https://doi.org/10.61353/ma.0240043


# الأساس الدستوري والإداري للعمل التطوعي وأثره في المشاركة المدنية – دراسة مقارنة

# The Constitutional and Administrative Basis of Volunteer Work and Its Impact on Civic Participation – A Comparative Study

أ.م.د. زينب ماجد محمد علي
جامعة الكوفة – كلية الآداب
Zainabm.alikhan@uokufa.edu.iq

تاريخ استلام البحث 2026/1/17 تاريخ ارجاع البحث 2026/1/24 تاريخ قبول البحث 2026/2/7

يُعد العمل التطوعي من الركائز الأساسية لبناء المجتمعات وتعزيز التضامن الاجتماعي، وقد بات يشكل ضرورة في ظل التحديات الاقتصادية، والاجتماعية التي تواجه العراق. فعلى الرغم من ازدهار المبادرات التطوعية في السنوات الأخيرة، إلا أن النظام القانوني المنظم لهذا النشاط لا يزال يواجه العديد من الإشكاليات، في مقدمتها غياب التنظيم التشريعي لهذا العمل مما يحد من فاعلية المشاركة المدنية للأفراد في الشأن العام.

تسعى هذه الدراسة إلى بيان الأسس الدستورية، والإدارية التي يمكن أن يستند إليها تنظيم العمل التطوعي في العراق، من خلال تحليل النصوص الدستورية ذات الصلة وبيان مدى استيعابها لمبادئ المشاركة المدنية، فضلًا عن دراسة الإطار الإداري المنظم للنشاط التطوعي. كما تعتمد الدراسة المنهج المقارن عبر تحليل تجارب تشريعية وإدارية متقدمة، بغرض استجلاء نقاط القوة فيها وإمكانات الإفادة منها في إطار التشريع العراقي.

وتخلص الدراسة إلى أن غياب التأصيل الدستوري والإداري الدقيق والمباشر للعمل التطوعي يسهم في الحدّ من دوره في تعزيز المشاركة المدنية، الأمر الذي يستلزم تبني تشريع خاص بالعمل التطوعي، يحدد تعريفه وأهدافه ويضمن حقوق المتطوعين، فضلاً عن وضع آليات إدارية واضحة لتنظيمه وتمكين المؤسسات الداعمة له.

**الكلمات المفتاحية:** التطوع، المتطوع، العمل التطوعي، التنظيم القانوني، المشاركة المدنية.

Volunteer work is one of the fundamental pillars for building societies and enhancing social solidarity, and it has become a necessity given the economic and social challenges facing Iraq. Despite the flourishing of volunteer initiatives in recent years, the legal system governing this activity still faces numerous problems, foremost among which is the lack of legislative regulation of this work, which limits the effectiveness of individuals' civic participation in public affairs.

This study seeks to clarify the constitutional and administrative foundations upon which the regulation of volunteer work in Iraq can be based, by analyzing relevant constitutional texts and determining the extent to which they accommodate the principles of civic participation, as well as examining the administrative framework governing volunteer activity. The study also adopts a comparative approach by analyzing advanced legislative and administrative experiences in order to identify their strengths and the potential for benefiting from them within the context of Iraqi legislation.

The study concludes that the absence of precise and direct constitutional and administrative grounding for volunteer work contributes to limiting its role in enhancing civic participation. This necessitates the adoption of specific legislation on volunteer work that defines it, sets out its objectives, guarantees the rights of volunteers, as well as establishing clear administrative mechanisms for its regulation and the empowerment of supporting institutions.

**Keywords:** Volunteering, Volunteer, Volunteer Work, Legal Regulation, Civic Participation.


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

https://doi.org/10.61353/ma.0240043

## مقدمة

### أولاً: موضوع الدراسة

إنّ موضوع العمل التطوعي يُعدّ من المواضيع المهمة، لا سيما في ظل التحولات الجوهرية التي يشهدها العالم المعاصر في نواحي الحياة المختلفة، بل أصبح من الركائز الأساسية لبناء المجتمعات، وتعزيز التضامن الاجتماعي بين مواطنيها. كما أصبح يشكل ضرورة في ظل التحديات الاقتصادية، والاجتماعية التي تواجه العراق. فتقديم الخدمات لم يعد حكراً على الدولة ومرافقها العامة، بل أصبح إشراك الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني جزءاً من مقومات الدولة الحديثة، لا سيما في ظل الزيادة السكانية وعدم إمكانية الدولة تلبية احتياجات مواطنيها جميعهم. من هنا صار العمل التطوعي من أهم وسائل المشاركة المدنية التي تبين مدى إسهام مواطني الدولة في الشؤون العامة، ليس من منطلق الواجب الأخلاقي فقط، وإنما في نطاق قانوني ومؤسساتي متكامل.

انطلاقاً من هذه الأهمية، أخذت بعض الدساتير الحديثة تقر من المبادئ الدستورية ما يؤسس لإمكانية تأصيل العمل التطوعي في إطار المنظومة الدستورية، مثل مبدأ المشاركة والشفافية والمساءلة، وحرية تأسيس مؤسسات المجتمع المدني. فهذه المبادئ تمثل الأساس لدمج العمل التطوعي في العمل الإداري للدولة. ومن بين هذه الدساتير: نظام الحكم الأساسي للمملكة العربية السعودية لسنة 1992، ودستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 المعدل، فضلاً عن دستور جمهورية العراق لسنة 2005. إذ أولت هذه الدساتير مفهوم المجتمع المدني والمبادئ المرتبطة به عناية خاصة، وذلك عبر اهتمامها بمبدأ المشاركة والمجتمع المدني. كما كرس النظام الدستوري الفرنسي تقاليد عريقة في تأطير العمل التطوعي في إطار مؤسسات الدولة ومرافقها العامة. من هنا باتت الإدارة العامة مطالبة، إلى جانب وظيفتها التقليدية المتمثلة بتقديم الخدمات العامة، بتطوير آليات الانفتاح على المواطن والمتطوع بما من شأنه خدمة فعالية الأداء العام ومشروعية القرار الإداري في ضوء المبادئ الدستورية الحديثة.

### ثانياً: أهمية الدراسة

تكمن أهمية هذه الدراسة في تناولها لموضوع الأساس الدستوري والإداري للعمل التطوعي وأثره في المشاركة المدنية، إذ لا يزال مفهوم العمل التطوعي غير منظم تشريعياً في العراق، بالرغم من أن التجارب المقارنة أظهرت وجوده صراحة في الدستور المصري وضمنياً في الدساتير الفرنسية ونظام الحكم الأساسي للمملكة العربية السعودية، إذ شهدت هذه التجارب تطوراً واضحاً في الإطار التشريعي للعمل التطوعي وتفعيله من ضمن السياسات العامة.

### ثالثاً: إشكالية الدراسة

تكمن مشكلة الدراسة في غياب نظام قانوني موحد ومتكامل ينظم العمل التطوعي، وإن وجدت بعض الإشارات المتفرقة له في بعض القوانين، والأنظمة مثل قانون المنظمات غير الحكومية رقم 12 لسنة 2010، الذي من شأنه إتاحة الفرصة أمام الأفراد للانخراط في الأعمال التطوعية من ضمن إطار عمل هذه


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

https://doi.org/10.61353/ma.0240043

المنظمات. مع ذلك، فإن هذا القانون لم يضع تعريفاً دقيقاً للعمل التطوعي، كما أنه لم ينظم حقوق المتطوعين وواجباتهم، مما يثير تساؤلاً مهماً يتمثل في: كيف يمكن تأصيل العمل التطوعي إدارياً ودستورياً في العراق في ظل غياب نصوص صريحة في الدستور والقوانين العراقية؟ وتتفرع في إطار هذا التساؤل الكثير من التساؤلات، أبرزها:

1. ما هو موقع العمل التطوعي ضمن المبادئ الدستورية التي أشار إليها الدستور العراقي الدائم لسنة 2005؟
2. كيف يمكن للإدارة أن تنظم وتدعم العمل التطوعي مع غياب الأسس الدستورية الصريحة؟

## رابعاً: هدف الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى بيان الأسس الدستورية، والإدارية للعمل التطوعي في كل من فرنسا والسعودية، ومصر، والعراق، وتحليل أوجه التشابه والاختلاف بينها، وصولاً إلى نموذج تأصيلي إداري دستوري يتفق مع متطلبات المشاركة المدنية في الدولة الحديثة. ومن ثم، تسعى هذه الدراسة إلى سد الفراغ التشريعي والبحثي عبر تحليل الإطار الدستوري، والإداري العراقي، وبيان الممارسات المقارنة، ومن ثم محاولة وضع تصور لتأصيل العمل التطوعي دستورياً وإدارياً في العراق.

## خامساً: منهج الدراسة

سنتبع في دراستنا هذه المنهج الوصفي التحليلي المقترن بالمنهج المقارن، بما من شأنه أثراء الدراسة عبر الكشف عن الفوارق الجوهرية بين قوانين الدول المقارنة بشأن الأسس الدستورية والإدارية للعمل التطوعي.

## سادساً: هيكلية الدراسة

للوصول إلى دراسة تأصيلية متكاملة للأساس الدستوري للعمل التطوعي في العراق وأثره في المشاركة المدنية، سنقسم هذه الدراسة على مبحثين: نخصص المبحث الأول لدراسة التعريف بالعمل التطوعي، وذلك في مطلبين: نفرد المطلب الأول لدراسة مفهوم العمل التطوعي، بينما نخص المطلب الثاني بتحليل الإطار الدستوري للعمل التطوعي. أما المبحث الثاني فسيخصص لدراسة الإطار القانوني والإداري للعمل التطوعي، وذلك في ثلاثة مطالب: نبحث في المطلب الأول الأساس القانوني للعمل التطوعي، في حين نخصص المطلب الثاني للبحث في الرقابة الإدارية على العمل التطوعي، ونخصص المطلب الثالث للبحث في وسائل الإدارة في دعم العمل التطوعي. ثم نعقبهم بخاتمة تضم أهم ما توصلنا إليه من استنتاجات ومقترحات.

## المبحث الأول: التعريف بالعمل التطوعي

يكتسب العمل التطوعي في الوقت الحاضر اهتماماً قانونياً واسعاً في إطار الدولة الحديثة، إذ صار شريكاً أساسياً للدولة في عملية التنمية، فهو أحد أهم الآليات المساعدة في تكريس قيم الانتماء والمسؤولية لدى الأفراد، إذ يتيح للمواطنين المشاركة الفعالة في تحقيق المصلحة العامة خارج إطار الدولة ومرافقها. من هنا، ولتعظيم الاستفادة من العمل التطوعي وتوظيفه في دعم خطط وبرامج الدولة في عملية التنمية، كان من اللازم إضفاء الطابع الرسمي على هذا النشاط لتحويله من نشاط عفوي غير موجه إلى نشاط منظم ينسجم مع خطط


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

الدولة واتجاهاتها التنموية. إن الوصول إلى حقيقة العمل التطوعي وأساسه الدستوري لا يكون إلا ببيان مفهوم العمل التطوعي بداية، ومن ثم تحليل الإطار الدستوري له في الدول محل المقارنة.

## المطلب الأول: مفهوم العمل التطوعي

ارتبطت نشأة العمل التطوعي بنشأة الإنسان، فهو ظاهرة قديمة قدم الإنسانية، فقد نشأ في كل مجتمع إنساني ومع كل حضارة من الحضارات، أو ديانة من الديانات، ثم تطور بتطور الجمعيات، أو المنظمات الإنسانية على مرّ الزمان (الحوسني، 2013، صفحة 86). إذ يعكس هذا النشاط وعي الفرد بدوره في خدمة المجتمع، فهو وسيلة لترسيخ قيم التعاون والمواطنة والمشاركة العامة لدى الأفراد (فواوي وبوفرومي، 2022، صفحة 16). ولفهم أهمية العمل التطوعي ودوره في المجتمع، لا بد من تحديد تعريفه أولاً، ثم يزداد الأمر وضوحاً ببيان خصائصه وأنواعه ثانياً، وفقاً للآتي:

### الفرع الأول: تعريف العمل التطوعي اصطلاحاً

إن استجلاء دلالة العمل التطوعي تتطلب منا تناول معناه قانوناً وفقهاً، وكالآتي:

#### 1. العمل التطوعي تشريعاً:

في فرنسا: يُلاحظ أن قانون حرية تكوين الجمعيات لسنة 1901 لم يتضمن أي تعريف، أو إشارة صريحة لمفهوم العمل التطوعي في مواده، مكتفياً بتعريف الجمعية بأنها "اتفاق يلتزم بموجبه شخصان، أو أكثر على أن يضعوا بصورة دائمة معارفهم، أو نشاطهم في خدمة غرض لا يهدف إلى اقتسام الأرباح" (المادة 1 من القانون). لقد أدى هذا الإحجام إلى قصور تشريعي في تنظيم الوضع القانوني للعمل التطوعي والمتطوع وحمايته. وتلافياً لذلك، أقر المشرع الفرنسي لاحقاً قانون رقم 241 لسنة 2010، الصادر في 10 مارس 2010، المتعلق بالخدمة المدنية التطوعية، الذي تبنى نهجاً وظيفياً متخصصاً. إذ وصف هذا القانون العمل التطوعي بأنه "نظام يهدف إلى تعزيز التماسك الوطني والتنوع الاجتماعي، ويتيح لأي شخص متطوع فرصة خدمة قيم الجمهورية والمشاركة في مشروع جماعي من خلال أداء مهمة ذات نفع عام لفائدة شخص معنوي معتمد" (المادة L.120-1). أما المتطوع فلم يقدم القانون تعريفاً له، مكتفياً بتحديد الشروط الواجب توافرها فيمن يقوم بالعمل التطوعي، وقد تعلقت هذه الشروط بالسن والجنسية والإقامة، وأن يؤدي أعماله التطوعية ذات النفع العام بصفة حرة واختيارية داخل هيئة غير ربحية معتمدة، مع استفادته من تعويض تتحمله الدولة (المادة L.120-1 من القانون). ولعل أهم ما يُلاحظ على موقف المشرع الفرنسي أنه خرج في تعريفه للعمل التطوعي عن المفهوم التقليدي، إذ أوجد مفهوماً وظيفياً جديداً هو الخدمة المدنية التطوعية، فاشترط أن يكون العمل في إطار مؤسسي معتمد، كما أدخل عنصراً جديداً في مفهوم المتطوع وهو التعويض المالي الحكومي، مما يجعل هذا المفهوم يقترب كثيراً من مفهوم العمل المأجور.

في جمهورية مصر العربية: عرف قانون ممارسة العمل الأهلي المصري رقم 149 لسنة 2019 العمل التطوعي بأنه "كل عمل، أو نشاط يمارسه المتطوع بإرادته الحرة لتحقيق النفع العام من دون أن يسعى إلى تحقيق الربح"


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

(المادة 13/1 من القانون). وعلى الرغم من وضوح تعريف العمل التطوعي، إلا أن المشرع المصري لم يتناول بالتعريف المتطوع، مكتفياً هو الآخر بتحديد الأركان الأساسية التي ينبغي توافرها فيه: الإرادة الحرة، تحقيق النفع العام، والابتعاد عن الربح، مما يجعله تعريفاً ضمنياً يُستمد من أركان النشاط ذاته، مما قد يخلق قصوراً تشريعياً يقتضي معالجته لاحقاً.

في المملكة العربية السعودية: عرف نظام العمل التطوعي لسنة 2020 العمل التطوعي بأنه "كل جهد، أو عمل يقدمه شخص ذو صفة طبيعية، أو اعتبارية، بطوعه واختياره، رغبة في خدمة المجتمع وتنميته"، موضحاً أن المتطوع هو "كل من يقدم عملاً تطوعياً من دون اشتراط مقابل مادي ، أو معنوي" (المادة 1 من القانون). ولعل أهم ما يُلاحظ على موقف المشرع السعودي أنه تبنى مفهوماً واسعاً للعمل التطوعي والمتطوع، فهو لم يكتفِ كما في القانونين الفرنسي والمصري بتأكيد الإرادة الحرة وعدم الربحية، بل أضاف بعداً جديداً هو البعد الاجتماعي والتنموي للعمل التطوعي، وهذا ما يعكس مفهوماً حديثاً للعمل التطوعي باعتباره أحد آليات التنمية. ومن جهة أخرى، أجاز المشرع أن يكون المتطوع شخصاً ذا صفة اعتبارية، ومن ثم فإن العمل التطوعي ليس قاصراً على الأفراد، أو الأشخاص الطبيعية، بل يشمل أيضاً الأشخاص المعنوية القائمة بأي عمل، أو نشاط ذو صلة بالعمل التطوعي (العقلا، 2024، صفحة 207). وبهذا يمكننا القول إن المشرع السعودي قد قدم تعريفاً متوازناً يضم في ثناياه طابعاً إنسانياً واجتماعياً وقانونياً للعمل التطوعي.

في العراق: على النقيض من موقف التشريعات المتقدمة، وبالرغم من أن العمل التطوعي في العراق قد شهد تطوراً ملحوظاً على صعيد الوعي المجتمعي وأهمية دوره في خدمة المجتمع وتنميته، فإن قانون المنظمات غير الحكومية العراقي رقم 12 لسنة 2010 ولائحته التنفيذية جاء خالياً من أي إشارة إلى العمل التطوعي وماهيته، أو المتطوع. إذ ركز هذا القانون على الكيانات الاعتبارية "المنظمات غير الحكومية" من حيث تأسيسها والرقابة عليها، متجاهلاً العنصر البشري الذي يمثل جوهر العمل المدني، ولاسيما العمل التطوعي الذي يعد الركيزة الأساسية في عمل تلك المنظمات. وهذا يمثل قصوراً تشريعياً واضحاً يحد من فاعلية هذا النشاط ويبقيه حبيس المبادرات الفردية.

مما تقدم يمكننا القول إن الاختلاف في تعريف العمل التطوعي يعكس تبايناً في الفلسفة التشريعية لكل دولة. فبينما ركز المشرع الفرنسي على الإطار الوظيفي، والمصري على الإرادة الحرة، تبنى المشرع السعودي مفهوماً ذا بعدٍ أوسع ليشمل البعد المؤسسي والتنمية المجتمعية، بينما بقي المشرع العراقي خارج هذا المسار التطوري في ظل غياب تنظيم قانوني يرسخ هذا المفهوم ويكفل تنظيمه.

## 2. العمل التطوعي فقهاً:

تعددت تعريفات الباحثين للعمل التطوعي باختلاف النظر إلى مفهوم التطوع بحسب العلوم والفنون. فبينما اهتم الباحثون في علم النفس بالتركيز على الباعث للتطوع، ركز الباحثون في علم الاجتماع على الهياكل


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

الاجتماعية والثقافات التي تؤثر على التطوع (العقلا، دون تاريخ، صفحة 201)، وهو ما يجعل المتخصص في القانون يوجه جل اهتمامه نحو تحديد الطبيعة القانونية للعمل التطوعي بوصفه تصرفاً إرادياً الغرض منه تحقيق المنفعة العامة من دون مقابل، مع بيان آثاره القانونية ومركز المتطوع وحقوقه من ضمن إطار القواعد الدستورية والإدارية. وقد تعددت التعريفات التي تناولت هذا المفهوم، إذ عُرف العمل التطوعي بأنه "جهد إرادي فردي أو جماعي يبذل عن رغبة واختيار بهدف خدمة الغير وتحقيق مصلحة عامة من دون طلب مقابل مادي" (الكعبي، 2016، صفحة 24)، كما عُرف بأنه "نشاط مجاني لا يتقاضى عليه المتطوع أي راتب أو مقابل مادي" (Janat & Thierry, 2006). ويذهب آخرون إلى أنه "نشاط ذو طابع مختلط يقع بين العمل المأجور والتطوع، يستهدف تحقيق مصلحة عامة، ويتم تنظيمه وفقاً لنص قانوني (قانون أو مرسوم) يحدد شروط ممارسته، ويخضع للترخيص الإداري، على أن يستفيد المتطوع من تعويض مالي وتغطية اجتماعية" (Balmary, 2006). في حين اتجه رأي آخر في تعريفه إلى أنه "تلك الجهود التي يقوم بها أفراد المجتمع من خلال مؤسسات ذات شخصية اعتبارية يقومون بتأسيسها وفق التشريعات والنظم واللوائح المعمول بها في الدولة، وذلك لتحقيق أغراض إنسانية، أو اجتماعية، أو إرشادية، أو مهنية وغيرها من دون السعي للحصول على مقابل مادي نظير تلك الجهود" (كاظم، 2023، صفحة 105)، كما ويعني "كل نشاط مادي، أو معنوي يُسخر تطوعاً لخدمة الآخرين لغرض غير مربح من أجل ترقية الأنشطة، فالعمل التطوعي في نطاق القانون يخضع إلى القيم والنظام العام والآداب العامة التي تحكم المجتمع والالتزام بالقوانين التي تضبط سلوك أفراده" (الموسوي، 2022).

وأياً كانت التعريفات التي طرحها الباحثون، نجد أنها وإن اختلفت في عباراتها، إلا أنها تتفق على عناصر جوهرية هي: الإرادة الحرة للمتطوع، وغياب المقابل المادي، وتحقيق المنفعة العامة.

ومن وجهة نظر الباحثة، يمكن تعريف العمل التطوعي قانوناً بأنه "تصرف قانوني إرادي يقوم به شخص طبيعي أو معنوي، يسهم بموجبه في أداء عمل خدمةً للمصلحة العامة ومن دون مقابل مادي، خارج إطار التزاماته الوظيفية، وبما لا يتعارض مع أحكام الدستور والقانون".

## الفرع الثاني: ذاتية العمل التطوعي

للإحاطة بذاتية العمل التطوعي، لا بد لنا من تحديد خصائص هذا العمل أولاً، ومن ثم أنواعه ثانياً. فخصائص العمل التطوعي تكشف لنا عن سماته الجوهرية، في حين توضح أنواعه أسلوب ممارسته في الواقع القانوني والاجتماعي، وعلى النحو الآتي:

أولاً: خصائص العمل التطوعي: ثمة ثلاث خصائص أساسية يتميز بها العمل التطوعي، وهي:

أ. الإرادة الحرة: فالعمل التطوعي جهد وعمل يلتزم به الفرد طواعية من دون إلزام، فهو ينبع عن الإرادة الحرة للمتطوع بعيداً عن أي ضغوط خارجية اجتماعية، أو سياسية، أو اقتصادية (الكعبي، 2016، صفحة 34).


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

والاختيار وفقاً للمفهوم المتقدم يُراد به حرية المتطوع في الشروع بالعمل أو تركه، فإذا انقلب العمل التطوعي إلى إلزام تعاقدي خرج عن إطار العمل التطوعي آنذاك، فلا يجتمع الإلزام والتطوع معاً (العقلا، 2024، صفحة 202). مما يدفعنا إلى طرح التساؤل عن طبيعة العمل المؤدى في نطاق منظمات المجتمع المدني، فعادةً ما يكون من خلال عقد يلتزم به المتعاقدان (المتطوع والمؤسسة)، فهل من شأن هذا الالتزام العقدي أن يخرج العمل في هذه المنظمات عن إطار العمل التطوعي إلى إطار العمل المأجور؟

في الواقع، يمكن القول إن الالتزام التعاقدي، أو التنظيمي ليس من شأنه أن يُخرج العمل عن مفهوم التطوع، إذ يُعد آلية لضبط وتنظيم العلاقة، وحماية المتطوع بشرط انتفاء رابطة التبعية القانونية. وهذا ما ذهب إليه معظم الباحثين في هذا المجال، كما أكده الاجتهاد القضائي، إذ ذهب الباحثون إلى أن وجود الالتزام لا ينفي سمة الاختيار، تلك السمة الأساسية للشروع في التطوع، إذ يبقى العمل التطوعي نابعاً عن حرية واختيار المتطوع، وهذا ما يميزه عن أي عمل آخر (العقلا، 2024، صفحة 202).

أما الاجتهاد القضائي فقد جاء متفقاً مع ما تقدم، إذ أكدت أحكام محكمة النقض الفرنسية ذلك في حكمها الصادر في 31 مايو 1980، فذهبت إلى أن المعيار في تكييف العلاقة ليس وجود وثيقة عقدية، بل تحقق أركان عقد العمل (Cour de cassation, 1980). وعلى هذا الأساس، يُعرف القضاء الفرنسي العمل التطوعي بأنه ممارسة عمل أو تقديم خدمة بشكل تلقائي وطوعي، دون أي رابط تبعية قانونية ودون أي مقابل مالي.

كما أكد الاجتهاد القضائي أن الالتزام التعاقدي ليس من شأنه إفساد الطبيعة الطوعية، طالما لم يكن من شأنه إنشاء رابطة تبعية قانونية بين المتطوع والمؤسسة. وعليه، فإن الغاية من التعاقد هنا تنظيم المهام الإجرائية، مما يجعله التزاماً شرفياً إدارياً لا عملياً (Cour de cassation, 2001). وتؤكد الإرشادات الحكومية الفرنسية هذا الموقف، محذرةً المنظمات من مغبة اللجوء إلى التطوع الزائف الذي يتم فيه فرض تبعية قانونية، مما قد يؤدي إلى إعادة توصيف العلاقة كـ "عمل مأجور" وتعريض المنظمة للعقوبات (Ministère du Travail, 2023, p. 4).

وإذا كان ما تقدم هو موقف الفقه والقضاء، فإن التشريعات الحديثة تدخلت لتحسم هذا الجدل، لتستخدم العقود كآلية لضمان الحد الأدنى من الحماية للمتطوع، الأمر الذي يثبت أن الحماية التشريعية لا تتعارض مع صفة الطواعية. وهذا ما أكدته التشريعات المقارنة، وفي مقدمتها قانون الخدمة المدنية التطوعية الفرنسي رقم 241 لسنة 2010، الذي يمكن عده الأبرز من بين التشريعات المقارنة لفرض الالتزام العقدي لأغراض الحماية. فقد فرض المشرع الفرنسي صراحة إبرام عقد الخدمة المدنية مع المتطوع (المادة L.120-3)، ولكنه أحاط هذا الإلزام التعاقدي بضمانة مفادها أن هذا العقد لا يُنشئ بأي حال من الأحوال رابطة تبعية قانونية أو مهنية (المادة L.120-7)، بل إن وظيفته محصورة في تحقيق غاية محددة وهي الحماية؛ عبر


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

توفير التغطية التأمينية الشاملة للمتطوعين ضد الأخطار، ومنحه مُنحة مالية رمزية لا يمكن عدها أجراً، مما يحافظ على صفته الطواعية مع ضمان حد أدنى من الدعم المادي.

وفي المملكة العربية السعودية، اعتمد نظام العمل التطوعي ولائحته التنفيذية منهجاً مشابهاً، حيث اشترط توثيق العلاقة عبر ما أسماه "ميثاق تنفيذ الفرصة التطوعية" (المادة 18/1 من اللائحة التنفيذية)، الذي تُلزَم الجهة المستفيدة بإبرامه مع المتطوع. وينص النظام صراحة على أن هذا التوثيق التعاقدي يسعى إلى تنظيم العلاقة وتحديد حقوق المتطوع وواجباته ووسائل حمايته (المادة 2/2 من النظام). وقد دعم المشرع هذا الإطار التنظيمي بضمانات حماية قوية. وعليه يمكننا القول إن الالتزام العقدي هنا يهدف إلى تأكيد مسؤولية المنظمة عن حماية حقوق المتطوع وتحديد واجباته، لا إخضاعه لسلطة الأمر والرقابة.

أما في القانون المصري، وتحديداً قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019 ولائحته التنفيذية رقم 104 لسنة 2021، فإن الإطار التعاقدي والتنظيمي يسعى بشكل أساس إلى توثيق حقوق المتطوع وحمايته. ويتضح ذلك من نصوص القانون ولائحته، فالمادة 180 من اللائحة التنفيذية نصت على أنه "يجب أن يكون اتفاق التطوع كتابياً يتضمن تنظيم العلاقة بين الطرفين وحقوق وواجبات كلا منهما"، في حين فصلت المادة 184 من اللائحة هذه الحقوق وجاء في مقدمتها منح المتطوع وثيقة تأمين ضد الحوادث. كل ما سبق يشير إلى أن العقد أداة إلزامية الغاية منها توفير الحماية التأمينية المباشرة للمتطوع، وليس لفرض التبعية العمالية عليه.

مما تقدم يمكننا القول إن المسلك التشريعي في النظم القانونية المقارنة قد اتفق على عد العقد التطوعي وسيلة للضبط الإجرائي وتأميناً لصفة الطواعية، إذ يضمن الالتزام من الناحية الشكلية ليحقق الحماية في الجوهر. فيكون العقد أداة قانونية تشكل حصناً منيعاً للمتطوع والجهة المستفيدة معاً من خطر التكييف القضائي الذي قد يحول العمل التطوعي إلى عمل مأجور، ومن ثم إخضاعه لأحكام قانون العمل. مما يجعل سن تشريع مماثل من قبل المشرع العراقي أمراً لا غنى عنه لملء الفراغ التشريعي الحالي.

ب. عدم الربحية: يوصف العمل التطوعي بأنه نشاط غير ربحي يستهدف تحقيق المصلحة العامة، وهذه الخصيصة هي ما تميز العمل التطوعي عن غيره من أشكال العمل الأخرى (العقلا، 2024، صفحة 202). فهو عمل ينطلق من الأساس خدمةً للمجتمع وتنميته، وتحقيق منفعة الجهة المستفيدة من العمل. وجدير بالذكر أن أعضاء الجهة المستفيدة لا يستفيدون من هذا العمل، فضلاً عن عدم إفادتهم منه في تحقيق أرباح شخصية، إذ إن الغاية منه تنمية قدراتها وتطويرها لتقديم تلك الخدمات للمجتمع (فيصل، 2021، صفحة 65-66). وهذا ما أكدته التشريعات المقارنة عند بيانها لمفهوم العمل التطوعي كما قدمنا سابقاً.

فضلًا عما تقدم، فإن العمل التطوعي لا يُتخذ كوظيفة أو مهنة، فهو قائم على التعاون والتكافل ومد يد المساعدة لمن هو بحاجة إليها (الكعبي، 2016، صفحة 38). وتظهر هذه الخصيصة جلياً في الموقف


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

القانوني الذي يسعى لإنكار صفة العمل المأجور عن العلاقة التطوعية. ففي إطار القانون الفرنسي، أكدت المادة L.120-7 على أن اتفاق الخدمة المدنية يستبعد أي رابط تبعية وينفي خضوعه لأحكام قانون العمل. وقد عزز المشرع الفرنسي هذا الأمر بتقريره تعويضاً مالياً يُمنح شهرياً للمتطوع لضمان تمكنه من التفرغ (المادة L.120-1)، مع الإقرار بأن هذا المبلغ لا يعد أجراً وليس من شأنه تحويل الرابطة إلى علاقة عمل. وفي هذا السياق، أكدت الدراسات أن أبرز ميزة قانونية لهذا التعويض هي طبيعته غير الخاضعة للضريبة وغير الخاضعة للاشتراكات الاجتماعية، مما يشكل دليلاً تشريعياً واضحاً على رغبة الإدارة في نفي أي تبعية قانونية، أو عمالية عن الرابطة (Reynaud, 2016, p. 28).

كما أن المشرعين السعودي والمصري أكدا أيضاً هذه السمة بنصوص تضمن الحماية التأمينية والتعويضية كبديل للأجر؛ إذ يؤمن القانون المصري (المادة 184 من اللائحة) حق المتطوع في وثيقة تأمين ضد الحوادث، فيما ألزم النظام السعودي في المادة 12 منه بتقديم تعويض في حالات العجز أو الوفاة يُقدَّر وفقاً لنظام العمل.

أما في العراق، فقد تجلت هذه السمة في المادة (1/أولاً) من قانون المنظمات غير الحكومية رقم 12 لسنة 2010، التي عرفت المنظمة بأنها "مجموعة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين سجلوا واكتسبوا الشخصية المعنوية تسعى لتحقيق أغراض غير ربحية". ورغم هذا الإقرار التشريعي، إلا أن النص ظل محصوراً في إطار الكيان المؤسسي من دون أن يمتد لتنظيم العمل التطوعي للفرد، أو تمييز نفقاته عن الأجر بالمفهوم العمالي.

مما تقدم يمكننا القول إن الإلزام بالتعويض المفروض قانوناً هو إلزام عن الضرر وليس عن الجهد، ما يمكن عده دليلاً تشريعياً على أن العمل التطوعي ينطلق في الأساس خدمةً للمجتمع وتنميته، وليس سعياً للربح المادي الشخصي. وما يعزز هذا الرأي الاتجاه التنظيمي الإداري الصارم للمشرع الفرنسي، الذي اشترط على المنظمات إثبات وضعها المالي السليم وعدم سعيها لتحقيق الأرباح، وهو ما تسعى الإدارة من خلاله إلى منع استغلال المتطوعين لتحقيق منفعة اقتصادية على حساب المصلحة العامة (Reynaud, 2016, p. 25).

ج. تحقيق المصلحة أو النفع العام: من ثم، فإن أي عمل لا يسعى إلى تحقيق منفعة الغير والمصلحة العامة يخرج من نطاق العمل التطوعي. ولا بد من الإشارة هنا إلى أن خصيصة المصلحة العامة تقتضي عدم ممارسة التمييز غير المشروع تجاه المتطوعين وتجاه المستفيدين من الخدمات التطوعية بأي شكل من أشكال التمييز بسبب الجنس أو العرق أو الدين أو اللغة أو القومية. فهو عمل إنساني ورغبة يفترض توافرها لدى الأقوام والأجناس البشرية كافة. وإن ممارسة أي صورة من صور التمييز في أي عمل من الأعمال التطوعية تنفي صفة المصلحة العامة عنه وتخرجه عن إطار العمل التطوعي لتباينه عنه في القيم والأهداف (الكعبي، 2016، صفحة 36).


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

وقد أكدت التشريعات المقارنة هذه الخصيصة، إذ ضمنتها في الأهداف التي تسعى لتحقيقها، مما يؤكد الطبيعة الشمولية وغير التمييزية للعمل التطوعي. ففي القانون الفرنسي، يُعرّف اتفاق الخدمة المدنية بأنه التزام يسعى لتعزيز التماسك الوطني وخدمة قيم الجمهورية (المادة L.120-1). وقد أشار البعض إلى أن الغرض من هذا البرنامج هو استخدامه كآلية للانتماء الاجتماعي، يستهدف إعادة دمج وتأطير مشاركة الشباب في المجتمع وتعزيز شعورهم بالمواطنة (Reynaud, 2016, pp. 33-34).

وفي النظام السعودي، تضمنت الأهداف التشريعية للنظام صراحة "تعزيز قيم الانتماء الوطني والعمل الإنساني والمسؤولية الاجتماعية ..." (المادة الثانية/3). ويترجم هذا الالتزام بالقيم إلى حقوق فعلية، إذ تُلزم القوانين المصرية والسعودية بضمان التأمين والتعويض لجميع المتطوعين الذين يوثقون علاقتهم، مما يؤكد أن الإطار القانوني يسعى إلى حماية الفرد بغض النظر عن هويته، طالما كان عمله خدمةً للصالح العام.

## الفرع الثالث: أنواع العمل التطوعي

يمكن التمييز بين نوعين من العمل التطوعي، هما:

أولاً: التطوع الفردي: ويُراد به النشاط الاجتماعي الممارس من قبل الفرد برغبة منه، من دون أن ينتظر إزاءه عائداً مادياً، أو حتى معنوياً، فهو يقوم على الاعتبارات الأخلاقية، أو الدينية، أو الاجتماعية، أو الإنسانية (خروبي، 2016، صفحة 189).

ثانياً: التطوع المؤسسي: ويتم من خلال تنظيمات مرنة هي منظمات المجتمع المدني، إذ تتسم مهام هذه المنظمات بأنها مستمرة يمكن تنفيذها أكثر من مرة، فهو أكثر تقدماً من العمل التطوعي الفردي وأكثر تنظيماً وأوسع تأثيراً في المجتمع (جميلة، 2021، صفحة 128).

لقد ركزت التشريعات المقارنة على النوع الثاني من أنواع العمل التطوعي. ففي فرنسا، يُعد نظام الخدمة المدنية التطوعية خير مثال على هذا التركيز، حيث يمثل نموذجاً متقدماً من التطوع المؤسسي، يقوم على آلية إدارية مركزية عبر وكالة حكومية (وكالة الخدمة المدنية) تُلزم المنظمات بالحصول على ترخيص وشروط مالية صارمة (Reynaud, 2016, p. 34). وهذا ما سار عليه المشرع المصري في اللائحة التنفيذية لقانون ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019، إذ اشترط لقيام الإلزام القانوني التطوعي أن يكون في إطار الجمعيات الأهلية. أما نظام العمل التطوعي السعودي لسنة 2020 ولائحته التنفيذية، فقد خالف نظيريه الفرنسي والمصري، إذ تضمن الأخير مواداً مفصلة عن كل من التطوع الفردي والفرق التطوعية كأطر منظمة.

## المطلب الثاني: الإطار الدستوري للعمل التطوعي

يُراد بالإطار الدستوري للعمل التطوعي الأساس الدستوري لهذا العمل؛ بمعنى آخر مدى تكريس الدستور لهذا العمل عبر النص عليه بشكل مباشر، أو غير مباشر في صلب الوثيقة الدستورية ليتولى المشرع العادي بعد ذلك وضع القواعد التفصيلية لوضعه موضع التطبيق (الباز، 2006، صفحة 73). ورغم أهمية الاعتراف بالعمل التطوعي، إلا أن دساتير الدول المقارنة قد اختلفت فيما بينها بصدد النص عليه. إذ نجد أن


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

بعض الدساتير قد أشارت إلى العمل التطوعي بشكل مباشر في موادها، ومنها من اشتق أساسه من القيم والمبادئ العليا للدولة.

يعد الدستور المصري لسنة 2014 من بين الدساتير التي أظهرت اهتماماً صريحاً بالعمل التطوعي، إذ نصت المادة 82 منه صراحة على أن "تكفل الدولة رعاية الشباب والنشء ... وتشجيعهم على العمل الجماعي والتطوعي، وتمكينهم من المشاركة في الحياة العامة". من النص المتقدم يمكننا القول إن الإشارة الصريحة من قبل المشرع الدستوري المصري للعمل التطوعي قد أضفت الطبيعة الدستورية على هذا العمل بما من شأنه تحويله إلى حق دستوري مكفول للشباب يوجب على الدولة اتخاذ ما يلزم من إجراءات لتفعيله.

أما المشرع الفرنسي فقد كان من بين الدساتير التي استمد فيها العمل التطوعي أساسه من القيم والمبادئ العليا للدولة، إذ لم يتضمن الدستور الفرنسي لسنة 1958 نصاً صريحاً يُعرف العمل التطوعي أو الخدمة المدنية التطوعية، مكتفياً بالإشارة إلى حريات أوسع مثل حرية نشر الأفكار والآراء التي نص عليها إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي في المادة 11 منه، والمادة 4 من الدستور التي نصت على حرية تشكيل الأحزاب والمجموعات السياسية وحرية ممارستها لأنشطتها على أن تكفل القوانين حق التعبير عن الآراء المختلفة والمشاركة العادلة للأحزاب والجماعات السياسية في الحياة الديمقراطية للأمة. إلا أن حرية تكوين الجمعيات اكتسبت المرتبة الدستورية في فرنسا بفضل التدخل القضائي، إذ يُستمد الأساس الدستوري للجمعيات من قانون 1 يوليو 1901، الذي أرسى مبدأ التأسيس الحر (مبدأ عدم التصريح المسبق)، حيث ارتقت أحكامه إلى مرتبة مبدأ أساسي يُعترف به في قوانين الجمهورية. وقد أقر المجلس الدستوري الفرنسي ذلك صراحةً بموجب قراره التاريخي الصادر في 16 يوليو 1971، ليُصبح هذا المبدأ جزءاً لا يتجزأ من الكتلة الدستورية الملزمة للمشرع (الشيمي، 2001، صفحة 39-40).

مما تقدم يمكننا القول إن التكريس الدستوري المتقدم لحرية تكوين الجمعيات يضمن أن يكون العمل التطوعي الذي يمارس في الغالب ضمن إطار الجمعيات نشاطاً محمياً ومعترفاً به بصورة رسمية، وهذا يؤكد السمة الحرة والاختيارية للجهد المبذول باعتباره أحد الركائز الأساسية للمجتمع المدني في فرنسا.

وفي الاتجاه ذاته ذهب النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية لسنة 1992، إذ لم يتضمن هذا النظام نصاً صريحاً يخص العمل التطوعي. مع ذلك يمكن القول إن العمل التطوعي يستمد أساسه الدستوري من المبادئ العليا للنظام، إذ نص النظام الأساسي للحكم في المادة 1 منه على أن "المملكة العربية السعودية دولة عربية إسلامية ... دينها الإسلام، ودستورها كتاب الله وسنة رسوله". وهذا النص يجعل جميع التشريعات في المملكة ترتبط بمبدأ التعاون على البر والتقوى والتكافل الاجتماعي، فالدين الإسلامي جاء ليحث على عمل الخير وينهى عن مسائل الشر ويدعو إلى التراحم والتواد ونصرة المظلوم، وينادي بالبذل للفقير ومساعدة المحتاج (سالم، 2012، صفحة 26). كما نصت المادة 27 من النظام ذاته على أن "تكفل الدولة


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

حق المواطن وأسرته في حالات الطوارئ ... وتشجع المؤسسات والأفراد على الإسهام في الأعمال الخيرية". ويعد هذا النص بمثابة إقرار دستوري بمشروعية وأهمية العمل التطوعي وتشجيع الدولة له.

وعلى خلاف الدستور المصري الذي نص صراحة على العمل التطوعي، اكتفى دستور جمهورية العراق الدائم لسنة 2005 بالإشارة إلى الحقوق التي تشكل أساساً للعمل التطوعي، كحرية تأسيس الجمعيات والانضمام إليها، إذ نصت المادة 39 من الدستور على "حرية تأسيس الجمعيات ... أو الانضمام إليها مكفولة وينظم ذلك بقانون ..."، والحق في المشاركة في الشؤون العامة حيث نصت المادة 20 من الدستور على "للمواطنين رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة ...". وفي ظل غياب التنظيم الدستوري للعمل التطوعي في العراق، لنا أن نتساءل: هل هذا الغياب يعكس رغبة المشرع الدستوري في تجاهل هذا العمل وأهميته؟

نرى أن غياب النص الصريح بشأن العمل التطوعي يجب ألا يُفهم على أنه تجاهل من المشرع الدستوري لهذا النشاط، فغياب النص قد يُفهم على أن المشرع الدستوري ترك المجال واسعاً للمشرع العادي لتنظيم هذا المجال في إطار الحقوق العامة، خصوصاً وأن العمل التطوعي ليس حقاً فردياً يمكن للفرد مطالبة الدولة به مباشرة، وإنما يعد حقاً في ممارسته والتزاماً في الوقت ذاته. بمعنى آخر، إن العمل التطوعي لا يعد حقاً مستقلاً بذاته بل مرتبطاً بحقوق أخرى كحرية التنظيم والمشاركة، وعلى الدولة تشجيعه وحمايته كما فعل المشرع المصري. ومن ثم، فإن غياب النص عليه صراحة ليس من شأنه التقليل من أهمية هذا العمل وقيمته، لا سيما وإن الواقع العملي يؤكد الدور الحيوي لهذا العمل في تدعيم قيم المواطنة والمشاركة في الشؤون العامة.

## المبحث الثاني: الإطار القانوني والإداري للعمل التطوعي

إن الإقرار الدستوري بالعمل التطوعي أياً كان شكله ـ سواء كان بشكل مباشر أم غير مباشر ـ يوجب على الدول المقرة وضع تنظيم قانوني متكامل لهذا النشاط من شأنه تحويله من مجرد قيمة أخلاقية إلى واقع عملي فعال. من هنا كان التنظيم التشريعي والإداري ضرورة وضمانة أكيدة لتنظيم هذا العمل من ضمن إطار رسمي وحماية المتطوعين من أي مخاطر والتزامات غير ضرورية. إن البحث في الإطارين القانوني والإداري للعمل التطوعي يقتضي منا تقسيم هذا المبحث على ثلاثة مطالب: نفرد المطلب الأول للبحث في الأساس القانوني للعمل التطوعي، في حين نخصص المطلب الثاني لبيان الرقابة الإدارية على العمل التطوعي، والمطلب الثالث لوسائل الإدارة في دعم العمل التطوعي تحقيقاً للعلاقة التكاملية بين القطاعين الحكومي والتطوعي.

### المطلب الأول: الأساس القانوني للعمل التطوعي

يعد التشريع الوسيلة الأساسية التي تتحول من خلالها المبادئ والقيم الدستورية إلى قواعد قانونية مفصلة، تتضمن فرض التزامات على الجهات المعنية بوضع الأطر التعاقدية والإدارية اللازمة لحماية المتطوعين. وهذا ما سنحاول بيانه فيما يأتي:


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

https://doi.org/10.61353/ma.0240043

## الفرع الأول: الأساس القانوني للعمل التطوعي في فرنسا

اهتم المشرع الفرنسي بتقنين العمل التطوعي وتحويله إلى التزام وطني مُنظَّم، حيث يندرج الإطار القانوني الأساسي للعمل التطوعي تحت مفهوم الخدمة المدنية التطوعية التي كُرِّست بموجب القانون رقم 241 الصادر بتاريخ 10 مارس 2010، والذي يُعد اليوم جزءاً من قانون الخدمة الوطنية.

ويذهب بعضهم إلى أن نظام الخدمة المدنية التطوعية الفرنسي جاء ليؤسس وضعاً قانونياً ثالثاً يقع بين التطوع التقليدي والعمل المأجور مستهدفاً تأطير مشاركة الشباب (Reynaud, 2016, p. 33). تضمن هذا القانون مجموعة من الأهداف تمثلت في تعزيز التماسك الوطني والتنوع الاجتماعي، ويتيح للمتطوعين الفرصة لخدمة قيم الجمهورية الفرنسية من خلال القيام بمهام تخدم المصلحة العامة لدى شخص معنوي معتمد، أو مرخص (المادة L.120-1-1 من القانون).

وقد بيَّن المشرع أن القواعد وُضعت لتشكل أساساً قانونياً لحماية وتنظيم المتطوعين، إذ تُلزم الجهات المستفيدة بتنظيم العلاقة مع المتطوعين عبر إبرام عقد يسمى عقد الخدمة المدنية لتحديد حقوق وواجبات المتطوعين وضمان حقوقهم الاجتماعية. ويشترط في عقد الخدمة أن يكون مكتوباً، ولا يخضع لأحكام قانون العمل (المادة L.120-7). ويبرز تفرُّد هذا النظام في أنه، وعلى الرغم من عدم خضوعه لقانون العمل، فإنه يكفل للمتطوعين تعويضاً مالياً شهرياً مُعفى من الضرائب، كما يضمن لهم حقوقاً اجتماعية تشمل التأمين ضد المرض واحتساب فترات الخدمة لغرض التقاعد، مما يُرسخ تميزه كنظام مُقنَّن ومُموَّل جزئياً من الدولة (Reynaud, 2016, pp. 28-30).

وتنفيذاً لذلك، أنشأ المشرع وكالة للخدمة المدنية، وهي "هيئة عامة تأسست كمجموعة مصالح عامة" بالتعاون بين الدولة الفرنسية وعدد من المؤسسات المعنية بالشباب والعمل التطوعي. تتمتع هذه الوكالة بالاستقلال المالي والشخصية المعنوية، وتهدف حصراً إلى إدارة وتنظيم برامج الخدمة المدنية التطوعية للشباب، ولا تسعى لتحقيق أو تقاسم الأرباح (المادة L.120-2).

وتتولى هذه الوكالة تحديد التوجهات الاستراتيجية والمهام ذات الأولوية للخدمة المدنية وضمان إدارة الاعتمادات والدعم المالي، بالإضافة إلى الترويج للخدمة المدنية وتعزيزها، وأخيراً تحديد محتوى التكوين المدني والمواطني المنصوص عليه في المادة L.120-14 (المادة L.120-2). ويُعد هذا التكوين إلزامياً ويعكس سعي الإدارة العامة الفرنسية لضمان أن النشاط التطوعي يخدم بشكل مباشر قيم الجمهورية ويحقق أهداف الاندماج الوطني المحددة قانوناً (Reynaud, 2016, p. 30).

لقد بينت المادة L.120-30 من القانون الإطار العام لاعتماد المنظمات غير الربحية التي يحق لها استقبال المتطوعين، فليس لأي منظمة استقبال المتطوعين، وإنما قصر المشرع هذا الحق على المنظمات الحاصلة على اعتماد (ترخيص) إداري مسبق. وقد تشدد المشرع الفرنسي في منح هذا الاعتماد، وهذا التشدد الإداري


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

https://doi.org/10.61353/ma.0240043

يستمد من نص المادة R.121-33 والمادة R.121-34 من المرسوم رقم 485 لسنة 2010 الصادر في 12 مايو 2010 المتعلق بالخدمة المدنية التطوعية، إذ يتوجب على المنظمة التي تسعى للحصول على اعتماد الخدمة المدنية التطوعية ضرورة أن تكون "موجودة منذ عام واحد على الأقل"، وأن تُقدم ميزانية متوازنة ووضعاً مالياً سليماً للسنوات المالية الثلاث الماضية المكتملة (R.121-33, 1,6). وتتولى وكالة الخدمة المدنية مهمة التأكد من مدى تحقق هذه الشروط.

يتضح لنا أن الغرض التنظيمي للمشرع الفرنسي هو دمج العمل التطوعي في إطار الخدمة العامة المنظمة والممولة من الدولة جزئياً، وذلك عبر نظام قانوني إجرائي يكفل الحقوق ويُخضع المنظمة لرقابة إدارية صارمة.

## الفرع الثاني: الأساس القانوني للعمل التطوعي في النظام السعودي

حرص المشرع السعودي من جانبه على تنظيم العمل التطوعي وتحويله إلى التزام موثق، إذ أصدر نظام العمل التطوعي بالمرسوم الملكي رقم (م/70) لسنة 2020 ولائحته التنفيذية لسنة 2022. تضمن هذا النظام مجموعة من الأهداف تجلت في نشر الثقافة التطوعية، وتنمية قدرات المتطوعين، وتعزيز قيم الانتماء الوطني والعمل الإنساني ،والمسؤولية الاجتماعية لدى الأفراد، وأخيراً تنظيم العلاقة بين أطراف العمل التطوعي وتحديد حقوقهم وواجباتهم (المادة 2 من النظام). كما بيَّن المشرع أن قواعد النظام وضعت لتشكل أساساً قانونياً لحماية المتطوعين، حيث ألزم النظام الجهات المستفيدة بتوثيق العلاقة عبر ما أسماه "ميثاق تنفيذ الفرصة التطوعية" باعتباره آلية لتحديد حقوق وواجبات المتطوعين، مبيناً أن المراد من هذا الميثاق "وثيقة تعدها الجهة المستفيدة لتنفيذ الفرصة التطوعية التي تتطلب التزامات خاصة من المتطوعين، توضَّح فيها التزامات الطرفين ومتطلبات الفرصة، ويتم الموافقة عليها قبل تنفيذ الفرصة التطوعية" (المادة 1.18 من اللائحة التنفيذية).

ولم يقتصر النظام ولائحته على إلزام الجهة المستفيدة بتوثيق ميثاق (عقد) تنفيذ الفرصة التطوعية وبيان جزئياتها كأداة لضمان انسيابية العمل التطوعي وحماية المتطوعين، بل بيَّن مفصلاً حقوق المتطوعين وواجباتهم بما يضمن توفير بيئة عمل آمنة ومنظمة. ويقف في مقدمة هذه الحقوق حق المتطوع في الحصول على تعويض مالي إذا ما أُصيب أثناء العمل ونجم عن الإصابة عجز جزئي، أو كامل، أو أفضت الإصابة إلى عاهة مستديمة أو الوفاة (المادة 12 من النظام).

مما تقدم يتبين لنا أن الغرض التنظيمي الأسمى للمشرع السعودي هو تحقيق التوازن بين مصلحة العمل التطوعي وسلامة المتطوعين، وذلك من خلال نظام إجرائي واضح المعالم من شأنه رفع كفاءة العمل، كما يحمي المتطوعين من أي أضرار، أو التزامات عبثية مرتبطة بالعمل التطوعي.

## الفرع الثالث: الأساس القانوني للعمل التطوعي في مصر

التزاماً من المشرع المصري بتنفيذ أحكام الدستور في مادته 82 عن طريق تحويل ما نص عليه من مبادئ إلى نصوص قانونية قابلة للتنفيذ على أرض الواقع، نظم المشرع المصري أحكام العمل التطوعي عبر


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

نصوص قانون ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019 ولائحته التنفيذية. إلا أنه خط لنفسه مساراً مختلفاً عن نظيريه الفرنسي والسعودي، إذ تبنى آلية دمج تنظيم العمل التطوعي تحت المظلة الأوسع للعمل الأهلي بدلاً من إفراد قانون خاص به.

ونص القانون على إنشاء الوحدة المركزية للجمعيات والعمل الأهلي، وأن يكون لها وحدات فرعية تابعة في كل محافظة، ووضع لها من بين اختصاصاتها العديد من الاختصاصات المرتبطة بوضع استراتيجية وطنية للعمل التطوعي، وإنشاء قاعدة بيانات بالمتطوعين وإعداد الإحصاءات والأبحاث اللازمة عن الأعمال التطوعية، فضلًا عن تشجيع الجهات الحكومية على توفير فرص التطوع (المادة 77 من القانون).

أما المادة 92 من القانون فقد بينت أهداف العمل التطوعي والغاية منه، وهي تشجيع روح المبادرة لدى الأفراد ومشاركتهم الإيجابية في الأنشطة المختلفة ذات النفع العام واستثمار أوقات الفراغ لديهم، تاركاً وضع الضوابط الخاصة بالعمل التطوعي للائحة التنفيذية. وقد صدرت بالفعل اللائحة التنفيذية لقانون ممارسة العمل الأهلي رقم 104 لسنة 2021، وقد خصصت هذه اللائحة الباب العاشر منها لتنظيم ضوابط العمل التطوعي. إذ اشترطت المادة 180 من اللائحة لتنفيذ العمل التطوعي أن يكون في صورة اتفاق كتابي محدد المدة يتضمن تحديد العلاقة بين المتطوع وجهة التطوع وموضوع العمل وطرائق تنفيذه، ومدة الاتفاق، وشروط تحديده، وحقوق كل من طرفيه وواجباتهم على وفق صيغة معدة لهذا الغرض. وهذا التنظيم من شأنه أن يحول العمل التطوعي المؤسسي إلى علاقة محددة من حيث الأركان، والمسؤوليات.

كما نظم المشرع في اللائحة التنفيذية حقوق وامتيازات المتطوعين معتبراً إياها الحد الأدنى للحقوق، والامتيازات التي ينبغي الاعتراف بها للمتطوعين، كحق الأخير في الاطلاع على طبيعة العمل التطوعي، وحقه في المعاملة الجيدة، وحقه في الحصول على شهادات الشكر والتقدير بعد انتهاء العمل التطوعي، فضلاً عن حصوله على التدريب والإشراف الضروريين لإنجاز العمل، وأخيراً التعويض عن التكاليف المالية التي يتحملها لإنجاز عمله، وحقه في التأمين ضد حوادث العمل. وهو ما يعد التزاماً تنظيمياً واجب التنفيذ من قبل الجهات المستفيدة، ويدل على أن التنظيم القانوني المصري يركز على حماية المتطوعين، مما يؤكد فكرة أن المسؤولية عن حماية المتطوعين هي مسؤولية قانونية تنبع مباشرة من الالتزام المترتب بموجب الدستور.

## الفرع الرابع: الأساس القانوني للعمل التطوعي في العراق

يختلف موقف المشرع العراقي عن نظرائه في الدول المقارنة، إذ لم يفرد الأول قانوناً خاصاً ومستقلاً للعمل التطوعي كما فعل المشرعان الفرنسي والسعودي، كما لم يضمنه بشكل تفصيلي ضمن قانون المنظمات غير الحكومية كما فعل المشرع المصري. وبدلاً من ذلك، بقي العمل التطوعي يعتمد بشكل أساسي على الإطار القانوني الأوسع الخاص بالمنظمات غير الحكومية رقم 12 لسنة 2010. إذ يعد هذا القانون المظلة التشريعية الأساسية التي تكشف عن وجود منظمات مدنية تمارس العمل التطوعي في إطار مؤسسي. وقد نظم


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

هذا القانون شرعية وجود هذه المنظمات ومشروعية عملها، فضلًا عن تنظيم الأطر العامة لأنشطتها، سواء كانت منظمات محلية أم فروعاً لمنظمات أجنبية أم شبكات، فضلاً عن تحديده الإجراءات والآليات التي تتبعها المنظمة لتسجيل نفسها في دائرة المنظمات غير الحكومية. وفي الواقع، لم ينص قانون المنظمات غير الحكومية على العمل التطوعي بين ثنايا مواده صراحة، إلا أنه حظر على المنظمات استهداف الربح في أنشطتها مما يحد من فاعليتها (الزبيدي، 2014، صفحة 7)، ويجعل العمل التطوعي ضمن تنظيم إداري غير مباشر.

مما تقدم يمكن القول إن التنظيم التشريعي في العراق يوفر الإطار القانوني لمؤسسات العمل التطوعي، إلا أنه قاصر عن توفير التنظيم القانوني لحماية المتطوع ذاته، مما يجعل العمل التطوعي تحت رحمة النوايا الحسنة للمنظمات، ويُحمله مخاطر قد لا يتحملها نظيره في التشريعات المقارنة.

وبالرغم من غياب التنظيم القانوني للعمل التطوعي في العراق، إلا أن هذا النشاط في العراق ـ وكما قدمنا سابقاً ـ يشهد تطوراً واضحاً، نتيجة لإدراك المجتمع العراقي ضرورة هذا العمل وأهميته في خدمة المجتمع وتحسين جودة الحياة وتحقيق التنمية. مما دفع مجلس الوزراء إلى اعتماد يوم العشرين من شهر صفر من كل عام (اليوم العراقي للعمل التطوعي) بموجب قراره المرقم 70 لسنة 2020، على أن تؤلف لجنة برئاسة الأمانة العامة لمجلس الوزراء وعضوية عدد من الوزارات الساندة. وبناءً على الأمر الديواني رقم 8 لسنة 2022، زاولت اللجنة عملها منذ ذلك التاريخ، وتتبع اللجنة الدائمة للعمل التطوعي دائرة التنسيق الحكومي وشؤون المواطنين (الزبيدي، دون تاريخ، صفحة 13). وفي عام 2022، أصدرت وزارة الشباب والرياضة نظامها الداخلي، الذي نص على تأسيس مركز وطني للعمل التطوعي يتبع دائرة ثقافة وفنون الشباب في الوزارة. ويتولى هذا المركز الإسهام في وضع سياسة التطوع، والخطط والبرامج التطوعية بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لتنفيذ الأعمال التطوعية (المادة 2/أولاً/و)، بالإضافة إلى إعداد المتطوعين وإشاعة ثقافة العمل التطوعي وزيادة فرص العمل في هذا المجال من خلال التواصل مع الفرق التطوعية (المادة 2/أولاً/ز). وفي مطلع عام 2024، بادرت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بإصدار أمر وزاري في 22 شباط أعادت فيه التنظيم الهيكلي لقسم الأنشطة الطلابية في جميع الجامعات العراقية ليتضمن قسمين، نصت في أحدهما على تأسيس شعبة للعمل التطوعي، وتضم هذه الشعبة وحدة إسناد المبادرات التطوعية، ووحدة إشاعة ثقافة العمل التطوعي. وعلى الرغم من هذه التطورات الإيجابية على الصعيد التشريعي، فإن مستوى الوعي القانوني بأهمية العمل التطوعي وجدواه ما زال تحت المستوى المطلوب، مما يشكل أحد أهم المعوقات التي تواجه التوسع فيه.

## المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على العمل التطوعي

لا بد لتحويل العمل التطوعي من مجرد جهد إنساني يبذل بشكل عفوي إلى نشاط عملي منظم من تدخل جهة الإدارة. فالأخيرة هي الجهة المسؤولة عن تنفيذ القواعد القانونية، وذلك عبر وضع وسائل الترخيص


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

والتنظيم اللازمة، وبما يضمن تحقيق الشفافية والمساءلة في تنفيذ الأعمال التطوعية وبعيداً عن أي استغلال أو انحراف.

## الفرع الأول: وسائل الترخيص الإداري وضمان الشفافية والمساءلة

يأتي الترخيص الإداري في مقدمة وسائل الإدارة الوقائية استخداماً وفاعلية في توجيه ومراقبة النشاط الفردي حماية منها للنظام العام بصوره المختلفة. ويعرف الترخيص الإداري بأنه "عمل إداري يتخذ شكل القرار الإداري، باعتباره عملاً أحادي الطرف صادر أصلاً بموجب تأهيل تشريعي من جهة إدارية سواء من سلطات إدارية صرفة أو من منظمات أو هيئات تابعة لها مباشرة، يتوقف على منحه، أو تسليمه ممارسة نشاط، أو إنشاء منظمة، أو هيئة، ولا يمكن لأي حرية مهما كانت حيوية أن توجد، أو تمارس بدون هذا الإصدار" (عزاوي، 2003، صفحة 40).

مما تقدم يمكننا القول إن الترخيص الإداري في إطار العمل التطوعي هو "الآلية التي تستخدمها الإدارة لإضفاء المشروعية على العمل التطوعي ومنع المنظمات من الانحراف عن مبدأ عدم الربحية وتحقيق المصلحة العامة". هذا وقد اختلفت آليات الترخيص والرقابة الإدارية في قوانين الدول المقارنة، إلا أنها وعلى الرغم من هذا الاختلاف اشتركت جميعاً في الهدف الأساسي المتمثل في إرساء مبدأ المساءلة.

### أولاً: دور الإدارة في تسجيل ورقابة المنظمات التطوعية:

حددت تشريعات الدول المقارنة جهة إدارية مركزية معينة تتولى مهمة الإشراف والتنظيم على العمل التطوعي: في فرنسا: عهد المشرع بمهمة تسجيل المتطوعين إلى وكالة الخدمة الفرنسية، والتي تم إنشاؤها كجهة إدارية ذات اختصاص مركزي (المادة L.120-2). إن هذا الدور يترسخ بكون الوكالة هي الجهة الوحيدة المختصة بمنح الترخيص الإداري للمنظمات والتحقق من التزامها بالشروط القانونية والمالية (Reynaud, 2016, p. 45). إلا أن تسجيل المتطوعين لا يتم بشكل مباشر من قبل الوكالة، كما هو الحال بالنسبة للقانونين المصري والسعودي، إذ يصبح التسجيل أمراً إجبارياً وضمنياً من خلال الالتزام التعاقدي. فالوكالة هي الجهة المختصة بصرف التعويضات المالية للمتطوعين عن الدولة كما تتولى تغطية الضمان الاجتماعي لهم (المادة L.120-18 والمادة L.120-25 من القانون). إن هذا الاختصاص الممنوح للوكالة قانوناً يجعلها صاحبة الاختصاص المركزي في قيد بيانات المتطوعين وأنشطتهم، بما يضمن للإدارة العامة رقابة مالية وإدارية موحدة على كافة الأنشطة المندرجة تحت مظلة الخدمة المدنية (Reynaud, 2016, p. 35).

في المملكة العربية السعودية: فإن المركز الوطني لتنمية القطاع غير الربحي هو الجهة المسؤولة عن تسجيل الفرق التطوعية وذلك بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 618 لسنة 1442هـ. ويهدف هذا المركز إلى تنظيم دور منظمات القطاع غير الربحي وتفعيله وتوسيعه في المجالات التنموية، والعمل على تكامل الجهود الحكومية في تقديم خدمات الترخيص لتلك المنظمات، والإشراف المالي، والإداري والفني على القطاع وزيادة التنسيق والدعم (المادة 3 من القرار)، وذلك عبر المنصة الوطنية للعمل التطوعي (المادة 7.1 من اللائحة التنفيذية) والتي يمكن


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

https://doi.org/10.61353/ma.0240043

عدها الأداة التنفيذية المستخدمة في الإحصاء والرقابة، تعمل تحت إشراف ورقابة المركز الوطني لتنمية القطاع غير الربحي (المادة 7 من اللائحة).

في مصر: تختص وزارة التضامن الاجتماعي ـ باعتبارها الجهة الإدارية المسؤولة ـ بمهمة منح التراخيص وتسجيل المنظمات الأهلية (المادة 2 من القانون). إذ يتم التعامل مع الأعمال التطوعية باعتبارها جزءاً من النشاط الداخلي المرخص به للجمعيات الأهلية بموجب القانون. فكما قدمنا سابقاً، إن المشرع المصري لم ينظم العمل التطوعي في قانون خاص، وإنما تم تنظيمه وإدارته بشكل كامل ضمن أحكام قانون ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019 ولائحته التنفيذية. من هنا ألزم المشرع المصري الوحدة المركزية للجمعيات والعمل الأهلي بتجميع وتوثيق بيانات المتطوعين، من خلال إلزام جهات التطوع بإيداع نسخة من الاتفاق التطوعي لدى الوحدة أو الوحدة الفرعية التابعة لها، لتتولى الأخيرة قيد ملخص الاتفاق في السجل المعد لذلك (المادة 181 من اللائحة التنفيذية). من هنا يمكن القول إن هذا الإلزام يؤسس لدور رقابي تمارسه الوحدة على العلاقة التعاقدية يضمن أن أي عمل تطوعي مقيد إدارياً لدى الوحدة مما يحقق الشفافية والمساءلة على مستوى الفرد.

في العراق: فإن قانون المنظمات غير الحكومية رقم 12 لسنة 2010 خصص دائرة المنظمات غير الحكومية التابعة لمجلس الوزراء العراقي بتسجيل المنظمات غير الحكومية (المادة 5/أولاً من القانون). وتتركز الرقابة التي تمارسها الدائرة على سلامة الإجراءات التأسيسية والمالية للمنظمة نفسها.

## ثانياً: الشروط اللازمة لضمان الشفافية والمساءلة:

اشترطت قوانين الدول المقارنة مجموعة من الشروط المختلفة ضماناً لعدم انحراف المؤسسات الحاضنة للعمل التطوعي عن أهدافها وغاياتها الأساسية وتحقيقاً لمبدأ المساءلة والمحاسبة:

1. عقد العمل التطوعي: يُراد بعقد العمل التطوعي بأنه "اتفاق يلتزم بمقتضاه المتطوع أن ينجز ما أنيط به من أعمال من قبل الجهة المستفيدة من دون اشتراط مقابل مادي، أو معنوي لتحقيق أهداف مشتركة ومحددة رغبة في خدمة المجتمع وتنميته" (العقلا، 2024، صفحة 205). من هنا وضماناً لتحقيق أعلى مستوى من الشفافية والمساءلة، ألزم المشرع في الدول محل المقارنة المؤسسات العاملة في القطاع التطوعي بتنظيم علاقتها مع المتطوعين، وذلك عبر إبرام عقود التطوع معهم. وقد اختلفت هذه القوانين في التسمية التي أطلقتها على هذه العقود. فكما أشرنا في الصفحات السابقة، إن المشرع الفرنسي أطلق على هذه العقود تسمية "عقد الخدمة المدنية" (المادة L.120-3)، وقد تم التأكيد على أن هذا العقد المكتوب يمثل أداة إدارية حاسمة لتحديد المهام الواضحة والحقوق المترتبة، ويضمن للمتطوع إطاراً قانونياً سليماً، مما يساهم في تحقيق هدف القانون الأساسي وهو دعم الانتماء والإدماج الاجتماعي للشباب (Reynaud, 2016, p. 33). بينما استخدم المشرع السعودي اصطلاح "ميثاق تنفيذ الفرصة التطوعية" (المادة 1.18 من اللائحة)، في حين استخدم المشرع المصري مصطلح "اتفاق التطوع الكتابي" للدلالة على اتفاق العمل التطوعي (المادة


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

180 من اللائحة التنفيذية). إن هذا الإلزام الإداري يعد أساساً للمساءلة عند وقوع نزاع بين طرفي عقد التطوع.

2. المساءلة المالية: تعد المساءلة المالية عنصراً أساسياً لضمان تحقيق الرقابة والشفافية في المنظمات التي تعمل في القطاع التطوعي. ويتمثل دور المساءلة المالية في الرقابة على كيفية استخدام الموارد وتوزيعها، مما يسهم في حماية المجتمع والمنظمة من أخطار الفساد المالي وسوء الإدارة. وتشمل آليات المساءلة المالية إلزام المنظمات بتقديم تقارير مالية بصفة دورية وتنفيذ عمليات تدقيق مستقل، الأمر الذي يتيح تقييم فاعلية وكفاءة الأنشطة التي تضطلع بها هذه المنظمات (المندلاوي والدهان، 2024، صفحة 53). مما تقدم، وضماناً لعدم انحراف المنظمات عن مبدأ عدم الربحية، وللتأكد من أن الأموال والتبرعات المخصصة للعمل التطوعي تُنفق من قبل المنظمة في سبيل تحقيق المصلحة العامة، أخضعت قوانين الدول المقارنة هذه المنظمات لرقابة مالية وإدارية صارمة من قبل الإدارة، عبر آليات مختلفة.

ففي فرنسا، تتولى وكالة الخدمة المدنية إدارة الاعتمادات والدعم المالي المخصص للمتطوعين من قبل الدولة (المادة L.120-2/2° من القانون)، مما يضمن عدم استغلال الأموال المخصصة للمنافع الاجتماعية للمتطوعين من قبل الجهات المعتمدة. ويُعد هذا الدور التنظيمي تعزيزاً لآليات المساءلة المالية التي تفرضها الإدارة العامة، حيث تُلزَم المنظمات المتقدمة بطلب الترخيص بتقديم ما يثبت وضعها المالي السليم والتوازن في ميزانيتها لعدة سنوات مالية سابقة كشرط للحصول على الاعتماد (Reynaud, 2016, p. 55). هذا الإجراء الوقائي يعزز مبدأ عدم الربحية والنزاهة المالية في هذا الإطار.

أما في السعودية، فبموجب قرار مجلس الوزراء رقم 618 لسنة 1442هـ، يُوكل إلى المركز الوطني لتنمية القطاع غير الحكومي مهمة الإشراف المالي والإداري والفني على القطاع (المادة 3 و4/رابعاً، ثامناً)، بما من شأنه وقاية المنظمة من أي تعاملات مالية غير آمنة، وذلك عبر وضع لوائح ومعايير ملزمة (المادة 6/ثالثاً من قرار مجلس الوزراء)، من خلال تفويض المركز بوضع اللوائح والمعايير الملزمة لضمان حوكمة الأداء المالي والإداري للمنظمات التي تُفعل العمل التطوعي (المادة 6/ثالثاً).

وتختص الجهة الإدارية المختصة في مصر ممثلة بوزارة التضامن الاجتماعي (زكريا، 2022، صفحة 692) بالتأكد من أن أموال مؤسسات المجتمع الأهلي تُنفق في الأوجه المحددة لها، ولها في سبيل ذلك اتخاذ جميع الإجراءات والقرارات المبينة في اللائحة التنفيذية للقانون لتصحيح أي إجراء أو عمل يقع بالمخالفة لأحكام هذا القانون أو لائحته التنفيذية (المادة 29 من قانون ممارسة العمل الأهلي).

وتتركز الرقابة في العراق استناداً إلى قانون المنظمات غير الحكومية رقم 12 لسنة 2010 على ضمان سلامة المعاملات المالية للمنظمات غير الحكومية، حيث تتولى دائرة المنظمات غير الحكومية التابعة للأمانة العامة لمجلس الوزراء مهمة الإشراف المالي (المادة 15 من القانون)، بالتعاون مع جهات رقابية عليا مثل هيئة


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

النزاهة ومكتب مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وتُلزم الدائرة المنظمات بأن تكون جميع معاملاتها المالية ضمن حساب مصرفي لضمان الشفافية يخضع لرقابة البنك المركزي العراقي (منظمة السلام والحرية وآخرون، 2024، صفحة 23). إذ أوجب القانون على المنظمات تقديم تقارير سنوية تتضمن المعاملات المالية وأنشطتها، كما ألزمها بمسك مجموعة من السجلات الضرورية وإجراء عملياتها المالية من خلال حساباتها المصرفية، بما من شأنه تعزيز الشفافية ويسهم في بناء الثقة بين المنظمات وبين الجمهور والسلطات (منظمة السلام والحرية وآخرون، 2024، صفحة 23).

3. المنصات الرقمية: ينفرد نظام العمل التطوعي السعودي ولائحته التنفيذية من بين قوانين الدول المقارنة في استخدام المنصة الرقمية كأداة تنظيمية إدارية للعمل التطوعي. إذ عرف المشرع السعودي في اللائحة التنفيذية لنظام العمل التطوعي المنصة الوطنية للعمل التطوعي بأنها "حاضنة سعودية للعمل التطوعي توفر بيئة آمنة تخدم وتنظم العلاقة بين الجهات الموفرة للفرص التطوعية والمتطوعين في المملكة" (المادة 1.18 من اللائحة). إذ يُعد استخدام المنصات الرقمية الإدارية كآلية للتسجيل والمتابعة للأعمال التطوعية وسيلة من وسائل ضمان الشفافية، فهو يتيح للإدارة متابعة هذه الأعمال بشكل مباشر، مما يسهل عملية الرقابة ويضمن للمتطوعين حقوقهم (العيسي، 2021، صفحة 135).

من خلال ما تقدم يتضح لنا أن آليات الترخيص الإداري تمثل أداة تنظيمية مهمتها وضع القواعد القانونية موضع التطبيق، بما يضمن التزام المنظمات القائمة على العمل التطوعي بجوهر هذا العمل، ويعزز الشفافية وروح المسؤولية والعطاء فيها.

## الفرع الثاني: المعوقات الإدارية والقيود المؤثرة على العمل التطوعي

على الرغم من الدور الأساسي للإدارة العامة في تنظيم العمل التطوعي . وكما قدمنا سابقاً . بما من شأنه تحقيق الشفافية والمساءلة، إلا أن التطبيق العملي لآليات الرقابة الإدارية أظهر الكثير من المعوقات التي قللت من فاعلية العمل التطوعي وقللت من مرونته. ولعل من أهم هذه المعوقات:

أولاً: القيود الشكلية: ففي فرنسا، تعد الصرامة في شروط الاعتماد أو الترخيص التي تفرضها الوكالة الوطنية للخدمة المدنية من أكثر المعوقات التي من شأنها تحويل الترخيص إلى تدقيق مطول ومعقد. إذ يتوجب على المنظمة . كما بينا سابقاً . التي تروم الحصول على اعتماد الخدمة المدنية ضرورة أن تكون موجودة منذ عام واحد على الأقل وأن تُقدم ميزانية متوازنة ووضعاً مالياً سليماً للسنوات المالية الثلاث الماضية المكتملة (المواد R.121-33، 1،6 والمادة R.121-34) من المرسوم 485 لسنة 2010 الصادر في 12 مايو 2010 والمتعلق بالخدمة المدنية التطوعية. مما يشكل عائقاً أمام المبادرات الناشئة التي لا تملك مثل هذا السجل المالي والإداري. وفي هذا الإطار، يؤكد البعض أن هذه القيود الإدارية الصارمة، رغم أهميتها لضمان المساءلة، تؤدي عملياً إلى تركيز الاستفادة من برامج الخدمة المدنية في أيدي المنظمات الكبرى والأكثر رسوخاً، وتُقصي بشكل


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

منهجي الجمعيات الصغيرة والمبادرات الشابة التي لا تستطيع استيفاء شروط التدقيق المالي والإداري المطولة (Reynaud, 2016, p. 30). كما تفرض المادة نفسها في البند الرابع منها ضرورة أن تكون أهداف المنظمة محققة للمصلحة العامة ومعترفاً بها كأولويات للأمة، مما يمنح الوكالة سلطة تقديرية ورقابة واسعة على نوعية النشاط ويحد من مرونة المنظمات في إطلاق مبادرات غير مُدرجة ضمن الأولويات الوطنية. فضلاً عما تقدم، تُطالب المنظمات بإثبات قدرتها على ضمان إطار تنظيمي إداري ومالي يتماشى مع أهدافها التي تروم تحقيقها، مما يُثقل كاهل المنظمات ويتطلب وجود كوادر متخصصة، ويُحوّل نظام الاعتماد إلى عملية تدقيق مُطوَّلة ومُقيِّدة للمبادرات العفوية التي تفتقر إلى التنظيم الإداري الهيكلي.

وفي مصر، ألزم قانون ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019 الجمعيات التي تمارس عملاً أهلياً بالتسجيل .كما قدمنا سابقاً .. وعلى الرغم من أن القانون زعم أن الجمعية تؤسس وتكتسب الشخصية المعنوية بمجرد الإخطار، إلا أن القانون ولائحته وضعا الكثير من العقبات والقيود التي حولت عملية الإخطار إلى نظام للترخيص في الواقع العملي. ومن بين هذه القيود (مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، 2019، صفحة 6):

– منح الجهة الإدارية حق الاعتراض ووقف نشاط الجمعية بناءً على أسباب واسعة وفضفاضة، كما لو رأت أنها خالفت الدستور والقانون، فلا يكون أمام وكيل المؤسسين سوى تصويب الخطأ أو الطعن القضائي (المادة 9 من القانون).

– وجوب موافقة الجهة الإدارية على مقر الجمعية بناءً على معاينة للتحقق من الشروط المنصوص عليها قانوناً بوجود مقر ملائم، وفسرت اللائحة المقر الملائم بأن يكون له مدخل ملائم يسمح بالدخول دون عائق وألا يكون مخصصاً لممارسة أي أنشطة أخرى بخلاف أنشطة العمل الأهلي (المادة 15 من اللائحة التنفيذية).

– عدم قدرة الجمعية على فتح حساب بنكي إلا بعد إصدار الجهة الإدارية خطاباً موجهاً لأحد البنوك الخاضعة لرقابة البنك المركزي لفتح حساب بنكي لها (المادة 10 من القانون)، مما يمنع الجمعية من مزاولة أي نشاط فعلي لعدم وجود مثل هذا الحساب (مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، 2019، صفحة 6).

ثانياً: القيود المالية: يُعد التمويل من شروط نجاح المنظمات وأداء عملها وتحقيق أهدافها، إذ يمكن القول إن عدم قدرة المنظمات على تأمين احتياجاتها المالية يؤثر بالضرورة على أدائها وديناميكيتها وآفاق تطورها (نزيهة، 2016، صفحة 186). من هنا كان غياب التمويل المالي وتعقيداته واحداً من أهم المعوقات الإدارية التي تواجه العمل التطوعي.

ففي فرنسا . وكما قدمنا . تتولى وكالة الخدمة المدنية إدارة الاعتمادات والدعم المالي المخصص للمتطوعين من قبل الدولة (المادة L.120-2/2° من القانون)، مما يضمن عدم استغلال الأموال المخصصة للمنافع الاجتماعية للمتطوعين من قبل الجهات المعتمدة، ويعزز مبدأ عدم الربحية والنزاهة المالية في هذا الإطار.


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

ومع ذلك، يُعد خطر إحلال المتطوعين محل العمالة المأجورة أحد أبرز الانتقادات الموجهة لهذا القانون، حيث يرى البعض أن التعويض المالي الذي يُمنح للمتطوع، ولكونه مُغرياً وممولاً جزئياً من الدولة، قد يُستخدم من قبل المنظمات لتوظيف المتطوعين في مهام كان يجب أن تُسند إلى موظفين بأجر كامل، مما يُعرّض الجهة المعتمدة لخطر المساءلة القانونية (العمل المستتر) ويُشوه سوق العمل (Reynaud, 2016, p. 30).

أما في المملكة العربية السعودية، فإن شدة الرقابة المالية الممارسة من قبل المركز الوطني لتنمية القطاع غير الربحي قد تتحول إلى قيد إداري، لا سيما ما يتعلق بضوابط جمع التبرعات وصرفها. إذ حظر نظام جمع التبرعات الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/43 على الجمعيات والمؤسسات الأهلية وغيرها من أجهزة القطاع غير الربحي المرخص لها؛ جمع التبرعات النقدية إلا من خلال الإيداع المباشر في حساباتها البنكية بعد سلسلة طويلة من الإجراءات البيروقراطية، مما يترك المنظمة رهينة التمويل المجتمعي والتمويل الذاتي اللذين يتصفان أصلاً بعدم الثبات أو القدرة على مقابلة الاحتياجات المتكررة للمنظمات من الموارد المالية (الكثيري، 2014، صفحة 82)، وكذلك عدم تلقيها من خارج المملكة إلا بعد موافقة المركز الوطني لتنمية القطاع غير الربحي (المواد 2، 3 من النظام) وفق إجراءات وشروط معقدة، الأمر الذي يفرض على المنظمات الصغيرة بذل جهد إداري كبير للالتزام بها.

أما في العراق، فإن من أهم المعوقات المالية التي تواجه المنظمات غير الحكومية باعتبارها الإطار الذي يُمارس فيه العمل التطوعي، ضعف التمويل الحكومي أو انعدامه. فلم ينص القانون على إسهام الحكومة بتمويل المنظمات غير الحكومية كما هو الحال بالنسبة للقانونين الفرنسي والسعودي، حيث بقيت المنظمات تحت رحمة الجهات المانحة وأهدافها (حميد، 2022، صفحة 468). من ناحية ثانية، يعاني التنظيم القانوني في العراق من تعدد الجهات الرقابية التي تتولى مهمة الإشراف والرقابة على التمويل المالي (دائرة المنظمات غير الحكومية، ديوان الرقابة المالية، هيئة النزاهة، البنك المركزي العراقي ... الخ) (منظمة السلام والحرية وآخرون، 2024، صفحة 24)، مما قد يؤدي إلى تضارب في التوجيهات الإدارية ويجعل المنظمات تائهة بين الجهات الإدارية المختلفة.

أما في جمهورية مصر العربية، فإن الرقابة الإدارية، وعلى الرغم من أهميتها في مكافحة الفساد، فإنها تتحول إلى عائق شديد على حرية المنظمة في تلقي الأموال والتصرف فيها، سيما التمويل الأجنبي. فصعوبة الحصول على الموافقات اللازمة لتلقي التمويل الأجنبي، مع عدم وضوح الإجراءات المتعلقة بالمنح الداخلية، فبحسب القانون يتوجب على الجمعية تقديم طلب رسمي للحصول على موافقة الجهة الإدارية والجهات المعنية قبل تلقي أي تمويل أجنبي، إضافة إلى الإفصاح عن مصدر وقيمة كل منحة، والاحتفاظ بسجلات دقيقة لجميع المعاملات المالية (فايق، 2025). بالإضافة إلى وضع حد أقصى لتلقي الأموال النقدية. هذه الإجراءات من شأنها: أولاً أن تحول الإدارة من جهة ميسرة للعمل إلى جهة رقابية صارمة، فضلاً عن الانتقاص من الحق


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

الدستوري لهذه الجمعيات في ممارسة نشاطها (زكريا، 2022، صفحة 708)، مما يقيد حركة الجمعيات ويبطئ استجابتها للاحتياجات المجتمعية العامة.

ثالثاً: القيود الأمنية: فضلاً عما قدمنا من قيود، وعلى الرغم من أن التشريعات الخاصة بالعمل التطوعي تهدف إلى توفير بيئة آمنة لممارسة هذا النشاط، إلا أن التطبيق الإداري في مصر يُظهر تحويلاً لمتطلبات الأمن القومي إلى قيود إجرائية تُعيق الممارسة. حيث تنص المادة (3) من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019 على التزام نظام الجمعية الأساسي "باحترام الدستور والقوانين وعدم الإخلال بالأمن القومي والنظام العام والآداب". ورغم أهمية هذا المبدأ، فإن حماية الأمن القومي في مصر قد تتخذ ذريعة إدارية لتبرير تدخلات أجهزة الأمن في أنشطة بعض الجمعيات الأهلية، ورفض بعض أنشطتها. وليس أدل من ذلك ما جرى في مصر من إغلاق ما يقارب 2000 منظمة تابعة للإخوان والتيارات السلفية، فأسفر عن نتيجة إدارية سلبية واسعة النطاق تمثلت بتراجع المبادرات الأهلية في مجالات عمل المنظمات الخيرية وتخوفات المتطوعين والقائمين على المنظمات الأخرى من أن تطبق عليهم ذات الإجراءات (فيصل، 2021، صفحة 72-73)، مما يسبب تخوفات كثيرة وعزوفاً عن العمل التطوعي.

رابعاً: قيود القصور التشريعي: إن غياب التنظيم التشريعي في العراق الخاص بالتطوع من شأنه أن يقف عائقاً أمام التنسيق بين المنظمات غير الحكومية والجهات الحكومية، بل ويجعلها رهينة المبادرات الفردية بدلاً من الإلزام الإداري، الأمر الذي يشكل حاجزاً كبيراً أمام المشاركة في التنمية ويقلل من فاعليتها.

خامساً: غياب الرؤية الإدارية: وأخيراً، فإن قصور النظرة الإدارية وغياب الإدراك لأهمية التطوع وقيمته في العراق يُعد من أهم معوقات الشراكة بين الدولة والقطاع التطوعي. فنظرة الدولة للعمل التطوعي باعتباره نشاطاً خاصاً بالمنظمات المدنية، وعدم وجود إدراك كافٍ بقيمته الاقتصادية من حيث توفير النفقات والمساهمة في تحقيق التنمية (فيصل، 2021، صفحة 72)، يُعد معوقاً رئيسياً يمنع الإدارة من التحول من إطار الرقابة الشديدة إلى نهج التسيير، ليكون العمل التطوعي نشاطاً موازياً للعمل الحكومي.

## المطلب الثالث: وسائل الإدارة في دعم العمل التطوعي (تحقيق العلاقة التكاملية)

يقصد بالعلاقة التكاملية في إطار بحثنا أن تتجاوز العلاقة بين القطاعين الحكومي والتطوعي العلاقة التقليدية القائمة على الرقابة والإشراف لتقوم على أساس التعاون الوظيفي والمسؤولية المشتركة تحقيقاً لأهداف التنمية، انطلاقاً من الدور الأساسي الذي يلعبه القطاع التطوعي، فهو مكمل ورافد للعمل الحكومي (الكثيري، 2014، صفحة 101-102). ففي ظل التحولات والتغيرات التي يمر بها العالم، أصبح العمل التطوعي أحد عناصر رأس المال الذي يمكن التعويل عليه في مواجهة العديد من التحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي كانت تؤرق المجتمع بأكمله (فيصل، 2021، صفحة 63). من هنا أصبح لزاماً على الإدارة في العراق،


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

بعد تحديد المعوقات الإجرائية والرقابية، أن تتبنى منهجاً متكاملاً لتحويل الإقرار الدستوري بالمشاركة المدنية إلى واقع إداري فعال، يضمن استدامة وفاعلية الجهود التطوعية في التنمية.

## الفرع الأول: وسائل الإصلاح التشريعي والمالي لتطوير العمل التطوعي

ندعو المشرع العراقي إلى تبني نظرية السلم الامتدادي التي نادى بها "سيدني ويب" ومؤداها أن تتولى الدولة مهمة توفير الخدمات للأفراد مسبقاً على أن يتولى القطاع التطوعي استكمال الناقص من هذه الخدمات والرعاية، فالجهود الحكومية تأتي أولاً لتكون الجهود التطوعية امتداداً لها (الكثيري، 2014، صفحة 102-103). فعلى الرغم من أن قانون المنظمات غير الحكومية رقم 12 لسنة 2010 قد أعفى المنظمات من ضريبة الدخل وضريبة القيمة المضافة والتعريفات والرسوم الجمركية وضرائب المبيعات (المادة 17 من القانون)، وهو ما يمكن عده نوعاً من التمويل غير المباشر لهذه المنظمات، إلا أننا نرى أن هذا التمويل غير المباشر بحاجة إلى تعديل، وعلى النحو الآتي:

1. الإلزام بالتمويل الحكومي المباشر وتوجيهه نحو الأهداف التنموية: على الرغم من أن المشرع العراقي أجاز للمنظمات غير الحكومية المشاركة في العطاءات الحكومية (المادة 14/ثانياً)، إلا أن تنظيمه كان قاصراً؛ إذ لم ينظم طبيعة العقد ولا آليات المساءلة القانونية عند إخلال طرفيه بالتزاماتهما. كما أن تطبيق تعليمات العقود الحكومية لسنة 2014 في هذا الشأن يُحوِّل التعامل مع المنظمة إلى متعهد تجاري، فلا يُؤخذ بنظر الاعتبار الهدف غير الربحي والرسالة الاجتماعية للمنظمة. لذا، يجب أن يخضع أي عقد إداري يُبرم مع المنظمات غير الحكومية في تطبيقه وتفسيره للهدف غير الربحي والرسالة الاجتماعية للمنظمة، وليس تعليمات العقود وحدها. ولهذا، يجب إصدار تعليمات تلزم الجهات الحكومية بالتحول من التعامل مع المنظمات عبر العطاءات التجارية إلى نموذج التمويل الحكومي الموجه والمرتبط بأهداف التنمية.

إضافة إلى ما تقدم، نرى ضرورة تبني التجربة السعودية بأن يتم إنشاء إطار مؤسسي لتنمية القطاع التطوعي أو حتى إناطة هذه المهمة بدائرة المنظمات غير الحكومية باعتبارها الجهة الإدارية الوحيدة المسؤولة عن إدارة المنظمات غير الحكومية بموجب الأمر الديواني رقم 495 لسنة 2013، لتتولى إلزام الدولة أولاً بالإسهام في تمويل المنظمات غير الحكومية عبر تخصيص مالي ضمن الموازنة العامة للدولة، مما يعد اعترافاً قانونياً وإدارياً بأن هذا القطاع يقدم خدمات عامة، ويرسخ نظرية الترابط بين الطرفين. ثانياً، إلزام الجهات الحكومية الممولة للمنظمات غير الحكومية بربط تمويلها بالأهداف التي تخدم أولويات التنمية، مما يجعل الإدارة قائداً وشريكاً في عملية التنمية بدلاً من الاكتفاء بمهمة الرقابة. هذا يخدم بشكل مباشر نظرية السلم الامتدادي ويُرسخ التأصيل الإداري للعمل التطوعي كجزء فاعل في سلسلة توصيل الخدمات الحكومية.

2. حوافز مادية ومعنوية للمتطوعين: لتحقيق التكامل بين القطاعين الحكومي والتطوعي، فإن إعفاء المنظمات غير الحكومية من الضريبة غير كافٍ، إذ يجب تحفيز المتطوعين بشكل مباشر لضمان استمرارية جهودهم


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

التطوعية. كما أن من شأنه توفير العدالة والحماية الإدارية والقانونية للمتطوع وجعله شريكاً رسمياً للدولة في تحقيق المصلحة العامة، فضلاً عن دعم الشباب. من هذا المنطلق، ندعو المشرع العراقي إلى تبني النموذج الفرنسي للخدمة المدنية التطوعية الذي يمنح المتطوعين مكافآت معنوية وتعويضات نقدية، مع ضرورة التمييز بينها وبين الأجر، حيث تُعد هذه المبالغ تعويضاً عما ينفقه المتطوع في أداء خدماته، ولا تُعد أجراً، حفاظاً على الطبيعة غير الربحية للعمل. ولضمان نجاح هذا النموذج وتلافي خطر إحلال العمالة المأجورة، الذي يُعد أبرز انتقادات التشريع الفرنسي، نرى ضرورة أن يرافق منح المزايا آليات رقابية إدارية وتشريعية تتمثل في:

– أن ينص المشرع صراحة في القانون على نفي رابط التبعية القانونية وعدم خضوع علاقة المتطوع لأحكام قانون العمل، والتأكيد على الطبيعة غير الخاضعة للضريبة والاشتراكات الاجتماعية للتعويض المالي، كدليل إداري وتشريعي على نفي صفة الأجر.

– تتولى الإدارة ممثلة بدائرة المنظمات غير الحكومية صرف هذه التعويضات بشكل مباشر عن الدولة، وتكون هي الجهة الرقابية الوحيدة المسؤولة عن تسجيل المتطوعين وقيد بياناتهم. كما تقوم بفرض رقابة مسبقة على المنظمات الراغبة في استضافة المتطوعين، لضمان ملاءمتها المالية ونفي سعيها للربح، ومنعها من استغلال المتطوعين كعمالة رخيصة، ما يحقق التوازن المطلوب بين تحفيز المتطوع وحماية سوق العمل.

## الفرع الثاني: وسائل الإدارة العامة والنماذج التطبيقية لتحقيق التأصيل الإداري

يركز هذا الفرع على متطلبات الإدارة العامة التي تُحوِّل النصوص الدستورية إلى واقع تنظيمي، على النحو الآتي:

أولاً: قدمنا سابقاً أن المنظومة القانونية العراقية تعاني من قصور تشريعي في هذا المجال، فقانون المنظمات غير الحكومية رقم 12 لسنة 2010 ركز على الكيانات الاعتبارية "المنظمات" متجاهلاً الفعل الإداري والبشري. من هنا نرى ضرورة تعديل القانون ليتولى تعريف وتنظيم العمل التطوعي ووضع نظام قانوني للمتطوع من خلال الاستفادة من تجارب الدول المقارنة التي أقرت صراحة بوجود العمل التطوعي كنشاط بحاجة إلى قانون ينظمه، وبما يضمن حقوق وواجبات المتطوع والإدارة ويشكل الأساس لتطبيق آليات التكامل بين القطاعين.

ثانياً: نقترح على المشرع العراقي تعديل قانون المنظمات غير الحكومية بما من شأنه منح الإدارة دوراً أكثر فاعلية في توجيه وتخطيط العمل التطوعي بدلاً من الاقتصار على التسجيل والرقابة للمنظمات غير الحكومية. إذ نرى أن يتم إنشاء وحدة خاصة بالتخطيط والربط للعمل التطوعي داخل دائرة المنظمات غير الحكومية، ويناط بها اختصاصات استراتيجية مستوحاة من المادة 77 من قانون ممارسة العمل الأهلي المصري والتي تلزم الوحدة بوضع استراتيجية العمل التطوعي وسياسات تنظيمه وخططه، فضلاً عن اختصاصات أخرى مثل تسجيل المتطوعين والإشراف على شؤونهم، وتسهيل الربط بينهم وبين الجهات المستفيدة، مما يرسخ نظرية الترابط في مرحلة التخطيط.


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

https://doi.org/10.61353/ma.0240043

ثالثاً: ضماناً لإسهام القطاع التطوعي مساهمة فعلية ومكملة لجهود الدولة وفقاً لمفهوم نظرية الامتداد السلمي، نرى ضرورة تعديل قانون المنظمات غير الحكومية وتعليماته بما من شأنه إلزام المنظمات غير الحكومية بمراعاة خطط الدولة التنموية واحتياجات المجتمع في أنظمتها الداخلية، كما هو الحال بالنسبة للمادة 14 من قانون ممارسة العمل الأهلي المصري، إذ نصت على أن "تعمل الجمعيات في مجالات تنمية المجتمع المحددة في نظامها الأساسي دون غيرها، وذلك مع مراعاة خطط الدولة التنموية واحتياجات المجتمع"، بما من شأنه ضمان توجيه هذه الجهود نحو تقديم الخدمات العامة وتحقيق التنمية.

رابعاً: ندعو المشرع العراقي إلى الاستفادة من تجربة المملكة العربية السعودية فيما يتعلق بإنشاء المنصات الرقمية في تسجيل المتطوعين وتوثيق الساعات التطوعية، بما من شأنه تحويل هذه الجهود من مجرد جهود فردية إلى رأس مال بشري وخبرة مقبولة إدارياً من قبل الدولة.

## الخاتمة

من خلال بحثنا في موضوع التأصيل الدستوري والإداري للعمل التطوعي وأثره في المشاركة المدنية (دراسة مقارنة)، توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، وعلى النحو الآتي:

### أولاً: الاستنتاجات

1. القصور في وضع نظام قانوني واضح ينظم دور المتطوعين وحقوقهم وواجباتهم. فعلى الرغم من إقرار الدستور العراقي بمبدأ المشاركة في الشؤون العامة، فإن التشريع العراقي الخاص بالمنظمات غير الحكومية يعاني من قصور جوهري، إذ ركز على التشكيلات الاعتبارية "المنظمات" وأهمل العنصر البشري المتمثل بالمتطوع.
2. أثبتت التجارب في الدول محل المقارنة أن الإدارة العامة الحديثة يجب أن تتبنى آلية التسجيل المركزي للمتطوع الفرد (سواء عبر تسجيل عقود التطوع، أم تسجيل ساعات العمل التطوعي)، وذلك لضمان الشفافية والمساءلة وتوفير الحماية القانونية والاجتماعية.
3. إشكالية التعامل المالي مع المنظمات غير الحكومية عبر آلية العطاءات التجارية تمثل عائقاً إدارياً وقانونياً يحول المنظمة إلى متعهد تجاري، ويتجاهل رسالتها الاجتماعية غير الربحية، مما يقوض العلاقة التكاملية.
4. غياب التخطيط الإداري يجعل دور دائرة المنظمات غير الحكومية في العراق محصوراً في التسجيل والرقابة، دون ممارسة اختصاص التخطيط والربط الوظيفي بين جهود المتطوعين وأولويات التنمية على النحو الممارس في نموذج الوحدة المركزية المصرية.

### ثانياً: المقترحات

1. يرى الباحث ضرورة تعديل قانون المنظمات غير الحكومية أو إصدار تشريع خاص للعمل التطوعي، يهدف إلى تعريف وتنظيم العلاقة التعاقدية للمتطوعين.


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

https://doi.org/10.61353/ma.0240043

2. يوصي الباحث بضرورة النص صراحة على حقوق المتطوعين، وعلى رأسها الحماية القانونية والحماية الاجتماعية (التأمين ضد حوادث العمل والضمان الصحي) خلال مدة التطوع، أسوةً بالنموذج الفرنسي في الخدمة المدنية التطوعية.
3. يرى الباحث لزوم إنشاء وحدة متخصصة بالتخطيط والربط للعمل التطوعي داخل دائرة المنظمات غير الحكومية، تُناط بها اختصاصات استراتيجية مستوحاة من المادة 77 من قانون العمل الأهلي المصري، لوضع استراتيجية العمل التطوعي، وتخطيطه، وتسهيل الربط بين المتطوعين والجهات المستفيدة.
4. يوصي الباحث المشرع العراقي بضرورة إلزام الجهات الحكومية بتخصيص تمويل مباشر وموجّه للمنظمات غير الحكومية يكون مرتبطاً ومُقيّداً بأهداف التنمية الوطنية التي تخدم نظرية السلم الامتدادي، بدلاً من التعامل معها عبر آليات العطاءات التجارية والاعفاءات الضريبية.
5. وأخيراً، يرى الباحث أنه من الأهمية بمكان استفادة المشرع العراقي من تجربة المملكة العربية السعودية في المنصات الرقمية، وذلك بإنشاء منصة وطنية لتسجيل المتطوعين وتوثيق ساعاتهم التطوعية، مما يضمن تحويل الجهود الفردية إلى خبرة عملية معترف بها إدارياً لدى الدولة، ويُعد الأداة التنفيذية لعملية القيد المركزي التي تضمن المساءلة والشفافية.

## المصادر:

1. الباز، داود عبد الرزاق. (2006). الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث (ط1). دار الفكر الجامعي.
2. الزبيدي، حسن عبد اللطيف. (2014). العمل التطوعي في العراق. مركز البيان للدراسات والتخطيط.
3. سالم، سماح سالم. (2012). التشريعات الاجتماعية (ط1). دار الثقافة.
4. الشيمي، عبد الحفيظ. (2001). القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانونين المصري والفرنسي. دار النهضة العربية.
5. عزاوي، عبد الرحمن. (2003). النظام القانوني للمنشآت المصنفة لحماية البيئة: دراسة مقارنة. مكتبة العلوم القانونية والإدارية، عالم الكتب.
6. الكعبي، محمد عبد الصاحب. (2016). التنظيم القانوني للعمل التطوعي: دراسة مقارنة (ط1). مكتبة الوفاء القانونية.
7. الكثيري، خالد بن مانع بن سعيد. (2014). واقع ممارسة العمليات الإدارية في المنظمات غير الحكومية. (بدون ناشر).
8. مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان. (2019). التعليق القانوني على اللائحة التنفيذية لقانون العمل الأهلي.
9. المندلاوي، علاء عبد الخالق، والدهان، أشرف. (2024). الحوكمة الرشيدة وتحقيق النجاح في منظمات المجتمع المدني (ط1). دار السرد.
10. منظمة السلام والحرية، منظمة أفق للتنمية البشرية، ومنظمة جسر إلى الإيطالية. (2024). المجتمع المدني في العراق: نشأته وإطاره القانوني والتنظيمي.
11. الحوسني، خالد جاسم إبراهيم. (2013). الدور الرقابي لمؤسسات المجتمع المدني وأثره في تنمية المجتمع في دولة الإمارات العربية المتحدة [رسالة ماجستير غير منشورة]. جامعة الشرق الأوسط.
12. نزيهة، خليل. (2016). معوقات العمل التطوعي في المجتمع المدني [أطروحة دكتوراه غير منشورة]. جامعة محمد خضير بسكرة.


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

13. بن حسني، جميلة. (2021). العمل التطوعي: مجاله، آثاره، معوقاته. مجلة المداد.
14. خروبي، فريدة. (2016). العمل التطوعي المؤسسي: إشكالياته وآليات تفعيله. مجلة العلوم الإنسانية، (44).
15. زكريا، نورا عيسى. (2022). المنهجية الجديدة للعمل الأهلي في مصر. مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، (82)، 692-708.
16. العقلا، عقيل بن محمد علي. (2024). التنظيم القانوني لعقد العمل التطوعي في ضوء النظام السعودي. مجلة جامعة أم القرى لعلم الشريعة والدراسات الإسلامية، (96).
17. العيسي، علي بن مسعود. (2021). دور منصة التطوع في تعزيز قيم التطوع لدى شباب وفتيات المملكة العربية السعودية. مجلة كلية التربية ببنها، (127).
18. فواوي، أحمد، وبوفرومي، أمينة. (2022). العمل التطوعي ودوره في تنمية قيم المواطنة. مجلة دراسات في علم اجتماع المنظمات، 10(1).
19. فيصل، عبد الله. (2021). سياسات العمل التطوعي في مصر. مجلة كلية السياسة والاقتصاد، (10).
20. كاظم، فاطمة خلف. (2023). المسؤولية المدنية للمسعف التطوعي. مجلة الباحث للعلوم القانونية، 1(2).
21. حميد، هند محمود. (2022). وسائل تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني في العراق. مجلة العلوم السياسية، (63).
22. Balmary, D. (2006). Fiche n°1 - définitions: Bénévolat, volontariat, salariat. France Bénévolat.
23. Janat, C., & Thierry, D. (2006). Petit guide juridique du bénévole. Notre Temps.
24. Ministère du Travail, du Plein Emploi et de l'Insertion. (2023). Guide pratique: Recourir au bénévolat à l'usage des organisateurs de grands événements sportifs. Direction générale du travail.
25. Reynaud, M. (2016). Le service civique volontaire, un dispositif d'affiliation sociale [Mémoire de master non publié]. Institut d'études politiques de Grenoble.
26. Cour de cassation, chambre sociale. (1980, May 31). Arrêt n° 99-42.697.
27. Cour de cassation, chambre sociale. (2001, May 31). Arrêt n° 99-21.111.
28. دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية. (1958).
29. النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية. (1992).
30. دستور جمهورية العراق. (2005).
31. دستور جمهورية مصر العربية. (2014).
32. قانون المنظمات غير الحكومية العراقي رقم 12 لسنة 2010.
33. قانون ممارسة العمل الأهلي المصري رقم 149 لسنة 2019.
34. نظام العمل التطوعي السعودي. (2020).
35. القانون الفرنسي رقم 241 لسنة 2010 المتعلق بالخدمة الوطنية التطوعية.


هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0