

الوظيفة العامة وأثرها في تحقيق المصلحة العامة

أ.م.د. شيماء مدلول عباس

shaema@nahrainuniv.edu.iq

جامعة النهريين / كلية الحقوق

Public Service and its Impact on Achieving the Public Interest

Dr. Shaimaa Madloul Abbas

shaema@nahrainuniv.edu.iq

Al-Nahrain University / College of Law



This work is licensed under a

[Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International \(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

المستخلص: تمثل الوظيفة العامة في الفكر القانوني والإداري "الذراع التنفيذية" للدولة، لأنها القناة العملية التي تتحول عبرها النصوص الدستورية والقانونية من مجرد قواعد مكتوبة إلى أفعال وقرارات وخدمات يلمسها المواطن في حياته اليومية، فالمصلحة العامة بوصفها الغاية الكبرى للنظام الإداري لا تتحقق تلقائياً بمجرد وجود دستور أو قوانين أو خطط حكومية، بل تتحقق حين يعمل المرفق العام بانتظام وعدالة وكفاءة، وحين يشعر المواطن أن الإدارة العامة لا تُدار بمنطق المزاج أو النفوذ أو الاستثناءات، وإنما بمنطق القاعدة والحق والمساواة. ومن هنا تظهر القيمة الجوهرية للوظيفة العامة، فهي ليست مجرد "عمل" يتقاضى الموظف عنه راتباً، بل هي موقع قانوني يتضمن اختصاصاً وسلطة ومسؤولية، ويُرتب واجبات تتصل بالنظام العام وبحماية المال العام وبحسن سير المرافق وبحقوق الأفراد

الكلمات المفتاحية:- الوظيفة العامة , المصلحة العامة , القانون , الدستور

Abstract : In legal and administrative thought, the public service represents the "executive arm" of the state. It is the practical channel through which constitutional and legal texts are transformed from mere written rules into actions, decisions, and services that citizens experience in their daily lives. The public interest, as the ultimate goal of the administrative system, is not automatically achieved simply by the existence of a constitution, laws, or government plans. Rather, it is realized when public institutions operate regularly, fairly, and efficiently, and when citizens feel that public administration is not run according to whims, influence, or exceptions, but rather according to the principles of law, justice, and equality. This is where the intrinsic value of the public service emerges. It is not merely a "job" for which an employee receives a salary, but a legal position that includes jurisdiction, authority, and responsibility, and entails duties related to public order, the protection of public funds, the proper functioning of public services, and the rights of individuals.

Keywords: Public service, public interest, law, constitution

مقدمة :- تُمثل الوظيفة العامة في الفكر القانوني والإداري "الذراع التنفيذية" للدولة، لأنها القناة العملية التي تتحول عبرها النصوص الدستورية والقانونية من مجرد قواعد مكتوبة إلى أفعال وقرارات وخدمات يلمسها المواطن في حياته اليومية، فالمصلحة العامة بوصفها الغاية الكبرى للنظام الإداري لا تتحقق تلقائياً بمجرد وجود دستور أو قوانين أو خطط حكومية، بل تتحقق حين يعمل المرفق العام بانتظام وعدالة وكفاءة، وحين يشعر المواطن أن الإدارة العامة لا تُدار بمنطق المزاج أو النفوذ أو الاستثناءات، وإنما بمنطق القاعدة والحق والمساواة. ومن هنا تظهر القيمة الجوهرية للوظيفة العامة، فهي ليست مجرد "عمل" يتقاضى الموظف عنه راتباً، بل هي موقع قانوني يتضمن اختصاصاً وسلطة ومسؤولية، ويترتب واجبات تتصل بالنظام العام وبحماية المال العام وبحسن سير المرافق وبحقوق الأفراد. وتتضاعف أهمية هذا الموضوع في العراق تحديداً، لأن الإدارة العامة هناك واجهت خلال العقود الأخيرة اختبارات صعبة تتعلق بإعادة بناء المؤسسات، وضبط العلاقة بين السياسي والإداري، ومحاربة الفساد، وإرساء معايير الخدمة العامة الحديثة التي تقيس الأداء بالمرجات لا بالنوايا.^١

فإن البحث في الوظيفة العامة وأثرها في تحقيق المصلحة العامة في العراق لا يعني الاكتفاء بشرح المفاهيم، بل يعني أيضاً تحليل البنية الدستورية التي نظمت شؤون الوظيفة العامة الاتحادية، وقراءة القوانين الأساسية المنظمة للخدمة والانضباط، وربط ذلك كله بالتحديات الواقعية مثل فجوة التطبيق، وضعف بعض أدوات التقييم، وتعارض المصالح، وتباين مستويات المساءلة .

ويُضاف إلى ذلك أن الدستور العراقي وضع أطراً مهمة تتصل بالمساواة وتكافؤ الفرص والهيئات المستقلة الرقابية، وبالطعن في القرارات الإدارية، وكلها موضوعات تمس صميم الوظيفة العامة بوصفها مجالاً تجسد فيه السلطة التقديرية للإدارة وتُختبر فيه شرعية القرارات وإمكان انحرافها عن المصلحة العامة .

إشكالية البحث :- تتمثل الإشكالية المحورية في السؤال التالي: إلى أي مدى تؤدي "الوظيفة العامة" في العراق دورها القانوني والواقعي في "تحقيق المصلحة العامة"؟ ويتفرع عن ذلك أسئلة تفصيلية، ما المقصود بالوظيفة العامة من زاوية الفقه والقانون؟ وكيف تُعرّف المصلحة العامة وما حدودها وضوابطها؟ وكيف نظم الدستور العراقي مؤسسات الخدمة العامة الاتحادية والهيئات الرقابية؟ وما مضمون القواعد التشريعية المتعلقة بالتعيين والحقوق والواجبات والانضباط؟ وما أثر تعارض المصالح والفساد الإداري على تحويل الوظيفة العامة من "أداة لتحقيق المصلحة العامة" إلى "أداة لتحقيق مصلحة خاصة"؟ ثم ما الحلول القانونية والمؤسسية القادرة على تعزيز هذا الدور وإعادة الثقة بمؤسسات الخدمة العامة.^٢

أهمية البحث :- تتبع أهمية البحث من أن الوظيفة العامة تمسّ المواطن مباشرة: أي خللٍ فيها يعني خللاً في الخدمة العامة، وفي العدالة الإدارية، وفي الحماية الفعلية للحقوق. كما أن الوظيفة العامة هي البيئة التي تتجلى فيها فكرة "دولة القانون" من خلال شرعية القرار الإداري، والتسبب، والرقابة، والمساءلة، والشفافية. وعندما يقرر الدستور مثلاً عدم

(دراسة مقارنة)، مجلة المحقق الحلي للعلوم "مفاهيم الوظيفة العامة ودورها في العنوان الوظيفي" الحسني وعلي عبيس خضير، صادق محمد علي^١ القانونية والسياسية، المجلد ٤، العدد ٣ (٣٠ أيلول ٢٠٢٢) ص ٣٨.

أحمد سمير عبد الرحيم و د. زينب أحمد عوين، "البيات التصدي لتعارض المصالح في نطاق الوظيفة العامة" (دراسة مقارنة)، مجلة النهرين للعلوم القانونية، مجلد ٢٣، العدد ١، (٣١ آذار ٢٠٢١)، ص ٢١ .

تحسين القرارات الإدارية من الطعن، فهذا ليس ترفاً نظرياً، بل ضمانة جوهرية تمنع الإدارة من الانفراد بالسلطة خارج الرقابة، وهو ما ينعكس بدوره على توجيه الوظيفة العامة نحو المصلحة العامة لا نحو الاعتبارات الضيقة.

منهج البحث :- يعتمد "البحث المنهج الوصفي-التحليلي" لوصف المفاهيم الأساسية وتحليل النصوص الدستورية والقوانين المنظمة للوظيفة العامة، مع الاستفادة من المنهج الاستقرائي عند ربط القواعد النظرية بالتحديات العملية عبر ما ينشر من تقارير رقابية رسمية مثل تقارير هيئة النزاهة الاتحادية وديوان الرقابة المالية الاتحادي بوصفها مرآة تعكس واقع الأداء الإداري وواقع حماية المال العام.

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للوظيفة العامة والمصلحة العامة

المطلب الاول : ماهية الوظيفة العامة وطبيعتها القانونية

الفرع الاول : تعريف الوظيفة العامة وتمييزها عن العمل الخاص

والمركز القانوني للموظف

تقوم فكرة الوظيفة العامة في القانون الاداري على ان الدولة لا تمارس وجودها العملي في حياة الناس عبر النصوص وحدها، بل عبر جهاز بشري من الموظفين يتولى تشغيل المرافق العامة وتقديم الخدمات واتخاذ القرارات الادارية اليومية باسم الدولة، لذلك ينظر الى الوظيفة العامة بوصفها "موقعا قانونياً" داخل تنظيم عام، وليست مجرد عمل يدار بمنطق العلاقة التعاقدية الخاصة، فالعمل الخاص غالباً ما يقوم على عقد بين طرفين متساويين نسبياً، تحدد ارادتهما نطاق الالتزامات والحقوق، بينما الوظيفة العامة تتشكل اساساً بفعل قواعد القانون العام، وتخضع لمبدأ الشرعية، وتتصل مباشرة بحسن سير المرفق العام واستمراره، وهو ما يجعل ارادة المشرع والتنظيم الاداري هي التي تحدد شروط شغل الوظيفة وحقوق الموظف وواجباته وحدود سلطته ومسؤوليته، ومن هنا يصبح الموظف العام في مركز قانوني يختلف في جوهره عن مركز العامل في القطاع الخاص، ليس من حيث الراتب فقط، بل من حيث طبيعة الالتزام، فالموظف مكلف بخدمة عامة، وادائه لا يقاس بالانتاجية، بل يقاس ايضاً بمدى احترامه للمشروعية والحياد والمساواة، وبقدرته على ترجمة اهداف المرفق الى خدمة فعلية للمواطنين دون تمييز او تعسف.

وفي السياق العراقي، يظهر هذا المعنى بوضوح في "قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل"، بوصفه أحد "القوانين الاساسية التي تنظم" شريحة واسعة من موظفي دوائر الدولة، اذ يضع اطاراً عاماً لسريان احكامه، وينظم جانباً من الحقوق والواجبات والامتيازات بما يعكس فلسفة ان الوظيفة العامة علاقة ينشئها القانون وينظمها، وليست مجرد اتفاق خاص قابل للتبدل وفق رغبات الاطراف.¹

ومن زاوية أكثر عمقاً، فان تعريف الوظيفة العامة لا يكتمل دون ربطها بوظيفتها الاجتماعية، فهي اداة لتحقيق المصلحة العامة عبر انتظام المرافق، لذلك حين نعرف الوظيفة العامة فاننا لا نقف عند كونها "مجموعة واجبات" او "عمل دائم"، بل نركز على كونها اختصاصاً يمنح لصاحبه سلطة معينة داخل المرفق، وهذه السلطة تقابلها مسؤوليات وضوابط، لان استعمال السلطة داخل الادارة إذا انفلت من الضبط القانوني تحول الى خطر على الحقوق والحريات وعلى ثقة المجتمع بالدولة. ولهذا يحرص الفقه الاداري على ابراز ان الموظف العام يعمل باسم الدولة ويصدر عنه تصرف قد

د. عبد السلام خلف حويجة، القانون الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص ٢١٤ .¹

ينتج اثرًا قانونياً على الافراد، وبالتالي فإن الوظيفة العامة تمزج بين عنصر الخدمة وعنصر السلطة، وهذا المزج هو ما يبرر وجود نظام خاص للواجبات والانضباط والمساءلة.

الفرع الثاني: اركان الوظيفة العامة وخصائصها

إذا أردنا تفكيك الوظيفة العامة الى اركانها الرئيسية نجد انها تقوم على ثلاث حلقات مترابطة، اولاً: الموظف العام بوصفه شخصاً طبيعياً اسند اليه اختصاص داخل تنظيم الدولة، ثانياً: المرفق العام الذي يمارس من خلاله العمل ويتحقق عبره هدف الخدمة العامة، ثالثاً: السلطة الادارية التي تمنح الاختصاص وتضع حدود الاداء وتراقب وتحاسب. وعلى هذا الاساس، ليست الوظيفة العامة "شاعلاً" فردياً معزولاً، بل هي جزء من نظام ادارته تؤثر فيه قواعد التنظيم الوظيفي، وتؤثر في سياسة الموارد البشرية، وتؤثر في طبيعة المرفق الذي يعمل داخله الموظف. فالموظف في مرفق خدمي مباشر مثل الصحة او البلدية او التعليم يواجه الجمهور يومياً، وتصبح قيم الحياد والشفافية في سلوكه جزءاً من قيمة الخدمة ذاتها. بينما الموظف في مرفق رقابي او مالي قد لا يواجه الجمهور مباشرة لكنه يواجه المال العام والوثائق والقرارات، فتكون الدقة والنزاهة هنا جزءاً من حماية المصلحة العامة.¹

اما خصائص الوظيفة العامة فأبرزها الاستمرارية، لان المرفق العام لا يمكن ان يتوقف كلما تغيرت الظروف او تبدلت الادارات؛ فإحتياج الناس للخدمة دائم، وهذا يفرض على المشرع والادارة توفير نظام وظيفي مستقر يضمن استمرار تقديم الخدمة. ومن خصائصها كذلك خضوعها لمبدأ الشرعية، بمعنى ان كل تصرف وظيفي يجب ان يقوم على سند قانوني او تنظيمي، وان السلطة الممنوحة للموظف ليست ملكاً شخصياً، بل اختصاص مرتبط بالمنصب وبالغاية العامة، ومن خصائصها ايضاً الطابع التنظيمي للعلاقة، حيث يمكن للمشرع تعديل شروطها وواجباتها بما ينسجم مع متطلبات المرفق العام، مع ضرورة التوازن بين متطلبات التنظيم وضمانات الموظف حتى لا تتحول الوظيفة العامة الى بيئة طاردة للكفاءة، كما تتميز الوظيفة العامة بوجود نظام للمساءلة والانضباط، وهو ما يبرره كون الخطأ الوظيفي لا يضر رب عمل فقط، بل قد يعطل مرفقاً عاماً ويمس حقوق الجمهور، لذلك افرد المشرع العراقي قانوناً خاصاً بإنضباط الموظفين يحدد الواجبات والمحظورات والعقوبات والاليات الاجرائية.²

وتبرز هنا خاصية دقيقة لكنها اساسية: الوظيفة العامة ليست مجرد التزام "بالعمل"، بل التزام "بالحياد" ايضاً، فالموظف حين يقدم خدمة او يتخذ قراراً ادارياً يجب ان يتجرد من الاعتبارات الشخصية والعلاقات الخاصة والضغط غير المهنية، لان اي انحياز يخلق تمييزاً فعلياً، حتى لو كانت النصوص متساوية. ولهذا فإن فكرة النزاهة وتعارض المصالح تصبح جزءاً من خصائص الوظيفة العامة لا امراً خارجياً عنها، لان وجود مصلحة خاصة متداخلة مع القرار الوظيفي يهدم الثقة ويقوض المساواة ويحول السلطة العامة الى منفعة خاصة، وهو ما يتناقض مع جوهر الوظيفة العامة بوصفها اداة لخدمة المجتمع لا لخدمة الذات.

المطلب الثاني

مفهوم المصلحة العامة وضوابط توجيه الوظيفة العامة نحوها

الفرع الاول: ماهية المصلحة العامة في القانون الاداري وعلاقتها بالمرافق العامة

د. عدي سمير حليم، أساس الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، مجلة المعهد، "مجلة علمية محكمة مفتوحة المصدر"، العدد ١، ٢٠٢٣، ص ٣١٢. 1.

د. حليم عدي سمير، القانون الاداري العراقي، دار السنهوري للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٣، ص ٢٢٣. 2.

المصلحة العامة هي الغاية التي تبرر وجود الادارة العامة وتمنح قراراتها المشروعية الاجتماعية قبل المشروعية القانونية، غير ان هذه العبارة تبدو واسعة إذا لم نضع لها محتوى عملياً، فالمصلحة العامة في التطبيق الاداري تتجسد في صور متعددة، انتظام سير المرافق العامة، ضمان وصول الخدمة للجمهور بعدالة، حماية المال العام، المحافظة على النظام العام في معناه الاداري، وتحقيق قدر معقول من الكفاءة في الانفاق والاداء. لهذا فهي ليست فكرة اخلاقية مجردة، بل معيار يوجه السلوك الاداري ويوفر تبرير اختصاصات الادارة وسلطتها التقديرية، والوظيفة العامة هنا هي الوعاء البشري لتحقيق هذه المصلحة، فحين يعمل الموظف بكفاءة ووفق القانون تتحقق المصلحة العامة عبر الخدمة، وحين يهمل او يتعسف او يستغل منصبه تتضرر المصلحة العامة ليس نظرياً فقط بل واقعياً في حياة الناس.¹

وترتبط المصلحة العامة بالمرفق العام ارتباطاً عضوياً، لان المرفق العام هو الاداة المؤسسية التي تنتج الخدمة العامة. فلو تخيلنا ان الدولة تمتلك قوانين ممتازة لكنها لا تملك مرفقاً يعمل بكفاءة، فلن يتحقق شيء للمواطن، لذلك ينظر الفقه الاداري الى حسن سير المرفق بوصفه القلب العملي للمصلحة العامة، ومن ثم فان كل ما يتعلق بالوظيفة العامة من تنظيم واختيار وتدريب وتقييم ومساءلة هو في حقيقته وسائل لحماية حسن سير المرفق. ومن هذه الزاوية، نفهم لماذا يشدد القانون على واجبات الموظف مثل الانضباط والدقة والمحافظة على كرامة الوظيفة وعدم استغلالها، لان هذه الواجبات ليست قيوداً اخلاقية فقط، بل ضمانات لسير المرفق وتحقيق المنفعة العامة.

كما ان مفهوم المصلحة العامة لا ينعزل عن مبادئ العدالة الادارية، فالمصلحة العامة ليست منفعة "للدولة كجهاز" على حساب الافراد، بل هي مصلحة المجتمع بما فيه الافراد، ولذلك فإن تقديم الخدمة العامة او اتخاذ القرار الاداري ينبغي ان يوازن بين هدف الادارة وبين حقوق المواطنين، وعندما تفشل الادارة في هذا التوازن، تظهر صورة خطيرة ان تتحول المصلحة العامة الى "ذريعة" لتبرير تجاوز القواعد او انتهاك المساواة او تفضيل فئة، وهنا لا نكون امام مصلحة عامة حقيقية بل امام انحراف عن الغاية.²

الفرع الثاني: ضوابط المصلحة العامة في العمل الوظيفي (الشرعية، التناسب، عدم الانحراف، المساواة)

حتى تبقى المصلحة العامة معياراً قانونياً لا شعاراً فضفاضاً، وضع الفقه والقضاء مجموعة ضوابط تضبط توجيه الوظيفة العامة نحوها. اول هذه الضوابط هو مبدأ الشرعية: بمعنى ان الموظف العام لا يملك ان يتصرف خارج حدود اختصاصه، ولا ان ينشئ لنفسه قواعد من عنده، ولا ان يطبق التعليمات بشكل انتقائي، لان ذلك يهدم المساواة ويخلق ادارة "شخصية" بدل الادارة "القانونية". الشرعية هنا ليست مجرد احترام حرفي للنص، بل احترام لفلسفة النص ايضاً، فالقانون حين ينظم الاجراءات والاختصاصات انما يضع سياجاً لحماية الافراد وحماية المرفق في الوقت نفسه. ولهذا ترى ان التشريعات العراقية المنظمة للوظيفة العامة تؤكد على واجبات متعددة تتصل بالالتزام بالقوانين والتعليمات والمحافظة على المال العام وحسن السلوك الوظيفي.³

١. أحمد سمير عبد الرحيم، ود. زينب أحمد عوين، مصدر سابق، ص ٣٣.

٢. هيئة النزاهة الاتحادية، التقرير السنوي لعام ٢٠٢٤، موقع الكتروني -

https://nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=9812

د. عبد الرزاق عبد الواحد، شرح احكام الوظيفة العامة في القانون، بغداد، مطبعة العاني، سنة ٢٠١١، ص ٤٤.

الضابط الثاني: هو مبدأ التناسب، وهو من اهم الضمانات الحديثة ضد تعسف السلطة التقديرية، فحتى لو كان هدف القرار الوظيفي او الاداري يندرج تحت المصلحة العامة، يجب ان تكون الوسيلة متناسبة مع الهدف، لا تشدد بلا سبب، ولا اجراءات مفرطة تثقل على المواطن او تضر به دون ضرورة، ولا عقوبات ادارية لا تتناسب مع الفعل. وهذا المبدأ مهم جداً في الوظيفة العامة لان الموظف هو من يطبق الاجراءات على الناس، قبول معاملة، رفض طلب، فرض شرط، اتخاذ اجراء رقابي. إذا لم يفهم الموظف منطق التناسب فسيتحول تطبيق القانون الى قسوة شكلية تعطل المرفق بدل ان تخدمه. وقد نبهت دراسات عراقية ومواد بحثية حديثة الى ضرورة قراءة المصلحة العامة داخل إطار المبادئ الدستورية والقيود القانونية التي تمنع الادارة من التضخم في سلطتها تحت عنوان المصلحة العامة.^١

الضابط الثالث: هو عدم الانحراف بالسلطة، وهو ضابط شديد الصلة بالوظيفة العامة، والانحراف بالسلطة يعني ان يستخدم الموظف او الادارة صلاحية منحت لتحقيق غاية عامة من اجل غاية اخرى غير مشروعة، كتحقيق منفعة شخصية او تصفية حساب او تفضيل قريب او خدمة طرف، وهذا النوع قد يكون أخطر من الخطأ العادي، لانه يضرب ثقة المجتمع في حياد الدولة. لذلك تركز الكتابات الحديثة حول النزاهة على ان تضارب المصالح هو بيئة خصبة للانحراف، وان الوقاية منه لا تتم فقط بالعقوبة، بل ايضاً بتدابير مؤسسية مثل الافصاح ومدونات السلوك والتدريب والرقابة الفعالة.^٢

الضابط الرابع: هو المساواة وتكافؤ الفرص في التطبيق الوظيفي اليومي. فالمساواة ليست مادة دستورية فقط، بل هي سلوك اداري متكرر، الموظف حين يسرع معاملة لشخص ويبطئها لآخر دون سبب مشروع، فهو أنتج تمييزاً عملياً، وحين يشترط اوراقاً اضافية على مواطن دون غيره فهو أنتج تمييزاً. وحين يفسر التعليمات لصالح جهة ويشدد على جهة اخرى فهو أنتج تمييزاً. لذلك فان توجيه الوظيفة العامة نحو المصلحة العامة يمر عبر ترسيخ ثقافة المساواة داخل الدائرة، واعتماد اجراءات واضحة وشفافة، وتوثيق القرار، ووجود رقابة ادارية عليها. وهذا كله يعيدنا للفكرة الاساسية، المصلحة العامة لا تتحقق بخطاب عام، بل تتحقق حين تصبح الاجراءات الادارية عادلة ومفهومة وقابلة للمراجعة، وحين يصبح الموظف مقتنعاً ان هيبة الدولة ليست في التعقيد، بل في العدالة.^٣

المبحث الثاني

الأساس الدستوري والتنظيم القانوني للوظيفة العامة في العراق

المطلب الأول: الأساس الدستوري والمؤسسي للوظيفة العامة

الفرع الأول: المبادئ الدستورية الحاكمة للوظيفة العامة (المساواة وتكافؤ الفرص والطعن بالقرارات الإدارية)

د. ماجد راغب الحلوي، الوسيط في القانون الاداري، ط٢، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية سنة ٢٠١٠، ص٤١٨ .^١

هيئة النزاهة الاتحادية، التقرير السنوي لعام ٢٠٢٤.^٢

د.علي محمد بدير واخرون، الوسيط في القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، سنة ٢٠١١، ص١٤٤.^٣

يقوم تنظيم الوظيفة العامة في العراق، من زاوية دستورية، على فكرة محورية مفادها أن الوظيفة العامة ليست غنيمة ولا امتيازاً لفئة، بل هي وسيلة لتحقيق المصلحة العامة عبر جهاز إداري يعمل وفق القانون ويخضع للرقابة. وهذه الفكرة لا تُقال بوصفها "شعاراً"، بل تتجسد في نصوص دستورية تضع قيوداً واضحة على الإدارة عند التعيين، وعند الترقية، وعند اتخاذ القرارات الإدارية المؤثرة في المراكز القانونية للأفراد، ومن أهم هذه النصوص مبدأ المساواة أمام القانون الذي يمنع التمييز بين العراقيين لأي سبب، وهو أساس لازم لكي تكون الوظيفة العامة طريقاً عادلاً لتوزيع الفرص لا وسيلة لإدامة اللامساواة. فحين تنقيد الإدارة بمبدأ المساواة، فإن قراراتها في التعيين والترقية والانتداب والتدريب لا تعود قرارات "مجاملة" أو "نفوذ"، بل تصبح قرارات يُفترض أن تبررها معايير موضوعية تتعلق بالكفاءة والاستحقاق واحتياجات المرفق العام.

ويرتبط بهذا المبدأ نص دستوري أكثر التصاقاً بموضوع الوظيفة العامة وهو تكافؤ الفرص بوصفه حقاً مكفولاً لجميع العراقيين، مع التزام الدولة باتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيقه. ودلالة هذا النص ليست نظرية، فهو يفرض على الدولة، عند إدارة الوظيفة العامة، أن تتبنى إجراءات عملية تمنع غلق الوظيفة العامة أمام المؤهلين بسبب الانتماءات أو العلاقات أو الاعتبارات غير المهنية، وتلزمها بتطوير آليات الإعلان عن الوظائف، وشفافية المنافسة، وضبط معايير المفاضلة، لأن الوظيفة العامة إذا لم تتحقق فيها عدالة الفرص فإنها تتحول إلى سبب مباشر للإضرار بالمصلحة العامة، إذ تضعف كفاءة الجهاز الإداري وتختل ثقة المجتمع بالدولة ويصبح الوصول للخدمة العامة غير متوازن .

ثم تأتي قاعدة دستورية بالغة الأثر في سلوك الإدارة والموظف العام، وهي "حظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن"، وهذه القاعدة تعني ان القرار الإداري ليس "نهائياً" بمعزل عن الرقابة، وأن المواطن أو الموظف المتضرر يمتلك طريقاً للطعن وفقاً للقانون، وفي جوهرها، هذه القاعدة تحمي المصلحة العامة بطريقتين متلازمتين: الأولى أنها تحمي الفرد من تعسف الإدارة، والثانية أنها تدفع الإدارة إلى تحسين جودة قراراتها لأن القرار الذي لا يستند إلى سبب مشروع أو الذي يشوبه انحراف أو تمييز يصبح مهدداً بالإلغاء أو بالمراجعة، وبذلك يصبح الموظف العام في واقع الأداء أكثر التزاماً بالتسبب وبالقانون وبالحياد، لأن القرار الإداري لا يعود عملاً إدارياً "داخلياً" بل عملاً قابلاً للفحص، وهو ما يصب في مصلحة انتظام المرفق العام واستقرار المعاملات¹

والأهم هنا أن هذا البناء الدستوري يجعل "المصلحة العامة" ليست ذريعة لإطلاق يد الإدارة، بل إطاراً قانونياً مقيداً بالدستور والحقوق. فالمصلحة العامة الحقيقية في دولة القانون ليست في توسيع سلطة الإدارة بلا ضابط، بل في خلق إدارة قوية لكن منضبطة، فعالة لكن خاضعة للمساءلة، قادرة على اتخاذ القرار لكن قابلة للرقابة، وهذا بالضبط ما تريده الوظيفة العامة كي تؤدي دورها، موازنة بين قدرة الإدارة على تسيير المرافق وبين ضمانات تمنع تحويل الوظيفة العامة إلى وسيلة للإضرار بحقوق المواطنين أو لإهدار الثقة العامة.

الفرع الثاني

البنية المؤسسية الدستورية لحماية الوظيفة العامة (الهيئات الرقابية + مجلس الخدمة + القضاء الإداري)

د. مازن راضي ليلو، القانون الإداري، دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص ١٣. ¹

لا تكتمل الحماية الدستورية للوظيفة العامة بمجرد إعلان المبادئ، إذ تحتاج هذه المبادئ إلى مؤسسات قادرة على تحويلها إلى واقع. ولهذا نص الدستور العراقي على هيئات مستقلة تقوم بدور رقابي مباشر يمس الوظيفة العامة في أخطر نقاطها، (المال العام والنزاهة)، فقد اعتبر الدستور هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية من الهيئات المستقلة ذات المكانة الخاصة، وربطها برقابة مجلس النواب، وهذه الصياغة ليست شكلية، لأن استقلال هذه الهيئات يعني أن وظيفة الموظف العام لا تُقاس فقط بإنتاج الخدمة، بل تُقاس أيضاً بمدى التزامه بضوابط النزاهة ومنع تعارض المصالح وحسن إدارة المال العام، وبعبارة أوضح، حين توجد رقابة مستقلة تتبع البرلمان وتقدم تقارير وتدقيقات، يصبح الموظف العام جزءاً من منظومة مساءلة مؤسسية، فتراجع فرص تحويل الوظيفة إلى "مصلحة خاصة"، وتتززز فرص توجيهها نحو المصلحة العامة.

وفي صلب التنظيم الدستوري للوظيفة العامة يأتي النص على "مجلس الخدمة العامة الاتحادي" بوصفه مجلساً "يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية بما فيها التعيين والترقية"، مع إحالة "تنظيم تكوينه واختصاصاته إلى القانون". ودلالة هذا النص شديدة الأهمية، لأن "التعيين والترقية" هما قلب الوظيفة العامة، فمن خلالهما تُبنى الكفاءة أو يُبنى التسييس، ومن خلالهما تتأسس العدالة أو تتأسس المحسوبية، فإذا كان المجلس فعالاً ومستقلاً بمعايير مهنية، فإنه يحوّل الوظيفة العامة إلى مسار تنافسي يستند إلى الاستحقاق ويعزز الثقة العامة، أما إذا ضعفت فعاليته أو تعطلت وظائفه، فإن الوظيفة العامة تصبح عرضة لتدخلات تضعف المرفق العام وتفقد الإدارة حيادها، وهو ما يضر بالمصلحة العامة مباشرة.¹

ويأتي "قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩" ليعكس هذه الفلسفة صراحةً، إذ يقرر أن الغاية هي "تنظيم شؤون الوظيفة العامة وتحريرها من التسييس والتحزب" وبناء دولة المؤسسات وتطوير "العمل في دوائر الدولة"، وهذه عبارات قانونية ثقيلة المعنى، فهي تجعل من الوظيفة العامة مشروعاً لبناء الدولة المؤسسية، لا مجرد إدارة ملفات توظيف، فحين يتحدث القانون عن "تحرير الوظيفة من التسييس" فإنه يضع معياراً واضحاً: أي قرار توظيف أو ترقية يبتعد عن الكفاءة ويتجه للولاء يعتدي على فلسفة القانون وعلى المصلحة العامة.

ومن الضمانات المؤسسية الأكثر اتصالاً بملاحظة الدكتور حول "الهوامش ومن أين هذا الكلام"، أن الوظيفة العامة في العراق لا تُحمى فقط بالهيئات الرقابية، بل أيضاً عبر القضاء الإداري وقضاء الموظفين الذي يشكل ذراعاً قضائياً لحماية الشرعية داخل الإدارة، فموقع مجلس القضاء الأعلى يوضح أن "التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ (رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣)" نص على استحداث "محاكم القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين" وإنشاء "المحكمة الإدارية العليا"، وأن محكمة قضاء الموظفين تختص "بالنظر في الدعاوى الناشئة عن العقوبات الانضباطية" على "موظفي الدولة والقطاع العام"، وكذلك في "دعاوى حقوق الخدمة المدنية" وفق "قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل". وهذا مهم جداً في البحث، لأن وجود "قضاء موظفين" يعني أن قرارات الانضباط والترقية والحقوق الوظيفية ليست مجرد سلطة داخلية للوزارة، بل مجال قابل للتقاضي، وهو ما يحمي المصلحة العامة عبر منع التعسف والانحراف وفرض معيار الشرعية.

¹ هيئة النزاهة الاتحادية، التقرير السنوي لعام ٢٠٢٤، مصدر سابق

كما أن نشر وزارة العدل إشعار صدور "قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩" ضمن وقائع رسمية يعزز فكرة أن القضاء الإداري في العراق تطور تشريعياً ليصبح أكثر قدرة على ضبط أعمال الإدارة، وهو ما ينعكس بالضرورة على ضبط سلوك الموظف العام وقرارات الإدارة المرتبطة بالوظيفة العامة، وبذلك يمكن القول إن المصلحة العامة تصان بثلاث طبقات متكاملة داخل هذا الفرع، طبقة دستورية (المبادئ)، طبقة مؤسسية رقابية (النزاهة والرقابة المالية ومجلس الخدمة)، وطبقة قضائية (القضاء الإداري وقضاء الموظفين). وكل طبقة تضع قيوداً أو معياراً يمنع الوظيفة العامة من الانحراف عن دورها الأصلي.

المطلب الثاني

الأساس التشريعي للوظيفة العامة (الخدمة والانضباط) وآثاره على سلوك الموظف وتحقيق المصلحة العامة

الفرع الأول

"قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل" (نطاق السريان والحقوق والواجبات وتوازن المرفق مع حق

الموظف)

يمثل "قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل حجر الأساس التشريعي لتنظيم العلاقة الوظيفية في العراق، لأنه يحدد نطاق سريان أحكام الخدمة على "الموظفين والمستخدمين في دوائر الحكومة ممن يتقاضون رواتبهم من الميزانية العامة" (أو وفق الصيغ التي يقررها القانون وتعديلاته)، أي أنه يرسم الإطار العام لمن هو "داخل" منظومة الوظيفة العامة ومن هو "خارجها"، وهذه النقطة ذات أهمية بحثية، لأن تحديد نطاق السريان يعني تحديد من تنطبق عليه واجبات الوظيفة العامة ومن يخضع لقواعدها الخاصة، وبالتالي تحديد من يمكن مساءلته تأديبياً ضمن النظام الإداري، ومن يتم تنظيمه ضمن نظم أخرى.

ثم إن فلسفة قانون الخدمة المدنية لا تتوقف عند التعريف، بل تتجسد في محاولة تشريعية لصناعة توازن حساس بين أمرين: استقرار الموظف وحقوقه من جهة، واستمرارية المرفق العام وعدم تعطله من جهة أخرى. ويتضح ذلك في تفاصيل كثيرة داخل القانون، مثل تنظيم الراتب عند التعيين، وتنظيم الإجازات، وتنظيم شروط منح بعض الحقوق بما لا يخل بالمصلحة العامة، ومن الأمثلة المباشرة الدالة على أن المصلحة العامة "حاضرة" داخل نص الخدمة المدنية نفسه، النص الذي يقرر منح الإجازة الاعتيادية بشرط عدم الإخلال بالمصلحة العامة، مع وضع قيد يمنع الإدارة من "الامتناع عن منح الإجازة" لهذا السبب مدة "تزيد على حد معين" (بحسب نص المادة المشار إليها في النسخة المنشورة)، وهذه الصياغة تكشف جوهر فلسفة الوظيفة العامة، حق الموظف ثابت، لكن تفعيله مرتبط بانتظام المرفق، وفي الوقت نفسه لا يجوز للإدارة أن تتذرع بالمصلحة العامة لتجمد حق الموظف إلى ما لا نهاية¹.

د. عبد السلام خلف حويجة، مصدر سابق، ص ٢٣٦. ¹

ومن زاوية تحليلية، هذا النوع من النصوص مهم جداً لإبراز فكرة أن المصلحة العامة ليست "سوطاً" بيد الإدارة فقط، بل هي معيار يوازن بين حاجة الدائرة لاستمرار العمل وبين حق الموظف في الراحة والإجازة، وهذا التوازن نفسه هو الذي يجعل الوظيفة العامة صالحة لتحقيق المصلحة العامة، لأن موظفاً بلا حقوق يتحول إلى عامل متوتر قليل الإنتاج وربما أكثر قابلية للفساد، وإدارة بلا سلطة تنظيمية تتحول إلى جهاز عاجز عن حماية انتظام المرفق، لذلك يظل قانون الخدمة المدنية إطاراً لتثبيت الاستقرار الوظيفي الذي يعد شرطاً مسبقاً لجودة الخدمة العامة.

١. والأهم أن الحقوق التي يمنحها قانون الخدمة المدنية ليست غاية في ذاتها، بل وسيلة لضمان أداء أفضل: الإجازات، الرواتب، تدرج الخدمة وغيرها، هي أدوات لإدارة المورد البشري للدولة، فإذا حُسن تطبيق هذه الأدوات وفق القانون ومعايير العدالة، تتحقق المصلحة العامة عبر رفع كفاءة الجهاز الإداري وزيادة جودة الخدمة العامة، وإذا أسيء تطبيقها أو حُرقت عن معاييرها، تتحول إلى أبواب تمييز أو هدر، وهو ما يضر بالمصلحة العامة.¹

الفرع الثاني

"قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل" (الواجبات والمحظورات والعقوبات

والضمان القضائي)

إذا كان قانون الخدمة المدنية يرسم الإطار العام للعلاقة الوظيفية، فإن "قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة المعدل" ١٩٩١ يمثل العمود الفقري لضبط السلوك الوظيفي، لأنه يحدد الواجبات والمحظورات ويرتب الجزاءات التأديبية عند الإخلال، مع رسم إجراءات المساءلة، ومن حيث الفلسفة، يقوم قانون الانضباط على فكرة بسيطة لكنها جوهرية، الوظيفة العامة ليست "حقاً مالياً" فقط، بل "التزام" تجاه المجتمع، والإخلال بهذا الالتزام يضر بالمصلحة العامة لأن أثره لا يقع على الإدارة كجهاز فقط، بل يقع على المواطنين الذين يتعطل حقهم في خدمة منتظمة وعادلة، وتنتضح علاقة الانضباط بالمصلحة العامة في أن القانون لا يعاقب لمجرد العقاب، بل يهدف إلى حماية المرفق العام من مظاهر الإهمال والتقصير وإساءة استعمال السلطة والتجاوزات التي تمس الثقة العامة .

هيئة النزاهة الاتحادية، التقرير السنوي لعام ٢٠٢٤، مصدر سابق، موقع الكتروني.¹

وحين تُطبق قواعد الانضباط بعدالة، فإنها تنتج أثراً إيجابياً: الأول ردع السلوك الوظيفي الضار، والثاني تعزيز الثقة بأن الإدارة لا تحمي المخالف لأنها "إدارة"، بل تحاسبه لأنها مسؤولة أمام المجتمع، ولهذا يتكامل قانون الانضباط مع الضمانات الدستورية، فالدستور يمنع تحصين القرارات من الطعن، وقانون الانضباط يضع الإطار التأديبي، والقضاء الإداري، قضاء الموظفين يفتح الطريق لمراجعة هذه القرارات عند النزاع. وهنا تظهر أهمية ما أشار إليه مجلس القضاء الأعلى في بيانه عن "محكمة قضاء الموظفين"، إذ يذكر أن هذه المحكمة تختص "بالنظر في الدعاوى الناشئة عن فرض العقوبات الانضباطية على موظفي الدولة والقطاع العام"، ويعرض أمثلة للعقوبات التي تُفرض من الوزير أو رئيس الدائرة مثل: "قطع الراتب، التوبيخ، إنقاص الراتب، تنزيل الدرجة، الفصل، العزل"، كما يقرر اختصاصها أيضاً "بدعاوى حقوق الخدمة المدنية" وفق "قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل". ودلالة هذا الكلام في بحثك قوية جداً، لأن وظيفة الانضباط لا تحقق المصلحة العامة إذا كانت أداة تعسف، ولا تحققها إذا كانت أداة حماية للمخالفين، لكنها تحققها عندما تكون خاضعة لقضاء متخصص يوازن بين سلطة الإدارة وحقوق الموظف. وهذا التوازن هو الذي يمنع الإدارة من الانحراف باسم "المصلحة العامة"، ويمنع الموظف من الإفلات من المسؤولية باسم "الحقوق"، وبذلك يمكن صياغة نتيجة تحليلية داخل هذا الفرع: إن قانون الانضباط، مع قضاء الموظفين، يشكلان معاً "حزام أمان" للوظيفة العامة، فالقانون يحدد الالتزام والجزاء، والقضاء يضمن المشروعية والعدالة، والنتيجة هي توجيه الوظيفة العامة نحو المصلحة العامة عبر سلوك وظيفي منضبط، وقرار إداري قابل للمراجعة، وخدمة عامة أكثر انتظاماً.^١

الخاتمة :-

أولاً: النتائج :-

- ١- أن الوظيفة العامة في العراق هي حجر الزاوية في تحقيق المصلحة العامة، لأنها المجال الذي تُختبر فيه شرعية الدولة بصورة يومية، فالدستور وضع الإطار القيمي والمؤسسي، والقوانين رسمت قواعد الخدمة والانضباط.
- ٢- ان تحقق المصلحة العامة يبقى رهيناً بقدرة الإدارة على تحويل هذه البنية إلى ممارسة مهنية عادلة وشفافة، وكلما اقتربت الوظيفة العامة من الكفاءة والحياد والنزاهة، اقتربت الدولة من المصلحة العامة فعلاً .
- ٣- ان التحديات العملية، مثل التسييس وتعارض المصالح وضعف معايير التقييم الموضوعي، تؤثر سلباً على كفاءة الجهاز الإداري وعلى ثقة المجتمع بالادارة العامة .

ثانياً : التوصيات :-

- ١- تطوير آليات موضوعية حديثة لتقييم الاداء الوظيفي، تقوم على مؤشرات قياس قابلة للتحقق، وربط الترقيّة والحوافز بنتائج الاداء الفعلي .
- ٢- تفعيل منظومة الافصاح عن تعارض المصالح واعتماد مدونات سلوك وظيفي ملزمة، مع تنظيم برامج تدريبية دورية لترسيخ ثقافة النزاهة والحياد .

علي محمد بدير واخرون، مصدر سابق، ص ١٥.^١

٣- تعزيز التكامل المؤسسي بين الاجهزة الرقابية والسلطات التنفيذية لضمان تنفيذ التوصيات الرقابية وعدم الاكتفاء باصدار التقارير .

٤- ترسيخ ثقافة الخدمة العامة بوصفها رسالة ومسؤولية اجتماعية، لا مجرد وظيفة راتبية، عبر ادماج مفاهيم الاخلاقيات المهنية في برامج التأهيل والتدريب .

قائمة المراجع

اولا : الكتب القانونية :-

- ١-حليم عدي سمير، القانون الاداري العراقي، دار السنهوري للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٣.
- ٢-عبد الرزاق عبد الواحد، شرح احكام الوظيفة العامة في القانون، بغداد، مطبعة العاني، سنة ٢٠١١
- ٣-عبد السلام خلف حويجة، القانون الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠ .
- ٤-علي محمد بدير وآخرون، الوسيط في القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، سنة ٢٠١١ .
- ٥-مازن راضي ليلو، القانون الاداري، دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩
- ٦-ماجد راغب الحلو، الوسيط في القانون الاداري، ط٢، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية سنة ٢٠١٠ .

ثانيا : المجالات القانونية :-

- ١-أحمد سمير عبد الرحيم و د.زينب أحمد عوين،"آليات التصدي لتعارض المصالح في نطاق الوظيفة العامة" (دراسة مقارنة)، مجلة النهرين للعلوم القانونية، مجلد ٢٣، العدد ١، (٣١ اذار ٢٠٢١) .
- ٢-صادق محمد علي الحسيني وعلي عبيس خضير، "مفاهيم الوظيفة العامة ودورها في العنوان الوظيفي"(دراسة مقارنة)،مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية،المجلد ١٤،العدد ٣(٣٠ ايلول ٢٠٢٢) .
- ٣-عدي سمير حليم، أساس الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، مجلة المعهد، "مجلة علمية محكمة مفتوحة المصدر"، العدد ١٤، ٢٠٢٣ .

ثالثاً: المصادر الالكترونية :-

- ١-هيئة النزاهة الاتحادية، التقرير السنوي لعام ٢٠٢٤ ، موقع الكتروني :-
https://nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=9812