Journal Of the Iraqia University (76-9) October (2026)

ISSN(Print): 1813-4521 OnLine ISSN:2663-7502
Journal Of the Iraqia University
available online at: https://www.mabdaa.edu.iq

الواجبات في نظرية العمل الحكومي وخصائص سيادة القانون

اسم المشرف: استاذ مشارك علي مشهدي

قسم القانون العام/ كلية القانون/ جامعه قم /قم /إيران

الباحثة/ أحلام قاسم حبيب الجنابي,قسم القانون العام, كلية القانون, جامعة قم,قم , إيران

Obligations in the Theory of Government Action and the Characteristics of the Rule of Law

Ali Mashhadi
Associate Professor, Department of Public and International Law, Faculty of Law, University of Qom,Qom, Iran
droitenviro@gmail.com
Ahlam Qasim Habib Al-Janabi
PhD student, publicLaw , Faculty of Law,University of Qom ,Qom, Iran
Dzxbhfa @ gmail.com

الملخص:

يتناول البحث التحول المفاهيمي والتطبيقي في طبيعة السلطة التنفيذية عبر النظر إلى العمل الحكومي بوصفه "منظومة واجبات والتزامات قانونية" وليس مجرد اختصاصات أو امتيازات تقديرية. تهدف الدراسة إلى بيان دور نظرية الواجبات في تجسيد الخصائص الجوهرية لمبدأ سيادة القانون كالعمومية، التجرد، العلانية، واليقين القانوني — ومدى انعكاس ذلك على حماية الحقوق والحريات الفردية ورسم حدود السلطة التقديرية للإدارة. ولتحقيق هذه الأهداف، اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي التأصيلي لتفكيك مفاهيم الواجب الإيجابي والسلبي للحكومة، والمنهج المقارن لبيان تطبيقات الرقابة القضائية (الإدارية والدستورية) على أعمال الإدارة. وتوصلت الدراسة إلى جملة من النتائج، أبرزها: أن مشروعية العمل الحكومي أصبحت ترتبط بمدى كفالة الحكومة لواجباتها التأسيسية والإجرائية، وأن خصائص سيادة القانون لا تتحقق إلا بتحويل النص القانوني إلى التزام عملي حارس للتوقعات المشروعة للمواطنين. واختتمت الدراسة بتقديم مجموعة من التوصيات؛ كان من أهمها ضرورة النص الصريح في التشريعات الإدارية على أهداف الواجب الوظيفي، وتوسيع نطاق مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناجمة عن امتناعها أو تقاعسها عن أداء واجباتها الإيجابية.

الكلمات المفتاحية: العمل الحكومي، نظرية الواجبات، سيادة القانون، السلطة التقديرية، الرقابة القضائية، المشروعية الإدارية..

Abstract

This study examines the conceptual and practical shift in the nature of executive power by analyzing governmental action through the lens of legal duties and obligations rather than merely discretionary powers or sovereign privileges. The research aims to demonstrate how the "Theory of Duties" operationalizes the core characteristics of the Rule of Law—such as generality, abstraction, publicity, and legal certainty—and assesses its impact on safeguarding individual rights and constraining administrative discretion.Adopting a analytical and comparative legal methodology, the study decomposes the affirmative and negative duties of the state while evaluating judicial review mechanisms (administrative and constitutional) over executive decisions.The findings indicate that the legitimacy of governmental action is intrinsically linked to the effective fulfillment of its foundational and procedural duties, and that the characteristics of the Rule of Law remain theoretical unless translated into operational mandates that protect citizens' legitimate expectations. The study concludes with several recommendations, emphasizing the explicit codification of functional duties in administrative statutes and expanding state liability for omissions or delays in delivering mandatory public services.

Keywords: Governmental Action, Theory of Duties, Rule of Law, Administrative Discretion,.

مقدمة:

تُعتبر مسألة "الاستثناءات على سيادة القانون" من أدق وأخطر الموضوعات في الفقه القانوني والإداري؛ لأنها تعالج الإشكالية الأزلية بين ضرورة التزام الدولة بـ مبدأ المشروعية (خضوع الحكام والمحكومين للقانون) من جهة، وحق الدولة في الحفاظ على بقائها وأمنها القومي عند مواجهة أزمات وطوارئ كبرى لا تسعفها القواعد القانونية العادية لمواجهتها من جهة أخرى.

أولًا: أهمية الموضوع

١. تُبرز نظرية العمل الحكومي القائمة على الواجبات أن الدولة ليست مجرد سلطة ممتلكة للحقوق والصلاحيات، بل هي مؤسسة خادمة مكلفة بإنفاذ واجبات محددة (مثل تقديم الخدمات العامة، حماية الأمن، وتحقيق العدالة الاجتماعية).

٢. تأصيل فكرة الواجب يُلزم جهاز الدولة باتخاذ قرارات تستند إلى معايير المصلحة العامة والشرعية القانونية، بعيداً عن المزاجية أو الاستبداد أو المصالح الفردية للفاعل السياسي.

٣. تشكيل خريطة الواجبات الحكومية يضمن أن تكون السلطة التنفيذية هي أول الخاضعين للقانون؛ إذ لا تصبح سيادة القانون مجرد شعار، بل تتجسد عمليةً في أداء الحكومة لواجباتها وفق الحدود التي رسمها القانون.

٤. من الناحية القانونية لا يمكن للحقوق والحريات (كالحرية الشخصية، حق الملكية، وحق التعبير) أن تتحقق فعلياً ما لم يرافقها واجب إيجابي وسلبي على الحكومة:

٥. تحديد الواجبات بدقة يضع المعيار القانوني والأخلاقي الذي يمكن على أساسه محاسبة السلطة التنفيذية أمام القضاء (المشروعية الإدارية) وأمام البرلمان (المسؤولية السياسية).

ثانيًا: أهداف البحث

١. وضع حدود واضحة للصلاحيات الإدارية، بحيث لا تُمارس السلطة إلا بصفتها تنفيذاً لواجب قانوني مُقرر دستورياً أو تشريعياً، مما يحظر على الحكومة التصرف خارج إطار الاختصاص.

٢. تحويل المبادئ النقدية لسيادة القانون (كالعمومية، والتجرد، والعلانية، واليقين القانوني) من مجرد نصوص جامدة إلى معايير ملزمة تحكم كيفية أداء الإدارة لمهامها اليومية.

٣. إيجاد سند قانوني مُحكم يُتيح للقضاء الإداري والدستوري سحب القرارات غير المشروعة أو التعويض عن الأضرار الناجمة عن تقاعس الإدارة عن أداء واجباتها أو التعسف في استخدام سلطتها.

٤. توجيه العمل الحكومي نحو تحقيق غايات المصلحة العامة، وضمان اعتماد القرارات الإدارية على أسباب واقعية وقانونية سليمة تعيد ضبط استخدام "السلطة التقديرية" للإدارة.

٥. إتاحة آليات واضحة تُمكّن المؤسسات الرقابية والتشريعية من تقييم أداء الحكومة بناءً على نسبة تحقق الواجبات المنوطة بها مدىً وزماناً.

٦. تحويل عقيدة الإدارة العامة لتكون في خدمة الأفراد، مما يُعزز الشرعية الإجرائية والأخلاقية للحكومة، ويدعم الاستقرار السياسي والمواطنة الفاعلة.

ثالثًا: مشكلة البحث والأسئلة

تكمن مشكلة البحث في وجود فجوة تطبيقية بين النص القانوني وممارسات السلطة التنفيذية في واقع العمل الإدار ؛ حيث تُفهم السلطة التقديرية للحكومة في كثير من الأحيان بكونها سلطة مطلقة وليس بكونها "واجباً وتكليفاً دستورياً وقانونياً مقيداً بغايات المصلحة العامة".وترتب على هذا الفهم المزدوج عدة مشكلات منها صعوبة الضبط المفهومي لمدى التزام الإدارة بالقيام بوظائفها الإيجابية (تقديم الخدمات وحماية الحريات) دون الوقوع في انحراف استعمال السلطة، كذلك ضعف الآليات الكفيلة بتحويل الخصائص النظرية لسيادة القانون (كالعمومية، التجرد، العلانية، واليقين القانوني) إلى ضوابط حارسة للقرارات الإدارية والتنفيذية.وتتفرع عن مشكلة البحث سؤال رئيسي تتبعه مجموعة من الأسئلة الفرعية الموجهة للدراسة:

السؤال الرئيسي

كيف تُساهم نظرية "الواجبات" في إعادة هيكلة العمل الحكومي، وما مدى انعكاس ذلك على كفالة خصائص سيادة القانون وتحقيق المشروعية الإدارية؟

الأسئلة الفرعية

ما ماهية "نظرية الواجبات" في الفكر القانوني والإداري المعاصر؟ وكيف تحولت عقيدة الدولة من مفهوم "صاحب السلطة" إلى "المكلف بالواجب"؟

كيف تُؤثر واجبات الحكومة على تجسيد خصائص سيادة القانون (كالعمومية، العلانية، عدم الرجعية، واليقين القانوني) في القرارات الإدارية؟

ما هي الحدود الفاصلة بين "السلطة التقديرية" و"الالتزام الصارم بالواجب القانوني" في الأداء التنفيذي للعمل الحكومي؟

ما هي آليات الرقابة (القضائية والبرلمانية) الكفيلة بمساءلة الحكومة عند إخلالها بوجباتها الوظيفية أو تجاوزها لمعايير سيادة القانون؟

رابعًا: منهج البحث

اعتمدت الدراسة منهجية البحث الوصفي والتحليلي المقارن لدراسة الواجبات في نظرية العمل الحكومي وخصائص سيادة القانون ، من خلال معايير وقواعد دقيقة ترتبط ارتباطاً قوياً بجوهر المشكلة موضوع البحث من خلال مقارنة واقع التطبيق القانوني وهذه المقارنة في ضوء ومنظور السياسة القانونية لجلب المنافع في واقع القانون العراقي.

المبحث الأول: خصائص سيادة القانون

تتمثل خصائص سيادة القانون في عدد من المحاور هي:

أولا: المسؤولية السياسية لأعضاء السلطة التنفيذية

تختلف المسؤولية السياسية عن المسؤوليات الجزائية والمدنية حيث ليس لها ماهية قضائية وإنها تخضع لتقييم السلطة التشريعية وتفتقر إلى الضمانة التنفيذية الجزائية والحقوقية، وإن ضمانتها التنفيذية تنحصر في الإقالة أو الاستقالة التي يقدمها المسؤول صاحب السمة السياسية عن منصبه.ينسب مفهوم المسؤولية السياسية إلى التاريخ البرلماني البريطاني، بعد التطورات السياسية التي حصلت في القرن الرابع عشر في بريطانيا، أصبح من حق البرلمان اتهام أي وزير أو مسؤول حكومي يرتكب مخالفات في أداء وظائفه عن طريق إجراءات خاصة بتوجيه الاتهام وإدانته وإصدار مجلس الأعيان الحكم عليه بعقوبات في غاية من الشدة[١].علاوة على أنواع الرقابة التي تحدثنا عنها إلى الآن هناك نوع آخر لإشراف السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية تحت عنوان الرقابة السياسية وهو إشراف ومراقبة مستمرة يمارسها المجلس على العمل السياسي لأعضاء السلطة التنفيذية.فالمسؤولية السياسية للوزراء حيال المجلس التشريعي تعتبر كنقطة عطف في القوة والاقتدار البرلماني، خاصة ضمن إطار الدستور الذي يمنح البرلمان صلاحية منح الثقة إلى أعضاء الحكومة وحجبها عنهم بحيث يمكنه إنهاء عمر الحكومة وخدمات وزرائها وفقا للدستور[٢].معظم الحقوقيين يرون أن مبدأ مسؤولية الوزراء هو أكبر حربة يمكن أن يستخدمها البرلمان في علاقته مع السلطة التنفيذية التي ترجح كفة الميزان لصالحها عادة لإعادة التوازن لصالحه إلى حد ما.إن أسلوب المسؤولية السياسية يدخل اليوم ضمن اهتمامات معظم الدول ذات النظم البرلمانية وإن العنوان السياسي يعتبر مناسبا لها بسبب إن السلطة التشريعية تتمتع بإشراف مستمر على أعمال السلطة التنفيذية، فهي تشرف على سياستها منذ بداية تشكيل الحكومة وأثناء استمرار أعمالها ضمن إطار الروابط بين السلطات[٣].إن دستور الجمهورية الإسلامية يعتمد البرلمانية في تبين الروابط بين السلطات. ففي النظم البرلمانية تتمتع السلطة التشريعية بالحد الأعلى من الاقتدار على السلطة التنفيذية استنادا إلى ماهية الروابط بين السلطات فيها. وأهم ما يؤكد وجود هذا الاقتدار هو آلية العمل لمختلف أنواع الإشراف الذي تمارسه السلطة التشريعية على التنفيذية. وإن أهم هذه الآليات وأكثرها مبدئية هي آلية الإشراف السياسي.والمسؤولية السياسية التي يمارسها المجلس على السلطة التنفيذية هي على نوعين: المسؤولية الفردية والمسؤولية الجماعية. فعندما يتم مؤاخذة وزير واحد فإنها المسؤولية الفردية وعندما تؤاخذ الحكومة بأجمعها فستكون المسؤولية الجماعية هي التي استخدمت حيالها.ويلاحظ وجود تباين بين دساتير الدول حول هذا الموضوع حيث نجد إن دساتير ألمانيا الفدرالية واليابان تتحدث عن المسؤولية الجماعية المشتركة للوزراء وقد اتخذت جانب الصمت حيال المسؤولية الفردية، أما في فرنسا الوزراء مسؤولين افراديا أمام الجمعية الوطنية التي يمكنها حجب الثقة عن وزير واحد. ففي الدول التي تكون فيها مهمة الوزراء غير مشروطة بتنفيذ سياسة البرلمان يجري التأكيد على المسؤولية الفردية. ففي الاتحاد السوفيتي السابق وأوروبا الشرقية حسب أنظمتها الشيوعية سلفا يأتي حق عزل الوزراء وكما اعتمادهم ضمن صلاحيات البرلمان ذلك تحقيقا عمليا لنوايا البرلمان، وبما إن الفاصل الزمني بين عقد جلسات البرلمان يستغرق مرور فترة طويلة فإن هيئة الرئاسة في السلطة التشريعية تلتئم خلال هذا الفاصل لتقوم بعزل الوزراء أو تنصبهم وترفع تقريرا بهذا الشأن إلى وقد تبنت أغلب التشريعات الرقابة الإدارية القضائية على ميزانية أعمال الحكومة الا انها تباين بأسلوب الرقابة المتبع فمنها من ينص على الرقابة الالغاء الرقابة المباشرة ومنها من أتبع الرقابة بطريق الدفع بعدم الشرعية الرقابة غير مباشرة الرقابة الامتناع ومن الدول فضل اعتماد اسلوب يجمع ما بين الدعوى الاصلية والدفع بعدم الشرعية الدفع الفرعي [٤]الرقابة عن طريق الدعوى الاصلية رقابة الالغاء والمراد منها ألغاء تشريع المخالف للتشريعات بدعوى أصلية وليس بمناسبة نزاع معروض على القضاء ، واذا تأكد القضاء في هذه الحالة من عدم شرعية القانون فانه يقضى بإلغائه، وباثر رجعي وفي مواجهة الكافة [٥] ،وللرقابة القضائية بطريق الدعوى المباشرة رقابة الالغاء ، صورتين رقابة الالغاء السابقة على صدور القانون ورقابة الغاء اللاحقة على صدور القانون .

أ الرقابة الالغاء السابقة :

هي الرقابة على القانون وهو في دور التكوين أي قبل صدوره فمشرعات القوانين التي يقرها البرلمان لابد ان ترسل الى رئيس الدولة لإصدارها ، وقد يرى رئيس الدولة احالتها الى محكمة خاصة يحددها الدستور للتحقق من شرعية القانون قبل اصداره ، وتحريك الرقابة في هذه الحالة يوكل عادة الى رئيس الدولة او احدى سلطاتها باختلاف التشريعات الدول ، وليس للأفراد حق الطعن في القانون قبل أصدراه لانعدام المصلحة لديهم في التشكيك في شرعية ما دام انه لم يصدر بعد وبالتالي لم يطيق بحقهم ومن التشريعات التي اخذت بالرقابة بطريق الالغاء السابقة تشريع ايرلندا الحرة لعام ١٩٣٧[٦] ومن الدولة اخذت بهذه الرقابة تشريع سوريا ١٩٥٠ وكذلك تشريعها الحالي ١٩٧٣[٧] وكذلك تشريع البحرين لعام ٢٠٠٢

ب رقابة الالغاء اللاحقة :

الرقابة الإدارية القضائية بطريق الدعوى المباشرة رقابة الالغاء كقاعدة عامة رقابة لاحقة على صدور القانون وبغية الطعن بعدم شرعية يجب ان ترفع دعوى الى الجهة القضائية التي حددها الدستور وفي حالة عدم شرعية تصدر المحكمة حكما بإلغاء القانون فهي رقابة الغاء لاحقة على صدور القانون ومن الدول التي اخذت بهذه الرقابة تشريع سويسرا لعام ١٨٧٤ وتشريع النمسا لعام ١٩٤٥ . [٨]ويوصف هذا الاسلوب من اساليب الرقابة الإدارية القضائية على ميزانية أعمال الحكومة بالهجومي كونه يخول صاحب الشأن الحق في الطعن بعدم شرعية القانون بصورة مباشرة امام المحكمة المختصة طالبا إلغائه لمخالفته التشريع ، دون ان ينتظر تطبيق القانون عليه ، وتوصف هذه الدعوى بأنها دعوى موضوعية باعتبار ان حكم الالغاء يسري في مواجهة الافراد وسلطات الدولة كافة التشريعية – التنفيذية – القضائية اذ تكون السلطة التشريعية ملزمة بإعادة النظر في القانون المقضى بعدم شرعية واستبداله بغيره ما لم يخول التشريع ذات المحكمة صلاحية ألغاء القانون مباشرة . [٩]

• : طريقة الدفع بعدم الشرعية رقابة الامتناع : الاخذ بهذه الطريقة معناه ان الدفع بعدم الشرعية يكون اثناء نظر دعوى امام القضاء فيدفع احد الخصوم بعدم شرعية القانون المثار بهذا النزاع واذا بأن للقاضي مخالفة القانون للتشريعات فانه في هذا الحالة يستجد تطبيق القانون المخالف والقاضي في هذا العمل لا يقوم الا بدوره الطبيعي في النص الاعلى ، وهذه الرقابة توجد سواء نص التشريع على ذلك ام لم ينص والاصل في هذه الرقابة انه ليست لها حجية مطلقة بمعنى انه في حالة الاستبعاد نص قانوني لمخالفة التشريع من احدى المحاكم فان ذلك لا يلزم بقية المحاكم الاخرى كما انه لا يقيد حتى المحكمة التي اصدرته ، اذا تستطيع ان تعود هذه المحكمة نفسها وتطبيق هذا القانون في نزاع اخر لاشك ان ذلك سوف يؤدي الى الاضطراب وعدم الثقة في احكام المحاكم لذلك فان القوانين غالبا ما تسند الدفع بعدم الشرعية امام اي محكمة ولكن الفصل في عدم الشرعية يكون من اختصاص محكمة واحدة . [١٠]

٢– تقدير الرقابة الإدارية القضائية: [١١]

أ : تقدير الرقابة الإدارية القضائية بطريق الدعوى المباشرة رقابة الإلغاءتمتاز رقابة الالغاء بأثرها الحاسم في مواجهة القوانين وللوائح غير الشرعية اذ تعمل على الغائها واعدامها ، وبهذا تصان الحقوق وتحفظ الحريات المنصوص عليها في التشريعات من تعسف واستبداد السلطة التشريعية كما تمتاز بأنها تجعل السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في وضع تسعيان فيه الى تماشي التشريعات الصادرة منهم مع احكام التشريعات ر خشية الغائها كما انها تحفظ استقرار المعاملات وثبات الاوضاع القانونية ووحدتها بالغائها التشريع المخالف للتشريعات لكافة السلطات والافراد ومع هذه المزايا يعيب الفقة الدستوري على رقابة الالغاء بانها تشكل تدخلا صريحا للقاضي في عمل المشرع مما يعد أنتهاكا لمبدا الفصل بين السلطات وتغلبا للسلطة القضائية على السلطات الاخرى . [١٢]

٢ : تقدير الرقابة الإدارية القضائية بطريق الدفع بعدم الشرعية :

تمتع الرقابة الإدارية القضائية بطريق الدفع بعدم الشرعية يعده مميزات اهمها منعها الافراد حق الطعن بالتشريعات المخالفة للتشريعات كما انها رقابة مرنه وبسيطة يمكن رفعها امام المحاكم على اختلاف درجاتها فضلا عن ذلك فأنها تتناغم مع مبدا الفصل بين السلطات اذ لا تدخل في عمل المشرع بالغاء القوانين الصادرة منه وانما ينصب عملها على الامتناع عن تطبيقها دون المساس بها . [١٣]ومع ذلك ، فقد انتقدت هذه الطريقة على اساس انها تحل القضاة محل المشرع في تقدير مدى مطابقة لأحكام التشريعات [١٤] وقد يعاب عليها ايضا بتناقص الاحكام اذا يؤدي اكتساب الحكم الصادر بالامتناع للحجية النسبية الى قصرة على اطراف النزع دون ان يمتد الى السلطات او المحاكم الاخرى . [١٥]

تمثلت الرقابة بأهم معالمها القضائية وهي الفصل بين السلطات:

بدأ الفصل بين السلطات هو من وسائل تطبيق مبدأ خضوع الحكام للقانون، وضمانة من ضمانات تطبيق الحقوق والحريات العامة للإفراد فقد نصت عليه اغلب المواثيق والاتفاقيات سواء اكانت الدولية الراعية لحقوق الإنسان، باعتباره ركيزة من ركائز الديمقراطية، ومنها العالمي لحقوق الإنسان

الصادر عن منظمة الأمم المتحدة وذلك في عام ١٩٤٨ في مادته العاشرة بقولها "ان الجميع الأفراد على السواء الحق في محاكمة مالية عادلة علنية امام محكمة مستقلة محايدة تقرر حقوق الأفراد وواجباته أي سلطة قضائية مستقلة وغير خاضعة للسلطات الاخرى" من كذلك فقد استقر هذا المبدأ وهو عبارة عن اغلب التشريعات العالم باعتباره مظهرا مظاهر الدولة القانونية الشرعية، ومنها الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ الذي يكون قد تضمن النصوص التي تؤكد هذا المبدأ منها المادة ٤٧ التي نصت على "تتكون السلطات الاتحادية من السلطات وهي التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها وهي عبارة عن مهماتها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات[١٦]ويعني هذا المبدأ في ظل الدولة القانونية وهي عبارة عن تنظيم العالقة بين السلطات العامة الثالثة في الدولة وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وهي أيضا السلطة القضائية ومنع استبداد سلطة الأخرى أو بعبارة اخرى ان السلطة توقف السلطة إذا ما تجاوزت حدودها أو تعسفت باستعمال سلطتها.وحيث ان وظائف الدولة ثالثة هي التشريع وتقوم بها السلطة التشريعية ووظيفة التنفيذ وتقوم بها السلطة التنفيذية ووظيفة القضاء وتقوم بها السلطة القضائية، وهذا المبدأ يعني الفصل التام أي استقلال كل سلطة عن الأخرى استقالا تاما.[١٧] وإنما هنالك تعاون وتوازن بين السلطات وذلك لتحقيق الهدف المنشود من هذا المبدأ إلا وهو منع الاستبداد وطغيان الحكام وصون الحقوق والحريات العامة بما يضمن حسن سير المرافق العامة للدولة .ويتمثل هذا التعاون من خلال ان السلطة التشريعية حيث تشرع القوانين، تنفذ تقوم بتنفيذها السلطة التنفيذية من خلال ادارتها، اما السلطة القضائية فهي أيضا القوانين لكنها تمارس دورها في الرقابة الإدارية القضائية أي مدى مطابقة القانون المشرع من قبل السلطة التشريعية للتشريعات، بالإضافة إلى مراقبة اعمال السلطة التنفيذية ومدى مطابقتها للقانون أي تقييد سلطتها بما يضمن حقوق الانسان.مما تقدم يتبين لنا اهمية وجود مثل هذه الوسائل في كل دستور لكي يمكن اعمال مبدأ خضوع الحكام للقانون، وبالتالي حماية الحقوق سواء أو الحريات العامة للإفراد، ولكن لا يمنح وجود هذه الوسائل من توافر وسائل اخرى يمكن ان تستعين بها المجتمعات السكانية بهدف تقييد السلطة وعدم استئثارها منها على سبيل المثال-:إن الرقابة الإدارية القضائية على ميزانية أعمال الحكومة تلعب دورا اساسيا من خلال الأهمية التي تمثل فيها صياغه ما يعرف بالتمثيل الخاص بالحقوق والواجبات وذلك من خلال التمثيل التشريعي الديمقراطي وهذه الأهمية التي اعطاها الدستور العراقي جاءت من خلال النقاط الأساسية وتعد الرقابة الإدارية القضائية ركيزة اساسيه للحفاظ على القوانين وعلى الشرعية على القوانين تقضيهم إن مبدأ خضوع الحكام للقانون هو واحد من اهم المبادئ التشريعية التي ناضلت من اجلها اغلب شعوب العالم في القرون الوسطى ومن اجل اقرار الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، فهو يمثل الضمانة الحقيقية لحماية حقوق و حريات الأفراد.ان هذا المبدأ وجد في الدول التي تؤمن بالحقوق الفردية أو ما تسمى الليبرالية التي تقدس الفرد وتجعل من الدولة حارسة له ويعني ذلك ان ما يعرف بهذا المبدأ ينحصر في هذه الدول وإنما هو هدف تسعى كل شعوب الارض إلى تحقيقه[١٨]يقصد الفقه القانوني من التقييد، ان تكون سلطة الدولة وصلاحياتها ضعيفة، بل على العكس من ذلك هو اعطاء السلطة القوة في ممارسة صلاحياتها بما ل ايضر بحقوق وحريات الأفراد وبحدود القانون.[١٩]وهنالك وسائل عديدة تضمن تحقيق الهدف الذي يسعى اليه مبدأ خضو ع الحكام للقانون، وهي وجود دستور يتضمن الحقوق والحريات للأفراد ويتضمن تقييد على ضمان سلطة الحكام، بالإضافة إلى وجود قضاء نزيه ومستقل، يكون قادرا رقابيا تطبيق القواعد الشرعية والقانونية ويمارس دورا على اعمال السلطة إذا الوسيلة الأخرى هي م كانت مخالفة للقانون والدستور، وأيضا بدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبر من المبادئ التي تقييد سلطة الحكام المطلقة وبالتالي حماية حقوق الإنسان.تتمتع الحقوق والحريات العامة في ظل الدستور العراقي الحالي لعام ٢٠٠٥ بضمانات كبيرة وأكيدة من خلال اقرار مبدأ الفصل بين السلطان و مسألة استقلالية القضاء وعدم خضوعه ألي حزب أو جهة، ومن خلال اقرار مسألة الرقابة على اعمال السلطة وذلك عن طريق استحداث المحكمة الاتحادية العليا التي جعل من ضمن اختصاصاتها الغاء أي قانون أو عمل صادر عن الحكومة وتراه المحكمة بحقوق وحريات الأفراد تعسفا[٢٠] ان المشرع العراقي اخضع اعمال السلطة الحكامإلى رقابة القضاء في الظروف العادية وفي الظروف الاستثنائية مع مراعاة المصلحة العامة و هذا بحد ذاته يعتبر ضمانة لحقوق وحريات الأفراد اضافة إلى ما تقدم يمكن ان نضيف إلى تلك الوسائل التي تعتبر الأداة لتطبيق مبدأ خضوع الحكام إلى القانون، وسائل اخرى برز تأثيرها في القرن العشرين على حقوق وحريات الإنسان مثل الرأي العام وما له من اثر في مراقبة اعمال الحكام.وتقييمها من خلال وسائله المباشرة وغير المباشرة المعروضة ، اضافة إلى الانتخابات التي تعتبر من وسائل الديمقراطية التي يتم بها انتخاب الشعب لممثليه في السلطة بما يحقق مصالحهم وحقوقهم وحرياتهم العامة. وتقييمها من خلال وسائله المباشرة وغير المباشرة، اضافة إلى الانتخابات التي تعتبر من وسائل الديمقراطية التي يتم بها انتخاب الشعب لممثليه في السلطة بما يحقق مصالحهم وحقوقهم وحرياتهم العامة.[21]إن المؤسس التشريعي العراقي لسنة ٢٠٠٥ أناط للمحكمة الاتحادية العليا العديد من الاختصاصات، إلا إنه قصر رقابة هذه المحكمة في الرقابة الإدارية القضائية والأنظمة النافذة فقط، وبالنسبة للقوانين فأن النص ورد مطلقا أي أنه لم يميز بين القوانين الاتحادية وقوانين الاقاليم، مما يعني امتداد رقابة المحكمة على ميزانية أعمال الحكومة والأنظمة التي يسنّها مجلس النواب والسلطة التنفيذية في الاقاليم، ويترتب على ذلك ضرورة تطابق القوانين

الصادرة من المشرع في الاقاليم وكذلك الانظمة التي تتولى السلطة التنفيذية الاقليمية بوضعها مع احكام الدستور الاتحادي. يلاحظ من أحكام المادة ٩٣/أولا من الدستور العراقي ورد عبارة لفظ قانون أي إن النص التشريعي ورد مطلقا، وهو ما يعني اتساع مفهوم القانون الذي يدخل في نطاق اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالرقابة عليه، ليشمل القوانين العادية والقوانين الاساسية، التي يتطلب اقرارها إجراءات معقدة أكثر من القوانين العادية.[٢٢]إذا كان اختصاص القضاء التشريعي المالي بالرقابة الإدارية القضائية هو اختصاص اصيل للمحكمة، أن المواد التي حددت اختصاص القضاء التشريعي قد ورد بها لفظ القانون مطلقا بدون تخصيص، وهو ما يعني اتساع مفهوم القانون الذي يدخل في نطاق اختصاص المحكمة الشرعية بالرقابة عليه، ليشمل القوانين العادية والقوانين المكملة للتشريعات، وهو ما يعني أنه يقصد بالقانون في هذا الخصوص القوانين العادية والقوانين المكملة للتشريعات، ويدخل في اختصاص المحكمة الشرعية بالرقابة كل من القوانين العادية والمكملة للتشريعات[٢٣]، وخلاصة هذا الفرع وهو إن الرقابة الإدارية القضائية تمثل خروجا عن نطاق الوظيفة القضائية المتمثلة في تطبيق القانون للفصل في المنازعات المطروحة، إلى إطار وظيفة سياسية، لا تخص القاضي أصلا تتمثل في بحث مدى ملاءمة القانون لتحقيق الصالح العام في ظل الظروف المحيطة. وحيث إن قرارات المحكمة الشرعية هي قرارات نهائية وقطعية وغير خاضعة لطرق الطعن، وهي ملزمة للسلطات كافة وحيث إن المؤسس الدستوري العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم يحدد عدد أعضاء المحكمة الاتحادية العليا والشروط التي يجب توافرها وطريقة اختيارهم، بل ترك ذلك إلى المشرع القانوني بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب وحيث إن المؤسس الدستوري العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم يقتصر العضوية في المحكمة الاتحادية العليا على المختصين في القانون سواء أكانوا من القضاة أم اساتذة الجامعات أم المحامين، بل أقحم رجال الدين في هذه المحكمة تحت مسمى خبراء الفقه الاسلامي، وهذا عوار دستوري لسبب أن المحكمة ذات طبيعة قضائية واختصاص قانوني بحت، وتنظر في منازعات قانونية متباينة لا تقتصر على ميزانية أعمال الحكومة فقط. إن لميزانية أعمال الحكومة هوامل تأثير متعددة وأصبح مألوف لذي اغلب الناس من خلال مختلف وسائل الإعلام عن ممارسات ميزانية أعمال الحكومة بكافة إشكالها سواء كان ذلك عن طريق:

١. ضعف نشاط منظمات المجتمع المدني في مراقبة المؤسسات الحكومية ومدى الشفافية في عملها ورصد وتشخيص ظاهرة الفساد المتفشي في جسد الدولة[٢٤].

٢. القوانين واللوائح غير الواضحة والمعقدة وسرعة تواتر تغييرها، تتطلب القوانين المتعارضة تفسيرا دقيقا مما يتيح للمسئولين سلطة أكبر للاعتماد على تقديرهم الشخصي، ومن ثم يزيد من مخاطر اتخاذهم لقرارات عشوائية منحازة تخدم أغراضهم. وعندما يصبح إصدار القوانين أمرا لا يمكن التنبؤ به يكون من العسير على رواد الأعمال الالتزام بهذه القوانين التزاما كاملا، كما أنهم لا يتمكنون من حماية أنفسهم أمام التفتيش غير القانوني الذي يقوم به المفتشون الحكوميون لابتزازهم. وهكذا يصبح الفساد وسيله للالتفاف حول عدم كفاءة المسئولين، ويمكنهم من اتخاذ قراراتهم العشوائية المفتقرة للعدالة .[٢٥].

٣. الرشوة وهي من أكثر صور عوامل التأثير على ميزانية أعمال الحكومة تفشي في المجتمعات الإنسانية المعاصرة سواء في دول العالم الأول أو العالم الثالث،تعد جريمة الرشوة من أخطر الجرائم التي تمس الدولة وبمعنى أدق هيبة الدولة أمام أفراد المجتمع، كما أنها دليل على تفشي الظلم في إدارة مصالح الدولة و الأفراد معا، ولكنها في ذات الوقت تعتبر مؤثرا على وجود اختلال بين مرتبات الموظفين في الدولة [٢٦].

٤. الاختلاس، هو فعل يباشر به المتهم سلطات على الشيء لا تدخل إلا في نطاق سلطات المالك فهو سلوك إزاء الشيء مسلك المالك ومن ثم يكشف عن نية تغيير الحيازة، ومن صور الاختلاس أن ينكر المتهم وجود الشيء في حيازته كي يتخلص من إلزامه برده ويحتفظ به لنفسه[٢٧].

٢. المحسوبية ومعناها امرار ما تريده التنظيمات الأحزاب أو المناطق والأقاليم أو العوائل المتنفذة من خلال نفوذهم دون استحقاقهم لها أصلا.

٣. غياب التوازن الاجتماعي، ويعنى به التوازن بين أفراد المجتمع في المعيشة لا في مستوى الدخل، حيث يكون المال موجودا لدى أفراد المجتمع ومتداولا بينهم إلى درجة تتيح لكل فرد العيش في المستوى العام .

٤. تدني الأخلاقيات الوظيفية، وسوء استغلال المنصب، حيث زادت في العراق الحديث عن أخلاقيات الإدارة مع تزايد الفضائح الأخلاقية وانتشار مظاهر ميزانية أعمال الحكومة والاقتصادي بشكل لافت نتيجة لافت نتيجة تراجع النظم الإقليمية فلم تعدو الاجراءات المقابلة لهذه الظواهر سوى تشديد الحلقات الرقابية وتكثيف القواعد المحددة للسلوك، وهذا بدوره يزيد من حالة التفنن في الغش جريا على قاعدة كل ممنوع مرغوب[٢٨].

مثال ذلك: ما كشفه تقرير المفتش العام لإعمار العراق من توجيه الاتهام إلى الرئيس السابق والرئيس التنفيذي لشركة مجموعة لويس بيرغر، للاحتيال غير القانوني في مئات الملايين من الدولارات في عقود إعادة الاعمار في الخارج[٢٩]

٥. الفقر: فبرغم أن العراق دولة غنية على مر التاريخ ، فهي عملاق نفطي، وثاني منتج في «أوبك» بعد المملكة العربية السعودية، إذ لا يقل

إنتاجها عن ٣.٥ مليون برميل يوميا، ويقدر احتياطها المثبت بنحو ١٥٠ بليون برميل، ويشكل ثالث أكبر احتياط للنفط التقليدي في العالم، بعد السعودية وإيران، وفيها فرص واعدة للاستثمار، وجاذبة للمستثمرين العراقيين والعرب والأجانب، وبقياس خط الفقر على المستوى العراقي الوطني يتبين أنه يرتكز على الجمع بين كافة الاحتياجات الغذائية الاساسية والتي تقدر بـ ٣٤٢٥٠دينار مع كلفة الاحتياجات غير الغذائية انفاق الاسر التي تقع عند خط الفقر والتي تقدر بـ ٤٢٦٤٦دينار وبالنتيجة فأن خط الفقر في العراق يساوي ٧٦٨٩٦دينار \فرد \شهر ،وهو ما يعني ان٢٢،٩٪اي حوالي ٩،٦مليون من العراقيين يقعون تحت مستوى خط الفقر[٣٠].

٦. التغطية والتعتيم لدى بعض المسئولين في المناصب العليا حيث يتم اعتماد العديد من التقنيات المحاسبية الغير دقيقة للفصل بين المصادر الأصلية للدخل وحصيلة الأموال العامة من أجل التهرب من المحاسبة المالية والإدارية[٣١].

٧. التضخم، وهو عبارة عن زيادة وسائل الدفع لدى الأفراد وبالتالي زيادة الطلب الكلي على سلع الاستهلاك زيادة لا يستجيب لها العرض الكلي لهذه السلع مما يؤدي إلى ارتفاع الاثمان وانخفاض قيمة النقود، وهذا بدوره يعد مبرر لدى البعض للرشوة أو الاختلاس أو غيرها من مظاهر ميزانية أعمال الحكومة.

٨. ضعف موارد الدولة وانخفاض الرواتب والأجور في الدول النامية يؤدى إلى تفشى الفساد خاصة بين موظفي الدولة وكبار المسئولين بينما تؤدى حالة عدم الاستقرار والسيولة السياسية والمؤسسية وطرح أصول ضخمة للبيع السبب الرئيسي وراء تفشى الفساد في الدول التي تمر بمرحلة انتقالية.

٩. الفجوة المتزايدة بسبب التضخم بين الدخول المالية للعاملين بأجهزة الدولة، واحتياجاتهم المالية الحقيقية لمواجهة متطلبات المعيشة ، ومن ثمّ يحدث التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والمهني.

١٠.فقدان القانون هيبته وفاعليته عندما لا يطبق على المخالفات الصريحة، هو ما يؤدي بدوره إلى السرقة، فعلى سبيل المثال فقد قدرت "مجموعة دراسة العراق" في عام ٢٠٠٦ معدل السرقة بحوالي ١٨٠ مليون برميل[٣٢]

١١.خلل السياسات الاقتصادية، وذلك بعدم تحقيق التوازن أو العدالة في توزيع الموارد الاقتصادية على السكان فتؤدى إلى اختلال توزيع الدخل بين فئات وشرائح المجتمع.

١٢.تكليف أجهزة الدولة الحكومية أو القطاع العام بأعباء ومهام تتطلبها برامج التنمية وما يستلزمه ذلك من منحها صلاحيات واسعة ومدها بموازنات واعتمادات مالية كبيرة، دون تمكينها من بناء مؤسساتها وتطوير قدراتها وتأهيل كوادرها وتحسين قياداتها ضد احتمالات الانحراف والاستغلال أو إخضاعها للمتابعة والرقابة والمسائلة فتتصرف في المال العام دون رقابة مالية أو محاسبية وهذا يعد مناخا ملائما لانتشار الفساد والرشوة.

١٣.عقد الصفقات ودفع العمولات لشراء الشركات والمؤسسات الحكومية بأقل من قيمتها وهو ما يطلق عليه "التقييم كنقطة ضعف في برامج الخصخصة.

١٤.الأزمات الاقتصادية التي تعرض لها المجتمع العراقي بسبب الحروب وتؤدى إلى قلة عرض السلع والمواد وتزايد الطلب عليها وما يستتبعه ذلك من ظهور السوق السوداء، بالإضافة إلى التحايل والرشوة لتجاوز القوانين والإجراءات التعسفية التي يتم فرضها في ظل الظروف الاستثنائية.

١٥.جرائم الرشوة، وتتمثل في حصول العديد من الفئات في بعض الوظائف الحكومية على دخول إضافية دون معيار واضح يحكمها، أو مقابل عمل حقيقي لها وذلك تحت مسميات مختلفة، وبدرجات متفاوتة من الشرعية، وقد نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على صورتين للرشوة، اولهما الصورة التقليدية للرشوة حين تقع من موظف عام وطني، وثانيهما الصورة المستخدمة للرشوة حين تقع من موظف عام أجنبي أو موظف في مؤسسة دولية عمومية، وحيث تنص المواد من ١- ٦ من نظام مكافحة الرشوة رقم: م/ ٣٦، بتاريخ ١٤١٢/١٢/٢٩هـ على "كل موظف عام طلب لنفسه أو لغيره أو قبِل أو أخذ وعدا أو عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته أو يزعم أنه من أعمال وظيفته ولو كان هذا العمل مشروعا، يعد مرتشيا ويعاقب بالسجن مدة لا تتجاوز عشر سنوات" [٣٣].

١٦.تكليف المنظمات الإدارية بأعباء ووظائف تفوق قدرتها وإمكاناتها البشرية والمادية، الأمر الذي يعجز معه العاملين عن إنجاز الأعمال أو تأخيرها واضطرارهم إلى الأساليب الملتوية لإنجازها في وقت أقصر وبجهد أقل، ومن بين هذه الأساليب تقديم الرشوة التي تعد من أبرز عوامل التأثير بالسلب على ميزانية أعمال الحكومة[٣٤]

١٧.منح المنظمات الإدارية الناشئة والنائية صلاحيات واسعة تمكنها من إدارة شئونها بصيغ لا مركزية دون إخضاعها للرقابة أو متابعتها بصفة مستمرة مما يشجع بعض موظفيها إلى إساءة استغلال سلطاتهم التي أعطيتهم لهم لتحقيق مصالحه الخاصة أو لخدمة فئات على حساب فئات أخرى.

١٨. التسامح والتساهل في اختيار القيادات الإدارية غير المؤهلة لإدارتها وعدم الاهتمام ببرامج التدريب والإعداد والتقويم التي تجنبهم الانحراف وسوء التصرف وتحذرهم من التورط في قضايا الفساد.

ولاشك أن تنفيذ أليات الفكر المحاسبي التي تتمثل في حصول الاجراءالبيع و الشراء و توثيق الاجراء اعداد الفاتورة او شريط تسجيل المبيعات ثم تقييد الاجراءفي اليومية العامة او اليوميات المساعدةو بعد التقييد يتم الترحيل للحسابات الخاصة سجلات ثم المرحلة الاخيرة من مراحل العملية المحاسبية و هي اعداد التقارير المالية من واقع ما سجل في سجلات، كل ذلك يساهم في زيادة دور الفكر المحاسبي في الحد من ضعف ميزانية أعمال الحكومة على وجه الإجمال.وقد بدأ البنك المركزي باستخدام مزاد العملة للمرة الأولى في ٤/١٠/ ٢٠٠٣حيث أخذ ببيع وشراء الدولار بجلسات يومية يعقدها البنك المركزي وهيأول أداة استخدمها البنك المركزي بعد عام ٢٠٠٣ للحد من ظاهرة التضخم في الاقتصاد العراقي ولازال العمل بها مستمرا بهدف الحد من التزايد المفرط في المعروض النقدي والسيطرة على حجم السيولة العامة من خلال السيطرة على القاعدة النقدية[٣٥].كما سعى البنك المركزي العراقي من خلال مزاد العملة بداية من ٢٠٠٣ إلى توليد الاستقرار في قيمة الدينار العراقي عن طريق الدفاع عن سعر صرف توازني، مع توحيد أسعار الصرف الأجنبي في العراق والتي كان عددها يزيد على أحد عشر سعرا للصرف الأجنبي، لأن مزاد العملة يحقق التجانس في آلية سوق الصرف من خلال إشباع رغبة السوق من العملة الأجنبية، وسد احتياجات القطاع الخاص لتمويل استيراداته كافة والتي تحتاجها السوق العراقية، مع بناء احتياطيات بالعملة الأجنبية لضمان حالة الاستقرار في قطاع المعاملات الخارجية[٣٦].

المبحث الثاني: واجبات العمل الحكومي

نص قانون انضباط موظفي الدولة العراق النافذ رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المقصود بالعمل الحكومي حيث عرف العمل الحكومي في المادة الثالثة منه أنها العمل الحكومي تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد والأسس القانونية النافذة في حين قانون الخدمة المدني العراقي المرقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل لم يورد نص صريح يعرف العمل الحكومي وإنما اقتصر على ذكر شروط والواجبات والحقوق . . . الخاصة بالعمل الحكومي . . . من غير أن يتطرق إلى تعريف العمل الحكومي بشكل صريح .كذلك دستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ لم يتطرق إلى العمل الحكومي سوى في تنظيم شؤون العمل الحكومي الاتحادية من قبل تأسيس مجلس يسمى مجلس الخدمة الاتحادي وجعل أيضا من اختصاصه تنظيم التعيين والترقية ، وينظم تكوينه واختصاصاته بقانون .في حين أن الدستور المؤقت الذي صدر لسنة ١٩٧٠ بموجب نص المادة ٣٠ الذي تطرق إلى تعريف العمل الحكومي بأنها إن العمل الحكومي أمانة مقدسة وخدمة اجتماعية . . . . وهذا عكس دستور ٢٠٠٥ الذي كان من الأجدر التطرق إلى نص العمل الحكومي وبيان حيثياتها لكونه الأساس الذي تستمد منه القوانين الأخرى .كان من الأجدر على السلطة التشريعية مجلس النواب العراقي أن تسعى لوضع تعريف محدد في دستور العراق الصادر لسنة ٢٠٠٥ وكذلك في قانون الخدمة المدني العراقي المرقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ يكون منسجم مع قانون انضباط موظفي الدولة العراق المرقم ١٤ لسنة ١٩٩١ لما للوظيفة العامة من أهمية قصوى في حياة المجتمع وتطوره ، يهدف هذا التعريف إلى بيان ما لهذا المركز القانوني العمل الحكومي من أهمية تساعد في تطور اقتصاد وسياسة البلد نحو الازدهار والنمو وهذا ما نلاحظه في اغلب بلدان العالم الذي يكون جل أهدافهم الاجتهاد في تطوير نصوصهم الدستورية التي تخص العمل الحكومي وما يرتبط بها .أن العامل الحكومي العام هو كل شخص يساهم بطريقة دائمة في إدارة مرفق عام مهما كانت طبيعة الأعمال التي تقوم بها"[37] .وتعتبر موظفا حكوميا كل شخص يعهد اليه بوظيفة دائمة داخلة في الكادر وتكون في خدمة المرفق العام:

أولا: أن يكون المرفق العام مرفقا إداريا

ثانيا: أن تكون الوظيفة دائمة

ثالثا: أن تكون الوظيفة داخلة ضمن الكاد ، أي يجب أن يكون الشخص مندمجا بالهرم الإداري ، ويتحقق هذا الاندماج من خلال تثبيته بالوظيفة[38]

كما عرف قانون العمل الإيراني العامل الحكومي العام بأنه: العامل الحكومي الرسمي هو الشخص الذي وفقا لحكم رسمي في إحدى مجموعات جدول الرواتب[٣٩] .يعتبر موظفين عموميين الأفراد المعنيون في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة من درجات التدرج الوظيفي في الإدارات المركزية التابعة للدولة ، و في المصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات المركزية ، و في الجماعات المحلية ، و كذلك في المؤسسات والهيئات العامة حسب كيفيات تحدد بمرسوم[40] .يقصد بالعامل الحكومي على أنه كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية مهما كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته[٤١] .العامل الحكومي العام هو الذي يدير المرافق العامة وينفذ الخطط والسياسات والقرارات في ظل الأنظمة القانونية ، أما في ظل الفساد الإداري والمالي فيصبح هو المالك للسلطة وليس الأمين عليها ، وهذا يتطلب التعامل مع الفساد باعتباره منظومة ذات أسس وعناصر وقيّم مجسدة في قواعد قانونية غامضة وناقصة وإجراءات إدارية معقدة ورؤى سياسية واجتماعية مهيمنة ، اقتناص الفرص ، وتقدّس المال ، وتهيمن على

الموارد والمقدرات ، سواء في نطاق الدولة أو في قطاع الأعمال الخاصة[٤٢] .وتمارس الإدارة نشاطها من خلال موظفيها العاملين بها فغاية الإدارة الأساسية هي لتحقيق الدولة أهدافها الأساسية والرئيسية ، ويتحدد عمل العامل الحكومي العام ضيقاً واتساعاً حسب فلسفة الدولة وتطورها الاقتصادي والاجتماعي ، فاتساع نشاط الدولة وعدم انحصار دورها على حفظ الأمن وتطوير قدراتها العسكرية وحل النزاعات بين الأفراد ، دفع الدولة إلى السعي جاهداً لتطوير عملها الإداري بإدخال أحدث الأنظمة مما دفع إلى زيادة عدد العامل الحكوميين العاملين في القطاع العام[٤٣] .إن السعي لوضع تعريف عام محدد خاص بالعامل الحكومي العام في ظل هذه القوانين المعاصرة يعتبر بالأمر الصعب ليس بالهين الحصول عليه ، ولا يمكن الوصول إلى هذا التعريف في ظل تباين القوانين في الدول المختلفة[٤٤] أورد الفقهاء تعاريف عدة خاصة بالعامل الحكومي العام فقيل أنهم هو الذي يسمى لأداء خدمة عامة دائمة في ملاك من ملاكات الإدارات العامة للدولة أو الأجهزة التابعة لها ، أو في المؤسسات العامة بعد أن يكون قد ثبت فيها[٤٥] .

فقيل أيضا أنهم عمال المرافق العامة أو أنهم الأفراد الذين يخضعون في علاقتهم مع الدولة لقواعد القانون العام[٤٦] في حين نلاحظ تنازع الفقه الفرنسي عن تعريف العامل الحكومي العام تركز في وضع عدة نظريات مختلفة له منها نظرية المرفق العام ونظرية القانون العام ، إن الاختلاف البارز بين هاتين النظرتين حيث وضح في الأولى تضمن تعريف واسعاً شامل للموظف العام بينما الأخرى المتمثلة بنظرية القانون العام كانت ضيقة واقتصرت على بعض الأشياء[٤٧] .حيث عرفه الفقيه دوجي كل شخص يساهم بطريقة دائمة في إدارة مرفق عام أي كانت طبيعة مساهمته والأعمال التي يقوم بها . وقد عرف أكثرية الفقهاء العامل الحكومي في دولة فرنسا أن العامل الحكومي العام شخص طبيعي يساهم في خدمة مرفق عام تدير مهامه بصورة مباشرة ويتولى بطريقة دائمة داخلة في حيز كادر الإدارة العامة[٤٨] . بينما الفقيه القانوني بيكمال وضع ثلاثة شروط لمعرفة صفة العامل الحكومي هي[٤٩] .

أولا: شغل الوظيفة الإدارية

ثانياً: يشترط أن تكون العمل الحكومي مستمرة دائمة

ثالثاً: التثبيت في درجات العمل الحكومي المتمثلة بالسلم الإداري

بينما ذهب الفقيه القانوني بيرز إلى إيجاد ثلاثة شروط لكي يتم اعتبار المرء موظف عام فهي ذات اختلاف جوهري عن شروط بيكمال التي تنص على:

١ . يمتاز المرفق العام بالشخصية القانونية: في حال لم تتوفر للجهة الإدارية التي يشغلها المرء شخصية قانونية معنوية فهنا في هذه الحالة لا يمكن اعتباره موظف عام لدى دوائر الدولة .

٢ طبيعة المرفق العام: يشترط إن يكون الشخص في وظيفته خاضع إلى احد مرافق الدولة العام .

٣ . طبيعة العمل الحكومي والعلاقة بينها وبين المرفق العام: إن الشخص الذي يعمل لدى المرافق الصناعية والتجارية الخاصة بالدولة لا يعتبرون موظف عام عدا مدير الإدارة والمحاسبة والرأي الذي غالبا ما يرجح من قبل فقهاء القانون الفرنسي بان العامل الحكومي كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو احد أفراد القانون العام[٥٠] بينما في العراق ذهب فقهاء القانون الإداري إلى بيان تعريف العامل الحكومي العام بأنه كل شخص عهدت إليه وظيفة داخله في الملاك الدائم للمرفق العام[٥١] . تعريف أخر بأنه كل فرد يخدم بصورة مستمرة لدى مرفق عام من قبل الدولة[٥٢]واختلفت تشريعات دول بان يكون هنالك تعريف خاص بالعامل الحكومي لذلك لا نجد تعريف موحد فهو متغير تبعاً لتغير الزمان والمكان لذا نجد عدة تعاريف في التشريع العراقي حيث ذهب قانون انضباط موظفي الدولة لغرض تعريف العامل الحكومي العام بأنه: كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بالوزارة[٥٣] . بينما قانون الخدمة المدني العراقي فقد اختلف في تعريف العامل الحكومي على مدار السنين وتقدمها حيث ذهب المشرع العراقي في المادة الثانية من القانون أعلاه لسنة ١٩٣١ بان العامل الحكومي العام: كل شخص عهدت إليه وظيفة عامة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة أو ميزانية الخاصة تابعه لأحكام التقاعد . بعد ذلك عدل قانون الخدمة المدني العراقي رقم ١٠٣ لسنة ١٩٣٩ هذا التعريف في المادة الثانية منه العامل الحكومي العام كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخله في ملاك الدولة الخاص بالعامل الحكوميين في حين إن قانون الخدمة المدني العراقي المعدل رقم٢٤ لسنة ١٩٦٠ في المادة الثانية منه ذهب إلى نفس تعريف العامل الحكومي العام لقانون الخدمة المدني رقم ١٠٣ لسنة ١٩٣٩ .لهذا نستنتج إن تعريف العامل الحكومي العام يعتبر من المسائل التي لا نستطيع تحققها بسهولة ولا يتوفر تعريف دقيق وشامل يمكن اعتماده لدى عامة الدول ، ويعود السبب الرئيسي في ذلك إن قوانين الخاصة بالعامل الحكومي العام قد تحاشت إيجاد تعريف معين للموظف العام بينما اقتصر على تعيين الأفراد الذي أورد التعليمات والضوابط التي يلزمون إن يتبعوه في وظيفتهم

الخاتمة

أظهر البحث أن التحول الحقيقي في مفهوم الدولة الحديثة لا يستند إلى تضخم سلطاتها أو توسع صلاحياتها الاستثنائية، بل يكمن في إعادة تعريف وجودها القائم على التكليف والالتزام؛ حيث أصبحت "الواجبات" هي المبرر الوحيد لمشروعية ممارسة السلطة.

أولاً: أ النتائج

أثبت البحث أن نظرية العمل الحكومي المعاصرة تنظر إلى السلطة التقديرية للإدارة بوصفها واجباً ووظيفة مخصصة لخدمة الصالح العام، وليست امتيازاً مطلقاً حراً من القيود.

ينعكس التزام الحكومة بواجباتها مباشرةً على إعمال الخصائص الجوهرية لمبدأ سيادة القانون، فمن خلال عمومية القواعد، وعلانيتها، ووضوحها، واستقرارها، تتحدد معالم "الواجب الحكومي" ويصبح الفرد قادراً على التنبؤ بالتصرفات الإدارية وحماية توقعاته المشروعة.

أوضحت الدراسة أن الحريات العامة لم تعد مجرد حدود سلبية تلتزم الدولة بعدم انتهاكها، بل أصبحت تتطلب واجبات إيجابية تلتزم الإدارة بأدائها لتوفير البيئة التنظيمية والقضائية والأمنية الضامنة لممارسة هذه الحقوق.

يُعد القضاء الإداري والدستوري الحصن الأخير لإعادة ضبط انحراف الإدارة عند تقاعسها عن أداء واجباتها أو خرقها لخصائص سيادة القانون، وذلك عبر تفعيل قواعد مسؤولية الدولة وإلغاء القرارات المشوبة بالتعسف أو الانحراف بالسلطة.

ثانياً: التوصيات

بناءً على نتائج الدراسة، يوصي البحث بـ:

١. ضرورة النص الصريح في القوانين المنظمة للإدارة العامة على غايات "الواجب الوظيفي" والحدود التقديرية للسلطة، منعاً للتأويلات التي تُفرغ القانون من محتواه.

٢. تفعيل الواجب الحكومي بنشر كافة اللوائح والتعليمات التنفيذية بأساليب ميسرة ومتاحة للعموم، كشرط حتمي لإعمال خاصية "العلانية واليقين القانوني".

٣. تطوير أحكام القضاء الإداري لترسيخ التزام الدولة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن "امتناع الإدارة عن أداء واجبها الإيجابي" أو التأخر غير المبرر في تقديم الخدمة العامة..

المصادر والمراجع

أولاً: المصادر العربية

١. أبو الروس، أحمد، ٢٠٠١م، جرائم السرقات والنصب وخيانة الأمانة والشيك بدون رصيد، الكتاب الثاني، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية.

٢. أبو العلا، مروة، ٢٠١٧م، تعريف التشريع، خصائصه وأهميته، نقابة المحامين، تشريعات قانونية مجانية

٣. إسماعيل، سهير عبد المنعم، ١٩٩٩، الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العامة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق

٤. آميدي، محمد صالح، ٢٠١٠م، الفساد في إقليم كردستان وآليات المعالجة، أربيل، ط ١.

٥. بهبهاني، سلوى فيصل، ٢٠٠٤م، النظام الوظيفي في ظل قانون الخدمة المدني الكويتي، دار الكويت للنشر والطباعة، الكويت

٦. بول، جيمس، وناهوِزي، سيلين، ٢٠٠٧م، الحرب والاحتلال في العراق، تقرير للمنظمات غير الحكومية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، أيلول/سبتمبر

٧. الحسن، محمد، ٢٠١٦م، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بقايد، كلية الحقوق والسياسة

٨. الخضيري، محسن أحمد، ٢٠٠٣م، غسيل الأموال، الظاهرة، الأسباب والعلاج، مجموعة النيل العربية، مصر، ط ١.

٩. الخفاجي، حمد علي، اختصاص رقابة المحكمة الاتحادية العليا على دستورية القوانين، بحث منشور في مجلة الكوفة، العدد ٢١، ص ٢٠٨.

١٠. الدبس، عصام علي، ٢٠١١م، القانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع

١١. دوورزه، موريس، ١٩٧٩م، النظم السياسية، ترجمة ناصر صدر الحافظي، مؤسسة الكتب الجيبية

١٢. الذهبي، جاسم محمد، والعزاوي، نجم عبد الله، ٢٠٠٥م، مبادئ الإدارة العامة، بغداد

١٣. راضي، مازن ليلو، والطائي، حمزة حسن خضر، ٢٠١٥م، الفساد الإداري في الوظيفة العامة، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، الأردن.

١٤. الزاملي، ساجد محمد، ٢٠١٤م، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، الديوانية، العراق

١٥. شاب تومان، منصور، ١٩٧٦م، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة سلمان الأعظمي، بغداد، ط ٢

١٦.الشبيبي، سنان، ٢٠٠٧م، ملامح السياسة النقدية في العراق ما بعد ٢٠٠٣، صندوق النقد العربي
١٧.الشكري، علي يوسف، ٢٠١٢م، مبادئ القانون الدستوري، دار الصفاء للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، الأردن، مؤسسة الصادق الثقافية، بابل، العراق
١٨.الشنطاوي، خطار، ١٩٩٤م، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الثالث، الوظيفة العامة، مؤسسة وائل للنسخ، عمان
١٩.شيحا، إبراهيم عبد العزيز، ١٩٨٣م، القانون الدستوري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت
٢٠.الشيخلي، عبد الحفيظ عبد القادر، ٢٠٠٦م، التدابير القانونية لمكافحة الفساد، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الرياض
٢١.الشيخلي، عبد القادر، ١٩٨٣م، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفطر، عمان،
٢٢.الصانع، يعقوب عبد العزيز، ٢٠١٩م، مفهوم الموظف العام، صحيفة القبس، الكويت، ع ١٣.
٢٣.ضيف، فيروز، ٢٠١٤م، جرائم الفساد الإداري التي يرتكبها الموظف العمومي، بسكرة، الجزائر.
٢٤.الطماوي، سليمان محمد، ١٩٩٦م، القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار النشر العربي، القاهرة
٢٥.عبد الغني بسيوني عبد الله، ٢٠٠٤م، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني
٢٦.عبد النبي، وليد عيدي، مزاد العملة الأجنبية ودوره في استقرار سعر صرف الدينار، البنك المركزي العراقي.
٢٧.عبيد، عدنان عاجل، ٢٠١٢م، القانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الأشرف، العراق، ط ٢.
٢٨.العبيدي، صدام حسين ياسين، ٢٠١٩م، استغلال الموظف لمنصبه الوظيفي وعلاجه في الشريعة الإسلامية والقانون، دار الإمام للطباعة والنشر، طرابلس، ط ١
٢٩.العجمي،حمدي، ٢٠٠٩م،مقدمة في القانون الدستوري في ضوء الدساتير العربية المعاصرة، دارالثقافة للنشر والتوزيع،عمان،الأردن
٣٠.عكاوي، عمر محمود، وسلمان، زهير حامد، ٢٠١٤م، دور مزاد العملة الأجنبية في تحقيق الاستقرار في قيمة الدينار العراقي للمدة ٢٠٠٣–٢٠١١، مجلة الإدارة والاقتصاد، السنة السابعة والثلاثون، العدد ١.
٣١.علي عبد القادر مصطفى، ١٩٨٢م، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي والنظم الحديثة، مطبعة السعادة، القاهرة
٣٢.محمد صالح عبد الصمد، ١٩٩١م، السلطة التأديبية للإدارة في التشريع العراقي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، المعهد القضائي، قسم القضاء الإداري
٣٣.مرسي، حسام، ٢٠١٠، سلطة الإدارة في مجال الرقابة الإدارية، الإسكندرية: منشأة المعارف
٣٤.المفتش العام الخاص لإعادة إعمار العراق، ٢٠١٢م، التقرير الربع سنوي والنصف سنوي إلى الكونغرس، الولايات المتحدة، يناير.
٣٥.المفريجي، إحسان حميد، وكطران زغير نعمة، ١٩٩٠م، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مطبعة دار الحكمة، بغداد
٣٦.الملط، محمد جودت، ١٩٦٧م، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر
٣٧.منصور، إبراهيم العتوم، ١٩٨٤م، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، مطبعة الشرق، عمان، ط ١
٣٨.المهايني، محمد خالد، ٢٠٠٨م، ورقة بحثية مقدمة إلى الملتقى العربي الثالث القائم من قبل المنظمة العربية للتنمية الإدارية، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، المغرب، الرباط.
٣٩.قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١
٤٠.المادة الأولى من المرسوم ١٣٣/٦٦ المتضمن قانون الوظيفة العمومية.
٤١.وزارة التخطيط العراقية، الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر ، ٢٠٠٩

ثانيًا: المصادر الأجنبية

1..Boris Melnikov under the Supervision of Kim Eric Bettcher, REFORM Toolkit, March 2008, Combating Corruption: A Private Sector approach

هوامش البحث.

[١]. دوورزه، موريس، ١٩٧٩م، النظم السياسية، ترجمة ناصر صدر الحافظي، مؤسسة الكتب الجيبية، ص ٨١.

[٢]. الذهبي، جاسم محمد، والعزاوي، نجم عبد الله، ٢٠٠٥م، مبادئ الإدارة العامة، بغداد، ص ١٢٨.

[٣]. مرسي، حسام، ٢٠١٠، سلطة الإدارة في مجال الرقابة الإدارية، الإسكندرية: منشأة المعارف ص٢٠٨.

٤. الدبس، عصام علي، ٢٠١١م، القانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص ١٨٨ وما بعدها.

٥.العجمي،حمدي، ٢٠٠٩م،مقدمة في القانون الدستوري في ضوء الدساتير العربية المعاصرة، دارالثقافة للنشر والتوزيع،عمان،الأردن،ص١٢٨.

٦. الزاملي، ساجد محمد، ٢٠١٤م، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، الديوانية، العراق، ص ٢٢.

٧. المادة ١٤٥ : حيث نصت اذا اعترض رئيس الجمهورية او اربع اعضاء مجلس الشعب على دستورية قانون قبل اصدارة يوقف اصدارة الى ان تبث المحكمة فيه خلال خمسة عشر يوما من تاريخ لتسجيل الاعتراض لديها واذا كان للقانون صفه الاستعجال وجب على المحكمة الدستورية ان تبث فيه خلال سبعة ايام

٨. الزاملي، ساجد محمد، مصدر سابق، ص ٢٠٣.

٩. الشكري، علي يوسف، ٢٠١٢م، مبادئ القانون الدستوري، دار الصفاء للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، الأردن، مؤسسة الصادق الثقافية، بابل، العراق، ص ٣٢٦.

١٠. العجمي، حمدي، مصدر سابق، ص ١٢٩.

١١. أبو العلا، مروة، ٢٠١٧م، تعريف التشريع، خصائصه وأهميته، نقابة المحامين، تشريعات قانونية مجانية؛ المفريجي، إحسان حميد، وكطران زغير نعمة، ١٩٩٠م، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مطبعة دار الحكمة، بغداد، ص ٤٢.

١٢. انظر: عبيد، عدنان عاجل، ٢٠١٢م، القانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الأشرف، العراق، ط ٢، ص ١٢٥.

١٣. عبيد، عدنان عاجل، مصدر سابق، ص ١٣١.

١٤. عبد الغني بسيوني عبد الله، ٢٠٠٤م، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، ص ٥٦٠.

١٥. عبيد، عدنان عاجل، مصدر سابق، ص ١٣١.

١٦.المفريجي، إحسان حميد، وكطران زغير نعمة، ١٩٩٠م، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق.

١٧. الطماوي، سليمان محمد، ١٩٩٦م، القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار النشر العربي، القاهرة، ص

١٨. عبد الغني بسيوني عبد الله، مصدر سابق، ص ٥٦٠.

١٩. شيحا، إبراهيم عبد العزيز، ١٩٨٣م، القانون الدستوري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ص ١٨٠.

٢٠. عبيد، عدنان عاجل، مصدر سابق، ص ١٢٥.

21. عبد الغني بسيوني عبد الله، مصدر سابق، ص ٥٦٠.

٢٢. يعادل وظيفة مستشار في القضاء العادي وظيفة قاضي بمحكمة الاستئناف أذ نصت المادة الاولى من القانون رقم ١٤٢ لسنة ٢٠٠٦ على تستبدل كلمة قاضي بكلمة مستشار أينما وردت في قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ والجداول الملحقه به أو في أي قانون أخر بالنسبة لرجال القضاء الخاضعين لاحكام هذا القانون

٢٣. الخفاجي، حمد علي، اختصاص رقابة المحكمة الاتحادية العليا على دستورية القوانين، بحث منشور في مجلة الكوفة، العدد ٢١، ص ٢٠٨.

[٢٤]. آميدي، محمد صالح، ٢٠١٠م، الفساد في إقليم كردستان وآليات المعالجة، أربيل، ط ١.

[25].Boris Melnikov under the Supervision of Kim Eric Bettcher, REFORM Toolkit, March 2008, Combating Corruption: A Private Sector approach

[٢٦]. ضيف، فيروز، ٢٠١٤م، جرائم الفساد الإداري التي يرتكبها الموظف العمومي، بسكرة، الجزائر.

[٢٧].أبو الروس، أحمد، ٢٠٠١م، جرائم السرقات والنصب وخيانة الأمانة والشيك بدون رصيد، الكتاب الثاني، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية.

[٢٨]. راضي، مازن ليلو، والطائي، حمزة حسن خضر، ٢٠١٥م، الفساد الإداري في الوظيفة العامة، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، الأردن.

[٢٩]. المفتش العام الخاص لإعادة إعمار العراق، ٢٠١٢م، التقرير الربع سنوي والنصف سنوي إلى الكونغرس، الولايات المتحدة، يناير.

[٣٠]. وزارة التخطيط العراقية، الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر ، ٢٠٠٩

[٣١]. الخضيري، محسن أحمد، ٢٠٠٣م، غسيل الأموال، الظاهرة، الأسباب والعلاج، مجموعة النيل العربية، مصر، ط ١.

[٣٢]. بول، جيمس، وناهوزي، سيلين، ٢٠٠٧م، الحرب والاحتلال في العراق، تقرير للمنظمات غير الحكومية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، أيلول/سبتمبر، ص ١٦٩.

[٣٣]. عبد شويش الدرة، ماهر، مصدر سابق.

[٣٤].المهايني، محمد خالد، ٢٠٠٨م، ورقة بحثية مقدمة إلى الملتقى العربي الثالث القائم من قبل المنظمة العربية للتنمية الإدارية، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، المغرب، الرباط.

[٣٥]. الشبيبي، سنان، ٢٠٠٧م، ملامح السياسة النقدية في العراق ما بعد ٢٠٠٣، صندوق النقد العربي، ص ٣؛ عبد النبي، وليد عيدي، مزاد العملة الأجنبية ودوره في استقرار سعر صرف الدينار، البنك المركزي العراقي.

[٣٦]. عكاوي، عمر محمود، وسلمان، زهير حامد، ٢٠١٤م، دور مزاد العملة الأجنبية في تحقيق الاستقرار في قيمة الدينار العراقي للمدة ٢٠٠٣–٢٠١١، مجلة الإدارة والاقتصاد، السنة السابعة والثلاثون، العدد ١.

[37]. الملط، محمد جودت، ١٩٦٧م، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، ص ٧.

[38]. الشنطاوي، خطار، ١٩٩٤م، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الثالث، الوظيفة العامة، مؤسسة وائل للنسخ، عمان، ص ٣٠.

[٣٩]. قانون العمل الإيراني المادة ٥.

[40]. المادة الأولى من المرسوم ١٣٣/٦٦ المتضمن قانون الوظيفة العمومية.

[٤١].الصانع، يعقوب عبد العزيز، ٢٠١٩م، مفهوم الموظف العام، صحيفة القبس، الكويت، ع ١٣.

[٤٢].الشيخلي، عبد الحفيظ عبد القادر، ٢٠٠٦م، التدابير القانونية لمكافحة الفساد، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الرياض، ص ٢.

[٤٣]. الحسن، محمد، ٢٠١٦م، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بقايد، كلية الحقوق والسياسة، ص ١١.

[٤٤]. العبيدي، صدام حسين ياسين، ٢٠١٩م، استغلال الموظف لمنصبه الوظيفي وعلاجه في الشريعة الإسلامية والقانون، دار الإمام للطباعة والنشر، طرابلس، ط ١، ص ٢٢.

[٤٥]. بهبهاني، سلوى فيصل، ٢٠٠٤م، النظام الوظيفي في ظل قانون الخدمة المدني الكويتي، دار الكويت للنشر والطباعة، الكويت، ص ٤٤..

[٤٦]. منصور، إبراهيم العتوم، ١٩٨٤م، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، مطبعة الشرق، عمان، ط ١، ص ١٦.

[٤٧]. إسماعيل، سهير عبد المنعم، ١٩٩٩، الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العامة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ص ٧٦.

[٤٨]. علي عبد القادر مصطفى، ١٩٨٢م، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي والنظم الحديثة، مطبعة السعادة، القاهرة، ص ١٣٦.

[٤٩]. الشيخلي، عبد القادر، ١٩٨٣م، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفطر، عمان، ص ١٤٤.

[٥٠]. القاضي، محمد صالح عبد الصمد، ١٩٩١م، السلطة التأديبية للإدارة في التشريع العراقي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، المعهد القضائي، قسم القضاء الإداري، ص ١٤.

[٥١]. شاب تومان، منصور، ١٩٧٦م، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة سلمان الأعظمي، بغداد، ط ٢، ص ٢٦٦.

[٥٢]. الشيخلي، عبد القادر، المصدر سابق، ص: ١٤٥.

[٥٣]. قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، المادة أولا الفقرة الثالثة، ص: ١.