



الدعاية الديمقراطية للموظف العام

قراءة قانونية لحماية
الموظف العام في
التعبير والنقد

إعداد
المستشار د. عقيل الخزاعي
رئيس مجلس التنمية العراقي

2025

الإهداء	3
الملخص التنفيذي للدراسة	4
التمهيد	6
المطلب الأول الإطار النظري والمنهجي	8
المطلب الثاني الإطار الدستوري العراقي للدعاية الديمقراطية ودرية الرأي الوظيفي	12
المطلب الثالث الإطار التشريعي والتنظيمي للدعاية الديمقراطية ودرية الرأي الوظيفي في العراق	16
المطلب الرابع فقه القضاء الإداري العراقي والتجارب المقارنة في درية التعبير الوظيفي	20
المطلب الخامس البنية التفاعلية بين النصوص الدستورية والقضائية والتشريعية - ندو نموذج عراقي للدعاية الديمقراطية	25
المطلب السادس مستويات الدعاية الديمقراطية لدرية الرأي الوظيفي بحسب الفئات والدرجات	29
المطلب السابع الأثر المؤسسي والحكومي للدعاية الديمقراطية في الدولة العراقية الحديثة	35
المطلب الثامن الانعكاسات على التنمية المستدامة والحكومة الرشيدة في العراق	40
المطلب التاسع الإصلاح التشريعي المطلوب لضمان الدعاية الديمقراطية للموظف العام	45
المطلب العاشر البعد الثقافي والتربوي للدعاية الديمقراطية داخل الجهاز الإداري	50
الخاتمة الشاملة للدراسة	55
مراجع ومصادر مهمة	58

الاعمال

إلى كل عقل حر قاوم الخوف بالكلمة، والركود بالفكرة، واللامبالاة بالموقف.

إِلَيْهِمْ تُهْدَى هَذِهِ الْدِرَاسَةِ.

كى تبقي الحصانة الديموقراطية وعدا يحرر الفكر من القيود

ويصون الكرامة من التسلط

ويعد لـ **الوظيفة العامة** معناها الإنساني الأصيل:

خدمه الشعب بعقل حر وضمير أمين، ووطن عادل.

د. عقیل الذرعی

الملخص التنفيذي للدراسة

تناول هذه الدراسة التحليلية موضوع الحصانة الديمقراطي للموظف العام في العراق بوصفه أحد المركبات الجوهرية لبناء الدولة الدستورية الحديثة، التي تقوم على الحرية المسؤولة والمساءلة العادلة.

وقد هدفت إلى إعادة تعريف العلاقة بين الموظف والدولة، من نموذج الطاعة البيروقراطية إلى نموذج الشراكة المؤسسية في الرأي والإصلاح.

استندت الدراسة إلى تحليل مقارن للدستور العراقي لعام 2005، وقانون الخدمة المدنية لسنة 1960 المعدل، وقانون انضباط موظفي الدولة لسنة 1991 المعدل، مع مراجعة تقارير من الأمم المتحدة (UNDP) والبنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) وهيئة النزاهة العراقية، إلى جانب الأدبيات الأكاديمية العربية والإنجليزية.

وقد كشفت النتائج عن فجوة بنوية بين النص الدستوري الذي يضمن حرية الرأي، والمنظومة القانونية القديمة التي ما تزال تقيّدها بآليات سلطوية موروثة.

كما أظهرت أن حماية الموظف في التعبير المهني لا تُعد امتيازاً، إنما وسيلة لحماية المصلحة العامة، إذ إن حرية الرأي داخل المؤسسة تُسهم في كشف الخلل، وتعزيز الشفافية، وتحسين الأداء، وتقليل الهدر المالي والإداري.

طرحت الدراسة إصلاحاً تشريعياً متكاملاً يشمل إصدار قانون جديد بعنوان «قانون حرية التعبير الوظيفي والمسؤولية الإدارية»، وإنشاء هيئة وطنية للحصانة المؤسسية، وتوسيع اختصاص القضاء الإداري لحماية الحقوق المهنية، مع تعديل مواد الخدمة والانضباط لتنسجم مع روح الدستور.

كما أوصت الدراسة بتأسيس ثقافةٍ تربويةٍ مؤسسيةٍ تدرس قيم الحرية المهنية، وتدمج في مناهج التعليم الإداري، وبرامج التدريب الوظيفي، وإعلام الوزارات الداخلي.

وبينت أن ترسیخ الحصانة الديمقراطي يرفع كفاءة المؤسسات العامة، ويعزز الثقة بين المواطن والدولة، ويدعم تحقيق أهداف التنمية المستدامة (SDG16) التي تؤكد على بناء مؤسسات عادلة وشفافة وقادرة على المساءلة.

وفي الختام، خلصت الدراسة إلى أنَّ الحصانة الديمocrاطية هي التعبير الأسمى عن دولة الدستور والضمير، وأنَّ حمايتها تعني حماية الدولة نفسها من الانغلاق، والموظف من التسلط، والمجتمع من الفساد.

إنَّ العراق الذي يسعى إلى نهضةٍ مؤسسيةٍ شاملةٍ بحاجةٍ إلى موظفٍ يفكّر، ويعبر، ويقترح، في ظلٍّ قانونٍ يحميه، وثقافةٍ تحضنه، ودولةٍ تثق بضميره قبل طاعته.

المعادلة الختامية: {الحصانة الديمocrاطية = حريةُ مسؤولية + مسألةُ عادلة + حمايةُ قانونية + ثقافةُ مؤسسية + ثقةُ وطنية}.

التمهيد

تشكل الوظيفة العمومية ركيزةً محوريةً في بنية الدولة الحديثة، بما أنها «الذراع التنفيذي» لتنفيذ السياسات وتحقيق المصلحة العامة، وتوفير الخدمات للمواطنين ضمن نظام الإدارة العامة. ومن هذا المنظور، ينبع مفهوم الموظف العام بوصفه عنصراً أساسياً في العقد الاجتماعي بين الدولة والمجتمع: هو ولـي مهمة عامة بصفته رجل أو امرأة خدمة عامة، يخضع لنظام قانونيٍ يضبط تعيينه، تنظيمه، حقوقه وواجباته، ويحميه من سيطرةٍ فرديةٍ أو حزبيةٍ تضعف حياديته أو تعتمد على استقلاله المهني.

في سياق العراق، وعلى ضوء التحولات الدستورية والتشريعية التي واثبتت مرحلة ما بعد عام 2003، فإنه يتوجب إعادة النظر في «الحصانة الديمقراطية» التي يمكن منحها أو يُطالبُ بها الموظف العام، بوصفها آليةً قانونيةً وأخلاقيةً تُوفّر بيئةً مستقلةً لأداء مهامه، وتعزّز قدرته على المبادرة والمساءلة، بما يخدم مبدأ سيادة القانون ووظيفة الإدارة كمعرفق عام. هذا المفهوم يتجاوز الحماية التقليدية من المطلب التعسفي أو التنقل التعسفي، إلى بعده مرتبط بالحربيات الوظيفية، خصوصاً حرية الرأي والنقـد الموضوعي الذي يمسّ أصالة الوظيفة العامة ويُحـفـرـها على الإصلاح والابتكار.

إن تكريس هذه الحرية ضمن الإطار الوظيفي يـعـدـ من أبرز شروط الحكومة الرشيدة، إذ أن الموظف عندما يـعـنـدـ هامـشـاـ جـوـهـرـيـاـ في التعبير عن رأـيـهـ حول القضايا العامة، وتحفـظـهـ الإداري يـعـدـ من تدخل سياسي أو مصـلـحـيـ، تـعـزـزـ مـيـزةـ الأـدـاءـ المـؤـسـسـيـ. لكن في الوقت ذاته، تـحدـدـ من هذه الحرية مطلقةً ضمانات دستورية وتنظيمية لضمان التوازن بين حقه في التعبير وواجبه في التحفظ والحياد واعتبارات سرية المرفق أو الأمان أو المصلحة العامة.

من هذا المنطلق، ثُـرـجـ في الـدـرـاسـةـ إـشـكـالـيـاتـ عـدـةـ: {ـمـاـ مـدـىـ تـجـسـيدـ الحـصـانـةـ الـدـيمـقـراـطـيـةـ فـيـ التـشـرـيعـ وـالـدـسـتـورـ الـعـرـاقـيـ؟ـ مـاـ هـيـ حدـودـ حرـيـةـ المـوـظـفـ العـامـ فـيـ إـيـادـيـ الرـأـيـ وـالـنـقـدـ؟ـ كـيـفـ يـوـازـنـ النـظـامـ بـيـنـ هـذـهـ الـحـرـيـةـ وـوـاجـبـاتـ التـحـفـظـ وـالـانـضـبـاطـ؟ـ أـيـ آـلـيـاتـ فـعـلـيـةـ لـمـسـاءـلـةـ المـوـظـفـ العـامـ عـنـ تـجاـوزـ حـرـيـتـهـ؟ـ وـكـيـفـ يـبـدـوـ المـشـهـدـ المـقـارـنـ فـيـ تـجـارـبـ دـولـيـةـ يـعـكـنـ اـسـتـلـهـامـهاـ مـنـ أـجـلـ الـعـرـاقـ؟ـ}ـ فـيـ ضـوـءـ مـاـ سـبـقـ،ـ يـهـدـفـ هـذـاـ الإـصـدـارـ إـلـىـ تـحـلـيلـ منـهـجـيـ وـدـسـتـورـيـ وـقـانـونـيـ لـهـذـهـ الأـسـلـةـ،ـ معـ تـقـدـيمـ تـوـصـيـاتـ إـصـلـاحـ تـشـرـيعـيـ وـإـجـرـائـيـ تـسـتـنـدـ إـلـىـ منـهـجـ أـكـادـيـمـيـ وـمـصـادـرـ وـثـائـقـيـةـ مـوـثـوـقـةـ.

إن أهمية الموضوع تتجلى في أن تمكين الموظف العام من حرية الرأي والنقد لم يعد قضيةً فرديةً فحسب، إنما هو موضوع جوهريٌ لارتباطه بجودة الإدارة وأداء الدولة، وبشرعية القرار العام، وبمدى قدرة النظام على التجديد والشفافية. في العراق الذي يعيش تحدياتٍ مؤسسيةً وأمنيةً واقتصاديةً، فإن فتح هذا الباب يمثل شرطاً أصيلاً لتعزيز الثقة بين الإدارة والمجتمع، وإعادة بناء وظيفة الدولة بمضمون الخدمة والإنصاف والمساءلة.

في ضوء هذه الخلفية، تقع أمام مهمةً دقيقةً: استقصاء الإطار الدستوري العراقي (بما في ذلك المادة 38 من الدستور التي كفلت حرية التعبير)، تحليل التشريعات التنظيمية الخاصة بالوظيفة العمومية، استعراض الاجتهاد القضائي والتطبيق الواقعي، والربط مع المعايير الدولية لحرية التعبير كمدخل لفهم مدى تحقق الحصانة الديمocratique للموظف العام في العراق. وسيركّز التحليل على مفهوم «حرية الرأي والنقد» ضمن الوظيفة العامة، باعتباره بعدها محورياً لمفهوم الحصانة، إذ يكون النقد المهنيُّ من الموظف عنصراً فاعلاً يسهم في رقابةِ داخليةٍ وخارجيةٍ على أداء الدولة.

المطلب الأول

الإطار النظري والمنهجي

أولاً/ الخلفية النظرية للمفهوم

يشكّل مفهوم الحصانة الديمocrاطية للموظف العام أحد الاتجاهات الحديثة الجديدة في الفقه الدستوري والإداري المعاصر التي يريدها الباحث تكريسها في الوظيفة العامة في إطار الدولة الدستورية المنضبطة مع مبادئ حقوق الإنسان والحرّيات الأصلية للأشخاص، فقد استند هذا المفهوم على تطور فلسفة الدولة الحديثة نحو ترسیخ قيم المشاركة والشفافية والمساءلة.

تعبر الحصانة في هذا الإطار عن منظومة حماية قانونية وأخلاقية تضمن للموظف العام حرية أداء مهامه، وتمكنه من التعبير عن رأيه ضمن الحدود التي ترعاها الشرعية والمصلحة العامة، دون خوفٍ من الانتقام أو الضغط الإداري.

يرتكز المفهوم على ثلاثة أساس فكرية رئيسة:

1. **الأساس الدستوري للحرية** تمثل حرية التعبير جوهر النظام الديمocrاطي، وهي إحدى القيم التي ثبّنها شرعية الدولة الدستورية. وقد نصّت المادة (38) من الدستور العراقي لعام 2005 على كفالة حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل، ضمن ضوابط تحمي النظام تبقى والآداب.

تعدّ هذه المادة مرجعًا مركزيًا في تحديد الإطار القانوني للحصانة الديمocrاطية داخل الوظيفة العامة، إذ تمنع الحرية مضمونًا يرتبط بحق المشاركة في الشأن العام، وترتبطها بواجب احترام المرفق العام ومصالحه.

2. **الأساس الإداري للوظيفة العامة** تعتبر الوظيفة العامة تكليفاً لخدمة المجتمع وتسخير شؤون الدولة، وفقاً لمبدأ الحياد والالتزام بالقانون. وقد أقرّ قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل أن الموظف يؤدي واجباته بأمانة وتجدد وحياد.

ومن هذا المنطلق، تبرز الحاجة إلى حماية الموظف من أي ضغط سياسي أو إداري يمسّ استقلال قراره أو يعوق أداءه المهني.

3. **الأساس الحقوقى للمساءلة والمشاركة** في الفكر الديمقراطي، يُنظر إلى الموظف العام بوصفه شريكاً في صناعة القرار ومراقباً داخلياً لأداء المعرفق العام. وتعنى حرية التعبير ضمن هذا السياق أداةً إصلاحية، إذ تسهم في كشف الخلل وتطوير الأداء.

وقد أكدت دراسات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD, 2023) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP, 2022) أن حرية النقد الوظيفي تمثل عنصراً جوهرياً في بناء الحكومة الرشيدة داخل المؤسسات العامة.

ثانياً/ المفاهيم المحورية

1. **الحصانة الديمقرطية** لأغراض هذه الدراسة فإن الحصانة الديمقرطية هي ضمان قانوني وأخلاقي يتيح للموظف العام ممارسة حرية الرأي والنقد في القضايا العامة المرتبطة بعمله، ضمن حدود المصلحة العامة والقيم المؤسسية، مع توفير الحماية من أي إجراء تعسفي أو انتقامي نتيجة معارضته تلك الحرية.

جوهر هذه الحصانة يقوم على التمكين القانوني، بحيث يكون الموظف فاعلاً في تعزيز النزاهة والمساءلة داخل المعرفق العام.

2. **حرية الرأي والنقد الوظيفي** استناداً إلى فلسفة الدستور العراقي لعام 2005 النافذ، فإن حرية الرأي والمنصب الوظيفي هي حق الموظف في التعبير عن رأيه في المسائل التي تمسّ السياسات أو الممارسات الإدارية أو القوانين، متى كان هدفه المصلحة العامة وتحسين الأداء المؤسسي. وثمارس هذه الحرية بأسلوب موضوعي ومسؤول، قائم على المعرفة والمهنية والالتزام الأخلاقي.

3. **التحفظ الإداري** هو التزام الموظف بالحفاظ على أسرار المعرفق العام وحماية المعلومات التي تتعلق بعمله، وفق المادة الرابعة من قانون انتظام موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

ان التحفظ - في هذه الحالة - يوجه ممارسة الحرية ويضبطها بقواعد المصلحة العامة، بما يحقق توازناً بين حق التعبير وواجب الأمانة الوظيفية.

ثالثاً/ الإطار الدستوري والحقوقي المنظم للموضوع

يشكّل الدستور العراقي الأساس الذي ثبّنى عليه منظومة الحقوق والحريات العامة. وتحدّد الموارد الآتية المرجعية الأهم لموضوع الدراسة:

1. المادة (14) تؤكّد مبدأ المساواة أمام القانون في الحقوق والواجبات العامة.
2. المادة (19/ثانياً) تضمن حق الدفاع والإجراءات العادلة عند اتخاذ أي تدبير بحق الموظف.
3. المادة (38) تكفل حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل.
4. المادة (46) تنظم ممارسة الحقوق والحريات بما يحافظ على جوهرها.
5. المادة (100) تحظر تحصين أي قرار إداري من الرقابة القضائية (الطعن).

يشكّل هذا الإطار منظومة متكاملة توازن بين حرية الموظف ومسؤولياته الوظيفية، وترتبط بين مبدأ سيادة القانون وحرية المشاركة في الشأن العام.

أما على المستوى التشريعي، فتتّعد قوانين الخدمة والانضباط الركيزة الأساسية لضبط العلاقة بين الموظف والدولة، إلى جانب تعليمات مجلس الوزراء وهيئة النزاهة وقرارات القضاء الإداري التي ترسم الحدود العملية للمشروعية والرقابة.

رابعاً/ منهجية الدراسة

تعتمد الدراسة على مقاربات عديدة، أبرزها:

1. **المنهج التحليلي الدستوري** يركّز على تحليل النصوص الدستورية والتشريعية المتصلة بحرية التعبير وال حصانة الوظيفية، واستنباط القواعد القانونية التي تنظم العلاقة بين الحرية والمسؤولية.
2. **المنهج المقارن** يقارن الحالة العراقية بنماذج دستورية وإدارية دولية، مثل النموذج الفرنسي في حرية التعبير الوظيفي (Liberté d'expression des fonctionnaires)، والنموذج الكندي في حماية المبلغين (Whistleblower Protection Act)، لاستخلاص ما يتناسب مع البيئة العراقية.

3. **المنهج الوصفي التحليلي** يصف واقع حرية التعبير داخل مؤسسات الدولة العراقية، اعتماداً على تقارير دولية منها:

أ. (2022) UNDP, Governance in Iraq

ب. (2024) Transparency International, CPI

ج. (2023) World Bank, Iraq Public Sector Report

4. **المنهج المعياري** يستخدم في صياغة مقترنات تشريعية وسياسات مؤسسية تعزز مبدأ الحصانة الديمقراطية داخل الخدمة العامة، وفق منهجية قائمة على القيم والمصلحة العامة.

خامساً/ أهداف الدراسة

1. بيان الأساس الدستوري والقانوني الذي يحكم حرية التعبير في الوظيفة العامة.
2. تقييم الضمانات التي تحمي الموظف العام من الإجراءات الانتقامية عند ممارسة حقه في النقد.
3. دراسة العلاقة بين حرية الرأي والانضباط الإداري في ضوء التجارب المقارنة.
4. تقديم مقترنات تشريعية وإدارية تتيح بناء بيئة عمل مؤسسية قائمة على الثقة والمساءلة.
5. صياغة مصفوقة تحليلية تبيّن الحدود الفاصلة بين التعبير المهني والتجاوز على مقتضيات الوظيفة.

سادساً/ فرضيات الدراسة

1. الحصانة الديمقراطية في العراق في طور التأسيس، وتحتاج إلى تعزيز تشريعي ومؤسسني يرسّخها في التطبيق العملي.
2. الثقافة الإدارية ما زالت تميل إلى التحفظ الزائد الذي يحدّ من مساحة النقد البناء.
3. تفعيل الآليات القانونية لحماية حرية الرأي الوظيفي يسهم في تحسين الأداء العام وتعزيز الحوكمة الرشيدة.

سابعاً/ حدود الدراسة

1. **الزمان** تمتد الدراسة منذ إقرار الدستور الدائم إلى المرحلة الراهنة.
2. **المكان** تتركز الدراسة على مؤسسات الدولة العراقية، مع الإشارة إلى تجارب عربية ودولية مشابهة.

3. الموضع| تبحث الدراسة في حرية الرأي والنقد بوصفها جوهر الحصانة الديمقراطية داخل الوظيفة العامة.

ثامناً/ أهمية الدراسة

تأتي أهمية البحث من كونه يسعى إلى إعادة بناء العلاقة بين الدولة وموظفيها ضمن إطار دستوري يوازن بين الحرية والمسؤولية.

فتمكن الموظف من التعبير الواعي والمسؤول عن رأيه يرفع من مستوى الشفافية، ويجعل الإدارة أكثر انفتاحاً وقدرةً على الإصلاح.

كما تسهم هذه الدراسة في تطوير فهم وطنيٌّ جديد لمفهوم الحصانة الديمقراطية، يعزز ثقة المواطن بالمؤسسة الحكومية، ويربط حرية الرأي بمبدأ الخدمة العامة والمساءلة الدستورية.

المطلب الثاني

الإطار الدستوري العراقي للحصانة الديمقراطية وحرية الرأي الوظيفي

أولاً/ المدخل الدستوري العام

يُعد الدستور العراقي لعام 2005 المرجعية العليا للنظام القانوني والمؤسسي في الدولة، وهو الوثيقة التي أرست مبادئ الحرية والعدالة والمساواة وسيادة القانون. وقد كرس هذا الدستور منظومة من الحقوق والحريات التي تمثل القاعدة الفلسفية للحكم الرشيد والحكومة الديمقراطية.

تُعد حرية التعبير عن الرأي من أبرز تلك الحقوق التي أكدّها الدستور، حيث جعلها من الدعائم الأساسية للنظام الديمقراطي، وضماناً لصون كرامة الإنسان، وتعزيزاً لمبدأ المشاركة والمساءلة في الحياة العامة.

ومن خلال هذا المنطلق، فإن دراسة الحصانة الديمقراطية للموظف العام تقتضي تحليل النصوص الدستورية التي نظمت حرية التعبير، وربطها بالالتزامات الوظيفية وبالقواعد التي تضبط العمل العام في العراق.

ثانياً/ المادة (38) من الدستور - حرية التعبير كمرتكز للحصانة

تنص المادة (38) من الدستور العراقي لعام 2005 على أن: {تكفل الدولة، بما لا يخل بالنظام العام والأداب، حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل، وحرية الصحافة والطباعة والإعلان والإعلام والنشر، وحرية الاجتماع والتظاهر السلمي}.

يمثل هذا النص حجر الأساس في تحديد مضمون الحصانة الديمقراطية، إذ يربط بين حرية التعبير والمصلحة العامة عبر مفهوم النظام العام والأداب، مما يمنع المشرع والإدارة سلطة تنظيمية محددة في ضبط ممارسة الحرية، من دون المساس بجوهرها.

وقد أكد مجلس الدولة العراقي في قراراته التفسيرية أن حرية التعبير لا ثمارس بمعزل عن المسؤولية الوظيفية، وأن الموظف العام يتمتع بالحرية في إبداء الرأي المهني والعلمي متى كان هدفه الإصلاح وتطوير المعرفة العام، شريطة التزامه بواجب الاحترام واللباقة في طرح أفكاره.

كما أشارت هيئة النزاهة الاتحادية في تقاريرها السنوية (2021-2024) إلى أن تمكين الموظفين من التعبير عن الملاحظات المهنية يشكل عنصراً أساسياً في تعزيز بيئة النزاهة داخل المؤسسات.

أن النص الدستوري في المادة (38) لم يحصر في حرية المواطن، وإنما يشمل جميع أفراد المجتمع بمن فيهم العاملون في الدولة، ما دام التعبير يندرج ضمن إطار المصلحة العامة. وهذا الفهم ينسجم مع المعايير الدولية التي تضمن حرية الرأي لموظفي الدولة، مثل المادة (19) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، التي نصت على حق كل إنسان في اعتناق الآراء والتعبير عنها.

ثالثاً المادة (46) من الدستور - مبدأ التناسب في تنظيم الحرية

تنص المادة (46) على أن: {لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور إلا بقانون أو بناءً عليه، على أن لا يمس ذلك التقييد جوهر الحق أو الحرية}.

هذا النص يضع قاعدة الموازنة بين الحرية والمسؤولية، ويفوّس لمبدأ التناسب الدستوري الذي يُعد من أهم المبادئ المعاصرة في فقه الحريات العامة.

فكل تنظيم شريعي لحرية التعبير داخل الخدمة العامة ينبغي أن يحقق ثلاثة شروط أساسية:

1. **الملامة** أن تكون القيود ضرورية لتحقيق غاية مشروعة، كحماية أسرار الدولة أو كرامة الأشخاص أو المصلحة العامة.
2. **الضرورة** أن يثبت المشرع أن القيد لا يوجد بديل أقل تأثيراً في الحرية لتحقيق المدفوع نفسه.
3. **التناسب** أن يوازن الإجراء بين المصلحة المراد حمايتها وحق الحرية المراد ممارسته.

وقد أخذ القضاء الإداري العراقي بهذه المبادئ في العديد من قراراته المتعلقة بالتأديب الوظيفي، حيث ميّز بين الرأي المهني الذي يسعى إلى المصلحة العامة والرأي الذي ينطوي على تجاوز أو إساءة إلى رموز الدولة.

ففي حكم صادر عن محكمة قضاء الموظفين الإدارية لعام 2018، أقرَّ أنَّ إبداء الرأي المهني في إطار نقدٍ مؤسسيٍّ لا يُعدُّ مخالفة انصباطية، ما دام غير مصحوب بعبارات تمسّ الاحترام العام أو تفشي معلومات محظورة.

رابعاً/ المواد الدستورية المساندة

تتكامل المادة (38) والمادة (46) مع مواد أخرى تعزّز المفهوم الديمقراطي للوظيفة العامة، أبرزها:

1. المادة (14) التي تقرَّ مبدأ المساواة أمام القانون، وهو ما يحول دون التمييز بين المواطنين والموظفيين في ممارسة الحقوق الأساسية.
2. المادة (19/ثانياً) التي تكفل المحاكمة العادلة والضمانات الإجرائية عند فرض العقوبات، بما في ذلك العقوبات الإدارية بحق الموظفيين.
3. المادة (100) التي تمنع تحصين أي عمل إداري من الرقابة القضائية، بما يعني أنَّ أي قرار انصباطي يقيّد حرية الموظف في التعبير يخضع لرقابة القضاء الإداري.
4. المادة (102) التي تنظّم استقلال الهيئات الرقابية مثل ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة، وهما مؤسستان تسهمان في صون الحريات الإدارية ضمن الإطار المؤسسي.

خامساً/ التكامل بين النصوص الدستورية والتشريعات التنفيذية

يُعدُّ الربط بين الدستور والقوانين التنفيذية حجر الزاوية في فهم مدى تحقق الحصانة الديمقراطيّة. فالنصوص الدستورية تمنع المبادئ العامة، بينما تأتي التشريعات لترجمتها في سياقاتٍ تطبيقيةٍ محددة.

يُشير قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل إلى أنَّ الموظف يؤدي واجباته بروح مهنيةٍ منضبطة، ويحق له الاعتراض على الأوامر التي تتعارض مع القوانين والأنظمة. كما ورد في المادة (4) من قانون الانضباط رقم (14) لسنة 1991 المعدل أنَّ على الموظف احترام رؤسائه ومؤسساته، في مقابل تمعنه بحقوقٍ وظيفيةٍ تضمن إنصافه في التقييم والمساءلة.

هذه النصوص ترسّخ العلاقة التبادلية بين الحرية والانضباط، بحيث يكون كُلُّ منهما عنصراً مكملاً للأخر، لا متعارضاً معه.

سادساً/ المعايير الدولية الداعمة للحرية الوظيفية

يُعزز الإطار الدستوري العراقي ما ورد في المواثيق الدولية، ومن أبرزها:

- أ. العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (المادة 19) الذي يضمن لكل فرد حق التعبير حرية، مع احترام حقوق الآخرين والمصلحة العامة.
- ب. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003) التي دعت الدول الأطراف إلى تشجيع الموظفين على الإبلاغ عن الفساد دون خوفٍ من الانتقام.
- ج. مبادئ منظمة العمل الدولية (ILO) بشأن حرية الرأي في الخدمة العامة التي تؤكد أنَّ حرية التعبير ركيزة للثقة بين الدولة والموظفي.

تتلاقى هذه المرجعيات الدولية مع روح الدستور العراقي الذي تبني فلسفة الانفتاح الديمقراطي، وجعل من المشاركة والشفافية محوراً لإصلاح الإدارة العامة.

سابعاً/ موقع الحصانة الديمقراطي في النظام الدستوري

تشغل الحصانة ال الديمقراطية موقعاً فريداً في بنية النظام الدستوري، إذ تشكل صمام أمان بين السلطة والمسؤولية.

فهي تضمن للموظف العام مساحةً من الاستقلال تتيح له أداء مهامه في أجواءٍ من الطمأنينة المهنية، وتؤمن له غطاءً قانونياً يحميه من الضغوط.

كما تساهم في تعزيز ثقافةٍ مؤسسيةٍ قائمةٍ على النقد البناء والمشاركة الوعية في صياغة السياسات العامة.

وقد بيَّنت دراسات UNDP (2023) أن الدول التي تمنح موظفيها حريةً مدرستة في التعبير تشهد مستوياتٍ أعلى من الشفافية والابتكار الإداري، الأمر الذي ينسجم مع أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة (الهدف 16: مؤسسات قوية ومسؤولة).

ثامناً/ خلاصة تحليلية

إنَّ النصوص الدستورية العراقية أرست أسسًا متينةً لحرية التعبير، وأتاحت مساراً تشريعياً يوازن بين الحرية والانضباط.

هذه القواعد وفَرَت الأساس القانوني لبناء مفهوم الحصانة الديمocrاطية للموظف العام، بحيث تصبح الحرية أداةً للإصلاح الإداري، ويُصبح التحفظ وسيلةً لصون المصلحة العامة.

ومتى فُعلت هذه النصوص بآليات تنفيذية واضحة، فإن البيئة الإدارية العراقية ستتجه نحو مستوى أعلى من الحوكمة والمساءلة والإنصاف.

المطلب الثالث

الإطار التشريعي والتنظيمي للحصانة الديمقراطية ودرية الرأي الوظيفي في العراق

(قراءة تحليلية في التباين بين النصوص الدستورية الحديثة والتشريعات الموروثة)

أولاً/ مدخل الإشكالية

يشهد النظام القانوني في العراق بعد عام 2003 حالة من التداخل بين منظومتين متباعدتين في الفلسفة والمقاصد.

الأولى تمثل الإطار الدستوري الحديث الذي تأسس بعد 2005، والمبني على قيم الحرية والمشاركة والشفافية وسيادة القانون.

أما الثانية فتمثل الإطار التشريعي القديم الذي صيغ خلال عهد الدولة المركزية الصارمة، حين كان الموظف العام يُدار بعقلية الضبط والسيطرة.

هذا التعايش بين منظومتين غير متجانستين خلق فجوة مفاهيمية بين النصوص الدستورية التي تكرّس حرية التعبير والمسؤولية الديمقراطية، وبين القوانين التي تنتهي إلى سياق سياسي وإداري استبدادي سابق.

ومن ثم أصبحت العلاقة بين حرية الرأي والانضباط الإداري مجالاً لتعدد التفسيرات بين من يرى في الحرية وسيلة إصلاح، ومن يتمسّك بفكرة الطاعة الإدارية الصارمة التي كانت جوهر البنية السابقة.

ثانياً/ سمو الدستور وأثره في إعادة التكييف التشريعي

تؤكد المادة (13) من الدستور العراقي أن أحكام الدستور تمثل المرجع الأعلى لجميع التشريعات.

ومن هذا المبدأ ينبع التزام المشرع والمؤسسات التنفيذية بتفسير القوانين القديمة وفق مقاصد النص الدستوري الجديد.

فالدستور منح الموظف العام صفة المواطن الشريك في إدارة الشأن العام، في حين أن القوانين الموروثة من مرحلة ما قبل 2003 تتعامل مع الموظف بوصفه تابعًا للسلطة الإدارية، يخضع لسلسل رئاسيٌ مغلق، ويتحرك ضمن نظام عمودي لا يمنه مساحةً للمبادرة أو النقد. وبهذا المعنى، يُعد مبدأ السمو الدستوري أداةً لإعادة بناء فلسفة الخدمة العامة، عبر مواءمة النصوص القديمة مع قيم الحرية والعدالة والشفافية.

وقد اعتمد مجلس الدولة العراقي هذا الاتجاه في قراره رقم (128 لسنة 2019)، حين اعتبر أنَّ واجب التحفظ لا يتعارض مع حق الموظف في النقد الفني متى ارتكز على المصلحة العامة واحترام الكلمة.

ثالثاً/ قانون الخدمة المدنية بين روح الدستور وفلسفة الدولة القديمة

قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل يمثل أحد أعمدة النظام الإداري العراقي، غير أن روحه مستمدَّة من فلسفة الدولة المركزية التي تعطي الأولوية للانضباط على المشاركة.

فالقانون يربط الترقى والاستحقاقات بالرضا الرئاسي أكثر من ربطها بالكفاءة، ويُغلب الطاعة الإدارية على حرية المبادرة المهنية.

أما دستور 2005 فقد منح الوظيفة العامة مضموناً جديداً يقوم على فكرة الخدمة المجتمعية، إذ تحول الموظف من منفذ للأوامر إلى شريكٍ في صناعة القرار المؤسسي.

ومن ثم ثُقراً المادة (37) من قانون الخدمة المدنية في ضوء الدستور كمصدر لضمان الأمان الوظيفي الذي يمكن الموظف من التعبير عن الرأي المهني دون خشيةٍ من فقدان مركزه، طالما أن رأيه يستند إلى غايةٍ إصلاحيةٍ وموضوعيةٍ.

وفق هذه القراءة يشكّل الأمان الوظيفي الركيزة الأولى للحصانة الديمocrاطية، لأنَّه يؤمن للموظف مساحةً مستقرةٍ تسمح له بالتفكير والنقد والمشاركة في تطوير الإدارة العامة.

رابعاً/ قانون انضباط موظفي الدولة – بين الضبط والمسؤولية

جاء قانون الانضباط رقم (14) لسنة 1991 المعدل في سياق سياسيٍ هدفه تعزيز السيطرة الحكومية الكاملة على الجهاز الإداري.

تتضمن صياغاته عبارات واسعة مثل احترام الرؤساء والمحافظة على سمعة الوظيفة، وهي تعبيرات عامة تسمح بمرؤونة تفسيرية عالية داخل الإدارات.

وفي ظل الدستور الحالي، تتجه القراءة الحديثة إلى إعادة تعريف مفهوم سمعة الوظيفة العامة، لتصبح مرتبطة بالنزاهة والشفافية وحسن الأداء بعيداً عن الصمت أو الامتثال الأعمى. فالموظف الذي يمارس النقد المهني البناء يرفع من قيمة المrfق العام ويحافظ على سمعته المؤسسية.

وقد أقرّ القضاء الإداري العراقي هذا التوجه في حكم صدر عام 2020 بشأن موظفين في وزارة الصحة، حيث أكد أن النقد الفني الملائم بالواقع والمصلحة العامة لا يعدّ مخالفة انضباطية، طالما رُوحيت قواعد اللياقة واحترام التسلسل المؤسسي.

خامساً/ التباين البنائي بين النصوص وأثره في فلسفة الإصلاح

تعبر الفجوة بين الدستور وقانوني الخدمة والانضباط عن تباين عميق في طبيعة الدولة نفسها؛ فالدستور يمثل الدولة الحديثة القائمة على المشاركة والمسؤولية، أما القوانين القديمة فتعكس نموذج الدولة السلطانية التي تضع الولاء فوق الكفاءة.

معالجة هذا التباين تتطلب مشروعًا إصلاحيًّا شاملًا يحدّث المنظومة القانونية وفق مبادئ جديدة:

1. تعريف الوظيفة العامة باعتبارها خدمةً للمجتمع وأداةً للمصلحة الوطنية.
2. استبدال مفهوم الطاعة المطلقة بمفهوم الطاعة المقيدة بالقانون والضمير المهني.
3. نصٌّ صريح في قانون الخدمة والانضباط يقرّ بحق الموظف في التعبير عن رأيه المهني.
4. إصلاح النظام التأديبي ليصبح وسيلة تطوير وتوجيه، بعيداً عن كونه وسيلة إخضاع وردع.
5. إقرار تشريع خاص بحماية الرأي المهني والإبلاغ عن الفساد ينسجم مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003.

هذه المبادئ تجعل من القوانين الموروثة أدوات تحديث، وترتبط بين الانضباط والمواطنة الوظيفية، بحيث تحول الرقابة إلى ثقافةٍ مؤسسيةٍ لا إلى خوفٍ إداري.

سادساً/ مبدأ التدرج التشريعي كوسيلة إصلاحية

يقوم البناء القانوني العراقي على مبدأ التدرج بين القواعد، فيكون الدستور في القمة، تليه القوانين، ثم الأنظمة والتعليمات.

وعندما تختلف التشريعات في مستوياتها، يتجه التفسير نحو تحقيق الانسجام بين النصوص، مع تغلب المقاصد الدستورية على الأشكال الإجرائية.

وبذلك يصبح القضاء والإدارة شركاء في عملية الإصلاح من خلال القراءة المتتجدة للنصوص الموروثة بما ينسجم مع روح الدولة الديمقراطية الحديثة.

بهذا المفهوم؛ يشكل التدرج التشريعي جسر العبور من النظام المركزي القديم إلى النظام الدستوري الذي يحكمه القانون ويقوده الضمير المؤسسي.

سابعاً/ نموذج تفسيري للحصانة الديمقراطية

يمكن التعبير عن الحصانة الديمقراطية من خلال المعادلة الآتية: {الحق الدستوري في حرية الرأي + الأمان الوظيفي + المسؤولية المهنية = ممارسة مشروعة لحرية التعبير الوظيفي} ويُفهم من هذه المعادلة أن النقد المهني يصبح مشروعًا حين يستند إلى معرفة موضوعية وينطلق من غايةٍ إصلاحيةٍ واضحةٍ تحافظ على المصلحة العامة.

أما التحفظ فيُمارس باعتباره فضيلةً مهنيةً، يُوجه بها السلوك نحو حماية أسرار المعرفة وصون كرامته المؤسسية.

ثامناً/ خلاصة تحليلية

يقف الإطار التشريعي العراقي اليوم عند نقطة انتقال بين تراثٍ إداريٍّ سلطيٍّ وأفق دستوريٍّ ديمقراطيٍّ جديد.

يكمن التحدي الحقيقي في إعادة بناء فلسفة الخدمة العامة على أساس المشاركة والمسؤولية المشتركة، بحيث تتكامل الحرية مع الانضباط، وتتحول الوظيفة إلى مساحةٍ للإبداع والرقابة الذاتية والإصلاح المؤسسي.

وحيث تتحقق هذه المواءمة بين النصوص، تتجسد الحصانة الديمقراطية كقيمة قانونية وثقافية تؤمن للموظف حرية التفكير والتعبير، وتعيد الثقة بين المواطن والإدارة العامة في إطار الدولة الدستورية الحديثة.

المطلب الرابع

فقه القضاء الإداري العراقي والتجارب المقارنة في حرية التعبير الوظيفي

أولاً/ المدخل القضائي لتأويل العلاقة بين الحرية والانضباط

يشكّل القضاء الإداري في العراق حجر الأساس في حماية الحقوق الوظيفية وصون مبدأ سيادة القانون داخل الجهاز الإداري.

ومن خلال قرارات مجلس الدولة العراقي ومحكمة قضاء الموظفين تبلورت اتجاهات قضائية متقدمة في تفسير العلاقة بين حرية الموظف في التعبير عن الرأي وواجب التحفظ والانضباط.

تعامل القضاء الإداري العراقي مع حرية الرأي داخل الوظيفة العامة باعتبارها عنصراً من عناصر الكفاءة المهنية، حين تصدر في إطار مؤسسيٍّ مسؤول، وليس باعتبارها خروجاً عن الطاعة.

وقد أكّدت القرارات القضائية الحديثة أن حرية الرأي ثمارس بقدر ينسجم مع الغاية العامة للمرفق الإداري، فتُصبح النقدات الفنية وسيلة تحسين لا مصدراً للعقوبة.

القضاء الإداري بهذا الاتجاه يُسهم في تكييف النصوص القديمة وفق روح الدستور الحديث، عبر تأويل يجمع بين النص القانوني ومبدأ العدالة الدستورية.

ثانياً/ الاتجاه القضائي العراقي في حماية الرأي المهني

من خلال استقراء قرارات محكمة قضاء الموظفين وديوان مجلس الدولة خلال المدة 2006-2024، يمكن تحديد أربعة اتجاهات قضائية رئيسة:

أ. إقرار حق النقد الفني داخل المؤسسة في القرار رقم (2019/128)، أكّد مجلس الدولة أن إبداء الموظف للاحظات نقدية فنية حول أداء دائرته يُعد ممارسة مشروعه لحقه في الرأي، ما دامت الملاحظات مبنية على معرفة مهنية وموجّهة إلى التطوير.

استند القضاء في تفسيره إلى المادة (38) من الدستور والمادة (46) التي تضمن حرية التعبير ضمن حدود المصلحة العامة.

يُمثّل هذا القرار تحولاً مفاهيمياً من منطق السيطرة إلى منطق المشاركة.

بـ. حماية الموظف من العقوبة التأديبية عند التعبير المهني | في حكم صدر عام 2020 بشأن موظفين في وزارة الصحة، قررت المحكمة أن الكتابات الفنية التي تنتقد أساليب العمل لا تندرج ضمن الإساءة إلى الرؤساء أو مخالفة الانضباط.

أشار الحكم إلى أن النقد المهني يسهم في تصحيح المسار الإداري، وأن حماية الموظف الناقد جزء من تحقيق النزاهة المؤسسية.

جـ. التفريق بين النقد المشروع والتحريض أو التشهير | وضع القضاء الإداري معياراً موضوعياً يميّز النقد المهني عن التصريحات التي تمسّ الكرامة أو تخرق أسرار الدولة.

يقوم المعيار على النية والغرض والمضمون والوسيلة.

إذا وُجه النقد إلى السياسة العامة بموضوعية ومهنية، فإنه يدخل ضمن الحرية المكفولة، أما إذا تضمن عبارات جارحة أو معلوماتٍ سرّية، فإنه يُصنف ضمن المخالفة التأديبية.

دـ. اعتبار الأمان الوظيفي شرطاً لمعارضة الحرية | بعض قرارات محكمة قضاء الموظفين عام 2022 ربطت بين الأمان الوظيفي والقدرة على معارضه الرأي بحرية.

فكلّ موظف يتمتع بضمانات الاستقرار والترقية يشعر بالثقة للتعبير عن آرائه المهنية، ما يعزّز الأداء المؤسسي ويحدّ من ظواهر الفساد الإداري.

ثالثاً/ المبادئ المستخلصة من فقه القضاء الإداري العراقي

1. لا تفهم الحرية بمعزل عن الانضباط، إنما تمارس داخله كأداة تطوير.
2. النية والمصلحة العامة معيار التفرقة بين الرأي المشروع والسلوك المخالف.
3. التحفظ واجبٌ (تنظيمي لا تقييدي)، هدفه حماية المعلومات وليس إسكات الرأي.
4. النقد الفني عنصر رقابي يندرج ضمن مفهوم النزاهة المهنية.
5. القضاء الإداري هو الضامن لتوازن العلاقة بين الرأي والسلطة.

تنقل هذه المبادئ حرية الموظف من مجال الامتياز الفردي إلى إطار مؤسسيٍّ منظم، يشكل جزءاً من منظومة الحكومة الرشيدة.

رابعاً/ فقه المقارنة - التجارب الدولية

1. التجربة الفرنسية

يُعد مجلس الدولة الفرنسي (Conseil d'Etat) المرجع الأبرز في ترسیخ مبدأ حرية التعبير الوظيفي.

منذ حكمه الشهير في قضية Demoiselle Bobard عام 1936، أقر المجلس أن الموظف يحتفظ بحق إبداء رأيه في الشأن العام طالما لم يخل بواجب التحفظ.

وفي قضية Barel عام 1954، اعتبر المجلس أن حرمان الموظف من التوظيف بسبب رأيه السياسي يناقض مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العامة.

طور القضاء الفرنسي لاحقًا مفهوم التحفظ الإداري المناسب، بحيث يُطبق بقدر يضمن احترام المrfق العام دون المساس بالحرية الأساسية للموظف.

هذه التجربة تبرز منهجاً تفسيرياً يوازن بين ولاء الموظف للدولة وولائه للمصلحة العامة، وهو اتجاه قريب من روح الدستور العراقي.

2. التجربة الكندية

أقر قانون حماية المبلغين عن المخالفات (Whistleblower Protection Act, 2007) أن الموظف العام يملك حق الإبلاغ عن الفساد أو إساءة استخدام السلطة دون أن يتعرض لأي انتقام وظيفي.

اعتبرت المحاكم الكندية حرية الرأي المهني جزءاً من الأمن المؤسسي، وركيزةً للشفافية الحكومية.

وفي حكم لمحكمة أونتاريو عام 2014، جرى التأكيد على أن الموظف الناقد داخل مؤسسته يمارس واجبه الأخلاقي في حماية المصلحة العامة.

3. التجربة البريطانية

تتبع المملكة المتحدة نهجاً متوازناً في إطار قانون Public Interest Disclosure Act 1998، الذي يتيح للموظف الإدلاء بملحوظاتٍ أو انتقاداتٍ تمسّ المصلحة العامة من دون خشية من العقوبة.

يؤكد الفقه البريطاني أن ولاء الموظف الأول هو للقانون وللمجتمع، وأن الإفصاح المسؤول يُعتبر مساهمة في استقامة الإدارة وليس تمرداً عليها.

4. التجربة الأوروبية – المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (ECHR)

من خلال تطبيق المادة (10) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، أرست المحكمة الأوروبية مبدأ الضرورة في مجتمع ديمقراطي.

اعتبر القضاء الأوروبي أن القيود على حرية الموظف يجب أن تكون ضرورية لحماية مصلحة جوهرية محددة، وألا تتجاوز الحد الأدنى المطلوب.

ومن أبرز حكماتها قضية Guja v. Moldova (2008)، التي قضت بأن الموظف الذي يكشف مخالفات داخل مؤسسته يتمتع بحماية قانونية واسعة طالما تصرف بدافع المصلحة العامة.

خامساً/ التفاعل بين الفقه العراقي والمقارن

يسير الفقه الإداري العراقي في طريق إصلاحي متدرج نحو تكييف النصوص مع التجارب الديمقراطية.

تمثل قرارات مجلس الدولة ومحكمة قضاء الموظفين نواةً لمدرسة تفسير وطنية تتقاطع مع الاتجاهات الفرنسية والكندية والبريطانية، فالموظف العراقي اليوم يقف على عتبة مرحلة جديدة يصبح فيها النقد المهني جزءاً من الممارسة المؤسسية، ويعامل التعبير الوعي كأداة لتعزيز الكفاءة والنزاهة.

هذا التحول لا ينفصل عن البيئة الدولية التي تربط الحصانة الديمقراطية للموظف بمؤشرات الحكومة الرشيدة والشفافية الحكومية التي تقييمها تقارير البنك الدولي (World Governance Indicators) ومنظمة الشفافية الدولية (CPI).

سادساً/ مبادئ مقارنة يمكن تكييفها في البيئة العراقية

1. التحفظ الإداري المتوازن| ينظم طريقة التعبير دون أن يمسّ مضمون الحرية.
2. النية المهنية الصادقة| تعدّ الضمان الأول للتمييز بين النقد المسؤول والإساءة.
3. الحق في الإبلاغ الآمن| يمثل صمام أمان للموظف الذي يكشف المخالفات المؤسسية.
4. المساءلة المتبادلة| تجعل الرؤساء الإداريين خاضعين لمبدأ الحوار والمراجعة.
5. الحرية المشروطة باللائقة| تجمع بين الأسلوب المحترم والمضمون الإصلاحي.

ان تكثيف هذه المبادئ في العراق سيسمح في ترسير ثقافة قانونية جديدة داخل الخدمة العامة، قوامها الشفافية والاحترام المتبادل.

سابعاً/ أثر القضاء في بناء الحصانة الديمocrاطية

يُشكّل القضاء الإداري العراقي من خلال فقهه التفسيري الركيزة الأهم في ترسير الحصانة الديمocrاطية للموظف العام.

فهو الجهة التي توازن بين النصوص المتوارثة وروح الدستور الحديث، ويعيد تعريف العلاقة بين السلطة والحرية ضمن فلسفة إصلاحية تتقدم تدريجياً نحو النموذج الديمocrاطي المتكامل.

وتشير تقارير UNDP Governance in Iraq (2023) إلى أن تطور القضاء الإداري في العراق أثّر في خفض النزاعات التأديبية بنسبة تجاوزت 18٪ خلال السنوات الثلاث الماضية، نتيجة تبني مفهوم أوسع للحقوق الوظيفية والرقابة القضائية على القرارات الإدارية.

ثامناً/ خلاصة تحليلية

فقه القضاء الإداري العراقي يُعبر عن مسار تطوري في الثقافة القانونية العامة، إذ انتقل من حماية الانضباط بوصفه غاية إلى حماية الحرية بوصفها وسيلة لتحقيق الانضباط المسؤول. الاتجاهات القضائية الحالية تمهّد لنموذج عراقي متوازن يجمع بين الرأي والانضباط، وبين الولاء للمرفق العام والالتزام بالقيم الدستورية.

أما التجارب المقارنة فتقدم مرجعاً غنياً يمكن توظيفه لإعداد تشريع وطني حديث يعيد صياغة العلاقة بين الدولة وموظفيها وفق معايير الديمocratie والحكومة الرشيدة.

المطلب الخامس

البنية التفاعلية بين النصوص الدستورية والقضائية والتشريعية - نحو نموذج عراقي للحصانة الديمقراطية

اولاً/ مدخلٌ منهجي... كيف تتشابك المصادر؟

تتولّد الحصانة الديمقراطية لحرية رأي الموظف العام من تفاعلٍ ثلاثي: الدستور مرجع السيادة القاعدية، القوانين التي تنظم الوظيفة والانضباط، والقضاء الإداري بوصفه المفسّر والضامن. يعالج هذا المطلب آليات المواءمة بين هذه التطبّقات، مع تحويل المبادئ إلى إجراءات تشغيلية قابلة للتنفيذ داخل مؤسسات الدولة. يستند التحليل إلى دستور 2005، وقانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعديل، وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعديل، وإلى المعايير الدولية ذات الصلة. [OBJ]

ثانياً/ مصقوفة المواءمة الدستورية... من النص الأعلى إلى التطبيق

1. **مبدأ السمو والتدرج** | تمنع المادة 13 من الدستور النص الدستوري سيادة معيارية على ما دونه. ثقراً قواعد الخدمة والانضباط في ضوء المواد 38 (حرية التعبير)، 46 (مبدأ التناسب في القيود)، و100 (قابلية القرارات الإدارية للطعن). هذه القاعدة تنشئ أولوية تأويلية تعيد توجيه فلسفة القوانين الموروثة نحو قيم المشاركة والمساءلة.
1. **مبدأ التناسب كأداة تشغيلية** | يوجه اختبار العلامة والضرورة والتناسب الضيق أي قيدٍ تشريعي أو لائحي على خطاب الموظف:
 - أ. هدفٌ مشروع يتصل بأسرار الدولة أو المعرفة أو السمعة الفردية،
 - ب. وسيلة أقل مساساً،
- ج. منافع عامة ترجح القيد على المفسدة. هذه القاعدة متسقة مع التعليق العام رقم 34 للعهد الدولي بشأن المادة 19.
2. **مبدأ المواءمة مع الالتزامات الدولية** | تشجع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قنوات إبلاغ آمنة داخل القطاع العام، بما يدعم خطاب الموظف المسؤول الذي يكشف أوجه خلل مؤسسي.

ثالثاً/ نموذج معياري خماسي الأركان للحصانة الديمقراتية

❖ الركن الأول – الحق الدستوري في التعبير المهني

تدخل حرية الموظف في النقد والرأي حول السياسات والإجراءات في نطاق المادة 38، مع ربط الممارسة بالصلاحية العامة واللائقة المهنية ومسؤولية الأسلوب.

❖ الركن الثاني – الأمان الوظيفي كشرط تمكيني

ثقراً ضمانات الاستقرار والترقية في قانون الخدمة المدنية كبيئة تمكين لخطابٍ مهنيٍّ واع، بما يحفز المبادرة ويحدّ من ثقافة الصمت داخل الإدارات.

❖ الركن الثالث – التحفظ الإداري المنضبط

يضع قانون الانضباط واجبات السرية واحترام المرفق. تفسّر هذه الواجبات بمعيار موضوعي يميز الإفصاح المهني المشروع عن إفشاء الأسرار أو الإساءة. يوفر معيار (النية والغرض والمضمون والوسيلة) ضابطاً إجرائياً واضحاً.

❖ الركن الرابع – مسار تأديبي عادل

اعتبار التحقيق المتخصص وحق الدفاع والطعن القضائي ضماناتٌ تُحصن الخطاب المهني المسؤول من التعسّف الإداري، وتنسجم مع الدستور ومع مبادئ الإنفاذ العادل في دليل النزاهة العام من OECD.

❖ الركن الخامس – قنوات إبلاغ وحماية مؤسسية

وجوب وجود إجراءات داخلية تحمي المبلغين عن المخالفات وفق مقاصد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مع مواءمةٍ تدريجية للسياسات التشغيلية في الوزارات والهيئات.

رابعاً/ خوارزمية قرار مؤسسية لتقدير خطاب الموظف

❖ خطوة 1: تحديد صفة الخطاب| خطابٌ مهنيٌّ (داخليٌّ/خارجيٌّ)، صفة قائله، اختصاصه الفني، أثره المحتمل على المرفق.

❖ خطوة 2: تطبيق اختبار التناسب| غايةٌ مشروعة؟ وسيلةٌ أقل مساساً متوفّرة؟ منافع عامة راجحة؟

- ❖ خطوة 3: تحليل عناصر النية والمضمون والوسيلة| نية إصلاحية مثبتة، مضمون موضوعي مُسند، وسيلة ملتزمة بآداب الخطاب.
 - ❖ خطوة 4: تقدير المخاطر وحماية المحدث| إنذار وقائي بشأن أسرار المرفق، حماية من الانتقام الوظيفي، إحالة إلى قناة الإبلاغ الآمنة عند الاشتباه بفساد.
 - ❖ خطوة 5: مسار مراجعة قضائية| توثيق القرار وإتاحتة للطعن وفق المادة 100.
- هذه الخوارزمية تترجم المادة 46 عملياً وتنسجم مع تعليق اللجنة الأممية العام 34.

خامساً/ مواد تشريعية مقتربة للتحديث

✓ تعديل على قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960

- إضافة مادة ثالثة: «حرية الرأي والنقد المهني حقٌّ وظيفي يمارسه الموظف دعماً للمصلحة العامة، ضمن ضوابط اللياقة والتحفظ الإداري، مع حمايةٍ من أي إجراءٍ ذي طابع انتقامي».
- الزام كل جهة حكومية بإصدار سياسة داخلية لحرية التعبير الوظيفي، تشمل آليات الاستماع والتصحيح وتغذية راجعة مكتوبة ضمن آجال محددة.

✓ تعديل على قانون الانضباط رقم 14 لسنة 1991

- تعريف دقيق لمفهوم «سمعة الوظيفة العامة» يرتبط بالأداء والنزاهة والشفافية.
- قيدٌ صريح يمنع إدراج النقد المهني الموضوعي ضمن المخالفات الانضباطية، مع استثناء محدد لإفشاء الأسرار أو الإساءة المتعهدة.
- نصٌّ حمايةٍ إجرائية للمبلغين يتواافق مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

سادساً/ ترتيبات مؤسسية داعمة داخل الوزارات والهيئات

- نافذة إبلاغ آمنة مرتبطة بوحدة نزاهة داخلية، مع سريةٍ تامة ومسار استدلالي واضح.
- وحدة مشورة قانونية داخلية تراجع محتوى الخطاب قبل نشره خارج المؤسسة، وفق اختبار التناسب.
- برنامج تدريب سنوي للقيادات والموظفين حول حرية التعبير الوظيفي، التحفظ، وحماية البيانات.
- دليل إجراءات يوضح قنوات الحوار الفني داخل الدوائر، ونماذج الرد المؤسسي على النقد.

تنسجم هذه الترتيبات مع مؤشرات النزاهة العامة لدى OECD، وتدعم بناء ثقافة تنظيمية تفضل الإصلاح الوقائي على الجزاء اللاحق.

سابعاً/ مؤشرات قياس ومساءلة

1. مؤشرات مدخلات| نسبة الجهات التي اعتمدت سياسة حرية التعبير الوظيفي، وعدد برامج التدريب المنفذة.

2. مؤشرات مخرجات| عدد الملاحظات المهنية المعالجة داخل المؤسسة، متوسط زمن الاستجابة، عدد إجراءات التصحيح المتولدة.

3. مؤشرات أثراً تحسن درجات النزاهة والحكمة على مقاييس دولية وإقليمية، منها CPI ومؤشرات النزاهة العامة لدى OECD، مع تتبع ترتيب العراق سنوياً.

ثامناً/ خلاصة معيارية... نحو نموذج عراقيٍّ متعاركٍ

يوازن النموذج المقترن بين ثلاثة محاور: {حق دستوري ممكّن، واجب تحفظٍ منظم، إنفاذٌ عادلٌ قابلٌ للطعن}. يعيّد هذا المثلث تعريف الوظيفة العامة كفضاء للمشاركة المسؤولة، ويحول النقد المهني إلى أداة تحسينٍ منهجي. تتكامل المنظومة عبر تعديلاتٍ تشريعية موجّهة، وترتيباتٍ مؤسسيّة داعمة، ومؤشراتٍ قابلةٍ للقياس. وعند استقرار هذا الإطار، تتعزّز ثقة المواطن بالمرفق العام، وتتقدّم مؤشرات النزاهة والحكمة ضمن اتجاهٍ تصاعديٍّ مستندٍ إلى بياناتٍ قابلةٍ للتحقق.

مراجع أساسية يقتضي الاستناد إليها في بناء النموذج:

1. دستور جمهورية العراق 2005.
2. قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل.
3. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.
4. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية – التعليق العام رقم 34 على المادة 19.
5. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
6. أدلة ومؤشرات النزاهة العامة – OECD.
7. تقارير مؤشر مدركات الفساد – Transparency International.

المطلب السادس

مستويات الحصانة الديموقراطية لحرية الرأي الوظيفي بحسب الفئات والدرجات

منهج هذا المطلب: (مواءمة حق التعبير المهني المنصوص عليه دستورياً مع مسؤولية التحفظ والانضباط، وفق مبدأ السمو الدستوري والتناسب وقابلية الطعن القضائي). يستند التحليل إلى دستور 2005 (المواد 13، 38، 46، 100)، وقانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل، وقانون انصباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، والمنظومة التنظيمية لمجلس الوزراء لسنة 2019، وقانون رواتب موظفي الدولة رقم 22 لسنة 2008 وما يرتبط بتحديد الدرجات الخاصة، إضافة إلى مرجعية اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بشأن قنوات الإبلاغ والحماية.

أولاً/ رئيس مجلس الوزراء

- ✓ الموقع القانوني والوظيفي | رأس السلطة التنفيذية وراسم السياسة العامة وفق التنظيم الداخلي لمجلس الوزراء لسنة 2019، مع صلحيات توجيهية وإجرائية عليا.
- ✓ مستوى الحصانة الديموقراطية المقترن
 - 1. حرية الرأي (العام-الرسمي) | بيانات وبرامج وسياسات تصاغ بقنوات مؤسسية معلنة.
 - 2. قناة التعبير | مخاطبات مجلس الوزراء، الإيجازات الرسمية، التواصل مع مجلس النواب، المنصات الحكومية.
 - 3. الحدود التنظيمية | صون أسرار الأمن الوطني والعقود الاستراتيجية والطروحات السوقية الحساسة، مع اختيار تناسب مسبق قبل الإطلاق.
 - 4. آليات الضبط | مراجعة قانونية داخل الأمانة العامة، توثيق مسوغات الخطاب، إتاحة الرقابة البرلمانية والقضائية عند تعارض المصالح أو إخلال قواعد الحكومة.
 - 5. المرتكز الدستوري | حرية التعبير محكومة بمبادئ التناسب والطعن القضائي المتعارض تجاه القرارات الإدارية.

ثانياً/ الوزراء ومن هم بدرجتهم

- ✓ **الموقع القانوني** | قيادة القطاعات التنفيذية كلُّ في نطاقه، مع صلاحيات تنظيمية ومالية وإدارية، ومرجعية تنظيمية ضمن نظام مجلس الوزراء لسنة 2019.
- ✓ **مستوى الحصانة الديمقرatية**
1. **حرية الرأي القطاعي** | إعلان السياسات القطاعية، نقد ممارسات موروثة داخل القطاع، طرح إصلاحات تشريعية وتنظيمية.
 2. **قناة التعبير** | بيانات الوزارة، المذكرات التفسيرية، الاستشارات البرلمانية، المنصات الرسمية المعتمدة.
 3. **الحدود التنظيمية** | حماية الأسرار التجارية والمالية والعسكرية، مراعاة التعاقدات الحكومية العبرمة، احترام استقلال الم هيئات الرقابية.
 4. **آليات الضبط** | لجنة مراجعة قانونية داخلية، وحدة تقييم أثر السياسات، سجلٌ تصحيح إداري نابع من النقد المهني.
 5. **الأساس القانوني** | حق التعبير يستند إلى المادة 38، وتقييده يمرّ باختبار التناسب وفق المادة 46، مع قابلية الطعن وفق المادة 100.

ثالثاً/ وكلاء الوزارات ومن هم بدرجتهم (ضمن الدرجات الخاصة)

- ✓ **الموقع الوظيفي** | إدارة عليا مساندة للوزير، إشراف على المديريات العامة، انتماء إلى فئة الدرجات الخاصة تاريخياً بحسب تشريعاتها.
- ✓ **مستوى الحصانة الديمقرatية**
1. **حرية الرأي (التنفيذي-الفني)** | نقد إجراءات تشغيلية ومعايير خدمة الجمهور، اقتراح إعادة هيكلة مديريات، تحذير مبرر من مخاطر تعاقدية أو تشغيلية.
 2. **قناة التعبير** | مذكرات داخلية معللة، محاضر لجان، مخاطبات رسمية للوزير مع مسؤوليات فنية.
 3. **الحدود التنظيمية** | سرية التوريدات والمنافسات، بيانات الموظفين، خطط الاستجابة الطارئة.
 4. **آليات الضبط** | محاضر توثيق للملاحظات، مسار تصعيدي إلى الوزير/رئيسة الوزراء عند تعذر المعالجة، حماية من الأثر الوظيفي الانتقامي.

5. **الإسناد القانوني** | ضمانات الأمان الوظيفي والدرج المهنّي وفق الخدمة المدنية، ومبدأ التناسب في الانضباط.

رابعاً/ المستشارون في الرئاسات الثلاث والوزارات والهيئات والجهات غير المرتبطة بوزارة

- ✓ **الموقع الوظيفي** | ذراع خبراتي-سياسي، يقدم الرأي المتخصص ويشارك في صياغة القرار.
- ✓ **مستوى الحصانة الديمقراطية**
- 1. حرية الرأي (الاستشاري-التحليلي) | تقارير نقد سياسي، بدائل تشريعية وتنظيمية، تقييم مخاطر وحلول.
- 2. قناة التعبير | مذكرة سرية موقعة، عروض تقدمية أمام متخذ القرار، خلاصات قبلة للنشر بعد تنقية لحماية السرية.
- 3. الحدود التنظيمية | سرية المشورة أثناء الإعداد، حياد مهني تجاه المنافسات السياسية، توافق مع قواعد تضارب المصالح.
- 4. آليات الضبط | سجل إحالات وتحذيرات، تتبع أثر التوصية، حماية المستشار عند اختلاف التقدير، مع مسار تظلم داخلي وقضائي.
- 5. المرجع | حرية الرأي مضمونة بمقتضى المادة 38، وواجب التحفظ منبثق من قانون الانضباط عند تسرب معلومات محمية.

خامساً/ المديرون العامون ومن هم بدرجتهم

- ✓ **الموقع الوظيفي** | قيادة الوحدات التنفيذية الكبرى، مسؤولية مباشرة عن الموازنة والموارد البشرية والخدمات.
- ✓ **مستوى الحصانة الديمقراطية**
- 1. حرية الرأي التشغيلي | نقد إجراءات الشراء والعقود والصيانة والخدمات، اقتراح سياسات جودة ومؤشرات أداء.
- 2. قناة التعبير | محاضر اللجان، تقارير الأداء، مخاطبات الوزير/الوكيل، منصة داخلية لمشاركة الدروس المستفادة.
- 3. الحدود التنظيمية | بيانات العطاءات أثناء المنافسة، معلومات الأمن والسلامة، بيانات خصوصية المنتفعين.

4. **آليات الضبط** نماذج تقييم أثر الملاحظة، مهلة زمنية للاستجابة، تمكين النقل الوقائي عند ظهور ضغوط غير مهنية.

5. **الإسناد القانوني** الخدمة المدنية تنظم الحقوق والواجبات، والانضباط يحدد المخالفات مع ضمان التحقيق وحق الدفاع والطعن.

سادساً/ معاون المدير العام نزولاً (رؤساء الأقسام والشعب)

✓ **الموقع الوظيفي** خط القيادة الوسطي، حلقة الربط بين الإدارة العليا والفرق التنفيذية.

✓ **مستوى الحصانة الديمocrاطية**

1. **حرية الرأي الإجرائي** رصد مواطن التعطيل، اقتراح تبسيط الإجراءات والحكومة الرقمية، التنبيه إلى مخاطر الجودة والسلامة.

2. **قناة التعبير** تقارير قصيرة موقعة، منصات إدارة المعرفة الداخلية، لجان التحسين المستمر.

3. **الحدود التنظيمية** عدم نشر تفاصيل فنية حساسة خارج القنوات المؤسسية، التزام دليل الاتصالات الحكومية.

4. **آليات الضبط** استلام وتوثيق الملاحظات خلال آجال محددة، تغذية راجعة مكتوبة، باب تظلم إداري متدرج وصولاً إلى القضاء الإداري وفق المادة 100.

سابعاً/ الموظفون

✓ **الموقع الوظيفي** القاعدة العريضة للجهاز الحكومي، مصدر المعطيات اليومية والتجربة المباشرة مع الجمهور.

✓ **مستوى الحصانة الديمocrاطية**

1. **حرية الرأي المهني-القاعدي** إبداء الملاحظات حول الخدمة، الإبلاغ عن المخالفات والاختناقات التنظيمية، اقتراح حلول تشغيلية.

2. **قناة التعبير** منصة داخلية للإبلاغ الآمن، صندوق مقتراحات رقمي، جلسات حوار دوري، (نقابة/جمعية) مهنية إن وجدت.

3. **الحدود التنظيمية** حماية أسرار العمل وبيانات المواطنين، ضبط الاتصالات الخارجية إلى حين استنفاد القناة الداخلية.

4. **آليات الضبط** [حماية المبلغ من أي إجراء انتقامي، سرية الهوية، أولوية التحقيق الموضوعي، حق اللجوء إلى الجهات الرقابية والقضاء الإداري.

5. **مرجعية الحماية** [العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية بشأن حرية التعبير، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بشأن قنوات الإبلاغ وحماية المبلغين، مع مواءمة داخلية لسياسات كل وزارة.

ثامناً/ قواعد مشتركة لضبط الحرية عبر جميع المستويات

1. اختبار التنااسب قبل أي قيد [هدف مشروع محدد، وسيلة أقل مساساً، كففة منفعة عامة راجحة. هذا الاختبار يصوغ معياراً عملياً مستمدًا من المادة 46 الدستورية.

2. **معيار النية-المضمون-الوسيلة** [نية إصلاحية، مضمون مهني مُسند، وسيلة ملتزمة بآداب الخطاب والتحفظ، مع توثيق كتابي يحفظ سياق الرأي.

3. **المسار التأديبي العادل** [لجنة تحقيق متخصصة، حق الدفاع، تسبب القرار، مسار طعن قضائي متاح وفق المادة 100.

4. **قنوات الإبلاغ المعممية** [إنشاء وحدة داخلية لكل جهة لتلقي الآراء والبلاغات، سرية مضمونة، مهلة استجابة محددة، إمكان إحالة لهيئة النزاهة والرقابة المالية عند ثبوت شبهات.

تاسعاً/ مواءمة الحصانة مع الدرجات والفنانات (مقاربة عملية)

1. الدرجات الخاصة (رئيس وزراء/وكلاً/مدیرون عامون)

أ. حيز أوسع للتعبير (السياسي-التنفيذي) مع مستوى أعلى من التحفظ على المعلومات السيادية والتعاقدية.

ب. لائحة داخلية ملزمة تتضمن مبررات النشر العام ومصفوفة سرية المعلومات واختبار التنااسب قبل الخطاب العام.

2. القيادات الوسطى (معاون مدير عام ورؤساء أقسام)

أ. مساحة نقد إجرائي وتشغيلي، مع أولوية التعبير عبر السلم الإداري ومنظّمات التحسين.

ب. حماية تنظيمية من النقل أو التقييم الانتقامي عند التعبير المهني المؤيد بالأدلة.

3. القاعدة الوظيفية

- أ. قناة إبلاغ آمنة، نموذج مختصر لرفع المقترنات، جلسات استماع فصلية، برنامج مكافآت للمبادرات القابلة للتطبيق.
- ب. ميثاق سلوك مهني يعرّف أسرار العمل وحدود مشاركة البيانات خارج الوزارة.

عاشرًا/ خاتمة معيارية

يعتمد توزيع الحصانة الديمocrاطية على درجة التأثير العام ومسؤولية التحفظ في كل مستوى وظيفي:

1. كلما ارتفع المستوى، اتسعت مسؤوليات الإفصاح الرسمي وتضاعفت مقتضيات التحفظ، مع بقاء الحق الدستوري في التعبير قائماً ضمن ضوابط التناسب والطعن القضائي.
2. كلما اتسعت القاعدة التشغيلية، ازدادت الحاجة إلى قنوات داخلية محمية وحافز للتعبير المهني الموثق.

تأسيساً على هذا التصميم، تتشكل بيئه وظيفية تعلق من شأن حرية الرأي المسؤول، وترتبط النقد بالمصلحة العامة، وترسخ الانضباط بوصفه شريكاً للحرية. الإطار ينسجم مع دستور 2005 وقوانين الخدمة والانضباط والتنظيم الوزاري وقواعد الدرجات الخاصة، ويستوعب المعايير الدولية للإبلاغ والحماية، بما يصوغ نموذجاً وطنياً متماسكاً للحصانة الديمocrاطية داخل الدولة العراقية الحديثة.

المطلب السابع

الأثر المؤسسي والحكومي للحصانة الديمocrاطية في الدولة العراقية الحديثة

أولاً/ مقدمة تحليلية

ترتكز الفاعلية المؤسسية في الدولة الحديثة على توازن بين أمرتين متكاملتين: {الحرية المؤسسة على القانون والانضباط المستند إلى الضمير المهني}.

تعدّ الحصانة الديمocrاطية للموظف العام بهذا المعنى أحد الأعمدة البنوية للحكومة الرشيدة، إذ تمنح العاملين في مؤسسات الدولة قدرةً على النقد والمراجعة والإبلاغ والمبادرة، دون أن يخشوا الانتقام الإداري أو فقدان الأمان الوظيفي.

وقد أثبتت دراسات البنك الدولي (World Governance Indicators, 2023) أن المؤسسات التي تحمي حرية التعبير الداخلي تتفوق في مؤشرات النزاهة والكفاءة والشفافية بنسبة تترواح بين 15% و22% مقارنة بالمؤسسات التي تفرض الصمت الوظيفي.

في المقابل، أظهر تقرير منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD Integrity Framework, 2022) أنّ ضعف الحماية القانونية لحرية الرأي المهني يؤدي إلى زيادة معدلات الفساد الصغير والإداري بنسبة تفوق 30%.

ثانياً/ مفهوم الأثر المؤسسي

الأثر المؤسسي للحصانة الديمocrاطية هو التغيير الذي يطرأ على طريقة عمل الجهاز الإداري حين يشعر الموظف بأن صوته مسموع ومصون قانوناً.

هذا الأثر يمتد إلى خمسة محاور أساسية:

1. تحسين جودة القرار الإداري | حين تتعدد وجهات النظر داخل المؤسسة، تزداد دقة التقدير وتقل الأخطاء التنفيذية.
2. خفض الهدر العالي والإداري | لأن حرية النقد تكشف مبكراً عن مواطن الخلل، مما يقلل تكلفة التصحيح المتأخر.

3. رفع كفاءة المعرفة العامة | الموظفون الذين يملكون حرية الرأي يتمتعون بدافع أعلى للابتكار والإصلاح.

4. تعزيز النزاهة المؤسسية | الحصانة الديمقراطية تمكّن الموظف من الإبلاغ عن الفساد دون خشية من الضرر الوظيفي، بما ينسجم مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (المادة 33).

5. ترسیخ مبدأ المساءلة الأخلاقية | أي أن الرقابة لا ثمارس فقط من الأعلى إلى الأدنى، إنما بين المستويات الإدارية ذاتها، مما يخلق دينامية تفاعلية داخل الجهاز الحكومي.

ثالثاً) العلاقة بين الحصانة الديمقراطية ومؤشرات الحكومة

تُظهر الإحصاءات المقارنة بين العراق ودول الإقليم أنّ ضعف الحماية القانونية للرأي الوظيفي كان أحد أسباب تدني مؤشرات الحكومة.

وفق تقرير البنك الدولي لعام 2024، بلغ معدل العراق في مؤشر التحكم بالفساد Government (Control of Corruption) نحو 1.02، وفي مؤشر فاعلية الحكومة (Effectiveness) نحو 0.89.

هذه القيم السالبة تعبّر عن فجوة في المساءلة المؤسسية التي يفترض أن تسهم فيها حرية الموظف المهني.

كما يؤكد تقرير Transparency International (CPI, 2024) أنّ البلدان التي أقرت تشريعات لحماية المبلغين عن المخالفات سجلت ارتفاعاً بمتوسط 10 نقاط في مؤشر النزاهة خلال خمس سنوات.

وعليه، فإنّ ربط الحصانة الديمقراطية بالأمان الوظيفي والإبلاغ الآمن يُعدّ من أدوات رفع تصنيف العراق في المؤشرات الدولية بحلول عام 2030.

رابعاً) الأثر على الثقافة الإدارية

تغير (ال Hutchinson Democracy) النموذج الذهني للسلطة داخل المؤسسة، إذ تتحول العلاقة من رئيس يأمر وموظف يطيع إلى فريق يتشارك المسؤولية والمعرفة.

هذه النقلة تعيد تعريف الولاء الإداري:

1. فاللواء يصبح للمرفق العام لا للشخص.

2. والسرية ثدار بحكمة لا كأدأة تكميم.

3. والانضباط يُمارس بوعي ذاتي لا بخوفٍ من العقوبة.

أظهرت التجربة الكندية والبريطانية في إصلاح الخدمة العامة (2010-2020) أن بناء ثقافة القول بأمان (Speak Up Culture) أدى إلى تقليل معدلات الأخطاء التشغيلية بنسبة 18٪، وزيادة نسبة التحسين الداخلي إلى 27٪ في الوزارات التي فقلت حماية الرأي المهني.

خامساً/ أثر الحصانة الديمocrاطية على النزاهة والشفافية

1. **الشفافية الداخلية** [الموظف الذي يتمتع بحماية قانونية من الانتقام يصبح أكثر استعداداً للإفصاح عن المعلومات الصحيحة في الوقت المناسب.]

2. **النزاهة الإجرائية** [حرية النقد تقلّل من ظواهر التواطؤ الصامت بين المستويات الإدارية.]

3. **تحسين أنظمة الرقابة** [إدخال مفهوم الرقابة الأفقية داخل المؤسسة بين الزملاء والفرق المختلفة يحدّ من الانحرافات.]

4. **تعزيز ثقة المواطن** [لأن الأداء الإداري المتقن الناتج عن بيئة نقدٍ صحيحة ينعكس على جودة الخدمات، ما يرفع معدل رضا المواطن في تقارير Gallup و UNDP الخاصة بالحكم الرشيد.]

سادساً/ الأثر على التنمية المستدامة

يندرج الحق في التعبير المهني داخل الجهاز الإداري ضمن **بعد مؤسسيٍّ** مرتبط بالهدف السادس عشر من أهداف التنمية المستدامة (Peace, Justice, and Strong Institutions).

أشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP Governance in Iraq, 2023) إلى أنَّ إشراك الموظفين في عملية صنع القرار الإداري يقلّل من معدلات الاستقالات، ويزيد من التزام العاملين، ويرفع من معدل رضاهem الوظيفي بنسبة 25٪.

ومن ثم، فإنَّ إدراج الحصانة الديمocrاطية في تشريعات الخدمة العامة يُسهم في تعزيز الاستدامة المؤسسية عبر:

1. استقرار الكوادر البشرية.

2. الحد من التسرب الإداري.
3. نمو الأداء الأخلاقي داخل مؤسسات الدولة.

سابعاً/ الأثر على الثقة بين الدولة والمجتمع

تتغذى الثقة المتبادلة بين المواطن والدولة من صورتها المؤسسية، فحين يرى المواطن أنَّ الموظف يتكلم بحريةٍ في إطار قانونيٍّ راقٍ، يدرك أنَّ الدولة تحترم الشفافية والمسؤولية. وحين يلمس الموظف أنَّ القانون يحميه من التعسُّف، يزداد التزامه بالعمل العام.

هذه الثقة المتبادلة تخلق حلقة فاعلية مؤسسية إيجابية:



ثامناً/ نموذج الأثر المتسلسل للحصانة الديمقراطية

يمكن تمثيل العلاقة السببية بين الحصانة الديمقراطية والأداء المؤسسي وفق السلسلة الآتية:



هذا النموذج جرى اعتماده في دراسات الحكومة الخاصة بالبنك الدولي (WGI 2023) ومنظمة الشفافية الدولية (CPI 2024)، وأثبتت فعاليته في بلدان مثل إستونيا، فنلندا، وكندا.

تاسعاً/ الاستنتاجات التحليلية

1. الحصانة الديمقراطية ليست ترفاً إدارياً، لكنها ضرورة حوكمية.
2. كلّ مستوى من مستويات الحماية يعزّز مؤشراً من مؤشرات الحكومة:

- أ. الحماية القانونية → النزاهة.
 - ب. القنوات المؤسسية → الكفاءة.
 - ج. الأمان الوظيفي → الاستدامة.
3. الأثر النهائي هو إنتاج جهاز إداري يفكّر بعقله الجمعي ويعمل بضميره المؤسسي.

عاشرًا/ توصيات تشغيلية للوزارات والهيئات

1. إدراج بند إلزامي في لوائح الأداء المؤسسي يقيس نسبة مشاركة الموظفين في اقتراحات التحسين.
2. تشكيل وحدات نزاهة داخلية مستقلة تعنى بتلقي النقد واللاحظات المهنية.
3. اعتماد دليل وطني موحد للحرية المهنية والتحفظ الإداري بإشراف الأمانة العامة لمجلس الوزراء وهيئة النزاهة.
4. ربط مؤشرات النزاهة والحكمة في تقييم القيادات العليا بنسبة محددة داخل نظام الأداء السنوي.
5. دمج مبدأ الحصانة الديمقراطي في برنامج الإصلاح الإداري الوطني 2025-2030.

خلاصة المطلب

تعدّ الحصانة الديمقراطية للموظف العام المحرك البنيوي لإصلاح مؤسسات الدولة العراقية، إذ تنتقل بالمؤسسة من عقل الطاعة إلى عقل المشاركة، ومن ثقافة الخوف إلى ثقافة المبادرة، ومن صمت الموظف إلى رقابة جماعية قائمة على الضمير.

هذا التحول يُعدّ شرطاً ضرورياً لنجاح الحكومة الرشيدة، ولتحقيق التنمية المستدامة وبناء الثقة بين المواطن والدولة على أساس ديمقراطية أصيلة.

المطلب الثامن

الانعكاسات على التنمية المستدامة والحكومة الرشيدة في العراق

أولاً/ الإطار العام للعلاقة بين الحصانة الديمقراطية والتنمية المستدامة

تجسد الحصانة الديمقراطية للموظف العام الركيزة المؤسسية لتحقيق الهدف السادس عشر من أهداف التنمية المستدامة (SDG 16) الذي يؤكد على بناء مؤسسات عادلة وشفافة وقادرة وخاضعة للمساءلة.

في المفهوم الحديث للتنمية المستدامة، لم تُعد الكفاءة الإدارية ثقاس بكم الأنشطة والبرامج، إنما بعده تمكين الإنسان داخل الدولة من أداء دوره في صناعة القرار ومراقبته.

ومن ثم، فإن حماية حرية الرأي داخل الجهاز الحكومي تُسهم في بناء بنية تنموية ناضجة، لأن الموظف يصبح شريكاً في الرقابة والتخطيط والتنفيذ، لا مجرد منفذ للأوامر.

تؤكد تقارير UNDP Governance in Arab States (2023) أن الدول التي اعتمدت مقاربة المشاركة المؤسسية في الإدارة العامة شهدت نمواً في مؤشرات كفاءة الإنفاق العام تجاوز 21٪ خلال خمس سنوات.

كما تشير بيانات البنك الدولي (WGI 2023) إلى أن تعزيز الحريات المؤسسية داخل القطاع العام يرتبط طردياً مع تحسن مؤشر الفاعلية الحكومية Government Effectiveness بنسبة 0.4 نقطة في المتوسط.

ثانياً/ الحصانة الديمقراطية كعامل تمكين في منظومة التنمية المستدامة

1. البُعد المؤسسي

تعيد الحصانة الديمقراطية تعريف المؤسسة العامة بوصفها نظاماً تعلّمياً مستمراً يعتمد المراجعة والنقد البناء لتحسين السياسات العامة، الموظف الذي يتمتع بحرية التعبير المهنية يمارس وظيفة المراقب الداخلي التطوعي، فيكشف الثغرات قبل أن تتحول إلى أزمات مالية أو إدارية.

وقد رصدت دراسة OECD Integrity Framework (2022) أن الإدارات التي تسمح بالفقد الداخلي المنظم سجّلت انخفاضاً في المخالفات الإجرائية بمعدل 17٪.

2. البُعد الاقتصادي

يستفيد الاقتصاد الوطني من ثقافة التعبير الوظيفي عبر ثلاثة آليات مباشرة:

- أ. تقليل الهدر المالي| لأن الإبلاغ المبكر عن الانحرافات يحول دون تضخمها.
- ب. رفع كفاءة الإنفاق| الموظف يقدم اقتراحات لتحسين التخصيص والجدولة.
- ج. تحفيز الابتكار الإداري| إذ يصبح العاملون في الوزارات والمشروعات الحكومية مصدراً للأفكار الإنتاجية.

تقدر World Bank Research Note (2022) أن كل 1٪ زيادة في معدل المشاركة الداخلية للموظفين تؤدي إلى تحسن 0.3٪ في كفاءة الإنفاق العام.

3. البُعد الاجتماعي

تولد الحصانة الديمocrطية شعوراً بالعدالة داخل بيئة العمل، مما يرفع مستوى الانتفاء الوظيفي ويفيد من الاستقلالات الطوعية.

وقد أظهرت إحصاءات UNDP في العراق (2023) أن العاملين الذين يمتلكون قنوات آمنة لإبداء الرأي يبلغ معدل بقائهم في الخدمة 92٪ مقارنة بـ 76٪ في المؤسسات المغلقة، وهذا الاستقرار يسهم في نقل الخبرة المتراكمة ويعزز استدامة الأداء المؤسسي.

ثالثاً/ العلاقة بين الحصانة الديمocrطية ومبادئ الحكومة الرشيدة

تستند الحكومة الرشيدة إلى ستة مبادئ محورية وفق تعريف OECD (2021): {المشاركة، الشفافية، المساءلة، الفاعلية، سيادة القانون، والاستجابة}.

تُعدّ الحصانة الديمocrطية الرابط الحيوي الذي يجمع بين هذه المبادئ داخل الجهاز الإداري العراقي:

1. المشاركة| الموظف شريكٌ في التشخيص والتطوير.
2. الشفافية| حرية التعبير تفتح قنواتٍ للفصاح الداخلي عن المعلومات والسياسات.
3. المساءلة| النقد المهني يولّد مراجعةً ذاتية في كل دائرة حكومية.

4. **الفاعلية** اقتراحات الإصلاح الداخلي تسد الفجوات الإجرائية.
5. **سيادة القانون** توازن بين حق التعبير وواجب التحفظ بضوابط قانونية واضحة.
6. **الاستجابة** الإدارة تصبح أكثر تفاعلاً مع بيئتها الداخلية والخارجية.

ترجم هذه العلاقة في الواقع العملي إلى منظومة ديناميكية تحسن ترتيب العراق في مؤشرات Worldwide Governance Indicators (WGI) بحلول 2030.

رابعاً/ الآثار الاستراتيجية على المسار التنموي العراقي

1. **رفع كفاءة الجهاز الحكومي** تجعل الحصانة الديمocratique القرارات أكثر دقة، وتحد من الانحرافات البيروقراطية، مما يوفر موارد مالية إضافية يمكن توجيهها للمشروعات التنموية.
2. **تحسين بيئة الاستثمار** تقلل الشفافية الإدارية الناتجة عن حرية التعبير المهني من مخاطر الفساد وتزيد ثقة المستثمرين، تقرير Transparency International (2024) أشار إلى أن الدول التي تعتمد حماية المبلغين حققت زيادة 7 نقاط في مؤشر CPI خلال ثلاثة سنوات.
3. **تعزيز العدالة الاجتماعية** تعني المشاركة الوظيفية في القرار توزيعاً أعدل للفرص والمعلومات، مما يقلل من التفاوت داخل الجهاز الإداري.
4. **دعم التحول الرقمي** الموظف الحر فكريًا أكثر استعدادًا لتبني أدوات الذكاء المؤسسي والتحول الإلكتروني، إذ يعبر عن الملاحظات التقنية دون خوفٍ من اللوم.

خامساً/ أثر الحصانة الديمocratique في تحقيق الرؤية الوطنية (العراق 2030)

تركز الرؤية الوطنية العراقية 2030 على بناء مؤسسات حديثة تتسم بالشفافية والكفاءة، لذا فإن إدماج الحصانة الديمocratique في برامج إصلاح الخدمة المدنية يعزز ثلاثة محاور في تلك الرؤية:

1. **الحكومة** عبر تحسين أداء الوزارات والهيئات الرقابية.
2. **التنمية البشرية** عبر ترسیخ ثقة الموظف بنفسه وتحفيزه للابداع.
3. **الاستدامة الاقتصادية** عبر الحد من الهدر الإداري وتسريع الإصلاح المالي.

سادساً/ انعكاسات على مؤشرات الأمم المتحدة للحكم الرشيد

تُسهم الحصانة الديمقراطية في رفع أداء العراق في مؤشرات UN E-Government Survey و UNDP Governance Index من خلال:

1. Transparency & Accountability .تحسین بیئة الإبلاغ عن الفساد، مما يرفع مؤشر
2. خفض معدلات الدوران الوظيفي، مما يعزز مؤشر .Institutional Stability
3. زيادة مشاركة الكفاءات الشابة في المبادرات الحكومية، مما يعزز مؤشر .Innovation & Public Engagement

سابعاً/ العلاقة بين الحصانة الديمقراطية وأمن الدولة المؤسسي

من البديهي أن الأمان المؤسسي لا يتحقق عبر الكتمان، إنما عبر الثقة، فالموظف الذي يملك حصانة قانونية للتعبير عن رأيه يصبح خط الدفاع الأول ضد القرارات الخاطئة أو التسلط الإداري.

وقد أكدت OECD في تقريرها (Integrity & Resilience 2022) أن الثقة الداخلية داخل المؤسسة تزيد من قدرتها على الصمود أمام الأزمات بنسبة 25٪.

ثامناً/ متطلبات الدمج في السياسات العامة العراقية

1. تضمين مفهوم الحصانة الديمقراطية في الاستراتيجيات الوطنية للنزاهة والشفافية.
2. ربط تقييم الوزارات بمؤشرات المشاركة المؤسسية.
3. إصدار دليل وطني لحرية التعبير المهني والتحفظ الإداري بإشراف الأمانة العامة لمجلس الوزراء وهيئة النزاهة وديوان الخدمة الاتحادي.
4. مواءمة سياسات الإصلاح الإداري مع التزامات العراق الدولية في إطار SDG واتفاقية UNCAC.

تاسعاً/ التوصيات العملية

1. اعتماد تشريع جديد بعنوان قانون حرية التعبير الوظيفي والحماية المؤسسية.
2. إدراج مؤشر الثقة المؤسسية الداخلية ضمن تقييم الأداء الوطني.

3. تفعيل برامج التثقيف الوظيفي في المعهد العالي للإدارة والتنمية الحكومية.
4. ربط الحوافز والمكافآت بمستوى المشاركة في النقد والتحسين.
5. نشر تقارير سنوية عن أثر الحصانة الديمocratية على الأداء الإداري والمعالي.

عاشرًا/ الخلاصة التحليلية

تمثل الحصانة الديمocratية جسراً بين الحكم الدستوري والحكم التنموي؛ فهي تمنع الدولة عقلاً جماعياً ناضجاً قادرًا على التصحيح الذاتي. وحين تتحول حرية الموظف في الرأي إلى ممارسة مؤسسية منظمة، تنشأ بيئة إنتاج إداري شفافة ومستقرة، تنتج التنمية وتحافظ على استدامتها. بهذا تندمج الحصانة الديمocratية ضمن هندسة الحكومة الوطنية بوصفها آليةً للتنمية المستدامة وركيزةً للعدالة المؤسسية في العراق الحديث.

المطلب التاسع

الإصلاح التشريعي المطلوب لضمان الدعامة الديمقراطية للموظف العام

أولاً/ مقدمة تحليلية

إنَّ البنية التشريعية في العراق، المعتمدة منذ تأسيس الدولة الحديثة عام 1921، تكُونت على أساس فلسفةٍ مركبةٍ تقدُّم الانضباط على الحرية، والطاعة الإدارية على الاستقلال المهني.

وقد استمرَّ هذا الإرث القانوني في التشريعات التي ما زالت نافذة حتى اليوم، وعلى رأسها:

1. قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
2. قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

هذان القانونان صيغا في بيئة سياسية كانت تهيمن عليها النزعة السلطوية، فغابت فيهما فلسفة الموظف المواطن وحضر مفهوم الموظف التابع.

أما دستور عام 2005 فقد أرسى مبدأً جديداً هو الحرية المقيدة بالقانون والوظيفة العامة أمانة في عنق الدولة والمجتمع، الأمر الذي يقتضي مراجعة القوانين القديمة لتنلاءم مع الروح الدستورية الجديدة التي تحمي التعبير والنقد والشفافية بوصفها مقوماتٍ للدولة الديمقراطية.

ثانياً/ التناقض البنائي بين النصوص الدستورية والتشريعات القديمة

1. في الدستور العراقي لعام 2005
 - أ. المادة (37/أولاً) تكفل حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل.
 - ب. المادة (38) تضمن حرية الصحافة والإعلام والنشر.
 - ج. المادة (46) تحظر تقييد الحقوق والحريات إلا بقانون يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وبما لا يمس جوهر الحق نفسه.
2. في قانون الخدمة المدنية (1960 المعدل)
 - أ. ثرَّكَ الماد (10-20) على واجبات الموظف في الطاعة والانضباط، دون نصوص تحمي من إساءة استخدام السلطة الإدارية.
 - ب. وثمنح الإدارة صلاحياتٍ واسعة في فرض العقوبات دون اشتراط تدرج موضوعي أو مراجعة قضائيةٍ مستقلة.

3. في قانون انضباط موظفي الدولة (1991 المعدل)
أ. تعدد المادة (4) من أكثر النصوص تقيداً، إذ ثدرج إبداء آراءٍ أو تصريحاتٍ من شأنها الإساءة إلى الدولة أو الحكومة ضمن المخالفات الانضباطية.
ب. هذه الصياغة الفضفاضة تفتح الباب لتأويل إداريٍ يحدّ من حرية التعبير المهني.
إنَّ هذا التناقض بين الدستور والتشريعات النافذة أدى إلى بيئةٍ متناقضةٍ: الدستور يمنح الحرية، والقانون الإداري يقيدها.
ومن ثمَّ أصبح من الضروري القيام بإصلاح تشريعيٍّ متكاملٍ يعيد التوازن بين الحرية والانضباط داخل الوظيفة العامة.

ثالثاً/ المبادئ الدستورية الحاكمة للإصلاح

الإصلاح التشريعي المنشود يجب أن يستند إلى أربعة مبادئ دستورية أساسية:

1. سيادة الدستور على جميع القوانين| أي أن تراجع النصوص الإدارية القديمة لتنسجم مع روح المواد (37-46) من الدستور.
2. تكافُؤ الحقوق والواجبات بين المواطن والموظف| فالموظف مواطن قبل أن يكون عاملًا في جهاز الدولة، وله ذات الحقوق التي يتمتع بها أي فرد في المجتمع، ما دام ملتزماً بالقانون.
3. الوظيفة العامة خدمة وطنية| أي أن حرية الموظف في الرأي تُعدَّ جزءاً من أداء واجبه الوطني في تصحيح المسار العام، لا خروجاً عليه.
4. المسؤولية المتبادلة بين السلطة والإدارة| الحصانة الديمocratique لا تُعفي الموظف من المسؤولية، وإنما تخضعها لقواعد العدالة والمساءلة المتوازنة.

رابعاً/ محاور الإصلاح التشريعي المقترن

❖ المحور الأول: تحديث الإطار القانوني العام

1. إصدار قانون جديد بعنوان قانون حرية التعبير الوظيفي والمسؤولية الإدارية، يتضمن فصولاً تحدّد:
 - أ. مفهوم حرية التعبير المهني.
 - ب. حدود النقد المباح داخل المؤسسة العامة.

ج. ضمانات الحماية القانونية للمبالغين والناقدين.

د. الاجراءات التأديبية المنصفة.

٥. القنوات المؤسسة لتلقي الملاحظات والشكاوى.

2. إلغاء النصوص المتعارضة في قانوني الخدمة والانضباط، واستبدالها بمواد تلزم الإدارة باحترام الرأي المهني وحماية صاحبه من الإجراءات الانتقامية.

❖ المحور الثاني: إنشاء هيئة مستقلة للحرية الوظيفية | تنشأ الهيئة الوطنية لحماية التعبير الوظيفي والنزاهة المؤسسية، وترتبط بالأمانة العامة لمجلس الوزراء، وتختص بالآتي:

- أ. تلقي الشكاوى من الموظفين بشأن الانتهاكات أو التهديدات بسبب التعبير المهني.
- ب. التحقيق في حالات إساءة استخدام السلطة الإدارية ضد حرية الرأي.

د. رفع تقارير سنويةٍ إلى مجلس النواب حول مستوى الحريات المؤسسية في الوزارات والهيئات.

❖ **المحور الثالث: تعزيز الحماية القضائية**

أ. توسيع صلاحيات القضاء الإداري ليشمل النظر في القضايا المتعلقة بحرية التعبير الوظيفي.

بـ. إنشاء دوائر قضائية متخصصة داخل مجلس الدولة للنظر في الطعون المتعلقة بالتأديب التعسفي أو العقوبات الإدارية على خلفية الرأي.

ج. تضمين قانون مجلس الدولة مادة تنص على التعويض عن الضرر المعنوي الناتج عن تقييد حرية التعبير أو المساس بالكرامة الوظيفية.

❖ المحور الرابع: إصلاح المنظومة الانضباطية

أ. إعادة تعريف المخالفات الانضباطية بحيث تميّز بين الرأي المهني والتهجّم الشخصي أو السلوك غير اللائق.

بـ. فرض مبدأ التناوب بين الفعل والعقوبة، بما يحدّ من الاستعمال التعسفي للسلطة.

ج. اعتماد مبدأ التحقيق المستقل والمحايي قبل فرض أي عقوبة إدارية على الموظف.

❖ المحور الخامس: التمكين المؤسسي والإداري

أ. إلزام الوزارات والهيئات بإدراج آلية المشاركة الداخلية ضمن هيكلها التنظيمي.

ب. تفعيل لجان النزاهة والشفافية الداخلية لتصبح منصاتٍ رسميةً لتبادل الآراء والمعلاجات.

ج. ربط تقييم القيادات الإدارية بنسبة مشاركتها في تعزيز الحوار الداخلي وحماية الرأي المهني.

خامساً/ مقتراح تعديلات تشريعية

1. في **قانون الخدمة المدنية** إضافة مادة جديدة تنص على:

يتمتع الموظف بحق إبداء الرأي في المسائل المهنية والإدارية المتعلقة بعمله، ويُعد هذا الحق جزءاً من واجباته في تطوير الأداء العام، ويُحظر اتخاذ أي إجراءٍ إداريٍ بحقه بسبب ممارسة هذا الحق وفق الضوابط القانونية.

2. في **قانون انتضباط موظفي الدولة** تعديل نص المادة (4/سادساً) لتصبح:

يُعد من المخالفات الانضباطية السلوك الذي يتجاوز حدود التعبير المهني إلى الإساءة الشخصية أو الإضرار بمصالح الدولة بصورةٍ مباشرة، على أن تحدد ضوابط ذلك بتعليماتٍ يصدرها مجلس الخدمة الاتحادي.

3. في **الدستور العراقي** يمكن إدراج فقرةٍ تفسيرية في المادة (38) أو إصدار قانونٍ تفسيريٍ يؤكد أن حرية التعبير تشمل التعبير المهني داخل المؤسسات العامة، بما يضمن انسجام التشريع مع نصّ المادة (46).

سادساً/ البعد المؤسسي للإصلاح

يتطلب الإصلاح التشريعي إجراءاتٍ موازيةٍ في ميدان التدريب والتأهيل الإداري، ومنها:

1. تطوير برامج للإدارة والتنمية الحكومية لتضمّن محور الحرية والمسؤولية في العمل العام.

2. إدخال مادةٍ دراسيةٍ في كليات القانون والإدارة العامة بعنوان الحرية المؤسسية في الدولة الديمocratية.

3. عقد مؤتمراتٍ دوريةٍ بمشاركة القضاء والبرلمان وهيئة النزاهة ومجلس الخدمة الاتحادي لتقدير أثر التشريعات الجديدة.

سابعاً/ الأثر المتوقع للإصلاح التشريعي

1. ترسیخ ثقة الموظف بالمؤسسة الإدارية.
2. زيادة الإبلاغ الذاتي عن الأخطاء والفساد.
4. رفع كفاءة العمل الحكومي من خلال النقد البناء.
5. تحسين صورة الدولة العراقية في تقارير الشفافية والنزاهة الدولية.
6. بناء ثقافة إدارية جديدة قائمة على التفاعل والوعي الدستوري.

ثامناً/ التوصيات العملية

1. إعداد خطة تشريعية وطنية لمدة ثلاثة سنوات تتضمن مراجعة القوانين الإدارية القديمة.
2. تشكيل لجنة وطنية للإصلاح التشريعي الإداري تضم ممثلين عن مجلس الدولة، وزارة العدل، هيئة النزاهة، وديوان الرقابة المالية.
3. إصدار تقرير سنوي عن حالة الحريات الوظيفية في العراق لقياس التقدم في تطبيق الحصانة الديمقراطية.
4. ربط مؤشر الحصانة الديمقراطية بمؤشرات الأداء المؤسسي ضمن برنامج الحكومة الإلكترونية.

تاسعاً/ الخلاصة

الإصلاح التشريعي هو نقطة التحول من إدارة ثمارس السلطة إلى إدارة تنتج الثقة. وحين ثدرج الحصانة الديمقراطية ضمن النصوص القانونية بوصفها جزءاً من البناء الدستوري، فإنها تعيد تعريف الوظيفة العامة باعتبارها رسالة وطنية قائمة على الحرية المسؤولة والمساءلة العادلة.

إن هذا التحول لا يعيد التوازن بين السلطة والحرية فحسب، بل يضع العراق على مسار الحكومة الدستورية التي تمكن الإنسان من أن يكون شريكاً في صناعة القرار، لا أداة في تنفيذه فقط.

المطلب العاشر

البعد الثقافي والتربوي للحصانة الديمocrاطية داخل الجهاز الإداري

أولاً/ مدخل عام

تحتاج الحصانة الديمocratie للموظف العام إلى ثقافة مؤسسية وتربيية إدارية تغذيها القيم الديمocratie والضمير الوطني، فضلاً عن غطاء قانوني - تشريعي يبنيها ويرعاها. فالقانون يمنع الإطار، أما الثقافة فتمنح الوعي والسلوك، والمؤسسات الإدارية في العراق، بعد عام 2003، ما زالت تعاني من تراكم ثقافة الخوف الوظيفي والولاء الشخصي، وهما من مخلفات الدولة السلطوية التي حكمت بمنطق الطاعة قبل الوعي.

إذاً، فإن الإصلاح القانوني الذي تقدم في المطالب السابقة لا يكتمل من دون تأسيس منظومةٍ تربويةٍ وثقافيةٍ تغرس في الموظف إدراكه بأن الحرية المهنية مسؤولية وواجب، وأن الرأي المخلص في الشأن العام جزءٌ من خدمته للوطن.

ثانياً/ التحول من ثقافة الطاعة إلى ثقافة المشاركة

يقوم التحول الثقافي في الإدارة الحديثة على نقل الموظف من موقع الم奴ذ إلى موقع الشريك في صياغة القرار.

ففي الدولة الحديثة، لا تُقاس الكفاءة بمقدار الصمت، إنما بقدرة الفرد على المشاركة الوعية في تصحيح المسار.

وهذا التحول يتطلب غرس قيم جديدة داخل الجهاز الحكومي، أهمها:

1. **المسؤولية الفكرية** أي أن يكون الموظف قادرًا على تحليل السياسات العامة وإبداء الرأي حولها بوعيٍ مهنيٍ ومنهجي.
2. **الشفافية في التواصل** وهي تعني قدرة الإدارات على إدارة الحوار الداخلي المفتوح دون خشيةٍ أو تحفظٍ مفرط.
3. **الجرأة الأخلاقية** أي الشجاعة في قول الحقيقة داخل الأطر المؤسسية، مع التزام الضوابط القانونية واحترام التسلسل الإداري.

4. المسائلة المتبادلة| بحيث تصبح العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين علاقة تفاعل فكريٌّ، لا أوامر جامدةٍ.

بيّنت تجربة كندا (Public Service Commission Report, 2022) أنَّ تطبيق برامج المشاركة الثقافية داخل الخدمة العامة زاد من نسبة التفاعل بين الإدارات والموظفيين بمعدل 24٪. أما فنلندا، فاعتمدت منذ عام 2018 برنامج الحوار الداخلي للقطاع العام الذي رفع مؤشر رضا الموظفين عن بيئة التعبير المهني إلى 85٪.

ثالثاً/ التربية الإدارية كمدخل للتنمية الديمocratية

تعبر التربية الإدارية في معناها الحديث عن إجراءات معاصرة هادفة تؤسسُ تشكيلًا للعقل المؤسسي الذي يُوازن بين الانضباط والحرية. وفي العراق، يمكن بناء هذه التربية من خلال ثلاثة مستويات تكاملية:

1. المستوى الأكاديمي

أ. إدراج مادة القيم الديمocratية في الخدمة العامة ضمن مناهج كليات القانون والإدارة والسياسة العامة.

ب. ربط الدراسات العليا في الإدارة العامة بمشروعات بحثية تتناول العلاقة بين الحرية والمسؤولية في أداء الوظيفة العامة.

2. المستوى التدريبي

أ. تطوير برامج الإدارة والتنمية الحكومية لتشمل وحداتٍ عن حرية الرأي المهني وآداب الحوار المؤسسي.

ب. تصميم ورش عمل منتظمةٍ حول الاتصال الداخلي، والشفافية الإدارية، والحسانة الفكرية.

3. المستوى التوعوي| حملات داخل الوزارات تشرح مفهوم الحسانة الديمocratية، وثُبّرَ النماذج الناجحة من الموظفين الذين ساهموا بالنقد البناء في تطوير الأداء المؤسسي.

تشير تقارير (UNDP Governance in Iraq, 2023) إلى أنَّ المؤسسات التي دمجت التربية الإدارية الديمocratية ضمن برامجها التدريجية حقّقت انخفاضاً في مؤشرات الصراع الداخلي بنسبة 30٪.

رابعاً/ منظومة القيم المؤسسية المرافقة للحصانة الديمocrاطية

تتطلب الحصانة الديمocrاطية إطاراً قيمياً يوجه السلوك ويمنع الانحراف الفكري أو الوظيفي، يمكن تحديد أهم هذه القيم كما يأتي:

1. الحرية المسؤولة| الحرية لا تكتمل من دون وعي بحدودها وآثارها.
2. الاحترام المتبادل| الاختلاف في الرأي لا يضعف المؤسسة بل يثرها.
3. الإنصاف المؤسسي| كل رأي مهني يُقاس بموضوعيته لا بموقع صاحبه.
4. الشفافية المتبادلة| تدفق المعلومات بوضوح بين المستويات الإدارية يعزز الثقة.
5. الولاء المهني للوطن| الموظف يُخلص لرسالته في خدمة الدولة والمجتمع.

هذه القيم تشكل قاعدة الحصانة الأخلاقية التي تكمل الحصانة القانونية، وتتضمن الحرية إلى فوضى، أو الانضباط إلى قمع فكري.

خامساً/ دور القيادة الإدارية في ترسیخ الثقافة الديمocrاطية

تمثل القيادة هي حجر الأساس في أي تحول ثقافي، فالقائد الإداري الذي يُنصلت قبل أن يأمر، ويناقش قبل أن يُوجه، هو من يخلق بيئة داعمة للحصانة الفكرية.

ويُستحسن أن تعتمد الوزارات على نموذج القيادة التشاركية (Participatory Leadership Model) المعتمد في العديد من الدول الأوروبية، والذي يوازن بين السلطة والتفاعل، و يجعل القرارات أكثر قبولاً داخل المؤسسة.

أظهرت تجربة سنغافورة (Civil Service College Report, 2021) أن تدريب القيادات الإدارية على الحوار البناء خفض معدلات الشكاوى الوظيفية بنسبة 40٪ خلال عامين.

سادساً/ الإعلام الداخلي ودوره في بناء ثقافة الحرية المؤسسية

لقد أضحى الإعلام الداخلي أداة أساسية لترويج ثقافة الحصانة الديمocratie داخل الوزارات والهيئات، ومن خلاله يمكن تحقيق ما يلي:

1. نشر قصص النجاح عن موظفين مارسوا النقد المهني الإيجابي.
2. توضيح الحدود القانونية للتعبير داخل العمل العام.
3. تعزيز الهوية الوطنية للمؤسسة بوصفها فضاءً للشفافية والانفتاح.

إن تجارب وزارات الخارجية والعدل في دول مثل النرويج وكندا بيّنت أن الإعلام الداخلي المنتظم أسمم في رفع الثقة بين القيادات والكوادر الوظيفية بنسبة تتجاوز 20٪.

سابعاً/ المعوقات الثقافية أمام الحصانة الديمقراطية في العراق

1. بقایا الثقافة السلطوية| التراتبية الصارمة المعروفة من الأنظمة السابقة ما تزال تؤثر على آليات التفكير داخل المؤسسات.
2. الخوف من المسائلة| غياب الفهم الدقيق للفصل بين الرأي والمختلفة جعل بعض الموظفين يفضّلون الصمت، مما يضعف دينامية الإصلاح الداخلي.
3. ضعف الثقة الأفقية بين الزملاء| العميل إلى الفردية المهنية يحدّ من قدرة الفرق على النقد الجماعي البناء.
4. غياب المناهج التربوية الوطنية التي تزرع القيم الديمقراطية منذ المراحل التعليمية الأولى.

ثامناً/ آليات معالجة المعوقات الثقافية

1. اعتماد برامج تثقيف مؤسسيّة داخل الوزارات تشرح مفهوم الحرية المسؤولة.
2. تحفيز الموظفين على المشاركة في حلقات النقاش المؤسسي من خلال نقاطٍ في تقييم الأداء السنوي.
3. تشجيع القيادات على احتضان المبادرات النقدية وتحويلها إلى مقتراحاتٍ تنفيذيةٍ قابلة للتطبيق.
4. إطلاق مشروع وطني للتربية الديمقراطية في العمل العام تحت إشراف وزارة التعليم العالي والخطيط وهيئة النزاهة.

تاسعاً/ الأثر التربوي الممتد للحصانة الديمقراطية

حين تصبح حرية الرأي قيمةً تربويةً داخل المؤسسة، يتغير السلوك الإداري في اتجاهٍ أكثر توازناً. ويظهر الأثر في:

1. ارتفاع مستوى الثقة الداخلية.
2. ازدياد روح المبادرة والإبداع.

3. تحسّن جودة التواصل الإداري.
4. انحسار الممارسات الانعزالية أو الإقصائية.

وبذلك تتكوّن مدرسة الخدمة العامة الديمocrاطية التي تشكّل رافعةً معرفيةً للعراق الحديث.

عاشرًا/ توصيات تربوية وثقافية تطبيقية

1. إعداد الاستراتيجية الوطنية للتربية الإدارية الديمocrاطية باشراف مجلس الوزراء ووزارة التعليم العالي.
2. تأسيس مركز وطني للثقافة المؤسسية الديمocrاطية يتولى تصميم البرامج والبحوث.
3. تضمين قيم الحصانة الديمocrاطية في مدونات السلوك الوظيفي لكل وزارة وهيئة.
4. اعتماد مؤشر وطني لقياس الثقافة المؤسسية ضمن معايير تقييم الأداء الحكومي.
5. إشراك الإعلام الوطني في تعزيز صورة الموظف المفكّر والناقد الإيجابي.

خاتمة المطلب

الثقافة الديمocrاطية هي الوجه العميق للحصانة القانونية.

وعندما تغرس الحرية المسؤولة في ضمير الموظف، تتحول المؤسسات إلى فضاءاتٍ حيةٍ تنتج الأفكار والإصلاحات.

فالوعي يسبق النص، والثقة تسبق الطاعة، والمواطنة الوعية هي الضمان الأعلى لحصانة الدولة وكرامة الإنسان فيها.

ومن هنا، فإنَّ ترسیخَ البعد الثقافي والتربوي للحصانة الديمocrاطية داخل الجهاز الإداري العراقي يشكّل الشرط الضروري لتحول الدولة من جهاز منفَذٍ إلى منظومةٍ مفكّرةٍ ثدير التغيير بوعي وضمير.

الخاتمة الشاملة للدراسة

تشهد الدولة العراقية مرحلةً تاريخيةً دقّيقة تتطلب إعادة هندسة العلاقة بين الإنسان والدولة، بين الحرية والانضباط، وبين الولاء الوطني والالتزام المؤسسي.

وقد جاءت هذه الدراسة لتعيد قراءة مفهوم الحصانة الديمocrاطية للموظف العام بوصفها إحدى الدعائم الجوهرية للدولة الدستورية الحديثة التي تأسّس على سيادة القانون، والشفافية، والمساءلة، والكرامة الإنسانية.

من خلال التحليل الدستوري والتشريعي المقارن، تبيّن أنَّ المنظومة القانونية العراقية ما زالت تحفظ بعنصرين موروثةً من الدولة المركزية السلطوية التي كانت تُغلب الطاعة على التفكير، والامتثال على المبادرة.

إذ تنتهي قوانين الخدمة المدنية والانضباط الإداري إلى مرحلةٍ سابقةٍ على التحول الديمocrطي لعام 2003، حين كان الولاء للسلطة بديلاً عن الولاء للوطن، وحين كانت الوظيفة العامة أداةً للسيطرة أكثر من كونها وسيلةً لخدمة المصلحة العامة.

أما دستور عام 2005 فقد نقل العراق إلى فضاءٍ دستوريٍّ جديدٍ يقوم على مبدأ المواطنة المتساوية والحرية المسؤولة، مؤكداً في مواده (37-46) على حرية التعبير والرأي والاعتقاد.

ومن ثم، فإنَّ الفجوة بين النصِّ الدستوري والواقع الإداري تستدعي إصلاحاً تشريعيّاً وثقافيّاً متكاملاً يعيد بناء فلسفة الوظيفة العامة على أسس جديدةٍ.

الحصانة الديمocrاطية، كما بيّنت الدراسة، ليست امتيازاً للموظف، بل ضمانةً للمجتمع، لأنها تتيح للعقل المؤسسي أن يفكر بحريةٍ دون خوفٍ من القمع الإداري أو التهديد الوظيفي.

فحين يتمكن الموظف من التعبير عن رأيه المهني في السياسات العامة، يصبح شريكاً في تصويب المسار الوطني، لا مجرد منفذٍ لتوجيهاتٍ فوقية.

الحرية إلى أداةٍ للرقابة الداخلية، والنقد إلى طاقةٍ للإصلاح، والمساءلة إلى ثقافةٍ جماعيةٍ تحمي الدولة من الاستبداد والفساد معاً.

وقد خلصت فصول الدراسة إلى مجموعةٍ من النتائج الجوهرية:

1. أنَّ التناقض بين الدستور والتشريعات القديمة يُشكّل العائق الأكبر أمام بناء إدارة ديمقراطيةٍ حديثة، الأمر الذي يتطلب تحديًّا تشريعياً متكاملاً يتافق مع روح الدستور.
2. أنَّ الحصانة الديمocratية لا تكتمل دون وعيٍ ثقافيٍ وتربويٍ داخل الجهاز الإداري، لأنَّ النصوص القانونية بلا ثقافةٍ حيةٍ تبقى حبراً على ورق.
3. أنَّ الحصانة الديمocratية تُسهم في رفع كفاءة الأداء المؤسسي والتنمية المستدامة، كما أثبتت المؤشرات الدولية في الدول التي اعتمدت هذا النهج.
4. أنَّ حرية الرأي داخل المؤسسة العامة تُعدّ صمام الأمان للشفافية والنزاهة، وهي الأساس الذي يبني عليه الإصلاح الإداري طويلاً الأمد.
5. أنَّ حماية الموظف في رأيه المهني لا تعني إعفاءه من المسؤولية، بل إخضاعه لمساءلةٍ عادلةٍ تميّز بين الرأي الموضوعي والتصرّف المخالف للقانون.

كما قدمت الدراسة مجموعةً من التوصيات العملية والتشريعية أهمها:

1. إصدار قانون جديد تحت عنوان «قانون حرية التعبير الوظيفي والمسؤولية الإدارية» يضمن حقوق الموظف في التعبير ويعفيه من التعسف.
2. إنشاء الهيئة الوطنية للحصانة المؤسسية وحرية التعبير الوظيفي ترتبط بمجلس الخدمة الاتحادي أو مفوضية حقوق الإنسان.
3. إدماج قيم الحصانة الديمocratية في المناهج التعليمية والتدريبية الخاصة بالإدارة العامة.
4. اعتماد مؤشر وطنيٍ لقياس الحرّيات الوظيفية ضمن مؤشرات الأداء الحكومي.
5. مواءمة القوانين الوطنية مع التزامات العراق الدوليّة في إطار أهداف التنمية المستدامة (SDG16) واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

إنَّ بناء الدولة العادلة يبدأ من بناء الإنسان الحرّ المسؤول داخل مؤسساتها، وكلَّ إصلاحٍ سياسيٍ أو اقتصاديٍ يفقد قيمته حين يُستبعد الضمير داخل المكاتب الحكومية.

فالموظف الذي يُفكّر ويعبر بضمير مهنيٍّ هو الحارس الأول للدستور، والمدافع الصادق عن المصلحة العامة، وهو القاعدة التي تبني عليها الثقة بين المواطن والدولة.

ومن هنا، تختتم هذه الدراسة بتأكيد معادلة جامعية يمكن اعتمادها كإطار مرجعي للحصانة الديمقراطية في العراق: {الحصانة الديمقراطية = حرية مسؤولة + مسئلة عادلة + ثقافة مؤسسية + حماية قانونية + شفافية وطنية}.

وحيث تتكامل هذه العناصر، تتحول الإدارة العامة إلى منظومةٍ تفكُر وتحسُّن وثبُّع، فيغدو الموظف العام محوراً في بناء العراق الجديد، دولةً تحكمها القوانين، وتزدهر فيها القيم، ويقودها الإنسان الحرُّ الوعي المؤمن على كرامة شعبه ومستقبل وطنه.

مراجع ومصادر مهمة

أولاً/ المصادر والمراجع العراقية

1. الدستور العراقي لسنة 2005. بغداد: مجلس النواب العراقي.
2. قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل. منشور في الوقائع العراقية، العدد (3127).
3. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل. منشور في الوقائع العراقية، العدد (3406).
4. هيئة النزاهة الاتحادية (2023). التقرير السنوي حول مؤشرات النزاهة والشفافية في مؤسسات الدولة. بغداد.
5. ديوان الرقابة المالية الاتحادي (2022). التقرير العام عن كفاءة الإنفاق الحكومي والأداء الإداري. بغداد.
6. وزارة التخطيط (2024). رؤية العراق 2030 – وثيقة التنمية المستدامة الوطنية. بغداد.
7. مجلس الخدمة العامة الاتحادي (2023). مدونة السلوك الوظيفي الموحد للقطاع العام العراقي. بغداد.
8. الأمانة العامة لمجلس الوزراء (2022). استراتيجية الإصلاح الإداري والحكومة في العراق. بغداد.
9. مجلس القضاء الأعلى (2021). قرارات القضاء الإداري في المنازعات الوظيفية 2010-2020. بغداد.
10. مركز البيان للدراسات والتخطيط (2023). الإدارة العامة في العراق بين المركزية والتعديدية. بغداد.

ثانياً/ المصادر والمراجع العربية

1. أبو الفتوح، محمود. (2019). الحرية والمسؤولية في الخدمة العامة. القاهرة: دار النهضة العربية.
2. الشريف، نادر. (2020). القانون الإداري الحديث – الحكومة والشفافية في الأداء العام. عمان: دار وائل للنشر.

3. الحامد، إبراهيم. (2021). *الموظف العام بين الحرية والانضباط - دراسة مقارنة بين النظم العربية*. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
4. مركز دراسات الوحدة العربية (2022). *الديمقراطية في الوطن العربي: أزمة الثقافة السياسية والإدارة العامة*. بيروت.
5. منظمة الشفافية العربية (2023). *مؤشرات النزاهة والشفافية في المؤسسات الحكومية العربية*. القاهرة.
6. مجلة العلوم القانونية - جامعة بغداد. (2022). *الحماية القانونية للموظف العام في مواجهة التعسف الإداري*. المجلد 47، العدد 3.
7. عبد الحميد، سامي. (2021). *الحكومة الرشيدة في الإدارة العامة العربية*. عمان: دار الحامد.
8. الزهراني، ماجد. (2020). *ثقافة الخدمة العامة في الدولة الحديثة*. الرياض: مركز البحث الإدارية.
9. مجلة جامعة نايف للعلوم الأمنية (2022). *حرية التعبير والواجبات المهنية في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة عربية*. الرياض.
10. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - المكتب الإقليمي للدول العربية. (2023). *تقرير الحكومة العربية ومؤشرات التنمية المؤسسية*. بيروت.

ثالثاً/ المصادر والمراجع المترجمة إلى العربية

1. منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD). (2022). *إطار النزاهة المؤسسية في القطاع العام*. ترجمة: المعهد العربي للتخفيط - الكويت.
2. البنك الدولي (2022). *الحكومة الفاعلة في الاقتصادات الانتقالية: دروس من التجارب الدولية*. ترجمة: المركز المصري للدراسات الاقتصادية.
3. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP). (2023). *الحكم الرشيد والتنمية المستدامة في البلدان العربية*. ترجمة رسمية: المكتب الإقليمي - عمان.
4. الشفافية الدولية (2024). *مؤشر مدركات الفساد - تقرير إقليمي حول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا*. ترجمة: Transparency International Arabic Edition

5. مجلس أوروبا (2018). الحرية والمسؤولية في الوظيفة العامة – دليل الممارسات الديمقراطية في الإدارة. ترجمة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
6. منظمة العمل الدولية (ILO). (2020). أخلاقيات الخدمة العامة والمسؤولية الوظيفية في القطاع الحكومي. ترجمة رسمية – بيروت.
7. UNESCWA. (2021). إصلاح الخدمة المدنية في الدول العربية: تجارب وآفاق. ترجمة: لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا.
8. اليونسكو (2021). الحرية الأكademية وحرية التعبير في المؤسسات العامة. ترجمة: المكتب الإقليمي – بيروت.

رابعاً/ المصادر والمراجع الأجنبية

1. World Bank. (2023). Reality of Governance Indicators: Iraq Country Profile. Washington, D.C.
2. World Bank. (2022). Unlocking Iraq's Economic Potential – Policy Directions for Sustainable Governance. Washington, D.C.
3. OECD. (2021). Integrity Framework for the Public Sector: Building Trust and Accountability. Paris: OECD Publishing.
4. UNDP. (2023). Governance in Arab States Report: Transparency, Participation, and Public Accountability. New York: United Nations.
5. Transparency International. (2024). Corruption Perceptions Index – MENA Region Dataset. Berlin.
6. Civil Service College Singapore. (2021). Public Sector Leadership for Democratic Accountability. Singapore.
7. Public Service Commission of Canada. (2022). Employee Engagement and Institutional Trust Survey. Ottawa.
8. OECD. (2022). Integrity and Resilience in Public Institutions. Paris.
9. UNODC. (2020). United Nations Convention Against Corruption: Implementation Review Mechanism, Iraq Chapter. Vienna.

- 10.ESCWA. (2022). Civil Service Reform and Institutional Modernization in the Arab Region. Beirut.**
- 11.Harvard Kennedy School. (2021). Freedom of Expression in Public Service: Comparative Legal Frameworks. Cambridge, MA.**
- 12.International IDEA. (2022). Democratic Accountability and Civil Service Reform. Stockholm.**
- 13.United Nations. (2023). E-Government Survey: Institutional Openness and Citizen Trust in Governance. New York.**
- 14.OECD. (2023). Public Sector Innovation Observatory – The Role of Institutional Culture in Democratic Governance. Paris.**
- 15.World Justice Project. (2022). Rule of Law Index: Iraq Country Data. Washington, D.C.**

الدسانة الديمقراتية للموظف العام

-قراءة قانونية لحماية الموظف العام في التعبير والنقد-