



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة ديالى

كلية القانون والعلوم السياسية

مبدأ تكافؤ الفرص في الوظيفة العامة

بحث تقدم به الطالب

حيدر كريم تركي

إلى عمادة كلية القانون والعلوم السياسية في جامعة ديالى

وهو كجزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في القانون

بإشراف

م . عبد الباسط عبد الرحيم عباس

الاية القرآنية

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(أَلَمْ تَرَوْا أَنَّ اللَّهَ سَخَّرَ لَكُمْ مَّا فِي السَّمَوَاتِ وَمَا فِي الْأَرْضِ وَأَسْبَغَ عَلَيْكُمْ نِعْمَهُ ظَاهِرَةً وَبَاطِنَةً وَمِنَ النَّاسِ مَن يُجَادِلُ فِي اللَّهِ بِغَيْرِ عِلْمٍ وَلَا هُدًى وَلَا كِتَابٍ مُّنبِئٍ)

صدق الله العظيم

(لقمان: ٢٠)

الاهداء

الى من اشتعل رأسه شيئاً وهو يقول سأجني غداً . . .

ومن نظرة في عينيه فوجدت نفسي . . سأكون شيئاً . .

الى صاحب الفضل الأول في مروحي ووجداني . . والدي

الى من بكت لفراقي وعودتي . .

الى من أنارت طريق شموعاً وأغرقتني بعطفها وحنانها والتي كان عنزمي من عنزمها

. . الى نبع التضحية والحنان . . امي الغالية

اهدي ثمرة جهدي لهم

الباحث

الشكر والثناء

إن الحمد لله رب العالمين حمد الراكعين حمد الساجدين حمد
المستغفرين بالأسحار يا رب لك الحمد حتى ترضى ولك الحمد اذ رضيت
ولك الحمد بعد الرضا واصلي واسلم على سيد الخلق وحبیب الله محمد بن
عبد الله (صلی الله علیه وسلم) قائد المجاهدين وشفیعنا یوم العرض علی
الله وعلی آل بیت رسول الله الطیبین الطاهرین وصحبه الغر الميامین وبعد
.....

فبكل اعتزاز وفخر أتقدم بجزيل الشكر والتقدير والاحترام والامتنان إلى
أساتذتي في الكلية والمشرف علی بحثي المدرس عبد الباسط عبد الرحيم
عباس صاحب الخلق الرفيع وذلك من خلال متابعته المستمرة طيلة فترة
البحث ، فماذا أقول بحق أخي وأستاذي والله أن اللسان لا يعجز عن الكلام
بحقه وان الكلمات تقف للتعبير بحقه وان القلم يقف عن الكتابة بحقه . أقول
اللهم ارحم والديه علی هذه الأخلاق الكريمة وان يحفظه وعائلته من كل
مكروه ويزينه بزينة الإسلام وان يحسن خاتمه .

كما يتقدم الباحث بالشكر والتقدير إلى زملاء دراستي الأعزاء داعياً لهم
من الله التوفيق .

الباحث

المقدمة

تطورت وظيفة الدولة في العصر الحديث تطوراً كبيراً، وانعكس هذا التطور على الوظيفة العامة، فتزايدت أهميتها وتعاظم دورها في المجتمع، ونتيجة لهذا التطور أصبح للموظف العام دور غاية في الأهمية على اعتبار أنه المنفذ لسياسة الدولة، والمسؤول عن تحقيق أهدافها في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والمنوط به أداء الخدمات الأساسية للمواطنين. لذا فإن هدف الموظف العام هو تحقيق المصلحة العامة، وهو مسؤول عن بذل قصارى جهده لأداء الخدمة التي أنيطت به خير أداء، فإذا أخل بواجباته الوظيفية أو خرج عن مقتضياتها تعرض للتأديب الوظيفي على ما أتاه من فعل يعتبر مخالفة وظيفية تستوجب العقاب.

اهمية البحث

تمارس الدولة نشاطها من خلال موظفيها فهم أداة الدولة لتحقيق أهدافها وتحظى الوظيفة العامة بعناية المشرع والفقهاء في مختلف الدول، ويتحدد دور الموظف العام ضيقاً واتساعاً حسب الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية لكل دولة فالتوسع نشاط الدولة وعدم اقتصار دورها على حماية الأمن الداخلي والخارجي وحل المنازعات بين الأفراد، وقيامها ببعض الأشغال العامة وازدياد تدخلها في مجالات اقتصادية واجتماعية شتى، قاد بالضرورة إلى ازدياد عدد الموظفين واهتمام الدولة بتنظيم الجهاز الإداري

اشكالية البحث

يعد مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة من أكثر المبادئ أهمية من الناحية العملية في المجال الوظيفي كونه يعد السور الأول لضمان تمتع جميع المواطنين بحقوقهم في الحصول على الوظائف العامة على قدم المساواة وفقاً لمعايير الجدارة وتكافؤ الفرص، إلى جانب ذلك فإن تمتع الموظف، بوصفه مواطناً كسواه من المواطنين، في حريته في التعبير عن الرأي ينبغي أن لا يشكل سبباً لمنعه من نيل حقه في التوظيف أو الحصول على حقوقه أثناء حياته الوظيفية.

منهجية البحث

استخدم الباحث المنهج التحليلي نظراً لطبيعة الموضوع الذي استلزم علينا ذلك فما كنا نستطيع الوقوف ومتابعة التطورات التي لحقت بالموضوع لولا الاستعانة بهذا المنهج.

هيكلية البحث

وستتناول موضوع مبدأ تكافؤ الفرص في الوظيفة العامة في بحثين مسبقين بمقدمة ، سنخصص المبحث الأول تعريف الوظيفة العامة ، وسيتم تقسيم المبحث الى مطلبين ، المطلب الاول الوظيفة العامة لغة واصطلاحاً ، المطلب الثاني مفهوم مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة . ويتضمن المطلب الثاني فرعين ، الفرع الاول مفهوم مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة ، الفرع الثاني الاساس القانوني لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة .

اما المبحث الثاني مظاهر مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة ومقسم الى مطلبين مطالب ، المطلب الاول مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة ، المطلب الثاني تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص الوظيفية في التشريع العراقي .

قائمة المحتويات

الصفحة	مبدأ تكافؤ الفرص في الوظيفة العامة	الموضوع
	العنوان	
	الآية القرآنية	
	الاهداء	
	الشكر والتقدير	
١١-١	تعريف الوظيفة العامة	المبحث الاول
٤-١	الوظيفة العامة لغة واصطلاحاً	المطلب الاول
١١-٥	مفهوم مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة واساسه القانوني	المطلب الثاني
٧-٥	مفهوم مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة	الفرع الاول
١١-٧	الاساس القانوني لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة	الفرع الثاني
١٩-١٢	مظاهر مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة	المبحث الثاني
17-12	مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة	المطلب الاول
14-12	مفهوم مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة	الفرع الاول
17-15	تطبيق مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة في التشريع العراقي	الفرع الثاني
١٩-١٨	تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص الوظيفية في التشريع العراقي	المطلب الثاني
٢١-٢٠		الخاتمة
٢٤-٢٢		المصادر

المبحث الاول

تعريف الوظيفة العامة

إن الدولة في حقيقتها ليست إلا مجموعة من المرافق العامة كما قال الفقيه الفرنسي (دوجي)، إذ تمثل المرافق العام مجموعة من الأشخاص والأموال فالمال لوحده لا يعني شيء ، إلا إنه لا بد من وجود أشخاص أدميين إلى جانب المال ليتسنى للدولة متمثلة بالمرافق العامة لصنع الحضارة ، فهذا الشخص الأدمي والذي يمتلك صفة الموظف العام يمثل أداة الإدارة تسيير للمرفق العام وعقله المفكر، فلغرض الوقوف على مفهوم الوظيفة العامة والتعريف بها سنقسم هذا الفرع إلى فقرتين، إذ ستكون الأولى بعنوان تعريف الوظيفة العامة ، في حين ستكون الثانية مختصة بتبيان شروط تولي الوظيفة العامة ، هذا وإن الوقوف على المعنى الدقيق لمفهوم الوظيفة العامة يقتضي إيراد التعريف اللغوي والاصطلاحي للوظيفة العامة ، فكل من المعنى اللغوي والاصطلاحي يكمل أحدهما الآخر من حيث تحديد معنى المصطلح المراد معرفته لذلك سوف نقسم هذا الفرع إلى فقرتين الأولى ستبين المعنى اللغوي للوظيفة العامة ، في حين ستبين الثانية المعنى الاصطلاحي للوظيفة العامة . (١)

المطلب الاول

الوظيفة العامة لغة واصطلاحاً

أولاً / لغة :-

يتكون مصطلح الوظيفة العامة من شقين وهما (الوظيفة) و(العامة) ، وعند البحث في المعنى اللغوي للشق الأول من هذا المصطلح ، نجد إن الوظيفة ما يقدم من رزق أو طعام أو شراب ، والوظيف لكل ذي أربع فوق الرسغ إلى الساق ، والجمع : وظيفٌ ووظائف ، وقد وظيفت لها توظيفاً ، ووظفت على الصبي كل يوم حفظ آيات من كتاب الله توظيفاً . (٢)

١- عامر الكبيسي ، إدارة شؤون الموظفين والعاملين بالخدمة المدنية ، ط١ ، بلا مكان طبع ، ١٩٨٠ ، ص ٦١ .
٢- الخليل بن أحمد الفراهيدي ، العين ، ترتيب ومراجعة د. داود سلوم ، د. داود سلمان العنكي ، د. إنعام داود سلوم ، ط١ ، مكتبة لبنان ، بيروت ، ٢٠٠٤ ، ص ٩٠٨ .

أما الشق الثاني من (العامة) فأصله عام أي خلاف الخاص . والعمم :
العامة اسم للجميع قال رؤبة : أنت ربيع الأقربين والعمم ، ويقال : رجلٌ عميٌّ ورجلٌ قصريٌّ فالعمي تعني العام ، والقصري تعني الخاص ، وقيل :
رجلٌ مُعمٌ أي يعم الناس بخيره ، وقال كراع : رجلٌ مُعمٌ يعم الناس بمعرفه أي يجمعهم . (١) وعند جمع المعنى اللغوي لمصطلح (الوظيفة) ومصطلح (العامة) نجدها تعني ((ما يقدم في كل يوم للعامة من الناس من خير أو معروف)) .

ثانياً / إصطلاحاً :-

لقد تزايدت أهمية الوظيفة العامة في الدول المعاصرة نتيجة ازدياد تدخل هذه الدول في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية ففي عهد الدولة الحارسة كان نشاط الدولة محدوداً إلا إن اضطلاعها بمهام جديدة أملت ظروف الحضارة المعاصرة .

وقد عد النظام الفرنسي الوظيفة العامة خدمة عامة يحكمها نظام قانوني يجعل من الموظفين فئة خاصة لها حقوقها وعليها التزاماتها الوظيفية ، بخلاف النظام القانوني في الولايات المتحدة الأمريكية ، فلم يعد هذا الأخير الموظفين العموميين فئة خاصة لها نظامها القانوني الخاص بها، بل جعل الموظفين خاضعين للقواعد القانونية ذاتها التي يخضع لها المواطن العادي فلم يعطي لصفة الموظف العام أي اهتمام أو امتيازات . (٢) إلا إنه ليس من الصحيح القول بذلك ، لأن الموظف العام يمثل الأداة التي تباشر الإدارة بواسطتها أعمالها وأنشطتها ومهامها ، وقد نظمت علاقته بالوظيفة العامة القوانين والأنظمة ذات العلاقة، ويعود السبب في وضع قانون خاص ينظم هذه العلاقة يكمن في إن نجاح الإدارة في تحقيق أهدافها متوقف على مدى كفاءة الموظف العام ومدى إحساسه بالمسؤولية اتجاه واجبه الوظيفي ، وقد اختلفت الدول في تحديد مفهوم الموظف العام بسبب التنوع في تقاليدها وواقعها ونظمها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والقانونية ، لذلك فمن الضروري تحديد مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام وتبيان المعايير التي تحدد صفته ومن ثم تحديد القانون المطبق عليه ، هذا وقد حاول جملة من الفقهاء تعريف الوظيفة العامة، فهناك من عرفها بأنها (مجموعة الصلاحيات القانونية التي يمارسها

١- ابن منظور ، لسان العرب ، المجلد السادس ، دار الحديث ، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٤٥٠ .

٢- رمضان بطيخ ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧، ص ٣٤٢ .

الموظف لتحقيق المصلحة العامة لا الخاصة (١) وهناك من قال بأنها (الوظائف التي تمارس تبعاً للتفويض الذي تمنحه السلطة العامة) في حين عرفها البعض بأنها (الوظائف التي تخول صاحبها سلطة الأمر والنهي)، وعرفت أيضاً بأنها (كل وظيفة تخول صاحبها إشتراكاً أياً كان في إدارة السلطة العامة). (٢)

كما عرفت بأنها (مجموعة الأوضاع والأنظمة القانونية والفنية الخاصة بالموظفين العموميين، سواء تلك التي تتعلق بمستقبلهم الوظيفي وعلاقتهم بالإدارة، أو تلك التي تتصل بإدائهم لمهام الإدارة العامة بإحسان وفاعلية). (٣) فالوظيفة العامة بالمعنى الأخير لن تنفصل عما يحيط بها من بيئة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى التأثير على الإداء الوظيفي للموظف العام، هذا ولم يقتصر الدور في تعريف الوظيفة العامة على الفقهاء فقط، بل حاول القضاء تعريف الوظيفة العامة، إذ عرف القضاء الفرنسي الوظيفة العامة بأنها (الوظائف التي يمارسها وكيل عن السلطة العامة). (٤)

وقد عرفت محكمة جنايات الإسكندرية الوظيفة العامة في أحد أحكامها بأنها (الوظيفة العامة في حكم القانون اشتراكاً أياً كان في إدارة السلطة العامة لأن غرض الشارع ضمان سير المصالح). (٥)

١- زهدي يكن، القانون الإداري، منشورات المكتبة العصرية، بيروت، بلا سنة طبع، ص ٣٣٨.
٢- جندي عبد الملك، الموسوعة الجنائية، ج ١، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ١٩٧٦، ص ٤١.
٤- عبد الحميد حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٥.
٣- اعاد علي حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، ط ١، دار وائل للنشر والطباعة، عمان، ١٩٩٨، ص ١٩٣.
٥- حكم محكمة جنايات الإسكندرية الصادر في (٢٦/مارس/١٩٥٧)، أشار إليه عبد الرحمن شكر الجوارني: دراسة في المدلول الجنائي للموظف العام، بحث منشور في مجلة العدالة، مركز البحوث القانونية، وزارة العدل، بغداد، العدد ٤، السنة ٥، ١٩٧٩، ص ٩٨٠.

في حين لم نجد للقضاء العراقي أثناء بحثنا المتواضع حكماً تناول فيه تعريف الوظيفة العامة إلا إن محاولات القضاء لم تستطع وضع تعريف جامع وشامل من شأنه استيعاب كافة الوظائف العامة ، هذا وإن الوظيفة العامة تتمتع بكيان مستقل لا يقوم على أساس التخصص الدقيق أو التوصيف الدقيق للوظائف ، إنما يقوم على أساس الوصف العام كأن يقال وظائف فنية وأخرى إدارية وهكذا، ويتمتع الموظفون بمجموعة من الضمانات والامتيازات اتجاه الإدارة ومثال ذلك حق الموظف في الترقية والعلو متى ما توافرت فيه الشروط اللازمة لذلك ، وعدم فصله من الخدمة إلا للأسباب التي بينها القانون كما يلتزم الموظف في مقابل ذلك بالحرص على حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد وما يرتبط بذلك من التزامات عديدة كعدم ترك أعمالهم إلا بموافقة جهة الإدارة التابع لها ، كما يحق لجهة الإدارة تغيير المهام الوظيفية الموكلة للموظف التابع لها بإرادتها المنفردة. (١)

١- فوزي حبيش ، إدارة شؤون الموظف ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، بيروت ، ١٩٨٢ ، ص ١٤ .

المطلب الثاني

مفهوم مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة واساسه القانوني

يعد مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة احدى مظاهر مساواة الافراد في الحقوق والواجبات ، وقد حرصت أغلب الدول على التأكيد في دساتيرها على الحق في المساواة بمختلف مظاهره فضلاً عما حضي به هذا المبدأ من حماية دولية في المواثيق والاتفاقيات ، وعليه سنتولى ضمن هذا المطلب الى فرعين الاول عن تحديد مفهوم مبدأ المساواة في مجال التوظيف ونتناول في الفرع الثاني الاساس القانوني لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة .(١)

الفرع الاول / مفهوم مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

يراد بالمساواة عدم التمييز والتفرقة بين الافراد الذين تتوفر فيهم شروط واحدة ويوجدون في ظروف وأحوال واحدة ، فإذا اتحدت الشروط والظروف في عدد من الافراد ، وجب عندئذ أن تتحقق المساواة بينهم ، وان يتمتعوا بحماية قانونية متساوية ، ويرتبط مبدأ المساواة بمبدأ العدالة والحرية ارتباطاً شديداً، فالعدالة لا تتحقق إلا بتطبيق مبدأ المساواة بين المواطنين، كما أنه لا وجود للحرية بدون المساواة ، لأن المساواة هي الركيزة الاساسية لتحقيق الحرية بين الافراد ، وهذا ما أوضحه جون جاك روسو في كتابه " العقد الاجتماعي " أن الحرية لا يمكن أن تبقى بغير المساواة ، كما أن المساواة أساس مبدأ الشرعية وتحقيق العدالة في المجتمع (٢).

وأقر الاسلام مبدأ المساواة بين جميع الناس والدليل في ذلك الآية الكريمة في قوله تعالى (يا أيها الناس إنا خلقناكم من ذكر وأنثى وجعلناكم شعوباً وقبائل لتعارفوا إن أكرمكم عند الله أتقاكم) وقد أضحي مبدأ المساواة وسيلة لتقرير الحماية المتماثلة للمواطنين ويستطيع المشرع بماله من سلطة تقديرية أن يضع شروطاً تتحدد بها المراكز القانونية التي يتساوى بها الأفراد أمام القانون، ولذلك فإن الديمقراطيات الحديثة تجد في

١- فاروق عبد البر ، دور المحكمة الدستورية في حماية الحقوق والحريات ، القاهرة، ٢٠٠٢ ، ص ٣٨ .
٢- عبد الزهرة ناصر الدليمي ، مجلس الخدمة وأهميته في الوظيفة العامة ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون والسياسة ، جامعة بغداد ، ١٩٧٣ ، ص ١٥٦ .

إقرار هذا المبدأ ضماناً أساسياً من ضمانات الحريات الفردية ، ومبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة مظهر من مظاهر المساواة بين الأفراد في الحقوق والواجبات العامة ، وهو يرجع من ناحية أصله التاريخي إلى الثورة الفرنسية ، إذ اشارت المادة السادسة من إعلان حقوق المواطن لعام ١٧٨٩ على أن جميع المواطنين متساوون في الالتحاق بالوظائف العامة ، ولا فضل لأحدهم إلا بقدر ما يتمتع به من قدرات ومواهب ، ويقصد بالمساواة في التوظيف ألا يكون هناك تمييز بين المواطنين في تقلد وظائف الدولة ، لكن هذه المساواة لا تكون إلا بعد توفر كل ما تتطلبه القوانين من شروط ومؤهلات لتولي الوظائف العامة ، إذ إن أكثر الدول تشترط في قوانينها شروطاً ومؤهلات خاصة للراغبين في التعيين منها ما يتعلق بالجنسية وآخر بالحالة الصحية فضلاً عن الشهادات العلمية والدراسية ، والمساواة في التوظيف يراد بها المساواة الفعلية لا المساواة المطلقة إذ إن المشرع يملك بسلطته التقديرية لمقتضيات الصالح العام وضع شروط موضوعية تحدد بها المراكز القانونية التي يتساوى بها الأفراد أمام القانون بحيث إذا توافرت هذه الشروط في طائفة من الأفراد وجب المساواة بينهم ، لتمثل مراكزهم القانونية وإن اختلفت هذه المراكز بأن توافرت في بعضهم من دون الآخر انتهى مناط التسوي بينهم . (١)

وبذلك فإنه لا يعد إخلالاً بمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة أن يشغل فرد معين وظيفة محددة ومعينة دون آخر تقدم لشغلها إذا توافرت في الأول الشروط القانونية المطلوبة لشغل هذه الوظيفة ولم تتوفر في الشخص الثاني الذي تقدم لشغل الوظيفة ويخضع التحاق المواطنين بالوظائف العامة إلى مقتضيات ضمان تنفيذ مهام المرافق العامة ومتطلبات المصلحة العامة ، وهو ما يفسر وجود شروط عديدة لتولي الوظائف العامة ، ترتبط أساساً بجملته من المواصفات المطلوبة في المرشحين وإخضاعهم بعدئذ إلى مبدأ عام ذي قوة دستورية ، هو مبدأ المساواة في تولي لوظائف العامة إلى جانب الشروط التنظيمية المحددة أصلاً بالقوانين المنظمة للوظيفة العامة ، فالمساواة مبدأ يلزم السلطة الإدارية بضمان احترامه والسهر على تفادي ممارسة تمييز غير موضوعي بين المرشحين، بمعنى الالتزام بعدم إخضاع عملية انتقاء موظفي المستقبل إلى المعايير والقيم الذاتية المرتبطة بالتمييز، أي على الفوارق المتعلقة بالأصل أو الانتماء السياسي أو الآراء الفلسفية أو

١- عبد الزهرة ناصر الدليمي ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٥٧ .

المعتقدات الدينية أو الجنس، فهي ممارسات ومعايير منبوذة ولا تليق بكرامة الوظيفة العامة. (١)

الفرع الثاني / الاساس القانوني لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

يحظى مبدأ المساواة بأهمية بالغة في النظم القانونية الحديثة إذ يعد من أهم ضمانات حقوق الانسان في الوقت الحاضر ، ويعد هذا المبدأ صداه الواسع في مجال الوظيفة العامة إذ اضحى الحق في تولي الوظائف العامة مباحاً للجميع دون تمييز بسبب تباين الآراء السياسية او الانتماءات الحزبية او اختلاف الاصل او المعتقد او الدين .(٢) وعليه سوف نعرض بشكل موجز للأساسين الدولي والوطني لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة وعلى النحو الآتي :-

اولا / الاساس الدولي لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

أولت الاتفاقيات والمواثيق الدولية أهمية متميزة في التأكيد على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة ، إذ تضمن الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر عن الجمعية العمومية للأمم المتحدة لعام ١٩٤٨ في الفقرة ٢ من المادة الحادية والعشرين على ان (لكل شخص نفس الحق الذي لغيره في تقلد الوظائف العامة في البلاد) .(٣) أما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والصادر عن الجمعية العمومية للأمم المتحدة عام ١٩٦٦ فقد نصت الفقرة الثالثة من المادة الخامسة والعشرون منه على ان (لكل مواطن دون وجوه التمييز أن تتاح له ، على قدم المساواة عموماً مع سواه ، فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده) .(٤) وتم التأكيد على هذا المبدأ في الدورة التاسعة عشرة لمجلس حقوق الإنسان المنعقدة في ٢١ ديسمبر ٢٠١١ ، حيث تناولت الفقرة ج من المادة ٢٥ حق المواطنين والفرص المتاحة لهم لتقلد المناصب في الخدمة العامة على قدم المساواة ، وينص هذا الحكم على جواز فرض قيود أوسع من القيود المعترف بها في التصويت والترشح للانتخابات وفرض القيود المعقولة المعترف بها فيما يتعلق

١- عبد الزهرة ناصر الدليمي ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٥٨ .

٢- حميد حنون خالد ، حقوق الانسان ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ص ١١٦ .

٣- الاعلان العالمي لحقوق الانسان منشور على الموقع الرسمي للأمم المتحدة www.un.org تاريخ الزيارة ٢٠١٦/٢٧/٢٥ .

٤- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية منشور على الموقع الرسمي للأمم المتحدة www.un.org تاريخ الزيارة ، ٢٠١٦/٧/٢٥ .

بالحقوق السياسية في حين ان فرص تقلد الوظائف العامة لا تكفل إلا على قدم المساواة وبالتالي ليس ثمة ما يمنع الدول الاطراف من وضع شروط لتقلد الوظائف العامة من قبيل تحديد الحد الأدنى للسنة أو المستوى الدراسي أو معايير الاستقامة أو أي مؤهلات خاصة. (١)

وتزداد الأهمية القانونية لهذه المبادئ في الدول الديمقراطية إذ تتأني هذه الأهمية من كونها تمثل توجيهات قانونية عامة للدول تساعد في تبني ما جاء فيها عن طريق مصادقة الدول فيما بينها على الاتفاقيات التي تتضمنها هذه المبادئ بما يولد الزام قانوني على عاتق هذه الدول فضلاً أن أغلب الدول المعاصرة ضمنت دساتيرها وكذلك تشريعاتها الداخلية ما تضمنته هذه المواثيق من مبادئ. (٢)

ثانياً / الأساس الوطني لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

يتمتع مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة بحماية داخلية تجد أساسها في النص عليه في دساتير أغلب الدول فضلاً عن تأكيد مضمونه ضمن النصوص التشريعية المنظمة للوظائف العامة وعلى النحو الآتي :-

١- الأساس الدستوري :- جاءت دساتير أغلب الدول الحديثة بنصوص صريحة تؤكد مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة ، ففي فرنسا أكدت عليه مقدمة دستور عام ١٩٤٦ ، المؤكدة في مقدمة الدستور الحالي لفرنسا لعام ١٩٥٧ إذ جاءت بالقول (ان لكل مواطن الحق في الحصول على عمل ، وتقلد الوظائف العامة ولا يجوز ان يتضرر أحد في عمله أو وظيفته بسبب أصوله أو آرائه أو معتقداته). (٣) وفي مصر اكدت المادة (٩) من دستور ٢٠١٤ على ان (تلتزم الدولة بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين دون تمييز) و اكدت المادة (١٤) من الدستور ذاته بصورة صريحة على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة إذ تنص على الوظائف العامة حق للمواطنين على اساس الكفاءة ودون محاباة او وساطة). (٤)

١- الأمم المتحدة، الجمعية العامة ، مجلس حقوق الإنسان دورته المنعقدة في ٣١ ، ديسمبر، ٢٠١١ ، منشور على موقع الامم المتحدة ، حقوق الانسان مكتب المفوض السامي ، www.ohchr.org تاريخ الزيارة ٢٥/٧/٢٠١٦ .

٢- الأمم المتحدة، الجمعية العامة ، مجلس حقوق الإنسان دورته المنعقدة في ٣١ ، ديسمبر، ٢٠١١ ، منشور على موقع الامم المتحدة ، حقوق الانسان مكتب المفوض السامي ، www.ohchr.org . تاريخ الزيارة ٢٥/٧/٢٠١٦ .

٣- الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ وتعديلاته مع نص ديباجة دستور ١٩٤٦ متاح على الموقع الالكتروني www.constituteproject.org تاريخ الزيارة ٢٨/٧/٢٠١٦ .

٣- الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤ متاح على الموقع الالكتروني www.constituteproject.org تاريخ الزيارة ٢٨/٧/٢٠١٦ .

وفي العراق من الدساتير التي نصت على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة بشكل صريح دستور العراق المؤقت لعام ١٩٧٠ إذ نصت المادة (٣٠ الفقرة ب) منه على المساواة في تولي الوظائف يكفلها القانون ولم تشر مواد الدستور العراقي الحالي لعام ٢٠٠٥ الى مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة بشكل مباشر وانما الاشارة جاءت ضمن المواد الخاصة بحق المساواة بصورة عامة والمواد التي كفلت حق العمل للعراقيين .

ومن العرض الموجز الذي تناولناه انفاً نجد ان مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة يأتي كواحد من اهم تطبيقات مبدأ أعم واشمل هو مبدأ المساواة امام القانون الذي تعده الانظمة الديمقراطية الحديثة حجر الزاوية في اي تطبيق ديموقراطي للحريات والحقوق دون تمييز بسبب الجنس او الدين او المعتقد او الانتماء. (١)

٢- الاساس التشريعي :- لا يكاد يخلو أي نظام قانوني حديث من تشريعات خاصة تنظم شؤون الوظيفة العامة والموظفين ، إذ أكدت هذه التشريعات على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة من خلال وضع شروط محددة لتولي الوظائف العامة دون ان تكون حكراً على طائفة او فئة معينة كما كفلت هذه التشريعات جملة من الضمانات التي تكفل للجميع التمتع بالحق في تولي الوظائف العامة من خلال انشاء جهاز خاص بتعيين الموظفين وكذلك الضمانات المقررة في ترفيع وترقية الموظفين ، إذ يكفل مبدأ المساواة في صدد الوظائف العامة ضرورة عدم التمييز بين المواطنين في مختلف الوظائف إلا وفقاً لمعايير موضوعية تستند الى مبدأ الجدارة والكفاية والصلاحية بعيداً عن أية اعتبارات شخصية. (٢)

ففي فرنسا يؤكد القانون رقم ٦٤٣ لسنة ١٩٨٣ الخاص بحقوق والتزامات الموظفين بصورة صريحة على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة إذ تنص المادة السادسة منه على أنه (لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب انتمائهم السياسية أو الفلسفية أو الدينية أو الجنس أو لانتماءاتهم العرقية)، ودرجت قوانين التوظيف في فرنسا على ذكر جملة من الشروط المحددة التي يتعين توافرها في طالب التعيين . أما في مصر فيعد القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨

١- انظر المواد (١١) و (٣٣/أولاً) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ .

٢- د. سامي جمال الدين ، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين ، ط١ منشأة المعارف الاسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٣٠ .

الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة وتعديلاته ، هو النظام القانوني العام بالنسبة للموظفين المدنيين بالدولة ويقوم هذا القانون على مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص لأنه قد نظم أحكاماً عامة للشروط المتطلبية لتقلد الوظائف العامة .(١)

وفي العراق صدرت العديد من القوانين التي نظمت الوظيفة العامة إلا ان هذه القوانين لم تنص بصورة مباشرة على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة ، غير انها عالجت شروط التعيين لمن يرغب في الانخراط في مجال الوظائف العامة وتتسم هذه الشروط بالموضوعية والتجرد والعمومية مما يؤكد انطباقها على الافراد بدون تمييز أو محاباة لشخص على اخر ، وكحال قوانين الخدمة المدنية في الدول المقارنة تضمن قانون الخدمة المدنية العراقي النافذ رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل جملة من الشروط تضمنتها المادة السابعة بخصوص التعيين في الوظائف العامة . ومن جانب اخر فإن تحقيق مبدأ المساواة بين المواطنين في حق تولي الوظائف العامة يقتضي إقامة جهة خاصة تتولى مهمة اختيار المتقدمين لشغل تلك الوظائف من خلال وضع قواعد عامة تكفل اختيار أكفأ العناصر للانتظام في هذا السلك الوظيفي ، بعيداً عن المساومة أو المحاباة الشخصية أو الحزبية .(٢)

وأخذت التشريعات الوظيفية المقارنة على تبني طريقة المسابقة في اختيار اكفأ المتقدمين للتعيين ، إذ تعتمد كلاً من فرنسا ومصر على طريقة المسابقة في اختيار الموظفين وتعد هذه الطريقة الوسيلة الأكثر ملائمة مع متطلبات العصر الحديث وضرورات تكريس المبادئ الدستورية الخاصة بتولي الوظائف العامة من خلال احترام مبدأ المساواة ومبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة ، ويشير البعض الى ان طريقة المسابقة تعمل على التوفيق بين متطلبات العدالة في اختيار طريقة للتعيين تحقق اكبر قدر من الضمان على عدم الخروج على مبدأ المساواة .(٣) ويقصد بطريقة المسابقة في اختيار الموظفين قيام هيئة مركزية او الجهة المراد التعيين فيها بعقد امتحانات ذات طبيعة خاصة للمترشحين لشغل

١- علي عبد الفتاح ، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ٢١٣ .

٢- حميد حنون خالد ، مصدر سبق ذكره ، ص ١١٠ .

٣- علي عبد الفتاح ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢١٥ .

الوظائف العامة بغية التحقق من كفاءتهم وصلاحياتهم لتحمل اعباء وواجبات هذه الوظائف ، ويشير البعض الى ان طريقة المسابقة هي انسب الوسائل في اختيار المرشحين لان الاعلان عن اجرائها يتيح فرصة المشاركة والنجاح للجميع ، إلا انه ولكي تؤدي الامتحانات نتائجها ينبغي ان يجري الاعداد لها اعداداً جيداً من خبراء متخصصين ذوي كفاءة عالية .(١)

١- حميد حنون خالد ، مصدر سبق ذكره ، ص ١١٧ .

المبحث الثاني

مظاهر مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

يحتل مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة أهمية بالغة في الانظمة الوظيفية المعاصرة ويعد الاطار العام الذي يضمن فاعلية وحيادية النظم الوظيفية بصورة عامة ، واذا كان للمفهوم العام لمبدأ المساواة مظاهر متعددة تبدو في مجالات مختلفة ، فأن لمبدأ المساواة في النطاق الوظيفي مظاهر محددة تتمثل في مبدأين اساسيين من مبادئ الوظيفة العامة هما مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة ومبدأ تكافؤ الفرص الوظيفية وهو ما يقتضي توضيح هاذين المبدأين بوصفهما من اهم مظاهر مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة ضمن المطلبين الآتيين :-

المطلب الاول

مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة

تسعى اغلب الدول الحديثة الى الارتقاء بالوظيفة العامة واختيار العناصر الكفؤة القادرة على تحمل مسؤوليتها بهذا الخصوص ، لذلك تعتمد هذه الدول في الوقت الراهن على مبدأ الجدارة كأساس في اختيار الوظائف العام .(١) وعليه سنحاول في هذا المطلب وضمن الفرع الاول تحديد مفهوم هذا المبدأ ونخصص الفرع الثاني لتقييم تطبيق مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة في العراق وعلى النحو الآتي:-

الفرع الاول / مفهوم مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة

حظى مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة بأهمية بالغة من الكتاب وتبنى العديد منهم تعريفاً لهذا المبدأ إذ يشير البعض الى انه المبدأ الذي يجعل اختيار الموظفين والاحتفاظ بهم على اساس الصلاحية وليس على اساس المحاباة .(٢) ويعرفه آخرون بأنه النظام الذي يتيح الفرص المتكافئة امام المواطنين لتولي الوظائف العامة على اساس الصلاحية وليس على اساس المحسوبية السياسية او الاجتماعية ، وأكد آخرون على ضرورة ربط الجدارة بمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة ف جاء تعريفهم لنظام الجدارة بأنه ذلك النظام الذي يكفل تحقيق مبدأ المساواة بين المواطنين في

١- صبري جليبي احمد عبد العال ، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٨ ، ص ٨٥-٨٦ .

٢- غازي فيصل مهدي ، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة ، أطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ١٩٩٢ ، ص ٦٦ .

تولي الوظائف العامة والاحتفاظ بهم على اساس الكفاءة وحدها دون غيرها ، وأوضحت محكمة القضاء الاداري المصرية في احد احكامها (بأن للجدارة عناصر عدة منها ما يتصل بدرجة المعرفة من المعلومات الادارية والفنية ومنها ما يتصل بالمران والذكاء والنشاط وحسن الاستعداد للعمل والاقبال عليه والتفرغ له والعناية به ، ومنها ما يتصل بحسن السير والسلوك وحسن السمعة ، وتجد ذلك في شتى العناصر والمقومات الاخرى التي تتجمع من ماضي الشخص وتاريخ حياته الوظيفية .(١) وللجدارة في الوظيفة العامة مفهومان متميزان الأول يصنف ضمن المفهوم الاوربي والثاني ضمن المفهوم الامريكي للجدارة وعلى النحو الاتي :-

أولاً/ نظام الجدارة وفقاً للمفهوم الاوربي

من المعلوم ان مفهوم الوظيفة العامة في النظام الاوربي يقوم على اساس شخصي وبالتالي فإن الظروف الشخصية للموظف ومؤهلاته الدراسية تأخذ بعين الاعتبار عند تعيينه ، إذ تحرص اغلب القوانين الوظيفية الاوربية على تبني نظام المسابقة العامة عند الاختيار للوظائف حتى القيادية منها ، وتعد فرنسا وبريطانيا مثلاً نموذجياً بهذا الخصوص إذ تنص المادة ١٦ من القانون الخاص بحقوق والتزامات الموظفين الفرنسي لسنة ١٩٨٣ على (يعيين الموظفون عن طريق المسابقة ، إلا اذا نص القانون على خلاف ذلك)، وفي بريطانيا فإن المرسوم الصادر عام ١٨٧٥ الزم الادارة باللجوء الى نظام المسابقة ومنعها من اتخاذ أي اساس آخر للتعيين ، وقد نجحت الادارة البريطانية في اعتماد نظام نموذجي للجدارة يمر المتسابقون فيه بثلاثة امتحانات متنوعة هي ١- الامتحانات ذات الاجابة القصيرة ٢- الامتحانات الشخصية ٣- المقابلات الشخصية ، وقد تبنت أغلب الانظمة الوظيفية في الدول الاوربية الاخرى أنظمة مشابهة للنظامين الفرنسي والانجليزي ، ولا يتحدد نطاق تطبيق مبدأ الجدارة في النظام الاوربي عند الاختيار للوظائف العامة فقط بل يستمر تطبيق هذا المبدأ طيلة الحياة الوظيفية للشخص إذ يلعب مبدأ الجدارة أهمية بالغة في ترقية الموظفين من وظيفة الى أخرى ذات مستوى أعلى في السلطة والمركز والمسؤوليات ، فلمبدأ الجدارة أهمية في اجتذاب العناصر البشرية للعمل في الادارات العامة والبقاء فيها ، إذ سعت اغلب الانظمة الاوربية الى تطوير نظام

١- شاب توما منصور ، الالتحاق في الوظيفة العامة ، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد ، العدد الاول ، ١٩٦٩ ، ص ٣٠ .

الترقية الوظيفية وجعل الاختيار كأساس آخر الى جانب نظام الاقدمية ، وكفلت قوانين الخدمة الحديثة جملة من الضمانات في سبيل الحد من الاختيار المطلق للإدارة بالنسبة لمختلف الوظائف العامة .

ثانياً / نظام الجدارة في المفهوم الامريكي

لعبت الاسباب التاريخية في بلورة المفهوم الامريكي لمبدأ الجدارة الوظيفية ، إذ كان للأحزاب السياسية دورا كبيرا في افساد أنظمة الخدمة الوظيفية وذلك بتبنيها ما يعرف (بنظام الغنائم) والذي يقضي بان تكون الوظيفة العامة من حق الحزب الفائز في الانتخابات وأنصاره وطرد اعضاء الحزب المعارض ، لذلك ظهرت محاولات عديدة في أمريكا لتغيير مفهوم الوظيفة العامة وما أعتري الجهاز الاداري من فساد ، وقد أسس قانون (رامز بيك) لمفهوم الجدارة في النظام الامريكي وذلك بأن يتم اسناد الوظائف الى أفضل العناصر البشرية قدرةً على تحمل اعبائها سواء عند التعيين بداءةً او عند الترقية من وظيفة الى أخرى أعلى منها في الواجبات والمسؤوليات والتي تأخذ شكل تعيينات جديدة . إذ يتم اشغال الوظائف في امريكا بامتحان مسابقة عامة يشترك فيها من تتوافر فيه الشروط المطلوبة ، وتجري امتحانات عملية تتمحور حول نوع العمل المناط بالموظف ، أما الترقية فتكون باعتماد نظام الامتحانات المفتوحة لتحديد كفاءة وجدارة الشخص لتولي وظيفة اخرى اعلى منها في الواجبات والمسؤوليات . وعليه يتبين ان لمفهوم الجدارة في كلاً من النظامين الاوربي والامريكي للوظيفة العامة سمات ومميزات خاصة تتناسب مع الظروف الاقتصادية والانظمة السياسية مع عدم اغفال العوامل التاريخية والاجتماعية بهذا الخصوص . ويبدو ان مبدأ الجدارة يعد الحد الفاصل في تحقيق المساواة الفعلية والواقعية في مجال الوظيفة العامة ، إذ انها تسمح للجميع الالتحاق والبقاء في الوظائف العامة وبمعايير التجرد والحيده ما دامت الشروط الموضوعية المطلوبة متوافرة فيهم . (١)

١-علي جمعة محارب ، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، (دراسة مقارنة) ، ط١ ، مكتبة دار الثقافة ، عمان ، ٢٠٠٤ ، ص١٣٣-١٣٤ .

الفرع الثاني / تطبيق مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة في التشريع العراقي

يعد مبدأ الجدارة من المبادئ حديثة التطبيق في التشريع العراقي ، فلم تعرف التشريعات الوظيفية هذا المبدأ حتى منتصف القرن الماضي بل ان مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة ظل حبراً على ورق ويشير البعض الى ان هذا الواقع يعود الى جملة من الاسباب نذكر منها :-

- ١- سيادة المحاباة والمحسوبية في أغلب دوائر الدولة .
 - ٢- امتلاك مجلس الوزراء الصلاحيات التي تمكنه من تعيين او طرد أي موظف في الدولة .
 - ٣- افتقار العراق لقضاء اداري متخصص يضع حدوداً لتجاوز الادارة لصلاحياتها وخرقها للقانون .
 - ٤- عدم وجود جهاز متخصص يتسم بالاستقلالية يتولى مسألة انتقاء الموظفين .
- وشكل صدور قانون الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٦ نقطة مهمة بهذا الخصوص إذ أنشئ مجلس الخدمة المدنية ، إلا ان هذا المجلس لم يوفق بالقيام بدوره الصحيح بسبب جملة من العوامل بهذا الخصوص نذكر منها

- ١- القوانين الاستثنائية العديدة التي صدرت بعد عام ١٩٥٨ ومنها قانون تطهير الجهاز الحكومي الذي سلب مجلس الخدمة المدنية اغلب صلاحياته بالتعيين والترفيغ .
- ٢- الانظمة الوظيفية المتعددة التي شهدتها العراق كقوانين الدوائر شبه الرسمية وقوانين المؤسسات العامة والقوانين الخاصة بقطاع التعليم العالي قد سلبت من مجلس الخدمة المدنية آنذاك صلاحياته في تعيين طوائف عديدة من الموظفين . (١)

١- عبد الرحمن شكر الجوارني ، دراسة في المدلول الجنائي للموظف العام ، بحث منشور في مجلة العدالة ، مركز البحوث القانونية ، وزارة العدل ، بغداد ، العدد ٤ ، السنة ٥ ، ١٩٧٩ ، ص ٢٥١ .

وفي ظل نفاذ قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل أشار الفصل الخامس منه الى تشكيل مجلس الخدمة المدنية وأوكل اليه مهمة اجراء الامتحانات الخاصة بالتعيين وإصدار التعليمات الخاصة بشروط الاشتراك في امتحانات الخدمة المدنية وتحديد المؤهلات المطلوبة ولمختلف الوظائف. (١) ومع كان ينتظر من هذا المجلس من دور كبير في النهوض بالقطاع العام إلا ان تجربة هذا المجلس لم ترتقي الى مستوى الطموح على الرغم مما توافرت له من اسباب للنجاح حينها ، إذ يشير باحثين عدة الى ان المجلس عجز عن مواجهة التطور الاداري ومتغيراته لأسباب كثيرة ، يعود قسم منها الى المجلس ذاته تتعلق بممارسته اختصاصاته ويعود القسم الاخر الى اسباب خارجة عن ارادة المجلس . (٢) وبعد صدور دستور ٢٠٠٥ الذي أكد على تأسيس مجلس الخدمة الاتحادي وذلك في المادة ١٠٧ منه وعده من ضمن الهيئات المستقلة صدر قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ وقد وضع القانون جملة من الاهداف التي من أهمها تحقيق مبدأ المساواة أمام الوظيفة العامة وأتاحه الفرص المتساوية امام المواطنين المؤهلين .

كما أشارت المادة التاسعة الى الاختصاصات الواسعة والمناطة بالمجلس ، إذ نصت هذه المادة على جعل أمور التعيين والترفيغ والترقية من الاختصاصات الحصرية بالمجلس وبشأن أسلوب اختيار الموظفين فقد أشارت الفقرة ١٢ من المادة التاسعة إلى نظام المسابقة كأسلوب لاختيار المتقدمين للتعيين وأما ان يكون الامتحان تحريري او مقابلة او الاثنين معاً . (٣) ويلاحظ ان هذا القانون قد أكد على الاخذ بمبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة من خلال أيجاده لجهة مستقلة تتولى صلاحية اختيار المترشحين للوظائف العامة بطريقة المسابقة بين الاشخاص المؤهلين للوظائف ووضع سياسة للتدريب والتأهيل من خلال نصه على انشاء معهد الوظيفة العامة ، وبما يكفل تحقيق اهداف المجلس بالمساواة وأتاحه الفرص المتساوية للجميع. (٤) وبعد مضي أكثر من سبع سنوات على سن قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل يشيرنا الواقع الى عدم تشكيل هذا المجلس وبقائه حبرا على ورق وبقاء التعيين في الوظائف

١- قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل .

٢- عبد الرحمن شكر الجوارني ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٥١ .

٣- المادة (١٠٧) والمادة (٩) من دستور العراق ٢٠٠٥ .

٤- عبد الرحمن شكر الجوارني ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٥٢ .

الحكومية يحكمه المحسوبية والتحزبية في انتقاء الموظفين ، إذ ان اغلب الوزارات والجهات الحكومية حالياً مبتعدة في تعييناتها عن الالتزام بتعليمات رقم ١١٩ لسنة ١٩٧٩ والضوابط الخاصة بها من ضرورة تشكيل لجنة للتعيينات في كل وزارة والاعلان عن الوظائف الشاغرة وادراء الاختبارات ، إذ يلاحظ ان سياسة تولي الوظائف العامة في الوقت الحاضر تبتعد عن الموضوعية في الاختيار واهمالها لعنصر الكفاءة العلمية والخبرة الادارية مما أدى الى تردي أوضاع الوظيفة العامة وتفشي الفساد ويشير البعض الى ان شيوع أسلوب البحث في الولاء والاتجاه السياسي والمعتقد الطائفي أو القومي للمتقدم لشغل الوظيفة يمثل خروج عن مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة واتباع أسلوب الأسلاب والغنائم الذي سبقت الإشارة إليه . (١)

١- تعليمات عدد (١١٩) لسنة ١٩٧٩ تشكيل لجان للتعيين في ديوان كل وزارة .

المطلب الثاني

تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص الوظيفية في التشريع العراقي

أهتمت الدساتير التي صدرت في العراقي منذ نشوء الدولة العراقية الحديثة بالإشارة الى موضوع الوظيفة والتوظيف إلا انها اختلفت في الصياغة ، ولتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص لابد ان يتم تشريع قوانين منظمة للوظيفة العامة تحدد الية اختيار الموظفين وبأسلوب يتسم بالعدل والمساواة ، ويشير البعض الى ان التشريعات الوظيفية في العراق قد أخذت بمبدأ تكافؤ الفرص .(١) إذ ان قانون الخدمة المدنية رقم 64 لسنة ١٩٣٩ اشترط على طالب التوظيف لأول مرة أن يجتاز امتحان بهذا الخصوص ثم صدر نظام انتقاء الموظفين رقم ٣٢ لسنة ١٩٤٠ الذي نص على تشكيل والية عمل لجان التعيين ، إلا انه بالرغم من ذلك فأن الاسلوب التحكمي من الوزراء المعنيين هو الذي ظل سائداً في مسألة اختيار الموظفين .(٢) وفي ظل نفاذ دستور ١٩٥٨ صدر قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ الذي حصر التعيين بمجلس الخدمة العامة واستثنى القانون من ذلك من يعين أو يعاد تعيينه بالوظائف التي تتم بمرسوم جمهوري يصدر بناء على اقتراح من الوزير المعني ومصادقة مجلس الوزراء ، وبعد صدور قرار رقم ٩٩٦ لسنة ١٩٧٩ الذي الغى مجل الخدمة العامة خولت صلاحية التعيين واعادة التعيين الى الوزراء المختصين او من يخولونهم من موظفي الدرجات الخاصة والمدراء العامين ، وحددت تعليمات وزارة المالية رقم ١١٩ لسنة ١٩٧٩ .(٣)

والتي لا تزال سارية المفعول لحد الآن ، اسس وضوابط خاصة لآلية اختيار الموظفين إذ اوجبت تشكيل لجنة في كل وزارة او اكثر تتكون من رئيس لا تقل درجته الوظيفية عن مدير تتولى النظر في طلبات المتقدمين للتعين في الخدمة المدنية عدا الوظائف الوارد ذكرها في المادة الثامنة من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل (٤) .

١- شاب توما منصور ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣٦ .

٢- قانون الخدمة المدنية رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ .

٣- نشر قرار ٩٦٦ الصادر في ١٩٧٩/٨/٢ المعنون الغاء المجلس الخدمة العامة في الوقائع العراقية ، ٢٧٢٦ في ١٩٧٩/٨/٢٠ .

٤- مصدق عادل طالب ، الوسيط في الخدمة المدنية ، ج ١ ، دار السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ ، ص ١١٥ .

واستناداً الى ما تقدم تكون التشريعات العراقية قد أخذت بأسلوب المسابقة والامتحان لاختيار الموظفين في الخدمة العامة كقاعدة عامة بالنسبة للموظفين في الوظائف الاعتيادية ، اما بالنسبة للدرجات الخاصة وفي ظل نفاذ دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ يستوجب الامر ترشيح مجلس الوزراء وتوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيينهم مثل وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة الاخرين .(١) استناداً الى نص المادة (٨٠) البند (خامساً) وبعد ذلك يتم عرض الترشيح على مجلس النواب الذي يكون من صلاحيته الموافقة على تعيينهم استناداً لنص المادة (٦١) البند " خامساً " . اما تعيين المدراء العاميين فهو من صلاحية مجلس الوزراء دون الحاجة الى موافقة مجلس النواب إذ يتم عرض الترشيح من قبل الوزارة او الجهة الغير مرتبطة بوزارة على مجلس الوزراء الذي يكون من اختصاصه الموافقة على التعيين ويرى البعض أن هنالك صلاحية واسعة للإدارة في اختيار من يتسئم هذه الوظائف المهمة بسبب الطبيعة الخاصة لها والشروط المطلوبة للمرشحين اليها .(٢)

اما بخصوص تعيين المدراء العاميين أشار القضاء العراقي في أحد أحكامه الى أن (تعيين المدير العام يكون بقرار من مجلس الوزراء ولا يكون بأمر وزاري) وجاء في قرار آخر (حيث أن وظيفة مدير عام وظيفة قيادية وهو يشغل وظيفة عليا في سلم الدرجات الوظيفية - الدرجات العليا ب ويخضع تعيينه لألية خاصة تختلف عن ألية تعيين الموظفين لاعتبارات تختلف عن اعتبارات تعيينهم وتدرجهم) ، ونتفق بحق مع من يرى الى أن صلاحية الادارة بخصوص تعيين المدراء العاميين يخرق مبدأ مهم من المبادئ الدستورية ، وهو مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون والمساواة في تولي الوظائف العامة ، كما أنها تخالف مبدأ مهم وهو مبدأ التعيين حسب الجدارة ، لذا فالأفضل ان يصار التقليل قدر الامكان من الوظائف التي للإدارة سلطة تقديرية في تعيين من تشاء فيها ، لأن ذلك قد يؤدي الى إشغال بعض الاشخاص غير المؤهلين لهذه الوظائف المهمة .(٣)

١- دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ .

٢- غازي فيصل مهدي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٩٠ .

٣- اشرف محمد انس جعفر ، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة ، الاسكندرية ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠١١ ، ص ٨٩ .

الخاتمة

لا تزال تحظى الوظيفة العامة بأهمية بالغة في مختلف المجتمعات والدول لذلك تسعى غالبية الدول على العمل على رفع كفاءة جهازها الإداري من خلال رفع كفاءة العاملين في القطاع العام واعمال المبادئ الوظيفية بما يكفل تحقيق اعلى مستوى في أداء الأجهزة الادارية ، ومن أهم هذه المبادئ هو مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة إذ يلعب هذا المبدأ دوراً أساسياً في تحقيق جودة الاجهزة الحكومية من خلال انتقاء العناصر ذات الكفاءة العالية وبمعايير موضوعية ومهنية مجردة . ومن جانب آخر يعد مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة الضمانة الاكيدة للأفراد في التمتع بحرياتهم الاساسية وعلى اساسها حرية التعبير عن الراي ، فالمساواة تعد اليوم مبدأ دستورياً والتوظف حق تكفله أغلب الدساتير لمواطنيها ، فضلاً عن كون حرية التعبير عن الراي تعد من أهم الحريات الفكرية ، لذا فإن تعبير الافراد عن آرائهم ومعتقداتهم ينبغي ان لا يكون سبباً في استبعادهم من مجال التوظيف العامة ، وعليه توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات نورد منها الآتي :-

أولاً: الاستنتاجات

- ١- يعد مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة من أهم المبادئ في مجال الوظيفة العامة فهو يكفل تطبيق المساواة الفعلية بين الافراد ذوي المراكز القانونية المتماثلة .
- ٢- يعد الحصول على الوظائف العامة حقاً دستورياً تنص عليه أغلب الدول في دساتيرها ، ويجري تنظيمه من خلال اصدار قوانين منظمة للوظيفة العامة وشروط الانخراط فيها والطرق المتبعة في ذلك فضلاً عن واجبات الموظفين وحقوقهم وضمانات حصولهم على هذه الحقوق .
- ٣- ان تمتع الموظف بحريته في التعبير عن الراي بمختلف الوسائل المتاحة كونه مواطناً يتمتع بممارسة حرياته كافة ، ينبغي ان تحاط بضمانات تعزز من هذه الممارسة ، إذ يعد مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة واحداً من أهم هذه الضمانات الذي يحظى بحماية دستورية ودولية .
- ٤- تكفل القوانين الوظيفية المساواة في تولي الوظائف العامة من خلال تنظيمها لشروط محددة تنطبق على افراد غير معينين بذواتهم يجري اختيار

الاكفاء والافضل من بينهم إعمالاً لمبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة
وضرورة حصول الافضل من بين المتقدمين على الوظيفة العامة بدون
محاباة او تمييز بسبب الانتماء الطائفي أو الحزبي .

ثانياً: التوصيات

١- الاسراع بتشكيل مجلس الخدمة الاتحادي ان لم يشكل بعيداً عن
المحاصصة وبشكل حيادي ليقوم بدوره في الارتقاء بمستوى الوظيفة العامة
في العراق ، كونه الجهة صاحبة الاختصاص في التعيين واعادة التعيين
والترقية والترفع .

٢- ضرورة انتقاء العناصر الكفؤة وذات الخبرة والاختصاص ليكونوا من
ضمن أعضاء مجلس الخدمة الاتحادي تحقيقاً لمبدأ الجدارة ولغرض
التأسيس لمجلس خدمة رصين البنيان يستطيع النهوض بالواقع المتردي
للوظيفة العامة في العراق وليكون نموذجاً تقتدي به الوزارات في رفع
مستوى ادائها المؤسساتي ، إذ ان ايجاد مجلس خدمة أتحادي يقوم على
اساس المحاصصة سوف يكرس الواقع المتراجع للوظيفة العامة ولن
يكون أكثر من حلقة تجسد البيروقراطية والروتين الحكومي الذي تعيشه
أغلب الادارات الحكومية في الوقت الحاضر .

٣- سن مشروع قانون الخدمة المدنية الذي لا يزال مكرّون على الرف ومنذ
سنوات عديدة ، وذلك بسبب مضي أكثر من ستين عاماً على صدور
القانون النافذ للخدمة والعدد الهائل من التعديلات التي طرأت على
احكامه .

٤- ضرورة ان يتضمن القانون الجديد للخدمة المدنية نصوصاً تجسد مبدأ
المساواة في تولي الوظائف العامة ، والاخذ بمبدأ الجدارة في التعيين
والترقية من خلال النص على شروط محددة يجري تطبيقها بحيادية
وتجرد من جهة متخصصة ومستقلة هي مجلس الخدمة الاتحادي وبما
يكفل حرية الموظفين في التعبير عن آرائهم .

المصادر

القران الكريم

اولا / الكتب

- ١- د . اشرف محمد انس جعفر ، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة ، الاسكندرية ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠١١ .
- ٢- د . اعاد علي حمود القيسي ، الوجيه في القانون الإداري ، ط١، دار وائل للنشر والطباعة ، عمان، ١٩٩٨ .
- ٣- ابن منظور ، لسان العرب ، المجلد السادس ، دار الحديث ، القاهرة ، ٢٠٠٣ .
- ٤- د . جندي عبد الملك ، الموسوعة الجنائية ، ج١، دار إحياء التراث العربي ، بيروت ، ١٩٧٦ .
- ٥- د . حميد حنون خالد ، حقوق الانسان ، ط١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٣ .
- ٦- د. رمضان بطيخ ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ .
- ٧- د. زهدي يكن ، القانون الإداري ، منشورات المكتبة العصرية ، بيروت ، بلا سنة طبع .
- ٨- د. سامي جمال الدين ، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين ، ط١ منشأة المعارف الاسكندرية ، ٢٠٠٥ .
- ٩- د . عامر الكبيسي ، إدارة شؤون الموظفين والعاملين بالخدمة المدنية ، ط١، بلا مكان طبع، ١٩٨٠ .
- ١٠- د. عبد الحميد حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٧٧ .
- ١١- د . علي عبد الفتاح ، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية ، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ .
- ١٢- د. علي جمعة محارب ، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، (دراسة مقارنة) ، ط١، مكتبة دار الثقافة ، عمان، ٢٠٠٤ .
- ١٣- د . فوزي حبيش ، إدارة شؤون الموظف ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، بيروت ، ١٩٨٢ .
- ١٤- د . فاروق عبد البر ، دور المحكمة الدستورية في حماية الحقوق والحريات ، القاهرة ، ٢٠٠٢ .

١٥- الخليل بن أحمد الفراهيدي ، العين ، ترتيب ومراجعة د. داود سلوم ،
د. داود سلمان العنبيكي ، د. إنعام داود سلوم ، ط١ ، مكتبة لبنان ،
بيروت ، ٢٠٠٤ .

١٦- د . مصدق عادل طالب ، الوسيط في الخدمة المدنية ، ج١ ، دار
السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ .

ثانيا / الرسائل والاطاريح

١- عبد الزهرة ناصر الدليمي ، مجلس الخدمة وأهميته في الوظيفة
العامة ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون والسياسة ،
جامعة بغداد ، ١٩٧٣ .

٢- د. غازي فيصل مهدي ، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة ،
أطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ١٩٩٢ .

ثالثا / الدراسات والبحوث المنشورة

١- شاب توما منصور ، الالتحاق في الوظيفة العامة ، بحث منشور في
مجلة القانون والاقتصاد ، العدد الاول ، ١٩٦٩ .

٢- د . صبري جليبي احمد عبد العال ، نظام الجدارة في تولية الوظائف
العامة دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٨ .

٣- عبد الرحمن شكر الجوارني ، دراسة في المدلول الجنائي للموظف العام
، بحث منشور في مجلة العدالة ، مركز البحوث القانونية ، وزارة
العدل ، بغداد ، العدد٤ ، السنة ٥ ، ١٩٧٩ .

٤- دراسة في المدلول الجنائي للموظف العام ، بحث متاح في مجلة العدالة
، مركز البحوث القانونية ، وزارة العدل ، بغداد ، العدد٤ ، السنة ٥ ،
١٩٧٩ .

رابعاً / مواقع الانترنت

- ١- www.un.org تاريخ الزيارة ٢٥/٢٧/٢٠١٦ .
- ٢- www.ohchr.org . تاريخ الزيارة ٢٥/٧/٢٠١٦
- ٤- www.constituteproject.o تاريخ الزيارة ٢٨/٧/٢٠١٦ .
- ٥- www.constituteproject.org تاريخ الزيارة ٢٨/٧/٢٠١٦ .