

الاسس القانونية التي تنظم حق الافراد في شغل الوظائف العامة

مصطفى عبد المنعم ياسين الفليح

اشراف الأستاذ الدكتور: حسين عبيد

الجامعة الاسلامية / كلية الحقوق / القانون العام / لبنان / بيروت

المقدمة

إن الوظيفة العامة ليست مجرد وسيلة قانونية لتنفيذ السياسة العامة للدولة، وانما هي معيار لتقدمها ومقياس حقيقي لمدى تطورها، وليس هذا الموظف هو ذلك الشخص الذي يشغل المركز القانوني الذي يؤهله لأداء معين في تنفيذ هذه السياسة وانما هو الممثل الحقيقي والمعبر القانوني عن إرادة الأشخاص الاعتبارية العامة، فالدولة لا تساوي الا ما يساويه موظفيها. لذلك يتطلب عدم التمييز بين الموظفين الخاضعين إلى نظام وظيفي واحد بسبب اختلاف الآراء والانتماءات الحزبية وغيرها لأن ذلك سيؤثر على الخدمة العامة لذلك تحرص معظم الدساتير والقوانين في دول العالم لخضوعها لطائفة من المبادئ والتي تلقي جميعها لتحقيق مبدأ المساواة في الوظائف العامة. كما أن تأثيرات الفساد الإداري والمالي من شأنها تبطئ وتعيق عملية التنمية والنمو الاقتصادي، والمتدنية لذلك لا بد من نظام قانوني متميز يتضمن القواعد التي تحكم الجوانب المختلفة والمتصلة بكل من الوظيفة العامة وشاغليها إذا ما أريد لهذا النظام النجاح في تحقيق أهدافه والتي تتركز في الارتقاء بمستوى الأداء الوظيفي ورعاية شئون الموظف العام من حقوق و ضمانات.

أهمية الدراسة:

تتميز دراسة هذا البحث عن غيرها من الدراسات في مجال الوظيفة العامة بصفه خاصة فهي تتعلق بموضوع لم ينل نصيباً كافياً من الدراسة ويناقش البحث اشكاليه من اهم الاشكاليات التي ترد على الوظيفة العامة متمثلة في الحق القانوني في تولي الوظيفة. حيث تظهر اهمية هذا المبدأ بكونه من المبادئ الأساسية حيث إن القاعدة الأساسية لحقوق الإنسان وحرياته تقوم على مبدأ المساواة بين الناس جميعاً دون تمييز لأي سبب كان وقرار المساواة بين الناس يعني إعطاءهم نصيبهم من الحقوق مقابل الواجبات الملقاة عليهم اما اهدار مبدأ المساواة بين الأفراد في حق تولي الوظائف العامة يعني إهداراً لهذا الحق ولبقية الحقوق والحريات الأخرى.

أهداف الدراسة

تتمثل أهداف هذه الدراسة في محاولة الوصول إلى تحليل النصوص الدستورية وتحليل واقع الخدمة المدنية لتطبيق الحق القانوني في الوظيفة العامة بما يتلاءم مع التطورات الحاصلة في المجتمع العراقي فضلاً عن تقرير مبدأ التنظيم القانوني والمساواة في تولي الوظائف العامة ونبذ التفرقة والمحسوبية والمنسوبية والحزبية والوساطات التي تعبت بالجهاز الإداري للوصول إلى أقصى درجة ممكنة في تحقيق وتعزيز مبدأ المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة.

مشكلة الدراسة:

إن موضوع التنظيم القانوني لحق الأفراد في تولي الوظائف العامة في الدولة يثير إشكالية خطيرة تتعلق في كيفية تحقيق التوافق بين سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وبين حرية الموظفين في الدولة بالتعبير عن آرائهم للدفاع عن مصالحهم وحقوقهم، وهذه المشكلة تثار حولها التنظيم القانوني لحق الفرد في الوظائف كان له صدى في المجالات التشريعية والفقهية والقضائية.

منهجية الدراسة:

لقد إتبع في كتابة هذا البحث منهجاً موضوعياً تحليلياً، إذ تناولت موضوع التّ عيّن كدراسة تحليلية للتشريعات العراقية التي تناولت التنظيم القانوني لحق الأفراد في تولي الوظائف العامة وبعض التشريعات الأخرى.

المبحث الأول ماهية الوظيفة العامة والموظف

للموظف العام مجموعة خصائص تؤهله لان يشغل منصب أو وظيفة عامة ألا أنه يعكس صورة المؤسسة والدولة التي ينتمي إليها لخدمة الافراد والمجتمع وسنتعرف في هذا الموضوع على ماهية الوظيفة العامة وأهم الصفات التي يجب أن يتحلى بها الموظف الذي يشغلها.

المطلب الأول المفاهيم الاساسية للوظيفة العامة والموظف العام

الوظيفة العامة هو العمل الذي يدخله الانسان فيها كمهنة لاستمرار معيشتة تحت مسؤولية الحكومة مباشرة التي عليها اختيار الاشخاص المناسبين حسب الحاجة والتخصص وطبقاً لمهارتهم وقدراتهم المناسبة، وتخضع هذه الوظيفة لمجموعة من القواعد، وتخصص حقوقها ضمن الميزانية العامة والموظف، هو الشخص الذي صدر قرار بتعيينه في مؤسسات الدولة او السلطة المختصة وتكون الوظيفة للخدمة العامة في دوائر ومؤسسات الدولة وتحت مفهوم السلطة أو السيادة التي تتمتع بها الدولة وما يتبع ذلك من كون الوظيفة العامة هي ممارسة فعلية لهذه السيادة، التي تمنح الشعور لبعض الموظفين بأنهم يمارسون اختصاصات وظيفية مرتبطة بهذا المفهوم. (١)

الفرع الاول:- مفهوم الوظيفة العامة

توجد ثلاث مفاهيم للوظيفة العامة تسود في العالم في الوقت الحاضر وتحكم نظام عمال الإدارة وهي المفهوم الاوربي والمفهوم الامريكي ومفهوم الوظيفة العامة في العراق.

اولا :- المفهوم الاوربي يحتل المفهوم الاوربي مكانة هامة الوظائف العامة في العالم ويمكن اعتبار النظام الفرنسي نموذجاً له وهناك ظروف تاريخية ساهمت في ارساء معالم هذا النظام وتطوره نتيجة لتقارب بعض السمات والتأثير المتبادل والتطور المتقابل للقواعد القانونية في هذه البلدان لاسيما وأنها مرت بتطور تقني كبير إثر على بلورة تلك القواعد، كما لعبت المنظمات الدولية والادارية دوراً خطيراً في هذا الشأن اسفرت عن تقارب وتمائل بعض القواعد القانونية، بالرغم من وجود بعض الخصوصيات (٢) كذلك يقترب مفهوم الوظيفة العامة في المانيا الاتحادية من المفهوم الفرنسي حيث يتمتع عمال الدولة الاتحادية في المانيا بضمانات ويلتزمون بواجبات حددها نظام تأديبي شبيه بالنظام الفرنسي. (٣) يقوم هذا المفهوم على (Statut et Celle de Carrier) نظام الاحتراف واستقرار العمل الذي يحدده نظام قانوني يمنح الموظف ضمانات وامتيازات لا يتمتع بها اي مواطن وكذلك يحدد واجباتهم، ونظام تأديبي يتضمن في نفس الوقت حماية للموظف في الاجراءات الانضباطية وعقوبات تعرض عند مخالفة الالتزامات الوظيفية، وعلى ذلك يجعل (نظام الاحتراف) الموظف في خدمة الدولة بصورة مستمرة دون انقطاع منذ حادثة سنة حتى نهاية خدمته واحالته على التقاعد بهدف تأمين سير المرافق العامة وينقل الموظف مناصب مختلفة اثناء الخدمة ويتدرج في السلم الاداري عن طريق الترقية. (٤)

ثالثا :- مفهوم الوظيفة العامة في العراق: قبل قيام الدولة الحديثة في العراق لم يكن للوظيفة العامة مفهوم واضح خلال السيطرة العثمانية، وذلك بسبب عدم وجود تنظيم اداري سليم آنذاك وبعد نشوء الدولة العراقية طبقت القوانين والنظم التركية والانكليزية بإعلان صادر من الحكومة العراقية. (٥) وكانت المشكلة التي واجهتها الحكومة العراقية هي احلال موظفين عراقيين محل الاجانب الذين كانوا يشغلون المناصب العليا في الدولة ولم تجد غير الذين اكتسبوا الخبرة من جراء خدمتهم في الوظائف المدنية والعسكرية ابان الحكم العثماني ، اما بالنسبة لبقية المناصب فلم تشترط الحكومة شروطاً خاصة للتعيين بسبب ندرة المثقفين آنذاك، كما واشغلت بعض المناصب الحساسة من قبل خبراء انكليز بحجة تدريب ومساعدة العراقيين اما النظام التأديبي المطبق فكان عبارة عن مجموعة قوانين وانظمة عثمانية قائمة على مبدأ السلطة الرئاسية والسلطة التحكيمية للموظف الاعلى (٦) وفي سنة ١٩٢٩ صدر اول قانون انضباط للموظفين الذي الغى جميع القوانين والانظمة العثمانية التي كانت مطبقة، وقد شكل بموجب هذا القانون مجلس انضباط مكون من اربعة اعضاء يختارون من بين رؤساء الدوائر وأهم ما تضمنه قانون انضباط الموظفين هو مبدأ القاضي بأن العقوبات البسيطة تفرض من قبل رؤساء الدوائر اما بقية العقوبات فأحييت بضمانات جديدة لصالح الموظفين وفي سنة ١٩٣٦ صدر قانون انضباط الموظفين الذي الغى قانون سنة ١٩٢٩ ولا يزال هذا القانون نافذ المفعول. اما في مجال الخدمة المدنية فقد صدر اول قانون سنة ١٩٣١ تم حل قانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ وعندما وضع هذا القانون موضع التنفيذ شعر المسؤولون بنقصه مما اضطر الحكومة الى اصدار مجموعة قوانين للخدمة المدنية ادت الى ارتباك في ادارة وتنظيم ال وظيفة العامة، كل هذه الاسباب حملت المسؤولين على التفكير في ايجاد قانون موحد الخدمة باستثناء القضاء والجيش وعلى هذا الاساس صدر قانون الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٦ وقد حل محل هذا الاخير قانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ ولكن مع الاسف جاء قانون الجديد غير واف بها يتطلبه تنظيم الوظيفة العامة على اساس علمية صحيحة ولقد بدأت المشاكل تظهر نتيجة تطبيق هذا القانون (٧)، في الواقع يمكن اعتبار الوظيفة العامة في العراق مهنة اذا يدخل الموظف الخدمة العامة وفي رأسه فكرة احتراف الوظيفة اذا يوجد في العراق ما يسمى لا بمهنة الوظيفة، لكن هذا لا يعني بأن الوظيفة العامة هي مهنة كالمهنة بل هي مهنة من النوع الذي يهدف لتحقيق مصلحة عامة والنفع العام وقد نص الدستور المؤقت لسنة ١٩٧٠ في المادة (٣٠) على ما يلي:

الفرع الثاني:- تعريف الموظف العام ليس بالسهل السير وضع تعريف دقيق لأشخاص الجهاز الحكومي الذي يطلق عليهم لفظ الموظفون وقد بدأ كثير من كتاب القانون الاداري بحوثهم في الوظيفة بتمارين شتى للموظف وكل ما يستوحي تعريفه من تشريع بلاده والنظام الذي يقوم عليه مفهوم الوظيفة فيه فالموظف في بلاد ينهض نظام المرفق العام على فكرة المذهب الفردي يختلف تعريفه عنه في بلاد تقيم المرافق العامة على فكرة المذهب الاشتراكي المعتدل. ^(٩) لم يعرف المشرع المصري ولا الفرنسي الموظف العام ولكن حاول الشراح ان يسدوا هذه الفجوة لمعرفة البعض هو كل شخص يقوم بخدمة عامة في وظيفة دائمة ويرتبط بالحكومة برابطة تعتمد على القانون العام، ينتج من هذا التعريف ان طريقة (التعيين) كما قد يكون عن طريق الانتخاب وذلك مثل المختار، عضو مجلس البلدية، مجلس المحافظة (هم موظفون بالرغم من اشغالهم لتلك الوظائف العامة كان عن طريق الانتخاب وليس التعيين اسوة بباقي الموظفين الذين اشغلوا وظائف عامة الا ان الوسيلة تختلف الا وهي وسيلة التعيين وهو على الحالتين يعتبر موظفا عموما اذا توفرت شروط التعريف الانف الذكر، كما انه لا يؤخذ بنظر الاعتبار سواء كان الموظف يتقاضى راتبا او يعمل متبرعا ومجانا، كما ينتج كذلك لا يعتبر موظفا عموما المستخدمون ب البنوك والشركات الاهلية لعدم ارتباطهم بالحكومة برابطة تعتمد على القانون العام ^(١٠) وقد عرف قانون الخدمة المدنية العراقي الصادر في ١٩٣١ في المادة الثانية على انه: ان الموظف هو شخص عهدت اليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة او الميزانية الخاصة وتابع لاحكام قانون التقاعد (كما عرف قانون الخدمة المدنية رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ الموظف في المادة الثانية فقرة اولى) كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلية في ملاك الدولة الخاص بالموظفين (فهناك فرق كبير للتعريفين اذا ان المادة الجديدة تشترط اعتبار الشخص موظفا ان تعهد اليه (وظيفة دائمية) وان لكن هذه الوظيفة داخلية في ملاك الدولة الخاص بالموظفين، بينهما المادة القديمة لا يعتبر موظفا الا كل شخص عهدت اليه وظيفة ولا اهمية بعد ان تكون هذه الوظيفة دائمة او مؤقتة كذلك تشترط المادة القديمة ضرورة ان يتقاضى الشخص راتبه من الميزانية العامة او الميزانية الخاصة وان يكون تابعا لاحكام قانون التقاعد، كذلك عرفه قانون الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة 1956 بأن الموظف العام كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلية في ملاك الدولة الخاص لا الموظفين وقد ورد هذا التعريف في قانون المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، ويرى بعض الكتاب في العراق ان المشرع العراقي بأيراده تعريفا للموظف قد قطع كل شك حول الموضوع واعاننا عبئ البحث عن معيار نتعرف به الموظف اما في مجال قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ المعدل فقد عرفته في المادة الاولى فقرة -أ- على ان الموظف هو كل شخص عهدت اليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة او الميزانية الخاصة وتابع لاحكام قانون التقاعد^(١١)، وطبقا لهذا التعريف نعرف مجلس الانضباط العام بمفهوم الموظف العام وشموله بعض عمال الادارة، وتطبيق احكام قانون الخدمة المدنية على عمال الادارة في السلك وذلك استنادا لنص المادة ١٣ من نظامها وعرف مجلس الانضباط العام الموظف بأنه كل شخص يشغل وظيفة في الادارة او في مؤسسة بغض النظر عن كل اعتبار اخر متعلق بصفته او تبعيته، وتأكد هذا النهج بقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي الجديد رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ الذي عرف الموظف العام بأنه كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة. ^(١٢)

المطلب الثاني الخصائص الرئيسية للموظف العام

يجب اختيار الشخص المرشح ان تتوفر فيه عدة شروط وهي الشروط التالية- :

أولاً - المصلحة في خدمة المجتمع يجب ان تتوفر عنده بادرة خير نحو عمل عنصر المصلحة في خدمة شخص من الأشخاص الذين يمكن تكليفه بأدارة مرفق عام بجداً ما على عاتقه من أمانه وبذل. وبقاء نلاحظ ان الفقه بالفقه الإداري يركز على المصلحة في خدمة اهم أصل من أصول المهن. حيث تطبق أسس حكمة الموظف العام، وهذا الشرط ثابت عند كل من فقه القانون العام لجميع دول العالم من كل العلماء و اساتذة القانون العام، بل ان البعض منهم اعتبر ان خدمة المجتمع من أهم عناصر تكوين الموظف العام، بل تعد أصول هذا الشرط من المبادئ السياسية والفلسفية تدل على مبدأ أثر تطبيق القواعد العامة للقانون العام في فرنسا من اهم عناصر تطبيق القانون العام على عناصر عمل الموظف العام المتعلقة بنظرية الضبط الإداري و نظرية تنفيذ المرافق العامة من أولويات الموظف العام في تنفيذ مهامه على أكمل وجه من أسس القواعد العامة للنظام العام. وتتجسد مصلحة المجتمع في تطبيق أحكام القانون تجاه هذا المسؤول، من واجب عمله بكل تقان يستوجب عمل مهني بعيد عن الانحراف وترك العمل الوظيفي وتطبيق قوانين القضاء الجنائي، حيث يقوم في وظيفته بواجبات العمل على نحو وظيفي منطقياً ومهنيًا بكل عقلانية لا يخضع لأي سلطة غير السلطة القضائية. من هنا نلاحظ ان النظرية العامة لتطبيق عمل الموظف المسؤول في تنفيذ جميع عناصر هذه النظرية يؤدي الى مركزية عمل الموظف ضمن واجبات الوظيفة العامة التي نص على تطبيقكم بعض القواعد العامة التي تؤكد على النهوض به ^(١٣)

ثانياً :- ان تكون الخدمة في عمل دائم. ويقصد بذلك ان يكون العمل قائماً دائماً وأبداً في مباشرة المرفق العام لاسناد ، ودوام الوظيفة والإستمرار في أداء المهام للموظف العام ما دام كان مضطلع بتطبيق القوانين والانظمة. فقد يكون العمل يوماً أو عدة أيام أو اسبوع أو في الشهر ... بحسب طبيعة العمل ... والقول بعمل هو دوام العمل باعتبار ان المرفق العام يتطلب له انتظام وإدارة الوظائف العامة حسب التخصص. (١٤) وأن الخلاف صدرت موجبة عارضة برؤى تختلف عند بعض الفقهاء القانون العام عن هم في منها المهنة العامة المألوفة من تكون إجازات الموظف كحالات المعاش الشعبي، وقد كان هذا القول من جملة كافلكس في حالة الظروف والاستثناءات الادارية المعتمدة على السلطة المختصة في اجراءات تطبيق النصوص القانون والتي من جوز وجود الوظيفة في مجال المرفق (١٥) تمخض هذا المبدأ في كون الموظف في وظيفته ما دام يمارس عمله الوظيفة مستمرة ووظيفية من ضمن مرفق عام، ومنه ما نلاحظ اختلاف بعض الفقهاء والأحكام حول اختلاف النصوص من الفكرة التقليدية التي تعتبر عبارة من الوظيفة العامة، وذلك بناء على قرار مجلس الدولة الفرنسي رقم ٦٠٣ لسنة ١٩٨٧ الذي يعتبر القرار الفعلي للعمل الوظيفي الذي يصدر من القرار ويلاحظ في تطبيق القواعد العامة التنظيمية. وقد عبر الفقه الفرنسي بأن المرفق العام هو خدمة الأعمال ذات الصلة العامة وتقتصر المدة ضمن أداء الإدارة المحلية في مرافق عمومية وأن الخدمات اللاحقة للمرفق العام والقرارات التنظيمية الصادرة من الإدارة تؤدي الى فاعلية العمل وإدارة الأعمال المنبثقة من الموظف أو الإدارة في إطار العمل غير المحكمة وذات صفة إدارية. ما رود في القرار وفي هذا المجال نستطيع ان نؤكد مع الفقه على الاعتراف بصعوبة هذه المشكلة ولا يوجد مع حصر صعوبة اقرار الموظف العام إلا بجه إشارات الادارية بالدولة العامة عندئذ إقرار الملك الوظيفي العامة اعدادها دقيقاً وربيمها وتصنيفها الى حد بيان تخلف الوظائف الدائمة والمؤقتة الداخلية في هذا الملك بحيث يسمح ذلك بالقول بأن الموظف هو من يشمل هذه الوظائف سواء كانت دائمة او مؤقتة (١٦)

ثالثاً :- ان يعين الموظف من قبل السلطة التي تملك حق التعيين. وهذا العنصر يفرق بين الموظف الدائم والوظائف التي ينقسم حسب على الادارة ومن تعيين والذي يسمى في الاعمال بالتعيين الخاص (١٧)، ويقصد بالوظيفة الحرة هي التي تتولى الوظيفة بأن تكون بإجراءات قانونية تستمدها من القوانين العامة، اما الموظف المرتبط بمنصبه او ما يسمى بالوظيفة العامة فهو العمل بموجب نفسه حسب قوانين الدولة التي تصدر الى الوظيفة العامة وهي من النظم الحديثة لعملها من وظائف وانظمة ولا يمكن تعيينه الا بأثر قانوني وإقرار عليها، او بعقد اداري. والقول بغير ذلك يعني بقاء ظلم للموظف العام الذي يخضع تقدير عمله حسب مؤثر قرارات الإدارة العامة كونه صاحب الاختصاص. مما يستوجب العمل وتطبيق مهام الموظف بحيث تعود للإدارة العليا في رسم مهام دائمة ضمن مبدأ في الذكر حق من يستلموا العمل (صيغة) من سلطه الإدارة التنفيذية بحق الموظف او سلطة القانون والحق القانوني الذي لا يبغيان الا بأداة التنفيذ في مهامهم (١٨)

المطلب الثالث المتطلبات الاساسية لتولي الوظيفة العامة

ما لا شك فيه ان اشغال الوظائف العامة تكون لجميع العراقيين تطبيقاً لنص الدستور. ومع ذلك فإن المشرع يضع شروطاً تتعلق بولاء الموظف للدولة ومكثرت الشخصية، وما يلاحظ لمتولي الوظيفة كادراً خاصاً يتعلق بالعمر والمؤهل العلمي واللياقة الصحية وغير ذلك وقد نصت على ذلك فقد نص المشرع العراقي قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ العامل بصورة عامة تضمنت مجمل ايها شروط تولي الوظيفة وقرارات عديدة تهدف الى تطويرها (١٩)

أولاً - الجنسية: يشترط قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ فصمن بين في الوظيفة ان يكون متمتعاً بالجنسية العراقية أو بأخرى وممنحون بين ذاك فقط في البلاد التي جيز التي لا يتمتع فيها القانون العربي. لما للممثل العراقي دوراً كبيراً في صدور بأهمية الجنسية العراقية بوصفها الرابطة القانونية. وإذا كانت تعتبر بالجنسية القانونية واعتبارها رابطة حتى حقه من حيث سنوات متمتعاً بالجنسية الدولة وهو كل مدى بشكل دائم والدوامه وبمظهرها وإلزامها للعمل على (٢٠)، وفي بعض البلدان يقبل في تولي الوظيفة العامة من غير جنسية محية خمس سنوات في العراق. وهذا الجانب القانوني يوجب عقود مهني مرتقبة وفق أحكام القانون الخاص بإزاء مهام أدائها لم تتغير اسوة ببعض الدول الإدارية العليا في القانون الإداري العراقي. في الوظائف العامة فمن باب الأول أن يكون ذلك جائزاً بالنسبة للجنسية، خاصة ان تستخدم الأجانب حيث عدم وجود الرغائق لتشمل الوظائف العامة (٢١)

ثانياً: العمر. الأصل في قانون الخدمة المدنية يتطلب سن معينة للترشيح للوظيفة فقد نصت المادة (٧/ث) فيه على ان يكون المرشح للوظيفة المدنية قد أتم التاسعة عشرة من العمر (الموظف المختص)، وهذا انسب هو الحد الأدنى الذي يمكن لمن كان اقل منه السن ان يكتسب الاهلية وتدخل الشخص القيام بالوظيفة، وتخطر بعض القوانين على سنة معينة فقد نص قانون الخدمة المدنية للدولة الحديثة رقم (٨) لسنة ١٩٦٦ (ان يكون المتقدم للوظيفة قد اتم التاسعة عشرة من عمره). ونصت قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدلة (ان الحد الأدنى للاستخدام

في الوظائف ان يكون المتقدم للوظيفة قد اتم من العمر سبعة عشر) كما نص قانون انظمة الخدمة المدنية ان يكون العمر شرطاً اساسياً في الوظيفة المدنية . وحدد الادارة في بعض الوظائف العمر المطلوب من باب الارجال المحتمل.

ثالثاً: حسن السيرة والسلوك: نصت المادة (٢٢) في المادة الثالثة على مايلي : (أن يكون المرشح حسن الاخلاق وغير محكوم جنائية مخلة بالشرف أو جنة في الرشوة والاختلاس والتزوير والأخلاق). (٢٣) يستخلص من هذا النص ان المشرع العراقي حرص على استبعاد سوء السمعة من الوظيفة العامة ولا يعني بها إلا المشهود له من الناس بالخلق الحسن لئن وجود العناصر السيئة في الجهاز الإداري يضر المرافق والمؤسسات للعمل في حسن الوقت(٢٤). فمن جهة أخرى الموظف على احترام الدولة واحترام وتكرس حصة الوظيفة في جلسة وتشريعية أيضاً على مبادئ السلطات العامة كون في الوظيفة وكانت مكانة السمات في العراق (السمعة) تعتمد على قبول الهيئة التدريسية للموظف حتى يحقق الثقة ومن ثم يتطور النظر من خلال المؤسسات بإقرار وثيقة عدم الحكومة بوصفها إثبات حسن السلوك (ومن جهة أخرى حيث لا يمتد حكم هذه الحكومة على اعتباره مجرد إقرار من الشارع من ذوي الاختصاص المعني. لكل حالة بحسب طبيعتها ويمكن ان يأتي عنصر السلوك الحسن في قاعدة حرص جودة الأخلاق العالية فيهم فالمشرع حرص على عناصر الكفاءة والقضاء من ان يكون موظف من من المهم في مجلس رؤية سلوك في الوظائف العامة لما لهذا السمات من تطبيق مبادئ من تطبيق المبادئ) (٢٥)

رابعاً: الشروط الصحية: قبل ان ينسب الشخص في الوظيفة العامة يفحص من الناحية الادارية من صلاحية المرشح من الامراض التي تمنعه من القيام بواجبات الوظيفة وكذلك من اللياقة الصحية لأداء مهام الوظيفة أو العمل على إتقان وظيفته. فقد نصت لوائح الأنظمة الادارية على ان تتضمن من استبعاد العناصر من صحة أعضاء دام طيباً (٢٦) وتطبيقاً لهذا فقد اشترطت الفقرة الثالثة من المادة السابقة من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة 1960 ان لا يعين لأول مرة في الوظيفة الا من يكون ناجحاً في الفحص الطبي وسالماً من الامراض المعدية ومن الامراض والعاهات الجسمية والعقلية التي تمنعه من القيام بالوظيفة المعين لها بموجب قرار من السلطات الطبية وفقاً لنظام خاص ولا شك في ان اشتراط اللياقة الصحية في المرشح امر ضروري لكي يكون قادراً على القيام بأعباء الوظيفة بصورة مستمرة ولكيلا يشكل وجوده خطراً على الافراد المتعاملين مع المرفق (٢٧)

. الشروط العلمية والفنية: قد تقتضي الوظيفة العامة توافر بعض المؤهلات العلمية أو الفنية في المرشح وهذه المؤهلات تختلف باختلاف الوظيفة، وقد نصت الفقرة (٥) من المادة السابعة من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ على ان يكون المرشح (حائزاً على شهادة دراسية معترف بها) ويعتبر هذا الشرط حداً أدنى للتعين في الوظائف العامة ، ويوجد عدد كبير من الوظائف يشترط فيها ان يكون المرشح حاصلاً على درجة علمية من نوع معين كا لطبيب والمهندس والمدرس في الجامعة وبصورة عامة يقوم المجلس الخدمة العامة بالتأكد من المؤهلات العلمية للمرشح عن طريق اجراء مسابقة بين المرشحين لاختيار الاصلح والاجدر (٢٨)

المطلب الرابع الاساليب المتبعة لاختيار الموظفين

توجد طرائق مختلفة لاختيار الموظفين يتم من خلالها تفضيل أصلح المتقدمين للوظيفة في حالة زيادة عدد الموظفين عن عدد الوظائف الشاغرة المعلن عنها فترتبط هذه الطرق ارتباطاً وثيقاً بالتطور السياسي والثقافي في الدولة، ويأخذ المشرع بأحدى الطرق التالية للتعين في الوظيفة العامة **اولاً :- طريقة الانتخاب** يتم اختيار الموظفين طبقاً لهذا الأسلوب عن طريق الشعب مباشرة كاختيار حكام الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية واختيار من يشغل وظيفة عميد أو منصب اكايمي في بعض الدول (٢٩)، تتميز هذه الطريقة بمزايا لا يمكن انكارها، فالموظف المنتخب يحظى دون شك يرضى الجمهور مما يساعد في خلق جو ملائم للعمل فيجعل العمل الاداري عملاً جماعياً يسهم الجميع بأدائه على أكمل وجه ، فأذا كانت طريقة الانتخاب تحقق بعض المزايا التي لا تنكر فان لها عيوباً ومساوئ تسبب اليها ، فالانتخاب لا يضمن دوماً اختيار الاكفاء لشغل الوظيفة العامة خصوصاً حينما تسود الاعتبارات الشخصية والسياسية البعيدة عن المصلحة العامة ، ويؤخذ على هذا الطريقة ايضاً انها تجعل من الموظف المنتخب اداة سهلة بيد الناخبين فيبقى تحت رحمتهم ، حيث تحمله دوماً على السعي للحصول على رضا الناخبين وذلك بتحقيق مصالحهم الخاصة على حساب المصلحة العامة. (٣٠)

ثانياً :- طريقة المسابقة:- يتم الأخذ وفق هذه الطريقة حسب نتائج امتحان عام يعقد لاختيار افضل المرشحين فيعلن دوماً عن حاجة دائرة من دوائر الدولة لعدد من الموظفين والشروط الواجب توافرها في هؤلاء الموظفين وعلى الاشخاص الذين تتوافر فيهم مثل هذه الشروط التقدم بطلبات تعيينهم إلى الجهة طالبة التعيين ، ويعقد لهؤلاء الاشخاص امتحانات تحريرية وشفوية بغية معرفة وتحديد مستوياتهم وتحديد معالم شخصية المرشح ، وبناء عليه يتم اختيار افضل الاشخاص ويتم الاختيار وفق اسس موضوعية قوامها الجدارة والكفاءة (٣١) وتعتبر الطريقة المسابقة الاسلوب الأمثل

في اختيار موظفي الادارة اذا احسن تطبيقها بدقة وامانة وهي أكثرها شيوعا في الوقت الحاضر لها من مزايا ، فهي تقوم على اسس موضوعية وكفيلة بتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص وتبعد عن الوظيفة شبه الوساطة والمحسوبية، لذا تعد طريقة المسابقة أكثر الطرق استجابة للمقتضيات العصر والتطورات الحديثة التي طرأت على الوظيفة العامة ، كما انها تتميز بأنها طريقة تحد وتقيد دون شك من حرية الادارة في انتقاء الموظفين دون أن تصادر هذه الحرية بصفة كلية ومطلقة^(٣٢)، يجب التمييز بين نوعين من المسابقات، المسابقات الخارجية والمسابقات الداخلية.المسابقات الخارجية: هي تلك المسابقات المفتوحة للأفراد الحاصلين على مؤهلات علمية معينة او الذين أكملو بعض الدراسات العلمية وتعد هذه المسابقات للتعين لأول مرة وبناء عليها تبدأ الحياة الوظيفية للموظف العام.المسابقات الداخلية:- هي المسابقات التي يقتصر حق الترشيح والتقدم اليها على الموظفين، ويجوز عقد مسابقات تقتصر على موظفي الدولة وفق شروط المنصوص عليها^(٣٣)

ثالثا :- الاعداد الفني:يوجد بعض الوظائف التي يفصل أو حتى يجب لشغلها بصورة مثلى واداء واجباتها وممارسة اختصاصاتها على اكمل وجه واعداد وتأهيل المرشحين لها فنيا في معهد ومدارس فنية متخصصة لهذه الغاية وتتولى هذه المعاهد والمدارس الفنية المتخصصة اعداد وتأهيل الاشخاص فنيا لشغل هذه الوظائف التي تتطلب طبيعتها مثل هذا الاعداد والتأهيل الفني ^(٣٤)، وقد عرف العراق هذا الأسلوب في اختبار الموظفين وأنشأت كليات ومعاهد لهذا الغرض كالكلية العسكرية وكلية الشرطة ومعاهد المعلمين وبعض المعاهد الفنية الأخرى كمعهد الاتصالات التابع لوزارة النقل والمواصلات وغيرها من المعاهد الفنية ، كما تقوم بعض الادارات بتهيئة كوادر فنية عن طريق الدراسة المنظمة في الجامعات على حسابها الخاص في الداخل والخارج كالدراسين على نفقة وزارة الدفاع أو المتعاقدين من الطلبة مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي^(٣٥)

المبحث الثاني المواقف الدولية والوطنية في شغل الوظائف العامة

يجد تولي الوظائف العامة موقفه في الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية وترتيباً على هذا نقسم هذا المبحث مطلبين مطلب أول يتناول موقف الاتفاقيات الدولية من تولي الوظائف العامة ومطلب ثاني يتناول موقف التشريعات الوطنية من تولي الوظائف العامة.

المطلب الأول المواقف الدولية في شغل الوظائف العامة

أشار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان إلى حق كل شخص بالتساوي مع الآخرين في تقلد الوظائف العامة في بلده حيث نصت الفقرة الثانية المادة الواحدة والعشرين منه على أن: (لكل شخص نفس الحق لغيره في تولي الوظائف العامة في بلده)^(٣٦) وقد تم تأكيد على هذا المبدأ في العهد الدولي الخاص للحقوق المدنية والسياسية سنة ١٩٦٦ وباعتباره أحد أشكال الحقوق السياسية للمواطن إلى جانب الحق في إدارة الشؤون العامة في الدولة وحق الانتخاب، إذا جاء في المادة (٢٥) من هذا العهد بأنه: (يكون لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز المذكورة في المادة (٢) - الحقوق التالية التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة ج - ان تتاح له على قدم مساواة عموماً مع الجميع له فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده) في حين ان فرص تقلد الوظائف العامة لا تكفل الا على قدم المساواة وبالتالي ليس ثمة ما يمنع الدول الاطراف مع شروط لتقلد الوظائف العامة من قبيل تحديد الحد الأدنى السن أو المستوى الدراسي او معايير الاستقامة أو أي مؤهلات خاصة .^(٣٧) تشير إلى ما اوردت اتفاقية القضاء على كافة اشكال التمييز ضد المرأة العام ١٩٧٩ من نصوص تتعلق بالمساواة في الحقوق بين الجنسين بصفة عامة^(٣٨) لقد حددت هذه الاتفاقية مفهوم التمييز ضد المرأة كأول اتفاقية في منظومة اتفاقيات حقوق الانسان ، وذلك بالنص في مادتها الأولى على انه ((لاغراض هذه الاتفاقية يعنى مصطلح التمييز ضد المرأة اي تفرقة او استبعاد أو تقييد يتم على اساس الجنس ، ويكون من اثاره أو اعراض النيل من اعتراف للمرأة ، على اساس تساوي الرجل والمرأة ، بحقوق الانسان الاساسية في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية او في اي ميدان اخر ، او ابطال الاعتراف للمرأة بهذه الحقوق او تمتعها بها وممارستها لها بغض النظر عن حالتها الزوجية)) واهميه هذا التعريف تأتي من حيث تبينه المعايير مهمة يمكن اعتمادها لتقييم الوضع عند الحديث عن حق المرأة في تقلد الوظائف العامة ، دون تمييز بينهما وبين الرجل بسبب الجنس ، هذا وتنص المادة (٧) على وجه الخصوص بشأن المساواة في تقلد الوظائف العامة على انه : (تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في الحياة السياسية والعامة للبلد، بوجه خاص تكفل للمرأة، على قدم المساواة مع الرجل الحق في:-

١- التصويت في جميع الانتخابات والاستفتاءات العامة، واهلية الانتخاب لجميع الهيئات التي ينتخب اعضاؤها بالاقتراع العام.

٢- المشاركة في صياغة سياسة الحكومة وتنفيذ هذه السياسية، وفي شغل الوظائف العامة، وتأدية جميع المهام العامة على جميع المستويات الحكومية).^(٣٩) وكذلك الأمر ، فقد اشارت الاتفاقية الدولية الاسلامية لحقوق الانسان الى هذا الحق ، فقد أكد البيان العالمي لحقوق الانسان في الاسلام على المساواة في تولي الوظائف العامة وذلك باعتبار حق للمواطن في المشاركة في الحياة العامة في الدول وذلك في المادة (١١) منة والتي جاء فيها : (لكل فرد في الأمة اهل لتولي المناصب والوظائف العامة ، متى توافرت فيه شرائطها الشرعية ، ولا تسقط هذه الأهلية ، او

تتقص تحت اي اعتبار عنصري او طبقي) ، وقد بنت الاتفاقيات الدولية الإسلامية الحق في تولي الوظائف العامة طبقا لاحكام الشريعة الإسلامية الغراء ، وهو ما يفهم من نص المادة (٢٣) من اعلان القاهرة حول حقوق الانسان لعام ١٩٩٠ ، حيث جاء في الفقرة الثانية من المادة (٢٣) بأنه : (لكل انسان حق الاشتراك في ادارة الشؤون العامة لبلاده بصورة مباشرة أو غير مباشرة كما ان له الحق في تقلد الوظائف العامة وفقا لاحكام الشريعة) (٤٠) وذهب الاعلان العربي لحقوق الانسان الى حماية هذا الحق ، حيث اشار في المادة (٢٤) منه على ان : (لكل مواطن الحق في : - ان تتاح له على قدم المساواة مع الجميع فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده على اساس تكافؤ الفرص) (٤١) ونصت المادة الثالثة عشر فقرة الثانية من الميثاق الافريقي لحقوق الانسان على ان : (لكل المواطنين الحق ايضا في تولي الوظائف العمومية في بلدهم) (٤٢) وكذلك ما نصت عليه الاتفاقية الأمريكية لحقوق الانسان في المادة الثالثة والعشرين فقرة ج على انه : (ان تتاح له قدم مساواة مع الجميع فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده) (٤٣) لقد قررت هذه الوثائق كافة مبدأ المساواة في التمتع بالحقوق الإنسانية الواردة فيها، وعدم التمييز لاي سبب من الأسباب ، والتي تشمل الحق في تقلد الوظائف العامة ، وذلك من باب المساواة بين المواطنين في تقلد مختلف الوظائف والمناصب حال استيفاء الشروط القانونية المطلوبة.

المطلب الثاني: المواقف الوطنية في شغل الوظائف العامة

موقف التشريعات الوطنية من تولي الوظائف العامة لا يكاد يخلو اي نظام قانوني حديث من تشريعات خاصة تنظم شؤون الوظيفة العامة وللموظفين، اذا أكدت هذه التشريعات على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة من خلال واضع شروط محددة لتولي الوظائف دون ان تكون حكرا على طائفة أو 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، اذا يكفل مبدأ المساواة في صدر الوظائف العامة ضرورة عدم التمييز بين المواطنين في مختلف الوظائف الا وفقا لمعايير موضوعية تستند، إلى مبدأ الجدارة والكفاية والصلاحيات بعيدا عن اية اعتبارات شخصية (٤٤)، من هنا سوف نقسم المطلب الى الفرع الأول موقف التشريعات المقارنة والعربية ، والفرع الثاني موقف التشريعات العراقية.

الفرع الأول : موقف التشريعات المقارنة والعربية تباينت التشريعات المقارنة في معالجة الحق في التوظيف فمنها ما نص على ذلك واخر الغفلة ، فقد نص الدستور الأردني في المادة (٢٢) فقرة (١) منة على الحق في تولي المناصب العامة لكل اردني بالشروط المعينة في القوانين او الانظمة ، وحددت هذه المادة في فقرتها الثانية معيار التعيين في الوظائف العامة وهو المؤهلات والكفاءات ، حيث جاء فيها : (١- كل اردني حق في تولي المناصب العامة بالشروط المعينة ب القوانين او الانظمة. (٤٥) 2الوظائف العامة من دائمة ومؤقتة في الدولة والارادات الملحقة بها والبلديات يكون على اساس الكفايات والمؤهلات) ومن الملاحظ ان الفقرة الأولى من هذه المادة لم تحدد كيفية ممارسة الحق في تولي المناصب العامة ، مما يعني ان ممارسة هذا الحق يمكن ان تتم عبر التعيين او الترشح والانتخاب ووفقا للشروط القانونية التي تخضع لها ممارسة هذا الحق وبالتالي تكون هذه الفقرة قد نصت بشكل ضمني على الحق في الترشيح والانتخاب لكل اردني لتولي المناصب العامة ، اما الفقرة الثانية من هذه المادة الدستورية ، فقد حددت اساس التعيين في الوظائف العامة وهو الكفاءة والمؤهلات ، وهذا يعني انه لا بد من مراعاة هذين المعيارين ، لكي يتم التعيين في الوظائف العامة. (٤٦) ويلاحظ ان الدستور الايطالي خصص القسم الثاني من الباب الثالث الى الادارة العامة حيث نصت المادة السابعة والتسعون منه على ان : (ان تنظم الوظائف العامة وفقا لاحكام القانون بطريقة تحقق حسن سير الادارة وحياها . وتحدد في تنظيم الوظائف مجالات العمل عن طريق مسابقة الا في الاحوال التي يحددها القانون) (٤٧) ومن الجدير ب الذكر ان المادة الحادية والخمسين من الدستور نصت على ان الجميع المواطنين جالا ونساء الحق في ان يختاروا الوظائف العامة أو المناصب الانتخابية بشروط متساوية وفقا للقواعد التي يحددها القانون) (٤٨) اما الدستور سويسرا فلم يعالج حق التوظيف بنص واضح ، الا انه اشار الى اختصاص المجلس الاتحادي بأجراء التعينات التي ليست من اختصاص سلطة اخرى في المادة ١٨٧ ، وكذلك المساواة بين المواطنين في تكافؤ الفرص حيث نصت المادة الثانية الفقرة الثالثة منه على (يوفر الاتحاد تكافؤ الفرص بين المواطنين والمواطنات لاقصى حد ممكن) (٤٩) ونص دستور الامارات في المادة الخامسة والثلاثون منه على ان (باب الوظائف العامة مفتوح لجميع المواطنين على اساس المساواة بينهم في الظروف ، ووفقا لاحكام القانون ، والوظائف العامة خدمة طنية تتاط بالقائمين بها ، ويستهدف الموظف العام في اداء واجبات وظيفية المصلحة العامة وحدها) (٥٠) ومن الملاحظ ان هذه المادة الدستورية اعتمدت معيار المساواة في الظروف بين المواطنين كأساس لتولي الوظائف العامة ولم تحدد مفهوم هذه الظروف مما يعني انها نصت عليها بمفهومها الشامل الذي يمكن ان يشمل الظروف الصحية، العلمية أو الاجتماعية او غير ذلك واحالت الى القانون امر تحديدها، كما انها لم تحدد كيفية تولي الوظائف العامة وتركت للقانون مهمة تنظيم شؤون تولي هذه الوظائف (٥١) اما الدستور التونسي ، فلم يتضمن في مواده ما ينص

بشكل صريح وواضح على الحق في تولي الوظائف العامة^(٥٢) في حين نجد ان الدستور الجزائري كان أكثر وضوحا وصراحة وشمولا في النص على الحق في تولي الوظائف العامة حيث نصت المادة (٥١) منه (يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون اية شروط اخرى غير الشروط التي يحددها القانون ^(٥٣)) وهناك دساتير اخرى اشارت الى ان الوظيفة العامة خدمة وطنية ك دستور البحرين م ١٦ ، الكويت م ٢٦ ، قطر م ٥٤ ، موريتانيا م ١٢ ^(٥٤))

الفرع الثاني : موقف التشريع العراقي: اشارت الدساتير العراقية الى الوظيفة العامة وحق التوظيف الا انها اختلفت في الصياغة ، فبالنسبة لدستور ١٩٢٥ نص في المادة الثامنة عشرة منه على ان (العراقيين متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية ... واليهم وحدهم بعهد بالوظائف العامة مدينة كانت ام عسكرية ، الوظيفة العامة ليست مطلقة ولكن نسبية ، ولا تحقق المساواة اذا لم يشرع قانون ينظم الية اختيار المرشحين للوظيفة بأسلوب عادل ، وكان قانون الخدمة رقم (٦٤) لسنة ١٩٣٩ وصدر نظام انتقاء الموظفين رقم (٣٢) لسنة ١٩٤٠ ليحدد طرق تكوين هذه اللجان والية عملها ^(٥٥))، اما بالنسبة لدستور ١٩٥٨ فلم يرد فيه نص صريح بخصوص الوظيفة العامة أو حق التوظيف الا انه نص في المادة التاسعة منه على ان : (المواطنين سواسية امام القانون في الحقوق والواجبات الخ)، والوظيفة هي حق من الحقوق التي يجب اتاحتة للقادرين عليه من المواطنين ، وقد صدر قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ الذي حضر التعيين بمجلس الخدمة العامة بنصه على ان (يكون التعيين او اعادة التعيين من قبل مجلس الخدمة العامة) واستثنى القانون من ذلك من يعين أو يعاد تعيينه بالوظائف التي تتم بمرسوم جمهوري يصدر بناء على اقتراح من الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء . ^(٥٦)) وصدر كذلك قانون الملاك رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٠ الذي اناط بوزير المالية تحديد عدد ودرجات جميع الوظائف في الوزارات كافة^(٥٧) اما دستور ١٩٦٤ فنص في المادة السابعة عشرة منه على : (ان العمل في جمهورية العراقية حق وواجب وشرف لكل مواطن قادر ، والوظائف العامة تكليف للقائمين بها ويهدف موظفوا الدولة في ادائهم اعمال وظائفهم خدمة الشعب) ^(٥٨)) وبقي قانون الخدمة المدنية الصادر عام ١٩٦٠ نافذا في ظل هذا الدستور وكذلك اسلوب تعيين الموظفين عن طريق مجلس الخدمة العامة ، اما دستور ١٩٧٠ فنص في المادة الثلاثين منه على الوظيفة العامة امانة مقدسة وخدمة اجتماعية ، وهذا يعني جواز الزام المواطنين بها حتى وان لم يرغبوا بذلك مع الاشارة الى ان قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٦٠ استمر في النفاذ في ظل دستور ١٩٧٠ ، الا ان مجلس قيادة الثورة المنحل الغي مجلس الخدمة العامة بموجب القرار رقم ٩٩٦ في ١٩٧٩/٢/٢ ، وصدرت قرارات عدة تتفق مع مفهوم الوظيفة العامة الوارد في الدستور مثل القرار رقم ٥٣٢ لسنة ١٩٧٨ والذي يلزم خريجي الكليات والمعاهد الفنية الذين يتم توزيعهم بالعمل في دوائر الدولة ، والقرار رقم ١٠٠٤ لسنة ١٩٧٨ الذي اناط بوزارة التخطيط توزيع خريجي الكليات والمعاهد وصدرت قرارات تتناق مع حقوق الانسان ومبدأ المساواة الذي نص عليه الدستور فيها يتعلق بحق التوظيف وكذلك بحرية ترك الوظيفة ، ففيما يتعلق ب الأول صدر القرار رقم ١٩٧ لسنة ١٩٦٨ الذي يقضي بحرمان العراقي من التوظيف عند زواجه باجنبية اما فيما يتعلق بالآخر^(٥٩) (حرية ترك الوظيفة) فصدرت قرارات عدة منها القرار رقم ٥٢٦ لسنة ١٩٧٨ الذي يلزم الطالب بتقديم تعهد خطي بالعمل في مؤسسات الدولة مدة لا تقل عن ضعف مدة دراسة في مواقع الاعمال والمشاريع والمؤسسات التي تحددها الدولة، ومع تعدد القرارات التي تحد من حرية الموظف في ترك الوظيفة الا انها فقدت فاعليتها ولم تسطع منح أعداد غفيرة من المواطنين من ترك الوظيفة لاسيما بعد فرض الحصار الاقتصادي وتدني الأجر الشهري الذي يتقاضاه الموظف نتيجة التضخم الاقتصادي والخفاض قيمة العملة الوطنية تجاه العملات الأخرى ، واصبح عمل الموظف شبيهة بالسخرة لأنه اقرب الى العمل المجاني منه الى العمل مقابل اجر ، اما الدستور ٢٠٠٥ فلم يرد نصا فيه يوضح فلسفة الدولة تجاه الوظيفة العامة كما هو الشأن في الدساتير السابقة ، الا انه نص في المادة (١٠٧) منه على ان : (يؤسس مجلس يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادي ، يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية ، بما فيها التعيين والترقية ، وينظم تكوينه واختصاصاته بقانون) ^(٦٠) فقد صدر قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية المرقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ والذي يهدف الى اتاحة الفرص المتساوية وضمان مبدأ المساواة للمؤهلين لإشغالها^(٦١) وعلى الرغم من انشطة المجلس مهمة تنفيذ قانون الخدمة العامة الاتحادية عند تشريعه ، الا ان ذلك لم يتحقق لغاية الآن فقد بقيت نصوص قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي حبرا على ورق ولم يتم تشكيل هذا المجلس على الرغم من النص على ان القانون يعتبر نافذ بعد مضي (٦٠) يوم من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية^(٦٢) وتعتقد ان عدم العمل او تفعيل احكام قانون مجلس الخدمة يرجع الى التوافقات والتجاذبات السياسية في تعيين رئيس واعضاء المجلس ، اذا ان المحاصصة السياسية امتدت الى مفاصل هذا المجلس الاداري المهني ، كما وانه لم يشرع قانون جديد للخدمة العامة الاتحادية لحد الآن وبقي قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل نافذا في ظل دستور ٢٠٠٥^(٦٣) وقد اتجهت السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في عام ٢٠١١ الى اعتماد توزيع الدرجات الوظيفة على المحافظات كل حسب نسبتها السكانية واعتقاد ان ذلك لن يحقق الدولة في تولي الوظائف العامة ، اما التنظيم الدستوري لحق تولي الوظائف العامة في قانون ادارة الدولة

العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٣ ، فان قانون ادارة الدولة لم يشر بصورة صريحة إلى حق تولي الوظائف العامة وانما يمكن استنتاج هذا بصورة ضمنية من خلال نص المادة (١٢) والتي نصت مقدمتها على ان (العراقيين) كافة متساوون في حقوقهم بصرف النظر عن الجنس او المعتقد أو القومية أو الدين أو الأصل ، وهم سواء امام القانون ويمنح التميز ضد المواطن العراقي على اساس جنسة او قوميتة أو ديانتة او اصله (^{٦٤}) يلاحظ من نص المادة اعلاه ان المشرع الدستوري أكد على مبدأ المساواة بصفة عامة ثم اشار الى مبدأ المساواة امام القانون ولابد من الإشارة هنا إلى المادة (٢٣) والتي نصت على يجب ان لا يفسر تعداد الحقوق المذكورة انها بأنها الحقوق الوحيدة التي يتمتع بها ابناء الشعب العراقي(^{٦٥}) فهم يتمتعون بكل الحقوق اللائقة بشعب حر له كرامته الانسانية ، ويضمها الحقوق المنصوص عليها في المعاهدات والاتفاقيات الدولية وغيرها من وثائق القانون الدولي (وبذلك فان حق تولي الوظائف العامة في ظل قانون ادارة الدولة هو حق مكفول دستوريا الا ان الواقع كان خلاف ذلك في ظل ظروف الاحتلال وما صاحبه من الخيار كل مؤسسات الدولة العراقية (^{٦٦})

الخاتمة

في ختام البحث التنظيم القانوني لحق الأفراد في تولي الوظائف العامة ، التي جاء انطلاقاً من أهمية ممارسة حق الافراد في تولي الوظائف تلك الحق التي تعترضها الصعوبات نظراً للعلاقة التنظيمية بين الموظف العام والجهة الادارية، وكذلك بينه وبين الدولة باعتبارها صاحب السلطة والسيادة وبعد ان استعرضنا المفهوم القانوني لحق الأفراد، ومن ثم بينا النظرة القانونية والاجتماعية، وكذلك تحديد الآثار التي تترتب عليها توصلنا إلى جملة نتائج، وفي ضوء تلك النتائج تبدي توصياتنا، عسى ان تأخذ بها الجهات المسؤولة بعين الاعتبار وتنظيمه بصورة قانونية من قبل المشرع.

اولاً : الاستنتاجات

١- إن فاعلية الهياكل والتنظيمات الإدارية لا تتحقق إلا إذا كانت مزودة بموارد بشرية تتمتع بكفاءة عالية في قيامها بالمهام والمسؤوليات الملقاة على عاتقها، وأن هذه الكفاءات لا يتم الحصول عليها إلا من خلال التكفل الموضوعي بسياسة التوظيف التي من شأنها اختيار الرجل المناسب ووضعه في المكان المناسب.

٢ - عملية التوظيف تكتسي أهمية خاصة لذا يجب القيام بها وفق خطة مدروسة تقوم على معايير وأسس دقيقة وموضوعية.

٣ - سياسة التوظيف المطبقة بالادارات العمومية ليست مبنية على أسس علمية وموضوعية، وهذا ما جعلها في الغالب تنقر الموظفين يتمتعون بالكفاءة والاحترافية المطلوبة لتحقيق أهدافها، وبالتالي ساهم إلى حد بعيد في عدم فاعلية الأجهزة الإدارية ، فالإدارة العمومية مريضة وموضع المرض فيها.

هو التوظيف المطبق فيها فاعتماد نظام المسابقات مثلاً اسلوب للتوظيف من شأنه أن يحقق مبدأ المساواة في التوظيف لكنه في المقابل لا يحقق لنا مبدأ الجدارة.

ثانياً: التوصيات:

١ - أن تعمل الدولة على تحقيق المساواة الفعلية للوصول إلى أعلى درجة ممكنة من تحقيق العدالة لكافة الافراد وتضييق بين للمفاضلة فيمن تماثلت مراكزهم القانونية وتعمل الدولة على إتاحة الفرصة لتولي الوظائف العامة أمام كافة وإنشاء أكبر عدد ممكن من الوظائف.

٢ -إعادة تنظيم مضمون مسابقات التوظيف وجعلها تتماشى مع متطلبات وطموحات الإدارة العمومية.

٣ - خلق الوعي لدى افراد المجتمع كمحاولة لمقاومة الفساد في التوظيف وذلك من خلال نشر ثقافة المال العام والوظيفة العمومية وهذا بالاعتماد على وسائل الاعلام.

المصادر والمراجع

القرآن الكريم

أولاً : الكتب :

١ - أحمد سليمان عبد الراضي محمد، المساواة في تقلد الوظائف العامة باعتبارها أبرز أهداف التنمية المستدامة، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة أسيوط والمعار إلى كلية الحقوق جامعة السلطان قابوس، العدد الرابع والثلاثون، الجزء الثاني.

٢ - أشرف عبد الفتاح أبو المجد، ملامح النظام السياسي المقترح على ضوء المبادئ الدستورية العامة، دراسة تحليلية للواقع الدستوري مقارنة مع الدساتير المعاصرة، ط ١، ٢٠٠٥.

٣ - حسين وحيد عبود العيسوي، الحقوق والحريات السياسية في الدستور ، دراسة مقارنة، المركز العربي.

- ٤ - حميد حنون خالد، حقوق الإنسان ، دار السنهوري، بغداد، شارع المتنبي، عمارة الكاهة جي، ط١.
- ٥ - سعدى محمد الخطيب، حقوق الإنسان وضماناتها الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١، ٢٠١١.
- ٦ - الدكتور شاب توما منصور، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الأول الكتاب الثاني، تسلسل (٨١)، ط ٢، مطبعة سلمان الاعظمي، بغداد.
- ٧ - عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة، بيروت، ١٩٩٦.
- ٨ - الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي، الدكتور علي محمد بدير، الدكتور ياسين السالمي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط ١ دار السنهوري، بغداد، شارع المتنبي، عمارة الكاهة جي.

٩ - علي خطر شطاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل، ط ١، ٢٠٠٣.

١٠. كمال الغالي، الإدارة العامة، المطبعة الجديدة، دمشق، ١٩٧٥-١٩٧٦.
١١. الدكتور ماجد راغب الحلو القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية ٢٠٠.
١٢. محمد يعقوب السعيد، مبادئ القانون الإداري، بغداد ١٩٦٥.
١٣. مصطفى حامد، مبادئ القانون الإداري، العراقي، بغداد ١٩٦٨.
١٤. مصطفى كامل، شرح القانون الإداري، ط ١، سنة ١٩٤٩.
١٥. هتاف جمعة صبحي أبو راشد، مبدأ المساواة في تولي الوظيفة العامة بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، مكتبة القانون والإقتصاد، الرياض.
١٦. يوسف اليأس، مرجع علمي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني، مؤسسة المعاهد الفنية، دار التقني للطباعة والنشر، ط ١، بغداد.

البحوث

- ثانياً:
١. تغريد محمد قدوري، مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة وأثره في حرية الموظف والتعبير عن رأيه، بحث منشور، كلية القانون جامعة بغداد.

الدساتير

- ثالثاً:
١. دستور جمهورية العراق ١٩٢٥.
٢. دستور جمهورية العراق ١٩٥٨.
٣. دستور جمهورية العراق ١٩٦٤.
٤. دستور جمهورية العراق المؤقت ١٩٧٠.
٥. دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.
٦. دستور إيطاليا.
٧. دستور سويسرا.
٨. دستور الإمارات العربية.
٩. دستور الجزائر.

رابعاً : القوانين:

١. قانون الملاك رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٠.
٢. قانون الخدمة المدنية رقم ٤٦ لسنة ١٩٣٩.
٣. قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.
٤. قانون المجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩.
- هـ . قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٣.

خامساً : الاتفاقيات:

١	.	الإعلان	العالمي	لحقوق	الإنسان.
٢	.	الاتفاقية.	الأوروبية	لحقوق	الانسان
٣	.	الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان.			
هوامش البحث					

- ١ الدكتور شاب توما منصور، القانون الاداري دراسة مقارنة، الجزء الاول الكتاب الثاني تسلسل ٨١، ط ٢، مطبعة ، بغداد ٢٥.
- ٢ الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي والدكتور عبدالله محمد بدير والدكتور ياسين السلامي ، مصدر سابق، ص ٢٨٤
- ٣ كمال الغالي ، الاداره العامه ، المطالعه الجديده ، دمشق ، ١٩٧٥ - ١٩٧٦ ، ص ١٣٨
- ٤ الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي والدكتور عبدالله محمد بدير والدكتور ياسين السلامي ، مصدر سابق، ص ٢٨٤ .
- ٥ كمال الغالي ، الاداره العامه ، المطالعه الجديده ، دمشق ، ١٩٧٥ - ١٩٧٦ ، ص ١٣٨
- ٦ الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي، مصدر سابق ص ٢٨٥
- ٧ محمد يعقوب السعيد ، مبادئ القانون الاداري ، بغداد ١٩٦٥ ، ص ٨ .
- ٨ د. شاب توما منصور ، مصدر سابق ، ص ٢٥٣ .
- ٩ ينظر الماده (٣) من دستور الموقت لسنة ١٩٧٠ .
- ١٠ مصطفى حامد ، مبادئ القانون الاداري العراقي ، بغداد ، ١٩٦٨ ، ص ١١٨ .
- ١١ شاب توما منصور ، مصدر سابق، ص ٢٠٦ .
- ١٢ د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون ، مصدر سابق ص ٢٩٣ .
- ١٣ عصام عبد الوهاب البرزنجي ، سمير خشاب ، ص : ٢٩٣ .
- ١٤ شاب توما منصور ، مصدر سابق ، ص ٢٦٣ .
- ١٥ د. ماجد راغب الحلو ، مصدر سابق ، ص ١٦٦
- ١٦ د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون ، مصدر سابق ، ص ٢٩٦ .
- ١٧ حاتم بونا مدير ، مصدر سابق ، ص ٢٦٤ .
- ١٨ حكم المحكمة الادارية العليا في ٣٠ يونيو الأول لعام ١٩٥٧، سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري الطبعة الثالثة ، ص ٦٧٢ .
- ١٩ يوسف الياس ، المرجع العلمي في شرح قانون الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني ج ١ ، بغداد ١٩٨٤ ، ص ٢٥ .
- ٢٠ د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون ، مصدر سابق ص ٣٠٦ .
- ٢١ د. نجيب حسني ، مصدر سابق ، ص ٢٩٧ .
- ٢٢ د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون مصدر سابق، ص ٣٠٧ .
- ٢٣ قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ .
- ٢٤ د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون، مصدر سابق ص ٣٠٨ .
- ٢٥ د. نجيب حسني، مصدر سابق، ص ٣٠١ .
- ٢٦ د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون، مصدر سابق، ص ٣٠٩ .
- ٢٧ شاب توما منصور، مصدر سابق، ص ٣٠٢ .
- ٢٨ شاب توما منصور، نفس المصدر، ص ٣٠٢ .
- ٢٩ د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الاداري الكويتي، دار النهضة - بيروت ١٩٦٩ ، ص ٢٤٤
- ٣٠ د. علي خطار شطناوي ، الوجيز في القانون الاداري ، دار وائل ، ط١، ٢٠٠٣ ، ص ٤٤٧
- ٣١ د. علي خطار شطناوي ، مصدر سابق، ص ٤٤٨ .
- ٣٢ د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون ، مصدر سابق ص ٣١٢ ..

- ٣٣ على خطار شطناوي، مصدر سابق، ص ٤٤٩.
- ٣٤ على خطار شطناوي، المصدر نفسه، ص ٤٤٩ .
- ٣٥ د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون ، مصدر سابق ، ص ٣١٣.
- ٣٦ حميد حنون خالد، حقوق الإنسان، دار الشهوري، بغداد، شارع المتنبي، عمارة الكاهه جي، ط١، ص:
- ٣٧ م . د تغريد محمد قدوري ، مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة واثره في حربه الموظف في التعبير عن رأيه ، بحث ص ٣٠٠
- ٣٨ وثائق الأمم المتحدة ، اتفاقية القضاء على جميع اشكال التمييز ضد المرأة ، الوثيقة ..
- ٣٩ د. احمد سليمان عبد الراضي محمد ، المساواة في تقلد الوظائف العامة باعتبارها احدى اهداف التخمية المستدامة . دراسته مقارنة ، كليه الحقوق ، جامعه اسبوط ، المعار إلى كليه الحقوق جامعة السلطان قابوس ، العدد الرابع والثلاثون الجزء الثاني ، ص ٦٤ ..
- ٤٠ د. هتاف جمعه صبحي ابو راشد، مبدأ المساواة في تولي الوظيفة العامة بين النظرية والتطبيق ، دراسة مقارنة ، ص ٩٩
- ٤١ ينظر المادة (٢٤) من الاعلان العربي لحقوق الانسان.
- ٤٢ د . اشرف عبد الفتاح أبو المجد ، ملامح النظام السياسي المقترح على ضوء المبادئ الدستورية العامة ، دراسة تحليلية للواقع الدستوري مقارنة مع الدساتير المعاصرة ، ط ١ ، ٢٠١٥ ، ص ٢٠٠
- ٤٣ ينظر المادة (٢٣) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الانسان ، د. احمد سليمان عبد الراضي محمد ، مصدر سابق ، ص ٥٩.
- ٤٤ م.د. تغريد محمد فوزي ، مصدر سابق ، ص ٣٠١ ..
- ٤٥ حميد حنون خالد ، مصدر سابق ، ص ١١١.
- ٤٦ سعدى محمد الخطيب ، حقوق الانسان وضماناتها الدستورية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط ١ ، ٢٠١١ ، ص ١١٥.
- ٤٧ ينظر المادة (٩٧) من الدستور الايطالي ..
- ٤٨ ينظر المادة (٥١) من الدستور الايطالي .
- ٤٩ ينظر المادة (٢) فقره (٣) من الدستور سويسرا .
- ٥٠ ينظر المادة (٣٥) من دستور الإمارات .
- ٥١ سعدى محمد الخطيب ، مصدر سابق ، ١١٦.
- ٥٢ سعدي محمد الخطيب ، مصدر سابق ، ص ١١٦
- ٥٣ ينظر المادة (٥١) من الدستور الايطالي .
- ٥٤ حميد حنون خالد ، مصدر سابق ، ص ١١٢
- ٥٥ حميد حنون خالد ، مصدر سابق ، ص ٢٠٨.
- ٥٦ حميد حنون خالد ، مصدر سابق ، ص ٢٠٩ .
- ٥٧ ينظر المادة (٢) من قانون الملاحة رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٠ .
- ٥٨ ينظر المادة (١٧) من دستور جمهورية العراق ١٩٦٤ ...
- ٥٩ ينظر المادة (٣٠) من دستور جمهورية العراق ١٩٧٠.
- ٦٠ حميد حنون خالد ، مصدر سابق ، ص ٢١١ ..
- ٦١ ينظر نص المادة (٣) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ .
- ٦٢ ينظر نص المادة (١٨) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.
- ٦٣ د. حسين وحيد عبود العيسوي ، الحقوق والحريات السياسية في الدستور ، دراسة مقارنة ، المركز العربي ، ١٩٩ .
- ٦٤ ينظر المادة (١٢) من قانون اداره الدولة العراقية المرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٣ .
- ٦٥ ينظر نص المادة (٢٣) من قانون اداره الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٣ .
- ٦٦ د. حسين وحيد عبود العيسوي ، مصدر سابق ، ص ٢٠٠ ..