

مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة وأثره في

حرية الموظف في التعبير عن رأيه

م.د. تغريد محمد قدوري

كلية القانون - جامعة بغداد

بسم الله الرحمن الرحيم

المستخلص

يعد مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة من أكثر المبادئ أهمية من الناحية العملية في المجال الوظيفي كونه يعد السور الاول لضمان تمتع جميع المواطنين بحقهم في الحصول على الوظائف العامة على قدم المساواة وفقاً لمعايير الجدارة وتكافؤ الفرص، الى جانب ذلك فإن تمتع الموظف ،بوصفه مواطناً كسواه من المواطنين ،في حريته في التعبير عن الرأي ينبغي ان لايشكل سبباً لمنعه من نيل حقه في التوظيف او الحصول على حقوقه اثناء حياته الوظيفية لذلك يتعين ان يكون هنالك توازن حقيقي بين الحق في تولي الوظائف العامة وحرية التعبير عن الرأي من خلال ايجاد ضمانات قانونية تكفل تطبيقاً سليماً وواقعياً لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة بعيداً عن التمييز على أساس المحاصصة الطائفية او الحزبية او الدينية

Abstract

The equalization principle in handling public service is one of the most important principles from the practical view due to it is considered the first line to ensure getting all the citizens their right to have public service according to quality and equal chances in addition the public employer should have his freedom as a citizen

المقدمة

اصبح من المسلمات في الوقت الحاضر ان ممارسة اياً من الحريات العامة لا يكون الا إذا سادت مبادئ المساواة وعدم التمييز بين الافراد ، فمبدأ المساواة يعد السور الحامي لممارسة الموظف العام لحرياته عموماً وحرية التعبير عن الرأي خصوصاً، ويستمد مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة اهميته المميزة من التلازم المحتوم لاقتران الحرية بالمساواة، ولتطبيق مبدأ المساواة في مجال الوظيفة العامة اهمية بالغة ، اذ يعد الضمانة الاكيدة لممارسة الموظف لحرية التعبير عن الرأي إذ يفترض التسليم لجميع المواطنين بالحق في تولي الوظائف العامة من غير ان يؤخذ اياً منهم بسبب انتمائهم السياسي او ارائهم او افكارهم أو معتقداتهم ، مادامت الشروط التي حددها القانون قد توافرت فيهم وحسب معيار الجدارة والكفاءة الذي يتعين ان يكون المعيار الاول في الاختيار للتعين ، كما ان التمايز بين الموظفين الخاضعين الى نظام وظيفي واحد بسبب الاختلاف بالاراء والانتماءات السياسية والحزبية وسواها يؤدي الى تغييب للكفاءات واهدار لمبدأ تكافؤ الفرص وانتشار لمظاهر الفساد وانحدار للجهاز الاداري عموماً والاضرار بالمصلحة العامة، وعليه لابد من التصدي الى ظاهرة التمايز في النطاق الوظيفي لما لها من آثار سلبية من خلال اعمال مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة ،وتكمن اهمية الدراسة في الترابط بين مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة وحرية التعبير عن الرأي لدى الموظف العام في ان الموظفين العموميون من حقهم كمواطنين التعبير عن ارائهم وافكارهم ومعتقداتهم باعتبار ان حرية التعبير عن الرأي تمثل احدى أهم الحريات العامة التي تزدهر في ثناياها الحياة الديمقراطية والعمل السياسي الحر والشجاع وبالتالي ينبغي ان لا يستبعد الافراد عن العمل في قطاع الوظيفة العامة بسبب تعبيرهم عن ارائهم او ان يكون هذا التعبير ذريعة لحرمانهم من حقوق الوظيفية في الترقية او الترفيع اوسواها ، عليه اثرنا البحث في اشكالية اعمال مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة وبين حرية الموظف في التعبير عن رأيه كونه مواطناً يتمتع كسواه من المواطنين بجميع الحقوق والحريات وعليه سنتولى بحث هذا الموضوع ضمن ثلاثة مباحث وعلى النحو الاتي:

المبحث الاول : مفهوم مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة واساسه القانوني

المبحث الثاني : مظاهر مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

المبحث الثالث : أثر مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة في حرية الموظف في التعبير عن رأيه

المبحث الاول : 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 المبحث الى مطلبين الاول عن تحديد مفهوم مبدأ المساواة في مجال التوظيف ونتناول في المطلب الثاني بيان للاساس القانوني له وعلى النحو الاتي :

المطلب الاول : مفهوم مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

يراد بالمساواة عدم التمييز والفرقة 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^١ ، ويرتبط مبدأ المساواة بمبدأ العدالة والحرية ارتباط شديدي، 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 (ياأيها الناس إنا خلقناكم من ذكر وأنثى وجعلناكم شعوباً وقبائل لتعارفوا إن أكرمكم عند الله أتقاكم^٣).

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 الديمقراطية الحديثة تجد في إقرار هذا المبدأ ضماناً أساسياً من ضمانات الحريات الفردية^٤. 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^٥.

ويقصد بالمساواة في التوظيف ألا يكون هناك تمييز بين المواطنين في تقلد وظائف الدولة ، لكن هذه المساواة لا تكون إلا بعد توفر كل ماتطلبه القوانين من شروط ومؤهلات لتولي الوظائف العامة ، إذ

ان اكثر الدول تشترط في قوانينها شروطاً ومؤهلات خاصة للراغبين في التعيين، منها مايتعلق بالجنسية وأخر بالحالة الصحية فضلاً عن الشهادات العلمية والدراسية^٦.

والمساواة في التوظيف يراد بها المساواة الفعلية لا المساواة المطلقة إذ ان المشرع يملك بسلطته التقديرية لمقتضيات الصالح العام وضع شروط موضوعية تتحدد بها المراكز القانونية التي يتساوى بها الافراد أمام القانون بحيث اذا توافرت هذه الشروط في طائفة من الافراد وجب المساواة بينهم، لتمائل مراكزهم القانونية وان اختلفت هذه المراكز بأن توافرت في بعضهم من دون الاخر انتفى مناط التسوية بينهم^٧، وبذلك فإنه لا يعد إخلالاً بمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة أن يشغل فرد معين و وظيفة محددة ومعينة دون آخر تقدم لشغلها إذا توافرت في الاول الشروط القانونية المطلوبة لشغل هذه الوظيفة ولم تتوفر في الشخص الثاني الذي تقدم لشغل الوظيفة^٨.

ويخضع إلتحاق المواطنين بالوظائف العامة إلى مقتضيات ضمان تنفيذ مهام المرافق العامة ومتطلبات المصلحة العامة ، وهو ما يفسر وجود شروط عديدة لتولي الوظائف العامة ، ترتبط أساساً بجملة 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 انتقل موظفي المستقبل إلى المعايير والقيم الذاتية المرتبطة بالتمييز، أي على الفوارق المتعلقة بالأصل أو الانتماء السياسي أو الآراء الفلسفية أو المعتقدات الدينية أو الجنس، فهي ممارسات ومعايير منبوذة ولا تليق بكرامة الوظيفة العامة.

المطلب الثاني : الاساس القانوني لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

يحظى مبدأ المساواة بأهمية بالغة في النظم القانونية الحديثة إذ يعد من اهم ضمانات حقوق الانسان في الوقت الحاضر ،ويجد 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 وعليه سوف نعرض بشكل موجز للاساسين الدولي والوطني لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة وعلى النحو الاتي :

الفرع الاول : 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 للامم المتحدة لعام ١٩٤٨ في الفقرة ٢ من المادة الحادية والعشرين على ان (لكل شخص نفس الحق الذي لغيره في تقلد الوظائف العامة في البلاد) ^٩ ، أما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والصادر عن الجمعية العمومية للامم 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) ^{١٠}

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 للا انتخابات وفرض القيود المعقولة المعترف بها فيما يتعلق بالحقوق السياسية، في حين ان فرص تقلد الوظائف العامة لا تكفل إلا على قدم المساواة وبالتالي ليس ثمة ما يمنع الدول الأطراف من وضع شروط لتقلد الوظائف العامة من قبيل تحديد الحد الأدنى للسنة أو المستوى الدراسي أو معايير الاستقامة أو أي مؤهلات خاصة . ^{١١}

وتزداد الأهمية القانونية لهذه المبادئ في الدول الديمقراطية إذ تنبأت 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 عن اغلب الدول المعاصرة ضمننت دساتيرها وكذلك تشريعاتها الداخلية ما تضمنته هذه المواثيق من مبادئ.

الفرع الثاني :الاساس الوطني لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

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

أولاً: الأساس الدستوري

جاءت دساتير اغلب 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 ١٩٥٨ إذ جاءت بالقول (ان لكل مواطن الحق في الحصول على عمل ، وتقلد الوظائف العامة ولايجوز ان يتضرر أحد في عمله أو وظيفته بسبب أصوله اوارائه او معتقداته)^{١٢} وفي مصر اكدت المادة ٩ من دستور ٢٠١٤ على ان (تلتزم الدولة بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين دون تمييز) وكدت 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....)^{١٣}.

وفي العراق من الدساتير التي نصت على 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^{١٤} .

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

ثانياً : الأساس التشريعي

لايكاد 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 إلاوفقاً لمعايير موضوعية تستند الى مبدأ الجدارة والكفاية والصلاحية بعيداً عن أية اعتبارات شخصية^{١٥} .

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 (لايجوز التمييز بين الموظفين بسبب انتمائهم السياسة أو الفلسفية أو الدينية أو الجنس أو لانتمائهم 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 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 المتطلبة لتقلد الوظائف العامة^{١٦} .

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 وتنتم 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^{١٧} وأخذت التشريعات الوظيفية المقارنة على تبني طريقة المسابقة في اختيار أكفأ المتقدمين للتعين ، إذ تعتمد كلاً من فرنسا ومصر على طريقة المسابقة في اختيار الموظفين و تعد 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 للتعين تحقق اكبر قدر من الضمان على عدم الخروج على مبدأ المساواة^{١٨} ويقصد بطريقة المسابقة في اختيار الموظفين قيام هيئة مركزية او الجهة المراد التعيين فيها بعقد امتحانات ذات طبيعة خاصة للمرشحين لشغل الوظائف العامة بغية التحقق من كفاءتهم وصلاحياتهم لتحمل اعباء وواجبات هذه الوظائف^{١٩} 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^{٢٠}.

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^{٢١} فأن لمبدأ المساواة في النطاق الوظيفي مظاهر محددة تتمثل في مبدئين اساسيين من مبادئ الوظيفة العامة هما مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة ومبدأ تكافؤ الفرص الوظيفية وهو ما يقتضي توضيح هاذين المبدئين بوصفهما من اهم مظاهر مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة ضمن المطلوبين الآتيين :

المطلب الاول : مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة

تسعى اغلب الدول الحديثة الى الارتقاء بالوظيفة العامة واختيار العناصر الكفوءة القادرة على تحمل مسؤوليتها بهذا الخصوص ، لذلك تعتمد هذه الدول في الوقت الراهن على مبدأ الجدارة كأساس في إختيارالموظف العام وعليه سنحاول في هذا المطلب وضمن الفرع الاول تحديد مفهوم هذا المبدأ ونخصص الفرع الثاني لتقييم تطبيق مبدأ الجدارة في تولي في العراق وعلى النحو الاتي:

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^{٢٢} ويعرفه اخرون 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 فجاء تعريفهم لنظام الجدارة بأنه ذلك النظام الذي يكفل تحقيق مبدأ المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة والاحتفاظ بهم على اساس الكفاءة وحدها دون غيرها^{٢٣} وأوضحت محكمة القضاء الاداري المصرية في احد احكامها (بأن للجدارة عناصر عدة منها مايتصل بدرجة المعرفة من المعلومات الادارية والفنية ومنها مايتصل بالمران والذكاء والنشاط وحسن الاستعداد للعمل والاقبال عليه والتفرغ له والعناية به، ومنها

مايتصل بحسن السير والسلوك وحسن السمعة ،وتجد ذلك في شتى العناصر والمقومات الاخرى التي تتجمع من ماضي الشخص وتاريخ حياته الوظيفية)^{٢٤}

وللجدارة في الوظيفة العامة مفهومان متميزان لأول يصنف ضمن المفهوم الاوربي والثاني ضمن المفهوم الامريكي للجدارة وعلى النحوالاتي :

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 (يعين الموظفون عن طريق المسابقة ،إلا اذا نص القانون على خلاف ذلك)،وفي بريطانيا فإن المرسوم الصادر عام ١٨٧٥ ألزم 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^{٢٥}.

ولايتحدد نطاق تطبيق مبدأ الجدارة في النظام الاوربي عند الاختيار للوظائف العامة فقط بل يستمر تطبيق هذا المبدأ طيلة الحياة الوظيفية للشخص^{٢٦} 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 الترقية الوظيفية وجعل الاختيار كأساس آخر الى جانب نظام الاقدمية ،وكفلت قوانين الخدمة الحديثة جملة من الضمانات في سبيل الحد من الاختيار المطلق للادارة بالنسبة لمختلف الوظائف العامة .

ثانياً: نظام الجدارة في المفهوم الامريكي

لعبت الاسباب التاريخية في بلورة المفهوم الامريكي لمبدأ الجدارة الوظيفية ،إذكان للحزاب السياسية دوراً كبيراً في افساد أنظمة الخدمة الوظيفية وذلك بتبنيها مايعرف (بنظام الغنائم Spoils System) والذي يقضي بان تكون الوظيفة العامة من حق الحزب الفائز في الانتخابات

وأنصاره وطرد أعضاء الحزب المعارض ،لذلك ظهرت محاولات عديدة في أمريكا لتغيير مفهوم الوظيفة العامة وما أعتري الجهاز الاداري من فساد^{٢٧}.

وقد أسس قانون رامز بيك Ramspeck Act لمفهوم الجدارة في النظام الامريكي وذلك بأن يتم اسناد الوظائف الى أفضل العناصر البشرية قدرةً على تحمل اعبائها سواء عند التعيين بداءةً او عند الترقيّة من وظيفة الى أخرى أعلى منها في الواجبات والمسؤوليات والتي تأخذ شكل تعيينات جديدة .

إذ يتم اشغال الوظائف في امريكا بأمتحان مسابقة عامة يشترك فيها من تتوافر فيه الشروط المطلوبة ، وتجري امتحانات عملية تتمحور حول نوع العمل المناط بالموظف، أما الترقيّة 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 والحيدة مادامت الشروط الموضوعية المطلوبة متوفرة فيهم.

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^{٢٨} الى ان هذا الواقع يعود الى جملة من الاسباب نذكر منها:

- ١- سيادة المحاباة والمحسوبية في أغلب دوائر الدولة
- ٢- أملاك مجلس الوزراء الصلاحيات التي تمكنه من تعيين او طرد أي موظف في الدولة.
- ٣- افتقاد العراق لقضاء أداري 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 انشئ 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 والترفيح .

٢- الانظمة الوظيفية المتعددة التي شهدها 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 .

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 وأصدار التعليمات الخاصة بشروط الاشتراك في امتحانات الخدمة المدنية وتحديد المؤهلات المطلوبة ولمختلف الوظائف، 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^{٢٩} ، 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^{٣٠}.

وبعد صدور دستور ٢٠٠٥ الذي أكد على تأسيس مجلس الخدمة الاتحادي وذلك في المادة ١٠٧ منه وعده من ضمن الهيئات المستقلة^{٣١} ، صدر قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩^{٣٢} وقد وضع القانون جملة من الاهداف التي من أهمها تحقيق مبدأ المساواة أمام الوظيفة العامة وأتاحة الفرص المتساوية امام المواطنين المؤهلين^{٣٣} كما أشارت المادة التاسعة الى الاختصاصات الواسعة والمناطة بالمجلس ، إذ نصت هذه المادة على جعل أمور التعيين والترفيح والترقية من الاختصاصات الحصرية بالمجلس ، وبشأن أسلوب اختيار الموظفين فقد أشارت الفقرة ١٢ من المادة التاسعة إلى نظام المسابقة كاسلوب لاختيار المتقدمين للتعيين وأما ان يكون الامتحان تحريري او مقابلة او الاثنين معاً .

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 وأتاحة الفرص المتساوية للجميع.

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 حبراً على ورق وبقاء التعيين في الوظائف الحكومية يحكمه المحسوبة 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 واجراء 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 و الاتجاه السياسي والمعتقد الطائفي أو القومي للمتقدم لشغل الوظيفة يمثل خروج عن مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة واتباع أسلوب الأسلاب والغنائم الذي سبقته الاشارة إليه.^{٣٤}

وعليه نرى ضرورة الابتعاد عن تسييس الوظائف العامة وجعل الاجهزة الادارية غير تابعة لاي تحزب طائفي او مذهبي والاسراع بتشكيل مجلس الخدمة العامة الاتحادي ليقوم بمهامه بموضوعية وحيادية وبما يكفل انتشار الوظائف العامة من الواقع المتردي التي تعيشه في ايامنا هذه ،من خلال الاعتماد على الكفاءات والخبرات العلمية والادارية في اصلاح الجهاز الحكومي والارتقاء بالعمل المؤسساتي للمرافق العامة في الدولة .

المطلب الثاني : مبدأ تكافؤ الفرص في مجال الوظيفة العامة

يمثل مبدأ تكافؤ الفرص المظهر الثاني المهم لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة فهو يوفر تحقيق المساواة الفعلية للأفراد في مجال الوظائف العامة وعليه سنتولى ضمن الفرع الاول من هذا المطلب تحديد مفهوم هذا المبدأ ثم نعرض لتطبيق مبدأ تكافؤ الفرص الوظيفية في التشريع العراقي وعلى النحو الآتي :

الفرع الاول مفهوم مبدأ تكافؤ الفرص في مجال الوظيفة العامة

تكافؤ الفرص بالمعنى البسيط يعني التساوي بين افراد المجتمع في المجالات المختلفة ، منها مجال التعليم ومجال العمل وغيرها ،وقد ازدادت المطالبة على الصعيد الدولي والداخلي للأخذ بمبدأ تكافؤ الفرص تحت ظروف تحقيق العدالة الاجتماعية ، وقد أكدت عدد من الدساتير على ضرورة الاخذ بمبدأ تكافؤ الفرص من ذلك دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ الملغي في المادة الثامنة منه وكذلك

دستورها الحالي لعام ٢٠١٤ في المادة السادسة منه وكذلك دستور دولة قطر لعام ١٩٧٢^{٣٥} ، كما نص عليه دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة السادسة عشر منه (تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين، وتكفل الدولة اتخاذ الاجراءات اللازمة لتحقيق ذلك).

ففي مجال التوظيف فإن توفير الفرص المتساوية ضمن الظروف المتشابهة ودون تمييز بين شخص واخر ومن دون المفاضلة بينهم فإن ذلك يدفعهم الى العمل بجد والتعليم بنطاق أوسع لتمييز نفسه عن الاخرين بالتمييز بالعمل وتقدم المجتمع ، وذلك ينبع من احساس الانسان بوجود العدالة وبأن عمله سيتم تقييمه بعيداً عن المحسوبية وبعيداً عن المحاباة.

وتكافؤ الفرص الوظيفية يعني المساواة وعدم التمييز والتفرقة بين الافراد الذين تتوافر فيهم شروط تولي الوظيفة العامة ،أي المساواة فيما بينهم في فرص الحصول على الوظيفة وأن يعاملوا على قدم المساواة من حيث المؤهلات والمواصفات والشروط التي يستلزمها القانون لكل وظيفة وكذلك من حيث المزايا والحقوق والواجبات والمرتبات ومافي حكمها^{٣٦}.

ويشير البعض ان مظهر تكافؤ الفرص في مجال الوظيفة العامة يقوم على اساس المساواة الفعلية بين المواطنين إذ يجب أن يكون لكل مواطن (بداية متساوية في الحياة) فيجد الطفل الرعاية الصحية نفسها والقدر نفسه من فرص التعليم فيكون السباق والسبق مع غيره من أبناء الوطن ليس على أساس الأسرة والثروة وإنما على أساس الكفاءة العلمية والخلقية وحدها^{٣٧}.

وإذا كان مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة يلزم الادارات العامة بابقاء الباب مفتوحاً امام المواطنين كافة دون التمييز بين المرشحين استناداً الى العرف او الدين او الجنس او الانتماء السياسي ،فإن مبدأ تكافؤ الفرص يكمل مبدأ المساواة إذ يلزم الادارة من جانب اخر الى اختيار أفضل المتقدمين للوظيفة المراد اشغالها استناداً لاعتبارات الكفاءة والجدارة والمؤهل وهنا يكون التمييز بين المتقدمين جائزاً من الناحية القانونية بل هو مطلوب تحقيقاً لمبدأ تكافؤ الفرص ، ذلك ان مفهوم تكافؤ الفرص لا ينصرف الى المساواة الحسابية لأن المساواة المطلقة (بطريقة رياضية) بين الناس تؤدي بحقيقة الامر الى عدم المساواة ،وبعبارة أخرى أن المساواة لاتعني التطابق ،وأما تعني المساواة في المعاملة لاصحاب المراكز القانونية المتشابهة^{٣٨}.

وتجدر الاشارة الى ان مبدأ تكافؤ الفرص ترد عليه بعض الاستثناءات فيما يخص التعيين في الوظائف العامة تهدف الى ايجاد رعاية متميزة لافراد محددين بذواتهم كأمثال جرحى الحروب وأولاد الشهداء ومنكوبي الكوارث العامة ،إذ يتم حجز جملة من الوظائف لهم كنوع من عرفان الجميل وردة الى

هؤلاء الافراد أو ذويهم ،ويشير البعض الى ان هذا الامر لايمس مبدأ المساواة أو يمثل خروجاً عليه ،خلافاً لما قد يحدث في بعض الدول من استثناءات تتعارض مع جوهر المساواة لما تتسم به من طابع شخصي أو طبقي^{٣٩} .

في حين يرى اخرون ان حجز بعض الوظائف العامة لمثل هؤلاء الاشخاص لايتقرر لمصلحة المرفق العام بل لمصلحتهم الخاصة وهذا ما يؤكد ان تطبيق هذه الفكرة قدأدى الى نتائج سيئة في إدارة المرافق العامة^{٤٠} .

والى جانب هذا الاستثناء يوجد استثناء آخر اكثر خطورة وأهمية يتعلق بتعيين اصحاب الدرجات الخاصة والوظائف القيادية ،إذ تعطي أغلب القوانين حرية واسعة في التقدير للإدارة بصدد تعيين وظائف الادارة العليا ،والمفروض أن الهدف من هذه الحرية هو ضمان الجدارة والكفاية فيمن يشغل الوظائف وان كان من الملاحظ عملاً اساءة إستعمل هذه الحرية في بعض الاحيان،وتأسيسها على مدى انتماء المرشحين لشغل هذه الوظائف وولائهم السياسي للسلطة الحاكمة، حتى ولو لم تكن الوظيفة بطبيعتها تستلزم ذلك ،علاوة على مد هذه الحرية الى طوائف من الوظائف الصغرى أو المتوسطة أو غير القيادية ،مما يمس مبدأ الجدارة^{٤١} .ويشير البعض الى ان هذا الاستثناء قد اضر ضرراً بليغاً بالمرفق العام إذ ان الاخلاص يفترض الاستقلال وان اعتقاد بعض رجال السياسة بأن الموظفين الذين هم تحت سلطتهم التقديرية يخدمونهم بصورة أفضل مما لوكانوا مستقلين عنهم ماهو إلا خطأ نفسي ،لأن الخوف من المستقبل ما شجع أبداً حب المبادأة والصراحة في الرأي أن الدولة التي يتغير فيها الوزراء ،لسبب اوآخر، تحمل الموظفين على التفكير في المستقبل بمعنى أنهم يتحوظون لامن الوزراء الذين هم في الحكم بل من الذين يحتمل أنهم سيأتون الى الحكم أيضاً^{٤٢}

الفرع الثاني : تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص الوظيفية في التشريع العراقي*

أهتمت الدساتير التي صدرت في العراق منذ نشوء الدولة العراقية الحديثة بالإشارة الى موضوع الوظيفة والتوظيف إلا انها اختلفت في الصياغة^{٤٣} ،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 إذ ان قانون الخدمة المدنية رقم ٦٤ 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^{٤٤} ، 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^{٤٥} الذي ألغى مجلس الخدمة العامة خولت صلاحية التعيين وإعادة التعيين الى الوزراء المختصين او من يخولونهم من موظفي الدرجات الخاصة والمدراء العامين ، وحددت تعليمات وزارة المالية رقم ١١٩ لسنة ١٩٧٩^{٤٦}، والتي لا تزال سارية المفعول لحد الآن ، اسس وضوابط خاصة لآلية إختيار الموظفين إذ اوجبت تشكيل لجنة في كل وزارة او اكثر تتكون من رئيس لاتقل 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^{٤٧}. 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 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 العامين 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 للادارة في اختيار من يتسنى هذه الوظائف المهمة بسبب الطبيعة الخاصة لها والشروط المطلوبة للمرشحين اليها^{٤٨}.

وبخصوص تعيين المدراء العامين أشار القضاء العراقي في أحد أحكامه الى أن (تعيين المدير العام يكون بقرار من مجلس الوزراء ولا يكون بأمر وزاري)^{٤٩} وجاء في قرار آخر (حيث أن وظيفة مدير عام وظيفة قيادية وهو يشغل وظيفة عليا في سلم الدرجات الوظيفية -الدرجات العليا ب . ويخضع تعيينه لآلية خاصة تختلف عن آلية تعيين الموظفين لاعتبارات تختلف عن اعتبارات تعيينهم وتدرجهم)^{٥٠}.

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 للادارة سلطة تقديرية في تعيين من تشاء فيها ، لأن ذلك قد يؤدي الى إشغال بعض الاشخاص غير المؤهلين لهذه الوظائف المهمة ^{٥١}

المبحث الثالث: اثر مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة في حرية الموظف في التعبير عن رأيه

ان تزايد اهمية مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة في الوقت الحاضر أملا على المشرع في مختلف الدول تحديد بعض الشروط العامة اللازمة للتعيين في الوظائف العامة ، علاوة على اختيار أساليب معينة كطريق ضروري لشغل وظائف محددة بالذات ، ضماناً لتوفير القدرات والتخصصات اللازمة في تلك الوظائف ، ان ما حددناه من مظاهر لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة وضرورات الاخذ بمبدأ الجدارة الوظيفية ومبدأ تكافؤ الفرص يجد ميدانه الحقيقي في التطبيق عند البحث عن الضمانات الحقيقية للموظف في ممارسة حرياته المختلفة سواء السياسية او الاجتماعية وبالاخص حرية التعبير عن الرأي ، إذ ان اختيار الموظفين يتحتم ان لا يكون على اساس حزبي او طائفي بل على اساس الجدارة والكفاءة وعليه يمكن ان ينظر الى اثر مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة على ممارسة الموظف لحرية التعبير عن رأيه من زاويتين الاولى تتمثل في المساواة في تولي الوظائف العامة عند التعيين والزاوية الثانية تتمثل في ضرورة استمرار تطبيق هذا المبدأ حتى بعد التعيين فيما يتعلق بتقييم الموظفين لاغراض الترقية أو الترفيع وعليه سنتولى ضمن هذا المبحث توضيح أثر مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة على حرية الموظف في التعبير عن رأيه من خلال بيان مفهوم حرية الموظف في التعبير عن رأيه ثم نحدد أثر هذا المبدأ عند اختيار الموظفين ومايشكله هذا المبدأ من أهمية في تطبيقه خلال الحياة الوظيفية للأفراد وعلى النحو الآتي :

المطلب الاول : مفهوم حرية الموظف في التعبير عن الرأي وموقف المشرع العراقي منها

تعد حرية التعبير عن الرأي من أهم الحريات الأساسية للإنسان ، وتأتي هذه الأهمية من كونها بمثابة الحرية الام للحريات الذهنية الأخرى ويتمتع الموظف بحريته في التعبير عن رأيه كونه مواطناً

يشترك مع سواه من المواطنين في الحصول على حقوقه وحرياته وممارستها على النحو الذي لا يتعارض مع كونه في مركز قانوني تنظيمي ، وعليه سنتولى في الفرع الاول تحديد مفهوم حرية الموظف في التعبير عن رأيه ثم نتولى في الفرع الثاني بيان موقف القانون العراقي من حرية الموظف في التعبير عن الرأي وعلى النحو الاتي :

الفرع الاول : مفهوم حرية الموظف في التعبير عن رأيه

أختلفت التعاريف التي قيلت في تحديد مفهوم حرية التعبير عن الرأي^{٥٢} ، ويرى البعض أنها قدرة كل إنسان في التعبير عن آرائه وأفكاره في كل الوسائل ، كأن يكون ذلك بالقول أو بالرسائل أو بوسائل النشر المختلفة ، أو بواسطة الإذاعة والتلفزيون أو المسرح أو السينما ، أو شبكة المعلومات (الانترنت)^{٥٣} ، وتحتل حرية التعبير عن الرأي مكانة الصدارة بين الحقوق والحریات العامة وكفلتها اغلب الدساتير الحديثة ، إلا ان هذه الحرية الاساسية تخضع للتنظيم التشريعي ، فهي ليست مطلقة من كل قيد ، وإنما ترد عليها قيود ضرورية تكفل لكل شخص التمتع بهذه الحرية دون المساس بحريات الاخرين .

ويشكل الموظفون العموميون جزءاً من المجتمع وبالتالي فإن انعكاسات الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي تؤثر عليهم كحال الطوائف الاخر في المجتمع ، وعليه فإن حرية التعبير عن الرأي لديهم تمثل انعكاساً لحرية الرأي بوجه عام ، وفي نطاق حرية الموظف في التعبير عن الرأي ميز الفقهاء بين نوعين من الانظمة بهذا الخصوص هما النظم التي تتطلب تبعية مطلقة للموظفين وتطابقاً تاماً بين فكرهم السياسي والفكر السياسي للدولة ، والنظم الديمقراطية التي يسود فيها مبدأ تكريس الموظف نفسه لخدمة الدولة وليس خدمة الحكومة القائمة^{٥٤} ، فالنظم الشمولية تتطلب الولاء التام للموظف وتطابق افكاره وارائه السياسية مع الفكر السياسي السائد في الدولة ، في حين تنتهج دولاً اخر منحى الحياد التام للموظف ويمثل هذا الاتجاه بريطانيا إذ تقرض قيوداً شديدة على النشاط السياسي للموظف ، في حين تسمح دولاً أخرى للموظف ان يمارس حريته في التعبير عن رأيه ولكن في ظل قيود ضرورية تفرضها بهذا الشأن لضمان سير المرفق العام كما هو الحال في فرنسا .

وتتعدد المجالات التي يجوز من خلالها للموظف العام ان يعبر عن آرائه والاصل ان كل وسائل التعبير تكون متاحة استخدامها من قبله ، فالموظف مبدئياً يكون له حق الانتماء الى الاحزاب السياسية أو

المجموعات النقابية، والمشاركة في المؤتمرات والندوات الثقافية والسياسية وكذلك النشر في الصحافة والادلاء بأحاديث في الاذاعة والتلفزيون^{٥٥} .

وتمثل حرية العقيدة واحدة من أهم مظاهر حرية التعبير عن الرأي، كونها ترتبط بكيان الانسان وتعبّر عن مظاهر روحية ذات قيمة عالية يتعامل معها الانسان بكل قدسية، وقد أستقر الرأي في فرنسا على ان الموظف العام يتمتع بحقوق المواطن العادي كافة وأنه لا يمكن أن يستمد من وضعه الخاص أي إخلال بحقه في حرية العقيدة وعلى الرغم من الاعتراف التام من جانب المشرع الفرنسي بحق الموظف العام في اختيار عقيدته إلا أنه خص وظائف التعليم الابتدائي بنظام خاص، فمبدأ العلمانية فرض على الدولة إقامة توازن بين حق الموظف في اعتناق الأفكار الدينية وحق المجتمع في إتاحة الفرصة للأطفال ليكونوا عقيدتهم دون أي تأثير عليهم^{٥٦} .

أما مصر فإن الدين الاسلامي هو دين الدولة الذي يعتنقه الغالبية العظمى من ابناء البلد ويلاحظ ان القوانين الوظيفية المتعاقبة في مصر، على عكس النظام الوظيفي الفرنسي ، لم تتضمن الاشارة الى حرية العقيدة لدى الموظف وعدم جواز التمييز بين الموظفين اومضايقتهم بسبب معتقداتهم وانما كانت بعيدة عن الاشارة الى هذه الضمانة المهمة ، غير أن مجلس الدولة المصري عمل منذ أمد طويل على كفالة أكبر قدر من الحرية في مجال العقيدة بالنسبة للموظف العام عند التعيين^{٥٧} وكفلها ايضاً أثناء ممارسته للوظيفة ، ولم يحده في ذلك سوى الاطار العام لحرية العقيدة في مصر بشكل عام وفي الوظيفة العامة بشكل خاص وهو احترام جميع الاديان السماوية ونبذ ما عداها^{٥٨} .

الفرع الثاني : موقف المشرع العراقي من حرية الموظف في التعبير عن الرأي

تضمنت الدساتير العراقية المتعددة الاشارة الى حرية التعبير عن الرأي^{٥٩} كان آخرها دستور ٢٠٠٥ إذ نص في المادة (٣٨) منه على (تكفل الدولة وبما لا يخل بالنظام العام والآداب حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل ...)، ولم تعالج التشريعات الوظيفية الحالية مسألة حرية الموظف في التعبير عن رأيه ولكن يمكن تتبع مدى تمتع الموظف في العراق بحريته في ابداء الرأي من خلال التشريعات الخاصة والمنظمة لحرية التعبير عن الرأي، فقوانين الانتخاب لم تمنع الموظف من ان يكون مرشحاً او ناخباً^(٦٠)، فيما يخص الانتماء الى الاحزاب السياسية فيلاحظ ان موقف المشرع العراقي بانه كان يمنع الموظف من الانتماء الى الاحزاب السياسية في ظل نفاذ قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغي^{٦١}، وجاء قانون الجمعيات لعام ١٩٦٠ الملغي ليؤكد هذا المنع بعدم جواز انتماء بعض الفئات من الموظفين الى الاحزاب السياسية بهدف ضمان ولائهم الى الدولة ، مع قيام أفرادها بواجباتهم

على نحو محايد دون انسياقه وراء الاعتبارات الحزبية^{٦٢}، وبصدور دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥^{٦٣}، نجد أنه أجاز تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها، كما منع اجبار شخص على الانضمام الى أي حزب أو الاستمرار في العضوية فيه^{٦٤}، ومن خلال تدقيق نصوص قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥^{٦٥} لانجد ضمن مواده ما يحظر على الموظف تأسيس أو الانتماء الى الأحزاب السياسية الا فيما يخص بعض الوظائف المهمة التي جاء النص على حظر تأسيسها للأحزاب السياسية أو الانتماء إليها^{٦٦}.

وفي ضوء ماتقدم نستخلص ان المشرع العراقي أجاز للموظف العام العام تأسيس أو الانتماء الى الأحزاب السياسية ولم يورد استثناء على هذا الاصل إلا فيما يخص بعض الوظائف العسكرية والامنية والقضائية وسواها والتي حظر القانون على المشتغلين فيها الانتماء الى الأحزاب السياسية ونرى ان من الافضل شمول الوظائف القيادية والدرجات الخاصة بهذا الحظر وذلك لتغليب الطبيعة الادارية لهذه الوظائف على الطبيعة السياسية، ولتجنب العمل الاداري في المرافق العامة للمهاترات السياسية والتمييز بين الموظفين على اساس الانتماء الحزبي إذ ان حق الموظف في الانتماء للأحزاب السياسية بوصفها من مظاهر حرية التعبير عن الرأي ينبغي ان لايصطدم بمبدأ مهم هو حيادية المرفق العام ، الذي يوجب على الموظف التحفظ بخصوص التعبير عن ارائه السياسية وذلك تأكيداً لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة واداء الواجبات الوظيفية بمهنية وموضوعية .

المطلب الثاني : اثر عدم التمييز بين المتقدمين للتعيين استناداً الى حرية التعبير عن الرأي

ان من اهم مظاهر عدم التمييز بين المتقدمين للوظائف العامة هو تطبيق مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة بغض النظر عن افكار واره المتقدمين بحيث لا يكون للموقف السياسي والانتماء الحزبي للمرشح سببا لاستبعاده من تولي الوظائف العامة ،فضلاً عما يشكله هذا الامر كضمانة هامة من ضمانات ممارسة الحريات السياسية والاستقرار الذي يحققه في الجهاز الاداري في الدولة الذي يتعين ان يتسم بالثبات والديمومة لاتصاله المباشر بضرورات استمرارية المرافق العامة في الدولة ، اذ ان استمرار الجهاز الاداري ينبغي ان ينظر اليه بمنأى عن تغيير الشكل السياسي في الدولة ولايتعين حتى عند الضرورة تغيير الجهاز الاداري بسبب تغيير الحكومات المختلفة ولايكون هذا التغيير سببا في فتح باب الترشيح للوظائف العامة مجدداً.

اذ ان اول مظاهر الاضطهاد التي يواجهها الافراد اذا ما اعتنقوا افكاراً معينة تخرج عن الخط السياسي او العقائدي للدولة هو استبعادهم من الوظيفة العامة^{٦٧} ، وبعد التعيين الباب الذي يلج منها الافراد الى الوظيفة العامة ، وعادةً ما تحدد التشريعات الوطنية شروطاً خاصة بالتعيين و طرفاً متبعة لتحديد المرشحين في تولي الوظائف العامة ، فان تدخل المشرع مسبقاً بوضع شروط معينة لكل وظيفة تتناسب مع اعبائها مثل المؤهل العلمي المناسب ، وتحديد سن معينة أو حسن السير والسلوك الذي يتناسب مع الوظيفة المراد شغلها، لا يعد اخلاً بالمبدأ المساواة طالما ان هذه الشروط تعطي الفرصة للتقديم للوظيفة العامة المقصودة على قدم المساواة لكل من توافرت فيه الشروط القانونية^{٦٨} ، لذلك ينبغي ان لا تكون هذه الشروط والطرق مدخلاً للتمييز بين المرشحين لاعتبارات حزبية او طائفية، علماً انه تتخذ بعض الدول موقفاً من تعيين من يعتنق افكار معينة كالشيوعية والنازية مثلاً وهذا لا يمثل اخلاً بالمبدأ المساواة في التعيين لان سلامة الدولة فوق سلامة القانون ، ومن ذلك على سبيل المثال ماتضمنته قوانين بعض الدول خلال وبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية كالولايات المتحدة الامريكية وبعض دول اوربا الغربية^{٦٩} ، وعليه سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين الفرع الاول عن شروط التعيين في الوظائف العامة واثرا في الحد من التمييز بين المتقدمين والفرع الثاني عن طرق التعيين واثرا في الحد من التمييز بين المتقدمين وعلى النحو الاتي:

الفرع الاول : شروط التعيين في الوظائف العامة واثرا في الحد من التمييز بين المتقدمين

تحرص جميع التشريعات الوظيفية ان تدرج في ثناياها شروطاً محددة للمتقدمين للتعيين، وتدرج هذه الشروط بين الجنسية والمؤهل العلمي والسن واللياقة البدنية وشروط حسن السمعة والسلوك. ففي التشريع الفرنسي نجد أن المادة الخامسة من قانون رقم ٦٣٤ لعام ١٩٨٣ والخاص بحقوق وواجبات الموظف العام تنص على ضرورة ان تتوافر في المرشح للتعيين الجنسية الفرنسية فضلاً عن تمتعه بالحقوق المدنية والسياسية وان لا تتضمن صحيفته الجنائية سوابق قضائية وان يكون موقفه سليماً من الخدمة العسكرية ، وان تتوافر فيه الشروط الصحية اللازمة لممارسة الوظيفة^{٧٠} وتأكيداً على حالة عدم التمييز بين الموظفين العموميين فقد نصت المادة السادسة من القانون المذكور اعلاه على (لايجوز التمييز بين الموظفين بسبب انتمائهم السياسية والفلسفية او الدينية او الجنس او انتماءاتهم المعرفية) .^{٧١}

ويلاحظ ان المشرع الفرنسي استبعد شرط حسن السمعة والسلوك من بين شروط الترشيح للوظائف العامة وقصر هذا الشرط على خلو صحيفة الحالة الجنائية من من اية اشارة جنائية ، ويرى البعض ان المشرع الفرنسي قد مال الى تأسيس استبعاد الافراد من حظيرة الوظيفة العامة عن سبب يقيني لارتكاب مايمس كرامة الوظيفة العامة دون ان يعهد بذلك الى تحري الشائعات المرسلة ، وبالتالي فإن مفهوم سوء السلوك في القانون الفرنسي هو ارتكاب جرائم تظهر في صحيفة الحالة الجنائية^{٧٢}.

اما في مصر فقد تضمن قانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين المدنيين في الدولة وضمن المادة الثانية منه شروط التعيين^{٧٣} إلا ان الشرط الأكثر اهمية في بحثنا هو شرط حسن السمعة والسلوك ،وقد يبدو للوهلة الاولى ان الغرض من اشتراط هذا الشرط ضمن شروط التعيين هو الرغبة من ان تكون العناصر الموثوقة هي التي تتقلد الوظائف العامة ، إذ ان الوظيفة العامة احدى اهم انعكاسات الحياة الاجتماعية وبالتالي فان الموظف العام يمثل تجسيد حي وفعلي لما تتضمنه الوظيفة العامة من عناصر بشرية ، وعليه يتعيّن استبعاد العناصر غير الكفوءة والذين تعلق بسمعتهم شوائب تلوكها الالسن .

إلان الصعوبة الحقيقية تكمن في تحديد مفهوم حسن السمعة والسلوك إذ لاضابط محدد لهذا الشرط فالمعنى واسع ويمكن ان يكون مدخلاً لخروقات حقيقية لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة ، ويلاحظ أن القضاء في مصر ركونه الى التوسع في تفسير هذا الشرط إذ جاء في احد احكامه (لايحتاج الامر في التليل على سوء السمعة او عدم طيب الخصال وجود دليل قاطع على توافر أيهما انما يكفي في هذا المقام وجود دلائل أو وشبهات تلقي ضلالا من الشك المثير على أي من الصفتين المذكورتين حتى يتسم الموظف بعدم حسن السمعة وذلك بمراعاة البيئة التي يعمل فيها)^{٧٤} وبطبيعة الحال فإن اختلاف طبيعة الوظائف العامة يستتبعه اختلاف متطلبات شرط حسن السمعة والسلوك فالوظائف القضائية والتربوية يتعيّن التشدد فيها لمثل هذا الشرط ، وتبقى مسألة اثبات شرط حسن السيرة والسلوك من الصعوبة بمكان ، إذ لايمكن في اغلب الاحوال التحقق من صحة الشكاوى المقدمة بهذا الشأن ضد المتقدمين وان كانت بدوافع الحقد والتضليل اوماسواها ، ولكن الامر الاهم برأينا عدم اطلاق يد الادارة بهذا الخصوص وإلاكان الأداة الناجعة بيد الادارة لتبرير استبعاد مرشحين للوظيفة بسبب اعتناقهم لآفكار سياسية معينة بحجة عدم ملائمتهم لهذه الوظائف بسبب سوء السمعة والسلوك .

وفي العراق اشارت المادة السابعة من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ النافذ الى الشروط العامة في التعيين وهي كحال القوانين المقارنة الاخرى تتعلق بشروط الجنسية والسن والمؤهل العلمي والسلامة البدنية والصحية^{٧٥}.

وبخصوص شرط حسن السمعة والسلوك فإن الفقرة الرابعة من المادة السابعة من قانون الخدمة المدنية تنص على (حسن الاخلاق وغير محكوم بجناية غير سياسية او جنحة تمس الشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير والاحتيال) ويلاحظ ان نص هذه الفقرة يتضمن شقين الاول يتعلق بحسن اخلاق المتقدمين للوظيفة والشق الثاني خاص بعدم الحكم على المتقدم بجناية غير سياسية او جنحة تمس الشرف^{٧٦}.

ويشير جانب من الفقه العراقي ان المشرع العراقي كان حريص على استبعاد سيء الصيت من الوظيفة العامة ولايعين فيها إلاالمشهود لهم بين الناس بالخلق الحسن ، لأن وجود العناصر السيئة في الجهاز الاداري يعرض المرفق والمواطن للخطر في نفس الوقت^{٧٧} في حين يرى البعض الاخر من ان الواقع بين ان هدف هذا الشرط قد انحرف باتجاه اختيار العناصر الموالية للسلطة الحاكمة واستبعاد من يعارضها لذلك يدعو هذا الاتجاه الى الغاء شرط حسن السمعة والسلوك في العراق نظرا لعدم وجود وسائل فعلية تقدم مقاييس ثابتة عن نوع الشخص وحسن سلوكه من جهة ولأن القواعد العامة تقتض من جهة اخرى حسن سلوك المواطن مبدئيا مالم يثبت العكس ويجب ان يقع عبء اثبات عدم حسن السلوك على السلطة المختصة بالتعيين بدلا من ان نضع عبء الاثبات على الشخص نفسه كما في المادة السابعة من قانون الخدمة المدنية^{٧٨}.

الفرع الثاني : طرق التعيين واثرها في الحد من التمييز بين المتقدمين

يعكس مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة اثره في ضرورة تحديد الطرق خاصة بتعيين واختيار المتقدمين للوظائف العامة، فالحد من التمييز بين المتقدمين بسبب افكارهم او انتمائهم الحزبية لايمكن تصوره بوضع شروط محددة للتعيين تكفل تكافؤ الفرص بين المتقدمين واعمال مبدأ الجدارة الوظيفية بهذا الخصوص فحسب، بل يتعيّن ان يكون الى جانب هذه الشروط سبل ووسائل صحيحة تكفل للافراد عدم انحراف الادارة بسلطانها في اختيار موظفي الادارات العامة وذلك من خلال تحديد طرق معينة في اختيار المرشحين وعدم اطلاق يد الادارة بذلك فضلاً عن تفعيل الرقابة القضائية بهذا الخصوص .

وعليه فأن مهمة اختيار الموظفين للعمل في الدولة تتطلب ان تتم على اساس من الجدارة وتكافؤ الفرص بين المتقدمين لشغل الوظائف مما يؤدي بالتالي إلى وضع الشخص المناسب في المكان المناسب والاختيار على هذا الاساس له مزايا عملية عديدة منها اختيار افضل العناصر التي يتلائم تكوينها العلمي أو تأهيلها المهني طبيعة العمل في أجهزة الدولة كما انه تطبيق جوهري للتخصص الوظيفي وتقسيم العمل الاداري أو الفني .^{٧٩}

وبالطبع فأن الدول لم تقصر طريقة الوصول للوظيفة العامة على أسلوب اختيار واحد ،بل جمعت بين طرق عدة حسب الحاجات الوظيفية والمتطلبات التي تبتغيها كل وظيفة ،وإن كان الامر لم يخرج في حقيقته عن توسيع دائرة التعيين عن طريق المسابقة وتحجيم التعيين عن طريق الاختيار المطلق على الوجه الذي يحقق أكبر قدر من المساواة ،فالقاعدة الاساسية في كل من مصر وفرنسا هي التعيين في الوظيفة عن طريق المسابقة مع ورود بعض الاستثناءات على القاعدة سواء عن طريق التعيين بالاختيار أو حجز الوظائف لبعض الفئات نظراً لظروفها الخاصة التي شكلت مبرراً قويا للخروج على مبدأ المساواة وإيثارها بمعاملة خاصة^{٨٠}

وتتمثل طرق اختيار الموظفين بطريقتين اساسيتين الاولى هي الاختيار الحر المباشر من قبل الادارة والطريقة الثانية هي طريقة المسابقة^{٨١} وسنتولى دراسة هاتين الطريقتين وعلى النحو الاتي:-

أولاً: الاختيار الحر المباشر من قبل الادارة

يعد هذا الاسلوب من اقدم الاساليب في اختيار الموظفين العموميين إذ كانت الادارة تتمتع بسلطة مطلقة في اختيار موظفيها وبدون رقابة ،ويكون الاختيار استناد الى اعتبارات شخصية تحدها الادارة ، وتحت تأثير الاصوات المنادية بالديمقراطية وضرورة تبني مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة تخلت الانظمة الوظيفية عن هذه الطريقة بصورة تدريجية^{٨٢} ، ولكننا نجد الى يومنا هذا تطبيق لهذه الطريقة في الاختيار لبعض الوظائف القيادية أو ذات الطابع السياسي كالوزراء والسفراء، إذ يكون للاعتبارات السياسية والشخصية دوراً مهماً في اختيار المرشحين لهذه الوظائف، إذ يمكن عد هذه الوظائف حدوداً فاصلة بين النشاط السياسي والنشاط الاداري ويرى البعض إن الحكمة من استثناء مثل هذه الوظائف من الاختيار بطريق المسابقة ان هذه الوظائف اقرب الى الوظائف السياسية منها للوظائف الادارية والصالح العام يقتضي ان يترك أمر التعيين فيها لارادة الادارة لاختيار الأفراد الذين تتوفر فيهم القدرة على تنفيذ السياسات العامة التي تنتهجها، فالثقة في الاشخاص المرشحين لتولي هذه الوظائف هي الاساس في التعيين وان لم تكن الاساس الوحيد في التعيين^{٨٣} ، وتجدر الإشارة ان المشرع المصري استحدث بموجب

القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ بشأن الوظائف القيادية المدنية في الجهاز الاداري والقطاع العام نظام امتحان المسابقة لشغل الوظائف المدنية القيادية^{٨٤}، وذلك حرصاً على مبدأ تكافؤ الفرص، وتحكيم معيار الجدارة عند شغل تلك الوظائف^{٨٥}.

ان الاسلوب التحكمي في إختيار الموظفين لم يعد صالحاً للادارة الحديثة كما أنه لاينسجم والتطور الذي حصل في أفكار الشعوب ذلك لانه يؤدي الى حصر الوظائف العامة بمجموعة قليلة من المواطنين من جهة ويؤدي الى الاضرار بالادارة نفسها من جهة ثانية وتحت تأثير هذه العوامل اصبح التعيين على اساس القابلية والجدارة والاختصاص^{٨٦}.

ثانياً:الاختيار بطريقة المسابقة

تتجه اغلب النظم الادارية الحديثة الى اعتماد طريقة المسابقة في اختيار المرشحين للوظائف العامة ، إذ تكفل هذه الطريقة تحقيق ميزات عدة فهي تحقق المساواة بين المواطنين في اختيارهم للصلاحيحة للخدمة المدنية ، كما انها وسيلة ناجعة في اختيارالعناصر الكفوة لشغل المناصب العامة، فضلاً عن انها تبعد الوظيفة العامة عن فكرة شغلها من قبل فئة قليلة مقربة من المقربين للسلطة السياسية ،ويعد هذا الاسلوب الرئيس الذي اخذت به اغلب دول العالم كفرنسا وانجلترا ومصر ولبنان ، وتضمنت القوانين الوظيفية لهذه الدول الاليات الكفيلة باجراء المسابقات وحددت الجهات القائمة عليها .

وتفتح المسابقة امام المرشحين في النظام الوظيفي الفرنسي بقرار يصدر عن الوزير المختص والوزير المسؤول عن الوظيفة العامة مع وجوب نشر القرار بالجريدة الرسمية ،فالاجراء الرسمي هنا صدور قراروزاري مع ضرورة نشره ويجب ان نلاحظ هنا ان نشر القرار في الجريدة الرسمية هو اجراء أساسي وتخلفه يصم القرار بعدم المشروعية ويترتب عليه الغاء المسابقة ذاتها^{٨٧}.

ويشترط في لجنة الاختبار ان تكون على درجة عالية من النزاهة سواء من جهة تشكيلها او ممارستها لصلاحياتها في اجراء الاختبار ، فمن جهة تشكيلها يشترط ان لا يكون من بين اعضاء اللجنة من له علاقة قرابة مع احد المرشحين او ان لا يكون هنالك عداة سابق بين اعضاء اللجنة والمرشحين ، ومن جهة اجراءات عمل اللجنة فينبغي على اللجنة ان تلتزم بمواد الاختبار فتكون ضمن طبيعة الوظيفة المتنافس عليها وان تكون طريقة الاختيار واحدة تحقق المساواة بين المتقدمين من حيث شكل الاختبار سواء كان تحريري او شفوي وان تتبع اللجنة النظام ذاته في تصحيح اختبارات المتسابقين وبما يضمن حيده اللجنة ونزاهتها فضلاً عن المساواة بين المتقدمين.

وفي مصر اخذ قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة بنظام الامتحان لشغل الوظائف العامة وقد الزمت نصوص هذا القانون الوحدات الادارية بالاعلان عن الوظائف الخالية وان تبين فيما اذا كان التعيين بامتحان اويدون امتحان ،وفيما اذا كان التعيين بامتحان توضح طبيعة الامتحان من كونه شفوي اوتحريري او عملي او عن طريق المقابلات الشخصية ويجوز الجمع بين اكثر نوع من الامتحان على ان تتولى الاشراف على اجراء الامتحان لجنة تشكل بقرار من السلطة المختصة .^{٨٨}

وفي العراق فأن قانون الخدمة المدنية النافذ رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٤ عهد في الفصل الخامس بمهمة الاشراف على اختيار الموظفين الى مجلس الخدمة العامة ، إلا انه بعد صدور قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٩٩٦ لسنة ١٩٧٨ القاضي بالغاء مجلس الخدمة المدنية اناط اختصاصات وواجبات المجلس الى الوزراء او من يخولونهم من موظفي الدرجات الخاصة والمدراء العامين ،ومن ثم اصدرت وزارة المالية تعليمات الخدمة المدنية رقم ١١٩ لسنة ١٩٧٩ التي اوضحت القواعد التنفيذية وبينت الاجراءات التي ينبغي اتباعها من الجهات المخولة بالقرار في ممارسة اختصاص مجلس الخدمة العامة وأهم هذه الاجراءات تشكيل لجنة التعيينات في كل وزارة وان يتم الاعلان عن الوظائف الشاغرة في صحيفة يومية وان توضح الامور المتعلقة بالوظائف من حيث نوعها وعددها والوثائق والمؤهلات المطلوبة ، وكذلك مايتعلق بمكان وزمان التقديم وبموعد اجراء الاختبار ،واشارت التعليمات ان اجراء الامتحان ليس الزامياً إلا في حالة كون عدد المتقدمين اكثر من عدد الوظائف المعن عنها ويكون للجنة اجراء المقابلة او الامتحان ،وبالتالي فيمكن للجنة الاكتفاء باجراء مقابلة للمتقدمين وترجح المؤهلين وفقاً لذلك . ويلاحظ ان اغلب الادارات في العراق قد توقفت عن اجراء الاختبارات وانما اكتفت بمسألة اجراء المقابلة للمتقدمين ومن ثم ترشيح عدد منهم للتعين وبالتالي فأن معيار الكفاءة والجدارة لم يعد هو المحرك في اختيار وانتقاء الموظفين .

وقد مارس القضاء في العراق رقابته على ضرورة استكمال التعيين لاجراءاته القانونية السليمة من ضرورة الاعلان عن الوظائف الشاغرة فنتهى في أحد قراراته الى (الغاء امر تعيين المميز عليها لعدم استكمال شرط الاعلان عن الوظيفة الشاغرة التي أحتلتها المميزعليها ورغم ان الاعلان عن الوظائف شرط أساسي في ملء الوظائف الشاغرة لان ذلك من أهم مبادئ اختيار الموظفين وفسح المجال لتكافؤ الفرص بين المواطنين لشغل الوظيفة العامة ان الرجوع الى تعليمات عدد(١١٩) لسنة ١٩٧٩ والضوابط الواردة بالملحق رقم ١ المرفق بها والتي تضمنت اسس وضوابط أشغال الوظائف عند التعيين والتي قضى

البند (أولاً) منها لزوم الاعلان عن الوظائف الشاغرة في صحيفة يومية في لوحة إعلانات كل وزارة والدائرة المختصة....)^{٨٩}

المطلب الثالث: اثر عدم التمييز بين الموظفين استناداً الى حرية التعبير عن الرأي

تبدأ الحياة الوظيفية للموظف منذ مباشرته في الوظيفة وحتى انتهاء علاقته الوظيفية بأحدى وسائل انتهاء العلاقة الوظيفية ،وعليه فأن ضمانته حرته في التعبير عن الرأي ينبغي ان ترافق الموظف طيلة حياته الوظيفية ، التي تعترضها من دون شك عوارض ومتطلبات عديدة يكون الموظف والادارة طرفان مشتركان فيها ،وعليه فأن ضمانته حرية الموظف في التعبير عن رأيه يتعين ان ترافقه ليس فقط عند اختياره وانما تمتد طيلة حياته الوظيفية وماينبغي ان تحاط به من ضمانات تكفل له الحصول على الترقية الوظيفية فضلاً عن الضمانات المقررة في مجال التأديب ^{٩٠}.

وتلعب تقارير التقييم في بعض الانظمة الوظيفية دور فاصل في حصول الموظف على الترقية الوظيفية لذا ينبغي ان تحاط عملية التقييم بجملة من الضمانات التي تكفل له موضوعية وحيادية هذه التقارير وبما يضمن للموظف حرته في التعبير عن الرأي وعليه سنتولى في الفرع الاول من هذا المطلب بيان أهمية تقارير التقييم ودورها في ضمانته ممارسة الموظف لحرته في التعبير عن الرأي وموقف القوانين المقارنة من ذلك ثم نعرض في الفرع الثاني لموقف المشرع العراقي من ضمانات ترقية الموظف وعلى النحو الاتي:

الفرع الاول : اهمية تقارير التقييم ودورها في ضمانته ممارسة الموظف لحرية التعبير عن الرأي

تعد الوظيفة العامة تكليف تفرض على شاغلها مجموعة من الواجبات والمسؤوليات ، ويقوم الموظف العام بواجباته تحت اشراف رئيسه المباشر الذي يمارس عليه سلطته في الرقابة والاشراف والمحاسبة على حسن الاداء ، والمصلحة العامة تقتضي باسناد الوظائف الى الاكفاء القادرين على تحمل المسؤولية لذلك يتعين ان تكون هنالك معايير موضوعية لتقدير كفاءة الموظف ومعرفة مدى صلاحيته للتزقي الى وظائف اعلى.

وتلعب تقارير التقييم دوراً مهماً في ترقية الموظف وما يمكن ان تتعذر به الادارة من حجج بهذا الخصوص لاتستند فقط الى كفاءة الموظف فحسب بل تتخذ من آرائه وافكاره السياسية اسباب لاستبعاده عن الترقية اوتأخير منحها اياه.

ويعرف البعض تقارير التقييم^{٩١} بأنها تحليل دقيق لما يؤديه الموظف من واجبات وما يتحمله من مسؤوليات بالنسبة للوظيفة التي يشغلها، ثم تقييم هذا الاداء تقييماً موضوعياً وفقاً لنظام واف يكفل تسجيل عمل كل فرد ووزنه بمقياس دقيق وعادل بحيث يكون التقدير في النهاية ممثلاً للكفاية الحقيقية للعامل وذلك خلال فترة زمنية معينة^{٩٢}. وقد اشترط القضاء الاداري في مصر الحيدة في الرئيس الاداري الذي يتولى وضع تقرير التقييم حتى يكون هنالك اطمئنان على عدالته وتجرده من الميل والتأثير فأذا كان بين الموظف والرئيس المباشر خصومة قائمة فإن ذلك يستوجب تنحي الرئيس المباشر عن الاشتراك في وضع تقرير الكفاية من تلقاء نفسه دفعاً للحرج عنه وعن الموظف الذي سيوضع التقرير بحقه وإلجبر على ذلك بناء على طلب الموظف^{٩٣}. وتزداد اهمية قرارات التقييم من الدور الكبير الذي يعول عليها في مدى استحقاق الموظف للترقية الوظيفية من عدمها، إذ تتوقف الترقية في النظام الفرنسي^{٩٤} على اساسين متلازمين هما الاقدمية والتقدير الذي حصل عليه الموظف في السنوات السابقة على الترقية، وتبدو اهمية التقرير في تحديد مصير الترقية بالنسبة للموظف، فمن شأن التقرير زيادة عدد السنين المطلوبة للترقية، او انقاصها بالنسبة للموظف.^{٩٥}

ويرتب المشرع المصري اثار قانونية هامة على تقارير الكفاية سواء في مجال الترقية بالاختيار أو منح العلاوة التشجيعية أو منح شهادات التقدير أو الحرمان من نصف العلاوة الدورية أو الحرمان من الترقية أو النقل لوظيفة اخرى أو الفصل من الخدمة او إعادة التعيين في الوظيفة^{٩٦}.

وفي حقيقة الامر أن النصوص والتطبيق سواء في ظل القانون المصري أو الفرنسي قد منحت الموظف قدراً وثيراً من الحماية في مجال تقدير كفايته، فتمثل علنية التقرير واعتماده من لجان شؤون العاملين في مصر او حق الموظف في الطعن عليه أمام اللجنة الادارية المتساوية في فرنسا وحق الموظف في مصر في الطعن على التقرير امام لجنة التظلمات، فضلاً عما أستقر عليه قضاء مجلس الدولة المصري والفرنسي من اعتبار التقارير قرارات إدارية يجوز الطعن عليها، كل ذلك يمثل ضمانات جوهرية لحماية الموظف العام، وبالتالي حماية حريته في ابداء آرائه نظراً لما للتقرير من أثر حيوي وفعال على أهم المزايا الوظيفية وهي الترقى^{٩٧}.

الفرع الثاني : موقف القانون العراقي من ضمانات الترقية الوظيفية

تتباين اهمية تقارير التقييم في التشريع العراقي باختلاف نوع الحقوق الوظيفية وان حصول الموظف العام على حقوقه المادية والزيادات في الراتب تعتمد في احوال مختلفة على التوصيات التي

يرفعها رئيسه الاعلى فضلاً عن الشروط الاخرى التي نص عليها قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ النافذ المعدل وقانون رواتب الموظفين رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ النافذ المعدل^{٩٨} ويمكن تحديد هذا التباين على النحو الاتي :

أولاً: العلاوة يمكن تعريف العلاوة بانها مبلغ من المال يضاف الى الراتب الاساس للموظف^{٩٩} وكانت المادة ٥ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ قبل الغائها بالقانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ تعلق منح العلاوة السنوية للموظفين من شاغلي الدرجتين الثانية والاولى من الدرجات الوظيفية على صدور توصية من الرئيس المباشر للموظف يصادق عليها الرئيس الاعلى التالي بسبب فيها ان خدمات الموظف المستحق للعلاوة كانت مرضية من جميع الوجوه خلال السنة^{١٠٠}، وقد اشترطت تعليمات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ الخاصة بالعلاوة السنوية، ان تكون توصية الرئيس المباشر بموجب تقرير سري يتوخى فيها الدقة والمصلحة العامة عند تثبيت المعلومات وان لا يكون مجرد عمل شكلي يباشره الرئيس بانقضاء المدة المحددة قانونا بقصد منح العلاوة وقررت هذه التعليمات مسؤولية الرئيس الاعلى عن صحة المعلومات المقدمة من كونها صورة صادقة عن كفاءة الموظف وخلقه^{١٠١} ومنح قرار رقم ٣٧٨ لسنة ١٩٨٧ والتعليمات الصادرة بالاستناد اليه سلطة تحكيمية واسعة للوزير المختص ونيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة بمنح نسبة معينة من العلاوة السنوية او حجبها كاملة في حالة عدم قيام الموظف بواجبات وظيفته بصورة مرضية^{١٠٢} اما قانون الرواتب رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ النافذ لم يشترط لمنح العلاوة للموظف سوى اكماله لسنة واحدة في الخدمة الوظيفية^{١٠٣} وعليه فان حصول الموظف على العلاوة السنوية استناداً الى المادة ٥ من قانون الرواتب رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ أضحى حقاً يستمده الموظف من القانون مباشرة ولا تملك جهة الادارة اتجاهاه سوى سلطة مقيدة بهذا الخصوص ولا يكون لها انقاصها او تأجيل منحها إلا بموجب شروط معينة ، وعليه لا يمكن الحديث في ظل الاوضاع القانونية الحالية عن أي أثر للتوصية التي يرفعها المسؤول بشأن اوضاع الموظف وكفائته على حصوله على العلاوة من عدمه.

ثانياً: الترفيع والترقية مما يؤخذ على تشريعات الخدمة المدنية العراقية عدم تمييزها بين الترفيع والترقية وما استتبعه من عدم التمييز بين شروط وأثار كلاً منهما ، كما يؤشر الخلط ذاته على القرارات الصادرة من مجلس شوري الدولة بهذا الخصوص^{١٠٤} ، وحدد نص المادة السادسة من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨^{١٠٥} شروطاً لترقية الموظف منها ثبوت قدرة وكفاءة الموظف على اشغال الوظيفة المراد ترفيعه اليها بتوصية من رئيسه المباشر ويصادق عليها الرئيس الاعلى

وبذلك فإن للرئيس المباشر هنا سلطة تقديرية واسعة في تحديد كفاءة الموظف وقدرته وبالتالي استحقاقه للترفيه من عدمه.

ويتم التحقق من شرط الكفاءة والمقدرة عن طريق التقرير السري الواجب تقديمه بحق الموظف المرشح للترفيه عملاً بحكم الفقرة ١ من المادة ٣٠ من قانون الخدمة المدنية^{١٠٦} وتتولى اللجنة المشكلة بموجب المادة (٧) من قانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ ترشيح الموظفين للترفيه بعد التحقق من توافر الشروط المقررة قانوناً للترفيه .

وامام هذا الدور التقديري الواسع للإدارة في تحديد صلاحية الموظف للترفيه من عدمها فإن قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل لم يحدد صراحة اي ضمانه للموظف بهذا الخصوص كحقه في الاطلاع على تقرير كفائه او اسباب رفض اوتأجيل ترفيحه أو آلية الاعتراض على ذلك ، إلا انه يلاحظ ان المادة ٢٣ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ ألزمت لجنة الترفيعات بتبليغ الموظف الذي لم يتم ترشيحه للترفيه وله الاعتراض لدى الوزير المختص خلال عشرة ايام من تاريخ التبليغ ويكون قراره نهائياً^{١٠٧} ويرى جانب كبير من الفقه ضرورة ان يكون الاعتراض على قرار لجنة الترفيع امام محكمة قضاء الموظفين كونه قرار يمس حقوق الخدمة^{١٠٨} ونحن بدورنا نؤكد على ضرورة منح القضاء دور كبير في الرقابة على هذا الجانب المهم من حقوق الموظف وعدم اطلاق يد الادارة بصورة تحكيمية بهذا الخصوص خصوصاً ان قرارات التقييم وعلى وفق مأسقر عليه الفقه المقارن هي قرارات إدارية يمكن الطعن بها أمام القضاء الاداري ، في ضوء ماتقدم نلاحظ مدى اهمية ان يحاط بموضوع ترفيع الموظف بضمانات حقيقية تتمثل بضرورة اطلاع الموظف على تقارير كفائه خصوصاً اذا كانت تقاديره متدنية بهذا الخصوص وان يكون له التظلم من قرار تقديره، وان تتبع الادارة في تقديرها لكفاءة موظفيها وصلاحيتهم للترفيه الاساليب الموضوعية وان تعتمد على معايير كفاءة واقعية، وان يعطى واضع التقرير الوقت الكافي لوضعه وعدم النظر الى تقارير الكفاية كمجال للانتقام من الموظف محل التقييم ، ودون ان يكون هنالك اساءة الى الموظف بسبب ارائه وممارسته لحرية في التعبير عن رأيه وان يفعل قانون مجلس الخدمة الاتحادي بتشكيل المجلس ليمارس دوره كجهة اختصاص فيما يتعلق بترقية الموظفين وفقاً لمعايير المهنية والكفاءة . ولاينكر الدور المهم للرقابة القضائية الفعالة للقضاء الاداي بهذا الخصوص.

الخاتمة

لاتزال 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 وإعمال المبادئ الوظيفية بما يكفل تحقيق أعلى مستوى في أداء الأجهزة الإدارية، ومن أهم هذه المبادئ هو مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة إذ يلعب هذا المبدأ دوراً أساسياً في تحقيق جودة الأجهزة الحكومية من خلال انتقاء العناصر ذات الكفاءة العالية وبمعايير موضوعية ومهنية مجردة.

ومن جانب آخر يعد مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة الضمانة الأكيدة للأفراد في التمتع بحرياتهم الأساسية وعلى رأسها حرية التعبير عن الرأي، فالمساواة تعد اليوم مبدأ دستورياً والتوظيف حق تكفله أغلب الدساتير لمواطنيها، فضلاً عن كون حرية التعبير عن الرأي تعد من أهم الحريات الفكرية، لذا فإن تعبير الأفراد عن آرائهم ومعتقداتهم ينبغي أن لا يكون سبباً في استبعادهم من مجال الوظيفة العامة، وعليه توصلنا إلى 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 الأفراد ذوي المراكز القانونية المتماثلة.
- ٢- يعد الحصول على الوظائف العامة حقاً دستورياً تنص عليه أغلب الدول في دساتيرها، ويجري تنظيمه من خلال إصدار قوانين منظمة للوظيفة العامة وشروط الانخراط فيها والطرق المتبعة في ذلك فضلاً عن واجبات الموظفين وحقوقهم وضمانات حصولهم على هذه الحقوق.
- ٣- إن تمتع الموظف بحريته في التعبير عن الرأي بمختلف الوسائل المتاحة كونه مواطناً يتمتع بممارسة حرياته كافة، ينبغي أن 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 أفراد غير معينين بذواتهم يجري اختيار الأكفأ والأفضل من بينهم إعمالاً لمبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة وضرورة حصول الأفضل من بين المتقدمين على الوظيفة العامة بدون محاباة أو تمييز بسبب الانتماء الطائفي أو الحزبي.
- ٥- تحدد القوانين الوظيفية طرقاً لاختيار الموظفين وبما يكفل تحقيق تكافؤ الفرص المتساوية للجميع، إذ انحسرت وبشكل ملحوظ في القوانين الحديثة طريقة الاختيار المباشر للموظفين من قبل الإدارة وظهرت بدلاً عنها طريقة المسابقة وأجراء الاختبارات، وتعد هذه الوسائل أحد الضمانات الكفيلة في

حماية حق الموظف العام في حريته في التعبير عن رأيه من خلال أعمال مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة وبالتالي اختيار العناصر الكفؤة بصرف النظر عن الآراء السياسية والمعتقدات والانتماءات الطائفية او الدينية .

٦- تلعب تقارير التقييم الوظيفية دوراً أساسياً في حصول الموظف على حقوقه في الترفيع والترقية، وتخضع هذه التقارير للمراجعة الادارية والقضائية ضماناً لمشروعيتها وعدم انحراف الادارة في سلطتها بهذا الخصوص ولهذا ينبغي ان لا تستعمل هذه التقارير كسلاح لمحاربة الموظفين بسبب آرائهم ومعتقداتهم وبالتالي تكون اداة تعسفية بيد الادارة لحرمانهم من حقوقهم.

ثانياً: التوصيات

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

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 اتحادي يقوم على اساس المحاصصة سوف يكرس الواقع المترجع للوظيفة العامة ولن يكون أكثر من حلقة تجسد البيروقراطية والروتين الحكومي الذي تعيشه أغلب الادارات الحكومية في الوقت الحاضر .

٣- الاسراع بسن مشروع قانون الخدمة المدنية الذي لايزال مكون 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 .

٥- ضرورة الحد من طريقة الاختيار المباشر من قبل الادارة للتعيين في الوظائف القيادية كوظيفة المدير العام ،وجعل الترشيح لهذه الوظائف مفتوحاً أمام الجميع في ضوء الشروط والمؤهلات المطلوبة على ان يتم الاختيار استناداً الى مبدأ تكافؤ الفرص .

٦- نقتراح إضافة مادة الى قانون الاحزاب تمنع الموظفين في الوظائف القيادية من المدراء العاملين والدرجات الخاصة من الانتماء الى الاحزاب السياسية وذلك لتحقيق حيادية المرافق العامة وإبعادها عن التدخلات السياسية والحزبية .

الهوامش

- ^١ د.حميد حنون خالد ، حقوق الانسان ، مكتبة السنهوري ،بغداد ، ط١ ، ٢٠١٣، ص١١٦ .
- ^٢ أشرف محمد أنس جعفر ، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة ، دار الجامعة الجديدة – الاسكندرية ٢٠١١، ص٤٥ .
- ^٣ سورة الحجرات الاية ١٣ .
- ^٤ أشرف محمد انس جعفر ،المصدر السابق، ص٤٥ .
- ^٥ إعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي الصادر في عام ١٧٨٩ منشور على الموقع الالكتروني www.constituteproject.com
- ^٦ عبد الزهرة ناصر الدليمي ،مجلس الخدمة وأهميته في الوظيفة العامة،رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون والسياسة ،جامعة بغداد ، ١٩٧٣، ص١٥٦ .
- ^٧ د.فاروق عبد البر ، دور المحكمة الدستورية في حماية الحقوق والحريات ، القاهرة ٢٠٠٢، ص٢٧٢
- ^٨ د.ثروت بدوي ،النظم السياسية،التنظيم السياسي ، القاهرة –دار النهضة ، بدون سنة طبع ،٤٤٤-٤٤٦ .
- ^٩ الاعلان العالمي لحقوق الانسان منشور على الموقع الرسمي للامم المتحدة www.un.org تاريخ الزيارة ٢٠١٦/٧/٢٥ .
- ^{١٠} العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية منشور على الموقع الرسمي للامم المتحدة www.un.org تاريخ الزيارة ٢٠١٦/٧/٢٥ .
- ^{١١} الأمم المتحدة، الجمعية العامة،مجلس حقوق الإنسان دورته المنعقدة في ٢١،ديسمبر،٢٠١١، منشور على موقع الامم المتحدة،حقوق الانسان مكتب المفوض السامي، www.ohchr.org تاريخ الزيارة ٢٠١٦ /٧ /٢٥ .
- ^{١٢} الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ وتعديلاته مع نص ديباجة دستور ١٩٤٦ منشور على الموقع الالكتروني www.constituteproject.org تاريخ الزيارة ٢٠١٦/٧/٢٨
- ^{١٣} الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤ منشور على الموقع الالكتروني www.constituteproject.org تاريخ الزيارة ٢٠١٦/٧/٢٨ .
- ^{١٤} انظر المواد ١٦و(٢٢/أولاً) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ .
- ^{١٥} د.سامي جمال الدين ، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين ، منشأة المعارف الاسكندرية ، ط١، ٢٠٠٥، ص٢٣٠ .
- ^{١٦} علي عبد الفتاح،الموظف العام وممارسة الحرية السياسية،دار النهضة العربية،القاهرة ، ط١، ٢٠٠٢، ص ٢١٣ .
- ^{١٧} د.حميد حنون خالد ،المصدر السابق ، ص١١٠ .
- ^{١٨} علي عبد الفتاح ، المصدر السابق ، ص٢١٥ .
- ^{١٩} شمس الدين بشير الشريف ، مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العمومية في التشريع الجزائري ،رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر –كلية الحقوق والعلوم السياسية،الجزائر،٢٠١٠، ص٤٨
- ^{٢٠} د.محمد يوسف المعداوي ،دراسة في الوظيفة العامة في التشريع الجزائري والنظم المقارنة ،دار المطبوعات الجديدة،الجزائر، ١٩٨٤، ص٥٤ ، أشار اليه شمس الدين بشير ، المصدر السابق، ص٤٨ .
- ^{٢١} يشير عدد من الباحثين المتخصصين في مجال حقوق الانسان الى ان الحق في المساواة يظهر بمظاهر متعددة منها المساواة امام القانون ، المساواة امام القضاء ، المساواة امام المرافق العامة والمساواة امام الواجبات والاعباء العامة وهو ما ينتج عنه المساواة بتحمل العبء الضريبي والمساواة باداء الخدمة العسكرية للتفصيل أكثر راجع د.حميد حنون خالد، المصدر السابق، ص١١٦-١٢٠ و.د.شحاته ابو زيد ، مبدأ المساواة في الدساتير العربية ، القاهرة، ٢٠٠١، ص٤٥ .
- ^{٢٢} شمس الدين بشير الشريف ، المصدر السابق، ص٦٩ .

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

٢٤ محكمة القضاء الاداري المصرية قضية رقم ٥٥٠، س٥ في ٨/مارس/س٧، أشار اليه صبري جليبي احمد عبد العال، المصدر السابق، ص ٨٤.

٢٥ يمكن استثناء بعض الدول بهذا الخصوص كسويسرا وفلندا التي تأخذ بالنظام الامريكي في الجدارة الوظيفية.

٢٦ من المعلوم ان النظام الاوربي يتبنى النظرية الشخصية في ترتيب الوظائف، وعليه فإن الوظيفة العامة تعد مهنة دائمة ينخرط فيها الموظف ويرتبط بها طيلة حياته الوظيفية الى حين بلوغه السن القانونية للتقاعد.

٢٧ بدأت الدعوات الى اعتماد نظام الجدارة في عهد الرئيس جرانت ومن ثم الرئيس هايس الى ان صدر في عهد الرئيس آرثر في عام ١٨٨٣ قانون بندلتون Pendelton Act او ما يعرف بقانون تحسين الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الامريكية، إذ انشئت بموجب هذا القانون لجنة للخدمة المدنية تتولى فحص مؤهلات المرشحين لبعض الوظائف العامة وتحديد من يصلح من عدمه، وفي عهد الرئيس روزفلت وتحديد في العام ١٩٤٠ صدر قانون رامز بيك Ramspeck Act، اذ توسع نطاق هذا القانون ليشمل حوالي ٨٨% من الموظفين في الولايات المتحدة. محمد انس قاسم، نظام الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، أشار اليه محمد جليبي احمد عبد العال، المصدر السابق، ص ١١٤.

٢٨ د.شباب توما منصور، الالتحاق في الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، العدد الاول، مارس، ١٩٦٩، ص ٣٠٣.

٢٩ يمكن تأشير جملة من هذه الاسباب تتعلق بشروط اختيار اعضاء المجلس إذ أشارت الفقرة الاولى من المادة الخامسة والعشرون بأنه (يجب ان يكون رئيس وأعضاء مجلس الخدمة ممن لهم خبرة ممتازة ومن كبار الحكام أو الاساتذة والعمداء والاطباء والاحصائيين والمهندسين ذوي الاختصاص او الموظفين الذين يحملون شهادة عالية، ويشترط في هؤلاء أن تكون لهم خدمة لا تقل عن خمس سنوات.... ولا تقل درجتهم عن الدرجة الثانية من درجات الخدمة المدنية أو ممن يستحقون هذه الدرجة من غير الموظفين ذوي الكفاءة والخدمات الممتازة)، فضلاً عن الضمانات التي احاطت بالمشروع بها أعضاء المجلس، وكذلك ماقرره القانون من كون المجلس هيئة مستقلة عن جميع الوزارات ويرتبط بمجلس الوزراء ويكون مسؤولاً أمامه، للتفصيل اكثر راجع د.شباب توما منصور، المصدر السابق، ص ٣١٨.

٣٠ أنظر بهذا الخصوص د.رياض عبد عيسى، اسس القانون الاداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٣٤٣ ود.يوسف اليباس، المرجع العلمي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني، دار التقني للطباعة والنشر، بغداد ط ١، ١٩٨٤، ص ٦٦.

٣١ (يؤسس مجلس، يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادي، يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية، بما فيها التعيين والترقية، وينظم تكوينه واختصاصاته بقانون) المادة ١٠٧ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٣٢ نشر قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ في الوقائع العراقية العدد ٤١١٦ في ٦/٤/٢٠٠٩.

٣٣ أنظر المادة الثالثة من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

٣٤ د.مازن ليلو / بحث بعنوان المساواة المدنية وتولي الوظائف العامة/ منشور على موقع بنت الرافدين www.brob.org تاريخ الزيارة ١/٨/٢٠١٦.

٣٥ للتفصيل أكثر انظر معالم سعاد، ضمانات حق الانسان في تولي الوظائف العامة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية _ جامعة محمد خضير، الجزائر، ٢٠١٣، ص ٣٦.

٣٦ د.حميد حنون خالد، المصدر السابق، ص ١١٨.

٣٧ د.شحاته أبو زيد شحاته، المصدر السابق، ص ٣٣.

٣٨ د.حميد حنون خالد، المصدر السابق، ص ١١٦.

٣٩ د.سامي جمال الدين، المصدر السابق، ص ٢٢٩.

٤٠ د.شباب توما منصور، المصدر السابق، ص ٣٠٨.

٤١ د.سامي جمال الدين، المصدر السابق، ص ٢٣٠.

٤٢ د.شباب توما منصور، المصدر السابق، ص ٣٠٩.

٤٣ للتفصيل أكثر بشأن التطور التاريخي لحق التوظيف في الدساتير العراقية أنظر د.حميد حنون خالد، المصدر السابق، ص ٢٠٨-٢٠١١.

٤٤ للتفصيل اكثر أنظر د.شباب توما منصور، المصدر السابق، ص ٣٢٤.

٤٥ نشر قرار ٩٦٦ الصادر في ١٩٧٩/٨/٢ المعنون بإلغاء مجلس الخدمة العامة في الوقائع العراقية العدد ٢٧٢٦ في ١٩٧٩/٨/٢٠.

٤٦ نشرت تعليمات تشكيل لجان للتعين في ديوان كل وزارة رقم ١١٩ الصادرة في ١٩٧٩/٨/٢ في الوقائع العراقية العدد ٢٧٤٤ في ١٩٧٩/١٢/١٠.

^{٤٧} للتفصيل أكثر بشأن التشريعات المتعلقة بالتعيين وإعادة التعيين دمصدق عادل طالب ،الوسيط في الخدمة المدنية، ج١، دار السنهوري ،بغداد، ٢٠١٥، ص ١١٥ ومابعدها.

^{٤٨} جمال ناصر جبار الزيدوي ، طرق اختيار الموظفين وتطبيقاتها في العراق، بحث منشور على الموقع الالكتروني

www.hamoud.org تاريخ الزيارة ٢٠١٦/٨/١.

^{٤٩} قرار مجلس شورى الدولة رقم ٩٣ الصادر في كانون الاول ٢٠٠٦ اشارت اليه د.وفاء عبد الفتاح ، الحقوق السياسية للموظف العام ومدى تمتعه بها ، أطروحة دكتوراه مقدمة الى المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية والادارية والاقتصادية ،الجامعة اللبنانية ، ص ١٠٥.

^{٥٠} قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٠٠٧/١٧ منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لسنة ٢٠١٠، ص ٦٨.

^{٥١} د.وفاء عبد الفتاح ، المصدر السابق، ص ١٠٦.

^{٥٢} للتفصيل أكثر بشأن هذه التعاريف انظر ختام حمادي محمود، وسائل حرية التعبير عن الرأي وضماناتها (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون –جامعة بغداد، ٢٠١٦، ص ٦ و٧.

^{٥٣} د.حميد حنون خالد ، المصدر السابق، ص ٨٤.

^{٥٤} طارق حسنين الزيات ، حرية الرأي لدى الموظف العام ،إطروحة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق ،جامعة القاهرة –كلية الحقوق ،١٩٩٧، ص ٨.

^{٥٥} محمد نجم جلاب ، حرية الموظف في التعبير عن الرأي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون –الجامعة المستنصرية ،٢٠١٣، ص ٨٠.

^{٥٦} طارق حسنين الزيات ، المصدر السابق ، ص ٢١.

^{٥٧} وقد سجل مجلس الدولة رفضه التفرقة بين المتقدمين للتعيين كقضاة شرعيين بسبب اعتناقهم للمذهب المالكي وقرر الغاء قرارات الادارة بهذا الخصوص، الطعن رقم ٦٦٣ لسنة ٦ ق في ١٩٥٣/٥/٢٨ ج٧ ص ٧٠١.

^{٥٨} للتفصيل أكثر انظر د.طارق حسنين الزيات ،المصدر السابق ،ص ٤٠-٤٨.

^{٥٩} للتفصيل أكثر انظر د.حميد حنون ، المصدر السابق، ص ١٨٥.

^{٦٠} انظر بهذا الخصوص المادة (٣) والمادة (٦) من قانون الانتخابات العراقي ذي الرقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥، الوقائع العراقية، ع ٤٠١٠، في ٢٣/١١/٢٠٠٥.

^{٦١} علماً ان قانوني الانضباط الملغيين للعامين ١٩٢٩ و ١٩٣٦، كانا ينصان على حظر انتماء الموظف العام إلى الأحزاب السياسية والاشتراك بأية مظاهرة أو إضراب أو اجتماع لانتقاد أعمال الحكومة، انظر بهذا الخصوص المادة (٣ / الفقرة ٥) من القانون الأول والمادة (٤/الفقرة ٢/ و) من القانون الثاني .

^{٦٢} من ذلك المادة ١٣١ من قانون العقوبات العسكري رقم ١٣ لسنة ١٩٤٠ ، وكذلك نص الفقرة ١ من المادة ٥٢ ممن قانون السلطة القضائية رقم ٢٦ لسنة ١٩٦٣.

^{٦٣} تنص المادة (٣٩) من دستور ٢٠٠٥ على

(اولاً - حرية تأسيس الجمعيات والاحزاب السياسية، أو الانضمام اليها مكفولة، وينظم ذلك بقانون .

ثانياً - لايجوز اجبار احد على الانضمام إلى اي حزب أو جمعية أو جهة سياسية، أو اجباره على الاستمرار في العضوية فيها).

^{٦٤} د.وفاء عبد الفتاح عواد ،المصدر السابق، ص ٧٤ .

^{٦٥} نشر قانون الاحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥ في الوقائع العراقية العدد ٤٣٨٣ في ١٢/١٠/٢٠١٥.

^{٦٦} أنظر المواد ٤، (٩/خامساً) من قانون الاحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥ .

^{٦٧} د.طارق حسنين الزيات ، المصدر السابق ، ص ١٥١.

^{٦٨} د.علي عبد الفتاح ، المصدر السابق، ص ٢٢٣.

^{٦٩} صدر في عام ١٩٣٩ في الولايات المتحدة الامريكية قانون Hatach act محرماً الالتحاق في الوظائف العامة كل من يثبت انتماءه الى حزب او منظمة تعادي الشكل الدستوري للدولة ، كما تحظر دول كبلجيكا وكندا وسويسرا الالتحاق

بالوظائف العامة كل من ينتمي الى الحزب الشيوعي كما تفعل ذلك المانيا بالنسبة للفاشية والنازية الجديدة للتفصيل اكثر انظر د.علي عبد الفتاح ، المصدر السابق، ص ٢٣٠.

٧٠ انظر المادة الخامسة من قانون حقوق وواجبات الموظف العام الفرنسي (Nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire) Art5 Loi83-634

٧١ انظر المادة (٦) قانون حقوق وواجبات الموظف العام الفرنسي (Nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire) وكذلك القانون ١١ فبراير ١٩٨٤ الخاص بالنظام العام للموظفين .
٧٢ د.طارق حسنين الزيات ، المصدر السابق، ص ١٥٣ .

٧٣ تنص المادة ٢٠ من قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين المدنيين في الدولة المصري النافذ: يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف: ١- ان يكون متمتعاً بالجنسية المصرية أو جنسية إحدى الدول العربية التي تعامل جمهورية مصر بالمثل بالنسبة إلى تولى الوظائف العامة. ٢- أن يكون محمود السيرة حسن السمعة. ٣- ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية في إحدى الجرائم المنصوص عليها في القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره ، ومع ذلك اذا كان الحكم مشمولاً بوقف تنفيذ العقوبة جاز تعيين العامل بعد موافقة السلطة المختصة .و.اذا كان قد حكم عليه لمرة واحدة فلا يحول دون التعيين إلا إذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن تعيين العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل. ٤- ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بقرار أو حكم تأديبي نهائي ما لم تمض على صدوره أربع سنوات على الأقل. ٥- ان يكون مستوفياً لاشتراطات شغل الوظيفة. ٦- أن تثبت لياقته الصحية للوظيفة بمعرفة المجلس الطبي المختص، وذلك فيما عدا العاملين المعيّنين بقرار من رئيس الجمهورية ويجوز الإعفاء منها بقرار من السلطة المختصة بالتعيين. ٧- أن يختار الامتحان المقرر لشغل الوظيفة. ٨- ألا يقل السن عن ست عشرة سنة. ٩- أن يكون ملماً بالقراءة والكتابة .

٧٤ حكم المحكمة الادارية العليا في ١٩٦٢/٤/٢١ في الطعن ١٦٩٣ لسنة ٦ ق مجموعة ٧ العدد الثاني ص ٦٦٣ ، أشار اليه طارق حسن الزيات ، المصدر السابق، ص ١٥٥.
٧٥ ان الشروط المذكوره اعلاه تتعلق بأهلية المرشح للوظيفة ، والى جانبها فان المشرع العراقي اشترط شروط خاصة بالوظيفة وهي وجود درجة شاغرة في الملاك فضلاً عن ضرورة صدور امر التعيين من السلطة المختصة قانوناً بذلك.

٧٦ نود الإشارة الى ان قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٧٣٠ لسنة ١٩٧٩ قد ألغى اي نص يشترط للتعين او اعادة التعيين في دوائر الدولة تقديم شهادة عدم المحكومية ويستعاض عنها باقرار يقدمه صاحب الشأن يتضمن عدم الحكم عليه بعقوبة السجن المؤبد او المؤقت او الحبس لمدة تزيد على سنة ، فاذا كان محكوم عليه باحدى هذه العقوبات فعليه ان يرفق نسخة من القرار او الحكم الصادر بحقه، للتفصيل اكثر بشأن التعديلات التي طالت شرط حسن السمعة والسلوك في التشريع العراقي يراجع د.مصعد عادل ، المصدر السابق، ص ٩٦-١٠١
٧٧ د.محمد علي بديرو.د.عصام عبد الوهاب و.دمهدي السلامي ، مبادئ واحكام القانون الاداري ،بغداد ١٩٩٢، ص ٣٠٨.

٧٨ د.رياض عبد عيسى الزهيري ، المصدر السابق، ص ٣٣٢.

٧٩ د.وفاء عبدالفتاح عواد ، المصدر السابق، ص ٧٩.

٨٠ د.طارق حسنين الزيات ، المصدر السابق، ص ١٦٦.

٨١ يشير العديد من الباحثين الى ان هنالك اساليب اخرى لاختيار الموظفين تتنوع بين طريقة الانتخاب وطريقة الاعداد الفني المسبق او التعيين باسبقية التخرج للتفصيل راجع صبري جليبي عبد العال، المصدر السابق، ص ٤٣-٤٤ .

٨٢ للتفصيل اكثر انظر د.محمد سليمان الطماوي ، طرق اختيار الموظفين ، بحث منشور في مجلة العلوم الادارية، ص ٧، ع ٣٦، سنة ١٩٦٤، ص ١٩٤ .

٨٣ د.طارق حسنين الزيات ، المصدر السابق ، ١٩٠ .

٨٤ يسري قانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ على الوظائف من درجة مدير عام أو الدرجة العليا أو الدرجة الممتازة الأعلى، وما يعادلها التي يرأس شاكلها وحدات أو تقسيمات تنظيمية من مستوى إدارات عامة أو إدارات مركزية أو قطاعات ومافي مستواها (المادة ١/أ) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ بشأن الوظائف المدنية القيادية.

٨٥ صبري جليبي عبد العال ، المصدر السابق ، ص ١٦٩ .

٨٦ د.شباب توما منصور ، القانون الاداري -الكتاب الثاني ، جامعة بغداد ، ط ١، ١٩٨٠، ص ٣١٥ .

- ٨٧ طارق حسنين الزيات ، المصدر السابق ، ص ١٧١ .
- ٨٨ د.انور احمد السراج ،نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام،مكتبة النهضة العربية، ١٩٨٣، ص ١١٨-١١٩ .
- ٨٩ قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية /٤٥انضباط/ تمييز/٢٠٠٦/ في ٢٠٠٦/٣/٦، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة ، ط١-٢٠٠٨، ٣٢٩ .
- ٩٠ سنقصر دراستنا على ضمانات ترقية الموظف وعدم الخوض في الضمانات التأديبية وذلك لتناوها في دراسات متخصصة .
- ٩١ هنالك تسميات متعددة تطلق على تقييم الاداء الوظيفي منها:تقدير الكفاية ،تقدير الجدارة ،تقدير الاداء ،تقرير الكفاية .
- ٩٢ د.محمد سعيد حسين أمين /تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة /دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٤، ص ٩ .
- ٩٣ قرار المحكمة الادارية العليا في مصر ،الطعن رقم ٣١١ لسنة ٣٧ ق جلسة ١٩٩٧/٣/١٥ اشار اليه د.محمد سعيد حسين /المصدر السابق /ص ١٤٣ .
- ٩٤ تجدر الإشارة بهذا الخصوص بان النظام الفرنسي يعرف نوعين من الترقية الوظيفية النوع الاول هو الترقية بالدرجة والتي تتم بشكل تلقائي وبدون حاجة لتدخل الرئيس الاداري ، والنوع الثاني هو الترقية بالرتبة والتي تخضع لحرية الاختيار وفي ظل قواعد دقيقة .
- ٩٥ طارق حسنين الزيات ، المصدر السابق ، ص ٢٠٥ .
- ٩٦ محمد سعيد حسين أمين ، المصدر السابق ، ص ٢٠٢ .
- ٩٧ د.طارق حسنين الزيات ، المصدر السابق ، ص ٢٠٤ .
- ٩٨ قانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ الخاص برواتب موظفي الدولة والقطاع العام منشور في الوقائع العراقية رقم العدد: ٤٠٧٤ ، تاريخ ٢٠٠٨/١٢/٥ .
- ٩٩ د.غازي فيصل مهدي ،النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة ، أطروحة دكتوراه ،جامعة بغداد -كلية القانون، ١٩٩٢ ، ص ٦٦ .
- ١٠٠ المادة الخامسة من قانون الخدمة المدنية الملغاة رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ .
- ١٠١ د. غازي فيصل مهدي، المصدر السابق ، ص ٩٠ ود.مصدق عادل ، المصدر السابق ، ص ٢٨٧ .
- ١٠٢ د.غازي فيصل مهدي، المصدر السابق ، ص ٨٩ ود.مصدق عادل ص ٢٩١ .
- ١٠٣ (تمنح العلاوة السنوية للموظف عند أكتماله (١) سنة واحدة في الخدمة الوظيفية مع مراعاة أحكام المادة (٩) من هذا القانون.) نص المادة الخامسة ن قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- ١٠٤ للتفصيل اكثر راجع د.غازي فيصل مهدي ،المصدر السابق ، ص ١٥٩ ود.مصدق عادل، المصدر السابق، ص ٣١٤ .
- ١٠٥ عرفت الفقرة الاولى من المادة السادسة من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل الترفيع بأنه (انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة تقع في الدرجة الأعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي .) وحددت الفقرة ثانيا من المادة ذاتها شروط منح الترفيع .
- ١٠٦ د.غازي فيصل ، المصدر السابق ، ص ١٦٥ .
- ١٠٧ المادة ٢٣ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل .
- ١٠٨ دعصام عبدالوهاب البرزنجي ، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الاداري العراقي ،مجلة العلوم القانونية،المجلد التاسع ، ١٩٩٠، ١٨٥ .

(المصادر)

أولاً : الكتب

- ١- د. أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة ، دار الجامعة الجديدة – الاسكندرية ، ٢٠١١ .
- ٢- د.انور احمد السراج ،نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، مكتبة النهضة العربية ، ١٩٨٣ .
- ٣- د.ثروت بدوي ،النظم السياسية ،التنظيم السياسي ، القاهرة –دار النهضة ، بدون سنة طبع .
- ٤- د.حميد حنون خالد ، حقوق الانسان ، مكتبة السنهوري ،بغداد ، ط١ ، ٢٠١١ .
- ٥- د.رياض عبد عيسى ،اسس القانون الاداري ، مكتبة السنهوري ،بغداد ، ٢٠١٥ .
- ٦- د.سامي جمال الدين ، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين ، منشأة المعارف الاسكندرية ، ط١ ، ٢٠٠٥ .
- ٧- د.شحاته ابو زيد ، مبدأ المساواة في الدساتير العربية ، القاهرة، ٢٠٠١ .

- ٨- د.صبري جبلي احمد عبد العال، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة – دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨.
- ٩- د.علي عبد الفتاح ، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية ،دار النهضة العربية،القاهرة ، ط١، ٢٠٠٢.
- ١٠- د.علي محمد بدير ود.عصام عبد الوهاب ود.مهدي السلامي ، مبادئ واحكام القانون الاداري ،بغداد ١٩٩٢.
- ١١- د.فاروق عبد البر ، دور المحكمة الدستورية في حماية الحقوق والحريات ، القاهرة ٢٠٠٢.
- ١٢- محمد انس قاسم ، نظام الترقيية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الادارة ، دار النهضة العربية ١٩٧٣،
- ١٣- د.محمد سعيد حسين أمين ، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة ،دار النهضة العربية،القاهرة ٢٠٠٤،
- ١٤- د.محمد يوسف المعداوي ، دراسة في الوظيفة العامة في التشريع الجزائري والنظم المقارنة ،دار المطبوعات الجديدة، الجزائر، ١٩٨٤.
- ١٥- د.مصدق عادل طالب، الوسيط في الخدمة المدنية، ج١، دار السنهوري ،بغداد، ٢٠١٥.
- ثانياً: الاطاريح والرسائل**

- ١- ختام حمادي محمود، وسائل حرية التعبير عن الرأي وضماناتها (دراسة مقارنة) ،رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون –جامعة بغداد، ٢٠١٦.
- ٢- شمس الدين بشير الشريف ، مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العمومية في التشريع الجزائري ،رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر –كلية الحقوق والعلوم السياسية،الجزائر، ٢٠١٠.
- ٣- طارق حسنين الزياد ،حرية الرأي لدى الموظف العام ،إطروحة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق،جامعة القاهرة –كلية الحقوق، ١٩٩٧.
- ٤- عبد الزهرة ناصر الدليمي ،مجلس الخدمة وأهميته في الوظيفة العامة،رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون والسياسة ،جامعة بغداد، ١٩٧٣.
- ٥- د.غازي فيصل مهدي ،النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة ، إطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون –جامعة بغداد ، ١٩٩٢.
- ٦- محمد نجم جلاب ، حرية الموظف في التعبير عن الرأي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون –الجامعة المستنصرية، ٢٠١٣.
- ٧- معاليم سعاد ،ضمانات حق الانسان في تولي الوظائف العامة ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية _جامعة محمد خضير (الجزائر)، ٢٠١٣.
- ٨- د.وفاء عبد الفتاح عواد،الحقوق السياسية للموظف العام ومدى تمتعه بها ، أطروحة دكتوراه مقدمة الى المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية والادارية والاقتصادية ،الجامعة اللبنانية ٢٠١٤،

ثالثاً: البحوث والمقالات

- ١- جمال ناصر جبار الزيداوي ، طرق اختيار الموظفين وتطبيقاتها في العراق، بحث منشور على الموقع الالكتروني www.hamoud.org تاريخ الزيارة ١/٨/٢٠١٦.
- ٢- د.شباب توما منصور ،الالتحاق في الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد ، العدد الاول، مارس، ١٩٦٩.

-
- ٣- دعصام عبدالوهاب البرزنجي ، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الاداري العراقي ،مجلة العلوم القانونية،المجلد التاسع ، ١٩٩٠
- ٤- د.مازن ليلو ، المساواة المدنية وتولي الوظائف العامة،بحث منشور على موقع بنت الرافدين www.brob.org تاريخ الزيارة ٢٠١٦/٨/١ .
- ٥- د.محمد سليمان الطماوي ،طرق اختيار الموظفين ،بحث منشور في مجلة العلوم الادارية،س٧،٣٤،سنة ١٩٦٤ .

رابعاً: المجموعات

- ١- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة ،ط١السنة ٢٠٠٨ .
- ٢- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة ،ط١السنة ٢٠١٠ .