التمييز في تولي الوظائف العامة في العراق القائم على مبدأ التجنس وأثره في أهدار المساواة بين الأفراد

((دراسة مقارنة))

د. جنان عبد الرزاق فتاح

كلية المأمون الجامعة - قسم القانون

المقدمة:

مبدأ المساواة من المبادئ السامية التي كافحت البشرية من اجل تأكيدها والمطالبة بها في كل عصور التاريخ. والمساواة بين الناس تعني ان النفس البشرية واحدة لا فرق بين إنسان وآخر فالناس متساوون ولا تميز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو الدين أو اللون فلا فضل لإنسان على آخر. فالناس من جنس واحد وان تعددت الوانهم وقبائلهم فليس لعنصر معين أو سلالة معينة فضل على الآخرين. فالتفاضل في الإنسانية غير موجود وعندما جاء الإسلام حرص على تأكيد المساواة وتقريرها وان الناس سواسية لا فضل لواحد على آخر إلا بالتقوى.

ومبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة يفيد في معناه الشامل الاعتراف للجميع بحق التقدم لاشغال الوظائف الإدارية, أو هو إتاحة الإمكانية إمام جميع المواطنين في الدولة لولوج الوظيفة العامة وطرق بابها فيمن تتوافر فيه شروط الوظيفة الشاغرة, أو هو عدم التمييز بين المواطنين في تولي الوظائف العامة ويكون أساسا لتوليته شروط ومؤهلات عامة تسري على الكافة دون تمييز, والتمييز في تولي الوظائف بأت احد المعوقات والمشاكل التي تحول دون وصول موظفين اكفاء الى مؤسسات الدولة وما يرافق ذلك من سوء ادارة وهدر في المال العام وضياع للوقت والجهد واستنزاف للمال العام وهو ما سنبينه في هذا البحث الذي ستقسم الدراسة فيه على مبحثين وفقاً لخطة البحث الاتية:

Abstract

The distinction between citizens in assuming public office is that one of the problems and obstacles facing different administrative system we study the exclusion of some categories from assuming certain public functions because of race, sex, origin or political opinion by quoting many international charter, treaties and declaration the signatories were bound to a chive and sanctify these rights and liberates as well as contravening, what they are bound to observe internationally and constitutionally because of providing for these rights and liberties within the constitutional document and as result the illegality of such exclusion for its violating the text and the principle of equality provided for in all the international and constitutional charters

Therefore this has become an international and constitutional principle for the same time and produced many results concluded by our study in addition to the suggestion we are willing to inform the researchers and readers in order to bridge the gap among citizens in assuming the public function.

المبحث الاول

مفهوم المساواة في اختيار الموظف العام

لعل من اهم مظاهر المســـاواة في تولي الوظائف العامة هو حق المواطن الصـــالح في شـــغل الوظيفة العامة التي يتقدم لشـغلها ، وحقه في ان يختار لشـغل هذه الوظيفة إذا توفرت شـروطها فيه ، فإذا ما شـغل أحد هذه الوظائف فعلاً فيكون له

الحق في مزايا الوظيفة من النواحي المادية والمعنوية المتمثلة بالعلاوات والترقية بشروطها القانونية, وبمقتضى ذلك سنقسم الدراسة في هذا المبحث على مطلبين يُخصص المطلب الاول لدراسة مفهوم المساواة وطرق اختيار الموظف العام, في حين سنبحث في المطلب الثاني شروط تولي الوظائف العامة في القانون العراقي وكما يأتي:

المطلب الاول

مفهوم المساواة في طرق اختيار الموظف العام

تقتضي المبادى الحديثة في الادارة ان جميع الافراد متساوون في تولي الوظائف العامة بدون اي تمييز بسبب الدين او المعتقد الجنس او المذهب او الوضع الاجتماعي او الاقتصادي, فلا يجوز التمييز بين فئة على حساب فئات اخرى من المواطنين, اي ان تولي الوظائف العامة يتوقف على الكفاءة الإدارية للافراد في تولي الوظائف العامة، ان الصراع الطبقي وتحكم الطبقة الحاكمة ونفور الطبقة الفقيرة في فرنسا في اواخر القرن الثامن عشر أدى إلى ظهور مبدأ المساواة وبالتالي ظهور حركة المفكرين ومن اشهرهم جان جاك روسو صاحب نظرية العقد الاجتماعي الذي نادى بان جميع الافراد متساوون وبان جميع الحقوق التي يتمتعون بها هي سابقة على وجودهم، وان الافراد تنازلوا الى المجموع عن جميع حقوقهم [1]. وسنقسم الدراسة في هذا المطلب على فرعين وفقاً لما يأتي:

الفرع الاول

المساواة في تولي الوظائف العامة

نص الإعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر في 1948/12/10 في المادة السادسة منه على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة وجاءت المادة الحادية والعشرون والمادة الثالثة والعشرون بنفس المعنى ايضاً, كما ان اغلب الدساتير تنص على المساواة في تولي الوظائف العامة . في حين نجد ان البعض الاخر ينص على هذا المبدأ في ديباجته . اما القسم الاخر من الدول فينص عليه في القوانين الوظيفية[2].

اما في العراق فمنذ ولادة اول دستور عراقي عام 1925 نص على مبدأ المساواة فيعتبر هذا المبدأ حجر الزاوية لأي نظام ديمقراطي حر، تجسد هذا المبدأ عندما نص عليه في المادة (6) من الباب الاول من الدستور اعلاه حيث جاء فيه (لافرق بين العراقيين في الحقوق امام القانون وان اختلفوا في القومية والدين واللغة)، وهذا يعني ان جميع العراقيين متساوون في الحقوق امام القانون[3]. و قد توالت الدساتير الجمهورية على النص على مبدأ المساواة وعلى حق كل العراقيين في تولي الوظائف العامة وعلى حقوقهم وحرياتهم، الا ان السؤال الذي يثور هل جميع هذه المبادئ تم تطبيقها على صعيد الواقع ام كانت حبراً على ورق وكان للمحسوبية الاثر المباشر في تعيين المواطنين؟.

كما نص قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في المادة (12) على مبدأ المساواة حيث نصت على ان (العراقيون كافة متساوون في حقوقهم بصرف النظر عن الجنس او الرأي او المعتقد او القومية او الدين او المذهب او الأصل وهم سواء امام القانون)[4].

كما تم النص على مبدأ المساواة في الدستور العراقي الحالي في المادة (14) منه حيث جاء فيها (العراقيون متساوون امام القانون دون تمييز بسبب الجنس او العرق او القومية او الاصل او اللون او الدين او المذهب او المعتقد او الرأي او الوضع الاقتصادي او الاجتماعي) ، وهذا يعني ان نفس الفكرة التي سرت على قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية تسري على الدستور العراقي الحالي، وهذا يدل على ان الدستور نظر الى جميع افراد الشعب نظرة متساوية على الرغم من اختلافاتهم ولم يتبنَ أي تبرير للتمييز سواء كان بسبب الجنس او الدين او اللغة او القومية...الخ.

وخلاصة القول ان لكل فرد في المجتمع الحق في ان يجد عملاً سواء في القطاع الحكومي أم الخاص يكفل له مورداً مالياً لائقاً له ليعيش بحياة مناسبة سواء في أثناء الخدمة أم بعدها بما سيوفره له العمل من مردود مالي ، أو التقاعد بعد نهاية الخدمة إذا كان يعمل لدى الدولة, لذلك فان هذا الاهتمام من قبل الدولة المعاصرة بمحاولة إيجاد عمل لكل فرد فيه فانه يختلف هذا الاهتمام من دولة إلى أخرى تبعاً للنظام السياسي والاقتصادي السائد في هذه الدول وسياسات التوظيف فيها.

---

[1] أزهار صبر كاظم الهاشمي, حق المرأة في تولي وظيفة القضاء في الشريعة والقوانين الوضعية/ رسالة ماجستير, جامعة النهرين, كلية الحقوق, 2005, ص102.

[2] دستور مصر لسنة 1971 م(40) ودستور الكويت الصادر سنة 1962 م(29), اما التشريعات الوظيفية ومنها قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978 فهو لم ينص على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، كما ان قانون نظام العاملين المدنيين بالقطاع العام رقم 48 لسنة 1978 فرق بين الرجل والمرأة في الترشيح لتولي الوظيفة العامة من حيث الصلاحية.

[3] د.رعد الجدة, التشريعات الدستورية في العراق, من منشورات بيت الحكمة, 1998, ص34 وما بعدها.

[4] المادة(12)من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية العراقي لعام 2004.

الفرع الثاني
طرق اختيار الموظفين

اصـــدر مجلس قيادة الثورة المنحل قراره المرقم 966 في 1979/8/2 الذي ألغى بموجبه مجلس الخدمة العامة و أناط اختصـــاصـــاته وواجباته بالوزراء أو من يخولونهم من موظفي الدرجات الخاصـــة والمدراء العامين وفي مقدمة ذلك يأتي التعيين واعادة التعيين .

ولغرض تنفيذ القرار المذكور أصـدرت وزارة المالية تعليمات الخدمة المدنية المرقمة 119 لسـنة 1979 التي وضـعت فيها القواعد التنفيذية للقرار المذكور، وبينت هذه التعليمات القواعد الإجرائية التي تتبعها الجهات التي خولها القرار ممارسة اختصاص مجلس الخدمة فقد وردت في هذه التعليمات القواعد المنظمة لاختيار المرشحين لشغل الوظائف العامة[5].

ويقتضـــي لاســـتكمال الإعلان على نحو كامل ان يتضـــمن فضـــلاً عن المعلومات التي أوجبت التعليمات ان يتضـــمنها معلومات تتعلق بمكان تقديم الطلبات ، وبموعد إجراء المقابلة أو الامتحان أو الاثنين معاً أو الإشـــارة على الأقل إلى ان موعد ومكان إجرائها ســـتجدد في إعلان لاحق ، والمقصـــود بهذه المعلومات هو تمكين المتقدمين من تقديم طلباتهم إلى الجهات المعنية ضـمن المدة المحددة ، وكذلك المشـاركة في الامتحان والمقابلة لكي لا يترتب على التخلف عن ذلك سـقوط الحق في المشاركة في المسابقة المعقودة للمتقدمين للوظيفة [6].

المطلب الثاني
شروط تولي الوظائف العامة في القانون العراقي

نظم قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 الشروط والاحكام الخاصة بالتعيين في الوظائف العامة, وسنبحث في هذه الشروط من خلال تقسيم هذا المطلب على فرعين يخصص الاول لدراسة الشروط العامة, في حين سنبحث في الفرع الثاني الشروط الخاصة وفقاً لما يأتي:

الفرع الاول
الشروط العامة لتولي الوظائف العامة في القانون العراقي

وردت شروط التوظيف في قانون الخدمة المدنية رقم 24 لعام 1960 المعدل والتي يمكن بيانها وفقاً لما يأتي:

وجود وظيفة شاغرة في الملاك المصدق وهذا ما نصت عليه قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل فاذا لم توجد وظيفة شاغرة وصدر قرار التعيين فانه يكون قراراً معدوماً لانه لم يصادف محلاً له وتكون الوظيفة شاغرة من خلال وسيلتين:

الوسيلة الأولى:- استحداث وظيفة جديدة في ملاك الدائرة والمصادقة عليه.

الوسيلة الثانية :- في حالة اذا ما شغرت الوظيفة بسبب وفاة شاغلها او استقالته من الخدمة او إحالته الى التقاعد ولكن لا يكفي توافر الوظيفة الشاغرة بل لابد من توافر الاعتماد اللازم لها والذي يسمى بالدرجة وهو عبارة عن مبلغ يرصد في الميزانية وهذا المبلغ قد يضاف بعد المصادقة على الميزانية او نتيجة إجراء المناقلة بين فصل و آخر [7].

1. صدور قرار التعيين من الجهة المختصة والقانون عادة هو الذي يحدد الجهات التي تملك سلطة التعيين وعلى هذا فانه اذا صدر قرار التعيين من جهة غير مختصة فانه يقع باطلاً لإصابته بعيب الاختصاص ومن المعلوم ان قواعد الاختصاص من النظام العام هذا وقد حددت المادة (2/8) من قانون الخدمة المدنية العراقي السلطة المختصة بالتعيين وهي مجلس الخدمة العامة عدا الوظائف التي قضت بوجوب صدور مرسوم جمهوري للتعيين فيها بناءً على اقتراح من الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء[8].

ولعل من الجدير بالاشارة ان قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم 22 لسنة 2008 أشار في المادة (6) الى مسألة تعيين الموظفين وحدود درجاتهم التي يعينون فيها من دون الاشارة الى شروط معينة للتعيين.

---

[5] أوجبت تلك التعليمات في المادة (2و3)ان يعلن عن الوظائف الشاغرة في (صحيفة يومية) ، وفي لوحة الإعلانات لكل من الوزارة والدوائر المختصة على ان يتضمن الإعلان : عنوان الوظيفة وراتبها والدائرة التي توجد فيها والوثائق الواجب تقديمها والمؤهلات المطلوبة لشغلها مع مراعاة العلاقة بين تلك المؤهلات وطبيعة عمل الوظيفة كلما كان ذلك ممكناً ".

[6] فبموجب نص المادة (3) من التعليمات المذكورة يقدم الراغبون لشغل الوظيفة الشاغرة بطلباتهم وفقاً لنموذج استمارة الدخول للخدمة المدنية المرفق بالتعليمات وقد أوجبت التعليمات ان تتاح فرصة من الزمن مدتها 15 يوماً اعتباراً من تاريخ نشر الإعلان في الصحيفة اليومية.

[7] المادة (1/8) من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل.

[8] ان المجلس المذكور الغي بقرار من مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 996 لسنة 1978 حيث يتولى الوزراء المختصون او من يخولهم من موظفي الدرجات الخاصة والمدراء العامين اختصاصات وواجبات المجلس في التعيين وإعادة التعيين والترفيع وتحديد الراتب واحتساب مدة الممارسة وغير ذلك مما يتعلق بشؤون الخدمة الموكولة الى المجلس.

الفرع الثاني

الشروط الشخصية لتولي الوظائف العامة في القانون العراقي

اشترط القانون العراقي مجموعة من الشروط لتولي الوظائف العامة كما فعلت معظم الدول العربية الا ان هذه الشروط قد تختلف من بلد الى اخر حسب الرؤية السياسية والاقتصادية لذلك البلد، ففي العراق اشترط قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 في الفصل السادس في المادة (7) مجموعة من الشروط في المرشح للتعيين بأن يكون :

1- عراقياً أو متجنساً.

2- أكمل الثامنة عشرة من العمر وللممرضة السادسة عشرة.

3- ناجحاً في الفحص الطبي وسالماً من الأمراض المعدية والعاهات الجسمية والعقلية التي تمنعه من القيام بالوظيفة المعين لها بموجب قرار من السلطات الطبية المختصة وفقاً لنظام خاص.

4- حسن الأخلاق وغير محكوم بجناية غير سياسية او جنحة تمس الشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير والاحتيال.

5- حائزاً على شهادة دراسية معترف بها.

ولم ينص قانون الخدمة المدنية العراقي المذكور على شرط اجتياز الامتحان كما تذهب الى ذلك بعض القوانين محل المقارنة, ففي القانون – رقم 81 – لسنة 2016 بشأن إصدار قانون الخدمة المدنية المصري لسنة 2016 يوجب المشرع المصري في المادة (12) ان يجتاز المتقدم للوظيفة الامتحان الذي يعد لهذا الغرض[9].

ومن تطبيقات القضاء الإداري المصري فتوى مجلس الدولة في مصر فيما يتعلق بحق الاختيار في الوظائف العامة وإعمال مبدأ المساواة فيه ما يأتي: فقد جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا (ان اثر تخلف شرط اجتياز الامتحان قبل التعيين باطل لفقدان القرار شرطاً من شروط صحته وان قرار التعيين يتحصن بمضي ميعاد السحب أو الإلغاء)[10].

و يثور التساؤل هل يجوز اضافة شروط اخرى الى الشروط التي نص عليها القانون ؟

أن الذي يحصل في مجال العمل الوظيفي في العراق ان الإدارة تضيف في بعض الأحيان شروطاً أخرى للتعيين في بعض الوظائف ومنها على سبيل المثال ان يكون المتقدم لشغل الوظيفة العامة لديه خبرة عملية في مجال الاختصاص لمدة 5 سنوات مثلاً، أو أن يطلب في طالب الوظيفة ان يجيد لغة اضافية أجنبية او محلية كالانكليزية، او ان يكون المتقدم لشغل الوظيفة العامة من سكنة محافظة معينة او منطقة معينة، او ان يكون حاصلاً على شهادة ذات اختصاص دقيق، او ان تتوافر في مظهره بعض المواصفات، او شرط عدم الزواج خلال الخدمة كوظيفة المضيفة، ان اضافة شروط جديدة للتعيين من جانب الإدارة يعد صحيحاً لا مطعن عليها اذا كان الغرض من الشروط هو ضمان انتقاء أفضل المتقدمين لشغل الوظيفة العامة اما اذا كان الغرض منها اختيار مرشحين بعينهم فان ذلك يعد انحرافاً في استعمال السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة العامة وبالتالي يعد قرار التعيين باطلاً ايضاً [11].

المبحث الثاني

أثر التجنس في تولي الوظائف العامة في العراق

قد يرغب أجنبي سواء كان متمتعاً بجنسية معينة أو لا جنسية له في الحصول على الجنسية العراقية ، فإذا لاقت هذه الرغبة موافقة الحكومة العراقية بعد استيفاء الشروط المطلوبة يكتسب هذا الأجنبي الجنسية العراقية عن طريق التجنس, ولكن ما مدى أثر التجنس في الحصول على الوظيفة العامة في العراق, وهذا ما سنبينه في هذا المبحث والذي ستقسم الدراسة فيه على مطلبين وفقاً لما يأتي:

المطلب الاول

التجنس في القانون العراقي والمقارن

سنبحث في هذا المطلب النظام القانوني للتجنس في العراق والدول المقارنة من خلال تقسيم الدراسة فيه على فرعين, يخصص الاول لبيان احكام التجنس في القانون العراقي, في حين سنبحث في الفرع الثاني احكام التجنس في بعض الدول الاخرى وكما يأتي:

الفرع الاول

التجنس في القانون العراقي

نظم التجنس في قانون 42 لسنة 1924 في المواد (10 و11), وقد أعطى لوزير الداخلية حق منح الجنسية العراقية للأجنبي الذي سبق له ان أقام في العراق بصورة معتادة لمدة ثلاث سنوات إذا توافرت فيه الشروط المدرجة في المادة العاشرة, ثم حلت محل المواد

---

[9] تنص المادة (12) من قانون – رقم 81 – لسنة 2016 بشأن إصدار قانون الخدمة المدنية لسنة 2016 ويكون التعيين في تلك الوظائف بامتحان ينفذه الجهاز من خلال لجنة للاختيار, ويشرف عليه الوزير المختص ,على أن يكون التعيين بحسب الأسبقية الواردة في الترتيب النهائي لنتيجة الامتحان, وعند التساوي يقدم الأعلى في مرتبة الحصول على المؤهل المطلوب لشغل الوظيفة, فالدرجة الأعلى في ذات المرتبة, فالأعلى مؤهلاً, فالأقدم في التخرج, فالأكبر سنًا .

[10] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الدعوى المرقمة 267 سنة 77 ، جلسة 14 فبراير سنة 1965.

[11] سيفان ابراهيم ميخا, طرق اختيار الموظفين, رسالة ماجستير, كلية الحقوق, جامعة النهرين, 2005, ص11.

السابقة من قانون 42 لسنة 1924 المادة الثامنة والتاسعة من قانون رقم 43 لسنة 1963 التي شملها تعديل 206 لسنة 1964 في المادتين الخامسة والسادسة من التعديل, إذ قيدت بمقتضى التعديل سلطة وزير الداخلية بعد ان كان له قبول أو رفض طلبات التجنس كافة أصبحت سلطته قاصرة على البت في الطلبات المتقدمة من أبناء الدول العربية أما الطلبات المقدمة من غيرهم فيعود البت فيها إلى مجلس الوزراء[12]. وبهذا أصبحت نصوص المادتين الثامنة والتاسعة كما يأتي :

المادة الثامنة : (1) للوزير ان يقبل تجنس العربي بالشروط التالية :

أ . ان يكون بالغاً سن الرشد .

ب . دخل العراق بصورة مشروعة ومقيما فيه عند تقديم طلب التجنس .

ج. أقام في العراق بصورة مشروعة مدة لا تقل عن 10 سنوات متتاليات سابقات على تقديم الطلب وللوزير ان لا يتقيد بهذا الشرط إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك .

د. ان يكون حسن السلوك والسمعة ولم يحكم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف .

هـ. ان تكون له وسيلة جلية للعيش .

و. ان يكون سالماً من الأمراض والعاهات الجسمية والعقلية .

(2) لمجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير ان يقبل تجنس الأجنبي غير العربي إذا كان من العناصر التي تؤدي خدمة نافعة للبلاد وتقتضي المصلحة العامة ذلك على ان تتوفر فيه الشروط المبينة في الفقرة (1) من هذه المادة .

المادة التاسعة : يكون القرار الصادر بموجب المادة الثامنة بقبول طلب التجنس أو رفضه نهائياً غير قابل للاعتراض عليه لدى أي جهة كانت[13] .

ثم صدر قانون منح الجنسية العراقية للعرب المرقم 5 لسنة 1975 إذ نصت المادة الأولى منه على انه (يجوز لوزير الداخلية منح الجنسية العراقية لكل عربي يطلبها إذا كان قد بلغ سن الرشد وكان حسن السلوك والسمعة ومن دون التقيد بشروط التجنس الواردة في الفقرة (أ) من المادة (الثامنة) من قانون الجنسية العراقية المرقم 43 لسنة 1963) .

ثم صدر قرار مجلس قيادة الثورة السابق المنحل برقم 83 في 1977/7/12 فأصبحت حالات التجنس بالجنسية العراقية تتم في الحالات الاتية :

1.يتجنس العربي وفق المادة الأولى من قانون منح الجنسية العراقية للعرب رقم 5 لسنة 1975 المعدل على أساس الانتماء إلى الدول العربية .

2.يتجنس الأجنبي بالإقامة وفق الفقرة (2) من المادة (8) المعدلة من قانون الجنسية العراقية رقم 43 لسنة 1963 المعدل على أساس أداء خدمة نافعة للبلاد .

3.يتجنس المولود في العراق من أب أجنبي غير مولود فيه وفق الفقرة (3) من المادة (8) المعدلة من قانون الجنسية العراقية الملغى رقم 43 لسنة 1963 على أساس حق الإقليم المعزز ببعض الشروط الأخرى .

4.يتجنس الأجنبي وفق الفقرة (4) من المادة (8) المعدلة من قانون الجنسية العراقية رقم 43 لسنة 1963 المعدل على أساس الإقامة الطويلة المعززة ببعض الشروط الخاصة بالتجنس فوق العادة على أساس المصلحة العامة للعربي والأجنبي . وفي القانون (الملغى) رقم 64 لسنة 1990 فقد عرف ما المقصود بالعربي وهو الشخص الذي يتمتع بجنسية أحد الأقطار العربية. وقد جعل موافقة وزير الداخلية العراقي إجباريا وعند رفضه يقوم الوزير برفع الطلب الى رئاسة الجمهورية مع بيان أسباب الرفض حسب تعديلها بقرار مجلس قيادة الثورة المرقم 12 لسنة 1997, وان شروط تجنس العربي أصبحت:

أ.ان يكون بالغا سن الرشد.

ب.مولود من أبوين عربيين بالولادة.

ج. مستمر بالعيش في الوطن العربي

أما بالنسبة إلى شروط تجنس الأجنبي بالجنسية العراقية فهي :

1- ان يكون بالغا سن الرشد.

2- دخل العراق بصورة مشروعة وكان مقيماً فيه عند تقديم الطلب.

3- اقام في العراق بصورة مشروعة مدة لا تقل عن 10 سنوات متتاليات سابقة على تقديم الطلب.

---

[12] د.حسن الهداوي /الجنسية ومركز الأجانب وأحكامهما في القانون العراقي،ط2، مطبعة الإرشاد ، بغداد،العراق،1967، ص120.

[13] ثم شرع قانون التعديل الثاني المرقم 147 لسنة 1968 لقانون الجنسية العراقية وألغيت المادة التاسعة واعتبر المشرع العراقي الولادة المضاعفة إحدى حالات التجنس وصدر قانون التعديل الرابع المرقم 131 لسنة 1972 لقانون الجنسية العراقي 43 لسنة 1963 المعدل, اعطى للوزير صلاحية منح الجنسية لكل من ولد في العراق وسكن فيه حتى بلوغه سن الرشد من أجنبي غير مولود فيه وبشروط نص عليها القانون.

4- ان يكون حسن السمعة والسلوك ولم يحكم عليه بجناية او جنحة مخلة بالشرف.
5- ان تكون له وسيلة جلية للعيش.
6-ان يكون سالما من الامراض الانتقالية والعاهات الجسمية والعقلية.
7- ان يؤدي خدمة نافعة للبلاد وتقتضي المصلحة العامة ذلك.
8- شرط اداء يمين الاخلاص للجمهورية العراقية[14].

اما احكام التجنس في القانون الحالي (قانون الجنسية رقم 26 لسنة 2006) فانه يكون وفقاً للحالات الاتية:

1. **تجنس الأجنبي زوج العراقية بالجنسية العراقية**: فقد نظم المشرّع ذلك فأما بوحدة الجنسية أو احترام حرية كل زوج في الأحتفاظ بجنسيته، نجد أن المادة السابعة من قانون الجـــنسية 26 لسنة 2006 نصت على :

(للوزير ان يقبل تجنس غير العراقي المتزوج من امرأة عراقية الجنسية اذا توفرت فيه الشروط الواردة في المـــادة 6 من هذا القانون على ان لا تقل مدة الاقامة المنصوص عليها في الفقرة ج من البند اولا من المادة 6 من هذا القانون عن خمس سنوات مع بقاء الرابطة الزوجية).

2. **التجنس العادي** : وهو أن يكون الأجنبي لا يتمتع بصفة أو ميزة أو ظرف يسهل عليه أكتساب الجنسية العراقية وقد وضع المشرّع العراقي قواعد التجنس العادي، فقد نصت المادة السادسة من القانون المذكور على الاتي :

أولا: للوزير ان يقبل تجنس غير العراقي عند توفر الشروط الآتية:
أ.ان يكون بالغا سن الرشد.
ب.دخل العراق بصورة مشروعة ومقيما فيه عند تقديم طلب التجنس ويستثنى من ذلك المولودون في العراق والمقيمون فيه والحاصلون على دفتر الاحوال المدنية و لم يحصلوا على شهادة الجنسية.
ج.اقام في العراق بصورة مشروعة مدة لا تقل عن عشر سنوات متتالية سابقة على تقديم الطلب.
د.ان يكون حسن السلوك والسمعة ولم يحكم عليه بجناية او جنحة مخلة بالشرف.
هـ.ان يكون سالما من الامراض الانتقالية.
ثانيا: لا يجوز منح الجنسية العراقية للفلسطينيين ضماناً لحق عودتهم الى وطنهم.
ثالثا: لا تمنح الجنسية العراقية لاغراض سياسة التوطين السكاني المخل بالتركيبة السكانية في العراق.

الفرع الثاني
التجنس في القانون المقارن

في مصر: بالنسبة للتنظيم التشريعي لشروط وحالات التجنس في جمهورية مصر العربية فلقد تضمن القانون رقم 26 لعام 1975 النصوص الخاصة بالتجنس بالجنسية المصرية ، فالشروط القانونية المطلوبة للتجنس بالجنسية المصرية هي إقامة متصلة مدة عشر سنوات سابقة على تقديم طلب التجنس وبلوغ سن الرشد عند تقديم الطلب وتوافر دلائل تعبر عن اندماج الأجنبي بالمجتمع المصري ولياقته بالانضمام إليه كوجوب الإلمام باللغة العربية وسلامة العقل من المرض والجسم والعاهات وان يكون حسن السيرة والسمعة وتقديم طلب بالتجنس[15].

ان اكتساب الجنسية المصرية لا يمنح مباشرة حق تولي الوظائف العامة باعتبارها إحدى الحقوق السياسية إنما تبعده عنها مدة خمس سنوات وتتضاعف هذه المدة في الترشيح أو الانتخاب. ولكن المشرع المصري خرج باستثناء غير متوفر عندنا في العراق عندما أجاز لرئيس الجمهورية إذا اصدرقراراً بإعفاء ولوزير الداخلية أيضا في حالة الانضمام للقوات المسلحة المصرية والقتال معها في وقت الحرب وليس السلم[16].

وكذلك فعل المشرع الفرنسي عندما استبعد المتجنس من تولي الوظائف العامة للمدة ذاتها وفي التشريع العراقي قبل التعديل والمصري وهي مدة الخمس سنوات باعتبارها من الحقوق السياسية. وان هذا الاتجاه يعتبر الغالب في التشريعات

---

[14] و تنص الفقرة (5) من المادة الأولى من قانون إقامة الأجانب المرقم 118 لسنة 1978 على ان الأجنبي هو كل من لا يتمتع بالجنسية العراقية ، فكلمة الأجنبي الواردة في الفقرة (6) من المادة الثانية من قانون الجنسية العراقية لم تعد تشمل العربي لان المشرع العراقي ميز بين العربي والأجنبي من حيث الحقوق والمعاملة والمركز القانوني في العراق, حيث كان وزير الداخلية يبت في الموضوع مباشرة بموجب قرار مجلس قيادة الثورة السابق المنحل بالرقم 345 في 1978/3/15 .

[15] انظر المواد 7،6،5،4، من قانون الجنسية المصرية المرقم 26 لعام 1975 .

[16] د. عبد الكريم غلاب / أزمة المفاهيم وانحراف التفكير – سلسلة الثقافة القومية 33 ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، لبنان ، 1998 ، ص66.

الدولية مخالفين بذلك نصوص جميع المعاهدات والمواثيق والاتفاقات الدولية التي تعمل على تعزيز مبدأ المساواة بين المواطنين في تمتعهم بالحقوق والواجبات كل حسب ظروف كل دولة السياسية والاجتماعية والاقتصادية. فمثلاً في الولايات المتحدة تقصر هذه الفترة أو تلغيها ويصبح له الحق في تولي الوظائف العامة أو الأعمال ذات الطبيعة المؤقتة[17].

ففي فرنسا يمكن لأي شخص مهما كان لون جلده أو صفاته القومية ان يحوز الجنسية الفرنسية . فالعامل الأساسي الذي يقوم عليه التجنس في فرنسا هو الإقامة الاعتيادية بها مدة خمس سنوات سابقة على طلب الجنسية الفرنسية, وان المقصود بالإقامة الاعتيادية هو إقامة طالب الجنسية بصفة غالبة في الإقليم الفرنسي لدرجة يبدو معها ان مقره وموطنه الأساسي هو فرنسا وكانت هذه المدة قبل صدور تشريع الجنسية الحالي الصادر في 1945/10/3 والذي يسري اعتباراً من أول عام 1946 هي عشر سنوات قبل طلب التجنس ثم خفضت إلى (5)سنوات بموجب أحكام قانون الجنسية الفرنسي. وهناك حالتان استثنائيتان من شرط انقضاء مدة 5 سنوات على إقامة طالب التجنس بفرنسا وهما:

الحالة الأولى: تخفيض المدة إلى سنتين بدلا من خمس سنوات للأفراد الذين اشتركوا في مقاومة الاحتلال النازي لفرنسا أثناء الحرب العالمية الثانية من الأجانب المقيمين بها آنذاك .

الحالة الثانية: إعفاء طالب الجنسية من شرط قضاء أية مدة سابقة على طلبها للأفراد الأجانب الذين انخرطوا في الجيش الفرنسي في أثناء الحرب بمحض اختيارهم[18].

المطلب الثاني

أثر التجنس في تولي الوظائف العامة في العراق

كانت سياسة المشرع العراقي فيما يتعلق بتولي المتجنس للوظائف العامة في العراق قبل عام 2003 تولي اهتماماً خاصاً للمتجنس من خلال السماح له بتولي مختلف الوظائف العامة مع أشتراط اقامة المتجنس مدة محددة داخل العراق, في حين لم تولي التشريعات بعد 2003 المتجنس اهتماماً فيما يتعلق بهذا الموضوع , وهذا ما سنبحثه في هذا المطلب الذي سنبحث فيه العلاقة بين التجنس وبين تولي الوظائف العامة في العراق, وذلك من خلال تقسيمه على فرعين يخصص الاول منهما لبيان أثر التجنس في تولي الوظائف العامة قبل 2003, في حين سنخصص الفرع الثاني لبحث أثر التجنس في تولي الوظائف العامة بعد عام 2003, وكما يأتي:

الفرع الاول

أثر التجنس في تولي الوظائف العامة قبل عام 2003

تقوم التشريعات في العراق ما قبل 2003 في الغالب على فكرة تضمين طائفة من الوظائف شروط معينة يجب على المتجنس اتباعها, كقضاء فترة بعد التجنس في العراق, فهناك قسم من الحقوق ونقصد بها (الحق في التوظيف) لا يجوز للمواطن المتجنس بالجنسية العراقية التمتع بها إلا بعد انتظار مدة خمس سنوات من تاريخ حصوله على الجنسية العراقية والقسم الآخر منها لا يجوز له ان يتمتع به إلا بعد انقضاء عشر سنوات من تاريخ حصوله على الجنسية العراقية, فقانون الخدمة البحرية والمهن الملحقة رقم 201 لسنة 1975 يشترط ان فيمن يعين أول مرة في الوظائف والمهن البحرية الملحقة بهذا القانون ان يكون عراقياً أو متجنساً مضى على تجنسه مدة لا تقل عن خمس سنوات 000الخ[19]. ونظام معهد خدمات الطيران المدني في العراق رقم 8 لسنة 1978 يشترط لقبول الطلاب فيه ان يكون عراقياً بالولادة أو متجنساً مضى على تجنسه مدة لا تقل عن خمس سنوات[20]. ونظام الخدمة في الشركة العامة للمقاولات الإنشائية رقم 49 لسنة 1969نص على انه " لا يعين في الشركة موظفاً أو مستخدماً إلا من كان عراقي الجنسية أو مضى على تجنسه مدة لا تقل عن خمس سنوات[21].

وفي قانون الخدمة الخارجية اشترط للتعيين في السلك الخارجي ان يكون عراقياً بالولادة. واعتبر المواطن العربي الذي يحمل جنسية أحد الأقطار العربية في حكم العراقي. فجاء فيــه (لا يجوز تعيين من اكتسب الجنسية العراقية في السلك الخارجي بتاتاً لأنه يشترط فيمن يعين ابتداءاً في السلك السياسي والإداري ومستشاراً وملحقاً فنياً وممثلاً لدى المنظمات الدولية والإقليمية ان يكـون عراقياً بالولادة000)[22].

وجاء في قانون خدمة وتقاعد قوى الأمن الداخلي انه يشترط فيمن يعين ضابطاً في قوى الأمن الداخلي ان يكون مواطناً عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين بالولادة وغير متزوج من أجنبية . ويعتبر المواطن العربي في حكم العراقي[23].

---

(17) المادة 64،63 من قانون الجنسية الفرنسية الصادر في 1945 .

(18) المادة 64،63 من قانون الجنسية الفرنسية الصادر في 1945 .

(19) المادة 2 من قانون الخدمة البحرية المدنية العراقي المرقم 201 لسنة 1975.

(20) المادة 12 من نظام معهد خدمات الطيران المدني العراقي المرقم 8 لسنة 1978.

(21) المادة 3/أ من نظام الخدمة في الشركة العامة للمقاولات الإنشائية العراقي المرقم 49 لسنة 1969.

(22) المادة 4 من قانون الخدمة الخارجية المرقم 122 لسنة 1976.

(23) ينظر نص المادة الأولى / الفقرة 3 من قانون خدمة وتقاعد قوى الأمن الداخلي المرقم 1 لسنة 1978.

وبموجب قانون خدمة المرأة في الجيش المرقم 131 لسنة 1977 يشترط فيمن تمنح رتبة عسكرية ان تكون عراقية بالولادة ومن أبوين عراقيين بالولادة وغير متزوجة بأجنبي. وتعتبر المواطنة العربية التي تحمل جنسية أحد الأقطار العربية في حكم العراقية[24].

ويلاحظ ان المشرع العراقي في التشريعات الخاصة بمرحلة ما قبل عام 2003 قد تسامح مع المواطن العربي وافرد له مركزاً قانونياً مميزاً وجعله مساو للمواطن العراقي في تولي الوظائف العامة للدولة وربما في مركز افضل تبعاً لاعتبارات الولاء للنظام السياسي الذي كان قائم في تلك الفترة, وهو بلا شك نوع من انواع التمييز في تولي الوظائف العامة .

كذلك حرم المشرع العراقي مجهول الوالدين " اللقيط " المولود في العراق من أبوين مجهولين الذي تفرض عليه الجنسية العراقية وفق الفقرة الثالثة من المادة الرابعة من قانون الجنسية المرقم 43 لسنة 1963 (الملغى) على أساس حق الإقليم وحده ان يتمتع بحق تولي المناصب والوظائف والمهمات الرسمية والنقابية التي يشترط فيمن يتولاها ان يكون عراقي الجنسية بالولادة ومن أبوين عراقيين بالولادة ، أو ان يكون عراقي الجنسية ومن أب عراقي بالولادة وأم عراقية أو عربية بالولادة. باعتبار ان الحكمة في ذلك هي حصر هذه الحقوق بالعراقيين أصلا, إذ ان جنسية مجهول الوالدين " اللقيط " هي جنسية أصلية, ولا يرتبط بأية رابطة قربى مع أبناء دولة أجنبية لمجهولية النسب العائلي.

الفرع الثاني

أثر التجنس في تولي الوظائف العامة بعد عام 2003

اجاز الدستور الدائم تعدد الجنسية للعراقي على ان يتخلى العراقي عن الجنسية الاخرى اذا تولى منصباً رفيعاً أو سيادياً, ويمكن ملاحظة ذلك من خلال نص المادة (18/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 والتي تنص على (يجوز تعدد الجنسية للعراقي، وعلى من يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً التخلي عن أية جنسية أخرى مكتسبة، وينظم ذلك بقانون)، وهو الحكم ذاته الذي أوردته المادة (9/ رابعــاً (من قانون الجنسية العراقي رقم (26) لسنة 2006 المعدل.

كما اشترط الدستور العراقي في رئيس الوزراء في المادة (77) أن يكون عراقياً من أبوين عراقيين، للتأكد طبعاً من ولائه للعراق كونه عراقي في ولادته (الجنسية الأصلية) من أبوين عراقيين (وليس من أب أو أم عراقية فقط) وفي هذا التشديد دفع للشبهات وتأكيد على الولاء, وبينت المادة (9) من قانون الجنسية رقم (26) لسنة 2006 أحكام تعدد الجنسية والتجنس بالجنسية العراقية الآتي (ثانياً: لا يجوز لغير العراقي الذي يحصل على الجنسية العراقية بطريق التجنس وفقاً لأحكام هذا القانون أن يكون وزيراً أو عضواً في هيئة برلمانية قبل مضي عشر سنوات على تاريخ اكتسابه الجنسية العراقية. ثالثاً: لا يجوز لغير العراقي الذي يحصل على الجنسية العراقية أن يشغل منصب رئيس جمهورية العراق ونائبه. رابعاً: لا يجوز للعراقي الذي يحمل جنسية أجنبية أخرى مكتسبة أن يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً إلا إذا تخلى عن تلك الجنسية)[25].

ومن خلال هذا النصوص يمكن القول الدستور وقانون الجنسية رقم 26 لسنة 2006 حضر على المتجنس تولي المناصب السيادية والرفيعة فقط, وهذا يعني ان هذا الحضر لا يسري على الوظائف التي تقع دون ذلك, فالوظائف العادية غير محضورة على المتجنس بالنظر لكون تولي هذه الوظائف من قبل المتجنس لا يؤثر على العمل الوظيفي لكونها ليست مناصب ذات درجة عالية من المسؤولية بحيث تؤثر على مصلحة البلد وسيادته واستقراره ولكن قد تشترط بعض القوانين مضي مدة معينة على التجنس لتولي بعض الوظائف ذات الطبيعة الخاصة كما هو متعارف عليه في التشريعات التي سبقت عام 2003.

ومن خلال ما تقدم نلاحظ بشكل عام انه لا تولي التشريعات الصادرة بعد عام 2003 اهمية لموضوع كفالة حق المتجنس في تولي الوظائف العامة في العراق, فعلى سبيل المثال لم يورد المشرع العراقي في قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان أشارة الى امكانية تولي المتجنس عضوية المفوضية وأشترط في المرشح لعضوية مجلس المفوضين أن يكون عراقيا مقيما في العراق اقامة دائمية [26].

الخاتمة

اولاً: النتائج

1. يقتضي مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة ان لكل فرد في المجتمع سواء كان مواطنا او متجنساً الحق في ان يجد عملاً سواء في القطاع الحكومي أم الخاص يكفل له مورداً مالياً لائقاً له ليعيش بحياة مناسبة سواء في أثناء الخدمة أم بعدها بما سيوفره له العمل من مردود مالي، أو التقاعد بعد نهاية الخدمة إذا كان يعمل لدى الدولة, لذلك فان هذا الاهتمام من قبل الدولة المعاصرة بمحاولة إيجاد عمل لكل فرد فيه فانه يختلف هذا الاهتمام من دولة إلى أخرى تبعاً للنظام السياسي والاقتصادي السائد في هذه الدول وسياسات التوظيف فيها.

---

[24] ينظر نص المادة (2) من قانون خدمة المرأة في الجيش المرقم 131 لسنة 1977.

[25] واما الحقوق الخاصة بالعراقيين والتي لا يجوز للمتجنس بالجنسية العراقية ان يتمتع بها قبل انقضاء عشر سنوات من تاريخ حصوله على الجنسية العراقية، فهي عضويته لهيئة نيابية. فمثلاً قانون الجنسية العراقية رقم 43 لسنة 1963 الملغى ينص في المادة 10على انه (لا يجوز انتخاب من يكتسب الجنسية العراقية اللاحقة أو تعيينه عضواً في هيئة نيابية قبل انقضاء المدة المذكورة باستثناء أفراد الطوائف الدينية غير الإسلامية فيما يخص انتخابات المجالس والمحاكم الطائفية التي يتبعونها وعضويتهم فيها وفق أحكام القوانين المرعية).

[26] ينظر نص المادة (8/ثانياً) من قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم 53 لسنة 2008.

2. ان المشرع العراقي في التشريعات الخاصة بمرحلة ما قبل عام 2003 قد تسامح مع المواطن العربي وافرد له مركزاً قانونياً مميزاً وجعله مساو للمواطن العراقي في تولي الوظائف العامة للدولة وربما في مركز افضل تبعاً لاعتبارات الولاء للنظام السياسي الذي كان قائم في تلك الفترة, وهو بلا شك نوع من انواع التمييز في تولي الوظائف العامة , ويلاحظ ان هذا النمط من التمييز قد زال في تشريعات ما بعد 2003.
3. لم يضع المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 شروط تولي الوظائف العامة بالنسبة للمتجنس, كما تذهب بذلك بعض التشريعات التي تأخذ بشرط ان يمضي المتجنس مدة من الزمن في العراق كان تكون 5 سنوات او 10.

ثانياً: التوصيات

1. ان تبادر الجهات التنفيذية المختصة الى الغاء كافة الشروط التي لم ينص عليها القانون كشروط للتوظيف, كأن يكون المتقدم لشغل الوظيفة العامة لديه خبرة عملية في مجال الاختصاص لمدة 5 سنوات مثلاً، أو أن يطلب في طالب الوظيفة ان يجيد لغة اضافية أجنبية او محلية كالانكليزية، او ان يكون المتقدم لشغل الوظيفة العامة من سكنة محافظة معينة او منطقة معينة، او ان يكون حاصلاً على شهادة ذات اختصاص دقيق، او ان تتوافر في مظهره بعض المواصفات.
2. نوصي المشرع العراقي بأن يسعى الى الغاء كافة النصوص القانونية التي تساوي بين المراكز القانونية (للمتجنس او العربي) مع المواطن العراقي في تولي الوظائف على اختلافها, وذلك بان تكون الاولوية للمواطن العراقي في سياسة التوظيف في القطاع العام.
3. نوصي المشرع العراقي بتعديل قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 وذلك بتضمين شروط التوظيف في القطاع العام بالنسبة للمتجنس ان يقترن تجنسه بمرور مدة زمنية مناسبة على اقامته في العراق بصفة دائمية, على ان يكون ذلك مقتصراً على الوظائف العادية وحضره بالنسبة للوظائف ذات الطبيعة الامنية او الماسة بسيادة العراق.

المصادر

اولاً: الكتب العامة والبحوث والرسائل:

1. أزهار صبر كاظم الهاشمي, حق المرأة في تولي وظيفة القضاء في الشريعة والقوانين الوضعية, رسالة ماجستير, جامعة النهرين, كلية الحقوق, 2005.
2. د.رعد الجدة, التشريعات الدستورية في العراق, من منشورات بيت الحكمة, 1998.
3. سيفان ابراهيم ميخا, طرق اختيار الموظفين, رسالة ماجستير, كلية الحقوق, جامعة النهرين, 2005.
4. د.حسن الهداوي ,الجنسية ومركز الأجانب وأحكامهما في القانون العراقي،ط2، مطبعة الإرشاد ، بغداد، العراق،1967.
5. د. عبد الكريم غلاب , أزمة المفاهيم وانحراف التفكير – سلسلة الثقافة القومية 33 ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، لبنان ، 1998.
6. د. السيد صبري، المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية ، ط4، 1974 ، القاهرة.
7. د. شحاتة أبو زيد شحاتة ، مبدأ المساواة في الدساتير العربية في دائرة الحقوق والواجبات العامة وتطبيقاتها القضائية ، دار النهضة العربية ، ط 2001 ، القاهرة .

ثانيا: القوانين والاحكام والمجموعات القضائية:

1. **قا**نون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية العراقي لعام 2004.
2. قانون العاملين المدنيين المصري رقم 47 لسنة 1978.
3. تعليمات الخدمة المدنية المرقمة 119 لسنة 1979.
4. قانون الخدمة المدنية رقم 24 لعام 1960 المعدل.
5. قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم 22 لسنة 2008.
6. قانون – رقم 81 – لسنة 2016 بشأن إصدار قانون الخدمة المدنية المصري لسنة 2016.
7. قانون التعديل الثاني المرقم 147 لسنة 1968 لقانون الجنسية العراقية.
8. قانون إقامة الأجانب المرقم 118 لسنة 1978.
9. قانون الجنسية المصرية المرقم 26 لعام 1975 .
10. قانون الجنسية الفرنسية الصادر في 1945.
11. قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم 53 لسنة 2008.
12. حكم المحكمة الإدارية العليا في الدعوى المرقمة 267 سنة 77 ، جلسة 14 فبراير سنة 1965.