

مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة دراسة في التشريع العراقي .

The principle of equality and equal opportunities in holding public office A study in Iraqi legislation.

بحث مقدم من قبل

م.م. وسن محمد نعيم

جامعة كربلاء / كلية التربية البدنية وعلوم الرياضة

الخلاصة :-

تُعد الوظيفة العامة قضيةً جوهريةً في العصر الحديث ، لا سيما بعد تطور دور الدولة وانتقالها من دولة الوصاية إلى دولة تُقدّم خدماتها للشعب عبر أنشطةٍ مُصاحبةٍ مُختلفة. لذلك يعتمد نجاحها على حسن اختيار موظفيها. فلا يُمكن للدولة والإدارة أن تعملًا وتستمرًا بدون موظفيها. وتُعد دراسة الوظيفة العامة من أهمّ الدراسات لما تتميز به من سماتٍ تهدف إلى إيجاد الموظف المناسب للوظيفة المناسبة، لا إلى التقيّد بالوظيفة المناسبة. وتكتسب مسألة تنظيم التعيين في التشريع العراقي أهميةً بالغة، إذ تُسلط الضوء على كيفية تنظيم هذا التشريع لهذه العملية المهمة. ويصحّ هذا القول، لا سيّما وأنّ الموظفين العموميين هم واجهة الدولة، ويعتمد نجاحها في أداء مهامها على حسن اختيار موظفيها القائم على الكفاءة وضمن المساواة للجميع. وقد أكدّ المُشرّع العراقي في تشريعاته على أهمية حسن اختيار الموظفين، الذي يركّز على مبادئ عامة، أبرزها الكفاءة والمساواة والولاء وتحقيق العدالة. وتُفصّل هذه الدراسة الشروط الخاصة والعامة التي تُنظّم إجراءات الاختيار والتعيين في القانون العراقي. علاوة على ذلك، ينص القانون على حقوق وواجبات الموظفين العموميين. لذا، ونظرًا لصعوبة وضع تعريف شامل ودقيق للموظف العام ينطبق على كل من يتمتع بهذه الصفة . وقد اعتمد الباحث في هذه الدراسة منهجًا وصفيًا وتحليليًا لوصف وتحليل الأحكام القانونية المنظمة للتعيين في الوظائف العامة في التشريع العراقي. يخضع قبول المتقدمين في الوظائف العامة لمقتضيات ضمان أداء مهمة الخدمة العامة، أي أداء عمل تملّيه المصلحة العامة. وهذا ما يُفسر وجود شروط عدة للتعيين في الوظائف العامة. ويتعلق هذا أساسًا بمجموعة من المؤهلات المطلوبة في المرشحين، مما يُخضعهم لمبدأ عام ذي قوة دستورية ، وهو مبدأ المساواة. وينطبق هذا المبدأ أيضًا على مبدأ الكفاءة في التعيين في الوظائف العامة، بالإضافة إلى الشروط التنظيمية المنصوص عليها في القانون الأساسي العام للوظائف العامة، وغيرها من العمليات الناتجة عن الممارسة العملية والفنية.

Abstract:

Public service is a critical issue in the modern era, especially after the evolution of the state's role and its transition from a guardianship state to a state that provides services to the people through various accompanying activities. People work for it, and therefore its success depends on the proper selection of its employees. The state and administration cannot function and continue without its employees. The study of public service is one of the most important topics due to its characteristics, which aim to find the right employee for the right position, not to be restricted to the right position. The issue of regulating legal appointment in Iraqi legislation is of paramount importance, as it sheds light on how this legislation regulates this important process. This is particularly true since public employees are the face of the state, and its success in carrying out its activities depends on the proper selection of its employees based on competence and ensuring equality for all. The Iraqi legislator has emphasized in its legislation the importance of proper employee selection, which is based on general principles, most notably competence, equality, loyalty, and the achievement of justice. This study details the specific and general conditions that regulate selection and appointment procedures in Iraqi law. Furthermore, the law stipulates the rights and duties of public employees. Therefore, given the difficulty of establishing a comprehensive and precise definition of a public employee that applies to everyone with this status, this is an issue that must be addressed by jurists and the judiciary. In this study, the researcher adopted a descriptive and analytical approach to describe and analyze the legal provisions regulating appointment to public positions in Iraqi legislation. The admission of citizens to public positions is subject to the requirements of ensuring the fulfillment of a public service mission, i.e., performing work dictated by the public interest. This explains the existence of numerous conditions for appointment to public positions. This is primarily related to a set of qualifications required of candidates, subjecting them to a general principle with constitutional force: the principle of equality. This principle also applies to the principle of competence in admission to public positions, in addition to the regulatory requirements stipulated in the General Basic Law for Public Positions and other processes resulting from practical and technical practice. This is what this means.

المقدمة:-

تسلط دراستنا للتشريعات العراقية الضوء على أهمية الخدمة العامة في تحقيق المساواة والكفاءة . وتؤكد على الحاجة الى استراتيجية شاملة لموازنة العامة تتماشى مع اهداف الحكومة وتدعم السلطات التشريعية والتنفيذية في الخطط العامة من شأنها ان تحقق هذه الاهداف وينبغي ان تدعم الاستراتيجية هيئات فنية وادارية تتمتع بصلاحيات اتخاذ القرار ، مما يضمن كفاءة الانفاق لتحقيق النتائج المرجوة ، يساهم هذا النهج في سلاسة عمل الوظائف العامة وتحقيق الاهداف طويلة الاجل لبرامج إدارة المرافق . تكتسب الخدمة المدنية أهمية بالغة في جميع دول العالم ، ليس فقط لأنها أداة لتنفيذ خطط الدولة في مختلف مجالات البناء والتنظيم والخدمة ، بل لأنها توفر فرص عمل لآلاف المواطنين . وهذا يستلزم وجود مؤسسات تُشكل إطارًا يُمكن الموظفين من أداء واجباتهم . ونتيجةً للتطور المجتمعي ، تأثرت الخدمة المدنية ، وتنامى دورها وأهميتها في المجتمع ، حيث أصبح للموظف دورٌ أساسي و محوريٌّ في تنفيذ سياسة الدولة وتقديم الخدمات للمواطنين . علاوةً على ذلك ، تُعد دراسة الخدمة المدنية من أهم المواضيع نظرًا لخصائصها المتميزة ، والتي تهدف إلى اختيار الموظف المناسب للوظيفة المناسبة . إذا احتاج المرافق العامة إلى عدد كبير من الموظفين لإدارتها وتحقيق أهدافها . إلا أن تحديد هذا العدد يعتمد على عدة اعتبارات ، أبرزها الحاجة إلى الموظفين ، والقدرة المالية للدولة ، وعوامل سياسية واجتماعية أخرى . ويُعد التعيين الخطوة الأولى لشغل الوظيفة العامة ، ولكن هذا لا يعني جواز تعيين أي شخص . بل إن القانون يشترط توافر شروط معينة و عديدة يجب توفرها في المرشحين للوظائف العامة . علاوة على ذلك ، فإن استيفاء هذه الشروط لا يكفي لتأهيل الشخص كموظف عام إلا إذا صدر قرار التعيين من جهات خاصة وفقاً للأنظمة وفي إطار الدوائر الحكومية . ويعتمد نجاح الإدارة في تنفيذ سياساتها في إدارة شؤون الموظفين بشكل كبير على مدى اختيارها للموظفين الأكفاء وتعيينهم في الوظائف التي تتناسب مع مؤهلاتهم وقدراتهم وكفاءاتهم. لذلك ، وكما ذكرنا ، فإن وضع الموظف المناسب في المكان المناسب أمر بالغ الأهمية . وتهدف عملية التعيين إلى اختيار أفضل المرشحين للوظيفة المطلوبة القادرين على أداء واجباتها وتحمل مسؤولياتها . وتلتزم الدول بضمان العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص لجميع المرشحين.

إشكالية البحث :-

رغم ان التشريعات العراقية تسعى الى تنظيم الوظيفة العامة بما يحقق مبادئ المساواة والكفاءة الا ان الواقع العملي يظهر تفاوتاً في تطبيق هذه المبادئ تكمن المشكلة في وجود فجوة بين النصوص القانونية و واقع التعيينات في الوظيفة العامة ، حيث أن بعض التعيينات لا تخضع لمعايير الجدارة فإلى أي مدى نجح المشرع العراقي في جعل الوظيفة العامة أداة فعالة لتحقيق المساواة وتكافؤ الفرص بين الموظفين وضمان الكفاءة في أداء المرفق العام ، مما يطرح السؤال:
إلى أي مدى استطاع النظام القانوني العراقي تطبيق مبادئ المساواة والكفاءة في التعيين؟

الأهمية :-

تتمحور اهمية الدراسة عرض الأليات التي اعتمدها ، المشرع العراقي والتي تضمن إجراءات الالتحاق بالوظيفة العامة ، حيث أن التوظيف حق دستوري وقانوني للمواطن لتتصله الحقيقي بالعمل والعيش الكريم حيث ينبغي على الإدارة ان تباشر إجراءات تنفيذ المساواة في التعيين وما تتطلبه من كفاءة ليتمكن الموظف من تحمل أعباء الوظيفة وواجباتها وما تقدم من شأنه ، لذلك لا بد من البحث عن مفهوم وتاريخ الموظف العام والوظيفة العامة وعن المبادئ العامة للتوظيف في التشريع العراقي لذلك يمكن اعتماد الفرضيات الآتية لدراسة البحث:-

- 1- هل النصوص القانونية كافية نظرياً لحماية تكافؤ الفرص.
2. ضعف الأليات التي اتبعها مجلس الخدمة في اسناد الوظيفة العامة .
3. تدخلات المحاصصة السياسية اثرها على جودة الاختيار الوظيفي.

فرضية البحث:

ينطلق البحث من فرضية مفادها أن المشرع العراقي تبنى المساواة والكفاءة في المواد الدستورية والقانونية المتعلقة بالتعيين ، إلا أن التطبيق العملي لهذه المبادئ ما يزال يواجه معوقات جدية تتمثل في ضعف المؤسسات الرقابية، وغياب آليات فعالة للشفافية في التعيين

اهداف البحث :

- توضيح الأساس الدستوري للمساواة والكفاءة.
- تحليل دور مجلس الخدمة العامة في تنظيم التعيين.
- دراسة الإشكاليات العملية والتحديات التي تواجه التطبيق.
- تقديم توصيات عملية لتعزيز العدالة والشفافية.

منهجية البحث :

نظرا لطبيعة الموضوع الذي أستمده وجوده من النصوص القانونية ، كان لزاما اعتماد المنهج التحليلي الوصفي ، مع دراسة مقارنة داخلية للأحكام القضائية والإجراءات القانونية ، لتقييم مدى تطبيق النصوص القانونية عملياً ، مع الاستفادة من الدراسات السابقة والتقارير الرسمية ، وأيضا للكشف عن المبادئ التي يجب اتباعها للتعين في الوظيفة العامة لخدمة المرافق العامة.

المطلب الأول: الأساس الدستوري لمبدأي المساواة والكفاءة**الفرع الأول:****أولا : المساواة في الوظائف العامة**

يُعد مبدأ المساواة من المبادئ الأساسية في الإدارة العامة والقانون الإداري ، ويهدف إلى ضمان منح جميع المواطنين فرصاً متساوية في التقدم لشغل الوظائف العامة ، دون أي تمييز بسبب الجنس أو الانتماء الحزبي أو المعتقد أو غيرها من الأسباب الشخصية أو الاجتماعية⁽¹⁾ في القانون العراقي ، تكفل الدستور لسنة 2005 وقانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 (مع تعديلات لاحقة) حق

جميع المواطنين في التقدم لشغل الوظائف العامة على أساس الكفاءة والجدارة ، مع التأكيد على أن أي تمييز في التعيين يعد مخالفة قانونية⁽²⁾.

ثانياً: مبدأ المساواة في القوانين العراقية

يقصد بمبدأ المساواة في الوظيفة العامة تمكين المواطنين من تولي الوظائف العامة على قدم المساواة، وفقاً لما يقرره القانون، ودون تمييز غير مبرر، وبما يخضع للقواعد القانونية المنظمة لشغل الوظيفة العامة. ويستند هذا المبدأ إلى نص دستور جمهورية العراق لسنة 2005، إذ نص على أن:

«العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي»³. كما أكد الدستور على مبدأ تكافؤ الفرص، حيث نص على أن:

«تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين، وتكفل الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك»⁴.

وبناءً على ذلك، فإن شغل الوظيفة العامة يجب أن يتم وفق القواعد القانونية التي تكفل المساواة وتحقق مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين تُركز القوانين على منع المحاباة والمحسوبية في شغل الوظائف العامة، بحيث تكون المفاضلة بين المرشحين على أساس الجدارة والكفاءة فقط. كما يُحظر أي تأثير حزبي أو سياسي على عملية الاختيار، بما يضمن نزاهة وشفافية التعيينات⁽⁵⁾.

ثالثاً: دور مجلس الخدمة العامة الاتحادي في ضمان المساواة

تستند أسس المساواة في الخدمات العامة إلى مبادئ تدعم الإنصاف وعدم التمييز والعدالة لجميع الأفراد. وتكفل التشريعات الوطنية هذه المعايير من خلال تنفيذ سياسات مصممة للقضاء على الفئات وحماية الفئات الضعيفة. ضمان المساواة متعددة الأبعاد في الخدمة العامة. يُعتبر مجلس الخدمة العامة الاتحادي الجهة المسؤولة عن تطبيق مبدأ المساواة في التعيينات الاتحادية. ويقوم المجلس بما يلي:

1. الإعلان العلني عن الوظائف: يضمن وصول المعلومات لجميع المواطنين الراغبين بالتقديم دون استثناء.
2. التحقق من استيفاء الشروط: يضمن المجلس تطبيق المعايير القانونية بشكل متساوٍ على جميع المتقدمين.
3. إجراء الاختبارات وفق معايير موحدة: يضمن ذلك أن جميع المرشحين يتم تقييمهم وفق نفس الأسس، دون أي تحيز شخصي أو سياسي.

4. إعداد قوائم المفاضلة بناءً على الكفاءة: يمنع هذا الإجراء التعيينات على أساس العلاقات أو الانتماءات، ويضمن اختيار الأجدر.
5. النظر في الطعون والشكاوى: يوفر المجلس آلية قانونية للمتقدمين الذين يشعرون بالتمييز، ويضمن معالجة أي انتهاكات لمبدأ المساواة⁽⁶⁾. في القانون العراقي، يقوم التعيين والمساواة في الوظيفة العامة على مبدأ تكافؤ الفرص من خلال إتاحة التنافس الشريف، مع وجود شروط موضوعية (شواغر، إعلان، مؤهلات) وإجرائية (امتحانات تنافسية) لضمان اختيار الأكفأ، مع التأكيد على عدم التمييز، ولكن تطبيق ذلك واجه تحديات تاريخياً مثل المحسوبية، ويُنظر إلى المساواة على أنها نسبية وليست مطلقة، وقد تم تعديل بعض القوانين لتتوافق مع المتغيرات، مع وجود قوانين رئيسية تنظم الوظيفة العامة (مثل قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 وقانون الملاك وقانون الانضباط والتقاعد والرواتب) وتحدد السلطات المختصة بالتعيين (مجلس الوزراء والوزراء)⁽⁷⁾.

أحكام التعيين في القانون العراقي

الأساس التشريعي: تحكم الوظيفة العامة عدة قوانين منها قانون الخدمة المدنية 1960، قانون الملاك 1960، قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام 1991، قانون التقاعد الموحد 2006، وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام 2008. السلطات المختصة: يتم التعيين في الوظائف العليا بقرار من مجلس الوزراء، وفي الوظائف الأخرى بقرار من الوزير المختص. الشروط الموضوعية:

وجود وظيفة خالية في الملاك الوظيفي.

الإعلان عن الوظيفة الشاغرة لإتاحة فرصة متساوية.

تحقق شروط عامة تنطبق على الجميع (العمر، الجنسية، المؤهلات العلمية والبدنية).

التعيين يتم بقرار من السلطة المختصة.

الإجراءات الإجرائية (عند التنافس):

تجرى اختبارات (مقابلات أو امتحانات تحريرية) لاختيار المؤهلين.

يتم الترشيح بناءً على معدل النجاح في الاختبار.

يتم الإعلان عن أسماء المرشحين ومؤهلاتهم ونتائجهم⁽⁸⁾.

أحكام المساواة في القانون العراقي

مفهوم المساواة: المساواة في تولي الوظائف العامة تعني حق المواطن الصالح في شغل الوظيفة، والمساواة في شروط التعيين، والحصول على مزايا الوظيفة.

المساواة النسبية: المساواة ليست مطلقة، بل نسبية وتتحدد باعتبارات منطقية ومشروعة، مثل المؤهل الأعلى والأقدمية وسنة التخرج. ضمانات المساواة: تشمل الإعلان عن الوظائف وإجراء مسابقات بين المؤهلين لضمان اختيار الأكفأ.

التحديات: واجهت المساواة تحديات مثل المحسوبية وغياب جهاز متخصص لانتقاء الموظفين، مما أثر على التطبيق الفعلي⁽⁹⁾.

التعديلات: تم تعديل بعض الشروط مثل شرط مضي المدة على التجنس، لتوسيع فرص التوظيف.

يهدف القانون العراقي إلى تحقيق المساواة وتكافؤ الفرص في التعيين، مع وضع شروط وقواعد تضمن العدالة واختيار الأفضل، بالاعتماد على قوانين الخدمة المدنية المعمول بها، مع السعي لتحديثها وتوحيدها لمواجهة التحديات وتحقيق مبدأ الجدارة، مع الأخذ في الاعتبار أن المساواة نسبية وتسمح بضوابط معقولة⁽¹⁰⁾.

الفرع الثاني: مبدأ تكافؤ الفرص والكفاءة

يُعد مبدأ تكافؤ الفرص من المبادئ الدستورية الجوهرية التي يقوم عليها التنظيم القانوني للوظيفة العامة في العراق ، إذ يُشكل هذا المبدأ ضماناً أساسية لعدالة النفاذ إلى الوظائف العامة ، بعيداً عن صور المحاباة أو التمييز أو الانتماءات الضيقة. وقد أقرّ الدستور العراقي لعام 2005 هذا المبدأ في المادة (16) التي نصت على أن (تكافؤ الفرص حقّ مكفول لجميع العراقيين ، وتكفل الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك).¹¹ ولا يقتصر هذا المبدأ على إتاحة الوظيفة لجميع المواطنين ، بل يتعدى ذلك إلى إلزام الدولة بتهيئة الآليات القانونية والمؤسسية التي تضمن تحقيق هذا الحق في الواقع العملي. كما أكدت المادة (14) من الدستور ذاته على عدم جواز التمييز بين المواطنين بسبب الجنس أو القومية أو الدين أو الرأي أو الوضع الاجتماعي ، باعتبار أن المساواة شرطاً سابقاً لتحقيق تكافؤ الفرص.¹² وهو ما يعني أن النفاذ إلى الوظائف العامة لا يُعد امتيازاً ممنوحاً ، بل حقاً دستورياً مقررأ لكل مواطن تتوافر فيه شروط الكفاءة والاستحقاق . وتأسيساً على ذلك ، فإن الوظيفة العامة ليست مجالاً للولاءات السياسية أو الانتماءات الحزبية ، ولا مجالاً للتخصيص الفئوي أو الطائفي ، بل هي خدمة وطنية تؤدي وفق معايير مهنية خالصة ، بما يتوافق مع الأساس الأخلاقي والشرعي لفكرة الدولة الحديثة القائمة على المواطنة والمساواة. يمثّل احد التحديات الكبيرة التي تظهر في مثل هذه التطبيقات في حقيقة ان العدالة تبرز كمعيار إضافي الى جانب معايير أخرى ، معظمها متعلقة بكفاءة النظام (مثل التكلفة الاجمالية او الفائدة الاجمالية) وان هناك مفاضلة بين هذه الاعتبارات . وهذا يستدعي استخدام مناهج البرمجة متعددة الأهداف والتي تمكن صانعي القرار من تحليل هذه المفاضلات توجد دراسات في الادبيات تقر بالمفاضلة بين اعتبارات الكفاءة والعدالة (الانصاف) وتناولها¹³

أولاً: مبدأ الكفاءة كأساس للتعين في الوظيفة العامة

إن مبدأ الكفاءة في شغل الوظائف العامة يعد الامتداد الطبيعي لمبدأ تكافؤ الفرص، إذ لا يمكن الحديث عن عدالة وظيفية دون أن يكون الاختيار قائماً على أساس المؤهلات العلمية والخبرة المهنية والقدرة الفنية¹⁴. وقد تبني التشريع العراقي هذا المعنى صراحةً عندما جعل الوظيفة العامة حقاً للمواطن الكفاء، لا مجال فيه للاحتجادات الشخصية أو الانحيازات السياسية¹⁵. العدالة مفهوم واسع يشمل ابعاداً عديدة ، قد يتوافق التوزيع العادل المثالي لصانع القرار مع توزيع يحصل فيه كل كيان على نفس القدر ، او مع توزيع اخر يأخذ في الاعتبار خصائص مختلفة للكيانات ، مثل احتياجاتها عند تحديد التوزيع العادل في الحالة الأولى¹⁶ ، يحقق نموذج التفصيل الأساسي لصانع القرار مبدأ عدم الكشف عن الهوية ، حيث تصبح هويات الكيانات غير ذات صلة (أي ان التوزيع المتساوي يعتبر الأكثر عدلاً من وجهة نظر صانع القرار) . اما في الحالة الثانية ، فلا يعود مبدأ عدم الكشف عن الهوية قائماً ، حيث يرغب صانع القرار بوضوح في إعطاء الأولوية للتوزيع على بعض الكيانات ، يطلق على هذين المفهومين اسمي (الانصاف او المساواة) ومخاوف التوازن . في هذه الدراسة نأخذ في الاعتبار الحالات التي لا يمكن فيها التمييز بين الكيانات وبالتالي فان المخاوف المتعلقة بالعدالة هي مخاوف المساواة (الانصاف) . ويعكس هذا التوجه إدراك المشرع العراقي لكون الوظيفة العامة مرفقاً عاماً يتطلب الأداء الأمثل، ويتعلق بتحقيق المصالح العامة واستمرارية الدولة ، لا ببناء النفوذ الاجتماعي أو الحزبي . ومن ثمّ ، فإن إقصاء مبدأ الكفاءة يعني المساس بمبدأ سيادة القانون ، وتعطيل المسار المؤسسي للدولة ، وإضعاف الأداء الحكومي وفتح المجال لظواهر الفساد الإداري¹⁷.

ثانياً: تكافؤ الفرص للتعين من خلال مجلس الخدمة العامة الاتحادي

قانون الاتحاد العراقي يؤكد مبدأ تكافؤ الفرص أساساً دستورياً (المادة 16)، واجباً على الدولة تحقيقه، ويتمثل في المساواة أمام القانون وتكافؤ فرص التعيين والترقية في الوظائف العامة دون تمييز على أساس (الجنس، العرق، الدين، المذهب، الرأي)، مع سعي المحكمة الاتحادية لإلغاء المحاصصة وتطبيق هذا المبدأ، ويُفصل هذا المبدأ في قانون العمل (المادة 8) وفي قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 2009، التي تمنع التمييز وتضمن المساواة في الشروط وظروف العمل والتدريب¹⁸. الأسس الدستورية والتشريعية لمبدأ تكافؤ الفرص:

الدستور العراقي (المادة 16): كفل حق تكافؤ الفرص لجميع العراقيين وألزم الدولة باتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك، مشدداً على المساواة أمام القانون دون تمييز.

قانون العمل العراقي (المادة 8): يحظر التمييز المباشر وغير المباشر بين العمال في التدريب المهني، التشغيل، شروط وظروف العمل، ويؤكد على المساواة في المعاملة.

قانون الخدمة المدنية (رقم 4 لسنة 2009): ينظم الوظيفة العامة ويفترض أن يطبق مبدأ تكافؤ الفرص، حيث سعت هيئة النزاهة لتعزيز هذا المبدأ فيه.

شرح مبدأ تكافؤ الفرص في القانون العراقي:

المساواة المطلقة والنسبية: يجمع القانون بين المساواة المطلقة (أمام القانون) والمساواة النسبية (تكافؤ الفرص في مجالات محددة).

التطبيق العملي: يعني أن جميع المواطنين لهم نفس الفرص للوصول إلى الوظائف والمناصب العامة والترقيات، بغض النظر عن انتماءاتهم، وهذا ما تسعى المحكمة الاتحادية لفضله عبر إلغاء المحاصصة السياسية.

منع التمييز: يُمنع التمييز بين الأفراد لأي سبب كان (دين، عرق، جنس، رأي، وضع اجتماعي أو اقتصادي) عند التعيين أو في شروط العمل.

دور المحكمة الاتحادية العليا :

أصدرت المحكمة قرارات هامة (مثل القرار 89 لسنة 2019) ألغيت بموجبها المحاصصة السياسية، مؤكدة على التطبيق الفعلي لمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة الدستورية.

باختصار: يمثل تكافؤ الفرص حقاً أساسياً يضمنه الدستور والقوانين العراقية، ويتطلب من الدولة التدخل لضمان حصول جميع المواطنين على فرص متساوية في الوظائف والخدمات العامة، دون أي تمييز¹⁹.

المطلب الثاني: التنظيم القانوني للتعين ودور مجلس الخدمة العامة

يستند الإطار القانوني لعمليات التعيين في المقام الأول الى الاحكام الدستورية والقوانين التشريعية والسوابق التاريخية، وتؤسس هذه الأسس شرعية في عمليات التعيين داخل نطاق الاختصاص القضائي . وغالبا ما يكرس الدستور مبادئ الاستقلال والشفافية والاختيار

على أساس الجدارة . ثم تحديد القوانين التشريعية الاجراءات والمؤهلات والمعايير التفصيلية لتعيين ، مما يضمن الاتساق والالتزام بالمعايير القانونية ، وتهدف قوانين التعيين الى تحقيق التوازن بين السلطة التنفيذية والرقابة التشريعية ، مما يخلف بيئة قانونية قوية ، بالإضافة الى ذلك . يمكن ان تؤثر المعايير والمعاهدات الدولية على الأطر القضائية الوطنية لاسيما في البلدان الملتزمة بالمعايير العالمية للنزاهة القضائية . وتشكل هذه الأسس مجتمعة الأساس القانوني الذي يوجه عملية التعيينات بأكملها ، مما يساعد في الحفاظ على سيادة القانون وثقة المواطن بالعدالة والمساواة وهناك حاجة لتحديث بعض القوانين التي تناسب الظروف الحالية وتوحيد التشريعات²⁰.

الفرع الأول: قانون الخدمة المدنية

يضع قانون الخدمة المدنية اطارا لتوضيف وإدارة وحقوق موظفي القطاع العام ، مما يضمن التوظيف على أساس الجدارة والمساواة داخل المؤسسات الحكومية . يُعد قانون الخدمة المدنية الإطار القانوني الأساسي الذي ينظم شغل الوظائف العامة في الدولة. إذ يحدد القانون إجراءات التعيين بشكل منهجي وواضح، بدءًا من الإعلان عن الوظائف الشاغرة، مرورًا باستقبال الطلبات، والتحقق من استيفاء المتقدمين للشروط القانونية، ثم إجراء الاختبارات النظرية والعملية، وصولًا إلى مرحلة المفاضلة النهائية بين المرشحين⁽²¹⁾

المبادئ الأساسية لقانون الخدمة المدنية

1- التوظيف على أساس الجدارة : يهدف قانون الخدمة المدنية الى شغل الوظائف الحكومية على أساس الجدارة والكفاءة والقدرة بدلا من المحسوبية السياسية ، وهذا المبدأ ضروري للحفاظ على خدمة عامة فعالة وكفؤة²².

2- الحقوق والمسؤوليات : يحدد القانون حقوق الموظفين العموميين ، بما في ذلك الامن الوظيفي والمعاملة العادلة والحق في الاستئناف ضد الممارسات غير العادلة ، كما يحدد مسؤوليات الموظفين في الالتزام بالمعايير الأخلاقية وأداء واجباتهم بفعالية²³.

3- نطاق التطبيق : تطبق قانون الخدمة المدنية عادة على جميع موظفي الحكومة والمؤسسات العامة الممولة من ميزانية الدولة ، ومع ذلك ، قد يستثنى الافراد العسكريين وبعض قوات الامن اعتمادا على لوائح محددة .

تختلف قوانين الخدمة المدنية باختلاف الاختصاص ، ولكنها تشمل عموما لوائح بشأن عمليات التوظيف والترقيات وسلوك الموظفين والإجراءات التأديبية ، يعد فهم هذه التحديثات والانصاف في الخدمة العامة .

خطوات التعيين في القانون

1. الإعلان عن الوظائف:

يقوم الجهاز الإداري بالإعلان عن جميع الوظائف الشاغرة بشكل علني، مع تحديد شروط شغلها بوضوح، مثل المؤهل العلمي والخبرة العملية المطلوبة والمهارات الخاصة. هذه الخطوة أساسية لضمان مبدأ الشفافية وفتح الفرص لجميع المواطنين دون تمييز²⁴.

2. استقبال الطلبات والتحقق من الشروط:

بعد الإعلان، يتم استقبال طلبات التعيين، ويكون على الجهة المختصة التحقق من استيفاء الشروط الرسمية لكل متقدم. هذا يشمل دراسة المؤهلات العلمية، الخبرات السابقة، وأي متطلبات قانونية أخرى. الهدف من هذه المرحلة هو استبعاد أي متقدم غير مستوفي للشروط قبل الدخول في مراحل المفاضلة²⁵.

3. إجراء الاختبارات النظرية والعملية:

تفرض معظم قوانين الخدمة المدنية على المتقدمين إجراء اختبارات موضوعية، سواء كانت نظرية أو عملية، لتقييم كفاءتهم وقدرتهم على أداء المهام المطلوبة. تعتمد هذه الاختبارات على معايير موحدة، بحيث تضمن تكافؤ الفرص بين جميع المتقدمين وتقيّد أي تدخل شخصي أو حزبي⁽²⁶⁾.

4. المفاضلة النهائية وإصدار النتائج:

بعد اجتياز الاختبارات، يتم وضع قوائم المفاضلة النهائية بناءً على المعايير المحددة في القانون. ويهدف هذا النظام إلى اختيار الأجدر والأكفأ للوظائف، مما يعزز جودة الأداء الحكومي ويحد من التعيينات على أسس غير قانونية⁽²⁷⁾.

أهمية تطبيق القانون

- منع المحاباة السياسية: يضمن القانون أن تتم التعيينات على أساس الجدارة والكفاءة، وليس على أساس الانتماءات الحزبية أو العلاقات الشخصية⁽²⁸⁾.
- تحقيق العدالة والمساواة: يوفر القانون بيئة عادلة لجميع المتقدمين، مما يزيد من مصداقية المؤسسة الحكومية ويحفز الموظفين على الأداء الجيد⁽²⁹⁾.

ولتحقيق هذه الخطوات يجب البحث في مجلس الخدمة العامة الاتحادي .

الفرع الثاني: مجلس الخدمة العامة الاتحادي

يعد مجلس الخدمة العامة الاتحادي من اهم الهيئات الدستورية والإدارية في جمهورية العراق ، إذ أنشئ بهدف تنظيم شؤون الوظيفة العامة وضمان العدالة في التعيين والترقية بما ينسجم مع مبادئ الكفاءة والمساواة ، وبما يدعم اطر دولة المؤسسات . واستنادا الى دستور العراق لعام 2005 ، فالمجلس هيئة مستقلة تنظمها القوانين الاتحادية وتؤثر في مسارات التطوير الإداري والوظيفي في الدولة³⁰.

ويعتبر مجلس الخدمة العامة الاتحادي جهة مستقلة مكلفة بتنظيم جميع إجراءات التعيين على المستوى الاتحادي، لضمان حياد وموضوعية الوظائف العامة. يتمتع المجلس بالشخصية الاعتبارية والمالية والإدارية، ما يتيح له اتخاذ القرارات بشكل مستقل دون تدخل سياسي³¹. ومع ذلك التنفيذ العملي وتشكيل المجلس عبر مجلس الوزراء ومجلس النواب تأخر حتى 28 تشرين الأول 2019 حينما قرر مجلس النواب تشكيله رسميا بعد صدور القانون 2009³²

الإطار الدستوري والقانوني لمجلس الخدمة :

نشأ مجلس الخدمة الاتحادي بوصفه هيئة دستورية ، نص الدستور العراقي لعام 2005 على تأسيس في المادة (117) لتنظيم الوظيفة العامة الاتحادية وفق قانون يصدر لاحقاً . وقد صدر قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (4) لسنة 2009 لتنظيم تكوينه وصلاحياته واختصاصه . والذي مكن المجلس من الاشراف على إجراءات التعيين والترقية في مؤسسات الدولة الحكومية³³.

طبيعة عمل المجلس وأهدافه :

1-تنظيم الوظيفة العامة .
من ابرز مهام المجلس وضع القواعد والإجراءات الخاصة بتعيين الموظفين وتوزيعهم على المؤسسات الاتحادية وفق معايير الكفاءة والعدالة ، بعيداً عن المحسوبية والولاءات الحزبية ، وذلك لضمان كفاءة الجهاز الإداري .

2- تعزيز مبدأ تكافؤ الفرص .
يساهم المجلس في تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين عند التعيين والترقية ، بما يدعم العدالة الاجتماعية ويحد من ممارسات المحاصصة .

3- دعم الترقية العلمية .
يضع المجلس ضوابط واليات لتقييم الموظفين وترشيحهم للترقيات بناء على مؤهلاتهم العلمية وخبراتهم المهنية ، ما يساهم في تحفيز الارتقاء العلمي والاكاديمي داخل هيكل الدولة .

مجلس الخدمة والترقية العلمية :

تعد الترقية العلمية من اهم الركائز التي يقوم عليها تطوير أداء الموظف الحكومي ، اذ تعكس مؤهلاته العلمية وقدراته على الاسهام الفعال في العمل الإداري ، ويعمل المجلس من خلال قواعد بيانات دقيقة وشفافة على استعراض مؤهلات المتقدمين ومقارنتها وفق احتياجات الجهات المعنية ، مما يساهم في اختيار الاكفاء والترقية على أساس موضوعي .
كما ينسق المجلس مع مؤسسات التعليم العالي لضمان الاعتراف بالمؤهلات العلمية المتحصلة من داخل العراق وخارجة عند التعيين والترقية .

أهمية استقلالية المجلس

• استقلالية مالية وإدارية:

تمكن استقلالية المجلس من اتخاذ القرارات بحرية دون أي تأثير سياسي أو حزبي، ما يعزز مصداقية التعيينات ويضمن اختيار الأكفاء³⁴.

• ضمان الكفاءة والجدارة:

يساعد استقلال المجلس على تعزيز اختيار الموظفين الأكفاء والمناسبين للوظائف العامة، مما يرفع مستوى الأداء الإداري في المؤسسات الحكومية ويحقق فاعلية أكبر في تقديم الخدمات للمواطنين³⁵ يمثل مجلس الخدمة الاتحادي عنصراً أساسياً في ترسيخ العدالة الوظيفية والارتقاء بالكفاءات العلمية داخل الجهاز الحكومي العراقي ، ومن خلال تنظيمه الدقيق لشؤون التعيين والترقية وفق معايير مهنية ، فإنه يساهم في تطوير الأداء المؤسسي وتحقيق اهداف التنمية الوطنية . ومع ذلك يتطلب تطوير دوره مزيداً من التعاون المؤسسي ، وتعزيز استقلاليته بعيداً عن التأثيرات السياسية .

النتائج :-

- 1- النصوص القانونية واضحة لضمان المساواة والكفاءة .
- 2- التطبيق العملي لا يزال يعاني من تدخلات سياسية ومحاصصه .
- 3- مجلس الخدمة بحاجة لتفعيل دورة بشكل كامل مع ضمان استقلاليته .
- 4- القضاء الإداري أداة فعالة لضمان حقوق المرشحين .

التوصيات :-

- 1- تفعيل دور مجلس الخدمة على جميع الجهات الاتحادية.
- 2- منع التعيين على أساس المحاباة او المحاصصه قانونياً .
- 3- انشاء نظام رقابي الكتروني لاعلان النتائج لضمان الشفافية .
- 4- دعم المجلس مالياً وبشرياً لتطبيق معايير الكفاءة.
- 5- اقترح تعديل المادة 4 من قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم 4 / 2009 ان تكون بالصياغة الآتية (وذلك ان يكون اعتماد رمز وظيفي لجميع المتقدمين للتعينات لتسهيل وتسريع الإجراءات .

الخاتمة

ان هذه الدراسة توضح أن المساواة والكفاءة هما أساس الوظيفة العامة ، وأن تفعيل دور مجلس الخدمة بالتوازي مع القضاء الإداري يضمن تحقيق العدالة والفعالية الإدارية . كما تشير إلى أهمية الالتزام بالإجراءات القانونية لضمان نزاهة التعيينات وكفاءة الأداء ، بما يعزز ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة في إعطاء الاستحقاقات الوظيفية في مبدأ التعيينات الحكومية ، في وجود مبدأ المساواة والتكافؤ هناك لجميع المتقدمين للتعيين دون أي تمييز ، مع التركيز على قدرة الفرد (من حيث الكفاءة والاستحقاق) وتطبيقها مع متطلبات الوظيفة كمعيار أساسي للاختيار ، وذلك لضمان العدالة وتطبيق القانون وتحقيق مصلحة المرفق العام .مع الأخذ في الاعتبار مبادئ الانصاف لدعم المحتاجين دون المساس بالمنافسة المبنية على الجدارة .

الهوامش:

- 1- الدستور العراقي لسنة 2005 المادة 14 .
- 2- قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل. المادة 7
- 3- الدستور العراقي لسنة 2005 المادة 14
- 4- المصدر السابق المادة 16
- 5_ قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل. المادة 3
- 6_ قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009. المادة 2
- 7_ قانون الخدمة المدنية / رقم 24 / لسنة 1960
- 8_ قانون ان ظباط موظفي الدولة والقطاع العام لسنة /1991
- 9_ قانون انظباط موظفي الدولة والقطاع العام /1991
- 10_ مصدر سبق ذكره
- 11 - دستور جمهورية العراق لسنة 2005 المادة 16
- 12_ المصدر السابق المادة 14
- 13 - د.سامي نجم عبد الله . القانون الدستوري العراقي . ط2 دار الثقافة . عمان ، 2018، ص233.
- 14 - د.حيدر عبد الرضا شبر، القانون الإداري- الوظيفة العامة ، دار السنهوري ، بغداد ، 2014، ص92
- 15 - قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل المواد (3-4) فيما يتعلق بشروط التعيين على أساس الكفاءة والاستحقاق .
- 16 . د.سامي نجم، القانون الدستوري والنظام الدستوري العراقي ، ط2، دار الثقافة ، عمان ، 2018، ص241
- 17 - حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم (19/اتحادية/ 2013) فيه ان تجاوز مبدأ الكفاءة في شغل الوظيفة العامة يشكل اخلافاً في مبدأ المشروعية وسيادة القانون.
- 18_ قانون الخدمة المدنية /2009
- 19_ قارا المحكمة الاتحادية المرقم 89 / 2019
- 20_ مصدر سبق ذكره
- 21_ قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 4. لسنة 2009. المادة. 5
- 22_ دستور جمهورية العراق /2005_ 2009
- 23_ قانون موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 / 1991
- 24 - الدستور العراقي لسنة 2005. المادة 16 .
- 25- قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009. المادة 7
- 26 - المصدر نفسه . المادة 9
- 27_ قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960. المادة 10
- 28 - قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960. المادة 11
- 29_ قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 19/اتحادية/ 2018
- 30_ الدستور العراقي ، 2005 ، المادة 107
- 31_ قرار المحكمة الإدارية العليا رقم /132 انضباط/ 2018
- 32_ قانون رقم 4 ، لسنة 2009 (6/4) وفق الدستور
- 33_ الدستور العراقي ، 2005 ، المادة 117
- 34 -تقرير ديوان الرقابة المالية الاتحادي لسنة 2022 حول التعيينات الحكومية .
- 35_ تقرير هيئة النزاهة الاتحادية لسنة 2021 ملف التعيينات العامة.

المصادر:

1. هاي -1995 -سبيكو وماسترداسيو ريغولون -2021-2022
2. قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 132/انضباط/2018.
3. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 19/اتحادية/ 2018
4. قانون مجلس الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 .
5. قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 24 لسنة 2009 .
6. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل .
7. قانون الخدمة المدنية -رقم 35 لسنة 2006
8. دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .
9. د. سامي نجم، القانون الدستوري والنظام الدستوري العراقي ،
10. د. سامي نجم عبد الله . القانون الدستوري العراقي .
11. د. حيدر عبد الرضا شبر، القانون الإداري- الوظيفة العامة .
12. حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم (19/اتحادية/ 2013).
13. تقرير هيئة النزاهة الاتحادية لسنة 2021 . ملف التعيينات العامة .
14. تقرير ديوان الرقابة المالية الاتحادي لسنة 2022 حول التعيينات الحكومية
15. تقرير ديوان الرقابة المالية الاتحادي لسنة 2022 . حول التعيينات الحكومية .