مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: اختيار الموظف العام في القانون العراقي
اسم الكاتب: أ.م.د. عبد رزيج اسود، احمد اسماعيل حسين شطب
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/6490
تاريخ الاسترداد: 2026/11/03 07:37 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

Journal of Anbar University for Law and Political Sciences
مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية
P. ISSN: 2706-5804 E.ISSN: 2075-2024
Volume 14 - Issue 2- September 2024 ايلول ٢٠٢٤ - العدد ٢- المجلد ١٤

Selection of the public employee in Iraqi law

[1] Dr.Abd Razij Aswad [2] Ahmed Ismaael Husaen shatob
[1] Anbar University/College of Law and Political Science
1: Email: abd712006@uoanbar.edu.iq
2: Email: ahmedismaaelhusaen@gmail.com

DOI 10.37651/aujlps.2024.146092.1155

Submitted: 22/5/2024
Accepted: 29/5/2024
Published: 2/9/2024

Keywords:
Employee
Law
Administration
Iraq

©Authors, 2024, College of Law University of Anbar. This is an open-access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Abstract:

The public sector occupies an important role in the advancement and development of societies, as well as its distinguished role in implementing the state's public policy by organizing various aspects of social, economic, and political life. The importance of the public sector has increased as the state's activities have expanded beyond the concept of a minimal state that only provides internal and external security, resolves disputes among individuals, and manages basic public facilities. It has become an intervening state in most areas of life, resembling the activities of the private sector.

The increasing emphasis on the public sector has led to a greater focus on public employees, who are considered the primary tool of the state in achieving its objectives and carrying out its various activities to provide the best services to individuals and achieve the public good. The success of the government in its function depends on selecting the best human resources and the most competent individuals for public service. The establishment of the Public Service Council under the Civil Service Law No. 55 of 1956 is a qualitative addition to selecting the best candidates for public service and solidifying the principle of merit in appointments.

However, the lack of attention to this council and its inability to compete with the private sector in the 1970s resulted in its inability to provide public institutions with public employees, especially in critical specialties.

One commendable achievement of the Iraqi constitutional legislator was the reestablishment of the Federal Service Council under Article 107 of the 2005 Constitution. The council is responsible for appointments, reappointments, and promotions in the public sector, regulating its affairs, and keeping it away from partisanship and politicization, in order to rebuild a state of institutions.

Thus, the Federal Service Council has become the exclusive authority for appointments in state departments and the public sector. It operates based on the conditions, mechanisms, laws, regulations, and instructions in effect. However, the increased powers of the Council of Representatives, beyond what was stipulated in the State Administration Law, in approving the appointment of ambassadors, holders of special ranks, and military leaders, led to the distribution of these positions according to national and sectarian quotas, based on partisan electoral entitlement, rather than merit, competence, and integrity. This has weakened the role of the executive authority, which is responsible for implementing the state's public policy and supervising the work of ministries and non-ministerial entities.

اختيار الموظف العام في القانون العراقي

[١] أ. م. د. عبد رزيج اسود [٢] أحمد إسماعيل حسين شطب
جامعة الانبار/ كلية القانون والعلوم السياسية

المستخلص

تحتل الوظيفة العامة دوراً مهماً في تقدم المجتمعات وتطورها فضلاً عن دورها المتميز في تنفيذ السياسة العامة للدولة وذلك من خلال تنظيم أوجه الحياة المختلفة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وقد نالت الوظيفة العامة دوراً متزايداً نتيجة اتساع نشاط الدولة وتخليها عن فكرة الدولة الحارسة التي كانت قاصرة على توفير الأمن الداخلي والخارجي وحل المنازعات بين الأفراد وإدارة المرافق العامة الأساسية، إلى الدولة المتدخلة في أغلب مجالات الحياة، ثم الدولة المنتجة التي تمارس نشاطاً شبيهاً بنشاط القطاع الخاص.

وترتب على الاهتمام المتزايد بالوظيفة العامة إلى زيادة الاهتمام بالموظف العام الذي يعد أداة الدولة الأساسية لتحقيق أهدافها وممارسة أنشطتها المختلفة في سبيل تقديم أفضل الخدمات للأفراد وتحقيق الصالح العام، إذ إنَّ نجاح الحكومة في وظيفتها مرهون باختيار أفضل العناصر البشرية وأكفأها في تولي الوظيفة العامة، ويعد أنشاء مجلس الخدمة العامة بموجب قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦م إضافة نوعية لاختيار أفضل المتقدمين لشغل الوظيفة العامة وترسيخ مبدأ الجدارة في التعيين، إلا أن عدم الاهتمام بهذا المجلس وعدم قدرته على منافسة القطاع الخاص في فترة السبعينيات من القرن الماضي، أدى إلى عجزه عن رفد دوائر الدولة المختلفة بالموظفين العموميين وخاصة في الاختصاصات المهمة.

ومما يحسب للمشرع الدستوري العراقي إعادة إنشاء مجلس الخدمة الاتحادي بموجب المادة (١٠٧) من دستور ٢٠٠٥م، ليتولى التعيين وإعادة التعيين والترقية في الوظيفة العامة وينظم شؤونها ويبعدها عن التحزب والتسييس ويعيد بناء دولة المؤسسات، وبذلك فإن مجلس الخدمة الاتحادي أصبح صاحب الاختصاص الحصري في التعيين في دوائر الدولة والقطاع العام، وبموجب الشروط والآلية التي حددتها القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة، إلا أن زيادة صلاحيات مجلس النواب عما كانت علية في قانون إدارة الدولة في الموافقة على تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة والقادة العسكريين أدى إلى توزيع هذه المناصب وفق المحاصصة القومية والمذهبية القائمة على الاستحقاق الانتخابي

الحزبي بعيداً عن مبدأ الجدارة والاستحقاق والنزاهة، مما أدى إلى إضعاف دور السلطة التنفيذية كونه المعني بتنفيذ السياسة العامة للدولة والجهة المسؤولة والمشرفة على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.

الكلمات المفتاحية: الموظف، القانون ، الاداري ، العراق.

المقدمة

يُعد الموظف العام من أهم الأدوات التي تسعى الدولة من خلالها لتحقيق أهدافها المختلفة، فالموظف يساهم مساهمة فعالة في تعزيز الثقة بين المواطن والحكومة كما يعد واجهة لها في تنفيذ القوانين والتعليمات على أحسن وجه، وقد حرصت جميع التشريعات الوظيفية بما فيها التشريع العراقي على ضمان حسن اختيار الموظفين العامين وذلك من خلال وضع الشروط الشخصية والمؤهلات المطلوب توفرها فيمن يتقدم لتولي الوظيفة العامة، وذلك ضماناً لاختيار أكفأ وأفضل الموظفين القادرين على شغل الوظيفة العامة وتسيير المرافق العامة وتقديم افضل الخدمات للمواطنين.

إن شروط التعيين تتوافر عادة في عدد كبير من الأفراد، وعليه لا بُدَّ من وجود طريقة تبين كيفية اختيار الأكفأ منهم في شغل الوظائف العامة، حيث يتوقف على طريقة اختيار الموظفين حُسن سير الإدارة العامة في مجموعها، وتحاول التشريعات المختلفة أن تأخذ بطرق عديدة في اختيار الموظفين وذلك وصولاً إلى مساواة الأفراد في التمتع بالحقوق العامة واختيار الأكفأ في تسيير المرافق العامة، لذلك لا يمكن أن يترك أمر اختيار الموظفين لحرية الإدارة؛ لأنه سيفتح باب المحسوبية والفساد ولا يمكن فرض طريقة معينة في الاختيار؛ لأنه قد يضر بسير العمل في الإدارة العامة[١].

وقد تتجه بعض الدول إلى أسلوب التعيين المركزي وذلك بأن توكل مهمة التعيين إلى جهاز إداري متخصص ضماناً لتحقيق مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والجدارة بين المتقدمين لتولي الوظيفة العامة، في حين تفضل دول أخرى أن تتولى الأجهزة الإدارية المختلفة وبأسلوب لا مركزي توفير حاجتها من الموظفين العموميين[٢]، والغالب أن تأخذ الدولة بمزيج من النظامين بحيث تتولى الجهة الإدارية المركزية عملية الاختيار والتعيين وتترك للإدارات المعنية حرية اختيار العاملين وفقاً لحاجتها الفعلية[٣].

(١) د. سليمان محمد الطماوي، *نشاط الإدارة*، ط٢ ، (دار الفكر العربي: ١٩٥٤)، ص١٤٩.
(٢) جاكلين تحسين عمرية، "التعيين في الوظيفة العمومية (دراسة مقارنة)"، (رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، نابلس، فلسطين، ٢٠١٤)، ص٥١.
(٣) سامي جمال الدين، *التنظيم الإداري للوظيفة العامة*، (القاهرة: الدار الجامعية الجديدة، ١٩٩٠)، ص١٤٩.

أولاً: أهمية البحث

تكمن أهمية هذا البحث في أنه يقدم دراسة شاملة لأغلب طرق اختيار الموظفين العامة والخاصة، فضلاً عن الأساليب والأليات التي اعتمدت في العراق اعتباراً من تاريخ صدور قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠م المعدل وحتى يومنا هذا في تعيين الموظفين العامين، لذا فإنه قد يكون لهذا الجهد المتواضع ما يستفاد منه الموظف العام ورجل الإدارة والباحثين في أخذ تصور شامل عن طرق اختيار الموظفين في العراق.

ثانياً: مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث في تناثر النصوص القانونية المتعلقة بالموظف العام في العراق في قوانين متعددة، مما قد يعيق المام رجل الإدارة والموظف العام على حد سواء بها، كما أن أتساع سلطة مجلس النواب في المصادقة على تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة والقادة العسكريين أدى إلى توزيع هذه المناصب على وفق المحاصصة الحزبية والمذهبية بعيداً عن الجدارة والاستحقاق والصالح العام وإضعافاً لدور السلطة التنفيذية في تنفيذ سياسة الدولة العامة،

ومن خلال هذه الدراسة نحاول الإجابة عن مجموعة من التساؤلات منها: هل أن المشرع العراقي كان موفقاً في ضمان مساواة جميع العراقيين في تولي الوظيفة العامة بجدارة واستحقاق خاصة بعد عام ٢٠٠٣م؟، وهل أن طريقة التعيين بتثبيت المتعاقدين قد كفلت المبدأ الدستوري في حصول جميع العراقيين على فرص متكافئة في الوظيفة العامة؟.

ثالثاً: فرضية البحث

تنطلق فرضية دراستنا بأن للوظيفة العامة مكانة متميزة ونظام قانوني خاص بها يضمن لها اجتناب كل ما من شأنه أن يحط من كرامتها أو يمس من هيبتها، لذلك يجب أن تبقى الوظيفة العامة بعيدة عن التحزب والتجاذبات السياسية فضلاً عن المصالح الفئوية الضيقة، كما أنها حق كفله الدستور لكل عراقي يتمتع بالشروط المطلوبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة والتعليمات التي شرعت لهذا الغرض.

رابعاً: منهجية البحث

تم الاعتماد على المنهج التحليلي لنصوص القوانين المنظمة لعمل الموظف العام في العراق والوقوف على أغلب الجوانب المحيطة به، كما تم التطرق لبعض القوانين والقرارات القضائية وآراء الفقهاء في بعض الدول لغرض الاستفادة من خبراتهم وآرائهم في مجال بحثنا هذا.

خامساً: هيكلية البحث

لتوضيح طرق اختيار الموظف العام في العراق تم تقسيم هذا البحث الى ثلاثة مطالب، إذ سنتناول في المطلب الأول بيان الطرق العامة لاختيار الموظفين، والمطلب الثاني للطرق الخاصة لاختيار الموظفين، أما المطلب الثالث فسنخصصه لاختيار الموظفين في التشريع العراقي وكما يلي:

I. المطلب الأول

الطرق العامة لاختيار الموظفين

من أهم الأساليب والطرق التي تتبعها الإدارة العامة في اختيار الموظفين للتعيين في الوظائف العامة هي الانتخاب؛ والإعداد الفني؛ والمسابقة، وفيما يلي سنتطرق لبيان مضمون كل طريقة من هذه الطرق:

I.أ. الفرع الأول

طريقة الانتخاب

تأخذ بعض الدول بطريقة الانتخاب لاختيار العاملين في مرافقها العامة، ومع أن الانتخاب اعتُمِدَ كطريقة لاختيار المرشحين في المجال السياسي، إلا أن انتشار النظم الديمقراطية زاد من المطالبة في تطبيقها في المجال الإداري، والانتخاب أما أن يكون بواسطة الجمهور أو بواسطة من ينوب عنهم، وتأخذ الولايات المتحدة الأمريكية بهذه الطريقة لاختيار الموظفين لشغل بعض الوظائف العامة مثل انتخاب القضاة[١]. وانتخاب من يشغل منصب أكاديمي كانتخاب عميد الكلية مثلاً في بعض الدول[٢].

ويُقصد بهذه الطريقة بأن يتم اختيار الموظفين عن طريق المواطنين في الوحدات الإدارية المختلفة التي يراد تولي الوظيفة العامة فيها، إذا إن هذا الأسلوب يؤدي إلى شعور الأفراد بأهمية مشاركتهم في اختيار الموظفين[٣]. إلا أن تولي الوظيفة العامة عن طريق

(١) د. أنور أحمد رسلان، *وسيط القانون الإداري- الوظيفة العامة*، ج٢، (دار النهضة العربية: ١٩٩٨)، ص٩٢.
(٢) د. ماجد راغب الحلو، *القانون الإداري*، (مصر: دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨)، ص٢٥٣.
(٣) د. مازن ليلو راضي، *القانون الإداري*، (منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك: ٢٠٠٨)، ص١١٦.

الانتخاب تقيد سلطة الإدارة في اختيار العناصر المؤهلة من وجهة نظرها في تسيير مرافقها العامة، وبذلك تنتقل سلطة الإدارة في اختيار الموظفين إلى الناخبين[١].

ولتولي الوظيفة بأسلوب الانتخاب صورتان: الصورة الأولى هي الانتخابات المفتوحة، والصورة الثانية هي صورة الانتخابات المغلقة، وسنوجز كل من هذه الطريقتين وفق الآتي:

أولاً: الانتخاب المفتوح

بموجب هذه الصورة يسمح لجميع الأفراد من الذين تتوفر فيهم الشروط التي يتطلبها القانون للإدلاء بأصواتهم في عملية الانتخاب[٢]. وقد كانت تجري هذه الصورة من الانتخابات في مدينة أثينا القديمة في اختيار كبار الإداريين، وفي العراق لانتخاب رئيس وأعضاء المجلس البلدي (سابقاً) بموجب المادة (٢١) من قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٥م، كما أنها ما زالت مطبقة في اختيار قضاة المحاكم في روسيا الاتحادية والولايات المتحدة الأمريكية[٣]. ولكن يعاب على هذه الطريقة أنها لا تضمن اختيار العناصر الجيدة دائماً لشغل الوظائف العامة؛ لأنَّ الناخبين كثيراً ما يخضعون لمؤثرات خاصة بعيدة عن مقتضيات المصلحة العامة، كما يجعل هذا الأسلوب من الموظف عرضة للتأثيرات السياسية والحزبية[٤].

ثانياً: الانتخاب المغلق

بموجب هذه الصورة من الانتخاب فإن الإدلاء بالأصوات يقتصر على نظراء المرشح لتولي الوظيفة، ويطبق هذا الأسلوب في الانتخابات الأكاديمية ومن أمثلة ذلك انتخاب أساتذة القسم لرئيس القسم أو انتخاب مجلس الكلية للعميد في بعض الدول[٥]. ومثال ذلك أيضاً اختيار أعضاء المجمع اللغوي في مصر للأعضاء الجدد بأنفسهم، ويؤخذ به جزئياً في اختيار عمداء الكليات في مصر عن طريق ترشيح ثلاثة من الأساتذة من قبل أساتذة الكلية والأساتذة

(١) د. نواف كنعان، *القانون الإداري*، ك٢، ط١، الاصدار الثاني في سلسلة المكتبة القانونية ٤٢٤، (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠١)، ص٦١.
(٢) د. فؤاد العطار، *القانون الإداري*، ط٣، (دار النهضة العربية: ١٩٧٧)، ص٤٥٨; د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، ص٢٥٣.
(٣) د. حسين الدوري، *اعداد وتدريب القوى البشرية*، ط٢، (مطبعة الجامعة المستنصرية: ١٩٨٥)، ص١١١.
(٤) د. محمد عاطف البنا، *مبادئ القانون الإداري*، (دار الفكر العربي: بدون سنة نشر)، ص٢٠٣.
(٥) د. محمد السيد الدماصي، *تولية الوظائف العامة*، (القاهرة: دار الزيني للطباعة والنشر، ١٩٧١)، ص٢٣٣.

المساعدين والمدرسين على أن يُعيّن وزير التعليم عميد الكلية من بين المرشحين الحاصلين على أكثرية عدد الأصوات (م١/٤٣) من قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢م[١].

I.ب. الفرع الثاني

طريقة الأعداد الفني

يُعد أسلوب الإعداد الفني في اختيار موظفي الدولة أحد أهم الأساليب لشغل الوظيفة العامة والتي تناولها الكثير من الكُتّاب والشُراح القانونيين بهدف التعريف بها[٢]. إذ يتم إعداد المرشحين لتولي الوظيفة من خلال مدارس أو معاهد أنشأتها الإدارة لهذا الغرض، وتلتزم الدولة بتعيين خريجي هذه المدارس والمعاهد في الوظائف التي أُعدوا لشغلها[٣]. كما يُلزم الخريج بقبول الوظيفة التي تؤهلهُ لها نوعية الدراسة والإعداد الذي تلقاه، وبذلك يعتبر الطالب أثناء دراسته موظفاً تحت التدريب[٤].وقد أنشأت الدول العديد من مدارس ومعاهد الإعداد الفني لرفد مرافقها العامة بالتخصصات المختلفة، ففي فرنسا أنشأت الكثير من مدارس الإعداد الفني بجانب المدرسة الوطنية للإدارة والتي تأسست عام ١٩٤٥ لإعداد الموظفين في مجلس الدولة وديوان المحاسبة والسلك الدبلوماسي وغيرها من الوظائف المهمة التي تحدد بمرسوم، وفي مصر أنشأت الكثير من والمعاهد والمدارس المتخصصة لإعداد الملتحقين بها لوظائف معينة مثل المدرسة الثانوية للبريد ومعاهد المعلمين والمعلمات ومدرسة الصيارفة والمحصلين[٥].

وفي العراق لم تنص قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة على تدريب العاملين والموظفين في الجهاز الإداري، وإنما تُرك لرغبة الرئيس المباشر في العمل حيث لم يحظَ هذا الموضوع بالعناية والأهمية اللازمتين للقيام به، وبعد صدور قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠م المعدل نصت المادة (٣٤) منه على تأسيس دورات في الوزارات المختصة عند الضرورة لتدريب الموظفين لغرض زيادة كفاءتهم بشرط استحصال موافقة وزير المالية لتمويل عملية الإنفاق على هذه الدورات، والواضح أن هذه الدورات هي دورات مؤقتة بفترة زمنية تقام عند الضرورة، وليست دورات منتظمة ومستمرة هدفها تطوير مهارات ومعلومات

(١) د. محمد عاطف البنا، نفس المصدر، ص٢٠٣.
(٢) د. عادل الطبطبائي، *قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد*، (جامعة الكويت: كلية الحقوق، ١٩٨٣)، ص١٢٨.
(٣) د. محمود عاطف البنا، *مبادئ القانون الإداري*، (دار الفكر العربي: بلا سنة طباعة)، ص٢٠٥.
(٤) عبدالقادر محمد القيسي، *مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظيفة العامة*، (القاهرة: شركة العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠١٢)، ص١٥٢.
(٥) د. صلاح جودة، *الرقابة القضائية على التعيين في الوظائف العامة*، (دار النهضة العربية: ٢٠٠٧)، ص٤٢١.

الموظفين في الجهاز الإداري، ومع ذلك فقد أنشئ العراق كليات ومعاهد لغرض الإعداد الفني مثل الكلية العسكرية التي تختص بتخريج ضباط الجيش، وكلية الشرطة التي تختص بتخريج ضباط قوى الأمن الداخلي، ومعاهد المعلمين ومعهد الاتصالات، فضلاً عن تهيئة الكوادر الفنية والتدريسية لبعض الوزارات عن طريق إيفادهم إلى خارج القطر[١].

وبالرغم من ذلك إلا أن عملية الإعداد الفني في اختيار الموظفين لتولي الوظائف العامة في العراق لم تصل إلى ما وصلت إليه في بعض الدول المتقدمة كفرنسا مثلاً أو حتى دول المنطقة العربية كلبنان والسعودية، فعملية الإعداد يجب أن تكون متلازمة مع التخطيط السليم والمدروس، كما يجب أن تكون له صفة الإلزام ليأخذ الطريق الجدي ويكون سبيلاً للترقية إلى وظيفة أعلى، وعليه لابد من إنشاء مدرسة متخصصة تستقطب المواطنين الذين يرومون الحصول على وظيفة تتحدد فيها الشروط العامة للانضمام اليها وما تطلبه من كفاءة وجدارة تتلائم مع طبيعة الوظيفة المنشودة وتحقيق مبدأ المساواة.

أما ما نراه من امتيازات لبعض الفئات أو ذويهم والمتمثل بإضافة خمس درجات على معدلاتهم التي قد تؤهلهم للدخول إلى كليات المجموعة الطبية والتي يكون التعيين فيها مركزياً، فإنه يخل بمبدأ المساواة والجدارة والتي هي من المبادئ الأساسية في تولي الوظائف العامة، كما أن العدالة تقتضي أن يكون القبول في الجامعات والمعاهد مبنياً على أساس التفوق العلمي ضماناً لمبدأ تكافؤ الفرص الذي يقره الدستور العراقي[٢]. وبدورنا نؤيد أن بعض هذه الامتيازات قد أضرت بفرص حصول بعض الطلبة على فرص حقيقة للقبول في الكليات التي يكون التعيين فيها مركزياً، ونقترح أن تكون هذه الامتيازات مؤقته بمدة معينة كسنتين أو ثلاث من تاريخ حصول الواقعة. وبذلك يمكن أن نميز صورتين من الإعداد الفني، صورة الإعداد السابق للتعيين وتقام في جامعات ومعاهد التعليم العالي أو كليات ومعاهد وأكاديميات متخصصة أنشِأت لغرض تهيئة المتخرجين منها للوظيفة العامة، وصورة الإعداد اللاحق للتعيين والمسمى التدريب والذي هو شرط لغرض الترفيع إلى وظيفة أعلى وتنمية مهارات الموظفين الجدد.

(١) د. علي محمد بدير وأخرون، *مبادئ وأحكام القانون الإداري*، (القاهرة، العاتك لصناعة الكتاب، ١٩٩٣)، ص٣١٣.
(٢) عبدالقادر محمد القيسي، مصدر سابق، ص١٧٤.

I.ج. الفرع الثالث

طريقة المسابقة

تُعد طريقة المسابقة من أفضل الطرق المتبعة في التعيين، وهي الطريقة الأساسية المطبقة في معظم الدول في الوقت الحاضر، إذ يكون اختيار الموظفين على أساس مبدأ تكافؤ الفرص والصلاحية بعيداً عن الولاءات الحزبية أو الشخصية، وطريقة المسابقة هي عبارة عن امتحانات تحريرية وشفوية وعلمية وشخصية، على ألَّا تكون هذه الامتحانات صورة من صور الامتحانات المدرسية والجامعية، إي ألَّا يكون المطلوب اختبار الذاكرة والمعرفة العلمية فقط وإنما يكون التركيز على الكشف عن مدى قدرة طالب التعيين واستعداده وخبرته وكفاءته الشخصية في مجال الوظيفة، ويمكن الاعتماد على طريقة المسابقة ولا سيما التحريرية في إشغال الوظائف الصغيرة والتي لا تتطلب اتخاذ قرارات مهمة، أما الوظائف القيادية فتتطلب اختبارات أخرى غير تحريرية للإفصاح عن قدرة المتقدم للوظيفة في مواجهة المشاكل التي تواجه سير العمل وما ينبغي اتخاذه من قرارات لحل هذه المشاكل(١).

وبالنظر لأهمية طريقة المسابقة في اختيار موظفي الدولة على أسس موضوعية كونه يحقق مبدأي العدالة وتكافؤ الفرص فضلاً عن الجدارة والصلاحية في شغل الوظائف العامة، فقد اعتبر اسلوباً دستورياً لتولي الوظائف العامة من خلال النص عليه في صلب الوثيقة الدستورية للدولة، فقد نص الدستور السوري على أن التعيين في الوظائف العامة يكون بمسابقات عامة إلا ما استثني بنص، وكذلك ما نص عليه الدستور الإيطالي من أن موظفي الإدارة العامة يعينون بطريقة امتحان المسابقة ماعدا الحالات التي يقررها القانون(٢).

وتتميز هذه الطريقة ببعض الخصائص منها; أن الجدارة تكون هي أساس التعيين أو الترفيع، وتشرف عليها لجنة مدنية مستقلة، كما أنها تحقق مبدأ تكافؤ الفرص بين المتقدمين للوظيفة، فضلاً عن حياد الموظفين من الناحية السياسية(٣).

II. المطلب الثاني

الطرق الخاصة لاختيار الموظفين

إلى جانب الطرق العامة لاختيار الموظفين، هناك طرق خاصة تأخذ بها بعض الدول في تعيين الموظفين العامين لأسباب عديدة بعضها سياسية أو إنسانية أو اقتصادية، ومن هذه

(١) د. محمود عاطف البنا، مصدر سابق، ص٢٠١
(٢) المادة (٢٣)، من دستور سوريا لسنة ١٩٥٠. المادة (٨٧)، من الدستور الايطالي لسنة ١٩٤٨.
(٣) د. حمدي أمين عبدالهادي، *إدارة شؤون موظفي الدولة- أصولها وأساليبها*، ط١، ١٩٧٦، ص٥٨.

الطرق; طريقة الاختيار الحر للإدارة وطريقة الوظائف المحجوزة وتثبيت المتعاقدين، وسنتناول هذه الطرق في ثلاثة فروع مستقلة وكما يلي:

II.أ. الفرع الأول

طريقة الاختيار الحر للإدارة

تعد طريقة الاختيار الحر للإدارة في تولي الوظائف العامة من الطرق الشائعة للتعيين في مختلف دول العالم، إلا أننا تناولنا هذه الطريقة ضمن موضوع الطرق الخاصة؛ كونها تخل بمبدأين أساسيين من مبادئ التعيين وهما مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، ومبدأ الجدارة.

وفي هذه الطريقة تختار الإدارة من تشاء من الموظفين دون اتباع الأساليب والإجراءات الخاصة بالتعيين، إذ تكون الإدارة هي الحكم فيمن ترى اختيارهم لتولي الوظيفة العامة دون أن يخضع اختيارها لرقابة القضاء[١]. إلا أن حرية الإدارة في اختيار الموظفين تنحصر فقط في وسيلة الاختيار مع التزامها بشروط التوظيف كالجنسية والتمتع بالحقوق السياسية والمدنية[٢]. إذ تقوم الإدارة باختيار الموظفين الذين يشغلون الوظائف القيادية في الجهاز الإداري من دون إجراء امتحان المسابقة أو اختيار الأصلح من بين المتقدمين للوظيفة؛ لأن الولاء السياسي للسلطة السياسية مهم أكثر من الكفاءة، وتعد فرنسا في طليعة الدول التي أخذت بهذه الطريقة في تعيين كبار الموظفين وعلى أساس الولاء السياسي، ومنهم المحافظون والسفراء والمدراء العامون حيث يلتزم هؤلاء الموظفون بالتقيد الدقيق بسياسة الحكومة[٣]،

وأخذت الولايات المتحدة الأمريكية بهذه الطريقة أيضاً منذ العام ١٨٢٠م فيما يسمى نظام الغنائم الذي شمل أغلب الوظائف في الدولة والذى أدى إلى انتشار الفساد الإداري والمالي فيها، وفي مصر فإن للإدارة الحرية في اختيار من يشغلون وظائف المحافظين والسفراء ووكلاء الوزارات ورؤساء الجامعات وغيرهم من أصحاب الوظائف الهامة[٤]. والحكمة من إطلاق يد الإدارة في اختيار من يشغل هذه الوظائف لكونها وظائف سياسية لا شبهة فيها، فضلاً عن كونها أداة السلطة التنفيذية في رقابتها على الجهاز الحكومي وتنفيذ

(١) د. محمد حسين عبدالعال، *الوظيفة العامة*، ط١، (دار النهضة العربية: ١٩٧٤)، ص٥٤.
(٢) د. محمد محمد بدران، *قانون الوظيفة العامة*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٠)، ص١١٠.
(٣) د. علي محمد بدير، د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مصدر سابق، ص٣٠٥.
(٤) د. محمد محمد بدران، مصدر سابق، ص١١١-١١٢.

سياستها العامة، بحيث تتوافر فيمن يتقلدها صفات ومميزات خاصة فضلاً عن الأقدمية والكفاية والمواهب الذاتية[١].

أما في العراق فقد استثنت المادة (٢/٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل وظائف وردت على سبيل الحصر، وجعلت سلطة التعيين بهذه الوظائف بناء على اقتراح من الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء ويتم التعيين بمرسوم جمهوري، وهو خلاف القاعدة العامة التي أناطت سلطة التعيين بمجلس الخدمة العامة ومن بعد الغائه بالوزير المختص، وهذه الوظائف هي: الوظائف الخاصة، العميد، مدير عام، مفتش عام، وزير مفوض، محافظ، ومستشار مساعد. وتكون للإدارة الحرية في اختيار من يشغلها، إذ جرى العمل على اختيار أصحاب الدرجات الخاصة ممن تتوافر فيهم المؤهلات الفنية من الكادر المتقدم للحزب تماشياً مع فكرة تسييس الوظيفة العامة[٢]. وبعد صدور دستور ٢٠٠٥م حددت المادة (٦١/ب) التعيين في الوظائف الخاصة وجعلته من صلاحية مجلس النواب بناء على توصية من مجلس الوزراء، أما وظيفة مدير عام فيكون تعيينه من قبل مجلس الوزراء بعد ترشيحه من قبل الوزير المختص.

وبالرغم من أن منح الإدارة حرية اختيار معاونيها هو أمر يقتضيه حُسن سير أعمالها على اعتبار أن هؤلاء هم مساعدون للحكومة وهي مسؤولة عنهم مسؤولية كاملة، إلا أن هذه الطريقة في تعيين الموظفين قد تفتح باب المحسوبية وتغليب المصالح الشخصية على المصالح العامة لذلك يفضل اقتصار هذه الطريقة على الوظائف ذات الصبغة القيادية والسياسية[٣].

II.ب. الفرع الثاني

طريقة الوظائف المحجوزة

تُعد طريقة الوظيفة المحجوزة من الطرق الاستثنائية لتولي الوظائف العامة، إذ تقوم السلطة أو الإدارة العامة بتخصيص نسبة معينة من الوظائف للمصابين في العمليات العسكرية أو لذويهم أو أقربائهم، وغالباً ما تكون هذه الوظائف قليلة الأهمية بحيث لا تحتاج إلى إعداد فني خاص على مستوى عال، ويتم اختيار المتقدم للوظيفة من بين المواطنين الذين يحق لهم التقدم لشغلها، دون أن يكون الحق لباقي المواطنين التقدم لشغلها[٤].

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في (١٥)، عام، ج٣، ص٢٧٢٩.
(٢) د. علي محمد بدير، د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مصدر سابق، ص٣٠٦.
(٣) محمد الطماوي، "ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق"، *مجلة العلوم الإدارية*، عدد١، (١٩٦٩): ص٣٨٧.
(٤) د. أنور أحمد رسلان، وسيط القانون الإداري، مصدر سابق، ص٩٧.

ولهذا النوع من التوظيف مبررات عديدة منها:

١-تشجيع المواطنين على الالتحاق بالخدمة العسكرية ولا سيما في أوقات الحروب، واطمئنانهم على مستقبلهم في حالة تعرضهم للإصابة أو الاطمئنان على مستقبل عوائلهم في حال استشهادهم بأن هناك وظائف محجوزة لهم تؤمن مستقبلهم ومستقبل ذويهم، وهي من باب رد الجميل لمن ضحَّى بنفسة خدمة لوطنه[١].

٢-الاستفادة من الخبرات التي يملكها الجنود القدامى ولا سيما في مجال حفظ الأمن والنظام[٢].

ولطالما اعتبرت الوظائف المحجوزة من طرق التعيين التي تخل بمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة[٣]، وذلك بسبب عدم قدرة جميع الأفراد التقدم بطلب التعيين فيها؛ كونها وظائف محجوزة لفئة معينة لأسباب سبق ذكرها، إلا أننا نرى أن الوظائف المحجوزة هي إقرار لمبدأ المساواة بالنسبة للأشخاص الذين أصيبوا في العمليات العسكرية وذلك بسبب عدم قدرتهم على منافسة أقرانهم لتولي الوظيفة لعدم توافر شرط اللياقة البدنية والصحية لديهم، أو الأشخاص الذين منعوا من التقديم لتولي الوظيفة العامة لأسباب سياسية في أوقات معينة، أما بالنسبة لذويهم وأقربائهم فإننا مع تأقيت هذا الامتياز لمدة لا تتجاوز السنتين أو الثلاث سنوات حاله حال إضافة الخمس درجات على معدل الطالب خريج الدراسة الإعدادية التي سبق التطرق اليها.

وقد أخذت فرنسا بهذه الطريقة من التوظيف قبل وأثناء الحربين العالميتين الأولى والثانية، إذ تم تعيين العديد من الجرحى ومشوهي الحروب والمعوقين، وكذلك حددت الولايات المتحدة الأمريكية بعض الوظائف قليلة الأهمية لتعيين المحاربين القدامى ولا سيما في عهد الرئيس الأمريكي روزفلت[٤]، وأخذت به لبنان بموجب المرسوم رقم (١٤١) في ١٩٥٩ إذ حددت نص الوظائف العامة لتعيين أفراد الجيش وقوى الأمن في الوظائف الخدمية[٥].

(١) سيفان إبراهيم ميخا، "طرق اختيار الموظفين/ دراسة مقارنة"، (رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة النهرين، كلية الحقوق، ٢٠٠٧)، ص٤٧.

(٢) د. سليمان الطماوي، *مبادئ القانون الإداري المصري*، ط٤، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٦١)، ص٥٩٨.

(٣) عبدالقادر محمد القيسي، مصدر سابق، ص٢١٨. جاكلين تحسين عمرية، مصدر سابق، ص٧٤. د. علي محمد بدير واخرون، مصدر سابق، ص٣٠٤.

(٤) عبد الزهرة ناصر الدليمي، "مجلس الخدمة وأهميته في الوظيفة العامة"،(رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة بغداد، ١٩٧٣)، ص١٦٤.

(٥) فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، مصدر سابق، ص٨٣.

أما العراق فقد عرف طريقة الوظائف المحجوزة منذ تأسيس الدولة العراقية، إذ حُجزت عدد من الوظائف لمرافقي الملك فيصل عندما كان ملكاً على سوريا[١]، وبالرغم من أن قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة لم تنص على هذا الأسلوب في تولي الوظيفة العامة، إلا أنه صدرت العديد من القوانين والقرارات التي خصصت وظائف محجوزة لفئات متعددة منها؛ القرار (٢٠٨) لسنة ١٩٨٠م الصادر من مجلس قيادة الثورة (المنحل) الخاص بتعيين المعوق القادر على العمل استثناء من أحكام قوانين الخدمة، وقانون الرعاية الاجتماعية رقم (١٢٦) لسنة ١٩٨٠م حيث نصت المادة (٤٥) منه على تأهيل المعوقين وإعادتهم إلى أعمالهم التي كانوا يمارسونها قبل الإعاقة أما غير المتعينين منهم فإن لهم الأولوية في التعيين بعد تأهيلهم.

وبعد التغيير الذي حصل في العراق صدرت العديد من القوانين التي حجزت نسبة معينة من الوظائف لتعيين المتضررين من العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية بموجب القانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩م، وقانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥م الخاص بإعادة المفصولين السياسيين وقانون مؤسسة الشهداء رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦م المعدل وقانون رعاية ذوي الإعاقة رقم (٣٨) لسنة ٢٠١٣م.

II.ج. الفرع الثالث

تثبيت المتعاقدين

يُقصد بتثبيت المتعاقدين تحويل موظفي العقود المؤقتة في دوائر الدولة إلى موظفين عامين دائمين، وقد نظم المشرع المصري[٢] أحكام تثبيت المتعاقدين مع الدولة من الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية والذين مضى على تعاقدهم مدة (٣) سنوات على الأقل في وظائف واردة في موازنة الوحدة الإدارية ولغاية ٢٠١٦/٦/٣٠م، وترك المشرع شروط وآليات التثبيت للائحة التنفيذية التي أصدرها رئيس مجلس الوزراء بالرقم (١٢١٦) في ٢٠١٧م، وقد بينت اللائحة التنفيذية في المادة (١٨٧) شروط وتعيين الموظفين ومن أهمها[٣]:

١- أن يكون التعيين على وظائف شاغرة وممولة بموازنة الوحدة وهذا يعني أن التثبيت لم يتم بناءً على استحداث وظائف جديدة.
٢- استيفاء شروط شغل الوظائف التي سيتم التعيين عليها.

أما في العراق فقد أصدر مجلس الوزراء قراراً بالرقم (٢٣١٦٧) لسنة ٢٠٢٣م بتثبيت المتعاقدين الذين تزيد مدة تعاقدهم عن السنتين، وصدرت أوامر التعاقد معهم وفقاً لقراري

(١) د. علي محمد بدير، د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مصدر سابق، ص٣٠٤.
(٢) المادة (٧٣)، من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١)، لسنة ٢٠١٦.
(٣) المستشار عادل الشهاوي، المستشار محمد الشهاوي، مصدر سابق، ص٤١٤ وما بعدها.

مجلس الوزراء رقم (٣١٥و٣٣٧ لسنة ٢٠١٩) وهي القرارات التي تم بموجبها تحويل الأجرّاء اليوميين إلى موظفين بصفة عقد، ونوه المجلس إلى أن هذا القرار يأتي إنصافاً لشريحة العقود ولغرض النهوض بمستواهم المعيشي واحتساب خدماتهم، وبالفعل فقد استحدثت وزارة المالية عشرات الآلاف من الدرجات الوظيفية لغرض تثبيت المتعاقدين مع دوائر الدولة، فضلاً عن استحداث الاف الدرجات الوظيفية لغرض تعيين خريجي المعاهد والكليات الأوائل، وحملة الشهادات العليا من الجامعات العراقية، وحتى العربية والأجنبية بغض النظر عن رصانة الشهادات التي حصلوا عليها والجامعات التي درسوا فيها.

ومن الملاحظات التي نثبتها على طريقة تثبيت المتعاقدين لتولي الوظيفة العامة في العراق ما يلي:

١- تم تثبيت المتعاقدين بموجب قرارات مجلس الوزراء، حيث لم تنص قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة على هذه الطريقة من طرق التعيين، وكان من الأفضل إما تعديل قانون الخدمة المدنية الحالي أو تشريع قانون جديد ينص على تثبيت العاملين المتعاقدين مع دوائر الدولة أسوة بقانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م.
٢- إن تثبيت المتعاقدين تم بناء على استحداث عشرات الآلاف من الدرجات الوظيفية ولم يتم بناءً على الدرجات الشاغرة في الملاك كما فعل المشرع المصري، مما أدى إلى ترهل وظيفي هائل في دوائر الدولة ومؤسساتها.
٣- لم يتم تثبيت المتعاقدين وفقاً لاحتياجات الوزارات والدوائر من حيث الأعداد والتخصصات المطلوبة، وإنما بناءً على طبيعة عمل الوزارة أو الدائرة أو الجهة الغير مرتبطة بوزارة.
٤- إن هذه الطريقة من التعيين تخل بمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة وكذلك مبدأ الجدارة، إذ كان من الأفضل أن يتم التعيين وفق استمارة تُعد لهذا الغرض على أساس المفاضلة بحيث يتم منح عدداً من النقاط لمن لديه خدمة تعاقدية وحسب مدة الخدمة، على أن يؤخذ بنظر الاعتبار الحالة الزوجية للمتقدم للتعيين وعدد الأطفال والأقدمية في تاريخ التخرج، وأن يُسمح باشتراك جميع الراغبين الذين تتوافر فيهم شروط التعيين بالتقديم لطلب الوظيفة، واستناداً إلى أسس وضوابط إشغال الوظائف عند التعيين رقم (١١٩) لسنة ١٩٧٩م.
٥- جميع الذين لم يحالفهم الحظ في العمل كأجير يومي أو متعاقد في دوائر الدولة حرموا من التعيين، بالرغم من كونهم خريجين وأصحاب عوائل وقد يكونون أحق بالتعيين من الكثير ممن تم تثبيت وظائفهم.
٦- إصابة القطاع الخاص بأضرار كبيرة نتيجة قلة توافر الأيدي العاملة؛ بسبب عمليات التوظيف الهائلة في القطاع العام والرغبة المتزايدة للشباب نحو الوظيفة العامة نتيجة ما توفره من امتيازات ورواتب واستقرار اجتماعي.

III. المطلب الثالث

اختيار الموظف العام في القانون العراقي

لم يعرف العراق أسلوباً معيناً لاختيار الموظفين العامين، إذ كانت كل وزارة تعين من تراه مناسباً للوظيفة دون رقيب، بالرغم من أن قانون الخدمة المدنية رقم (٦٤) لسنة ١٩٣٩م قد نص على وجوب اجتياز طالب التوظيف امتحاناً لدى لجنة انتقاء الموظفين التي شكلت بموجب النظام رقم (٣٢) لسنة ١٩٤٠م، إلا أن هذه اللجنة لم تؤدَّ عملها بصورة صحيحة وعانت من كثرة التدخل في الامتحانات التي تجريها[١].

وبعد صدور قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠م المعدل نص في المادة (٢٤) منه على تشكيل مجلس الخدمة العامة الذي تولى تعيين وإعادة تعيين الموظفين العامين، إلا أن هذا القانون لم يصمد؛ بسبب عجزه عن تحقيق المهام المناطة به في اختيار الموظفين.

وبعد ذلك صدر قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) بالرقم (٩٩٦) في ١٢/٨/ ١٩٧٩م والذي نص على إلغاء مجلس الخدمة العامة وتخويل الوزراء صلاحية تعيين وإعادة تعيين الموظفين وفق تعليمات الخدمة المدنية رقم (١١٩) لسنة ١٩٧٩م.

ونتيجة التطورات التي حدثت في العراق بعد عام ٢٠٠٣م فقد أعاد دستور ٢٠٠٥م بموجب المادة (١٠٧) تشكيل مجلس الخدمة الاتحادي ليتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة فضلاً عن تعيين وإعادة تعيين وترقية الموظفين.

وبذلك يمكن أن نميز ثلاث مراحل مرت على طريقة اختيار الموظف العام في العراق، المرحلة الأولى بدأت بأنشاء مجلس الخدمة العامة بموجب قانون الخدمة المدنية، والمرحلة الثانية بدأت بصدور قرار حل مجلس الخدمة وتخويل الوزراء صلاحية تعيين وإعادة تعيين الموظفين، أما المرحلة الثالثة فبدأت بصدور قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩م الذي أُوكل اليه مهمة تعيين وإعادة تعيين وترفيع الموظفين، وسنتطرق لهذه المراحل بشيء من التفصيل في ثلاثة فروع مستقلة وكما يلي:

(١) د. شاب توما منصور، *القانون الإداري*، ك٢، ط١، (مطبعة جامعة بغداد: ١٩٨٠)، ص٣١٦.

III.أ. الفرع الأول

اختيار الموظفين عن طريق مجلس الخدمة العامة

شُرّع مجلس الخدمة العامة بموجب قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ واستمر وجوده بموجب أحكام قانون الخدمة المدنية النافذ[١] ليتولى تعيين وإعادة تعيين موظفي الخدمة المدنية إلا ما استثني تعيينهم بنص قانوني، وتكون واجبات المجلس كما يلي[٢]:

١- اختبار مؤهلات المتقدمين لشغل الوظيفة العامة أو إعادة تعيينهم عن طريق الامتحان التحريري أو المقابلة أو بهما معاً، وذلك للتثبت من جدارتهم لتولي الوظيفة، مع استثناء من له خدمة وظيفية سابقة مثبت فيها أو كان يحمل شهادة عليا، إلا إذا زاد عدد المتقدمين على الوظائف الشاغرة فيتم اختبارهم لاختيار أعلى المرشحين منهم لشغل للوظيفة.
٢- إصدار شهادة بأهلية طالب التعيين أو إعادة التعيين بالوظيفة.
٣- إصدار الأنظمة الخاصة بتحديد شروط الاشتراك في الامتحانات مع تحديد المؤهلات الضرورية للوظائف المختلفة، وتنظيم الامتحانات لضمان مشاركة جميع الراغبين فيها، وتأمين التعاون مع الوزارات والإدارات المحلية لتنفيذ هذا النظام.
٤- كما يقوم المجلس بتوزيع من تقرر تعيينهم على الوزارات والدوائر المختلفة وحسب الدرجات الشاغرة المتوافرة فيها، كما نصت المادة (٣٤) من القانون على فتح دورات تدريبية في الوزارات المختصة لتدريب الموظفين عند الضرورة، بعد استحصال موافقة وزير المالية وتحديد شروط الالتحاق بالدورة ومدتها وحقوق المتخرجين منها.

والملاحظ أن المشرع كان موفقاً تماماً في سن النصوص المتعلقة بتشكيل مجلس الخدمة العامة، من حيث بيان الواجبات المناطة به في تعيين وإعادة تعيين الموظفين، ومن ذلك نصه على إجراء الامتحانات للتثبت من كفاءة طالب الوظيفة ومنح جميع الراغبين فرصاً متساوية لغرض الاشتراك فيها وفتح الدورات التدريبية لزيادة كفاءة الموظفين.

(١) حامد مصطفى، *مبادئ القانون الإداري العراقي*، (بغداد: شركة الطبع والنشر الأهلية، ١٩٦٨)، ص١٤٣.
(٢) المادة (٢٩)، من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤)، لسنة ١٩٦٠ المعدل.

III.ب. الفرع الثاني

اختيار الموظفين عن طريق الوزراء المختصين

نتيجة عجز مجلس الخدمة العامة عن مد دوائر الدولة بالموظفين وعزوف أغلبهم إلى دوائر وجهات خارج إطار دوائر الدولة بسبب المغريات المادية المقدمة لهم من هذه الجهات نتيجة خطط التنمية الكبيرة التي شهدها العراق في نهاية السبعينيات، وضعف إجراءات المجلس وعدم دقتها في اختيار الموظفين الأكفاء لشغل الوظائف العامة نتيجة الاختبارات الشكلية غير الدقيقة والتي أدت إلى تعيين موظفين غير أكْفَاء مما أضر بالوظيفة العامة[١]، كل ذلك أدى إلى إلغاء مجلس الخدمة العامة وتخويل الوزراء المختصين أو من يخولونهم من موظفي وزاراتهم صلاحيات المجلس في التعيين وإعادة التعيين وكل ما يتعلق بشؤون الخدمة العامة[٢].

وبالعودة إلى أسباب إلغاء مجلس الخدمة العامة، فمن الواضح أن تطور القطاع الخاص بسبب الازدهار الاقتصادي الذي شهده العراق منذ بداية السبعينيات من القرن الماضي، واتجاه الكثير من أصحاب الشهادات إلى العمل في القطاع الخاص نتيجة المغريات المادية ، قد أدى إلى عجز المجلس عن رفد دوائر الدولة بالموظفين ولا سيما من أصحاب الاختصاصات الدقيقة، لذلك كان على المشرع في حينه زيادة رواتب الموظفين بدلاً من إلغاء مجلس الخدمة العامة.

وبعد إلغاء مجلس الخدمة العامة، صدرت تعليمات الخدمة المدنية بتشكيل لجان للتعيين في ديوان كل وزارة بالرقم (١١٩) لسنة ١٩٧٩[٣]، مهمتها النظر في طلبات المتقدمين للتعيين وإعادة التعيين عدا وظائف الدرجات الخاصة، كما منحت هذه اللجان كافة الصلاحيات المتعلقة بحقوق الموظفين واستحقاقاتهم المادية والمعنوية، وأرفق بالتعليمات ملاحق منها ملحق رقم (١) الذي بين أسس وضوابط إشغال الوظائف عند التعيين والتي ما زالت مطبقة لحد الآن[٤].

وبالنظر لأهمية هذه الضوابط سنوضحها بالتفصيل الآتي:

---

(١) د. يوسف الياس، *المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني*، ط١، (بغداد: مطبعة العمال المركزية، ١٩٨٤)، ص٦٦-٦٧.

(٢) تم إلغاء مجلس الخدمة العامة بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل)، رقم (٩٩٦)، في ١٩٧٩/٨/١٢.

(٣) نشرت في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٧٤٤)، في ١٩٧٩/١٢/١٠.

(٤) د. مصدق عادل طالب، *الوسيط في الخدمة المدنية*، (بيروت: مكتبة السنهوري، ٢٠١٥)، ص١١٥.

أُسس وضوابط إشغال الوظائف عند التعيين

تتبع الإجراءات التالية لغرض إشغال الوظائف الشاغرة:

١- يعلن عن الوظائف الشاغرة في الصحف اليومية وفي لوحة الإعلانات الخاصة بالوزارة والدائرة المعنية، يتضمن الإعلان عنوان الوظيفة، وراتبها، واسم الدائرة، والمؤهلات المطلوبة لإشغال الوظيفة وحسب طبيعة العمل.
٢- تقدم طلبات التعيين وفق نموذج استمارة طلب الدخول للخدمة المدنية (مرفق رقم ٢) خلال مدة (١٥) يوماً من تاريخ نشر الإعلان، ويقدم مع الاستمارة إقرار خطي وفق (مرفق رقم ٣).
٣- تتبع اللجنة في ترشيح الموظفين للتعيين الإجراءات التالية:
أ- إذا كان عدد المتقدمين للتعيين أكثر من عدد الوظائف الشاغرة فعلى اللجنة أن تقوم بإجراء الاختبار للمتقدمين بالامتحان أو المقابلة واختيار أعلى الناجحين منهم للتعيين وحسب الدرجات الشاغرة،
ب- إذا كانت الوظيفة الشاغرة تتطلب مؤهلات معينة، فعلى اللجنة إجراء اختبار تحريري للمتقدمين وبعدها يتم اختيار المرشحين للتعيين وحسب معدل النجاح.
٤- تعلن نتائج الاختبار والدرجة التي حصل عليها كل متقدم للوظيفة عن طريق لوحة إعلانات الوزارة والدائرة المعنية وفق جدول أُعد لهذا الغرض.
٥- يبقى المتقدمون الذين لم يترشحوا للتعيين احتياطاً لوظائف مماثلة، ويسقط حقهم في التعيين بعد مرور سنة على إعلان النتائج.

وفيما يخص إعادة تعيين الموظفين، فقد صدر قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) بالرقم (٢٢٠) لسنة ٢٠٠٢م[١]، لغرض إعادة تعيين الموظفين المستقيلين أو الذين اعتبروا مستقيلين أو المحالين على التقاعد قبل إكمال السن القانوني، وصدرت تبعاً لذلك تعليمات إعادتهم إلى الوظيفة رقم (٥) لسنة ٢٠٠٣م[٢].

III.ج. الفرع الثالث

اختيار الموظفين عن طريق مجلس الخدمة الاتحادي

نص الدستور العراقي على تأسيس مجلس الخدمة العامة الاتحادي[٣]، ويتولى المجلس تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية بما فيها الترقية والتعيين، واستناداً إلى ذلك النص صدر

(١) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٥٣)، في ٢٠٠٢/١٠/٢١.
(٢) منشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٧١)، في ٢٠٠٣/٢/٢٤.
(٣) المادة (١٠٧)، من دستور ٢٠٠٥.

قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩م[١]، ويتولى المجلس التعيين وإعادة التعيين والترقية في الخدمة العامة، وقد نص القانون على صلاحية المجلس في اختبار المتقدمين لشغل الوظيفة العامة أو طالبي إعادة تعيينهم بالمقابلة أو الامتحان التحريري أو بهما معاً[٢]، وجاء من ضمن الأسباب الموجبة لتشريع هذا القانون من أجل تنظيم شؤون الوظيفة العامة وإبعادها عن التحزب والتسييس وبناء دولة المؤسسات، وضمان معايير الصلاحية والكفاءة في الترقية والتعيين وإعادة تعيين موظفي الدولة.

وبعد دخول قانون المجلس حيز التنفيذ أصبح صاحب الاختصاص الحصري بالتعيين في دوائر الدولة والقطاع العام، إلى جانب مجلس النواب وفقاً لأحكام المادة (٦١/خامساً) من الدستور، ورؤساء الهيئات المستقلة فيما يتعلق بتعيين موظفيها[٣]، إلا أنَّ المجلس لم يمارس اختصاصه الفعلي في التعيين إلا بعد صدور قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢١م والذي تم بموجبه نقل ملف التعيينات إلى المجلس في جميع مؤسسات الدولة[٤]، والملاحظ أن المهام التي أنيطت بالمجلس في التعيين وإعادة التعيين والترقية تتسم بالاتساع وقد تتجاوز إمكانيات المجلس؛ بسبب امتدادها إلى صلاحيات الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة[٥].

وفيما يخص تعيين أصحاب الدرجات الخاصة والوظائف القيادية، فقد تباينت مسالك النظم الدستورية في تعيين أصحاب هذه الدرجات والوظائف بين عدة اتجاهات؛ فهي أما تناط برئيس الدولة باعتباره رئيس السلطة التنفيذية كما في سوريا، وأما أن تكون مشاركة بين رئيس الدولة وأحد مجلسي البرلمان في الدول الاتحادية كما في الولايات المتحدة الأمريكية، أو أن تكون مشاركة بين رئيس الدولة ومجلس الوزراء كما في الأمارات العربية المتحدة، أو تناط هذه المهمة بمجلس الوزراء كما في لبنان[٦].

---

(١) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١١٦)، في ٢٠٠٩/٤/٦.
(٢) المادة (١٥)، من نفس القانون.
(٣) ينظر المادة (٦/ ثالثاً)، من قانون هيأة النزاهة رقم (٣٠)، لسنة ٢٠١١، وهو اتجاه منتقد ونقترح حصر ملف التعيينات بمجلس الخدمة الاتحادي أسوة بموظفي باقي الوزارات.
(٤) المادة (١٢/ثانياً/أ)، من قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠٢١، أشار اليه، د. زينب ماجد محمد، د. غصون علي، د. كرار عماد، "الرقابة القضائية على قرارات مجلس الخدمة العامة الاتحادي"، *بحث منشور في مجلة المعهد* العدد(٨)، (لسنة ٢٠٢٢): ص٤٣٨، تاريخ الزيارة، ٢٠٢٣/٩/٨، https://www.iasj.net/iasj/article/232850 .
(٥) علي فاضل فوزي، "قراءة تصحيحية لقانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩"، *بحث منشور في مجلة الحقوق*، (٢٠١٢): تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٩/٨.
https://www.iasj.net/iasj/article/65942 .
(٦) مالك منسي الحسيني، مصدق عادل طالب، *النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق*، (بيروت: مؤسسة الصفا للمطبوعات، ٢٠١١)، ص٥٣ وما بعدها.

أما في العراق فقد نص قانون الخدمة المدنية على تعيين أو إعادة تعيين أصحاب الدرجات الخاصة بمرسوم جمهوري يصدر بناءً على مقترح يقدم من الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء[١]، إلا أنه بعد صدور دستور ٢٠٠٥ فقد منح الاختصاص الحصري لمجلس النواب بالموافقة على تعيين أصحاب الدرجات الخاصة والسفراء وغيرهم من أصحاب الوظائف القيادية من العسكريين والقضاة[٢]، وهو اتجاه جديد لم يألفه العراق ولا معظم النظم الدستورية المختلفة، مما أدى إلى تدخل مجلس النواب ممثلاً بالكتل الحزبية الكبيرة الفائزة بالانتخابات في عمل السلطة التنفيذية وهي الجهة المختصة والمسؤولة عن تنفيذ البرنامج الحكومي وعمل الوزارات وسير المرافق العامة.

وأصحاب الدرجات الخاصة في العراق هم فئتين؛ الأولى: وكلاء الوزارات ومن هم بدرجتهم مثل المحافظ ورئيس الجامعة، والثانية: المدراء العامين ومن هم بدرجتهم مثل القائمقام وعميد الكلية[٣]، إلا أن قرار مجلس الوزراء رقم (٤٠٠) لسنة ٢٠١٥م حدد رواتب الدرجات العليا بثلاث فئات بإضافة فئة الدرجة الخاصة فضلاً عن الفئتين أعلاه، وبدورنا نؤيد حصر فئات الدرجات الخاصة بفئتين فقط وذلك منعاً لهدر المال العام من خلال استحداث درجات خاصة لوظائف غير محددة، كما نقترح إعداد جدول يتضمن وظائف الدرجات الخاصة والدرجات العليا على سبيل الحصر يكون مرفق بقانون الخدمة المدنية الاتحادي المقترح.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من كتابة بحثنا الموسوم ب (اختيار الموظف العام في العراق) فإننا نورد بعض الاستنتاجات والمقترحات التي توصلنا اليها، وكما يلي:

أولاً: الاستنتاجات

١- تتوزع النصوص القانونية التي تتناول موضوعات الوظيفة العامة في العراق على قوانين متعددة، وذلك ما يشكل صعوبة للإلمام بها لدى الباحثين ورجال الإدارة والموظفين على حد سواء، فضلاً عن أن بعض القوانين قد مر عليها عقود طويلة من الزمن وعانت الكثير من التعديلات وذلك مما يثير المزيد من الصعوبات خاصة وأن مواضيع الإدارة العامة من المواضيع المتطورة والمتجددة باستمرار.

(١) المادة (الثامنة/٢)، من قانون الخدمة المدنية الحالي.
(٢) المادة (٦١/خامساً)، من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م.
(٣) مالك منسي الحسيني، مصدق عادل طالب، نفس المصدر، ص٤٤.

٢- أن السلطة التنفيذية هي الجهة الأصيلة المختصة بالتعيين وذلك من خلال مجلس الخدمة الاتحادي، لأنها الأعرف باحتياجات المرافق العامة وهي المسؤولة عن ضمان استمرار عملها ونوعية الخدمات التي تقدمها، وأن توسيع صلاحيات مجلس النواب في الموافقة على تعيين أصحاب الوظائف العليا قد يؤدي إلى تعطيل دورها الرقابي وجودة الخدمات المقدمة للمواطنين، فضلاً عن أن بعض تشريعات الجهات غير المرتبطة بوزارة تنص صراحة على اختصاصها بتعيين موظفيها.

٣- أن طريقة المسابقة هي أفضل الطرق المتبعة في التعيين، وذلك لما توفره من اختيار العناصر الكفؤة لشغل الوظيفة العامة، كما أنها تسمح لجميع المواطنين الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية بالتقديم للوظائف الشاغرة، ألا أن استحداث طرق تعيين جديدة لم ينص عليها قانون الخدمة المدنية أو قانون مجلس الخدمة الاتحادي قد لا تضمن تحقيق النتائج المرجوة، ومن هذه الطرق تثبيت المتعاقدين والتي تمت بناء على قرارات مجلس الوزراء وبأعداد هائلة جداً دون مراعاة حاجة الوزارات والدوائر الفعلية للموظفين فضلاً عن أنها لم تكن متاحه لجميع الراغبين بالتعيين.

ثانياً: المقترحات

١- توحيد أحكام ونصوص الوظيفة العامة في تشريع واحد، مع توحيد تعليمات تنفيذها وذلك أسوة بما فعل المشرع المصري، فضلاً عن تشريع قانون جديد للخدمة المدنية يواكب التطورات والمستجدات التي حدثت في العراق.

٢- اعتبار مجلس الخدمة الاتحادي الجهة الوحيدة المختصة بتعيين الموظفين في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، وذلك ضماناً لتوزيع الموظفين بشكل عادل على جميع الدوائر الحكومية وبشكل عادل وحسب الاختصاص والحاجة الفعلية.

٣- اناطة مهمة تعيين أصحاب الدرجات الخاصة والعليا بمجلس الوزراء ودون اشتراط موافقة مجلس النواب؛ وذلك ضماناً لعدم توزيع هذه المناصب توزيعاً مذهبياً وحزبياً ولتمكين السلطة التنفيذية من تنفيذ برنامجها الحكومي ومسائلتها وفق القانون في حالة أي اخفاق.

٤- عد طريقة المسابقة الوسيلة الأصلية لاختيار للتعيين، والابتعاد عن جميع الوسائل التي لا تضمن المساواة والكفاءة والجدارة في تولي الوظيفة العامة.

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

١- د. أنور أحمد رسلان، *وسيط القانون الإداري- الوظيفة العامة*، ج٢، دار النهضة العربية: ١٩٩٨.

٢- د. حامد مصطفى، *مبادئ القانون الإداري العراقي*، بغداد: شركة الطبع والنشر الأهلية، ١٩٦٨.

٣- د. حسين الدوري، *إعداد وتدريب القوى البشرية*، ط٢، مطبعة الجامعة المستنصرية: ١٩٨٥.

٤- د. حمدي أمين عبدالهادي، *إدارة شؤون موظفي الدولة- أصولها وأساليبها*، ط١، ١٩٧٦.

٥- د. يوسف الياس، *المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني*، ط١، بغداد: مطبعة العمال المركزية، ١٩٨٤.

٦- د. ماجد راغب الحلو، *القانون الإداري*، مصر: دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨.

٧- د. مازن ليلو راضي، *القانون الإداري*، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك: ٢٠٠٨.

٨- د. محمد عاطف البنا، *مبادئ القانون الإداري*، دار الفكر العربي: بدون سنة نشر.

٩- د. محمد السيد الدماصي، *تولية الوظائف العامة*، القاهرة: دار الزيني للطباعة والنشر، ١٩٧١.

١٠- د. محمود عاطف البنا، *مبادئ القانون الإداري*، دار الفكر العربي: بلا سنة طباعة.

١١- د. محمد حسين عبدالعال، *الوظيفة العامة*، ط١، دار النهضة العربية: ١٩٧٤.

١٢- د. محمد محمد بدران، *قانون الوظيفة العامة*، دار النهضة العربية، القاهرة: ١٩٩٠.

١٣- د. مصدق عادل طالب، *الوسيط في الخدمة المدنية*، بيروت: مكتبة السنهوري، ٢٠١٥.

١٤- مالك منسي الحسيني، مصدق عادل طالب، *النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق*، بيروت: مؤسسة الصفا للمطبوعات، ٢٠١١.

١٥- د. نواف كنعان، *القانون الإداري*، ك٢، ط١، الإصدار الثاني في سلسلة المكتبة القانونية ٤٢٤، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠١.

١٦-سامي جمال الدين، *التنظيم الإداري للوظيفة العامة*، القاهرة: الدار الجامعية الجديدة، ١٩٩٠.

١٧- د. سليمان محمد الطماوي، *نشاط الإدارة*، ط٢، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٥٤.

١٨- د. سليمان الطماوي، *مبادئ القانون الإداري المصري*، ط٤، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٦١.

١٩- عادل الطبطبائي، *قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد*، جامعة الكويت: كلية الحقوق، ١٩٨٣.

٢٠- د. علي محمد بدير وأخرون، *مبادئ وأحكام القانون الإداري*، القاهرة: العاتك لصناعة الكتاب، ١٩٩٣.

٢١- عبدالقادر محمد القيسي، *مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظيفة العامة*، القاهرة: شركة العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠١٢.

٢٢- د. فؤاد العطار، *القانون الإداري*، ط٣، دار النهضة العربية: ١٩٧٧.

٢٣- د. صلاح جودة، *الرقابة القضائية على التعيين في الوظائف العامة*، دار النهضة العربية: ٢٠٠٧.

٢٤- د. شاب توما منصور، *القانون الإداري*، ك٢، ط١، العراق: مطبعة جامعة بغداد، ١٩٨٠.

ثانياً: الرسائل والأطاريح

١- جاكلين تحسين عمرية، "التعيين في الوظيفة العمومية (دراسة مقارنة)"، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، نابلس، فلسطين، ٢٠١٤.

٢- سيفان إبراهيم ميخا، "طرق اختيار الموظفين/ دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة النهرين، كلية الحقوق، ٢٠٠٧.

٣- عبد الزهرة ناصر الدليمي، "مجلس الخدمة وأهميته في الوظيفة العامة"، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة بغداد، ١٩٧٣.

ثالثاً: البحوث

١- د. زينب ماجد محمد، د. غصون علي، د. كرار عماد، "الرقابة القضائية على قرارات مجلس الخدمة العامة الاتحادي"، *بحث منشور في مجلة المعهد*، العدد(٨)، (لسنة ٢٠٢٢): https://www.iasj.net/iasj/article/232850.

٢- علي فاضل فوزي، "قراءة تصحيحية لقانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩"، بحث منشور في *مجلة الحقوق*، (٢٠١٢): https://www.iasj.net/iasj/article/65942.

رابعاً: الدساتير

١- الدستور الايطالي لسنة ١٩٤٨.

٢- دستور سوريا لسنة ١٩٥٠

٣- دستور ٢٠٠٥.

خامساً: القوانين

١- قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤)، لسنة ١٩٦٠ المعدل.

٢- قانون هيأة النزاهة العراقية رقم (٣٠)، لسنة ٢٠١١.

٣- قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١)، لسنة ٢٠١٦.