مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: تطبيق مبدأ الجدارة في نطاق تقلد الوظيفة العامة في العراق
اسم الكاتب: م.د. دريد عيسى ابراهيم، م.د. احمد عودة محمد
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/815
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 13:14 +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.

تطبيق مبدأ الجدارة في نطاق تقلد الوظيفة العامة في العراق

Applying the principle of dependability in the framework of taking on the job in public vacancy in Iraq

م.د. دريد عيسى إبراهيم

Duraid issa ibrahim

كلية الامام الأعظم الجامعة/ قسم القانون

Imam aladham faculty/ Law Dep.

م.د. احمد عودة محمد

Ahmed oudah mohammed

جامعة الانبار/ كلية القانون والعلوم السياسية

University of Anbar-College of law and Political sciences

الملخص:

ليس بغائب عن الاذهان أهمية الوظيفة العامة في حياة المجتمع وتطوره، وانها الوسيلة الفاعلة لتنفيذ سياسة الدولة العامة، اذ يعد الموظف العام العنصر الاساس في نجاح هذه الوظيفة، فمتى صلح الموظف العام في الاداء الوظيفي صلحت الوظيفة العامة وسارت المرافق العامة سيرا منتظما، ولا سبيل امام الادارة غير ان تتولى بعناية فائقة التحقق من جدارة وصلاحية كل من يريد الدخول الى الوظيفة العامة، بما يبعث في النفس انه سيكون قادرا على حمل لوائها جديرا بتقلدها، ولم تنفك التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة من ان تضع القواعد التي تنظم هذه المسألة.

ومبدأ الجدارة يفيد في معناه: ان لا يتم تقلد الوظائف العامة إلا بناء على قدرة الشخص وكفاءته، فضلا على ان لا يبقى في هذه الوظيفة من لم يكن جديرا بالبقاء فيها،

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

فدخول الشخص الى الوظيفة لا يعني - بكل الاحوال- صلاحيته بالبقاء فيها، طالما تخلف فيه هذا المبدأ.

أضف الى ذلك ان الادارة الفاعلة لا يبنى ادائها فقط على ما تتبناه من نظم ادارية مهما بلغ كفاءتها، ما لم تقترن بموظف كفوء قادر على ان يضعها موضع التطبيق، فالإدارة الكفؤة هي التي تحوز على الموظفين الاكفاء، ممن يملكون القدرة على تحقيق أهدافها.

على ان هذا المبدأ يتأثر تطبيقه بالمبادئ الأخرى السائدة في الوظيفة العامة، اذ قد تسهم هذه المبادئ في مدى فاعلية هذا التطبيق، كما ان لطرق اختيار الموظف العام وشغله للوظيفة العامة تأثرها الواضح في هذا الشأن أيضا، مما يجعل هذا الموضوع جديرا بالبحث والاهتمام والتقييم.

الكلمات المفتاحية: الوظيفة العامة، مبدأ الجدارة، تقلد الوظائف العامة.

Abstract

It should keep in mind the importance of public office in the life and development of society. It is also an effective means to implement the state's public policy, as the public servant is the key element in success, which is need the public employee to be able to employment.

On the other side, the administration must carefully check the eligibility and workability of each employee, and also need for legislation to set rules that governed this issue. The principle of eligibility means, to be appointed to public office based on a person's ability and competence. Effective management is not based solely on its adopted management systems, no matter how efficient they are, unless they are coupled with a competent employee, who is able to

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

put them into practice. Efficient management is the possession of competent employees, who have the ability to achieve its objectives.

However, the application of this principle is influenced by the other dominant principles in the public office, as these principles may contribute to the effectiveness of this application. The methods of selection of the public official and his occupation of the public office have a clear impact in this regard as well, which makes this subject worthy of research, attention and evaluation.

Keywords: principle of dependability, taking on the job, in public vacancy.

المقدمة

ليس من المبالغة الإشارة إلى أهمية الوظيفة العامة في حياة المجتمع وتطوره، وازداد عظم هذه الأهمية بعد اتساع نشاط الدولة وتدخلها في مفاصل الحياة بشكل أو بأخر ، حيث رافق هذا الاتساع الاهتمام البالغ بالوظيفة العامة.

ثم ان الوظيفة العامة لم تنحصر في كونها وسيلة قانونية لتنفيذ سياسة الدولة العامة وحسب، بل هي كذلك وسيلة بشرية تسهم في ان تجعل من هذه الوظيفة مقياسا لمدى تطور الدولة ورقيها بين مثيلاتها.

ويستقيم مع ما سبق القول بأن العنصر الأساس في دراسة الوظيفة العامة هو العنصر البشري المتعلق بالموظفين، فهم يعدون اللبنة الاولى في نجاح هذه الوظيفة، فمتى صلح الموظف العام في الاداء الوظيفي صلحت الوظيفة العامة وسارت المرافق العامة سيرا منتظما، وعلى خلاف ذلك فان هبوط مستوى الكفاءة لدى الموظف العام يجعل تلك المرافق عرضة لان تتعطل ويختل اداءها.

وتأسيسا على ذلك يقع لزاما على الادارة ان تمحص بعناية فائقة كل من يرغب بدخول الوظيفة العامة، فلا يحمل لوائها الا من كان جديرا بها، وقادراً على ان ينوء بعظم المسؤولية، فما انفكت التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة من وضع الاحكام الخاصة بذلك، سواء من حيث الدخول الى الوظيفة او البقاء فيها، فلا ينال الوظيفة العامة كل قارعا لبابها سوى من كان أهلاً لها.

وغير خافٍ أن مبدأ الجدارة في الوظيفة العامة لا يجري تطبيقه على نحو مفترض، فهناك من المبادئ المستقرة في الوظيفة العامة ما يلعب دوراً كبيراً في تجسيد مبدأ الجدارة على أرض الواقع أو في الحد من آثاره إلى درجة قد تصل إلى انعدام تطبيقه في بعض الحالات التي قد يضعها المشرع بناءً على دواعي يتوخاها من وقائع وظروف بعض الأشخاص داخل المجتمع أو لبعض الوظائف.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

وإن أردنا التعبير عن ذلك بصورة أخرى، يمكن القول أن توفر مبدأ الجدارة في شخص ما لا يعنى بالضرورة بأنه من سيتولى الوظيفة العامة، فقد تحد بعض الأحكام المرتبطة بنظام الوظيفة من هذا الأمر، فضلاً عن أن بعض هذه الأحكام تقودنا إلى تطبيق مبدأ الجدارة على النحو الذي يحقق دواعي تبنيه، فينال الوظيفة العامة من هو الأجدر فعلا.

ومن هنا تتجلى أهمية البحث في تبيان وشاجة العلاقة بين مبدأ الجدارة وبين غيره من المبادئ الحاكمة في نطاق الوظيفة العامة ومدى ترسيخها لتطبيق هذا المبدأ على نحوٍ حقيقي وفاعل، وكذلك فان هذا البحث يأتي لتبيان تأثير طرق تقلد الوظائف العامة في تطبيق هذا المبدأ.

وبناءً على ما تقدم سوف نضع على طاولة البحث التعريف بمبدأ الجدارة في الوظيفة العامة وعلاقته بغيره من مبادئ الوظيفة العامة ومدى التأثير بينها، وكذلك طرق تقلد الوظيفة العامة وأثرها في مفهوم الجدارة في المباحث الآتية:

I. المبحث الاول

التعريف بمبدأ الجدارة في الوظيفة العامة

ينال تعريف مبدأ الجدارة أهمية بالغة، ليس لأن المشرع لم يتناوله بالتعريف فحسب، بل إن هذه الأهمية تنبع أن هذا المبدأ شرط لازم للدخول إلى الوظيفة العامة، فضلاً عن إنه شرط بقاء في هذه الوظيفة أيضا، كما تنبني على نوازع هذا المبدأ منح بعض الحقوق المقررة في الوظيفة العامة، ومثال ذلك الترقية التي تقوم على أساس الصلاحية فهي تنطوي على جدارة الموظف أيضا.

وانطلاقا من تلك الأهمية يتصدى الفقه إلى مهمة تعريف مبدأ الجدارة، فهناك من يعرف مبدأ الجدارة بأنه: "الأسلوب الذي يقوم على اختيار الموظفين العمومين والاحتفاظ

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

بهم في وظائفهم على أساس الجدارة أو الكفاية وحدها، وبغض النظر عن أي اعتبارات أخرى"[١].

كما يعرفها جانب آخر بانها: "انتقاء الأفراد الصالحين لولاية الوظائف العامة من بين عدد من الاكفاء، واختيار أصلح الموجودين لولايتها"[٢]، أو هي "الاختيار من بين المتقدمين للوظيفة العامة على أساس الصلاحية والكفاية وليس على أساس المحاباة السياسية او الاجتماعية او الشخصية او العرقية"[٣].

في حين هناك من يرى أن الجدارة هي: "النظام الذي يهدف الى مراعاة عنصر الكفاية عند اختيار الموظف العام ويكفل فرص التوظيف أمام المواطنين جميعا"[٤]، ويضيف جانب آخر أن الجدارة تعني: "أن يتوافر في الموظف المرشح الى الوظيفة العامة المؤهلات التي تمكنه من القيام بواجباته"[٥].

ويتجلى من تلك التعريفات أن مبدأ الجدارة يفرض التزاماً على عاتق الإدارة في اختيار من يتولى الوظائف العامة، فإن كان الموظف العام هو أداتها في ممارسة نشاطها فإن هذا النشاط لا يمكن أداؤه على الوجه الذي يحقق المصلحة العامة إلا بموظف كفء، فبدون ذلك تكون الإدارة في وضع تعجز معه عن تحقيق أهدافها[٦].

وتأسيساً على ذلك فإن الجدارة في مفهوم أدق يمكن حصرها بالعناصر أو الصفات التي ترتبط بكفاية من يقلد امر الوظيفة العامة من النواحي الفنية والإدارية والانضباط في العمل وحسن التعامل والسلوك، فهي تمثل مجموعة المهارات والمعارف التي يحوزها الموظف العام فتؤدي إلى الأداء الفاعل في الوظيفة العامة، فضلاً عن أنها تشتمل كذلك على الخصائص الشخصية للفرد مثل الأنماط الذهنية والدوافع الكامنة التي تمكنه عند

---

[١] د. أنور أحمد رسلان، "الرقابة على تقارير كفاية الموظف العام،" *مجلة الأمن والقانون، اكاديمية شرطة دبي*، ع١ مج٣، (١٩٩٥): ص١٧٠.

[٢] ابراهيم عبد الصادق محمود، "الاختيار للوظيفة العامة في النظام الإسلامي- دراسة مقارنة بالنظم المعاصرة،" (رسالة دكتوراه، كلية الشريعة والقانون - جامعة الأزهر، ١٩٨٣)، ص١٠٣.

[٣] د. محمد عبد الرحمن الدسوقي، *شغل الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة* (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٩)، ص٥٣.

[٤] د. عمر حلمي فهمي، *مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة* (القاهرة: مكتبة عين شمس، ١٩٩٤)، ص١٢.

[٥] د. مازن راضي ليلو، *القانون الإداري*، طبعة ٣ (العراق: مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠)، ص١٣٨.

[٦] د. محمد باهي أبو يونس، *الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الاسلامي المقارن* (الاسكندرية: دار الجامعية الجديدة، ٢٠١٦)، ص٨.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

استعمالها من بلوغ الأداء الوظيفي الناجح، فهي عبارة عن خليط مهني من المعرفة والمهارة والسلوك والقدرات التي ترتبط على نحو مباشر بالأداء.

I. أ. المطلب الأول

التأصيل القانوني لمبدأ الجدارة

يُعد أمر تولي الوظائف العامة مسألة بالغة الأهمية ألا وهي إسناد هذه الوظائف لمن هو أجدر بتحمل أعبائها وأداء واجباتها. ومن البديهي القول إن إرادة الحاكم كان له الدور الفاعل في هذا الشأن لأول الأمر، ومن هنا كانت المحاباة والمحسوبية العامل البالغ في أن يلتحق بالوظيفة العامة من لم يكن قادراً على مباشرتها على نحو مُرضٍ، وهذا الذي جعل المرافق العامة تضطرب في أداء نشاطها.

وكان أول من استشعر خطر هذا الأمر هم البريطانيون، حتى خلصت لجنة تولت دراسة أمر التعيين في الوظائف العامة الى ضرورة أن يتم اعتماد معيار الجدارة (الصلاحية) ليس في نطاق التعيين بل حتى في مجال الترقية[٧].

وعلى هذا النهج سارت فرنسا كذلك فاستقر في نظامها القانوني أن اختيار من ينال تلك الوظائف لا يقوم إلا على أسلوب تجري فيه المسابقة (الامتحان) بين المتقدمين فيحوز على الوظيفة من هو أهل لها، ثم ما لبثت الدول أغلبها في الأخذ بمبدأ الجدارة، حتى استقر في الكثير من التشريعات، وقد وصل الأمر الى النطاق الدولي، حتى اصبح من الممكن القول ان هذا القانون يجد تأصيله واساسه القانوني على النحو الاتي :-

أولاً: على النطاق الدولي:

نال مفهوم حقوق الإنسان اهتماماً بالغاً على النطاق الدولي، وكان من ضمن هذه الحقوق: حق الإنسان في تولي الوظائف العامة، وجديراً بالإشارة أن هذا الحق لا يقوم ما لم تقم معه كفاية الأفراد وجدارتهم في شغل هذه الوظائف، ومن المواثيق التي عملت على مثل هذا التأطير نجد هناك "الإعلان العالمي لحقوق الانسان" الذي اقرته "الجمعية العامة للأمم المتحدة" في عام ١٩٤٨، حيث جاء فيه : "كل مواطن له الحق والامكانية للالتحاق

[٧] يراجع في ذلك: محمد إبراهيم حسن علي، "مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة - دراسة مقارنة" (رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق- جامعة القاهرة، ١٩٨٤)، ص١٣٠.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

بالوظائف في بلده"[٨]، وهذا ما يعد سنداً من المهم جداً أن تقوم عليه التشريعات الوظيفية بما تنطوي عليه من مبادئ واسس، ولا شك أن مبدأ الجدارة يُعدُّ واحداً منها.

ثم تردد هذا الأمر في العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٦٦[٩]، والذي أشار إلى ضرورة أن تقر الدول بحق الأفراد داخل المجتمع بشروط وأوضاع عمل صالحة وعادلة تكفل على نحو خاص فرص متساوية لكل فرد في الترقية في عمله الى مستوى اعلى ملائم في ضوء اعتبارات تستلهمها الإدارة من وازع الجدارة .

ثانياً: على النطاق الوطني:

مما قد استقر في النظام القانوني للدول المتمدنة انها تقر في التشريعات المختلفة بالحقوق التي يجب ان يتمتع الافراد داخل المجتمع، وبحسب الهرم القانوني لتدرج القواعد القانونية، فأن الأساس الخاص لمبدأ الجدارة ينبني على التفصيل الآتي:-

١- الدستور:

يحتل الدستور قمة الهرم القانوني، ومن هنا جاء الحرص على أن يتضمن المبادئ العامة والمهمة التي يجب أن تسير الدولة على منوالها، ومن قبيل ذلك الحقوق والحريات الأساسية للإنسان التي كافح زمناً حتى انتزاعها، ومن ثم تضمينها في تضاعيف الوثيقة الدستورية كفالةً لها وضماناً لممارستها[١٠].

وبالنسبة لموقف الدساتير المتعاقبة في العراق فإن جُلها تناول الاحكام العامة في أن العراقيين متساوون أمام القانون ولا يجوز التفريق بسبب القومية أو الدين أو اللغة أو العرق أو المذهب أو المعتقد، أو أنها أشارت في جانب منها الى مبدأ تكافؤ الفرص على أن تقوم الدولة باتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك[١١]، ويدخل ضمن هذا المبدأ تكافؤ الفرص أمام المواطنين في تولي الوظائف العامة، وذلك بأن تتاح الوظائف العامة أمامهم، على أن اسنادها لأحد منهم لا يقوم إلا على الجدارة والكفاية، وهذا ما يجعلنا نقول إن مبدأ (تكافؤ

---

[٨] المادة (٢١) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان.

[٩] ينظر (٧/ جـ) في العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٦٦.

[١٠] د. عبد الحكيم حسن العيلي، *الحريات العامة في الفكر والقضاء السياسي في الإسلام (دراسة مقارنة)* (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٨٣)، ص١٣.

[١١] المادة (٦) من دستور عام ١٩٦٣، والمادة (١٠) من دستور عام ١٩٦٨، والمادة (١٦) من دستور ٢٠٠٥.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

الفرص) لصيق جداً بمبدأ الجدارة؛ لأن هذا الأخير يُعد معيار المفاضلة وهو ما يبرر التمايز على نحو موضوعي في اوضاع المتقدمين لشغل الوظيفة[١٢]، والحال نفسه ينطبق على النصوص الدستورية التي أشارت إلى المساواة في تولي الوظائف العامة[١٣].

ويترشح من سابق القول أن مبدأ الجدارة أصبح مبدأ دستوريا، سواء جرى تضمينه على نحو مباشر أم غير مباشر في الوثيقة الدستورية، وهذا ما يفرض على السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية احترامه والعمل على تجسيده حقيقة على أرض الواقع، وإلا تكون قد خالفت أحكام الدستور في عملها، ولا يجوز التذرع حتى بإغفال الدستور الإشارة اليه؛ لأن هذا المبدأ من وجهة نظرنا غدا من المبادئ العامة للقانون[١٤] التي تفرض طاعتها وتطبيقها دونما الحاجة الى نص يكفل ذلك.

٢- التشريعات الوظيفية:-

من الواجب على التشريعات بصورة عامة أن تضع القواعد الدستورية موضع التطبيق، وذلك عبر تبنيها مبادئ الدستور وأحكامه، ولذلك يجب على التشريعات ذات العلاقة بالوظيفة أن تتولى بالتطبيق مبدأ الجدارة ترسيخاً للمبادئ الدستورية في المساواة وتكافؤ الفرص.

ويلحظ في هذا الشأن أن قانون الخدمة المدنية النافذ رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ قد حدد شروط التوظيف ولم يتضمن إلا وجهاً واحداً من أوجه الجدارة وهو ما يتعلق بالجدارة البدنية أو يعرف باللياقة الصحيحة[١٥].

إلا أنه عاد ونادى بمبدأ الجدارة بصريح النص عندما أشار الى ضرورة أن يجري اختيار الموظفين للترفيع على أساس الكفاية[١٦]، كما أكد قانون رواتب موظفي الدولة

---

[١٢] ينظر: د. تغريد محمد قدوري، "مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة واثره في حرية الموظف في التعبير عن رأيه" *مجلة العلوم القانونية*، كلية القانون- جامعة بغداد، م ٣٢، ع ١ (٢٠١٧): ص٢٩٧ .

[١٣] المادة (٣٠/ب) من دستور ١٩٧٠ الملغى.

[١٤] يقصد بالمبادئ العامة للقانون تلك التي لا تستند الى أساس تشريعي (دستور او قانون او لائحة)، وهي ملزمة واجبة التطبيق، إذ يتعين احترامها وعدم الخروج عليها بحسبانها مصدرا من مصادر المشروعية.

[١٥] يراجع المادة (٨) من هذا القانون.

[١٦] المادة (١٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ .

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ على هذا الأمر إذْ أشترط ثبوت قدرة وكفاءة الموظف على شغل الوظيفة المراد ترفيعه إليها كأحد الشروط المقررة لترفيع الموظف[١٧].

I. ب. المطلب الثاني

صور الجدارة في الوظيفة العامة

من نافلة القول أن الجدارة في الوظيفة العامة تتجلى في صور متنوعة تدور كلها في فلك قدرة الموظف على النهوض بأعباء الوظيفة العامة وبلوغ مرامها، ومن ثم يأبى المنطق والتشريعات الوظيفية إلا أن تضع مفهوم الجدارة كأحد شروط شغل هذه الوظيفة، ومن أجل الوقوف على تحقق هذا الشرط يجدر الوقوف على ماهيته عبر تناول صور الجدارة، بحسبانها البوصلة التي يمكن أن نهتدي من خلالها إلى التحقق من جدارة الموظف، وهذا ما ستتم دراسته على وفق التفصيل الآتي:-

أولاً: اللياقة الصحية:

تضع التشريعات الوظيفية في الدول المختلفة هذا الشرط ضمن اعتباراتها، وتتناول هذه التشريعات في أغلبها مضمون اللياقة الصحية دون أن تضع تعريفا يحدد الإطار العام لهذه الصورة من صور الجدارة، ومع ذلك يمكن لنا أن نخرج من هذه التشريعات ما نصل فيه إلى مفهوم اللياقة الصحية.

وبالنسبة للمشرع العراقي فقد ذهب بعيداً حينما عرف اللياقة الصحية بأنها: "القابلية البدنية والعقلية والنفسية التي يجب توافرها في الشخص ليكون لائقا للخدمة في دوائر الدولة والقطاع العام"[١٨].

ويتضح جليا مما سبق أن اللياقة الصحية تعني ضمان التأكد من مقدرة الشخص على النهوض بأعباء الوظيفة وأداء الأعمال المرتبطة بها على الوجه الذي يقتضيه حسن سير المرافق العامة وانتظامها[١٩]، ومن هنا تظهر أهمية هذه الصورة من صور الجدارة

---

[١٧] المادة (٦/ثانيا/د) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.
[١٨] المادة (١) من نظام اللياقة الصحية رقم (٥) لسنة ١٩٩٢.
[١٩] حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، الطعن رقم ١٠٣٠ و ١٠٣٦ لسنة ٣٨ قضائية، جلسة ١٩٩٣/٢/٢٧.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

في تقلد الوظائف العامة، بل إن هذا الأمر مفترض بداهة على وفق ما يقتضيه المنطق القانوني والمبادئ المستقرة في العمل الإداري[٢٠].

وتأكيدُ ذلك لم يَعد مفهوم اللياقة الصحية يرتبط بالالتحاق بالوظيفة العامة فحسب، وانما هو شرط لمواصلة السير فيها وأدائها على النحو المقرر، إذ ان غياب هذا المفهوم في الموظف يقود الى انقضاء الرابطة الوظيفية[٢١].

جديرٌ بالإيماء إليه أن من الصعوبة أن نخلص إلى قاعدة موحدة لتحديد اللياقة الصحية المفترضة للوظائف العامة جميعا، وذلك ينبع من اختلاف أعباء كل وظيفة، وهذا ينعكس بالضرورة على المتطلبات الصحية لشغلها، وعلى ذلك لابد على الإدارة أن تقوم بمراجعة تلك المتطلبات وتحديدها على نحو سليم من أجل عدم إيجاد تفرقة غير منطقية بين المرشحين للوظيفة، وأن تبقى سلطتها التقديرية في إطار تحقيق المصلحة العامة[٢٢].

ويُعقد أمر التحقق من توافر هذا الشرط إلى جهات مختصة تحددها التشريعات ذات الصلة، فقد نص قانون الخدمة المدنية على ان اللياقة الصحية شرطاً من شروط التوظيف بأن يكون المرشح ناجحاً في الفحص الطبي وسالماً من الأمراض المعدية والعاهات الجسدية التي تمنعه من القيام بالوظيفة المعين لها بقرار من الجهات الطبية المختصة[٢٣]، كما إن نظام اللياقة الصحية حدد هذه الجهة المختصة لإثبات اللياقة الصحية إلى لجنة واحدة أو أكثر في العاصمة بغداد وواحدة في مركز كل محافظة، ويتم تأليف كل هذه اللجان بقرار من وزير الصحة من رئيس وعضوين يراعى في اختيارهم الاختصاصات الطبية المختلفة[٢٤].

وحسنا فعل المشرع العراقي بأن جعل الباب مفتوحا للطعن في قرارات هذه اللجنة أمام ما يعرف باللجنة الطبية الاستئنافية، والتي يؤلفها الوزير من رئيس وأربعة أعضاء يراعى في اختيارهم الاختصاصات الطبية، كما يجوز أن تكون هناك أكثر من لجنة،

---

[٢٠] د. جمال محمد معاطي موافي، *احكام التعيين والترقية في الوظيفة العامة* (القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠١٧)، ص١٢١.

[٢١] د. أنور احمد رسلان، *وسيط القانون الإداري، الوظيفة العامة*، ج٢ (القاهرة: دار النهضة العربية، ٩٩٨)، ص١١٧.

[٢٢] د. محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص ٤٨.

[٢٣] المادة (٣/٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

[٢٤] المادة (٢) من نظام اللياقة الصحية رقم (٥) لسنة ١٩٩٢.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

وتحوز قرارات هذه اللجنة الاستئنافية على صفة (القطعية)، ويتوجب تقديم الطعن أمام اللجان الاستئنافية خلال (٣٠) يوماً من تاريخ التبلغ بقرار اللجان الطبية، ويشرط في اللجان الطبية أن تسبب قرارها بالنسبة لشروط اللياقة الصحية على حسب ما اتضح لها نتيجة الفحص الطبي لمختلف فروع الطب[٢٥]، كما يجب على هذه اللجان أن تلتزم بأحكام هذا النظام أو الجداول الملحقة به في حالة وجود حالة مرضية غير منصوص عليها وأن تضع رأيها الفني فيها[٢٦]، ويجوز لهذه اللجان كذلك الاستئناس بآراء المختصين في فروع الطب الأخرى، كما أن لها الاستعانة بالمؤسسات ذات العلاقة اذا رأت أن تحديد اللياقة الصحية يستلزم اجراء فحص طبي خاص.

وتأسيساً على أن لكل وظيفة أعباء مختلفة عن غيرها، نجد أن المشرع العراقي - على سبيل المثال- لم يجعل توافر هذا الشرط مطلقا، بل إنه أجاز في حالات ما تعيين الفرد إذا كان وضعه الصحي لا يتنافر مع واجبات الوظيفة المرشح لها، وهذا ما وجده المشرع أن من واجب المجتمع النظر بعين الرأفة والاعتبار لذوي الاحتياجات الخاصة وإعادة تأهيلهم داخل المجتمع عبر توفير العمل المناسب لهم بما يضمن كرامتهم الإنسانية، فعلى سبيل المثال تنص المادة (٨) من نظام اللياقة الصحية رقم (٥) لسنة ١٩٩٢ ان للوزير المختص تعيين فاقد البصر من الحاصلين على شهادة جامعية أولية في الأقل للتدريس في الفروع الإنسانية في الكليات والمعاهد والمدارس، او للتدريس بطريقة (بريل)، وكذلك قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٢٠٨) لسنة ١٩٨٠ الخاص بتعيين المعاقين بعد إعادة تأهيلهم للعمل بما يتلاءم مع قابليتهم.

يترشح لنا من كل ما سبق أن اللياقة الصحية صورة مهمة من صور الجدارة، وأن المشرع ما اشترطها إلا لحكمة ظاهرة في أن لا يسند أمر هذه الوظائف إلا لمن يستطيع أن يبوء بحملها، وهو شرط للاستمرار أيضا في شغل الوظيفة، وطالما أن أعباء الوظائف متفاوتة فقد يصح القول إن اللياقة الصحية تختلف من نمط واحد من الوظائف إلى نمط آخر، وإن على الإدارة في حال عدم وجود قاعدة عامة تطبق على الوظائف جميعا أن تُعمِل

[٢٥] المادة (٤) من نظام اللياقة الصحية رقم (٥) لسنة ١٩٩٢.
[٢٦] المادة (٥) من نظام اللياقة الصحية رقم (٥) لسنة ١٩٩٢.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

سلطتها التقديرية لتحديد مفهوم اللياقة الصحية لكل منها، فيصبح واجبا عليها مراجعة هذا الشرط لمجموعة من الوظائف بين حين لآخر لما يرافق ذلك من تطورات تقنية وعلمية تؤثر في هذا الشأن، بما قد يفيد إخراج قيد أو وضع آخر لتحديد مفهوم هذه اللياقة، فتضمن عبر ذلك أن يقوم هذا الشرط على أسس منطقية سليمة وأن يستقيم أود الإدارة بشأن اختيار موظفيها حينما يقوم على الجدارة الفعلية والحقيقية لكل وظيفه بعينها.

ثانيا: الكفاية المهنية:

تعد الكفاية المهنية في تقلد الوظائف – سواء على نطاق القطاع الخاص أم الوظائف العامة– من أهم ركائز التوظيف، وعلى هذا يجب على الإدارة الالتزام به حتى لو لم يكن هناك نصاً صريحاً يلزمها بذلك، فطالما أن الإدارة تعتمد في مباشرة نشاطها على أداء موظفيها، فإن حُسن أدائها مرتبط بمقدار قدراتهم المهنية، فالأداء الفاعل لا يعتمد على جودة النظم الإدارية فحسب، لأنه بدون موظف كفء ستبقى الإدارة عاجزة ولا شك عن بلوغ مقاصدها.

وعلى وفق ما تقتضيه الطبيعة فلا أحد ينكر التفاوت الحاصل بين الأفراد، سواء كان ذلك عائد الى قدراتهم الذهنية أم إلى ما يحملوه من مؤهلات علمية تتضمن الكفاية المهنية، وينبني على ذلك أن هذه الكفاءة تتصل بأمرين: المؤهل العلمي والخبرات العلمية.

فبالنسبة للمؤهل العلمي، نقصد به: الدرجة العلمية أو الشهادة التي تحصّل عليها المرشح للوظيفة، ذلك إن شغل مجموعة غير قليلة من الوظائف مرتبط بالحصول على مؤهل علمي معين بذاته، ولهذا نجد أن المشرع العراقي قد حدد توافر الشهادة الدراسية[٢٧]، مع بيان الدرجة الوظيفية لكل شهادة فيها[٢٨].

ونلحظ مما سبق أن اشتراط توافر الشهادة يعد قرينة على توافر الكفاءة المهنية التي يجب توافرها لشغل الوظيفة، على أن ما نراه هنا أن هذه القرينة لا يمكن الإقرار بقطعيتها على الدوام، فالحقيقة التي نجدها إن الحصول على الشهادة العلمية لا يعد بذاته دليلاً على توافر الكفاءة المهنية المطلوبة، لأن الحصول على الشهادة يكون بطريقة متفاوتة على وفق

[٢٧] المادة (٥/٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.
[٢٨] المادة (٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

التقديرات المرتبطة عند منحها، فهناك من يحوز عليها بتقديرات عالية، وآخرون بتقديرات أدنى، مما يعني أن هناك تفاوتاً في الكفاءة العلمية، مما يجدر أن يضع المشرع ذلك بالحسبان، وأن يكون للإدارة دورها البالغ في أن تسند الوظيفة إلى من هو أكفأ على نحو حقيقي وصادق، ومن ثم لا بد من إكمال هذا الأمر بضوابط أخرى تكون أكثر عدالة بين المرشحين، وأكثر تحقيقاً لمصلحة الإدارة.

أما بالنسبة للخبرة العملية أو ما يعرف بالخبرة المهنية، ويراد بها أن يكون الشخص حذقاً على نحو فائق في التخصص، وذلك يتحقق غالبا عبر مُدد الممارسة الطويلة، وقد ترتبط أحيانا بالموهبة الفردية أو الذاتية، وهي تصلح أن تكون معياراً للمفاضلة بين المتخصصين عند تعددهم[٢٩]، وهذا ما يستلزم من المشرع أن يأخذ بها على نحو مطلق، لأن من شأن الاعتماد على الخبرة العملية أن تعمل على سد الفراغ الحاصل في تحديد مفهوم الكفاية المهنية على أساس الشهادة العلمية بما يضمن تحقيق مفهوم الجدارة على نحو عادل وأمثل.

ثالثا : حسن السلوك:

يُعد الموظف العام الوجه المعبر عن الإدارة وهو من يعهد إليه أمر الرعاية مصالح الدولة والمواطنين وحمايتها، ومن هذا المنطلق ينبغي أن يكون الموظف العام على قدر هذه المسؤولية، فيعي مهامها الجسام، وهذا يفترض به أن يكون صالحاً من الوجهة الأخلاقية لا يشوب سلوكه ما قد يخل بأداء هذا الواجب.

وعلى هذا، فإن الأخلاق الحميدة وحسن السمعة يُعَدان من الأمور الضرورية التي تفترضها شروط تقلد الوظائف العامة والدوام عليها؛ لأن فيهما ما ينبأ أن الشخص أهل للأمانة الوظيفية، وأن أداؤها لها سوف يسير على ما يحمله من خصال حميدة وسلوك حسن[٣٠]، ومن هنا نجد أن التشريعات الوظيفية تحرص على أن لا يوسد أمر الوظيفة العامة إلا لمن اجتمع فيه حسن السلوك وطِيب السمعة، ويتحقق ذلك بأن تشترط هذه

---

[٢٩] محمد باهي أبو يونس، مصدر سابق، ص٧٧.

[٣٠] د. أنور احمد رسلان، وسيط القانون الإداري، مصدر سابق، ص١٢٠.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

التشريعات عدم الحكم سابقاً على الشخص عن جريمة جنائية أو عن جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، وأن يكون الشخص ذو سيرة وسلوك حسن.

ونجد هنا ان المشرع في العراق اشترط في قانون الخدمة المدنية حسن الأخلاق وعدم الحكم على الشخص بجناية غير سياسية أو بجنحة تمس الشرف كالسرقة الاختلاس والتزوير والاحتيال شرطاً من شروط التوظيف[٣١]، وهذا يعني أن ارتكاب الشخص لجريمة جناية غير سياسية أو جنحة تمس الشرف يُعَد مانعاً من دخوله إلى الوظيفة العامة، على أن ما أورده المشرع بخصوص تحديد الجنح المخلة بالشرف جاء - من وجهة نظرنا- على سبيل المثال وليس الحصر، وآية ذلك أن المشرع نفسه في قانون العقوبات لم يحدد الجرائم المخلة بالشرف على سبيل الحصر، وإنما أعطى أمثلة للجرائم التي توصف بأنها مخلة بالشرف (كالسرقة والاختلاس والتزوير وخيانة الأمانة والاحتيال والرشوة وهتك العرض)[٣٢].

واتساقا مع القول السابق نجد ان القضاء الإداري في العراق ذهب في حكم له الى: "... بالإمكان استخلاص تعريف للجريمة المخلة بالشرف من الوصف الذي وصفت به، فهي الجريمة التي تخل باعتبار واحترام وسمعة مرتكبها في الهيئة الاجتماعية وتجعله منبوذا من مواطنيه"[٣٣]، أو "هي الجريمة التي تدل على سوء سلوك مرتكبها وتكشف عن استهتاره بالمثل العليا والأخلاق الحميدة بحيث توجب احتقاره وتفقده احترام الناس وتجعله بعيداً من أن يكون موضع ثقتهم"[٣٤].

جدير بالإحاطة أن المشرع العراقي قد اعتمد على السجل الجنائي لطالب الوظيفة دليلاً على توافر حسن السلوك، إذ إن عدم ارتكاب الجرائم المحددة في النصوص القانونية المشار إليها سابقا يعد قرينة على حسن السلوك، بحسبان شهادة عدم المحكومية تظهر لنا سلوك الشخص. وما نلحظه ان المشرع في هذا الشأن اشترط حسن السمعة والخلق وكذلك

---

[٣١] المادة (٤/٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

[٣٢] المادة (٦/أ/٢١) من قانون العقوبات العراقي.

[٣٣] قرار مجلس الانضباط العام رقم ٣٢٩ في ١٩٦٤/١١/٣٠، منشور في مجلة ديوان التدوين القانوني، ع ١و٢، س٤، كانون الأول ١٩٦٥، ص١٦٤.

[٣٤] قرار مجلس الانضباط لعام رقم ٣٢١ في ١٩٦٥/١٢/٢٠، منشور في مجلة ديوان التدوين القانوني، ع١، س٥، حزيران ١٩٦٦، ص٦٧.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

اشرط عدم المحكومية للدلالة على الجدارة الأخلاقية للموظف، وإن كان المشرع قد فرق بين حسن الأخلاق وبين عدم الحكم سابقا، فقد يكون الموظف سيء الخلق وإن لم يرتكب جريمة بعينها، من ثم فأن وجوده في الوظيفة سيخلف آثاراً سلبية على الجهاز الاداري ويعرض المرفق العام والمواطن للخطر في الوقت نفسه، وهذا ما نراه مدعاة الى التحقق من مدى حسن الأخلاق لدى الشخص وعدم الاكتفاء بشهادة عدم المحكومية (السجل الجنائي)؛ إذ إن للإدارة سلطة تقديرية تستطيع من خلالها تمحيص ما إذا كان هذا الشخص أهلا للوظيفة أم لا، بحيث يلزم من الحكم الجنائي سوء الاخلاق، ولا يلزم من عدمه حسن الخلق، وأن يتم اعتماد معيار شخصي للوصول الى ذلك.

II. المبحث الثاني

علاقة مبدأ الجدارة بغيره من مبادئ الوظيفة العامة

يقوم نظام الوظيفة العامة على مجموعة من المبادئ التي تُعَد من المقومات الأساسية له، ومما لا شك فيه أن هذه المبادئ يتأثر بعضها ببعض، وإذا نظرنا إلى هذه المبادئ نجدها تتمحور في مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، ومبدأ حياد الإدارة، إذ تبدو هناك وشائج واضحة لعلاقتهما بمبدأ الجدارة، ومن أجل الوقوف عن طبيعة هذه العلاقة فسوف نبحث فيها على التفصيل الآتي:

II. أ. المطلب الأول

علاقة مبدأ الجدارة بمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

لا جدال في القول بأن مبدأ المساواة يُعَد من المبادئ السامية التي ناضل الإنسان على الدوام من أجل المطالبة بها وتأكيدها، فالنفس البشرية واحدة والناس متساوون فيما بينهم ولا يجب التمييز على أساس العرق أو الجنس أو الدين أو اللون، وقد أُقِر مبدأ المساواة واحداً من المبادئ الدستورية الحاكمة في إن الأفراد داخل المجتمع متساوون في اكتساب الحقوق والتحمل بالواجبات[٣٥]، وعلى ذلك تذهب الأنظمة الديمقراطية إلى تنظيم الحقوق الحريات العامة بقواعد عامة مجردة تكفل المساواة بين المواطنين جميعاً، حتى

[٣٥] د. سعيد السيد علي، *المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة* (القاهرة: دار أبو المجد للطباعة، ٢٠٠٥)، ص٤٣٧.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

أصبح يمكن القول إن المساواة هي الحجر الأساس في كل تنظيم ديمقراطي؛ اذ بغيره لا وجود للـديمقراطية وتنهار مدلولات الحرية[٣٦].

وفي نطاق تولي الوظائف العامة يلعب مبدأ المساواة دوره الهام، وذلك بفتح باب الدخول الى الوظيفة العامة أمام المواطنين جميعاً طالما توافرت فيهم الشروط المقررة لشغلها. وعلى ذلك يجب أن يتم وضع هذه الشروط بصورة عامة مجردة حتى لا تكون الوظيفة العامة امتيازاً لفئة معينة بذاتها من الناس[٣٧]، وهذا ينبع من مساواة المواطنين جميعاً أمام القانون ويتضمن تطبيقات عديدة في مجالات مختلفة، ولا شك أن من بينها المسـاواة فـي تـولي الوظـائف العامـة.

غير أن هذه المساواة لا يمكن إقرارها على نحو مطلق، وعلة ذلك تظهر في الاختلاف والتباين في الظروف الاجتماعية والاقتصادية والقدرات الذهنية، وهذا الأمر يفرز اختلاف بين الأفراد وقدراتهم الذاتية على تحمل مسؤولية الوظيفة العامة والقيام بها على نحو افضل.

ومن هذا المنطلق فإن مبدأ المساواة لا يعني بالضرورة أن لكل مواطن الحق في أن يشغل وظيفة عامة، أو أن الدولة ملزمة مع هذا المبدأ أن توفر وظيفة عامة لكل مواطن، إلا أن ما يراد به هو أن تتيح الدولة فرصاً متساوية أمام المواطنين جميعا؛ بأن تضع شروطاً للوظيفة بصورة عامة ومجردة لا تبتغي إلا تحقيق المصلحة العامة في ضوء ظروف ملابسات أعباء كل وظيفة والمسؤوليات والاختصاصات المتعلقة بها.

والواضح مما سبق أن مبدأ المساواة يعني معاملة ذوي المراكز المتماثلة معاملة متماثلة، وأن يكون باب الوظيفة مفتوحاً أمام المواطنين جميعا على أساس المؤهلات العلمية

---

[٣٦] د. سعاد الشرقاوي، "نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني،" *موسوعة القضاء والفقه للدول العربية*، المجلد(٧٦)، قسم٣، (١٩٧٥)، ص٨٦.

[٣٧] د. مصطفى سالم مصطفى النجفي، "المساواة ودورها في تولي الوظائف العامة" (رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الموصل، ٢٠٠٤)، ص٦٦.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

والكفاية، فضلا عن استيفاء الشروط الأخرى[٣٨]، مما يدلل على أن المساواة في تولي الوظائف العامة يجب أن يقوم على أساس إسناد الوظيفة لمن هو أجدر بها، وبمعنى آخر أن الكفاية هي المعيار المعول عليه في التمييز بين المرشحين للوظيفة، وهذا ما لا يعد بذاته خروجا على مبدأ المساواة، لأن المساواة في أصلها ليست إلا مساواة قانونية وبعد ذلك فإن الموطنين متفاوتون في مدى توافر الشروط القانونية فيهم من عدمه، فالمساواة ليست مطلقة بل هي نسبية فيمن اتحدت ظروفهم وتساوت أوضاعهم[٣٩].

ويترشح مما سبق أن العلاقة بين مبدأ الجدارة وبين مبدأ المساواة في نطاق الوظيفة العامة هي علاقة تكامل لا تتناقض، إذ إن كل منها يكمل الآخر، فالتعيين حسب الكفاية لا يعني أن هناك ثمة خرق قد نال من مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة، بل أن ذلك يمثل تفعيلاً لهذا المبدأ، فهو يدقق في اختيار الأفضل ممن نالوا فرصا متساوية، وعلى ذلك نجد أن هذا المبدأ يدعم مبدأ الجدارة في التطبيق، اذ إن المساواة لا تقوم إلا فيمن تساوت ظروفهم، فضلا عن أن اختيار الموظف حسب الجدارة يعني احترام الديمقراطية أو الفرص المتكافئة للتعيين ومراعاة الجوانب الفنية في اختيار الموظف، فتزول بذلك فكرة التعيين على وفق المصالح الشخصية البعيدة عن تحقيق المصلحة العامة[٤٠].

II. ب. المطلب الثاني

علاقة مبدأ الجدارة بمبدأ حياد الإدارة

لقد أدى اتساع دور الدولة وزيادة تدخلها في جوانب الحياة المختلفة الاقتصادية والاجتماعية ومن ثم تعلق مصير الافراد بنشاط الإدارة من حيث مباشرتها اشباع الحاجات العامة، إلى ضرورة أداء هذا الدور على وجه الحياد من غير النظر في الاعتبارات غير الموضوعية كالسياسية أو الشخصية، فتنصرف الادارة الى اتخاذ قرارتها جميعا بما يخدم مصلح المرافق العامة، واضطرادها في اشباع تلك الحاجات.

---

[٣٨] د. موسى مصطفى شحادة، "مبدأ المساواة امام تولي الوظائف العامة وتطبيقاته في احكام القضاء الإداري،" *مجلة الشريعة والقانون*، جامعة الامارات، ع١٦، يناير |(٢٠٠٢)، ص١١٣.

[٣٩] د. مصطفى سالم مصطفى، مصدر سابق، ص١١٣.

[٤٠] د. موسى مصطفى شحادة، مصدر سابق، ص ١٥٨ – ١٥٩.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

فالحياد هو الذي يدلل على النموذج الديمقراطي للإدارة، وذلك بأن تؤدي وظائفها جميعا بكل تجرد عن أي تأثيرات سياسية مرتبطة بالمفاهيم الحزبية والايدولوجية والعشائرية، فلا يكون نشاطها ينم عن التفرقة بين المواطنين، وذلك من أجل توفير الاستقرار في الحياة الإدارية [٤١]، وحياد الإدارة على هذا لا يعني عدم الميل إلى أي جهة او حزب فحسب، بل يعني كذلك إرادة الامتناع وتقديم المبررات الموضوعية في العمل، والتي لا تتغير تبعاً لنوازع شخصية[٤٢]، وهذا يعني أن مفهوم الحياد يحمل معنيين[٤٣]:

المعنى الأول: هو معنى سلبي يتمثل في قيام الموظف العام باجتناب التصرفات التي من شأنها أن تترك أثراً في النشاط الإداري.

المعنى الثاني: هو معنى إيجابي يتمثل في مشاركة الموظف العام في الحياة السياسية على نحو موضوعي، فلا ينحاز مع هذه المشاركة إلى أي اعتبارات شخصية مناطها الأفكار السياسية أو العقائدية، وتنبع أهمية مبدأ حياد الإدارة بالنسبة للدول ذات الديمقراطية الحديثة أو تلك التي لا زالت في طريقها في النمو، من أن الوظيفة العامة لا تزال تخضع للتسلط السياسي، إذ يلجأ المسؤولون السياسيون إلى السيطرة على الموظف العام والاستعانة به من أجل تحقيق أهدافهم.

وهذا الامر يتنافى مع القواعد التي تحكم الوظيفة العامة في أن يسير نشاط الإدارة على نحو دائم ومستمر بانتظام أو في أن تبقى هذه الوظيفة بمنأى عن الضغوط السياسية سواء من الحكومة والأحزاب السياسية أو حتى المواطنين[٤٤].

وتتجلى علاقة مبدأ الجدارة بمبدأ حياد الإدارة في نطاق تقلد الوظائف العامة، في أن هذا التقلد له اصوله الدستورية في أن يكون متاحا لكل المواطنين على نحوٍ واحد، ولا يصح

---

[٤١] د. سبهان عبدالله يونس، "حدود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية،" (رسالة دكتوراه، كلية الحقوق – جامعة عين شمس، ٢٠١٦)، ص٣٨٥.

[٤٢] فاطمة الزهراء فيرم، "الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر،" (رسالة ماجستير، كلية الحقوق – جامعة الجزائر، ٢٠٠٣/٢٠٠٤)، ص٣.

[٤٣] د. سبهان عبدالله يونس، مصدر سابق، ص ٣٨٥.

[٤٤] فاطمة الزهراء فيرم، مصدر سابق، ص٤ .

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

التفاضل بينهم إلا على سبيل الكفاءة والجدارة والقدرة على تولي مهام الوظيفة، وقد يصح القول أن مبدأ الحياد متفرع عن مبدأ الجدارة، وذلك ان الموظف العام لا يتصف بالحياد والنزاهة في أداء الوظيفة إلا حين يكون قد شغلها بناءً على جدارته وكفايته التي تميز به عن غيره[٤٥].

وذهب جانب من الباحثين الى القول بأن مبدأ حياد الإدارة يجد أساسه الفلسفي في مبدأ المساواة[٤٦] في أن لا يجري تفرقة بين المواطنين على أساس الأفكار السياسية، غير ان مبدأ الحياد يمثل في ذاته قيداً على الموظف العام في ممارسة حقوقه وحرياته السياسية بما نلمسه في اعماله وتصرفاته داخل الوظيفة، وهذا ينعكس على اختيار المواطن الاصلح والاجدر والأكثر فاعلية في أداء الوظيفة، فلا تستأثر جهة سياسية بإحدى الإدارات فتشرع إلى تعيين مناصريها، وهذا يمثل إهداراً لمبدأ الجدارة[٤٧].

III. المبحث الثالث

مبدأ الجدارة وطرق تقلد الوظيفة العامة

تهتم الدراسات المتعلقة بالوظيفة العامة بعناصر جوهرية ترتبط مباشرةً بهذه الوظيفة، وتُعدُّ منطلقًا نحو زيادة الكفاية والارتفاع بمستوى الأداء، ومن هذه العناصر ما يتعلق بكيفية تقلد هذه الوظائف وبيان إجراءاتها، وأفضل الطرق التي يتعين أن تنال اهتمامًا واسعاً ليتسنى ايجاد الموظف الصالح لأداء الوظيفة.

ولكل هذه الأمور أصداؤها الواضحة في موضوع تقلد الوظائف العامة من خلال الكشف عن كيفية اختيار المرشحين وبيان مدى صلاحيتهم لتقلد الوظائف العامة، ذلك إنّ مجرد استيفاء الشروط اللازمة للالتحاق بإحدى الوظائف العامة لا يكفي في حد ذاته أن ينال المرشح الوظيفة العامة على نحو تلقائي، إذ تحوز الإدارة على طرق اختيار معينة

---

[٤٥] د. سامي جمال الدين، *منازعات الوظيفة العامة المتصلة بشؤون الموظفين* (الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٥)، ص٢٢٧.

[٤٦] د. سبهان عبدالله يونس، مصدر سابق، ص٣٨٣.

[٤٧] محمد عبد الرحمن دسوقي، *الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة* (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٩)، ص٥٨.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

يقررها القانون، تستطيع عبرها أن تجري مفاضلة موضوعية بين المتقدمين، لتصل في نهاية الأمر إلى اختيار الأكفياء ومن هم أكثر صلاحية لشغل الوظائف الشاغرة.

وعلى ذلك أصبح من المستقر عليه أن هناك مجموعة من الطرق التي تسلكها الإدارة في تقلد الوظائف العامة، ومما لا شك فيه أن لتلك الطرق أثرها البالغ في نطاق عمل مبدأ الجدارة؛ إذ قد تجسد بعض هذه الطرق مبدأ الجدارة على أرض الواقع وتمنحه النطاق الراسخ في التطبيق، فيما قد يعمل البعض منها على الحد من نطاق هذا المبدأ، وذلك يعود لاعتبارات ذو صبغة سياسية أو صبغة اجتماعية، أو لاعتبارات أخرى قد تتوخى الدولة بلوغها[٤٨].

وما نجده أن أثر هذه الطرق إنما ينحصر في بعض شروط شغل الوظيفة، فيعطل مبدأ الجدارة أو يحد من آثاره على نحو واضح، أو قد يكون الأمر على خلاف ذلك، إذ أن من شأن بعض هذا الطرق أن تعطي لمبدأ الجدارة مفعوله في التطبيق من الناحية العملية، فتخرجه من إطار التنظير وأسسه الفلسفية إلى آفاق العمل به في الحياة الإدارية.

وتأسيساً على ما سبق لابد من طرح هذه الطرق على بساط البحث لبيان مدى التأثير المتبادل بينها وبين مبدأ الجدارة وذلك على النحو الاتي:-

III. أ. المطلب الأول

الاختيار المطلق

تجري طريقة الاختيار المطلق من خلال منح الإدارة اختصاصا واسعا للتوصل الى من تراه مناسباً لتولي الوظيفة العامة، دون أن يوضع أمامها قيد ينال من حريتها في الاختيار؛ إذ إن موجبات شغل الوظيفة قد تستنبطها الإدارة على وفق نظرة شخصية محضة، ولربما على وفق نظرة موضوعية أو حتى الجمع بين هاتين النظرتين معا، ولا

[٤٨] د. حسان عبدالله يونس، "تقلد الوظائف العامة في التشريع العراقي (دراسة مقارنة)،" (رسالة دكتوراه، معهد البحوث الدراسات العربية، ٢٠١٤)، ص٣٨٧.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

تجد الإدارة كذلك نفسها ملزمة هنا بتقديم مبررات لاختياراتها أو حتى الإعلان عن المعايير التي تتبناها للاختبار[٤٩].

ومن هذا المنطلق قد لا يكون اختيار الموظف قائماً على أساس جدارته وصلاحيته من حيث السلوك والخبرة المتوفرة، بل يكفي هنا أن تجد الإدارة في المرشح تجاوباً منه مع ما تتبناه من رؤى وسياسات، طالما لا توجد قواعد قانونية تشتمل على الشروط العامة التي تنكشف عنها نواحي الجدارة والكفاية.

وينبع من ذلك أن الإدارة قد تهدر مبدأ الجدارة حينما تستنبط أسساً للمفاضلة لا تنبيء عن موضوعية اختيارها والتزامها بأن تعهد الوظيفة العامة لمن هو أهل على الوفاء بواجباتها وأدائها على الوجه الأمثل، كما أن فكرة طريقة الاختيار المطلق على النحو السابق لا تتفق مع النظم الديمقراطية، فإن كان الأصل أن للإدارة هامش واسع من الحرية في اختيار موظفيها، إلا أن هذه الحرية لا يجب أن تبقى من غير قيود وضوابط تسهم في هذا الاختيار وتحديد الأصلح على نحو موضوعي ومنطقي، بحيث تفتقد قرارات الإدارة للمشروعية إن هي جانبت تلك الضوابط[٥٠].

ولا تتنافى دواعي تقييد طريقة الاختيار المطلق مع ما ينبغي أن تحوزه الإدارة من اختصاص تقديري؛ إذ إن كل ما في الأمر هو ألا تخالف الإدارة الشروط والضوابط الموضوعية في اختيار المرشح الأجدر من أجل تحقيق جودة الجهاز الإداري في الدولة.

ثم إن هذه القيود ليست على صورة واحدة، بل إنها تضيق وتتسع على وفق طبيعة الوظيفة، فيكون للإدارة أن تقدر مدى توافر الشروط من عدمه فتُعمِل سلطتها التقديرية في هذا الامر[٥١]، غير أنها لا تملك أن تُوَليَ الوظيفة العامة لمن لم تكن شروط شغلها قد تكاملت فيه.

---

[٤٩] د. سامي جمال الدين، *أصول القانون الإداري* (الإسكندرية: منشأة المعارف، ، ٢٠٠٤)، ص٢٩٤.
[٥٠] محمد السيد محمد الدماصي، "تولية الوظائف العامة،" (رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق- جامعة عين شمس)، ص٣٨.
[٥١] د. فتحي فكري، *مبادئ قانون الوظيفة العامة،ج١* ،(القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٧)، ص٢٨٩.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

ويكاد يمكن القول بانحسار هذه الطريقة لتقتصر على الوظائف ذات الطابع السياسي كالوزراء والسفراء والمحافظين وغيرها، فهي قد تستلزم الولاء التام، وعدم الاختلاف في الأفكار والمنهج السياسي، حيث يقوم الاختيار على أساس الثقة بالشخص الذي يقع عليه الاختيار لتولي الوظيفة[٥٢].

واذا يممنا وجهتنا شطر المشرع العراقي، نجد أن التشريعات الوظيفية قد وضعت أسس التعيين وشروطه، وكانت من قبل قد عهدت لما يعرف بمجلس الخدمة العامة الملغى أمر تعيين الموظفين وترفيعهم وكل ما له شأن بأوضاعهم الوظيفية على النحو الوارد في قانون الخدمة المدنية، ومن ثم جرى نقل هذا الاختصاص بعد إلغاء المجلس إلى لجان تؤلف في داخل كل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة[٥٣].

وكان العمل يجري ولا يزال على وفق اجتهاد المجلس او اللجان المستحدثة، وإن التعيين في الوظيفة يخضع لتقدير يكاد يكون أما محدوداً أو شبه مطلق للإدارة؛ اذ إن وجهة الإدارة بقبول التعيين تنحصر في عدد الوظائف الشاغرة، فأن كان عدد المتقدمين ضمن سقف الوظائف الشاغرة أو أدنى فإن القبول يجري على نحو تلقائي طالما توافرت شروط التعيين في الجميع[٥٤]، وان التحقق من توافر هذه الشروط يتم بطريقة لا تنم عن تمحيص دقيق لها. أما إذا كان عدد المتقدمين يفوق عدد الوظائف الشاغرة فيكون من واجب اللجنة المختصة إجراء اختبار للمتقدمين إما بالمقابلة أو بالامتحان[٥٥].

وقد مضى العرف لدى الإدارات العامة في العراق أن تجري مقابلة تكاد تقترب من الشكلية في جوهرها، لا تتحقق بواسطتها من كفاية المتقدم، فهي تسير على وفق نظرة شخصية لأعضاء اللجان، بل قد نجد جهات إدارية لم تقم اللجان المختصة فيها حتى بإجراء المقابلة أو الامتحان، زد على ما سبق تفريط هذه اللجان بجانب من الشروط الأخرى التي تنم عن الجدارة، ومن قبيل ذلك ان الإدارة لم تعد تهتم حتى بشهادة عدم الحكم مسبقا

---

[٥٢] محمد السيد محمد الدماصي، مصدر سابق، ص٤٧.
[٥٣] قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٩٩٦) لسنة ١٩٧٩، والذي الغي بموجبه مجلس الخدمة العامة.
[٥٤] ينظر الفقرة (ثالثا/١) في ملحق رقم (١) الوارد ضمن تعليمات رقم (١١٩) لسنة ١٩٧٩ .
[٥٥] الفقرة (ثالثا/٢) في ملحق رقم (١) الملحق ضمن تعليمات رقم (١١٩) لسنة ١٩٧٩.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

(الصحيفة الجنائية) للمتقدم، حتى أصبح من الممكن القول إن هذه الطريقة المطلقة في الاختيار تعد ظاهرة في الوظيفة العامة في الوقت الحاضر، على الرغم من وجود بعض المحاولات لتمييز المتقدم الكفء إلا انها لا تزال خجولة ولا تخلو من التأثيرات التي تنال منها.

ويترشح لنا مما سبق إن الاخذ بطريقة الاختيار المطلق ولو مع تقييد اختصاص الإدارة في التقدير بوضع بعض الشروط والضوابط - على وفق التطبيق العملي - له تأثير على نحو بالغ في مبدأ الجدارة إلى الحد الذي قد يصل إلى إفراغه من محتواه؛ الأمر الذي قد يؤدي إلى أن توسد الوظيفة العامة لمَن ليس أهلا لها، وهذا ينعكس بصورة سلبية على أداء المرافق العامة ومن ثم على تطور المفاهيم الوظيفية وضرورات الارتقاء بها.

III. ب. المطلب الثاني

تقلد الوظائف العامة على أساس الإعداد الفني

أدى التطور العلمي والفني- كسمة بارزة في حياة الدول ورغبتها في الرقي والتطور- الى ضرورة الارتقاء بالوظيفة العامة، من أجل تحقيق غايتها، ويجري ذلك من خلال إعداد وتأهيل الأفراد من أجل استجلاء الأفضل[٥٦].

ويجري هذا الأمر على صورتين أما قبل التعيين، وذلك عن طريق أجراء التدريب النظري والعملي في حدود زمنية على أعمال الوظائف التي يراد شغلها، وتتولى هذا الامر معاهد أو مراكز أو مؤسسات تعليمية، وإما أن تقوم الإدارة بتدريب موظفيها لاحقاً بعد التعيين لاكسابهم المهارات التي من شأنها رفع كفايتهم في نواحٍ مختلفة من العمل الإداري[٥٧].

ومن استقراء التشريعات الوظيفية في العراق نجد أن تطبيق طريقة الإعداد الفني قد عهد أمرها قبل التعيين إلى المؤسسات العلمية الأكاديمية المرتبطة بوزارة التعليم العالي

[٥٦] د. حسان عبدالله يونس، مصدر سابق، ص٤٣٦.
[٥٧] د. سليمان محمد الطماوي، *الوجيز في القانون الإداري*، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٩)، ص ١٦١.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

ووزارة التربية في غالب الأحوال، عبر الكليات العلمية الفنية والإنسانية والمراكز المهنية التدريبية، أما بعد التعيين فإن للإدارة دوراً كبيراً عبر ما تجريه من دورات تدريبية وتطويرية لموظفيها كلما رأت أن الحاجة تدعو[٥٨].

وتبدو علاقة مبدأ الجدارة بهذا الطريق لتولي الوظائف العامة في ان على الإدارة تتوخى على نحو أكثر قناعة شغل الوظائف العامة ممن هو جدير بها، ومن ثم فهي ترسيخ حقيقي لمبدأ الجدارة على أرض الواقع ان جرى على نحو سليم، ولا يقدح في ذلك ما قد يؤخذ على هذه الطريقة في تكاليفها الباهضة واستغراقها لوقت ليس بالقصير؛ إذ يكفي أن لهذه الطريقة الأثر الفاعل في تجاوز الكثير من المشاكل التي تعانيها الوظيفة العامة والحاجة المتجددة إلى الموظفين الأكفياء[٥٩].

III. ج. المطلب الثالث

الوظائف المحجوزة

من نافلة القول أن مبدأ المساواة يمتد ليشمل بحكمه الوظيفة العامة في أن يعامل الجميع على قدم المساواة، وكما بدا لنا ان التمييز بين المرشحين للوظيفة يجب أن يقوم على أسس منطقية وموضوعية تُستلهم من مفهوم مبدأ الجدارة، وعلى هذا يظهر التأثير الواضح لمبدأ الجدارة على فاعلية مبدأ المساواة.

على أن هذه المساواة لا تعني بالضرورة انها تتضاد مع صور التمييز على نحو مطلق، فالتمييز الذي لا يمكن قبوله هو التمييز التحكمي الذي لا يمكن قبوله بالمنطق أو العقل، وذلك حينما تجري معاملة مرشحين قد تماثلت ظروفهم بشكل مختلف دونما ضابط موضوعي يستلهم من الواقع أو من فرضيات تجعل من الاختلاف نتيجة منطقية.

---

[٥٨] ينظر القرار رقم (٣٦١) لسنة ١٩٨٣ بخصوص الدورات التدريبية التي تقيمها الإدارة لموظفيها بهدف التأهيل، والنجاح فيها يعد شرطاً للترفيع.

[٥٩] مصطفى سالم مصطفى، مصدر سابق، ص١٦٠.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

ومن هنا نجد تبريراً لما يعرف بالوظائف المحجوزة، التي يجري حصر تقلدها على طائفة معينة او على أفراد معينين، لاعتبارات تتوخاها الدولة [٦٠]، فهي طريق استثنائي لتقلد الوظائف - ان صح التعبير – لأنها تخرج عن القواعد العامة المقررة في هذا الشأن، ويقصده المشرع لتحقيق أغراض بعينها تأتي في إطار تحقيق المصلحة العامة، ولا تعد خروجاً غير منزه، طالما كان الهدف ينصب الى بلوغ مصلحة مشروعة [٦١].

وتلك الوظائف ترد على سبيل الحصر، وهي تشمل ذوي الاحتياجات الخاصة، أو لظروف اجتماعية معينة، أو تثميناً لتضحيات بعض الافراد في خدمة الدولة، كما في أصحاب العوق الجسدي، والارامل واليتامى، أو لجرحى الحرب والمتضررين منها[٦٢]، ويأتي حجز هذه الوظائف كذلك ضمن نطاق التزام الدولة بتوفير فرص متكافئة للعمل أمام الجميع، فضلا عن ان هذه الوظائف تمتاز بعدم الحاجة إلى مستوى جيد من اللياقة الجسدية أو الذهنية، كما انها قد تعد مظهراً من مظاهر الضمانات الاجتماعية، واعترافا بالتضحيات المقدمة من قبل من المواطنين[٦٣].

ومن تطبيقات هذه الوظائف في التشريع العراقي ما جاء بالقرار رقم (٢٠٨) لسنة ١٩٨٠ من تعيين الشخص المعوق الذي يملك القدرة على أداء مهام الوظيفة ولا يملك دخلاً ذو طبيعة ثابتة، على وفق مهنته، وعلى وفق قدرته وقابليته، وكذلك ما جاء بقانون المفصولين السياسيين رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥ وقانون مؤسسة الشهداء رقم (٢) لسنة ٢٠١٦ بخصوص توفير الدرجة الوظيفية للمشمول بالفصل السياسي ولذوي الشهداء المشمولين بقانون المؤسسة.

ويتبين مما سبق أن حجز الوظائف على وفق الاعتبارات التي دعت إلى الاخذ به لا يخل بمبدأ المساواة، وتبعا لذلك فهو لا ينال من مبدأ الجدارة، لأنه يتعلق بأفراد لهم ظروف

---

[٦٠] د. حسان عبدالله يونس، مصدر سابق، ص ٦٣٨.

[٦١] د. عبير حسين السيد، *دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التنفيذية للمشرع*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٩)، ص٣١١.

[٦٢] محمد محمد حسن شرف الدين، "النظرية العامة للوظائف والاجور والمرتبات (دراسة مقارنة) مع التطبيق في الجمهورية اليمنية،" (رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠١٢)، ص٢١٠.

[٦٣] مصطفى سالم مصطفى، مصدر سابق، ص٢١٠.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

اجتماعية او بدنية خاصة يقلدون وظائف قد تمتاز بالبساطة وتتلاءم مع قدراتهم، رغبة من الدولة في تحقيق جانب من الانصاف للظروف التي يمرون بها؛ ولأنه من واجبها إعادة تأهيلهم داخل المجتمع لتحظى حياتهم على نحو يمنحهم الرضا والاقبال على التفاعل مع المجتمع.

III. د. المطلب الرابع

تقلد الوظائف على أساس الانتخاب

لا جدال في ان نظام الانتخاب يعد من الأساليب المتعبة في سبيل تحقيق الديمقراطية، على أساس مساهمة الناخبين جميعا في الحكم، وقد يجري الأمر في بعض الأحيان سلوك الانتخابات طريقا لتقلد الوظائف العامة، حيث يعود الامر هنا الى توجه الناخبين.

وفي الوقت الحاضر تطبق هذه الطريقة في حدود ضيقة، فهي تقيد سلطة الإدارة في مجال شغل الوظائف العامة، ومن ثم فهي تعد استثناء، حيث يُنتخب الموظف عبر مجموعة من الناخبين على وجه العموم، أو أن يتم فيما يُعرف بالانتخاب المغلق عن طريق النظراء[٦٤].

كما ان الانتخاب يفضل في شغل الوظائف ذات الصبغة السياسية، ولانها ترتبط بفكرة الديموقراطية الادارية[٦٥]، ويجد هذا المجال تطبيقه في (قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨) بخصوص تعيين المحافظ والقائم مقام[٦٦].

وبغض النظر عن تقدير هذه الطريقة فإن تأثيرها في مبدأ الجدارة وخصوصا في الديمقراطيات الناشئة التي لا تزال بدايتها يبدو على نطاق مهم؛ اذ قد يفتقد الكثير من الناخبين بوصلة الاختيار على أساس الاصلح، أو ان الناخب يضع أمامه العديد من الاعتبارات الأخرى بدلا من الكفاية والجدارة، إذ ليس بالضرورة أن تسفر هذه الطريقة عن

---

[٦٤] د. نواف كنعان، *القانون الإداري*، ك٢ ،(دون مكان نشر: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠١)، ص٦١.
[٦٥] د. حسان عبدالله يونس، مصدر سابق، ص٧٤٣.
[٦٦] المواد (٧/سابقا) و(٨/ثالثا) و(١٢/ثالثا) من القانون.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

اختيار الأفضل والاجدر[٦٧]، غير أن هذه الطريقة يمكن أن توصل إلى تقلد الوظيفة الى من هو اجدر بها، خصوصا فيما يعرف بالانتخاب المغلق حينما ينحصر الانتخاب في أصحاب الاختصاص ضمن طائفة معينة من الوظائف، ومثال ذلك الوظائف القضائية والأكاديمية، ذلك أن نظرة الناخبين من اهل الاختصاص تقوم على رؤية فنية محضة في أغلب الأحوال.

III. ث. المطلب الخامس

تقلد الوظائف العامة على أساس الامتحان

تُعد المسابقة او الامتحان أحد طرق تولي الوظائف العامة، والمسابقة هي اختبار تجريه الإدارة تبتغي من خلاله التعرف على من هو الاكفأ والأصلح لينال الوظيفة، فيحصل عليها من يحتل المراتب المتقدمة في نتائج هذه المسابقة.

والحقيقة أن هذه الطريقة في الاختيار لا تجري على صورة واحدة أو نمط مفرد، فمن الممكن اجراؤها تحريريا أو شفاهاً أو حتى بصورة عملية، ومهما كانت الصورة التي تجري في ضوئها المسابقة، فأنها تهدف الى بلوغ غايتين على قدر من الأهمية، تبدو أولها في النأي بمسألة التعيين عن التأثيرات المختلفة سواء السياسية أم الاجتماعية وغيرها، أما ثانيها فيبدو في تمحيص جدارة وكفاية المتقدمين للوظيفة بما يتوافق مع مهام الوظيفة والوفاء بواجباتها[٦٨].

وعلى هذا الأساس نجد أن هذه الطريقة تعد ضمانة حقيقية من حيث تقييم الجدارة والكفاية، كما انها ترسخ مبدأ المساواة في ان لا يجوز التفريق بين المتقدمين إلا بناء على أساس موضوعي تستلهمه الإدارة من التمايز بين قدرات هؤلاء في تحمل أعباء الوظيفة[٦٩]، ومن ثم يبدو جليا مدى الترابط بين مبدأ المساواة ومبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة من خلال المسابقة، وكذلك مدى تأثير هذه الطريقة على كل من هذين المبدأين.

---

[٦٧] مصطفى سالم مصطفى النجفي، مصدر سابق، ص١٧٣.
[٦٨] مصطفى سالم مصطفى النجفي، مصدر سابق، ص١١٧.
[٦٩] د. أحمد سليم سعيفان، *قانون الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)*، (بيروت : منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٧)، ص١٧٧.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

ومن هذا المنطلق، يصبح لزاما البحث في ضمانات تقدم لهذه الطريقة بما يكفل تطبيقها على نحو يحقق الغاية في سلوكها، بأن تجري على وفق أسس موضوعية غير شخصية، وان تجري كذلك بوساطة موظفين يملكون الخبرة والدراية بأمورها، وان تتم عملية الامتحان بحيادٍ تام.

وبالنسبة للمشرع العراقي فقد كانت الأمور تسير بموجب قانون الخدمة المدنية الملغى رقم (٦٤) لسنة ١٩٣٩ بأن على من يرغب لأول مرة بالتوظيف ان يجتاز امتحاناً تتولاه اللجان المختصة بانتقاء الموظفين على وفق طبيعة كل وظيفة يراد فيها التعيين[٧٠]، وبصدور (نظام انتقاء الموظفين رقم (٣٢) لسنة ١٩٤٠)، فقد حدث نوع من الاخلال بمبدأ الجدارة؛ لأنه أجاز للوزير ورئيس الدائرة ان يطلب من اللجنة المختصة إعادة النظر في الامتحان او حتى إعادة تقدير درجات الامتحان[٧١]، وهذا الامر غير محمود لو جرى على الطلب على نحوٍ سلبي.

ومن بعد ذلك جاء صدور (قانون الخدمة المدنية رقم(٥٥) لسنة ١٩٥٦) لترسيخ مبدأ الجدارة في التعيين حيث ألزم هذا القانون مجلس الخدمة بإجراء امتحانات لاختبار مؤهلات الأشخاص المراد تعيينهم من اجل الوقوف على الجدارة المهنية والوقوف على صفاتهم الشخصية والأخلاقية[٧٢]، والى مثل هذا دعا قانون الخدمة الحالي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠[٧٣]، غير أن ما كان يؤخذ على طريقة الاختيار هنا ضعف مجلس الخدمة العامة في هذا الشأن، إذ كانت اغلب الامتحانات تُجرى على نحو شكلي لا يمكن معه التثبت من أهلية الموظف بصورة فعلية[٧٤].

ثم جاء القرار رقم (٩٩٦) لسنة ١٩٧٩ الذي ألغى مجلس الخدمة العامة، ونقل الاختصاصات التي كانت قد منحت له بموجب قوانين الخدمة المدنية إلى الوزراء

---

[٧٠] المادة (٦) من القانون رقم (٦٤) لسنة١٩٣٩ الملغى.
[٧١] المادة (٩) من النظام.
[٧٢] المادة (٢٧) من القانون.
[٧٣] المادة (٢٩) من القانون.
[٧٤] د. ماهر صالح علاوي، *الوسيط في القانون الإداري، الموصل، دار ابن الاثير* (العراق: جامعة الموصل، ٢٠٠٩، ص٢٢٣.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

المختصين أو من يخولونه من موظفي الدرجات الخاصة المدراء العامين في الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة، وتلا ذلك إصدار تعليمات رقم (١١٩) لسنة ١٩٧٩ الخاصة بالخدمة المدنية، وقد ورد فيها أن تتولى اللجان المختصة بالتعيين اختبار المتقدمين للتعيين ومقابلتهم، غير ان هذا الاختبار لا يجرى إلا اذا كان تجاوز عدد المتقدمين عدد الوظائف، أو اشترط في التعيين إجادة مهنة معينة فيتم اجراء اختبار تحريري بشأنها[٧٥]، وعلى هذا نجد أن التطبيق العملي وحتى النصوص القانونية لم تكن تسعف لتطبيق مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة.

وعلى أثر التطورات التي حدثت في العراق بعد عام ٢٠٠٣ وما رافقها، فقد صدر عن سلطة الائتلاف المنحلة الأمر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٣ الخاص بإصلاح رواتب الموظفين، الذي أشارت الفقرة (٣) من القسم (٦) منه إلى ضرورة قيام الإدارات بتعيين الموظفين بناء على مؤهلاته لشغل الوظيفة .

تلا ذلك صدور دستور ٢٠٠٥ الذي جاءت في المادة (١٠٧) منه تأسيس مجلس يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادي يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية بما فيها التعيين والترقية وينظم تكوين المجلس واختصاصاته بقانون.

وتبعاً لذلك صدر قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ ، حيث أوجب أن يكون التعيين على أساس معيار الكفاية المهنية[i]، وعلى الرغم من مرور مدة منية ليست بالقصيرة من انشاء هذا المجلس؛ إلا انه لم يبصر النور على النحو الذي جاء في النص الدستوري وفي القانون الخاص بالمجلس، حيث لم يتم إلى الآن اختيار أعضاء هذا المجلس وجهازه الإداري الذي يمكن من وضع قانون المجلس موضع التطبيق على أرض الواقع، عسى ولعل ان نجد في هذا المجلس ما يعيد الأمور الى نصابها مع اهمال الإدارة لمعيار الكفاءة والجدارة عند اسناد الوظائف العامة التي باتت تعاني من دخول اشخاص

[٧٥] ينظر الملحق رقم (١) من تعليمات رقم (١١٩) لسنة ١٩٧٩.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

غير أكفياء وغير قادرين على النهوض بأعباء الوظيفة العامة، وهذا الامر انعكس سلباً على أداء الإدارات العامة وعدم الوفاء بواجباتها تجاه المواطن وتردي الخدمات العامة.

نخلص من كل ما سبق أن لطرق اختيار الموظف العام وتقلد الوظيفة العامة أثراً بالغاً ومهماً إما في تعضيد مبدأ الكفاءة والجدارة، أو إن منها ما يحد من هذا المبدأ ولكن على اعتبارات موضوعية يتوخاها المشرع، في حين أن هناك من هذه الطرق ما قد يهدر القيمة والغاية من مبدأ الجدارة على نحو ينعكس على اداء الوظيفة العامة بصورة سلبية.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

الخاتمة

لو اطلنا النظر في مستقبل مبدأ الجدارة في الوظيفة العامة بين نصوص القانون والتطبيق العملي في الوظيفة العامة في العراق يمكن لنا ان نستنتج المسائل الاتي:-

١-ان العلاقة بين مبدأ الجدارة وسواه من المبادئ الحاكمة في الوظيفة العامة يمكن وصفها بانها علاقة تعاضد وثيق وتكامل لصيق، حيث يأبى مثالا حياد الادارة ان تمضي في التعيين بنوازع المحسوبية والغايات الشخصية، فلا يتكرس هذا الحياد ولا يتحقق ما لم تكن الجدارة اساسا يقوم عليه هذا الحياد.

٢-بات من الممكن القول ان مبدأ الجدارة في تقلد الوظائف العامة من المبادئ التي يجب ان توضع في تضاعيف الوثيقة الدستورية، لأنه ينتهي الى تولي الافضل والاجدر والاصلح لوظائف الدولة، بما يكفل بلوغ المصلحة العامة، على الرغم من ان سكوت المشرع الدستوري عن تناول مبدأ الجدارة لا يعني الاعراض عنه صراحة، إذ ان هذا المبدأ بحد ذاته يعد لازما ومكملا لغيره من المبادئ الدستورية، ومن ابلغها مبدأ المساواة بين المواطنين، حيث لا يمكن اقامة التفرقة بعد ذلك الا على اسس منطقية تستلهم من الجدارة والكفاءة بحسبانها ضابط موضوعي يجيز التمييز.

٣-ان مبدأ الجدارة لا يقف عند حد وصفه شرطا من شروط التعيين – اي شرط وجود، بل انه يتعدى ذلك فيصبح ايضا شرط بقاء في صوره المتعددة، من حيث اللياقة الصحية والسيرة والسلوك الحسن، كما انه يعد شرطا من شروط الترفيع والترقية.

٤-ان تبني المشرع لمفهوم المسابقة والمباراة لا يؤتي أُكله ما لم يحطه بضمانات تكفل حسن التزام الادارة به وتؤدي الى النتائج المنطقية المبتغاة من وراءه.

٥- لا مظنة في ان هناك من الاستثناءات التي ترد على تقلد الوظائف لا تعني بالضرورة انها تذهب بمبدأ الجدارة، طالما انها ضرورات انسانية أو اجتماعية تفرض نفسها على المشرع ويستلهما من ضوابط منطقية فيقم وزنا لها بعد ذلك.

٦-هناك فجوة بين النصوص وبين تطبيقها، فعلى الرغم من ان النصوص تنتهج وضع الادارة على جادة الصواب، غير ان الواقع العملي يكاد منبت الصلة عن تلك النصوص،

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

ومن ثم قد يكون تطبيق مبدأ الجدارة من الصعوبة بمكان؛ لأن الادارة ما انفكت عن انتهاج اساليب تؤدي الى افراغ هذه النصوص من محتواها ومضامينها.

٧-ان مفهوم الجدارة يختلف من وظيفة الى اخرى، إذ أن لكل وظيفة مؤهلات لشغلها تتناسب مع اعبائها، ومن ثم لا يصح قياسا ان توضع مؤهلات اشغال فنية عامة للوظائف جميعا، بل يصح ان تكون هناك شروط عامة غير مرتبطة من الناحية الفنية كحسن السيرة والسلوك فهي واحدة مهما تعدد الوظائف.

وتأسيسا على ما تقدم نضع التوصيات الاتية:

١-يوصي الباحث السلطة التشريعية في العراق بضرورة الزام السلطة التنفيذية باعتماد اختيار الموظف على وفق مبدا الجدارة عبر اصدار تشريعات تضمن حياد الادارة في هذا الشأن، وتتكفل كذلك بان يكون تطبيق هذه التشريعات تحت مراقبة سياسية فاعلة.

٢-يجد الباحث ان الاوان قد حان لدراسة موضوع تطبيق نصوص قانون مجلس الخدمة الاتحادي في العراق بصورة فاعلة، فمنذ ما يقارب عشرة سنوات لم يبصر هذا المجلس النور، وان مسؤولية ذلك مردها الى السلطة التشريعية على وفق ما قضت به المادة (١٠٧) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥، ذلك ان من الاسباب الموجبة لتشريع قانون المجلس هو تنظيم شؤون الوظيفة العامة وتحريرها من التسييس والتحزب، ومن اجل بناء دولة المؤسسات ومن اجل تطوير العمل في دوائر الدولة وبلورة القواعد والاسس السليمة وتأمين العدالة والحيادية وضمان معايير الكفاءة في التعيين

٣- ان الضرورة تدعو الى تبني نظام للإصلاح الوظيفي والانتقال الى مفهوم الادارات ذات النظام المفتوح وتحرير الادارة من قيود الالتزام بأشخاص غير أكفياء أثناء الحياة الوظيفية.

٤-ابعاد الوجه السياسي للسلطة التنفيذية عن الوجه الاداري له وايجاد نوع من الفصل تنأى من خلاله الادارة عن الوقوع تحت تأثير السياسة.

٥-ضرورة الاعتناء بالهياكل الادارية وتقسيماتها ووظائفها وذلك يستدعي اعادة النظر بالتشريعات الوظيفية ذات الصلة.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

٦- نتمنى على المشرع العراقي اعادة تقنين التشريعات الوظيفية وجعلها في مدونة واحدة، بما يحقق قاعدة اليقين للمرشح للوظيفة العامة وللموظف على حدٍ سواء، اذ ان احكام الوظيفة العامة متناثرة في هذا التشريع او ذاك عبر مراحل زمنية مختلفة.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

المصادر

١. ابراهيم عبد الصادق محمود. "الإختيار للوظيفة العامة في النظام الإسلامي (دراسة مقارنة بالنظم المعاصرة)،" رسالة دكتوراه، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، ١٩٨٣.
٢. أحمد سليم سعيفان. *قانون الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)*. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٧.
٣. أنور أحمد رسلان. " الرقابة على تقارير كفاية الموظف العام." *مجلة الأمن والقانون*، اكاديمية شرطة دبي، مج٣، ع١، (١٩٩٥):
٤. أنور احمد رسلان. *وسيط القانون الإداري*، الوظيفة العامة، ج٢. القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٨.
٥. تغريد محمد قدوري. "مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة واثره في حرية الموظف في التعبير عن رأيه." *مجلة العلوم القانونية*، كلية القانون- جامعة بغداد، م ٣٢، ع١، (٢٠١٧):
٦. جمال محمد معاطي موافي. *احكام التعيين والترقية في الوظيفة العامة*. القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠١٧.
٧. حسان عبدالله يونس. "تقلد الوظائف العامة في التشريع العراقي (دراسة مقارنة)" رسالة دكتوراه، معهد البحوث الدراسات العربية، ٢٠١٤.
٨. سامي جمال الدين. *أصول القانون الإداري*. الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٤.
٩. سامي جمال الدين. *منازعات الوظيفة العامة المتصلة بشؤون الموظفين*. الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٥.
١٠. سبهان عبدالله يونس. "حدود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية." رسالة دكتوراه، كلية الحقوق – جامعة عين شمس، ٢٠١٦.
١١. سعاد الشرقاوي. "نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني." *موسوعة القضاء والفقه للدول العربية*، المجلد(٧٦)، قسم٣، (١٩٧٥):
١٢. سعيد السيد علي. *المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة*. القاهرة: دار أبو المجد للطباعة، ٢٠٠٥.
١٣. سليمان محمد الطماوي. *الوجيز في القانون الإداري*. القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٩.
١٤. عبد الحكيم حسن العيلي. *الحريات العامة في الفكر والقضاء السياسي في الإسلام (دراسة مقارنة)*. دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٣.
١٥. عبير حسين السيد. *دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التنفيذية للمشرع*. القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٩.
١٦. عمر حلمي فهمي. *مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة*. القاهرة: مكتبة عين شمس، ١٩٩٤.
١٧. فتحي فكري. *مبادئ قانون الوظيفة العامة*،ج١. القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٧.
١٨. مازن راضي ليلو. *القانون الإداري*، طبعة ٣. العراق: مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠.
١٩. ماهر صالح علاوي. *الوسيط في القانون الإداري*. الموصل: دار ابن الاثير – جامعة الموصل، ٢٠٠٩.
٢٠. مصطفى سالم مصطفى النجفي. "المساواة ودورها في تولي الوظائف العامة." رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الموصل، ٢٠٠٤.
٢١. موسى مصطفى شحادة. "مبدأ المساواة امام تولي الوظائف العامة وتطبيقاته في احكام القضاء الإداري." *مجلة الشريعة والقانون*. جامعة الامارات، ع١٦، (٢٠٠٢):
٢٢. نواف كنعان. *القانون الإداري*، ك٢. دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠١.
٢٣. فاطمة الزهراء فيرم. "الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر." رسالة ماجستير، كلية الحقوق – جامعة الجزائر، ٢٠٠٣/٢٠٠٤.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

٢٤. محمد إبراهيم حسن علي. "مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة (دراسة مقارنة)." رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق- جامعة القاهرة، ١٩٨٤.
٢٥. محمد باهي أبو يونس. *الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الاسلامي المقارن*. الاسكندرية: دار الجامعية الجديدة، ٢٠١٦.
٢٦. محمد السيد محمد الدماصي. "تولية الوظائف العامة." رسالة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة عين شمس.
٢٧. محمد عبد الرحمن دسوقي. *الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة*. القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٩.
٢٨. محمد محمد بدران. *قانون الوظيفة العامة*. القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٨.
٢٩. محمد محمد حسن شرف الدين. "النظرية العامة للوظائف والاجور والمرتبات (دراسة مقارنة) مع التطبيق في الجمهورية اليمنية." رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠١٢.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804