



جمهورية العراق  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة ديالى  
كلية القانون والعلوم السياسية



# الاختيار على أساس الكفاءة بتولي المناصب الإدارية وأثره في حقوق الإنسان

رسالة تقدم بها الطالب

" رعد عبود رحيم "

إلى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية في جامعة ديالى

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

قسم حقوق الإنسان والحريات العامة

إشراف

أ.م.د. منتصر علوان كريم

## الفصل الأول

### أثر الكفاءة بتولي المناصب الإدارية في حق الافراد في مبدأ تكافؤ الفرص

تُعدُّ كفاءة الموظفين أساسَ النجاح في مزاولَةِ الإدارة نشاطها للقيام بواجباتها بأمانة، وإخلاصٍ ولتقديم أفضل الخدمات إلى المنتفعين، إذ صار مبدأ الكفاءة في تولي الوظيفة العامة من الأسس الرئيسية في التنظيم الإداري في أغلب دول العالم، ومن أجل ضمان تطبيق هذا المبدأ بشكلٍ صحيحٍ يتطلب أن يكون هناك نظامٌ إداريٌّ يتيح تكافؤ الفرص أمام المواطنين من دون تمييزٍ في تولي الوظائف العامة، إذ يكون فيه الاختيارُ على أساس الكفاءة هو الأصل، ويتم وضع معايير الكفاءة للمفاضلة بين المرشحين لتولي الوظائف العامة من قبل لجانٍ مختصةٍ ومستقلةٍ وتكون الشروط العامة واحدةً للجميع بالشكل الذي يحقق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص للجميع<sup>(١)</sup>.

إن هذا الاهتمام باختيار الموظفين على وفق شروط الكفاءة له آثارٌ إيجابيةٌ على الوظيفة العامة التي صارت مرآةً عاكسةً للدولة، فالوظيفة العامة هي الوسيلة الأساسية في تطور الدولة وتحقيق التنمية فيها، لذلك يجب اختيار أفضل الكفاءات من بين المرشحين لتولي الوظائف العامة، إذ صار الموظف العام الأداة المباشرة والأساسية في يد الدولة لتنفيذ قوانينها وقراراتها كما أن المواطنين في الدولة بحاجة إلى موظفين أكفاء لتنظيم المسائل القانونية المتعلقة بحياتهم منذ ولادتهم وحتى وفاتهم<sup>(٢)</sup>، ولأهمية هذا الموضوع الذي كان ولا زال في تطورٍ مستمرٍ نظراً لكل الظروف التي يمرُّ بها المجتمع الإنساني، وما يتعرض له من ظلمٍ وانتهاكاتٍ.

لذلك سوف يتم تقسيم هذا الفصل على مبحثين :

المبحث الأول : ماهية تكافؤ الفرص.

المبحث الثاني : أهمية الاختيار على أساس تكافؤ الفرص بتولي الوظيفة العامة.

## المبحث الأول

### ماهية تكافؤ الفرص

صار مبدأ تكافؤ الفرص في شغل الوظيفة العامة من المبادئ الأساسية في الدساتير الوطنية، إذ أن أكثر دساتير الدول تنص صراحةً على مبدأ تكافؤ الفرص لشغل الوظيفة العامة بعد أن كانت الوظائف العامة في عصورٍ سابقةٍ محتكرةً من قبل طبقاتٍ محدودةٍ في المجتمع إذ كانت

(١) د. محمد انس جعفر ، د. اشرف انس جعفر، مصدر سابق ، ص ١١٩ .

(٢) د. انس جعفر ، الوظيفة العامة ، ط ٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص ٥ .

الوظائف العامة تولى على أساس الولاءات الشخصية، أو الحزبية، أو الدينية، أو تمنح على أساس المركز الاجتماعي، أو كسلعة تُباع وتُشتري، أو كتركة يتم توارثها في داخل الأسرة<sup>(١)</sup>.

مما أدى ذلك إلى الإخلال بمبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين في تولي الوظائف العامة، إذ يُعدُّ هذا المبدأ من حقوق الإنسان الأساسية الذي من خلاله يُتاح للإنسان الانتفاع بعددٍ من الحقوق الأخرى والتي منها الحق في العيش بحياة كريمة كون الوظيفة العامة أصبحت مصدرًا مهمًا ورئيسيًا في الجانب الاقتصادي لحياة الإنسان، وكذلك فإن تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين يعطي الإنسان الحق في المشاركة بإدارة الشؤون العامة وصنع القرار في المجتمع في المجالات المختلفة ويساهم في ذات الوقت بالقضاء، أو الحد من سياسة التمييز بين المواطنين، كما ويُمنح الإدارة العامة الفرصة في اختيار أفضل العناصر كفاءةً بتقليد الوظائف العامة مما ينعكس بشكلٍ إيجابي على أداء المرافق العامة بتقديم أفضل الخدمات للمواطنين، ولحماية هذه الحقوق من الانتهاك قامت ثورات عديدة في العديد من دول العالم مطالبةً بالمساواة أمام القانون دون تمييز وان تكون الوظيفة العامة حقاً لكل المواطنين وعلى الدولة إن تنظّم ذلك وفق شروط عامة وموحدة تكفل تحقيق تكافؤ الفرص بين كافة المواطنين في شغل الوظائف العامة، لذلك تمّ اعتماد طريقة المسابقات في المفاضلة بين المرشحين للوظائف العامة، إذ تُعدُّ هذه الطريقة من أفضل الطرق التي تحقق تكافؤ الفرص بين المواطنين في تولد الوظيفة العامة، فقد أشار الدستور الصيني لعام (١٩٤٧م) في (الباب الثاني) منه على اعتماد مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة، وذلك بان يتم اختيار الموظفين من قبل سلطة مختصة منصوص عليها في الدستور<sup>(٢)</sup>.

أما في مصر فقد أشار الدستور المصري إلى اعتماد مبدأ المساواة، وتكافؤ الفرص في شغل الوظائف العامة لجميع المواطنين من دون تمييز بينهم تحت أي عنوان<sup>(٣)</sup>.

وأكد الدستور العراقي على مبدأ تكافؤ الفرص لكل العراقيين في تولي الوظائف العامة<sup>(٤)</sup>.

وللوقوف على مفهوم تكافؤ الفرص وشروطه وأساسه يتطلب تقسيم المبحث على مطلبين:

**المطلب الأول: مفهوم تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة.**

**المطلب الثاني: الأساس القانوني لمبدأ تكافؤ الفرص.**

(١) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، مصدر سابق، ص ٢٢٧.

(٢) ينظر الباب الثاني من الدستور الصيني لعام ١٩٤٧ نقلاً عن د. محمد انس جعفر، د. اشرف انس جعفر، مصدر سابق، ص ١٢١.

(٣) ينظر نص المادة (٩) الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٤) ينظر نص المادة (١٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، نصت على "أن تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين وتكفل الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك".

## المطلب الأول

### مفهوم تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة

يُعدُّ مبدأ تكافؤ الفرص من أهم العناصر التي تساعد في تحقيق الأمن، والاستقرار، والعدالة في المجتمع، ويساعد في تحقيق التنمية والتطور في مختلف المجالات، وهذا المبدأ يقتضي إتاحة الفرص بصورة متكافئة أمام جميع المواطنين للمنافسة في شغل الوظائف العامة وأن تتم عملية الاختيار والمفاضلة بينهم من قبل لجانٍ محايدة ومستقلة وأن تكون المعايير المستخدمة في المفاضلة بينهم واضحة للجميع بالشكل الذي يؤدي إلى تحقيق العدالة، وذلك بإعطاء كل ذي حق حقه على أساس الكفاءة والمساواة بين الجميع، وقد استقرت أكثر التشريعات الخاصة بالخدمة المدنية في دول العالم على اعتماد عددٍ من الشروط العامة لإختيار الموظفين من أجل تحقيق تكافؤ الفرص بين الجميع، لذلك سيتم تقسيم هذا المطلب على فرعين :

الفرع الأول: تعريف تكافؤ الفرص

الفرع الثاني : شروط تكافؤ الفرص.

## الفرع الأول

### تعريف تكافؤ الفرص

إن المقصود بمبدأ تكافؤ الفرص إتاحة الفرصة أمام جميع المواطنين للمنافسة في تولي الوظائف العامة إذ يتم الاختيار منهم على أساس الكفاءة وليس على أسس أخرى، وأن يتم تحديد شروط الكفاءة لاختيار الأفضل والأصلح بينهم بوساطة لجنة مختصة مستقلة ومحايدة وان تعمل اللجنة بعيداً عن الضغوطات الخارجية، وان أفضل طريقة للاختيار تكون باعتماد امتحانات المسابقة في التوظيف والتي تُعدُّ من أهم معايير قياس الكفاءة للمرشحين لتولي الوظائف، والتي تحقق في الوقت ذاته تكافؤ الفرص أمام الجميع، إذ يساعد هذا النظام في الكشف عن أفضل العناصر من المتسابقين لتقلد الوظائف العامة، إن الغاية الرئيسة من إتباع هذه الطريقة في اختيار الموظفين هو ضمان الحصول على أفضل الكفاءات إذ يساعد هذا النظام في تحرير الوظيفة العامة من الاختيار على أساس الولاءات والضغوطات الخارجية<sup>(1)</sup>.

وتأتي أهمية مبدأ تكافؤ الفرص كونه يمثل أحد البوابات الرئيسة لتحقيق العدالة الاجتماعية في الدولة إذ يرتبط هذا المبدأ بمناحي الحياة المختلفة فهو يرتبط بالوظيفة العامة، والتعليم والسياسة وتحقيق التنمية، ويعمل على تقليل الفجوة بين المواطنين في كافة المجالات ولمبدأ تكافؤ الفرص أثراً في تحقيق الإبداع وإبراز المواهب التي تُعدُّ الأساس في تحقيق التطور والتقدم، إذ إن شعور

(1) د. صبري جليبي احمد عبد العال ، مصدر سابق ، ص ١٤٤-١٤٥ .

الأفراد في المساواة مع الآخرين في ظل تكافؤ الفرص يدفعهم إلى العمل بجدٍ والتفكير في نطاق واسع كي يميز نفسه عن الآخرين هذا التنافس المشروع يزيد من فرص تقدم المجتمع، وهذا لا يتحقق لولا شعور الإنسان بوجود العدالة وبأن عمله سيتم تقديره بعيداً عن المحسوبية والمحاباة، كما ويسهم مبدأ تكافؤ الفرص في بناء القدرات، والكفاءات للعاملين في الوظائف العامة<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثاني

### شروط تكافؤ الفرص

إن مفهوم تكافؤ الفرص هو مفهوم واسع وشامل لكافة الجوانب السياسية والاجتماعية والاقتصادية، لذلك سيتم التركيز في شروط تكافؤ الفرص على جانب التعيين في الوظائف العامة كونه الأساس في تحقيق الكفاءة المطلوبة، إذ أن التعيين في الوظيفة العامة يتطلب أن تتوفر في المرشح للتعين عددٌ من الشروط العامة التي تضمن قيام الموظف في حالة اختياره لتولي الوظيفة العامة بإدارة عمله على أحسن صورة، ومن أجل ضمان تحقيق المساواة، وتكافؤ الفرص في شغل الوظيفة العامة تضع معظم القوانين شروطاً للتعين في الوظائف العامة ومن أهم هذه الشروط ما يأتي :

### أولاً : الجنسية

يُعدُّ شرط الجنسية من الشروط المهمة في تولي الوظائف، والذي يتم النصُّ عليه في معظم القوانين، ونأتي أهميته كون الوظيفة العامة وسيلة لتنفيذ سياسة الدولة، وهي أداة بيد الحكومة لتنفيذ برامجها في إدارة كافة المجالات، لذا: تحرصُ الدولُ على اختيار الأصح من مواطنيها للحفاظ على أسرار الدولة، وضمان توفير أكبر قدرٍ من فرص العمل لمواطنيها الذين يحملون جنسيتها<sup>(٢)</sup>.

واستثنى قانونُ العاملين المدنيين في مصرَ الملغى المواطنين العرب من شرط الجنسية المصرية إذا كانت دولهم تعاملُ المواطنين المصريين بالمثل بمعنى آخر: إذا كانت تسمح للمواطن المصري بتولي الوظيفة العامة في تلك الدولة، وهذا ما نصتُ عليه المادةُ العشرون والتي جاء فيها " يشترطُ فيمن يعينُ في إحدى الوظائف العامة أن يكون متمتعاً بالجنسية المصرية، أو جنسية إحدى الدول العربية التي تعاملُ جمهورية مصرَ العربية بالمثل "<sup>(٣)</sup>.

وتضمنُ قانونُ الخدمة المدنية المرقم (٨١) لعام ٢٠١٦ الإشارةَ إلى شرط الجنسية المصرية

في التعيين أو جنسية إحدى الدول العربية التي تعامل مصرَ بالمثل<sup>(٤)</sup>.

(١) عمار كاظم ، مبدا تكافؤ الفرص تنمية للمجتمع ، جريدة البيان الكويتية ١٧ فبراير ٢٠١٨ الموقع الالكتروني

<http://alkuwaityah.com/article.aspx?id=٤٥٥٩٥٣> تم زيارة الموقع بتاريخ ٢٦/٩/٢٠١٩

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، مصدر سابق، ص ٦٢١.

(٣) ينظر نص المادة (٢٠) من قانون العاملين المدنيين رقم (٤٧) لعام ١٩٧٨ الملغى .

(٤) ينظر نص المادة (١٤/أ) قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لعام ٢٠١٦ المصري .

أما اختيار الموظفين في دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥ م) ورد فيه بأن " تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع العراقيين<sup>(١)</sup>، وفي ذلك دلالة واضحة على ان الدستور العراقي قد اعتمد مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين في التوظيف بالوظائف العامة او اشغال المناصب الادارية .

أما متعدد الجنسية فقد تضمنت المادة الثامنة عشرة من الدستور في الفقرة الرابعة شروطاً تولى المناصب السياسية، أو الأمنية إذ اشترطت في حالة قبوله بهذه المناصب أن يتخلى عن جنسيته الأخرى المكتسبة<sup>(٢)</sup>.

كما جاء في قانون الخدمة المدنية تأكيداً لمبدأ تكافؤ الفرص بين العراقيين وذلك بإعطاء الحق للمتجنس بالجنسية العراقية الذي مر على تجنسه مدة لا تقل عن خمس سنوات للترشح لتولي الوظائف العامة بالشكل الذي يضمن له المساواة مع المواطن العراقي صاحب الجنسية الأصلية<sup>(٣)</sup>، كون الوظيفة العامة حق لكل العراقيين على وفق مبدأ المساواة بينهم المنصوص عليها في الدستور<sup>(٤)</sup>.

### ثانياً : أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة

الوظيفة العامة هي المرأة العاكسة للدولة لذلك يشترط في الموظف العام أن يكون ذا خلقٍ قويم وأن تكون السيرة الأدبية والخلقية للشخص المرشح للوظيفة العامة بعيدة عن كل شائبة سيئة باعتبارها موضع ثقة الدولة<sup>(٥)</sup>.

وتم التأكيد على حسن السيرة والسلوك في قوانين الخدمة المدنية لمعظم الدول، فقد أكد المشرع في قانون الخدمة المدنية العراقي على حسن السيرة والسلوك باعتبارهما شرطان لازمان في التوظيف في الوظائف العامة إذ نص على " لا يعين لأول مرة في الوظائف الحكومية إلا من كان حسن الأخلاق وغير محكوم بجناية غير سياسية، أو بجنحة تمس الشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير والاحتيال<sup>(٦)</sup>.

من خلال هذه المادة يلحظ أن المشرع العراقي قد منع التوظيف في الوظيفة العامة على الشخص المحكوم عليه بجناية، أو جنحة مخلة بالشرف باستثناء الشخص المحكوم بالجريمة السياسية وحسن فعل كون معارضة النظام السياسي لا يمكن اعتبارها جريمة مخلة بالشرف،

(١) ينظر نص المادة (١٦) الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٢) ينظر نص المادة (٥/١٨) المصدراً نفسه.

(٣) ينظر نص المادة (١/٧) قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لعام ١٩٦٠ .

(٤) ينظر نص المادة (١٤) الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٥) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مصدر سابق، ص ٣٦٥ .

(٦) ينظر نص المادة (٤/٧) قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لعام ١٩٦٠ .

فمعارضة الأنظمة الحاكمة هي حق من حقوق الإنسان المنصوص عليها في المواثيق الدولية<sup>(١)</sup>، ومن الملاحظ كذلك إن قانون الخدمة المدنية قد تم فيه تحديد الجرائم المخلة بالشرف وهي السرقة والتزوير، والاختلاس، والاحتيال على سبيل المثال ومن ثم لا يصلح للتعيين المحكوم عليه بهذه الجرائم، ويظهر من تطبيق نص المادة أعلاه أن المشرع العراقي قد حرص على استبعاد الشخص السيئ السمعة من تولي الوظيفة العامة باعتبار أن الوظيفة العامة أمانة فيجب اختيار الشخص المناسب لتولي الوظيفة، حيث أن اختيار الشخص السيئ السمعة يعرض المرفق العام والمواطنين للخطر<sup>(٢)</sup> فالوظيفة العامة هي أمانة في يد الموظف تودعها السلطة العامة، ولكي يكتسب الموظف الثقة يجب ألا يكون قد صدر بحقه قرار نهائي بالعزل من مجلس تأديبي، وألا يكون محكوماً عليه في جنائية، أو جنحة مخلة بالشرف<sup>(٣)</sup>، إذ أن أكثر التشريعات الوطنية الخاصة بالخدمة المدنية تنص على أن الحكم على شخص بجنائية يعدمه صلاحية للوظيفة العامة، وهذه المسألة لا صعوبة أو خلاف فيها كون الجنائيات محددة على سبيل الحصر في القوانين العقابية ولكن يمكن أن تآثر الصعوبة في حالة الحكم بجنحة فالأصل في الجنح أنها لا تحول دون صلاحية الشخص لتولي الوظيفة العامة، لذلك يشترط في الجنحة لتكون مانعاً، أو عيباً في صلاحية الشخص لتولي الوظائف العامة أن تكون الجنحة مخلة بالشرف لذلك فإن معظم القوانين تحدد الجنح المخلة بالشرف، على سبيل الحصر<sup>(٤)</sup>.

ومن أهم تطبيقات القضاء المصري لهذه الحالات هو حكم مجلس الدولة المصري في قضية المرشحين لمنصب العمدة حيث اعتبر ان الحكم الصادر بغرامة في تهمة غش قطن تطبيقاً لقانون التندليس والغش يعتبر حكماً ماساً بالنزاهة ومن ثم اعتبر المرشح غير مؤهل لشغل وظيفة العمدة كون الغش والتندليس من الجرائم المخلة بالشرف<sup>(٥)</sup>.

وقامت المحكمة الإدارية العليا في مصر بتعريف الجريمة المخلة بالشرف وذلك في احد أحكامها الشهيرة بتاريخ (١١/٥/١٩٦٦) بأنها " تلك الجرائم التي ترجع إلى ضعف في الخلق

(١) ينظر نص المادة (١٤) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨، اعتمد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة المرقم (٢٢٠٠) في ١٦/كانون الأول/١٩٦٦، نقلا عن: د.محمد يوسف علوان ود.محمد خليل موسى النظرية العامة لحقوق الإنسان، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس لبنان، ٢٠١٤، ص ٢٤٦.

(٢) د.عصام عبد الوهاب البرزنجي، وآخرون، مصدر سابق، ص ٣٠٨.

(٣) د.سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٦٢٥.

(٤) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، مصدر سابق، ص ٤٨١.

(٥) حكم مجلس الدولة المصري في (١٠) ابريل لعام ١٩٥٠، السنة الرابعة، ص ٢٠٦، نقلا عن دكتور سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، مصدر سابق، ص ٤٨٢.

وانحراف في الطبع، والشخص الذي يكون قد انحدر إلى هذا المستوى الأخلاقي لا يكون جديراً في تولي الوظيفة العامة<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً : أن لا يكون قد سبق عزله من الخدمة تأديباً

إن صدور قرار العزل بحق الموظف يؤكد بصورة لا تدعو إلى الشك عدم صلاحيته لتولي الوظيفة العامة، وهو قرار يتم اتخاذه في الحالات التي يترتب عليها اخلالاً جسيماً من قبل الموظف العام بالواجبات الوظيفية ويشترط في قرار العزل حتى يترتب عليه الاثار القانونية ان يكون قراراً نهائياً أي لا يتطلب نفاذه اجراءات اخرى من اعتماد او تصديق من جهة ادارية عليا<sup>(٢)</sup>.

إن القانون العراقي قد ميز ما بين العزل والفصل من الوظيفة العامة إذ إن قرار عزل الموظف من الوظيفة العامة يكون مانعاً من إعادة تعيينه مرة أخرى إلى وظيفته السابقة، أو أي وظيفة أخرى في الادارات العامة، أما الفصل من الوظيفة فإنه يكون محددًا بمدة زمنية بحيث يحق للموظف تقديم طلب إعادة إلى الوظيفة بعد انقضاء عقوبة مدة الفصل المحكوم بها على أن الإدارة غير ملزمة بإعادة تعيينه وهذا ما أشار إليه قرار مجلس قيادة الثورة المنحل والذي اشترط لإعادة تعيين المفسول من الوظيفة العامة أن تكون الشروط العامة للتعيين متوفرة فيه عند تقديم طلب إعادة التعيين<sup>(٣)</sup>.

من خلال ذلك يتضح بأن قرار العزل يحدث أثراً في غاية الخطورة إذ يفقد الموظف الحق في إعادة تعيينه بأي وظيفة عامة أخرى، لذلك فإن قرار العزل يتم اتخاذه في أضيق الحالات وإن هذه الحالات قد تم تحديدها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ومنها إذا حكم على الموظف عن جناية ناشئة عن وظيفته، أو إذا ارتكب فعلاً خطيراً يجعل بقائه في الوظيفة العامة يشكل خطراً على المصلحة العامة، أو إذا عوقب بعقوبة الفصل مرتان<sup>(٤)</sup>.

### رابعاً : السن

تختلف القوانين في تحديد السن لتولي الوظيفة العامة بصفة عامة، والبعض من الوظائف القيادية بصفة خاصة وفي معظم القوانين يتم تحديد السن لتولي الوظيفة العامة بثمانية عشر عاماً

(١) حكم المحكمة الادارية العليا في مصر المرقم (١١) ، في ١١/٥/١٩٦٦ ، نقلا عن د.حمدي سليمان القبيلات ، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب (دراسة مقارنة) ، دار وائل للنشر، عمان ، ٢٠٠٣ ، ص٣٥٥ .

(٢) د. مازن ليلو راضي ، القانون الاداري ، ط٤ ، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠١٧ ، ص١٥٠-١٥١ .

(٣) ينظر قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٩٩٧) في ٣٠/٧/١٩٧٨ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٦٦٧) ، ١٩٧٨/٨/٧ .

(٤) ينظر نص البند ثامنا المادة (٨) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لعام ١٩٩١ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٣٥٦) ، ١٩٩١/٦/٣ .

مع بعض الاستثناءات التي تحدد السن بأقل من ثمان عشرة سنة، فقد نص قانون الخدمة المدنية على " ألا يعين لأول مرة في الوظائف الحكومية إلا من أكمل الثامنة عشرة سنة من العمر و للممرضة السادسة عشرة " (١) مع ملاحظة ان بعضاً من الوظائف تشترط سناً معينة حيث أشار قانون الخدمة الخارجية على ان ألا يقل عمر المرشح للتعين في السلك الدبلوماسي عن الثانية والعشرين عاماً ولا يزيد عن خمس وثلاثين عاماً (٢).

### خامساً: اللياقة الصحية

إن الغاية من الوظيفة العامة هو ضمان سير المرافق العامة وتقديم الخدمات للمواطنين لذلك يشترط في المرشح لتولي الوظيفة العامة أن يكون قادراً على القيام بأعبائها (٣)، لذلك يشترط في المرشح لتولي الوظيفة العامة اللياقة الصحية، وفي التشريعات المصرية يتم إثبات اللياقة الصحية بشهادة صادرة من المجلس الطبي المختص على أن الشروط الصحية ليست واحدة لكل الوظائف فهي تختلف باختلاف الوظائف وحسب متطلبات كل وظيفة (٤) ومن أهم أسباب اشتراط اللياقة الصحية (٥):

- ١- المحافظة على مصالح المواطنين وضمان انجازها بدقة وسرعة إذ أن المرض، أو العجز الصحي للموظف يحول من دون أدائه لواجباته الوظيفية بالصورة الصحيحة والفاعلة.
  - ٢- المحافظة على سلامة الموظفين العاملين في الادارة من الأمراض المعدية.
  - ٣- عدم تحميل الدولة أعباء مالية بسبب اضطرارها إلى الإنفاق على علاج الموظفين المرضى، أو تحمل رواتبهم التقاعدية في حالة الوفاة.
- أما في العراق فقد تضمن قانون الخدمة المدنية النص صراحةً على الشروط الصحية اللازمة للتوظيف في الوظيفة إذ نص على " لا يعين لأول مرة في الوظائف الحكومية إلا من كان ناجحاً في الفحص الطبي، وسالماً من الأمراض والعاهات الجسمية والعقلية التي تمنعه من القيام بالوظيفة المعين لها بموجب قرار من السلطات الطبية المختصة وفقاً لنظام خاص (٦) ."
- وإذا كانت الشروط الصحية في جميع القوانين تُعد من المسائل الجوهرية في التوظيف فإن هناك استثناءات يتم فيها مراعاة بعض الفئات ولا سيما إذا لم يكن النقص في الشروط الصحية

(١) ينظر المادة (٢/٧) قانون الخدمة المدنية العراقي، رقم (٢٤) لعام ١٩٦٠ .

(٢) ينظر نص المادة (ا/ولا/ب) قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لعام ٢٠٠٨، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٩٧)، في ٢٠٠٨/١١/١٧ .

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الاداري، مصدر سابق، ص ٦٢٤ .

(٤) د. انس جعفر، الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص ٦٦ .

(٥) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الادارة العامة، مصدر سابق، ص ٤٨٨ .

(٦) المادة (٣/٧) قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لعام ١٩٦٠ .

مؤثراً بدرجة كبيرة على أداء الموظف لوظيفته وكان للاستثناء مسوغات مقنعة نحو أن يكون المرشح للوظيفة عبقرياً، أو جريحاً أثناء الخدمة العسكرية<sup>(١)</sup>.

### سادساً : المؤهلات العلمية والفنية

تعدُّ المؤهلات العلمية من أهم الشروط التي تستلزمها الوظيفة العامة بصورة عامة والمناصب القيادية خصوصاً، وهي من ضمانات تحقيق مبدأ الكفاءة وتكافؤ الفرص بين المواطنين لشغل الوظائف العامة، وجاء اشتراط المؤهلات العلمية في قانون الخدمة المدنية العراقي إذ نص على " لا يعين لأول مرة في الوظائف الحكومية إلا من كان حائزاً على شهادة دراسة معترف بها"<sup>(٢)</sup>.

وتم تحديد الحد الأدنى من الشهادة للتوظيف في الوظيفة إذ منع خريجي الدراسة الابتدائية من التوظيف، وقصرت التوظيف على حملة الشهادة المتوسطة، أو ما يعادلها<sup>(٣)</sup>.

### المطلب الثاني

#### الأساس القانوني لمبدأ تكافؤ الفرص

تعدُّ حقوق الإنسان من المفاهيم الجديدة والتي فرضت نفسها على المجتمعات الإنسانية إذ صارت جزءاً أساسياً مهماً من المشهد السياسي سواءً أكان ذلك على المستوى الدولي ام الوطني وخاصةً بعد نهاية الحرب العالمية الثانية ونشأة منظمة الأمم المتحدة في عام (١٩٤٥م) فقد تم وضع مفاهيم حقوق الإنسان في نصوص دولية فضلاً عن أن المجتمع الدولي والمتمثل بمنظمة الامم المتحدة قد سعى إلى إنشاء أجهزة فوق سلطة الدولة تؤمن الضمانات لحقوق الإنسان، وبذلك وجدت أنظمة الحكم في مختلف الدول وخاصة الدول التي لا تؤمن بالديمقراطية نفسها مضطرة على مضي إلى النص على حقوق الإنسان في تشريعاتها الوطنية، وبذلك صار القانون الدولي لحقوق الإنسان في العصر الحديث فرعاً مستقلاً من فروع القانون الدولي العام يتصف بصفاته وسماته الذاتية مع ملاحظة إن القانون الدولي العام يهتم بمصالح الدول في حين إن القانون الدولي لحقوق الإنسان يهتم بالعنصر البشري وهو محور اهتمام و موضوع هذا القانون مما أعطى لحقوق الإنسان الضمانات الدولية، ولم يتم وضع تعريف محدد للقانون الدولي لحقوق الإنسان وذلك لأن حقوق الإنسان قابلة للتطور المستمر، وبناءً على ذلك تم تعريف القانون الدولي لحقوق الإنسان بأنه

(١) د.سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة، مصدر سابق، ص ٤٨٩.

(٢) ينظر نص المادة (٥/٧) قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لعام ١٩٦٠.

(٣) ينظر المادة (١/٩) من المصدر نفسه.

" مجموعة القواعد القانونية التي تدرس وتحدد الحقوق الأساسية وغير قابلة للتصرف والضرورية لحياة الإنسان بوصفه إنساناً " (١).

وتم تعريفه أيضاً بأنه " عبارة عن القواعد القانونية الرامية إلى حماية حقوق الإنسان وحياته الأساسية في زمن السلم " (٢).

أما أهم مصادر هذا القانون فهي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام (١٩٤٨م) والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام (١٩٦٦م) والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والثقافية والاجتماعية لعام (١٩٦٦م)، لذا سنقسم المطلب على فرعين :

**الفرع الأول :** الأساس الدولي لمبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظيفة العامة.

**الفرع الثاني :** الأساس الوطني الداخلي لمبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظيفة العامة.

### الفرع الأول

#### الأساس الدولي لمبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظيفة العامة

يتمثل الأساس الدولي لمبدأ تكافؤ الفرص في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام (١٩٤٨م) والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام (١٩٦٦م) والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام (١٩٦٦م) وهذا ما نحاول بيانه على النحو الآتي :

#### أولاً: تكافؤ الفرص في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨م

عدت نهاية الحرب العالمية الثانية بداية مرحلة جديدة في تاريخ البشرية بعد الدمار الذي خلفته هذه الحرب في الأرواح والممتلكات والبنى التحتية والانتهاكات الخطيرة في مجال حقوق الإنسان، ومن أهم الملامح الايجابية لهذه المرحلة هو نشأة منظمة الأمم المتحدة (un) في عام (١٩٤٥م) بعد انتصار دول الحلفاء على المحور في الحرب العالمية الثانية (٣)، إذ كان من أهم مبادئ المنظمة في مجال حقوق الإنسان ما تضمنته المادتين الخامسة والخمسين والسادسة والخمسين من ميثاق الأمم المتحدة إذ أشارت بأن المنظمة تعمل على تحقيق شروط الاستقرار والرخاء وإقامة علاقات ودية بين الأمم وهي في سبيل ذلك تعمل على رفع مستوى المعيشة والتشغيل الكامل للأيدي العاملة وتحقيق التعاون الاقتصادي والاجتماعي وحل المشاكل الاقتصادية

(١) د. محمد ثامر السعدون الحسيني ، مصدر سابق، ص ١٣ .

(٢) د. سعيد سالم جويلي ، المدخل لدراسة القانون الدولي الانساني ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١-٢٠٠٢ .

(٣) د. هادي نعيم المالكي ، المنظمات الدولية ، ط ١ ، مكتبة السيبان ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ص ١٦٨ .

والثقافية والتربوية وتكفل احترام الحريات الأساسية للجميع من دون تمييز، وأكد الميثاق على التزام الدول بالتعاون الفردي، أو الجماعي من أجل تحقيق الأهداف المبيّنة في الميثاق<sup>(١)</sup>. ومن أجل ضمان تحقيق هذه المبادئ أنشأت منظمة الامم المتحدة لجنة حقوق الإنسان في عام (١٩٤٦م) للقيام بهذه المهمة، واستمرت اللجنة في عملها لإعداد وثيقة عالمية في مجال حقوق الإنسان وطوال سنتين من العمل تمكنت من وضع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في عام (١٩٤٨)<sup>(٢)</sup>، والذي تم إقراره من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٠ كانون الأول (١٩٤٨م) ويتكون الإعلان من ثلاثين مادة، حيث تم التصويت عليه من قبل ٤٨ دولة ولم تعترض عليه أي دولة بينما تغيبت ثمان دول عن التصويت<sup>(٣)</sup>، ويعتبر مبدأ عدم التمييز من المبادئ التي اعتمدها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي ذلك إشارة ضمنية إلى تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين حيث أن تكافؤ الفرص يقوم على أساس عدم التمييز في المعاملة بين المواطنين<sup>(٤)</sup>، كما وتم النص بشكل صريح على تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين " لكل شخص نفس الحق في تقلد الوظائف العامة في البلاد"<sup>(٥)</sup>.

### ثانياً: تكافؤ الفرص في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦م

بعد أن أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في عام (١٩٤٨م) والذي جاء بمبادئ عامة غير مفصلة استمرت لجنة حقوق الإنسان بالعمل من أجل تحويل هذه المبادئ العامة إلى قواعد قانونية مفصلة وبعد جهد استمر طوال اثني عشر عاماً تم وضع اتفاقية العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في عام (١٩٦٦م) والتي دخلت حيز التنفيذ عام (١٩٧٦م).

جاء العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية بصيغة الإلزام للدول الأطراف في الاتفاقية حيث نص على " تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بتقديم تقارير عن التدابير التي اتخذتها والتي تمثل أعمالاً للحقوق المعترف بها فيه"<sup>(٦)</sup>.

بينما تم الإشارة بصورة ضمنية على مبدأ تكافؤ الفرص في التوظيف في العهد الدولي على " أن يكون لكل مواطن دون أي وجه من وجوه التمييز المذكور في المادة الثانية، الحقوق التالية التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود معقولة :

(١) ينظر نص المواد (٥٥-٥٦) من ميثاق الامم المتحدة ، نقلاً عن: القاضي نبيل عبد الرحمن حيوي، ميثاق الامم المتحدة ونظام محكمة العدل الدولية ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠١٢ ، ص ٥٢ .

(٢) د. محمد ثامر السعدون الحسيني ، مصدر سابق ، ص ٦٨-٦٩ .

(٣) د. محمد ثامر السعدون الحسيني ، المصدر نفسه، ص ٦٩ .

(٤) ينظر نص المادة ( ٢ ) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام ١٩٤٨ .

(٥) ينظر نص المادة ( ٢/٢١ ) من المصدر نفسه .

(٦) ينظر نص المادة (٤٠) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ .

- ١- أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، أما مباشرةً وأما بواسطة ممثلين يختارون في حرية.
- ٢- أن ينتخب و ينتخب في انتخابات نزيهة تجرى دورياً بالاقتراع العام على قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين"<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً : العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦ م

أنبثق العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن لجنة حقوق الإنسان التي شكلت في عام (١٩٤٦م) من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة، وتم إقراره في عام (١٩٦٦م) وصار نافذاً في عام (١٩٧٦م)، وتمت الإشارة في هذا العهد على مبدأ عدم التمييز والى تعهد الدول الأعضاء في العهد بأن تجعل ممارسة الحقوق المنصوص عليها لكافة المواطنين دون تمييز بسبب العرق، أو الجنس، أو اللون، أو الدين، أو اللغة، أو الرأي السياسي...<sup>(٢)</sup>

كما أكد العهد على مبدأ المساواة بين النساء والرجال في ممارسة كافة الحقوق، الاقتصادية والاجتماعية، والثقافية، وتم النص على مبدأ الكفاءة في الترقية بالوظيفة العامة<sup>(٣)</sup>، وفي ذلك إشارة ضمنية إلى تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص بين الموظفين في تقلد الوظائف العامة وبذلك يكون مبدأ تكافؤ الفرص بعد أن تم النص عليه في الإعلان العالمي والعهدين الدوليين قد صار من المبادئ العالمية الأساسية في تولي الوظائف العامة للدول الأطراف في العهدين الدوليين وتأكدت إلزامية هذا المبدأ من خلال النص عليه في التشريعات الوطنية.

### الفرع الثاني

#### الأساس الوطني الداخلي لمبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظيفة العامة

في ظل المفهوم القديم للوظيفة العامة لم يكن مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة أثرًا يذكر بالرغم من النص عليه في عدد من إعلانات الحقوق والداستير الوطنية لعدد من الدول ولكن بعد إنشاء منظمة الأمم المتحدة بنهاية الحرب العالمية الثانية عام (١٩٤٥م) وإصدار الجمعية العامة للأمم المتحدة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨م والعهدين الدوليين لعام (١٩٦٦م) و النص على مبدأ تكافؤ الفرص فيهما فقد لاقى هذا المبدأ قبولاً من قبل المجتمع الدولي بحيث أصبح انضمام الدول وخاصة الدول المستقلة من الاحتلال حديثاً، إلى منظمة الأمم المتحدة مرهوناً بمدى تقدمها في مجال حقوق الإنسان، لذلك تم النص في أكثر الدساتير الوطنية على احترام مبادئ حقوق الإنسان من اجل إعطاء هذه المبادئ درجة عالية من الأهمية<sup>(٤)</sup>، ولبيان

(١) ينظر نص المادة ( ٢٥ ) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ .

(٢) ينظر نص المادة ( ٢ ) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦ .

(٣) ينظر نص المواد ( ٣ و ٧ ) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦ .

(٤) د. محمد ثامر السعدون الحسيني ، مصدر سابق ، ص ٩٩ .

الأساس القانوني لمبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة على المستوى الوطني سنبين موقف التشريعات لبعض الدول وعلى النحو الآتي:

### أولاً: تكافؤ الفرص في التشريعات العراقية

تم النص على مبدأ تكافؤ الفرص في التشريعات العراقية منذ تأسيس الدولة العراقية في العهد الملكي وحتى آخر دستور للعراق بعد الاحتلال الأمريكي البريطاني للعراق عام (٢٠٠٣م)، لذلك سيقصر البحث في الأساس القانوني لمبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة في ظل الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥م) وقانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لعام (١٩٦٠م) وقانون الملاك رقم (٢٥) لعام (١٩٦٠م) بالإضافة إلى قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل ذات العلاقة بالوظيفة العامة والسارية المفعول وعلى النحو الآتي:

#### ١- تكافؤ الفرص في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ م

تضمن دستور عام (٢٠٠٥م) في عدد من مواده بصورة ضمنية مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظيفة العامة إذ أشار إلى المساواة أمام القانون بين جميع العراقيين دون تمييز بسبب الجنس، أو العرق، أو القومية، أو الأصل<sup>(١)</sup>.

كما وتم الإشارة إلى مبدأ المساواة بين المواطنين رجالاً ونساءً في حق المشاركة بإدارة الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية<sup>(٢)</sup> و وردت الإشارة صراحةً على مبدأ تكافؤ الفرص في الدستور بأن تلتزم الدولة باتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان تحقيق هذا المبدأ على أرض الواقع<sup>(٣)</sup>.

ومن أهم الأحكام القضائية التي كفلت حق تكافؤ الفرص المنصوص عليه في الدستور العراقي الدائم القرار الصادر من المحكمة الاتحادية والخاص بتقسيم المناصب الإدارية والأمنية في محافظة كركوك المنصوص عليها في القانون رقم ٣٦ لعام (٢٠٠٨م)، وذلك بعد أن تم الطعن بالمادة الثالثة والعشرين من القانون أعلاه وخاصةً الفقرة الأولى التي تضمنت إجراء الانتخابات بالمحافظة بعد تقاسم السلطة الإدارية والأمنية بين المكونات الرئيسية في المحافظة<sup>(٤)</sup>.

حيث أصدرت المحكمة الاتحادية قرارها في الموضوع الذي أشارت فيه ( بعد الرجوع إلى النصوص الدستورية وخصوصاً نص المادة السادسة عشرة من الدستور العراقي الدائم لعام

(١) ينظر: نص المادة (١٤) الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٢) ينظر: نص المادة (٢٠) المصدر نفسه .

(٣) ينظر: نص المادة (١٦) من المصدر نفسه .

(٤) ينظر: نص المادة (٣/أولاً و ثانياً) قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم (٣٦) لعام ٢٠٠٨ ، المنشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٠٩١) ، ٢٠٠٨/١٠/١٣ .

(٢٠٠٥م) والتي نصت على تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين )، وبذلك وجدت المحكمة أن المادة المطعون بها تخالف أحكام الدستور لذلك حكمت بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة الثالثة والعشرين المطعون بها وهذا الحكم انسحب على الفقرة الثانية من نفس المادة التي تنص على تشكيل لجنة تتكون من ممثلين اثنين من كل مكون من مكونات محافظة كركوك الرئيسية حسب تفسير المحكمة أن حصر المناصب الإدارية والامنية وفق المادة أعلاه وتشكيل لجنة حسب الفقرة الثانية منها لا يحقق تكافؤ الفرص أمام مواطني محافظة كركوك الذي كفله لهم الدستور<sup>(١)</sup>.

### ٣- تكافؤ الفرص في قانون الخدمة المدنية وقانون الملاك

ورد التأكيد على تكافؤ الفرص في قانون الخدمة المدنية وذلك من خلال تحديد شروط عامة للتوظيف والتي تحقق مبدأ المساواة بين جميع المواطنين، وتم اعتماد معيار الكفاءة كأساس لغرض ترفيع الموظفين بما يحقق تكافؤ الفرص أمام الموظفين للحصول على الترفيع والترقية بناءً على كفاءاتهم بالعمل<sup>(٢)</sup>.

أما قانون الملاك فقد ذكر مبدأ الكفاءة كشرط ضروري لغرض تثبيت الموظف الذي تحت التجربة والحصول على الامتيازات الاقتصادية والترقية الى وظيفة أعلى<sup>(٣)</sup>.

### ٤- تكافؤ الفرص في قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل

صدرت في ظل النظام السابق قبل ٢٠٠٣/٤/٩ عدداً من القرارات الخاصة بالوظيفة العامة والتي مازالت سارية المفعول ومنها القرار الخاص بترقية الموظفين في حالة تحقق الشروط القانونية حيث أن الإدارة تكون ملزمة بإصدار قرار الترفيع في موعده المقرر على أن يتم مراعاة شرط الكفاءة في الموظف<sup>(٤)</sup>.

إن اعتماد مبدأ الكفاءة من قبل الإدارة لإصدار قرار ترفيع الموظفين يُعد من أهم ضمانات تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص بين الموظفين في الحصول على حقوقهم القانونية.

### ثانياً : تكافؤ الفرص في التشريعات المصرية

كان تولى الوظيفة العامة في التشريعات المصرية يقوم على مبدأ حرية الإدارة في الاختيار من دون وجود رقابة عليها، فكان الحاكم يقوم باختيار الموظفين على اسباب شخصية إذ اعتمد معيار الثقة والولاء والقرابة اساساً في التعيين سواء توافر في الموظفين الكفاءة

(١) حكم المحكمة الاتحادية رقم ٢٤ / اتحادية لعام ٢٠١٣ ، مجلة التشريع والقضاء ، المجلد السادس ، احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٣ ، ص ١٩٤ و١٩٦ .

(٢) ينظر: نص المادتين (١٨،٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لعام ١٩٦٠ .

(٣) ينظر: نص المادتين (٢٥) من قانون الملاك رقم (٢٥) لعام ١٩٦٠ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٠٠) ، في ١٩٦٠/٦/٢ .

(٤) ينظر: قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢١٦) لعام ١٩٧٨ المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد (٢٦٧٧) ، في ١٩٧٨/١٠/١٦ .

أم لم تتوفر فالمهم هو الولاء للحاكم ففي حقبة حكم محمد علي لمصر للحقبة من (١٨٠٥ م - ١٨٤٨ م) كانت التعيينات بالوظائف العامة تتم حسب الإرادة المطلقة للحاكم بسبب عدم وجود تنظيم قانوني يحكم الوظيفة العامة هذا الأمر أدى إلى أن يكون أغلب الذين يتولون الوظائف العامة من الاصول التركية<sup>(١)</sup> مما أدى إلى تفشي الفساد في الجهاز الإداري وانتشار الرشوة والمحسوبية وغيبت المساواة وتكافؤ الفرص أمام المواطنين في تولي الوظائف العامة<sup>(٢)</sup>.

وتعد حقبة حكم الخديوي (توفيق) لمصر هي بداية تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة وذلك من خلال اعتماد نظام المسابقة في التوظيف لاختيار أفضل المرشحين لتولي الوظائف العامة بناءً على الأمر العالي المؤرخ في ١٠/أبريل/ عام (١٨٨٣م) والأمر العالي المؤرخ في ٢/يونيو/ عام (١٨٨٣م)<sup>(٣)</sup>.

إن من أهم المزايا التي يتصف بها نظام المسابقة في التوظيف هو تحقيق المساواة وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين وقضائه على مبدأ الولاءات في تولي الوظائف العامة بالإضافة إلى أنه يزود الإدارة بأفضل الكفاءات من المرشحين لشغل الوظيفة العامة<sup>(٤)</sup>، ولم يكتب لهذين الأمرين اللذين أصدرهما الخديوي (توفيق) النجاح، وذلك لصعوبة تطبيقهما من الناحية العملية ويرجع ذلك لسببين: الأول يتمثل في عدم وجود عدد كافٍ من الأشخاص المؤهلين الذين يمكن أن يتم اختبارهم على وفق هذا النظام، والسبب الثاني عدم قدرة لجنة الامتحانات عن أداء عملها، ولحل هذه المشكلة في التوظيف تم في عام (١٨٩٢م) إصدار أمرٍ عالٍ آخر والذي ألقى نظام امتحانات المسابقة وجعل المؤهل العلمي الأساس في التعيين مما فتح أبواب الفساد لاختيار الموظفين<sup>(٥)</sup>، ولمعالجة مشكلة الفساد في الوظيفة العامة تم إعادة العمل بنظام المسابقات في التوظيف في القانون رقم (٢١٠) لعام (١٩٥١م) حيث ورد في القانون بأنه يشترط أن يكون المرشح للوظيفة العامة قد اجتاز بنجاح الامتحان المقرر لشغل الوظيفة العامة<sup>(٦)</sup>.

وفي عام (١٩٧٨م) صدر قانون نظام العاملين المدنيين بالرقم (٤٧) والذي تم بموجبه تنظيم الالتحاق بالوظيفة العامة بالشكل الذي يضمن المساواة وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين واعتماده معيار الكفاءة في التعيين، حيث تم فيه تنظيم شروط التعيين التي يجب أن تتوافر في الشخص حتى يتم تعيينه في الوظيفة العامة، وهذه الشروط هي شروطاً عامةً وتسري بحق جميع

(١) د. اشرف محمد انس جعفر، مصدر سابق، ص ١٤٥.

(٢) د.صبري جليبي احمد عبد العال، نظام الجدارة في تولي الوظائف العامة، مصدر سابق، ص ٤٤.

(٣) د. اشرف محمد انس جعفر، مصدر سابق، ص ١٤٦.

(٤) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة، مصدر سابق، ص ٥٠٢ - ٥٠٣.

(٥) د. اشرف محمد انس جعفر، مصدر سابق، ص ١٤٨.

(٦) ينظر: نص المادة (٨/٦) قانون العاملين المدنيين المصري رقم (٢١٠) لعام ١٩٥١ الملغى.

المواطنين<sup>(١)</sup>، وفي النسق ذاته جاء قانونُ الخدمة المدنية الذي تضمنَ تحقيقَ المساواة وتكافؤ الفرص بينَ جميعِ المواطنين إذ جرى تطبيق هذا المبدأ في التوظيف بالوظائف العليا والإدارة التنفيذية وذلك باعتماد طريقة المسابقة في التوظيف<sup>(٢)</sup>.

### ثالثاً: تكافؤ الفرص في تشريعات الولايات المتحدة الأمريكية

كانت الوظيفة العامة في بداية نشأتها في الولايات المتحدة الأمريكية تقوم على عدة مفاهيم بعيدة عن نظام الكفاءة وتكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين الأمريكيين لتولي الوظائف العامة إذ تسببت الأحزاب السياسية المسيطرة على الحكم في إفساد الوظيفة العامة منذ عهد الرئيس الأمريكي (جيفرسون) عام (١٨٢٠م) الذي اعتمد نظاماً تأقيت الوظيفة العامة من أجل خدمة الأحزاب السياسية في معاركهم الانتخابية لتعيين مناصريهم في الوظائف العامة عند فوزهم بالانتخابات، ثم تحول هذا النظام في عهد الرئيس (جكسون) إلى نظام الغنائم والذي يتم بمقتضى هذا النظام تولي الوظيفة العامة من قبل الحزب المنتصر في الانتخابات<sup>(٣)</sup>.

وبسبب الفساد الذي استشرى في الوظيفة العامة بسبب هذا النظام مما اضطر الرؤساء الأمريكيين إلى محاولة تلافى عيوب السياسة الوظيفية وبدأت تلك المحاولات في عهد الرئيس (جرانت) سنة ١٨٧٥<sup>(٤)</sup>، حيث تم في عهده اعتماد نظام الكفاءة في التعيين بالوظائف العامة والذي دافع عنه بعد ذلك الرئيس هابس خلال حقبة حكمه عام (١٨٧٦م) باعتماده مشروع قانون خاص بالوظيفة العامة سمي بقانون (بندلتون)<sup>(٥)</sup>، والذي تم إقراره في عهد الرئيس (ارثر) عام (١٨٨٣م)<sup>(٦)</sup>.

إن من أهم الأسباب التي عجلت بإصدار هذا القانون هو حادث مقتل الرئيس الأمريكي (جارفيلد) على يد أحد المواطنين في عام (١٨٨١م) أثناء زيارته لمحطة القطارات في واشنطن ومنذ ذلك التاريخ أصبح مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة من المبادئ الأساسية في التشريعات الأمريكية<sup>(٧)</sup> لذلك سنشير إلى أهم القوانين التي تضمنت مبدأ تكافؤ الفرص في الوظائف العامة التي صدرت في الولايات المتحدة الأمريكية وعلى النحو الآتي: ١

(١) ينظر: نص المادة ( ٢٠ ) قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨ الملغى .

(٢) ينظر: نص المادتين ( ١٧ و ١٤ ) قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لعام ٢٠١٦ .

(٣) د.صبري جليبي احمد عبد العال ، مصدر سابق ، ص ١١١ .

(٤) د.سليمان محمد الطماوي ، مبادئ علم الإدارة ، مصدر سابق ، ص ٣٤٣ .

(٥) سمي بقانون بندلتون نسبة الى عضو الكونجرس الامريكى الذي تقدم للحكومة بمشروع القانون .

(٦) د.صبري جليبي احمد عبد العال ، مصدر سابق ، ص ١١٣ .

(٧) تم قتل الرئيس الامريكى جارفيلد على يد احد المواطنين الامريكيين والذي قدم اكثر من طلب للتعيين بوظيفة قنصل في فرنسا الا ان طلباته قوبلت بالرفض وذلك لعدم وجود سند سياسى يدعمه مما ولد لديه اعتقاد بأن الذي تسبب برفض طلبه هو الرئيس الامريكى فضاق به الحال وتربص له اثناء دخوله الى

## ١- قانون المساواة في الأجر لعام ١٩٦٣ م

في عام (١٩٦٣م) صدرَ قانونُ المساواةِ في الأجر الذي يساوي بينَ كافةِ الموظفينِ من الذينَ يؤدونَ الاعمالَ ذاتها والمتشابهينَ في المهاراتِ ويعملونَ في الظروفِ ذاتها، ولم يعدْ هذا القانونُ خروجاً عن مبدأ المساواة في الأجر بإعطاءِ بعضِ الموظفينِ زيادةً في الأجر عن الآخرينَ بحكمِ مهارتهم وكفاءتهم العالية، أو الأقدمية في التعيين<sup>(١)</sup>.

## ٢- قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤ م

يُعد من القوانين المعاصرة والذي تناول بالتفصيلِ تحريم أي تمييزٍ بينَ الموظفينِ وحتى التمييز على أساس الجنسية بينَ المواطنين الأمريكيين وغيرهم من الأجانب والذي يُعد مشروعاً من الناحية الدستورية إذ تنصَّ معظمُ دساتير الدولِ على تولي الوظائفِ العامة من قبلِ الأشخاص الذين يحملونَ جنسيةَ الدولة من دونَ الأجانب فيها، وتضمنَ هذا القانونُ حصرَ التمييز بينَ الإناث، والذكور، أو التمييز على أساس اللون، أو الدين وتم في هذا القانون عدداً من أعمالِ الإدارة مخالفةً للقانون في إحدى الحالتين<sup>(٢)</sup> :

- أ- رفض تعيين أي فردٍ، أو تفضيلٍ بينهم في المكافآت، أو في شروطِ تولي الوظيفة بسبب اختلافهم في السن، أو الجنسية، أو الديانة.
  - ب- تصنيفُ العاملين في المنظمة على أساس السن، أو الجنسية، أو العنصر وذلك للتمييز بينهم.
- إنَّ هذا القانونَ لا يطبقُ على الإدارات العامة فقط، بل اشتمل على كافة الإدارات العامة والخاصة والتي يكونُ عدد موظفيها لا يقلُّ عن خمسة عشر موظفاً وأيضاً شملَ مكاتب التوظيف الخاصة والعامة.

محطة سكك الحديد في واشنطن عام ١٨٨١ فاطلق عليه الرصاص واردة قتيلاً لذلك كان هذا الحادث المروع هو السبب الرئيسي في إلغاء نظام الغنائم في تولي الوظيفة العامة .  
(١) جاري دسلر ، إدارة الموارد البشرية ، ترجمة د. محمد سيد احمد عبد العال ، دار المديح للنشر ، الرياض ، ٢٠٠٩، ص٧٤

(٢) جاري دسلر ، المصدر نفسه ، ص٧٣ .

يرى الباحث أن مبدأ تكافؤ الفرص في التشريعات الأمريكية قد حصل على ضمانات حقيقية في التطبيق كون التشريعات الأمريكية قد جعلت هذا المبدأ يسري في التعيين بالقطاع العام والقطاع الخاص على حد سواء مما أدى إلى توفير فرص عمل لجميع المواطنين من دون تمييز بينهم كما تناولت تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص بين جميع الأفراد المتواجدين على أرض الولايات المتحدة الأمريكية من دون النظر إلى جنسياتهم، كما وان شروط التعيين بالوظائف تكون من السهولة حيث يمكن أن تتوافر في اغلب المواطنين، فضلا عن عدم وجود تفاوت كبير في الرواتب في مختلف الإدارات العامة والخاصة.

## المبحث الثاني

### أهمية الاختيار على أساس تكافؤ الفرص في تولي الوظيفة العامة

يُعدُّ اختيار الأشخاص في التوظيف بالوظيفة العامة أولى الخطوات في حياة الموظف الوظيفية إذ إن عملية التعيين تمر بمراحل متعددة يجب أن تلتزم السلطة المختصة بالتعيين إتباع إجراءاتها وأحكامها لضمان اختيار العناصر الكفوءة لتولي الوظيفة العامة وتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص بين الجميع، لذلك فإن المشرع قد أعطى لعملية الاختيار أهمية خاصة من خلال وضع الشروط العامة، أو الشروط الخاصة لبعض الوظائف بل توسع المشرع في بعض الاستثناءات لاختيار الموظفين مراعاة لظروفهم الخاصة كل هذه القيود والشروط التي اعتمدها المشرع جاءت لتلافي الآثار السلبية المترتبة عن إعطاء الإدارة السلطة المطلقة في اختيار الموظفين التي كانت سائدة في الفترات السابقة والتي أدت إلى أضعاف الثقة بالوظيفة العامة وسادت المحسوبية والمنسوبية وتفشى الفساد في مفاصل الوظيفة العامة، وأمام هذه المخاطر التي عصفت بالوظيفة العامة وللحفاظ، أو رد الهيبة والثقة للوظائف العامة لجأت الكثير من الدول إلى إصدار قوانين تتضمن شروطاً للاختيار في تولي الوظيفة العامة بحيث صارت هذه القوانين قيوداً على سلطة الإدارة ولم يُعدَّ لديها السلطة المطلقة في اختيار الموظفين من دون رقابة<sup>(١)</sup>، وبسبب الطبيعة الخاصة لبعض الوظائف مما يتطلب أن تعطى الإدارة سلطة اختيار الموظفين لضمان حسن سير المرافق العامة لذلك قامت الكثير من الدول بتقسيم الوظائف إلى فئات إذ أعطيت الإدارة حرية في الاختيار للوظائف الخاصة، أو العليا وقيدتها في الوظائف الأخرى، ومن هذه الدول ما قامت به فرنسا فأن لادارة حرية الاختيار للوظائف العليا وهي وظائف السفراء والمدراء العاميين في الوزارات ومديري الأقاليم وحكام المستعمرات، بحجة ان هذه الوظائف ذات طابع سياسي ويجب أن يترك التعيين فيها إلى سلطة الحكومة<sup>(٢)</sup>.

وفي العراق فقد تم تحديد الوظائف التي للإدارة حرية الاختيار فيها والتي تتم بمرسوم جمهوري يصدر بناء على اقتراح من الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء<sup>(٣)</sup>.

وللوقوف على مفهوم الاختيار وأهميته يتطلب تقسيم المبحث على مطلبين :

**المطلب الأول : ماهية الاختيار.**

**المطلب الثاني : تقييم مبدأ تكافؤ الفرص.**

(١) ينظر: نص المادتين (١٧،١٤) قانون الخدمة المدنية في المصري رقم (٨١) لعام ٢٠١٦ .

(٢) د.سليمان محمد الطماوي ، مبادئ علم الإدارة العامة ، المصدر نفسه ، ص ٤٩٨ .

(٣) ينظر نص المادة ٢/٨ قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لعام ١٩٦٠ .

## المطلب الأول

### ماهية الاختيار

تُعَدُّ مسألة اختيار الموظفين لتولي الوظائف العامة من أهم المشاكل التي تواجه سلطة الاختيار وخاصة في حالة أن يتقدم عدد من المرشحين يفوق عدد الوظائف الشاغرة ونتيجة لذلك تثار مسألة تحديد الكيفية التي يتم بموجبها المفاضلة بين المتقدمين والطريقة الأمثل والواجب إتباعها من أجل ضمان اختيار أفضل العناصر وأكثرهم كفاءة في تولي الوظيفة العامة بالشكل الذي يحقق مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين جميع الموظفين وتبرز أهمية الاختيار أيضاً في عملية اختيار القيادات في المناصب العامة وضرورة إيجاد طرائق جديدة في اختيار القيادات وذلك بعد أن اخفق نظام الأقدمية في اختيار القيادات الإدارية الذي تتبعه الإدارة في أشغال المناصب العامة بعناصر كفاءة ذلك كان لا بد من وجود نظام أفضل منه للاختيار في تولي الوظائف العامة، ان هذا النظام او المعيار الجديد يسمى الاختيار (selection) لذلك سيتم تقسيم المطلب على ثلاثة فروع :

الفرع الأول : مفهوم الاختيار.

الفرع الثاني : طرائق الاختيار.

الفرع الثالث : استثناءات مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة.

## الفرع الأول

### مفهوم الاختيار

للقوف على مفهوم الاختيار يتطلب منا البحث في تعريفه في نقطة وبيان اهم مزايا الاختيار السليم على اساس تكافؤ الفرص في نقطة اخرى:

### أولاً : التعريف بالاختيار على اساس تكافؤ الفرص

تم تعريف الاختيار بأنه " إجراءات تتبّع من قبل الإدارة يتم من خلالها جمع معلومات عن المتقدم لشغل الوظيفة الشاغرة تكون هذه المعلومات دليل الإدارة في اتخاذ قرار قبول أو رفض المرشح"<sup>(١)</sup> وأيضاً تم تعريفه بأنه " عملية تتم بموجبها اختيار شخص من بين مجموعة من الأشخاص المرشحين لإشغال وظيفة شاغرة وذلك بعد إخضاعهم لسلسلة من الإجراءات بهدف الحكم على انه قادراً على المزج والموائمة بين متطلبات الوظيفة الشاغرة وواجباتها وتحمل مسؤولياتها من جهة وبين كفاءته ومؤهلاته من جهة أخرى "<sup>(٢)</sup>.

(١) مبدأ تكافؤ الفرص تنمية للمجتمع ودفعه للأمام <http://alkuwaityah.com/Article.aspx?id=٤٥٥٩٥٣>

تم زيارة الموقع بتاريخ ٢٠١٩/٩/٢٠

(٢) د. وفاء برهان برقواوي ، ادارة الموارد البشرية (المفهوم والوظائف والاستراتيجيات ) ط١، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية والنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٣ ، ص ١٩١.

فالاختيار يعني ان يتم اختيار الشخص المناسب الذي تتوفر فيه الكفاءة اللازمة لتولي الوظيفة العامة بصورة صحيحة، وعد الاختيار الناجح من أهم الأسس التي يتم من خلالها تقييم عمل الإدارة لذلك يجب على الشخص المسؤول عن عملية الاختيار أن يكون واعياً وملماً بمتطلبات الوظيفة ومحرراً من كافة الولاءات السياسية أو الشخصية كون اختيار العنصر غير الكفؤ في تولي القيادة سوف يؤدي الى فشل الإدارة في اداء عملها بالصورة الصحيحة الفعالة، فضلا عن التكاليف المالية التي تتحملها الإدارة<sup>(١)</sup>.

إن الاتجاه العلمي الحديث في الاختيار يركز على الجوانب المشرقة والايجابية التي يمكن ان تقوم المؤسسة بتطويرها وتنظيمها بالشكل الذي يحقق مصالح الإدارة والموظف معا وتعد هذه العملية حاسمة في عمل المرفق العام لذلك يجب على الإدارة ان تحسن الاختيار من العناصر الكفؤة وان يكون هناك انسجام بين الخصائص التي يتصف بها الافراد والخطط الاستراتيجية للإدارة بحيث يتوقع منهم تنفيذها<sup>(٢)</sup>.

### ثانياً : مزايا الاختيار السليم

تأتي أهمية الاختيار للمرشحين لتولي الوظيفة العامة من الأهمية التي تحضى بها الوظيفة العامة في الدولة، إذ أنها صارت الأداة المباشرة بيد الدولة في تنفيذ برامجها وأهدافها وخطتها لذلك يجب أن يتم اختيار أفضل العناصر كفاءة لتولي الوظائف العامة من أجل القدرة على القيام بأعبائها<sup>(٣)</sup>، وتمتاز عملية الاختيار السليم للمرشحين لتولي الوظيفة العامة بعدد من المزايا من أهمها ما يأتي :

- ١- ضمان اختيار العناصر ذات الكفاءة العالية مما يحقق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين.
- ٢- يساعد في تحقيق التطور وزيادة الإنتاج.
- ٣- يوفر درجة من الانسجام بين الموظف والوظيفة التي تم اختياره لشغلها.
- ٤- يقلل من التكاليف المادية التي ترتب في حالة اختيار موظفين غير كفؤين مما يضطر المؤسسة إلى إنفاق الأموال لغرض تدريبهم وتطويرهم<sup>(٤)</sup>.

(١) المصدر نفسه ، ص ١٩١ .

(٢) د. مؤيد سعيد السالم ، إدارة الموارد البشرية (مدخل استراتيجي تكاملي) ، مصدر سابق ، ص ١٧٩ .

(٣) د. انس جعفر ، الوظيفة العامة ، مصدر سابق ، ص ٥ .

(٤) اختيار الموارد البشرية ، الموقع الالكتروني

<http://www.uobabylon.edu.iq/uobColeges/lecture.aspx?fid=٩&depid=٣&lcid=٦٨٣٧٤>

تم زيارة الموقع ٢٠١٩/٩/٢٠ .

٥- الحصول على معلومات شاملة عن المرشح لتولي الوظيفة العامة والسماح للمرشح الاطلاع على واقع الوظيفة التي سيقوم بها بعد اختياره من قبل الإدارة<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثاني

### طرائق الاختيار

تعددت طرائق وأساليب اختيار الموظفين في مختلف الدول حيث تلجأ كل دولة إلى اختيار الطريقة التي ترى بأنها أفضل من باقي الطرائق أو قد تلجأ الدولة إلى اعتماد أكثر من طريقة في اختيار الموظفين أو قد تقوم بالجمع بين أكثر من طريقة وفي بعض الحالات نلاحظ بأنه قد تتجه سلطة التعيين في التوظيف إلى طريقة الاختيار المركزي للموظفين حيث تسند مهمة اختيار الموظفين إلى جهاز إداري مركزي متخصص وذلك لضمان تحقيق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين واستبعاد الفساد والأهواء الشخصية في اختيار الموظفين في حين قد تقوم بعض الدول باختيار طريقة التعيين اللامركزي في الاختيار بحيث يتيح للأجهزة الإدارية اختيار الموظفين حسب حاجتها من الموظفين العموميين ونظراً لازدياد الطلب على تولى الوظائف العامة ولضمان مبدأ الكفاءة وتحقيق المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين، فقد تعددت الطرائق التي يتم بموجبها اختيار الموظفين لذلك سوف نبين أهم طرائق اختيار الموظفين والاستثناءات التي ترد عليها وعلى النحو الآتي :

### أولاً : طريقة الانتخابات

يجري اعتماد هذه الطريقة بانتخاب الموظفين المدنيين الخاضعين إلى قانون الخدمة المدنية ومن ثم فهي لا تعني انتخاب رؤساء الدول أو أعضاء البرلمان أو أعضاء مجالس المحافظات، فهذه الفئات يتم اختيارهم وفق قوانين خاصة وهم بالنتيجة لا يخضعون إلى قانون الخدمة المدنية كونهم لا ينطبق عليهم وصف الموظف العام، وعلى الرغم من إن طريقة الانتخابات يكون مجالها الحيوي في اختيار الرؤساء أو أعضاء البرلمان، أو مجالس المحافظات إلا أن قوانين بعض الدول تقوم بتحديد الوظائف القيادية التي يتم شغلها بطريقة الانتخاب من قبل الشعب وتعد الولايات المتحدة الأمريكية من أول الدول التي اعتمدت هذه الطريقة في اختيار حكام الولايات أو اختيار من يتولى وظيفة عميد في الكليات بالإضافة إلى وظيفة قضاة المحاكم تتم أيضاً بواسطة الانتخاب<sup>(٢)</sup>.

(١) مؤيد سعيد السالم ، مصدر سابق ، ص ١٨٧.

(٢) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون ، مصدر سابق ، ص ٣١١-٣١٢.

وتم تطبيق نظام الانتخاب في مصرَ وذلك لاختيار في بعض المناصب مثل وظيفة العمدة والمشايخ وعمداء الكليات<sup>(١)</sup> إذ يتم اختيار عميد الكلية من بين الثلاثة الحاصلين على أعلى عدد من الأصوات الانتخابية في الكلية التي يكون فيها عددُ الأساتذة أكثر من عشر أساتذة حيث ورد في قانون تنظيم الجامعات على أن يختار كل أستاذ من أساتذة الكلية أو المعهد التابع للجامعة وكل من الأساتذة المساعدين، والمدرسين أعضاء مجلس الكلية، أو المعهد ثلاثة من أساتذة الكلية، أو المعهد لمنصب العميد ويتم الاختيار عن طريق الاقتراع السري ويعين وزيرُ التعليم العالي العميد بناءً على ترشيح رئيس الجامعة من بين الأساتذة الثلاث الحاصلين على أكثر الأصوات وذلك لمدة ثلاثة سنوات قابلة للتجديد<sup>(٢)</sup>.

وتمتدُ الجذورُ التاريخيةُ لهذه الطريقة إلى الحضارة الإسلامية حيث أن النظام الإداري الإسلامي عرف هذه الطريقة وذلك من خلال إتباع مبدأ الشورى في الاختيار حيث يكون الاختيار من قبل هيئة الناخبين بصورة عامة أو أن تقوم بالاختيار هيئة خاصة عن الجمهور وممثلة عنهم في اختيار الأصلح للوظائف القيادية واعتبر مبدأ الشورى للانتخاب الموظفين العموميين وسيلة مهمة لاستطلاع رأي الأمة في اختيار من ينوب عنها في الأمور العامة<sup>(٣)</sup>، وان لهذا المبدأ أصوله الشرعية التي نص عليها القرآن الكريم بقوله تعالى " وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ " <sup>(٤)</sup>.

ولطريقة الانتخاب في اختيار الموظفين عدد من المزايا من أهمها ما يأتي :

- ١- تعتبر وسيلةً لاختيار الأصلح في تولي الوظيفة العامة.
- ٢- تقلص من سلطة الإدارة في الاختيار على أساس المحاباة والأهواء الشخصية.
- ٣- تحقق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين لترشيح لتولي الوظائف العامة<sup>(٥)</sup>.

لكن أهم عيوب هذه الطريقة هي ما يأتي :

- أ- أن الأفراد الذين يقومون بالانتخاب يقعون تحت تأثيرات وضغوطات خارجية تعدم حسن الاختيار لديهم سواء كانت هذه التأثيرات شخصية، أو دينية، أو سياسية.
- ب- أن انتخاب الموظف من قبل الجمهور تجعله خاضعاً لتأثيرهم<sup>(٦)</sup>.

(١) د.انس جعفر ، الوظيفة العامة ، مصدر سابق، ص ٧٥ .

(٢) جاكين تحسين عمورية ، "التعيين في الوظيفة العمومية" ، (رسالة ماجستير منشورة ، جامعة النجاح الوطنية ، كلية الدراسات العليا ، نابلس ، فلسطين ، ٢٠١٤)، ص ٥٨ .

(٣) محمد باهي ابو يونس ، الاختيار على اساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الاداري الاسلامي (دراسة مقارنة) مصدر سابق ،ص١٦٥ نقلا عن عبد الحميد الانصاري ، الشورى واثرها في الديمقراطية ، (دراسة مقارنة) ، ط١، منشورات المكتبة العصرية ، بيروت ، دون سنة نشر ، ص ٤ .

(٤) الشورى : ايه ٣٨ .

(٥) د. عبد الغني بسيوني ، اصول علم الادارة العامة ، دار الجامعة ، بيروت ، ١٩٩٣، ص ٣٣٦ .

(٦) د. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص ٦٢٨ .

### ثانياً : حرية الإدارة في الاختيار

تعدُّ هذه الطريقة من أقدم الطرائق في اختيار الموظفين لتولي الوظائف العامة انتشاراً حيث تقوم هذه الطريقة في اختيار الموظفين على الحرية المطلقة للإدارة في الاختيار من دون وجود ضوابط تحدُّ من سلطة الإدارة، ومن مساوئ هذه الطريقة أنها أدت إلى تسرب النفوذ السياسي والوساطات والرشاوي في عملية اختيار الموظفين وعدم مراعاة الكفاءة وتكافؤ الفرص بين المواطنين في تولي الوظائف العامة<sup>(١)</sup>.

وكانت هذه الطريقة الوسيلة الرئيسية في اختيار الموظفين إذ عرفت فرنسا قبل الثورة الفرنسية عام (١٧٨٩م) فكانت الإدارة العامة والمتمثلة بالسلطة الرئاسية (الملك، الامير) هو الذي يقوم باختيار الموظفين مستنداً بذلك على الولاءات الشخصية للحاكم أو المحسوبية والمكانة الاجتماعية، كذلك عرف هذا النظام في الولايات المتحدة الأمريكية قبل صدور قانون بندلتون (١٨٨٣م) والمعروف بقانون تنظيم وتحسين الخدمة في الولايات المتحدة الأمريكية<sup>(٢)</sup>.

أما في مصر فقد كانت الإدارة حرة في اختيار موظفيها وذلك حتى عام (١٩٥١) حيث صدر قانون رقم (٢١٠) الذي اقر نظاماً جديداً للتعيين والتوظيف بعقود وقد تم تعزيز القانون بأمر مجلس الوزراء عام (١٩٥٢م) وبسبب العيوب التي تضمنها هذا النظام لجأت الإدارة إلى طرق أخرى في التعيين ومن أهم هذه الطرق هي اعتماد نظام الجدارة والاختصاص في التوظيف<sup>(٣)</sup>.

أما في العراق فإن اختيار الموظفين قبل صدور قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لعام (١٩٥٦م) كان يتم بناءً على امر الوزير فكل وزير في الحكومة يكون مسؤولاً عن تعيين الموظفين التابعين لوزارته<sup>(٤)</sup>، أما بعد صدور القانون المذكور أصبحت صلاحية التوظيف في الوظيفة العامة من اختصاص مجلس الخدمة العامة الذي تم انشاءه بموجب هذا القانون والذي تم من خلاله اعتماد معيار الكفاءة في التعيين بالوظيفة العامة وعلى نفس القواعد سار المشرع في قانون الخدمة المدنية النافذ رقم (٢٤) لعام (١٩٦٠م)، أما بالنسبة للتعيين في وظائف الدرجات الخاصة فقد تم حصر هذه الوظائف في قانون الخدمة المدنية والتي يكون التعيين فيها بناءً على اقتراح من الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء<sup>(٥)</sup>.

(١) المصدر نفسه ، ص ٦٢٧ .

(٢) د. انس جعفر ، الوظيفة العامة ، مصدر سابق ، ص ٧٤ .

(٣) د. احمد سلامة بدر ، العقود الادارية وعقد البوت (B.O.T) ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٢٠ .

(٤) المحامي عبد القادر محمد القيسي، مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظيفة العامة ، العاتك لصناعة الكتاب ، بغداد ، ٢٠١٢، ص ٢٠٧ .

(٥) ينظر نص المادة (٢/٨) قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لعام ١٩٦٠ .

وتضمن الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥م) الإشارة إلى الوظائف العليا و الدرجات الخاصة التي يكون التعيين فيها بعد مصادقة مجلس النواب عليها<sup>(١)</sup>، وبذلك تكون سلطة الادارة في التعيين بهذه الوظائف مستندة إلى أساس دستوري وقانوني في الوقت ذاته حيث أصبح التعيين في الدرجات الخاصة يتم بتوصية من مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب، وبالرغم من كل ما قيل في الدفاع عن هذه الطريقة من حيث: أنها تكون ضرورية في الوظائف السياسية وأنها تعطي الحكومة الحرية في اختيار مناصريها لضمان تنفيذ برنامجها الحكومي من خلال تعيين كبار الموظفين في المناصب القيادية إلا أن كثرة عيوبها أدى إلى ترك الادارة العمل بها بحيث صار العمل في هذه الطريقة للاختيار الموظفين موجودا في الدول ذات نظام الحكم المطلق ولا تصلح في الدول الديمقراطية ومن أهم عيوبها: اعتماد العلاقات الشخصية في الاختيار إضافة إلى الولاءات السياسية، الطائفية، الدينية... وهذا ما أدى إلى تفشي الفساد في الجهاز الإداري و انتشار الرشوة وقتل روح المنافسة والمساواة<sup>(٢)</sup>.

### ثالثاً: الإعداد المسبق

تعدّ من الطرائق المنتشرة في الكثير من الدول لاختيار الموظفين العموميين حيث يتم فتح المدارس الخاصة بتأهيل وتدريب الإداريين وذلك لتعدّ منهم في المستقبل قادة إداريين لتولي المناصب القيادية في الوظائف العامة، ويمكن ان نطلق على هذه الطريقة عملية صنع القادة الإداريين<sup>(٣)</sup>.

على أن الإعداد المسبق هذا لا يعني بان الادارة تكون ملزمة بتعيين المتخرجين الذين تم تدريبهم نظرياً في هذه المدارس، حيث تكون للإدارة الحرية في تثبيت من تنطبق عليه شروط التوظيف وتثبت كفاءته في الوظائف العامة وحسب الوظائف الشاغرة، ولهذه الطريقة عدد من المزايا والتي من أهمها:

١- تعطي الادارة الفرصة في تحديد العدد الذي تقوم بتأهيله فنياً بما يتناسب مع الوظائف الشاغرة.

٢- تستطيع الادارة من خلال التدريب التأكد من صلاحية الشخص لتولي الوظيفة العامة.

٣- رفع مستوى الكفاءة وبناء كفاءات جديدة<sup>(٤)</sup>.

أما أهم عيوب الإعداد المسبق:

(١) ينظر نص المادة (٦١) الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٢) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الادارة العامة، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، الاسكندرية، دون سنة نشر، ص٢٠٩ .

(٣) المصدر نفسه، ص٢١٣ .

(٤) صبري جلبي احمد عبد العال، مصدر سابق، ص٤٧ .

١- التكاليف المالية.

٢- تستلزم جهداً كبيراً من الدولة<sup>(١)</sup>.

وبسبب هذه العيوب أصبحت هذه الطريقة غير معتمدة في مصر ويقتصر تطبيقها على بعض الوظائف الفنية، أما في العراق فقد عرفت هذه الطريقة من خلال قيام الدولة بإنشاء كليات ومعاهد متخصصة لهذا الغرض، أما في فرنسا تم إنشاء المدرسة الوطنية للإدارة في عام (١٩٤٥م) إذ يتم تعيين المتخرجين في الوظائف العامة<sup>(٢)</sup>.

#### رابعاً : المسابقة

تعد من الطرائق المهمة في التعيين بالوظائف العامة وذلك بفضل المزايا العديدة التي تتمتع بها وتسمى أيضاً امتحانات التسابق وقد تم تعريفها من قبل بعض الكتاب المصريين بأنها تعني " أن تقوم هيئة مركزية، أو الإدارة العامة التي يرادُ التعيين فيها بإجراء بعض الامتحانات ذات الطابع الخاص للمرشحين لتولي الوظائف العامة بغية التحقق من صلاحيتهم وكفائتهم لتحمل أعباء وواجبات هذه الوظائف ويرتب الناجحون منهم عادةً في كشوف معدة لهذا الأمر طبقاً لترتيبهم في هذه المسابقات"<sup>(٣)</sup>، وبعد أن يتم إجراء الامتحان للمرشحين وعلى ضوء نتائج الامتحان يتم اختيار الأفضل من بين المرشحين الناجحين في الامتحانات وبفضل مزايا هذه الطريقة أصبحت منتشرة في معظم دول العالم في الوقت الحاضر<sup>(٤)</sup>.

ومن أهم مزايا هذه الطريقة أنها تحقق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين والحصول على أفضل الكفاءات لتولي الوظيفة العامة<sup>(٥)</sup>.

أما عن عيوب هذه الطريقة فإنها تتلخص بما يلي :

١- تُعدُّ هذه الطريقة غير عادلة حيث أن بعض الأشخاص تنتابهم حالة عصبية من الامتحانات فيعجزون عن النجاح في الامتحانات.

٢- إن نظام الامتحانات لا تكشف للإدارة عن مسالك الشخص بعد التعيين حيث أن هناك الكثير من الأشخاص يقصرون في عملهم بالرغم من اجتيازهم الامتحانات.

٣- هذه الطريقة غير كافية للكشف عن المهارة الحقيقية للشخص المرشح للوظيفة العامة<sup>(٦)</sup>.

(١) د. انس جعفر ، الوظيفة العامة ، مصدر سابق ، ص ٧٥ .

(٢) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون ، مصدر سابق ، ص ٣١٣ .

(٣) د. محمد السيد الدماصي ، تولية الوظائف العامة ، مطبعة الزيني للنشر ، ١٩٧١ ، ص ٣٣٥ .

(٤) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون ، مصدر سابق ، ص ٣١٢ .

(٥) د. انس جعفر ، الوظيفة العامة ، مصدر سابق ، ص ٧٨-٧٩ .

(٦) د. جورج هالسي ، إدارة الناس فن ، ترجمة : احمد زكي محمد ، ط ٢ ، دار المعارف ، بالاشتراك مع مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر ، القاهرة ، ١٩٥٨ ، ص ٨٦ ، .

وتمّ اعتماد هذه الطريقة في الولايات المتحدة الأمريكية وذلك بموجب قانون تنظيم وتحسين الخدمة المدنية (قانون بندلتون) وأيضاً تم اعتمادها في مصر بموجب قانون رقم (٢١٠) لعام (١٩٥١) واستمرت بعد هذا القانون قوانين الخدمة المدنية في مصر بإتباع هذه الطريقة في التعيين حيث ورد في القانون رقم (٤٧) لعام (١٩٧٨م) الملغى، إلى إلزام الدوائر الرسمية التي تتوفر لديها درجات وظيفية شاغرة بالاعلان عن هذه الوظائف في الصحف المحلية<sup>(١)</sup>، أما طرق الامتحان فإنها إما أن تكون تحريرية، أو شفوية، أو الاثنين معاً، أو عملياً على أن يتم الإشراف على الامتحان من قبل لجنة مستقلة<sup>(٢)</sup>، واعتمدت التشريعات العراقية طريقة المسابقة في التوظيف وذلك بقانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لعام (١٩٥٦م) الملغى وقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لعام (١٩٦٠م) الذي اعتمد مبدأ الجدارة في التعيين بالوظائف العامة حيث ورد فيه على أن يقوم مجلس الخدمة العامة بأختيار المرشحين للوظيفة العامة واختبار مؤهلاتهم وإصدار شهادة بذلك لكل شخص تثبت فيه صلاحيته للوظيفة العامة<sup>(٣)</sup>.

وأيضاً تم اعتماد امتحانات المسابقة في قانون الخدمة الاتحادي رقم (٤) لعام (٢٠٠٩م) إلى أن لمجلس الخدمة الاتحادي اختبار مؤهلات المرشحين للوظيفة العامة وذلك بإحدى الطريقتين الامتحان التحريري، أو المقابلة، أو بالطريقتين معاً<sup>(٤)</sup>.

يرى الباحث أن طريقة المسابقة تُعدُّ من أفضل طرائق اختيار الموظفين، إذ أنها تحقق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين وتساهم في رفد الوظيفة العامة بأفضل العناصر كفاءةً كما وأنها تضع حد للضغوطات الخارجية والولاءات الشخصية والحزبية في اختيار الموظفين.

### الفرع الثالث

#### أستثناءات مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة

يُعدُّ مبدأ تكافؤ الفرص الأصل العام في تولي الوظيفة العامة في التشريعات الوطنية والمواثيق الدولية ولكن هذا الأصل في التعيين بالوظائف العامة يردُّ عليه عدد من الاستثناءات في اختيار الموظفين العموميين سواءً: في التعيين أم في شغل المناصب القيادية وهذه الاستثناءات تتمثل بنظام الوظائف المحجوزة والتوظيف في الدرجات العليا، وفي هذا الفرع نتناول حجز

(١) ينظر نص المادة (١٧) قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨ الملغى .

(٢) د. انس جعفر، الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص ٧٩.

(٣) تم الغاء المادة (٢٩) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لعام ١٩٦٠ بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٩٩٦ لعام ١٩٧٩ .

(٤) ينظر نص المادة (٩/خامس عشر) من قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (٤) لعام ٢٠٠٩ ، المنشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤١١٦) ، ٢٠٠٩/٤/٦ .

الوظائف وتطبيقه في بعض الدول ثم مفهوم الدرجات العليا وموقف التشريعات لبعض الدول من التوظيف في الدرجات العليا على النحو الآتي:

### أولاً : الوظائف المحجوزة

إن الأصل في نظام التوظيف في أي دولة هو أن تكون أبواب الوظيفة العامة مفتوحة أمام جميع المواطنين تطبيقاً لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، لكن بسبب بعض الظروف الاستثنائية التي أدت إلى وجود طبقات معينة في المجتمع تكون غير قادرة على المنافسة مع الطبقات الأخرى لتولي الوظيفة العامة، أو تكريماً وامتيازاً لبعض المواطنين على خدماتهم الاستثنائية للوطن تم إيجاد نظام الوظائف المحجوزة وهو يعني حجز بعض الوظائف التي لا تحتاج إلى تخصص كبير أو مستوى عالٍ من الكفاءة لبعض الطوائف التي عانت من أجل المصلحة العامة<sup>(١)</sup>، وأن هذه الوظائف شملت جرحى الحروب وأولاد الشهداء والأرامل بسبب الحروب، ومن أهم الغايات التي يهدف إليها المشرع من حجز هذه الوظائف هو العرفان بالجميل لكل من يقدم خدمات إلى وطنه وان تكون حافزاً لباقي المواطنين للتضحية في سبيل حماية وطنهم ما دامت الدولة ترعى مصالحهم ومصالح عوائلهم في حالة وفاتهم<sup>(٢)</sup>.

### ١- الوظائف المحجوزة في العراق

كان أول تطبيق لهذه الطريقة في التعيين بالوظائف العامة بالعراق في عهد الملك (فيصل بن الحسين) عندما كان ملكاً على العراق وسوريا حيث تم حجز بعض الوظائف لمراقبي الملك، أما في الوقت الحاضر فقد تم تطبيق نظام الوظائف المحجوزة وذلك بتعيين ذوي الاحتياجات الخاصة<sup>(٣)</sup>، وبالرغم من كل ما مر به العراق من حروب أدت إلى خسائر في الأرواح وإصابة الآلاف بعاهات مستديمة إلا أنه لم يصدر قانون يعدل قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لعام (١٩٦٠م) وذلك بحجز عدد من الوظائف إلى زوجات وأولاد الشهداء، أو المعوقين في الحرب إذ صدرت عدد من القرارات من مجلس قيادة الثورة المنحل لم ترق إلى مستوى المسؤولية تجاه ضحايا الحروب ومن هذه القرارات القرار الذي منح أولاد وزوجات الشهداء الحق في اختيار مكان العمل بعد توفر شروط التوظيف القانونية<sup>(٤)</sup>، وأيضاً القرار الصادر من مجلس قيادة الثورة

(١) د. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ علم الإدارة العامة ، مصدر سابق ، ص ٤٣٧ .

(٢) د.صبري جليبي احمد عبد العال ، مصدر سابق ، ص ٥١-٥٢ .

(٣) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون ، مصدر سابق ، ص ٣٠٤ .

(٤) ينظر نص القرار المرقم (١٤٤٨) لعام ١٩٧٨ المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد (٢٦٨٣)، في ١٩٧٨/١١/٢٠ .

المنحل الذي أعطى الحق للمعوق في التعيين في دوائر الدولة حسب مهنته وبما يتلاءم مع قابليته البدنية<sup>(١)</sup>.

أما بعد عام (٢٠٠٣م) فقد صدرت عدة قوانين لمعالجة تعويض ضحايا الحروب والعمليات الإرهابية والتي منها قانون رقم (١٠) لعام (٢٠٠٤م) وقانون رقم (٥) لعام (٢٠٠٤م) الخاص بتعويض المتضررين الذين فقدوا جزءاً من أجسادهم جراء جرائم النظام السابق، وأيضاً صدر قانون رقم (٢٠) لعام (٢٠٠٩م) لتعويض المتضررين جراء العمليات الإرهابية والأخطاء العسكرية إضافة إلى قانون المفصولين السياسيين رقم (٢٤) لعام (٢٠٠٥م) وقانون السجناء السياسيين رقم (٦) لعام (٢٠٠٦م) كل هذه القوانين لم يتم اعتمادها كقواعد أساسية للتوظيف في الوظيفة العامة<sup>(٢)</sup>.

## ٢- الوظائف المحجوزة في مصر

من أهم تطبيقات نظام الوظائف المحجوزة في مصر كان في صدور قرار مجلس الوزراء في ١٨/ نوفمبر/ عام (١٩٥١م) الذي تضمن النص على إيقاف التعيين في كافة المؤسسات العامة إلى أن يتم شغل الوظائف العامة من قبل موظفي قناة السويس الذين تركوا العمل في القناة عام (١٩٣٦م) عند بداية الكفاح المسلح لإنهاء الاحتلال البريطاني<sup>(٣)</sup>.

وتكررت هذه الحالة مرة أخرى عندما تم العدوان الثلاثي على مصر عام (١٩٥٦م) والذي ترتب عليه أن ترك موظفي قناة السويس وظائفهم لذلك أصدرت الحكومة المصرية القانون رقم (٦٥) لعام (١٩٥٧م) والذي تضمن تشغيل عمال القناة وذلك بأن يتم حجز بعض الوظائف لهم<sup>(٤)</sup>.

ومن أهم الشروط التي وضعها القانون للوظائف المحجوزة ما يأتي :

- أ- تقوم مؤسسات الدولة بحجز بعض الوظائف لموظفي وعمال ومقاولي شركات قناة السويس التي تم تصفيتنا بسبب العدوان الثلاثي.
- ب- أن يكون حجز الوظائف في الدرجات الثامنة والتاسعة.
- ت- أن يتم ترشيح المرشحين من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية الادارة العامة.

(١) ينظر نص القرار المرقم (٢٠٨) لعام ١٩٨٠ المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد (٢٨٢٨) ، في ١٩٨٠/٥/٤ .

(٢) المحامي عبد القادر محمد القيسي ، مصدر سابق ، ص ٢٣٠ .

(٣) د. محمد انس جعفر ، د. اشرف انس جعفر ، مصدر سابق ، ص ٢١١ .

(٤) المصدر نفسه ، ص ٢١٤ .

ث- أن تثبت صلاحية المرشح لشغل الوظيفة وذلك بواسطة اجتيازه لامتحان تعقده لجنة مختصة من ديوان الموظفين<sup>(١)</sup>.

وفي عام (١٩٧٥م) صدر القانون رقم (٣٩) الذي ألزم دوائر الدولة بتخصيص (٥%) من مجموع الوظائف المستوى الثالث الخالية للمعوقين الحاصلين على شهادة التأهيل الصادرة من دائرة التضامن الاجتماعي<sup>(٢)</sup> كما وتضمن قانون العاملين المدنيين على ان يتم تحديد بعض الوظائف المحجوزة بقرار من رئيس مجلس الوزراء للجرحي في العمليات الحربية والذين تسمح حالتهم الصحية بالقيام بأعمال الوظيفة العامة كما وأجاز هذا القانون بأنه في حالة عدم استطاعة المصابين (الجرحي) القيام بأعمال الوظيفة فإنه يحق لهم ترشيح بدلا عنهم أولادهم، أو زوجاتهم أو إخوانهم المعنيين لهم وهذا القانون يطبق على أولاد وزوجات الشهداء<sup>(٣)</sup>، وتضمن قانون الخدمة المدنية إلزام الدولة بتخصيص نسبة ٥% من الوظائف إلى الجرحى والمعوقين وجرحي الثورة والمحاربين القدماء<sup>(٤)</sup>.

### ٣- الوظائف المحجوزة في الولايات المتحدة الأمريكية

لقد حضي نظام الوظائف المحجوزة في الولايات المتحدة الأمريكية باهتمام كبير من قبل المشرع إذ صدر عدد من القوانين التي أرست قواعد أساسية لنظام الوظائف المحجوزة في الخدمة العامة ومن أهم هذه القوانين ما يأتي :

#### أ- قانون حجز الوظائف للمحاربين القدماء

في عام (١٩٤٤م) صدر القانون العام بحجز عدد من الوظائف للمحاربين القدماء و ضحايا الحرب و زوجاتهم وأمهاتهم حيث تضمن هذا القانون نظاماً خاصاً لتولي الوظائف العامة من قبل هذه الفئات وذلك وفق عدد من المبادئ والتي منها التحقق من شرط السن و اللياقة الصحية والمؤهل العلمي ولكن هذا التخفيف في الشروط لا يعني الإعفاء العام منها وأيضاً تضمن القانون منح درجات إضافية في حالة التنافس مع غيرهم في امتحانات المسابقة في التوظيف وكذلك تم النص على حجز وظائف معينة لا يجوز ان تشغل من غيرهم<sup>(٥)</sup>.

#### ب- الوظائف المحجوزة لمحاربي حرب فيتنام ١٩٧٤م

تكريماً و عرفاناً بالجميل للمقاتلين الأمريكيين الذين شاركوا في حرب (فيتنام) فقد صدر قانون حجز الوظائف لمحاربي حرب فيتنام الذي يلزم الإدارات وأصحاب الأعمال من الذين تزيد

(١) د. اشرف محمد انس جعفر ، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص ١٩٧.

(٢) د.انس جعفر ، الوظيفة العامة ، مصدر سابق ، ص ٧٧ .

(٣) ينظر نص المادة (١٩) قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨ الملغى .

(٤) ينظر نص المادة (١٣) قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لعام ٢٠١٦ النافذ.

(٥) د. محمد انس جعفر ، د. اشرف انس جعفر ، مصدر سابق ، ص ٢٠٧-٢٠٨ .

رؤوس أموالهم عن عشرة الاف دولار بتوظيف الجنود المعوقين في حرب (فيتنام) استثناءً من الشروط الخاصة بالتوظيف والاكتفاء بشرط توفر الحد الأدنى من المهارات اللازمة لأداء الواجبات<sup>(١)</sup>.

### ت- قانون الإصلاح الوظيفي لعام ١٩٧٣ م

يختص هذا القانون بتوظيف ذوي الاحتياجات الخاصة حيث ألزم المشرع القانوني كل المنظمات التي يزيد رأس مالها عن ألفين وخمسمائة دولار بضمان تعيين ذوي الاحتياجات الخاصة على وفق توفر شروط الحد الأدنى بحيث لا يضر ذلك حسن سير الأعمال<sup>(٢)</sup>، ومن أهم الأسس التي تقوم عليها التشريعات في تنظيم الوظائف المحجوزة ما يأتي :

- ١- أن يكون التعيين في الوظائف القليلة الأهمية.
- ٢- أن يكون التنافس بين المشمولين بنظام الوظائف المحجوزة لصعوبة المنافسة مع غيرهم حيث يجري التنافس بين مشوهي الحرب والأرامل والأيتام على وفق أسس يتم تحديدها من قبل الإدارة<sup>(٣)</sup>.

يرى الباحث أن نظام الوظائف المحجوزة يؤدي الى انعكاسات سلبية على اداء المرفق العام وذلك بسبب اختيار عناصر لا تتصف بالكفاءة اللازمة لتولي الوظيفة العامة، تحت عنوان حجز الوظائف، وحسن فعل المشرع العراقي إذ لم يصدر قانون يتضمن حجز الوظائف، وحسن فعل أيضاً إذا قام برعاية هذه الفئات من الشعب التي تعرضت إلى حوادث مؤسفة بسبب الحروب، حيث تم صرف رواتب تقاعدية مجزية للجرحي والسجناء السياسيين وعوائل الشهداء.

### ثانياً : وظائف الدرجات العليا

يقصد بالدرجات العليا (أ - ب) المناصب الادارية الأدنى من الوزارات والتي يشغلها رؤساء الهيئات وكلاء الوزارات والمستشارون ورؤساء البعثات والمدراء العموميون، ويرتبط التعيين في الوظائف العليا بالسلطة السياسية لذلك فان تولي المناصب في هذه الوظائف يكون على ارتباط وثيق بالولاءات سواء كانت سياسية، أو حزبية، أو شخصية، أو قبلية، أو مذهبية وغيرها من الولاءات على حساب الكفاءة بالرغم من محاولة بعض التشريعات إظهار التعيين في هذه الوظائف على انه يتم بناءً على مبدأ الكفاءة وتكافؤ الفرص بين المواطنين<sup>(٤)</sup>.

وقد حدد المشرع في قانون الخدمة المدنية العراقي هذه الوظائف وطريقة التوظيف فيها، حيث يتم التوظيف في هذه الوظائف بمرسوم جمهوري بناء على ترشيح من قبل الوزير المختص

(١) جاري ديسلر ، ادارة الموارد البشرية ، مصدر سابق ، ص ٧٥ .

(٢) جاري ديسلر ، المصدر نفسه ، ص ٧٥ .

(٣) د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في الادارة العامة ، مصدر سابق ، ص ٢٩٣ .

(٤) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي واخرون ، مصدر سابق ، ص ٣٠٤ - ٣٠٥ .

وموافقة مجلس الوزراء وذلك قبل إلغاء مجلس الخدمة العامة<sup>(١)</sup>، أما بعد إلغاء مجلس الخدمة العامة في عام (١٩٧٨م) صار التعيين في هذه الوظائف من اختصاص الوزير المختص، أو من يخوله وقد تم في ظل النظام السابق التعيين في الدرجات العليا على أساس الدرجة الحزبية في الحزب الحاكم وذلك لضمان ولائهم السياسي لتنفيذ سياسة الحزب في إدارة الدولة<sup>(٢)</sup>.

يرى الباحث إن هذا النظام في التعيين على أساس الولاء الحزبي قد استمر بعد سقوط النظام السابق في عام (٢٠٠٣م) وبذلك أصبحت المحاصصة الحزبية سيدة الموقف وليس الكفاءة والمهنية.

أما في مصر فإن قانون الخدمة المدنية النافذ فقد حدد الأولوية التي يتم بموجبها أشغال الوظائف القيادية العليا، وذلك باعتماد طريقة المسابقة ما بين المرشحين مع ضرورة توافر شروط تولي الوظائف العامة، وأن يكون المرشح من أصحاب النزاهة واجتياز التدريب، مع وجود بعض الاستثناءات التي تجيز للوزراء اختيار مساعدين ومعاونين لهم لمدة محدودة<sup>(٣)</sup>.

### ثالثاً: الدرجات الخاصة

من المبادئ التي استقرت في الدساتير لأكثريّة الدول هو مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة إلا أن لهذا المبدأ بعض الاستثناءات المشروعة قانوناً ومن أهم هذه الاستثناءات هو الاختلاف في المراكز القانونية ومتطلبات المصلحة العامة<sup>(٤)</sup>.

تأسيساً على ذلك فإنه يتم وضع شروط خاصة لتولي بعض الوظائف المحددة قانوناً، وقد حدد المشرع الدستوري في العراق هذه الوظائف التي تُعدّ استثناءً من مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة وهذه الوظائف هي ما يلي<sup>(٥)</sup>:

- ١- رئيس وأعضاء محكمة التمييز.
- ٢- رئيس الادعاء العام.
- ٣- رئيس هيئة الإشراف العدلي.
- ٤- رئيس أركان الجيش ومعاونيه.
- ٥- السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة.
- ٦- قائد الفرقة فما فوق.
- ٧- رئيس جهاز المخابرات.

(١) ينظر نص المادة ٢/٨ قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لعام ١٩٦٠ .  
 (٢) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون ، مصدر سابق ، ص ٣٠٦ .  
 (٣) ينظر نص المادة (١٧) قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لعام ٢٠١٦ المصري .  
 (٤) د. منتصر علوان كريم ، التنظيم القانوني للوكالة الادارية في القانون العراقي ، ط ١ ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٩ ، ص ١٣٥ .  
 (٥) ينظر نص المادة (٦١) /خامسا / أ- ب - ج) الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

إنّ التوظيف في هذه الوظائف لا يُعدّ إخلالاً بمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين إذ أنها تتصف بخصوصية معينة وتتطلب توافراً شروط خاصة في المرشح لتولي هذه الوظائف فمن غير المعقول أن يتولى وظيفة رئيس محكمة التمييز من غير القضاة، لذلك حدد الدستور العراقي بأن يتمّ الترشيح لهذا المنصب من مجلس القضاء الأعلى، وتمّ تحديد بعض الوظائف التي يكون التعيين فيها بناءً على توصية مجلس الوزراء ومن هذه الوظائف هي وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه وقد تمّ تحديد الدرجات الخاصة في ظل النظام السابق قبل عام (٢٠٠٣م) بموجب قرار صادر من مجلس قيادة الثورة المنحل على سبيل الحصر وكان عددها (٣٤) وظيفة منها رئيس الجامعة ورئيس مجلس شورى الدولة ورئيس الادعاء العام و وكيل الوزارة والسفير...<sup>(١)</sup>.

وحددّ المشرع الدستوري العراقي لعام (٢٠٠٥م) الطريقة القانونية لتولي هذه الوظائف وبخلافها تكون إجراءات التعيين باطلة، وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا ذلك في قضية التعيين بوظيفة مستشار، إذ أشارت المحكمة في قرارها ( أن التعيين في هذه الوظيفة يجب أن يتم وفق الإجراءات الدستورية حيث أن إجراءات التعيين فيها تختلف عن الإجراءات الخاصة بالتعيين في الدرجات العادية لذلك يكون التعيين في منصب المدير العام يتطلب عدد من الإجراءات وهي أن يتمّ الترشيح من قبل الوزير المختص وبعد ذلك يتم عرض الموضوع على مجلس الوزراء وفي حالة موافقة مجلس الوزراء يتم إصدار الأمر الديواني من قبل الأمانة العامة لمجلس الوزراء)<sup>(٢)</sup>.

يرى الباحث أن التعيين في الدرجات الخاصة وبالرغم من كل التصريحات من قبل الأحزاب السياسية و رؤساء الكتل النيابية في إنهاء المحاصصة بتولي الدرجات الخاصة إلا أن ما يحدث على أرض الواقع يؤكد عدم الجدوية في ذلك فكل الأحزاب تطالبُ بنصيبها من الدرجات الخاصة، ومن جهة أخرى نلاحظ أن الدستور العراقي في المادة (الحادية والستون/ب) أشار إلى أن يتمّ الترشيح للدرجات الخاصة من قبل مجلس الوزراء وحيث ان مجلس الوزراء قد تكون عن طريق المحاصصة الحزبية فان ذلك سينعكس سلباً على اختيار المرشحين للدرجات الخاصة ومن ثم سوف يكون اختيار الموظفين في الدرجات الخاصة عرضة للمساومات والتسويات السياسية والصفقات التي تعقد بين الأحزاب.

ومن الملاحظ على التعيين في الدرجات الخاصة أن مجلس الوزراء قد خالف الإجراءات القانونية المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لعام (١٩٦٠م) والتي تشترطُ

(١) ينظر قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٠٧٧) لعام ١٩٨١ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٨٤٧) ، في ١٩٨١/٨/٣١.

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا ، الرقم ٤٢/انضباط / تمييز/٢٠٠٧ في ٢٠٠٧/٥/٧ نقلا عن د. منتصر علوان ، مصدر سابق ، ص ١٣٦.

للتعيين في منصب المدير العام أن يصدرَ به مرسوم جمهوري وليس أمرٌ ديواني<sup>(١)</sup> وعلى كل حالٍ سواءً أكان الأمرُ صادرًا من قبل الأمانة العامة لمجلس الوزراء، أم من رئاسة الجمهورية فإن ذلك لا يغير من الأمر شيءً فالأصل أن الترشيح قد تم على أساس الولاءات والمحاصصة.

### المطلب الثاني

#### تقييم مبدأ تكافؤ الفرص

إن من أهم المميزات التي يتميز بها مبدأ تكافؤ الفرص هي تقليل الشعور بالتقسيم الطبقي في داخل المجتمع مما ينعكس إيجابًا على الرضا وعدم الشعور بالظلم كذلك فإن مبدأ تكافؤ الفرص يحقق العدالة الاجتماعية ويجعل الاختيار بين المواطنين في تولي الوظائف العامة قائمًا على معيار الكفاءة كما، ويعدُّ مبدأ تكافؤ الفرص أفضل طريقةً للتقليل من الفساد والبطالة والجهل في التعليم<sup>(٢)</sup>.

وتم تبني هذا المبدأ من قبل المواثيق والإعلانات الدولية وصار مبدأً دستوريًا لمعظم الدول، ولتقييم مبدأ تكافؤ الفرص سيتم تقسيم المطلب على ثلاثة فروع :

الفرع الأول : إيجابيات مبدأ تكافؤ الفرص.

الفرع الثاني : الآثار السلبية لعدم تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص.

الفرع الثالث : معوقات مبدأ تكافؤ الفرص.

### الفرع الأول

#### إيجابيات مبدأ تكافؤ الفرص

لمبدأ تكافؤ الفرص عدد من الإيجابيات المهمة والتي لها أثر مباشر على مجمل حقوق الإنسان المنصوص عليها في المواثيق والإعلانات الدولية والتي تبنتها الدساتير الوطنية، ومن أهم هذه الإيجابيات : هي تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة بين الجنسين وتحقيق تطور الدولة والتنمية الشاملة.

#### أولاً: العدالة الاجتماعية

إن الغاية من وجود الحكومة يرجع إلى رغبة الأفراد في تحقيق العدالة فيما بينهم لذلك يشمل مفهوم العدالة عدة مبادئ مهمة وهي المساواة بين الناس وعدم التمييز وحماية الجميع دون

(١) ينظر نص المادة (٨) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لعام ١٩٦٠م النافذ .  
(٢) د. شحاته ابو زيد شحاته، مبدأ المساواة في الدساتير العربية في دائرة الحقوق والواجبات العامة وتطبيقاته القضائية، دون دار نشر، ٢٠٠١، ص١٢٧.

استثناء من الأخطار الداخلية والخارجية وتوفير الخدمات العامة دون تمييز بين الناس، أو المناطق<sup>(١)</sup>.

إن هذه المبادئ التي يتضمنها مفهوم العدالة يُعدُّ من الأسس الرئيسية التي تركز عليها الإدارة لذلك نلاحظ أن معظم الحكومات عند بداية استلامها للحكم تقوم بالإعلان عن هذه المبادئ وتضعها من أولويات برنامجها الحكومي ومن أجل تفصيل الموضوع بشكل أكثر دقة وسلاسة مما اقتضى تقسيمه على النحو الآتي :

### ١- تعريف العدالة الاجتماعية

تم تعريف العدالة الاجتماعية بأنها تعني: " تعاون الأفراد في مجتمع متحد يحصل فيه كل عضو عن فرص متساوية وفعلية لكي ينمو ويتعلم لأقصى ما يتيح له قدراته "<sup>(٢)</sup>.

وعرفت بأنها إحدى النظم الاجتماعية التي من خلالها يتم تحقيق مبدأ المساواة بين جميع أفراد المجتمع من حيث المساواة في فرص العمل وتوزيع الثروات والامتيازات والحقوق السياسية وفرص التعليم والرعاية الصحية وغير ذلك<sup>(٣)</sup>.

ويتضح من خلال هذا التعريف بان العدالة أفضل وسيلة للقضاء على كافة أشكال التمييز بين المواطنين وهي تحقق المستوى الاقتصادي الجيد الذي يحفظ للإنسان العيش في حياة كريمة وهي بذلك تركز على عدد من العناصر والتي من أهمها المساواة والتضامن ونشر المحبة بين الناس واحترام القانون.

يرى الباحث أن العدالة الاجتماعية وخاصة في الوطن العربي تعرضت إلى انتكاسات كبيرة في مجال تحقيق المساواة في المجتمع وذلك بسبب سلوك الأنظمة الحاكمة التي كرست الفقر والتمييز والإقصاء وعدم المساواة بين المواطنين، أمام هذا الوضع الذي يمثل أخطر انتهاك لحقوق الإنسان لذلك يجب على الحكومات أن تقوم باتخاذ خطوات وقرارات مهمة في سبيل تحقيق العدالة الاجتماعية بالشكل الذي يكون منسجم مع ما تم النص عليه في المواثيق والإعلانات الدولية وما تضمنته الدساتير .

(١) د. عادل عامر ، مفهوم العدالة الاجتماعية ، موقع الكتروني

<https://pulpit.alwatanvoice.com/articles/2018/03/31/460427.html> تم زيارة الموقع بتاريخ ٢٠١٩/١٠/١٥ .

(٢) احمد زكي بدوي ، معجم مصطلحات العلوم الاجتماعية ، مكتبة لبنان ، بيروت ، ١٩٨٢ ، ص ٢٠٦ . نقلا عن نور صباح ياسر ، اجراءات وطبيعة التعويض في نظام العدالة الجنائية ، رسالة ماجستير كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة ديالى ، ٢٠١٧ ، ص ٢٠ .

(٣) د. عادل عامر ، مفهوم العدالة الاجتماعية ، موقع الكتروني

<https://pulpit.alwatanvoice.com/articles/2018/03/31/460427.html>

تم زيارة الموقع بتاريخ ٢٠١٩/١٠/١٥

## ٢- عناصر العدالة الاجتماعية

يتضمن مفهوم العدالة العديد من العناصر ومن أهم هذه العناصر هو " المساواة وتكافؤ الفرص" فضلاً عن توزيع الموارد بصورة عادلة وتوفير السلع والخدمات وتحمل الأعباء العامة من قبل الجميع ولا يُعدُّ مبدأ المساواة و تكافؤ الفرص احد عناصر العدالة الاجتماعية فقط بل يعتبر من أهم الأسس التي تركز عليها العدالة فلا وجود للعدالة في المجتمع دون وجودهما حتى أن الكثير من الفقهاء ينظرون إلى العدالة بأنها المعنى المرادف للمساواة وتكافؤ الفرص<sup>(١)</sup>، على أن العدالة الاجتماعية لا تعني بان تكون هناك مساواة مطلقة بين الجميع وإنما تكون المساواة بين أصحاب المراكز القانونية (المتماثلة) بحيث ينالون نفس الحقوق أما المساواة المطلقة فإنها تكون في مجال الحقوق والحريات العامة وفي نطاق القانون الجنائي، أو المدني، وان المساواة لا تعني المساواة بين الجميع في الدخل والثروات، أو الضرائب<sup>(٢)</sup>.

ومن أجل ضمان تحقيق العدالة الاجتماعية فقد تضمنت الدساتير النص على تحقيق تكافؤ الفرص بين الجميع دون تمييز من أي نوع، لذلك ارتفعت نسبة مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي في العصر الحاضر عن الفترات السابقة حيث أصبحت نسبة مشاركة المرأة من عام (١٩٩٥-٢٠٠٣) تقدر بنسبة (١٨%) إلى (٢٩%) في النشاط الاقتصادي قياساً بالرجل<sup>(٣)</sup>.

## ٣- العدالة في الشريعة الإسلامية

عُدَّت العدالة الاجتماعية من المبادئ الأساسية التي عمل الإسلام على تحقيقها في داخل المجتمع حيث نزلت الآيات القرآنية الكريمة التي تؤكد على تحقيق العدالة بين الناس قال تعالى " أَنْ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ ۗ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ " <sup>(٤)</sup>، وقوله تعالى " وَإِنْ حَكَمْتَ فَأَحْكُم بَيْنَهُم بِالْقِسْطِ ۗ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُقْسِطِينَ " <sup>(٥)</sup>.

إن الله سبحانه وتعالى قد وضع كافة الموارد المتاحة على وجه الأرض وسخرها للإنسانية جمعاء فسبحانه وتعالى لم يخص بها جماعة من دون أخرى حيث وضع لنا قواعد لو تم إتباعها فأنها سوف تؤدي الى تحقيق العدالة الاجتماعية بين جميع المواطنين<sup>(٦)</sup>.

(١) د. عادل عامر ، المصدر نفسه .

(٢) د. محمد علي السالم عياد الحلبي ، مبدأ المساواة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي ، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٢ ، ص ١٦٠-١٦١ .

(٣) د. فاطمة سبيتي قاسم ، عدالة النوع وحقوق المرأة في العراق ، ط١ ، المعهد الدولي لحقوق الانسان كلية الحقوق جامعة دي بول ، دون سنة نشر ، ص ٢٣٩ .

(٤) القرآن الكريم سورة النحل ، الآية ٩٠ .

(٥) القرآن الكريم سورة المائدة ، الآية ٤٢ .

(٦) د. عبد الحميد ابراهيم ، العدالة الاجتماعية والتنمية في الاقتصاد الاسلامي ، ط١ ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ١٩٩٧ ، ص ٣٢ .

### ثانياً : المساواة بين الجنسين

عانت المرأة من سياسة التمييز من الرجل طيلة الحقب السابقة في العصور القديمة والوسطى لذلك نادى المفكرون بضرورة المساواة وعدم التمييز بين الرجل والمرأة، فكانت المساواة من الأسس التي قام عليها المذهب الفردي بالإضافة إلى الحرية والعدالة وغيرها من الأسس الأخرى لهذا المذهب، ومن ابرز المفكرين الذين نادوا بالمساواة بين الجنسين هو المفكر الفرنسي (جان جاك روسو) صاحب نظرية العقد الاجتماعي التي استلهمت منها الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩م الكثير من المبادئ، لذلك يكون المذهب الفردي هو أول من أسس إلى مبدأ المساواة بين المواطنين، حيث أن وظيفة الدولة بموجب هذا المذهب هي وظيفة الدولة الحارسة وليس التسلط والتحكم، لذلك شاع مصطلح الدولة الحارسة (Etatgendarme) في المذهب الفردي<sup>(١)</sup>، وفي ظل هذا المذهب يكون جميع المواطنين متساوين بالحقوق والواجبات من دون تمييز بينهم على أساس النوع، أو الجنس، أو العرق، أو الدين، وهذا ما تم تضمينه بإعلان وثيقة حقوق الإنسان والمواطن في فرنسا عام (١٧٨٩م) إذ تضمنت هذه الوثيقة مبدأ الحرية وان الناس يولدون أحراراً وواجب الدولة هو المحافظة على حقوق الإنسان العامة وحياته وتنازلت الوثيقة مساواة جميع المواطنين أمام القانون وتضمنت عدد أمن الحقوق والحريات والتي من أهمها حرية الرأي والأمن والأمان وحق الملكية وإلغاء الامتيازات<sup>(٢)</sup>، وبعد نشأة منظمة الأمم المتحدة وإصدارها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام (١٩٤٨م) اعتمد مبدأ تكافؤ الفرص أساساً لتحقيق المساواة وعدم التمييز بين الرجل والمرأة في تولي الوظيفة العامة وخاصة بعد أن عانت المرأة من سياسة التمييز طيلة الحقب السابقة على نشأة منظمة الأمم المتحدة عقب نهاية الحرب العالمية الثانية، حيث تضمن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المساواة بين الجميع دون تمييز وفي ذلك إشارة ضمنية إلى المساواة في تولي الوظيفة العامة<sup>(٣)</sup>، وتم النص صراحة على المساواة بين الرجل والمرأة في تولي الوظائف العامة<sup>(٤)</sup>، وبذلك يرجع الفضل إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام (١٩٤٨م) في ارساء مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين الجميع في معظم دول العالم إذ تم إقراره باعتباره مبدأً دستورياً، وليكون إعلاناً لنهاية النظام الاستبدادي الذي كرس لعدم المساواة في تولي الوظيفة العامة.

(١) د.أميمة فؤاد مهنا ، المرأة والوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٤ ، ص٧٦ .

(٢) د.محمد سعيد مجذوب ، مصدر سابق، ص٧٦ .

(٣) ينظر نص المادة (٢) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ ، نقلا عن : د.محمد سعيد مجذوب ، المصدر نفسه ، ص ٢٤٥ .

(٤) ينظر نص المادة (٢/٢١) المصدر نفسه ، ص ٢٤٧ .

وتم إقرار مبدأ تكافؤ الفرص في الوظيفة العامة من قبل مكتب العمل الدولي في المؤتمر الذي عقد في عام (١٩٥٩م) ولضمان حسن تطبيق هذا المبدأ تم تشريع العديد من القوانين التي نصت على تطبيق المبدأ في إطار الوظائف العامة مما انعكس إيجابياً على المساواة في العمل بين الرجل والمرأة مع إعطاء خصوصية للمرأة في بعض الأعمال على أن هذا لا يُعدُّ من باب التمييز وبذلك يكون مبدأ تكافؤ الفرص قد حقق للمرأة ما كانت تطالب فيه طيلة الحقب السابقة وهو المساواة مع الرجل وخاصة في الوظائف العامة<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً : تطوير الدولة

إن الاختلاف في التطور بين دول العالم يرجع بالدرجة الأساس إلى الاختلاف بين الدول في تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة، حيث نلاحظ أن الدول الأكثر تطوراً ليس هي الدول التي تحتوي على الثروات والموارد الأولية الوفيرة في حين نرى أن الدول الأقل تطوراً تمتلك الثروات والمواد الأولية، أن سبب هذا الاختلاف في التطور يعود إلى أن الدول المتطورة قد طبقت مبدأ تكافؤ الفرص بين مواطنيها في حين أن الدول غير المتطورة قد أغفلت عن تطبيق هذا المبدأ بالرغم من وفرة ثرواتها الطبيعية، وخير مثال على الدول الفقيرة والتي اعتمدت مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة مما أدى إلى نقلها إلى مصاف الدول المتطورة هي (هونغ كونغ وكوريا الجنوبية وسنغافورة) وهي من الدول الآسيوية، أما الدول الأخرى والغنية فإنها ما زالت تتبع الوسائل التقليدية في مختلف المجالات إذ اعتمدت الولاءات والمحسوبية في تولي الوظائف العامة وأغفلت مبدأ تكافؤ الفرص الذي من خلاله يمكن أن يتولى الوظيفة العامة أصحاب الكفاءة العالية مما ينعكس إيجاباً على تطور الدولة وزيادة الإنتاج وهذا حال معظم الدول العربية والأفريقية، لذلك يجب على الدولة التي تريد التقدم والتطور وتحقيق العدالة والمساواة أن تقوم بإصدار القوانين التي تضمن تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين في تولي الوظائف العامة<sup>(٢)</sup>.

### رابعاً: تحقيق التنمية

عدّ مبدأ تكافؤ الفرص الأساس الذي تركز عليه عملية التنمية في المجتمع وذلك لكونه يوفر الآليات اللازمة والضرورية لتحقيق التنمية والتي من أهمها ما يأتي<sup>(٣)</sup>:

(١) د. محمد عبد العال السناري ، مصدر سابق، ص ٨٣ .

(٢) تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص كأساس لتطوير الدولة <https://www.facebook.com/notes> ، تم زيارة الموقع ٢٠١٩/١٠/٢٠ .

(٣) أ. د. ماهر ابو المعاطي علي ، الاتجاهات الحديثة في التنمية الشاملة معالجة محلية ودولية وعالمية لقضايا التنمية، المكتب الجامعي الحديث ، ٢٠١٢ ، ص ٢٥٩-٢٦٠ .

- ١- يوفر الحماية اللازمة للفئات المهمشة والمحرومة في المجتمع وذلك بتكافؤ الفرص من ممارسة حقوقهم وتوفير سبل العيش الكريم.
- ٢- أن النص على تكافؤ الفرص في الدستور والقوانين الأخرى يلزم الحكومة بتوفير السبل اللازمة من أجل خلق بيئة صحية وملائمة لينتفع الإنسان بحقوقه وممارستها بشكل يضمن المشاركة الفاعلة لكافة المواطنين في إحداث التنمية.
- ٣- أن تحقيق التنمية يعتمد بالدرجة الأولى على الكفاءات البشرية في تولي الوظيفة العامة حيث أن هذه الكفاءات وحدها القادرة على إحداث التنمية في المجتمع من خلال استغلال الموارد المتاحة بأفضل الطرق.
- ٤- أن من شروط التنمية أن تكون شاملة لكافة المجالات ( الاقتصادية، البشرية، الاجتماعية، الصناعية... ) حيث لا يمكن أن تحدث تنمية في جانب واحد دون المجالات الأخرى وأن العنصر الفعال في إحداث التنمية هو العنصر البشري المتعلم والذي يعول عليه في إحداث التنمية الشاملة في المجتمع وأفضل وسيلة لتحقيق المشاركة الفعالة لجميع المواطنين هو إقرار نظام تكافؤ الفرص بين الجميع.

## الفرع الثاني

### الآثار السلبية لعدم تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص

إنَّ عدم تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين في تولي الوظيفة العامة يؤدي إلى العديد من الآثار السلبية والتي تنعكس على حقوق الإنسان و المجتمع، ومن أهم الآثار الناتجة عن عدم تطبيق تكافؤ الفرص هو الفساد والبطالة والجهل بالتعليم والتي سيتم تناولها في الفقرات الآتية :

#### أولاً: انتشار الفساد :

قبل أن نبيِّن مفهوم الفساد وأثاره يجب أن نذكر بأن الفساد موجودٌ في كافة المجتمعات منذُ بداية الخليفة ولغاية الوقت الحاضر وان له مظاهر عديدة، ونظرًا لآثاره السلبية على حقوق الإنسان والمجتمع فقد تم تحريمه في الإسلام ، إذ ذكر الله تعالى الفساد والمفسدين في العديد من آياته الكريمة ومنها قوله تعالى " وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ (١١) أَلَا إِنَّهُمْ هُمُ الْمُفْسِدُونَ وَلَكِنْ لَا يَشْعُرُونَ (١٢)"<sup>(١)</sup> وتختلف مؤشرات الفساد من دولة إلى أخرى والقاسم المشترك بين الدول هو ان الفساد موجودٌ في جميع الدول وبنسب متفاوتة فهو موجودٌ بالأنظمة الديمقراطية وغير الديمقراطية وموجود في الدول المتطورة وفي الدول المتخلفة، لذلك حظيت ظاهرة الفساد باهتمام كبيرٍ من قبل المفكرين ورجال الدين والقانون

(١) سورة البقرة الآيات (١١، ١٢) .

والقيادات في الدولة حيث يمثل الفساد أهم العقبات التي تقف في وجه التنمية، والتطور والامن، وتحقيق الرفاهية<sup>(١)</sup>.

لذلك صارت عملية مكافحة الفساد مطلباً جماهيري ومطلباً دولياً من قبل كافة المنظمات الدولية والإقليمية والوكالات المتخصصة كما أن الحديث عن الفساد لا يشمل القطاع العام فقط فالفساد موجودٌ بالقطاع الخاص وبصورة قد تكون موازية للقطاع العام، ويعتبر عدم مراعاة مبدأ تكافؤ الفرص في الاختيار لتولي الوظائف العامة من أهم أسباب انتشار الفساد، حيث يتم تولي الوظيفة العامة من قبل افراد لا تتوفر فيهم الكفاءة والجدارة مما مهد الطريق للانتشار الفساد، ويمثل عقد الثمانينات من القرن الماضي بداية تزايد الاهتمام بمحاربة الفساد حيث أصبحت قضية محاربة الفساد قضية عالمية وليس مسألة محلية، أو إقليمية<sup>(٢)</sup>، وان ذلك يتطلب تضامراً للجهود الدولية للحد من هذه الظاهرة وهذا ما يستوجب من الحكومات والبرلمانات والمنظمات الدولية والإقليمية والوكالات المتخصصة ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص العمل المشترك من أجل الوقوف بحزم بوجه الفساد الذي تعددت أوصافه فالبعض يصف الفساد بأنه سوء استغلال للمنصب والبعض الآخر يضع قائمة للفساد وهي الرشوة - استغلال النفوذ - الابتزاز - والاحتيال والمحسوبية<sup>(٣)</sup>، أما عن تعريف الفساد فقد تم تعريفه من قبل عدة جهات ومن أهمها ما يأتي :

- تعريف منظمة الأمم المتحدة :عرفت اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ، الفساد بأنه ( تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه، أي قيامه أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على ميزة غير مستحقة لصالحه هو، أو لصالح شخص، أو كيان آخر، مما يشكل انتهاكا للقوانين)<sup>(٤)</sup>.

- تعريف البنك الدولي :عرف البنك الدولي الفساد بأنه "استغلال المنصب العام لغرض تحقيق مكاسب شخصية"<sup>(٥)</sup>.

ولأهمية الموضوع وأثاره على حقوق الإنسان بصورة خاصة والمجتمع بصورة عامة سنعرض أهم صور الفساد في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي واهم آليات الوقاية من الفساد وذلك في النقاط الآتية :

(١) د.حيدر جمال تيل الجوعاني ، مكافحة الفساد في ضوء القانون الدولي ، ط١ ، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي ، بغداد ، ٢٠١٦ ، ص ٣٠ .

(٢) أ. د. جمال ابراهيم الحيدري ، الفساد الاداري (ابعاده القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية) ، ط١ ، دار الحكمة ، بغداد ، ٢٠٠٩ ، ص ٩ .

(٣) أ. د. جمال ابراهيم الحيدري ، المصدر نفسه ، ص ٩ .

(٤) منظمة الامم المتحدة ، الجمعية العامة ، اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ، ٢٠٠٣ ، المادة (١٩) الموقع الالكتروني legal.un.org تم زيارة الموقع بتاريخ ٢٠٢٠/١/١٠ .

(٥) البنك الدولي ، تقرير عن التنمية عام ١٩٩٧ ، الدولة في عالم متغير ، واشنطن ، ترجمة مؤسسة الاهرام ، القاهرة ، ص ٥٥ .

١- صور الفساد

للفساد عددٌ من الصور تم النصُّ عليها في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي واهم هذه

الصور ما يأتي :

أ- معصية الله سبحانه وتعالى:

تم ذكرُ الفسادِ في العديدِ من الآياتِ القرآنيةِ الكريمةِ وذلك تحذيراً للناس من مخاطرِ هذه الظاهرة وانعكاساتها على المجتمعات فقال تعالى " وَأذْكُرُوا إِذْ جَعَلَكُمْ خُلَفَاءَ مِنْ بَعْدِ عَادٍ وَبَوَّأَكُمْ فِي الْأَرْضِ تَتَّخِذُونَ مِنْ سُهُولِهَا قُصُورًا وَتَنْحِتُونَ الْجِبَالَ بُيُوتًا فَادْكُرُوا آيَاءَ اللَّهِ وَلَا تَعْتُوا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ " (١) وقوله تعالى " ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ " (٢).

ب- الفساد في المعاملات التجارية:

لهذا النوع من الفساد عددٌ من الصور إلا أنه من أهم صورهِ الغشُّ في الكيل والميزان والغشُّ في المعاملاتِ التجارية، حيثُ تُعدُّ حيازة منتجٍ مغشوشٍ وعرضهُ للبيع أو تصنيعُ منتجاتٍ مخالفةٍ للمواصفاتِ والمقاييسِ المعتمدة قانونياً من الجرائمِ التجارية الخطرة على الاقتصاد الوطني، وهذا النوعُ من الفسادِ منتشرٌ في معظمِ الدولِ المستقرةِ أمنياً وغيرِ المستقرةِ ومن الأمثلةِ الحية على انتشارِ ظاهرةِ الغشِّ التجاري ما تشهدهُ المملكةُ العربيةُ السعودية حالياً من تفشيِ الغشِّ التجاري في الأسواقِ السعودية حيثُ يجدُ المستهلكُ نفسه أمامِ كمٍ هائلٍ من المنتجاتِ ذاتِ الماركاتِ العالمية ولكنَّ بعدَ شراءِ هذهِ المنتجاتِ يكتشفُ بأنها منتجاتٌ لا تنتمي لماركةٍ أو علامةٍ مشهورةٍ وانها لا تقدمُ الخدمةِ التي تضاهي خدمةِ الماركةِ الأصلية : هذا النوع من الغشِّ التجاري انتشر في المملكة العربية السعودية بفضلِ التحولاتِ الاقتصادية والاجتماعية التي سادت بها في الفترة الأخيرة مما جعلها مصدر جذب لاهتمام المصدرين والمنتجين من كافة دول العالم (٣).

(١) سورة الاعراف - الآية ٧٤.

(٢) سورة الروم - الآية ٤١ .

(٣) د.صالح بن سليمان الرشيد ، ظاهرة انتشار الغش التجاري والسلع المقلدة الموقع الالكتروني <https://www.salehalrashed.com> تم زيارة الموقع بتاريخ ٢٦/١٠/٢٠١٩.

**ت- الفساد المالي بعدم أداء الحقوق المالية المفروضة :**

هذه الصورة من الفساد في النظام الإسلامي تتمثل في الامتناع عن دفع الزكاة اما في القانون الوضعي فإنها تتمثل بالتهرب من الضرائب المفروضة على المهن والثروات وأصحاب الدخل المرتفع<sup>(١)</sup>.

**ث- أكل مال اليتيم :**

تعدُّ الشريعة الإسلامية من أكثر الشرائع السماوية التي اهتمت بموضوع مال اليتامى ونظمت الكيفية التي بموجبها يتم المحافظة على اموالهم والعقاب الذي يترتب على كل من يأكل مال اليتامى بغير حق فقال تعالى " وَيَسْأَلُونَكَ عَنِ الْيَتَامَى قُلْ إِصْلَاحٌ لَهُمْ خَيْرٌ وَإِنْ تُخَالِطُوهُمْ فَإِخْوَانُكُمْ وَاللَّهُ يَعْلَمُ الْمُفْسِدَ مِنَ الْمُصْلِحِ وَلَوْ شَاءَ اللَّهُ لَأَعْتَبْتُمْ إِنْ اللَّهَ عَزِيزٌ حَكِيمٌ " <sup>(٢)</sup>، وقال تعالى " إِنْ الَّذِينَ يَأْكُلُونَ أَمْوَالَ الْيَتَامَى ظُلْمًا إِنْمَّا يَأْكُلُونَ فِي بُطُونِهِمْ نَارًا وَسَيَصْلَوْنَ سَعِيرًا " <sup>(٣)</sup>.

**ج - الفساد الاقتصادي :**

تتمثل صورة هذا النوع من الفساد في ان هناك من الناس من الذين يتولون المناصب العليا في ادارة الدولة والذين لا تتطابق اقوالهم مع اعمالهم حيث المودة في القول ولكن يضمرون في قلوبهم البغض والحقد وتدل على ذلك أفعالهم من خلال قيامهم بنهب اموال الناس والاستحواذ على ثرواتهم وممتلكاتهم بالباطل وخير دليل على ذلك ما تقوم به مافيات الفساد في معظم الدول وخاصة الدول التي تعاني من عدم الاستقرار الأمني<sup>(٤)</sup>، وهذا النوع من الفساد يكون على عدة انواع منها الفساد العرضي او المؤقت وهذا النوع يكون في الغالب فردياً ومؤقتاً أي يحدث مرة واحدة وينتهي بعدها فهو يكون حالة عرضية لدى بعض الموظفين العموميين واهم ما يميز هذا النوع من الفساد هو انه يكون غير منظم، وأما النوع الثاني من الفساد هو الفساد المؤسساتي ويحدث هذا النوع في مؤسسة معينة بالذات، أو في قطاعات اقتصادية محددة وهو يحدث فيها دون غيرها من القطاعات

(١) د. اسامة السيد عبد السميع ، الفساد المالي واثره على المجتمع (دراسة فقهية مقارنة بالقانون والشريعة الإسلامية) ، ط ١ ، شركة ياس للطباعة والنشر ، القاهرة ، ٢٠١٥ ، ص ٢٤ .

(٢) سورة البقرة - الآية ٢٢٠ .

(٣) سورة النساء - الآية ١٠ .

(٤) د. اسامة السيد عبد السميع ، مصدر سابق ، ص ٤٢-٤٣ .

الاقتصادية الأخرى حيث يتمركز بعض الموظفين الفاسدين في المؤسسات ويمارسون أعمال الفساد داخل مؤسساتهم<sup>(١)</sup>.

### ح- الفساد في المعاملات المالية :

وتتمثل بالنصب والاحتيال والاختلاس والسرقة والفساد في السطو وقطع الطريق. وتم ممارسة هذا النوع من الفساد من قبل قوات الاحتلال الاسرائيلي من هدم منازل الفلسطينيين وترحيلهم قسراً ومصادرة محلاتهم التجارية، وتعدّ الرشوة من صور هذا النوع من الفساد والتي اثرت بشكل سلبي على تطور الدولة وحقوق الإنسان حيث أصبحت الرشوة ظاهرة في معظم المجتمعات والدول، و نودُ أن نذكر أن أول محاولة للرشوة كانت في عهد النبي سليمان عليه السلام عندما ارسلت اليه ملكة سبأ -بليقيس- هدية حيث رفض النبي سليمان (عليه السلام) هديتها<sup>(٢)</sup>، وتم تحريم الرشوة في القرآن الكريم بقوله تعالى " يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ "<sup>(٣)</sup>.

### خ- احتلال دولة لدولة أخرى:

من الأدلة الشرعية على هذا النوع من الفساد ما دلنا عليه القرآن الكريم من خلال المحادثة التي تمت ما بين ملكة سبأ بليقيس وقومها حيث قال تعالى " قَالَتْ إِنَّ الْمُلُوكَ إِذَا دَخَلُوا قَرْيَةً أَفْسَدُوهَا وَجَعَلُوا أَعِزَّةَ أَهْلِهَا أَذِلَّةً وَكَذَلِكَ يَفْعَلُونَ "<sup>(٤)</sup>، حيث أن الملكة ذكرت لقومها عواقب الحرب بعد أن رأى بعض قومها أن يقاتلوا النبي سليمان، أما عن الأمثلة في الوقت الحاضر على هذا النوع من الفساد ما حدث للدول العربية أثناء فترة الاحتلال الاستعماري البريطاني الفرنسي والاطالي، وما حدث في فلسطين عام (١٩٤٨) ولا زال مستمراً من ممارسات للقوات الاحتلال الإسرائيلي وما حدث في العراق وافغانستان بعد الاحتلال الأمريكي لهما وما يحدث الان في سوريا واليمن<sup>(٥)</sup>.

### ٢- الوقاية من الفساد :

يُعدّ الفساد من أهم الأخطار على الأمن والاستقرار داخلياً وخارجياً لذلك تضافرت الجهود الوطنية والدولية من اجل وضع المعالجات والاليات اللازمة للوقاية منه، وبعد نهاية الحرب العالمية الثانية ونشأة منظمة الأمم المتحدة في عام (١٩٤٥م) تم تبني العديد من الاتفاقيات

(١) عبدالله بن حاسن الجابري ، الفساد الاقتصادي :انواعه ، اسبابه ، اثاره وعلاجه ، مجلة مركز صالح كامل للاقتصاد الاسلامي / مجلد٧، العدد(٢١) ، ٢٠٠٣/١٢/٣١ .

(٢) د. اسامة السيد عبد السميع ، مصدر سابق ، ص ٤٤ .

(٣) سورة النساء ، الآية ٢٩ .

(٤) سورة النمل – الآية ٣٤ .

(٥) د. اسامة السيد عبد السميع ، مصدر سابق ، ص ٦٦ .

والإعلانات الخاصة بالقضاء على ظاهرة الفساد، إذ إن مواجهة خطر الفساد يتطلب وقفة حقيقية وجادة من الدول، وأيضاً يتطلب من المشرع الوطني وكافة القيادات في الدولة إيجاد الحلول اللازمة للوقاية منه لذلك تم تبني عدة طرائق للوقاية من الفساد والتي من أهمها الحكم الرشيد والشفافية والرقابة<sup>(١)</sup>.

### أ- الحكم الرشيد وأثره على الفساد :

يعدُّ الحكم الرشيدُ من أهم الوسائل للوقاية من الفساد ويتمثل مفهومُ الحكم الرشيد بأنه الطريقة الذي تمارسُ فيه السلطةُ في الدولة تسير الشؤون الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي يمكنُ من خلالها تحقيقُ رفاهية الإنسان وتوسيع قدراته وخبراته ويسعى الحكم الرشيد الى تمثيل كافة الفئات في المجتمع ومن خلاله تتم تنمية الموارد داخل الدولة وتحقيق المسألة والنزاهة، ويتكوّن الحكم الرشيدُ من ثلاثة أركان: الدولة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، حيث أن هذه الأركان مترابطة ومتفاعلة مع بعضها فالدولة واجبتها أن تخلق البيئة السياسية والقانونية وتوفير الامن داخل البلد والقطاع الخاص تقع عليه مسؤولية خلق فرص العمل لتحقيق سبل معيشة كريمة للأفراد المجتمع أما المجتمع المدني فان دوره يتمثل في صقل وتسخير الطاقات لدى الافراد والجماعات وذلك من اجل المشاركة في النشاطات المختلفة<sup>(٢)</sup>، ومن اجل بناء الحكم الرشيد في الدولة يتطلب توفر المرتكزات الأساسية الآتية :

### ١- التعددية السياسية :

لضمان حسن إدارة الحكم الرشيد في الدولة يجب أن تكون هناك تعددية سياسية تضمنُ توافر الاتصال الفعال ما بين الدولة والمجتمع ومن أهم مظاهر التعددية السياسية هو وجود تعدد الأحزاب السياسية في الدولة والتي تمثل مختلف الاتجاهات في المجتمع، حيث تعمل الأحزاب السياسية على إيجاد إحساس عام ومشارك لدى المواطنين بالتضامن مما يعزز من الوحدة الوطنية ويحقق التنمية في المجتمع كون الأحزاب تعمل بوصفها جهة ساندة للحكومة وذلك من خلال رفد الحكومات بالبيانات والمعلومات والخطط اللازمة لتنفيذ البرامج التنموية في المجتمع<sup>(٣)</sup>.

(١) د. عبد العال الخراشي ، اليات مكافحة جرائم الفساد في ضوء اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريع المصري والشريعة الاسلامية ، ط ١ ، شركة ياس للطباعة ، القاهرة ، ٢٠١٥ ، ص ٦٧ .

(٢) د. جمال ابراهيم الحيدري ، مصدر سابق، ص ٦٩ .

(٣) د. محمد حسن دخيل ، اشكاليات التنمية الاقتصادية المتوازية (دراسة مقارنة) ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٩ ، ص ١٨٣ .

## ٢- المشاركة في صنع القرار:

تُعَدُّ المشاركة في صنع القرارات من المبادئ المستقرة في القانون الدولي حيثُ جاء النصُّ عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان " لكل شخص الحق في المشاركة في ادارة الشؤون العامة لبلده أما مباشرة، أو بواسطة ممثلين يختارون بحرية " (١).

## ٣- سيادة القانون :

لا يمكن أن تتم عملية الوقاية من الفساد ما لم يكن هناك قانون يطبق على كافة المواطنين في الدولة بغض النظر عن تسمياتهم سواء كانوا مواطنين في القطاع الخاص ام موظفين في القطاع العام أم مسؤولين في السلطة، وهذا يتطلب وجود قضاء مستقل قادر على تطبيق القانون بصورة عادلة بحق الجميع وان من أهم خصائص سيادة القانون ما يلي (٢) :

أ- خضوع الحاكم والمحكوم إلى القانون.

ب- تقييد السلطة التنفيذية من السلطة التشريعية المتمثلة بالبرلمان.

## ٤- الكفاءة :

من اجل بناء إدارة رشيدة يتطلب ان يتم اختيار القيادات في المناصب الإدارية على أساس معيار الكفاءة حيث ان اختيار الكفاءات سينتج عنه استغلال الموارد بصورة صحيحة لنهوض بواقع المجتمع وان هذه الكفاءات التي تم اختيارها بعيداً عن المحاصصة والمحسوبية والولاءات الأخرى سوف تكون قادرة على الوقوف بوجه الفساد ومقاومته ومنع انتشاره في المجتمع (٣).

## ٥- العدالة والمساواة :

إن تقدم أي مجتمع لا يمكن ان يتم دون ان يشعر كافة المواطنين بان لهم نصيب واحد في ادارة الدولة وانهم شركاء حقيقيون في خيرات البلد وهذا سيكون حافزاً لهم للعمل بجد ومثابرة لبناء المجتمع وتطويره، حيث عدت العدالة والمساواة من أهم مرتكزات الحكم الرشيد (٤).

ومن خلال ذلك يتبين أن الحكم الرشيد يُعَدُّ مرتكزاً أساسياً للوقاية من الفساد والقضاء عليه في الدولة ومن الملاحظ على أن الحكم الرشيد يتعارض مع احتكار السلطة السياسية (٥).

(١) ينظر المادة (٢١) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام ١٩٤٨.

(٢) مصطفى موسى ابو حسن ، معايير الحكم الرشيد ودورها في تنمية الموارد البشرية بوزارة الداخلية الفلسطينية ، (رسالة ماجستير منشورة)، اكاديمية الادارة والسياسة للدراسات العليا وجامعة الاقصى بغزة ، ٢٠١٧، ص ٣٢ .

(٣) د. أحمد يوسف دودين ، مصدر سابق ، ص ٣١٣ .

(٤) د. أحمد يوسف دودين ، المصدر نفسه ، ص ٣١٣ .

(٥) د. عادل عبد العال خراشي ، مصدر سابق ، ص ٦٩ .

يرى الباحث أن سبب التخلف الذي تشهده معظم الدول الأفريقية والآسيوية وخاصة الدول العربية يرجع إلى عدم وجود حكومة راشدة قادرة على النهوض بواقعها المتخلف ونقلها إلى مصاف الدول المتقدمة حيث لا تزال القبيلة والولاءات والمحسوبية تتحكم بإدارة هذه الدول.

### ب- الشفافية :

كثُر استخدام مصطلح الشفافية وتداوله في العصر الحاضر وبصورة خاصة من النخبة السياسية، أن مفهوم الشفافية يعني وضوح سياسة الحكومة في الإدارة وحرية الاطلاع على المعلومات و تداولها بين المواطنين بما يضمن للمواطن معرفة الحقيقة عن سياسة الحكومة في أداء أعمالها، وتعني الشفافية حرية وسائل الاعلام في الاعلان عن الخطط والسياسات العامة للسلطات المختلفة في الدولة ( التشريعية، التنفيذية، القضائية ) وتوضيحها للمواطنين وقد تعني الشفافية العدالة في تطبيق القانون بين الجميع دون تمييز من اي نوع<sup>(1)</sup> وهي تكون على عدة أنواع ومنها ما يأتي :

#### ١ - الشفافية السياسية :

وتعني أن تقوم الحكومة في الكشف عن سياستها الداخلية في الإدارة العامة لمختلف المجالات ( الاقتصادية، الثقافية، الاجتماعية...) وخططها المستقبلية والاصلاحات والبرامج التي تنوي القيام بتنفيذها وتضمن للجمهور وسائل الاطلاع على هذه السياسات مما يعزز الرقابة على أعمالها والثقة بين المواطن والحكومة، وأيضاً من مظاهر الشفافية أن تلتزم الحكومة باطلاع المواطنين على السياسة الخارجية للدولة و موقف الحكومة من الاحداث الدولية، على أن هناك معلومات أو سياسات أمنية محددة تتعلق بالأمن الداخلي أو القومي يحق للحكومة الاحتفاظ بها بعيداً عن أنظار الجمهور والحقيقة إن معظم الحكومات في العالم لا تتبع الشفافية في إيضاح سياستها الداخلية، أو الخارجية وحتى وان قامت بالإعلان عنها فإنها دائماً ما تتصل من تنفيذ برامجها وخططها بحجج واهية، ودائماً ما يتم تبرير ذلك بمتطلبات الأمن القومي والحفاظ على وحدة البلاد كما فعلت الدول الكبرى في تبرير احتلالها و عدوانها على الدول الأخرى والتي كان الهدف الرئيسي منها هو الاستحواذ على ثروات تلك الدول<sup>(2)</sup>.

#### ٢ - الشفافية الإدارية :

تعني أن يكون المواطنون على اطلاع بالقرارات الإدارية بحيث تكون القرارات خاضعة إلى الرقابة التي تضمن مطابقة القرارات مع القوانين النافذة ومن الإجراءات التي تحقق الشفافية الإدارية ما يأتي :

(1) د. حيدر جمال تيل الجوعاني ، مصدر سابق ، ص ٨٣ .

(2) د. عادل عبد العال خراشي ، مصدر سابق ، ص ٧٢ .

- أ- اعتماد الشفافية في إطار التعيين بالوظائف العامة.  
 ب- أن تكون قواعد الترقية للموظفين عامة وواضحة للجميع.  
 ت- أن يتم تثقيف المواطنين بمخاطر الفساد ومحاربتة وذلك من خلال عقد ندوات او دورات تدريبية للموظفين العموميين.  
 ث- أن يتم إصدار تشريعات تتضمن الآلية اللازمة والشروط التي من خلالها يتم اختيار شاغلي الوظائف العامة<sup>(١)</sup>.

### ٣- الشفافية المالية :

أن من الغايات الرئيسية والمهمة للفساد الحصول على المنافع المالية لذلك تكون الشؤون المالية من أكثر المجالات عرضة للفساد، ومن أجل أن يتم تأمين الوقاية من الفساد لذلك يتم إعلان الميزانية العامة للسنة المالية متضمنة الأرقام الحقيقية للواردات وطرق الانفاق العامة، وتمتد كذلك إلى أسواق المال والبورصات وترسية المناقصات ومراجعة الميزانيات<sup>(٢)</sup>.

نستخلص من ذلك ان العلاقة ما بين الشفافية والفساد هي في تضاد دائم وهي علاقة عكسية دائماً فكلما زادت الشفافية في العمل تنخفض مؤشرات الفساد ولهذا يمكن اعتبار انعدام الشفافية في الادارة العامة مؤشراً خطيراً على ارتفاع نسبة الفساد وان الكثير من الحكومات تقوم بالتغطية على الفساد من خلال عدم اعتماد الشفافية في العمل. وهذه الحالة تكون أكثر وضوحاً في الدول الافريقية والاسيوية وخاصة الدول العربية ومن المفارقات في هذا المجال أن جائزة الحكم الرشيد في افريقيا التي تمنح الى رئيس الدولة نادراً ما يوجد فائز بها<sup>(٣)</sup>.

### ت- الرقابة :

تعد الرقابة من الوسائل المهمة للوقاية ومكافحة الفساد، وتتم الرقابة بواسطة الأجهزة المختصة والمشكلة بموجب القوانين الخاصة بمكافحة الفساد ، وتقوم هذه الأجهزة بعملية التدقيق في الحسابات لكافة المؤسسات العامة في الدولة إذ يجب أن تتصف هذه الاجهزة بالاستقلال التام عن أي جهات خارجية وذلك لضمان حيادية هذه الهيئات وتقليل مخاطر التأثيرات الخارجية عليها، وتظهر الرقابة بثلاث صور وهي الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية والرقابة الإدارية<sup>(٤)</sup>.

### ١- الرقابة البرلمانية :

يتمثل الدور الرقابي البرلماني في قيام البرلمان بتعديل القوانين لمعالجة الفساد أو سن قوانين جديدة وذلك لمواكبة التطور الحضاري في المجتمع، أن عمل البرلمان هذا يأتي انسجاماً مع

(١) د. حيدر جمال تيل الجوعاني ، مصدر سابق ، ص ٨٥ .

(٢) د. احمد يوسف دودين ، مصدر سابق ، ص ٣١٢ .

(٣) د. حيدر جمال تيل الجوعاني ، مصدر سابق ، ص ٨٥ .

(٤) د. عادل عبد العال خراشي ، مصدر سابق ، ص ٧٣-٧٤ .

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام (٢٠٠٣م) والتي الوسائل الوسائل الضرورية للقضاء على الفساد وبذلك يكون الدور الأكبر على البرلمان للوقاية من الفساد من خلال تشريع القوانين العقابية ومساءلة الحكومة عن ملفات الفساد<sup>(١)</sup>.

## ٢- الرقابة القضائية :

تكون هذه الرقابة على مرحلتين وهي الرقابة القضائية الدستورية والرقابة القضائية الجنائية، ومن اجل ضمان تحقيق الرقابة بنوعها الدستورية والجنائية يجب أن يتم اختيار القضاة في هذه المحاكم على أساس الكفاءة وان يتم التدقيق في ملفات القضاة بالشكل الذي ينتج عنه اختيار الأفضل لعضوية هذه المحاكم من الذين يتصفون بكرم الاخلاق والالتزام الديني بحيث يكونوا بعيدين عن تأثيرات الفساد، فضلاً عن ذلك يجب أن يتم تنظيم دورات تدريبية لتطوير القضاة وخاصة في مجال مكافحة الفساد<sup>(٢)</sup>.

## ٣- الرقابة الإدارية :

إن مكافحة الفساد تتطلب فضلاً عن الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية نوعاً آخر من الرقابة يكون همزة الوصل بين النوعين السابقين من الرقابة وهذا النوع من الرقابة يسمى بالرقابة الإدارية، ولضمان فعالية الرقابة الإدارية يتطلب توفير عدد من الشروط والتي من أهمها أن يتم تحديد اختصاصات الجهات الإدارية المختصة بمكافحة الفساد لضمان عدم التداخل في عملها واعتماد سياسات جديدة وفاعلة في الإصلاح الإداري وتفعيل دور أجهزة الضبط الإداري<sup>(٣)</sup>.

وقد صدرت في العراق عدد من القوانين التي حددت أجهزة الرقابة والتي منها قانون هيئة النزاهة، وقانون المفتشون العموميون، وقانون ديوان الرقابة المالية، لذلك سوف نبين وبشكل مختصر أهم ما تضمنته هذه القوانين لمعالجة مشكلة الفساد في العراق.

## أ- قانون المفتشون العموميون :

تم انشاء مكاتب المفتشون العموميون في كافة الوزارات العراقية بناء على الامر المرقم (٥٧) لعام (٢٠٠٤م) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة على أن تكون هذه المكاتب مستقلة في عملها عن سلطة الوزارة إذ إن آليات عمل المفتش العام تتلخص في انه يقوم برفع كافة التقارير الى الوزير المختص مباشرة عن كافة المخالفات التي تم رصدها من قبل المفتش العام اما اذا كانت

(١) ينظر نص المادة (١٠) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ الموقع الالكتروني legal.un.org تم زيارة الموقع بتاريخ ٢٠٢٠/٢/٥.

(٢) مخلص توفيق مشاوش خشمان ، مشكلة الفساد الاداري في ضوء التشريعات الاردنية ، (رسالة ماجستير منشورة) ، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الاوسط للدراسات العليا ، ٢٠٠٩ ، ص ٦١ .

(٣) د. عادل عبد العال خراشي ، مصدر سابق ، ص ٧٨ .

المخالفات تتعلق بعمل الوزير فإن المفتش العام يقوم برفع التقارير الى هيئة النزاهة بشكل مباشر<sup>(١)</sup>.

### ب- هيئة النزاهة :

تم إنشاء هذه الهيئة بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقتة المرقم (٥٥) لعام ٢٠٠٤م وهي جهاز مخول بمكافحة الفساد إذ تم تحديد اختصاصات الهيئة بالشكل الذي يضمن عدم التداخل مع عمل كل من المفتش العام وديوان الرقابة المالية<sup>(٢)</sup>، إذ تختص هيئة النزاهة بالاستقلالية التامة في عملها من أي تدخل خارجي، فقد وفر الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ م ضمانات لحياد الأجهزة الرقابية وجعل الجهة الوحيدة التي يحق لها مساءلة هيئة النزاهة هو مجلس النواب<sup>(٣)</sup>.

### ت- ديوان الرقابة المالية :

يعد من أهم الأجهزة الرقابية المختصة في تدقيق الحسابات لكافة الإدارات العامة، وتم إنشاء هذا الجهاز بموجب أمر سلطة الائتلاف المرقم (٧٧) لعام (٢٠٠٤م) والذي تم الإشارة في القسم الثاني منه الى ان يبقى قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لعام (١٩٩٠م) نافذاً للحد الذي لا يتعارض مع التعديلات في هذا الامر<sup>(٤)</sup>، وذلك لضمان مصداقية الحكومة و التنسيق مع المفوضية العراقية للنزاهة العامة ودائرة المفتشين العموميين ويتمتع ديوان الرقابة المالية بالاستقلالية في عمله فهو لا يخضع لأي سلطة من قبل مؤسسات الدولة، إذ إن أعمال ديوان الرقابة تكون خاضعة فقط لمراقبة مجلس النواب<sup>(٥)</sup>.

### ثانياً: الجهل بالتعليم :

يُعدُّ الحقُّ في التعليم من حقوق الإنسان الجماعية والحديثة النشأة واستأثر باهتمام كبير من قبل المنظمات الدولية وبشكلٍ خاصٍ من قبل منظمة الأمم المتحدة حيثُ كانت المؤسسات التربوية في الحقب السابقة تقوم بتدريس ايدولوجية الدولة والمتمثلة بايدولوجية الحزب الحاكم وترسيخها في المجتمع، ومثال على ذلك ترسيخ ايدولوجية الشيوعية في فترات السيطرة السوفيتية على الدول الاشتراكية وخاصةً في دول اوربا الشرقية حيث أصبح التعليم من الوسائل المهمة التي

(١) ينظر نص الفقرتين (٢،١) من القسم رقم (٩) قانون المفتشين العموميين رقم (٥٧) لعام ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في العراق متاح على الموقع الالكتروني <http://iraqlid.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?SC=٠٧٠٤٢٠٠٦٧١١٩٩٨٥> تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٣/٧.

(٢) ينظر امر سلطة الائتلاف المؤقتة في العراق رقم (٥٥) لعام ٢٠٠٤ المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨٢ /حزيران/ ٢٠٠٤.

(٣) ينظر نص المادة (١٠٢) الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧٧) لعام ٢٠٠٤ المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٣٩٨٣ في ١/٦/٢٠٠٤، جزء (١)، ص ٩٩.

(٥) ينظر نص المادة (١٠٣) الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

تستخدمها الدولة في السيطرة على المجتمع، لذلك قامت منظمة الأمم المتحدة بإصدار عدد من الصكوك الدولية التي أكدت على استقلالية التعليم من سيطرة السلطة<sup>(١)</sup>، وتضمن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام (١٩٤٨م) الإشارة إلى الحق في التعليم للجميع من دون تمييز وإلزامية التعليم ومجانيته في مراحل التعليم الابتدائي وأن تلتزم الدول بضمان المساواة في التعليم العالي لجميع المواطنين على أساس اعتماد الكفاءة في القبول بالجامعات<sup>(٢)</sup>.

وكما جاء التأكيد على الحق في التعليم في العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام (١٩٦٦م) والتي تضمنت عدداً من الشروط الأساسية في التعليم من حيث إلزامية ومجانية التعليم<sup>(٣)</sup>.

إن هذا الاهتمام العالمي من قبل المنظمات الدولية والمواثيق والاعلانات الدولية جاء ليؤكد على الدور المهم الذي يمارسه التعليم في التأثير على كافة حقوق الإنسان فهو ضرورياً في بناء شخصية الإنسان وتنمية قدراته واكتساب الخبرات ويعتبر الأساس في التطوير والتنمية في المجتمع والتي من خلالها يمكن للإنسان العيش في حياة كريمة، ومصدر لكسب الرزق حيث صار شرطاً لازماً في التعيين بالوظائف العامة او الخاصة او التمتع بالحقوق السياسية وتقلد الوظائف والمناصب العليا، ولضمان تحقيق تكافؤ الفرص والمساواة بين جميع المواطنين في الحصول على التعليم هناك عدد من المشكلات الرئيسية التي تعترض طريق التعليم يجب مواجهتها ويجاد الحلول المناسبة لها ومن اهم هذه المشكلات التي تم تشخيصها ووضع الحلول المناسبة لها وكما يأتي<sup>(٤)</sup>:

#### ١- التكاليف المادية :

من اجل ضمان حصول الجميع على التعليم والقضاء على الامية في المجتمع ورد في العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية النص على مجانية التعليم الابتدائي<sup>(٥)</sup>.

#### ٢- عدم المساواة وعدم تكافؤ الفرص :

من اجل ضمان الحصول على التعليم بالشكل الذي يؤدي الى تحقيق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين الجميع من دون تمييز تم النص في الاتفاقيات والاعلانات الدولية على هذا المبدأ وذلك لتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة من جهة وايضاً لضمان الحصول على كفاءات قادرة على

(١) د. محمد يوسف علوان ، د. محمد خليل الموسى ، القانون الدولي لحقوق الإنسان (الحقوق المحمية) ، ج٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٩ ، ص٣٠٧ .

(٢) ينظر نص المادة (٢-١/٢٦) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ .

(٣) ينظر نص المادة (١٣) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦ نقلاً عن : د.محمد يوسف علوان و د.محمد خليل الموسى ، مصدر سابق ، ص ٣١٠ .

(٤) د. محمد يوسف علوان ، د. محمد خليل الموسى ، مصدر سابق ، ص ٣١٠ .

(٥) ينظر نص المادة (١/٢/١٣) العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦ .

النهوض بالمجتمع ونقله من مرحلة الى اخرى اكثر تطوراً لذلك جاء النص على مبدأ تكافؤ الفرص التعليمية في اتفاقية (اليونسكو) لمكافحة التمييز في التعليم عام (١٩٦٠م) واتفاقية القضاء على جميع اشكال التمييز العنصري لعام (١٩٦٥م) اضافة الى العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام (١٩٦٦م)<sup>(١)</sup>.

ومن اجل ذلك ينبغي على الدولة ان تحترم هذا المبدأ (مبدأ تكافؤ الفرص في التعليم) المنصوص عليه في المواثيق الدولية وان تراعي تكافؤ الفرص للجميع في الحصول على التعليم، ولضمان تحقيق مستوى عالي من التعليم فان العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قد وضع شروطاً للتعليم الخاص سواءً في مراحل الثانوية او التعليم العالي بحيث يجب على الدولة ان تراعي وحدة المعايير بين التعليم الحكومي العام والتعليم الاهلي الخاص كونه يحقق مبدأ عدم التمييز بين المواطنين ويكون أفضل طريقة لرفع مستوى التعليم والحصول على الكفاءات المميزة<sup>(٢)</sup>.

### ثالثاً : البطالة :

إن من أهم الآثار المترتبة على عدم تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص في مجال العمل هو البطالة التي أصبحت تهدد الأمن والاستقرار في المجتمع وخاصة البطالة في صفوف الشباب المثقفين من خريجي الكليات والمعاهد وذلك بسبب عدم اعتماد معايير الكفاءة وتكافؤ الفرص بين المواطنين في التوظيف وغياب التخطيط لدى السلطة المختصة في الدولة إذ لا وجود للتناسب ما بين سوق العمل والخريجين من الجامعات والمعاهد وقد جاء التأكيد على حق العمل في الاعلان العالمي لحقوق الانسان إذ أشار إلى إن العمل هو الطريق المناسب للحماية من البطالة التي تهدد حياة الانسان وكرامته وتعدّ خطراً على امن واستقرار المجتمع<sup>(٣)</sup>.

وأكد العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الحق في العمل لكل شخص دون تمييز وان تلتزم الدول بتوفير التدابير اللازمة لهذا الحق وبالشكل الذي يضمن تكافؤ الفرص للجميع<sup>(٤)</sup>.

يرى الباحث إن أهمية الحق في العمل ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمبدأ المساواة وعدم التمييز وضمان تكافؤ الفرص للجميع، على الرغم من ان هذه المبادئ الرئيسية في مجال حقوق الانسان والتي تم النص عليها في الاعلانات والمواثيق الدولية فضلا عن الدساتير والقوانين للدول الا ان تطبيق هذه المبادئ على ارض الواقع لا يزال في بداية الطريق إذ يُعدّ عدم التزام الدولة بتطبيق

(١) د. محمد يوسف علوان ، د. محمد خليل موسى ، مصدر سابق ، ص ٣١٢.

(٢) ينظر نص المادة (٤/١٣) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦.

(٣) ينظر نص المادة (٢٣) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام ١٩٤٨ .

(٤) ينظر نص المادتين (٦-٧) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦ .

المواثيق الدولية والقوانين الخاصة بالحق في العمل من أهم اسباب ازدياد ظاهرة البطالة في داخل المجتمع.

أن للبطالة عدة صور منها البطالة المقنعة والاختيارية والبطالة الاجبارية والبطالة السلوكية وسنبين باختصار هذه الصور من البطالة :

### أ- البطالة المقنعة :

يتحقق هذا النوع من البطالة عندما يكون عدد الموظفين يفوق الحاجة الفعلية اللازمة في الانتاج مما يؤدي الى وجود عددٍ منهم لا يؤديون اعمالاً أساساً بحيث إن سحبهم عن العمل لا يؤثر في الانتاج<sup>(١)</sup>.

### ب- البطالة الاختيارية :

يحدث هذا النوع من البطالة بسبب عدم رغبة العمال في العمل ويرجع ذلك الى عدة اسباب ومن أهمها هو قلة الاجور التي يتقاضونها<sup>(٢)</sup>.

### ت- البطالة الاجبارية :

إن هذا النوع من البطالة تكون الحكومة هي المسؤولة عنها وذلك بسبب عجزها عن إيجاد الوظائف الكافية للقوى العاملة في الدولة وبالأجر السائد في السوق وتعد البطالة الاجبارية من أخطر انواع البطالة<sup>(٣)</sup>.

### ث - البطالة السلوكية :

يحدث هذا النوع من البطالة في حالة رفض المواطنين العمل في بعض المهن بالرغم من توفر فرص العمل وذلك يرجع الى اعتبارات اجتماعية والتقاليد التي تقف عقبه بوجه العمل بهذه المهن، ويعد اعتماد المحسوبة والولاءات في التعيين والفساد الاداري والمالي من أهم اسباب البطالة اضافة الى الفساد في المشاريع الاستثمارية ويكون ذلك متمثلاً في اتجاهين: الأول فساد الموظفين العاملين والثاني فساد المقاولين والشركات التي تقوم بالاستثمار كما وان عدم فعالية الاجهزة الرقابية وذلك لخضوعها الى نظام المحاصصة أدى الى تفشي الفساد وانتشار ظاهرة البطالة بين المواطنين لعدم وجود فرص عمل تضمن تكافؤ الفرص للجميع<sup>(٤)</sup>.

(١) م - م - مي حمودي عبد الله الشمري ، واقع واسباب البطالة في العراق بعد عام ٢٠٠٣ وسبل معالجتها، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد السابع والثلاثون، ٢٠١٣، ص١٣٧.

(٢) م- م - مي حمودي عبد الله الشمري ، المصدر نفسه .

(٣) د.محمد حسين عبد القوي ، البطالة (المشكلة والعلاج) الموقع الالكتروني [www.policemc.gov.bn](http://www.policemc.gov.bn) تم زيارة الموقع بتاريخ ٢٠٢٠/٦/٣ .

(٤) د. عباس سعيد حسين، البطالة في الاقتصاد العراقي ، اسبابها وسبل معالجتها ، مجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والادارية ، المجلد ٤ ، العدد ٨ ، ٢٠١٢ ، ص٨٩-٩١.

### الفرع الثالث

#### معوقات تكافؤ الفرص

لا يخفى على الجميع عدد المزايا التي تنتج عن تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص فهذا المبدأ يُعدُّ الأساس في التقليل من التفاوت بين طبقات المجتمع، وهو أهم مرتكز للتقدم والتطور الاقتصادي إذ انه يعد الطريقة الافضل في تحقيق المساواة وضمان اختيار الكفاءات لتولي الوظائف العامة مما يؤدي الى تحقيق انتاج وفير ولأهمية هذا المبدأ تم النص عليه في المواثيق الدولية والداستاتير وذلك لإعطائه الحماية القانونية، ألا أنه في معظم دول العالم تكون هذه الحماية شكلية فقط منصوص عليها في القوانين إذ إن التطبيق العملي قد افرز لنا حالات كثيرة فيها اعتماد الولاءات والمحسوبية والرشوة في تولي الوظيفة العامة بشكل ظهر تأثيرها على الواقع الخدمي والتعليمي والاقتصادي، وان الطريق الى تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص في المجتمع ليس طريقا سهلا أو مفروشا بالورد إذ تقف بوجه هذا المبدأ عدد من المعوقات والتي من اهمها ما يأتي (1) :

أولاً : التمييز الاجتماعي.

ثانياً : التمييز العنصري.

ثالثاً : إساءة استعمال السلطة.

#### أولاً : التمييز الاجتماعي

إن مشكلة التمييز الاجتماعي بين المواطنين تمتد جذورها في التاريخ القديم على الرغم من كل ما قدمته الشعوب من تضحيات في سبيل تحقيق المساواة بين كافة طبقات المجتمع إلا أن مسألة التمييز الطبقي الاجتماعي لا تزال تمارس في الكثير من دول العالم، ومن اهم النتائج المترتبة عن وجود التمييز الاجتماعي هو عدم المساواة بين المواطنين في المعاملة في المجالات المختلفة فأصبحت هناك صعوبة كبيرة تعترض طريق تكافؤ الفرص بين المواطنين إذ صار القبول في بعض المدارس يتم على اساس المكانة الاجتماعية ومستوى الدخل المادي كون القبول يحتاج الى إمكانات مالية وهذا غير متوفر لدى جميع طبقات المجتمع (2).

هذه المشكلة الخطيرة التي تعدّ تهديداً خطيراً لمبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين فإن من الواجب على الدولة أن تقوم باتخاذ الاجراءات التي تكفلُ تقليل التفاوت بين طبقات المجتمع ومن افضل الطرق التي تحقق ذلك هو تبني الدولة للتنمية الاجتماعية للحد من التفاوت الطبقي، وتعرف التنمية الاجتماعية بأنها : " عملية مخططة وموجهة لتوفير احتياجات الانسان من

(1) د. شحاته ابو زيد شحاته ، ، مصدر سابق ، ص ١٢٧ .

(2) د. شحاته ابو زيد شحاته ، مصدر نفسه ، ص١٢٨-١٣١ .

التعليم والصحة والسكن والامن والتأمين الاجتماعي وتحقيق تكافؤ الفرص في المشاركة والانتفاع بالخدمات الاجتماعية" (١).

من خلال هذا التعريف للتنمية الاجتماعية نلاحظ بأنها تقوم على الأسس الآتية :

- ١- إن التنمية ترتكز على الإنسان وهو هدفها.
- ٢- تغيير نظرة الإنسان للتنمية من عنصر متلقي للخدمات إلى عنصر فعال في إحداث التنمية.
- ٣- ضمان المشاركة للإنسان في العمل والحكم.
- ٤- خلق روح الإبداع لدى الإنسان من خلال تعميق إيمان الإنسان بنفسه و مواهبه واستعداده لإحداث التغيير.

إن من أهم الآثار السلبية للتمييز الاجتماعي انه يشكل خطراً على بناء الدولة فهو يقسم المجتمع على طبقات مما يؤدي دائماً الى وجود طبقة غنية مسيطرة على معظم مقدرات البلد وطبقات اخرى متدنية في المستوى، وأوضح مثال على ذلك التمييز الطبقي الموجود في الدول الرأسمالية إذ ان المجتمع مقسم على طبقة الأغنياء اصحاب رؤوس الأموال (الرأسمالين) والطبقة الوسطى (البرجوازية) وطبقة العمال (٢).

وترجع الجذور التاريخية للتمييز الاجتماعي الى الحضارات القديمة إذ كان سائدا فيها نظام السادة والعبيد ونظام الاقطاع الذي عرف في القرنين السادس والسابع عشر والذي ظل موجودا حتى القرن العشرين بالرغم من كل المحاولات لإحداث المساواة بين المواطنين إلا أن الفقر لا يزال من المشاكل التي تعاني منها الكثير من الدول وخاصة دول العالم الثالث (٣).

وفي العصر الحديث فان الاتجاه الذي ساد في العالم بعد نهاية الحرب العالمية الثانية ونشأة منظمة الامم المتحدة عام (١٩٤٥م) وما تضمنه ميثاق الامم المتحدة من مبادئ وما صدر عنها من اعلانات ومواثيق دولية واتفاقيات والتي منها الاعلان العالمي لحقوق الانسان عام (١٩٤٨م) والعهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام (١٩٦٦م) وإقرار العديد من حقوق الانسان واضفاء الحماية القانونية لها والتي اخذت بالتوسع مع تطور المجتمع قد ساعدت كثيراً على التقليل من التمييز الاجتماعي (٤).

(١) د. ماهر ابو المعاطي علي، مصدر سابق، ص ١٢-١٣.

(٢) مصدر نفسه، ص ١٣.

(٣) د. فالح عبد الجبار، ما بعد ماركس، ط ١، دار الفارابي، بيروت، ٢٠١٠، ص ٧٣.

(٤) د. شحاته ابو زيد شحاته، مصدر سابق، ص ١٣٤.

إذ تضمن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المساواة بين جميع الناس من دون أي نوع من أنواع التمييز ونص على " لكل شخص نفس الحق الذي لغيره في تولي الوظائف العامة في البلاد"<sup>(١)</sup>.

وجاء التأكيد على ذلك في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية حيث أشار إلى كفالة الحقوق لجميع المواطنين و أقر مبدأ عدم التمييز بينهم تحت أي عنوانٍ طائفي، أو سياسي، أو اجتماعي، أو على أساس الثروة...<sup>(٢)</sup>.

وما جاء به العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام (١٩٦٦ م) على حق التعليم لكل طبقات المجتمع والزامية ومجانبة التعليم الابتدائي<sup>(٣)</sup>.

### ثانياً : التمييز العنصري في المعاملة :

إن المقصود بالتمييز العنصري هو عدم المساواة بين المواطنين في المعاملة وعدم تكافؤ الفرص إذ يعد الوضع تمييزاً إذا تم التعامل في موضوع معين بعدة طرق تختلف من شخص إلى آخر.

يلحظ ان هناك ترابطاً وثيقاً بين مبدأ المساواة ومبدأ عدم التمييز إذ يمثلان وجهين لعملة واحدة فحيث تكون هناك مساواة بين جميع المواطنين لا يوجد التمييز وبالعكس إذ أن عدم وجود المساواة يؤدي إلى وجود التمييز بين المواطنين وللآثار السلبية التي يتركها التمييز العنصري على الإنسان بصفة خاصة وعلى المجتمع بصورة عامة فقد تم حضر جميع أشكاله من قبل المجتمع الدولي<sup>(٤)</sup>.

وقامت الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لعام (١٩٦٥م) بوضع تعريف للتمييز العنصري بأنه : " هو أي تمييز، أو استثناء، أو تقييد، أو تفضيل يقوم على أساس العرق، أو اللون، أو النسب، أو الأصل القومي، أو الأثني ويستهدف تعطيل أو عرقلة الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية، أو التمتع بها وممارستها..."<sup>(٥)</sup>، ولتأكيد مبدأ عدم التمييز العنصري تم النص عليه في الميثاق والإعلانات والاتفاقيات الدولية وفي جميع الدساتير الدول العالم وذلك بحظر جميع أشكال التمييز حيث تضمن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن

(١) ينظر نص المواد (٢١-٢-١) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ .

(٢) ينظر نص المادة (٢) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ .

(٣) ينظر نص المادة (١٣) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦ .

(٤) د. محمد يوسف علوان - د. محمد خليل موسى ، مصدر سابق ، ص ١٢١ .

(٥) ينظر نص المادة (١/ الفقرة ١) الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لعام ١٩٦٥ الموقع الإلكتروني [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org) تم زيارة الموقع بتاريخ ٢٠٢٠/٦/٣ .

للإنسان الحق في التمتع بكافة حقوقه دون أي نوع من أنواع التمييز بسبب العنصر، أو اللون، أو الجنس، أو الدين، أو التمايز الاجتماعي...<sup>(١)</sup>.

كذلك تم حظر التمييز في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية حيث أشار إلى حظر التمييز بجميع أنواعه وفقا للأسس التي جاء بها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وتم التأكيد على حق الإنسان في الانتخابات و مباشرة الشؤون العامة والحق في تولي الوظائف العامة دون تمييز بين المواطنين<sup>(٢)</sup>.

كما وتضمن العهد مبدأ المساواة امام القانون حيث نص على " الناس جميعا سواء امام القانون ويتمتعون دون تمييز بحق متساو في التمتع بحمايته... " <sup>(٣)</sup>.

### ثالثاً : إساءة استعمال السلطة

يتأثر مبدأ تكافؤ الفرص بشكل كبير بالادارة العامة، فاذا كانت تراعي معيار الكفاءة والتفوق في التعيين بالوظائف العامة فان ذلك سيحقق تكافؤ الفرص والمساواة بين جميع المواطنين أما إذا كانت قائمة على الولاءات والطائفية والمحسوبية فان ذلك سوف يؤدي الى هدر الكفاءات داخل المجتمع وقتل روح المنافسة في تولي الوظيفة العامة، وتكون السلطة على مظهرين<sup>(٤)</sup>:

**المظهر الأول :** وهو يتمثل بسلطة الافراد على غيرهم حيث يسود هذا المظهر في القطاع الخاص ويتبلور ذلك من خلال سلطة مدير المصنع على العاملين في المصنع الذي يكون متحكماً في التوظيف والترقية.

**المظهر الثاني :** يتمثل بسلطة الدولة والتي تتركز بالدرجة الاساس على سلطة الادارة العامة وان هذه السلطة لا تقتصر على الافراد فقط بل تمتد لتشمل كافة الجماعات داخل المجتمع حيث صار لبعض القيادات في السلطة التأثير على حياة الافراد.

لقد مرت السلطة بعدة مراحل حتى تبلورت بالشكل الذي نراه في الوقت الحاضر وذلك بتركيز السلطة في يد الدولة حيث كانت في نشأتها الاولى بشكل امتيازات لبعض الأفراد أتاحت لهم الامكانية والفرصة من التأثير في حياة الآخرين ففي العصور القديمة كان المجتمع مقسماً الى طبقات حيث كان العبيد هم في الطبقة الدنيا وكانوا محرومين من جميع الحقوق وفي العصور الوسطى التي ساد فيها الاقطاع تم منع المزارعين من حرية التنقل وكانت بعض الحرف والاعمال التجارية مقتصرة على فئة معينة من المجتمع وظل هذا الوضع حتى اعلان الثورة الفرنسية في عام (١٧٨٩م) حيث أن هذه الثورة ارتكزت على ثلاثة أسس : وهي الحرية والمساواة والاخاء،

(١) ينظر نص المادة (٢) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ .

(٢) ينظر نص المواد (٢-٢٥) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ .

(٣) ينظر نص المادة (٢٦) مصدر نفسه .

(٤) د. شحاته ابو زيد شحاته ، مصدر سابق ، ص ١٤٠ .

وبتطبيق هذه الاسس وخاصة المساواة بين الجميع نكون أمام حقبة جديدة في مجال حقوق الإنسان: وهي القضاء على الامتيازات الطبقية بين افراد المجتمع الواحد وبذلك تكون الثورة الفرنسية قد وضعت اللبنة الاولى في مجال تحقيق تكافؤ الفرص بين المواطنين وإلغاء نظام الولاءات والمحسوبية والتمايز الطبقي وبعد نشأة منظمة الامم المتحدة عام (١٩٤٥ م) أخذت على عاتقها مهمة تحقيق المساواة بين الجميع والقضاء على التمايز الطبقي الذي تمارسه السلطات المختصة في الدولة حيثُ جاء الاعلانُ العالمي لحقوق الانسان لعام (١٩٤٨ م) والعهدين الدوليين للحقوق الدينية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عام (١٩٦٦ م) بعدد من القواعد والتي صارت من القواعد القانونية الدستورية لمعظم الدول إلا أن كل ذلك لم يقض على ظاهرة إساءة استخدام السلطة في التعيين بالوظائف العامة<sup>(١)</sup>.

(١) د. عبد الحميد متولي ، نظرات في انظمة الحكم في الدول النامية ، مصدر سابق ، ص ٢١٥.