



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم القانون

الضمانات الدستورية لحق الإنسان في تولي الوظائف العامة في العراق (دراسة مقارنة)

رسالة قدمها

عدنان علي ماجد جبير الجبير

إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا وهي جزء من متطلبات

نيل شهادة الماجستير في القانون العام

إشراف

الأستاذ المساعد الدكتور

عامر زغير محيسن

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ قَالَ أَجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ

الْأَرْضِ ۖ إِنَِّّي حَفِيزٌ عَلِيمٌ ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة يوسف . . الآية ٥٥

والإسراء

إلى الذين وضع الله لهما منزلة في كتابه العزيز وقال :

((وَخَفِضْ لَهُمَا جَنَاحَ الذُّلِّ مِنَ الرَّحْمَةِ وَقُلْ رَبِّ ارْحَمْهُمَا كَمَا

رَبَّيَانِي صَغِيرًا)) سورة الإسراء: الآية ٢٤ .

أبي رحمه الله وأمي الغالية أطل الله في عمرها وأبقاها.

وإلى أخوتي وأخواتي ... حبا واحتراما.

وإلى سندي ورفيقة دربي الأمانة ... أم أولادي ... وإليكم يا

رياحين حياتي (يوسف و ياسين و محمد علي) .

أهدي ثمرة جهدي المتواضع.

والبحر

شكر وحر فاه

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف الخلق (محمد) وعلى آل بيته الطاهرين ، وبعد :

فقد أنعم الله علي بفضلله ومكنني من إتمام كتابة هذه الرسالة ، فلا يسعني إلا أن أتقدم بشكري وتقديري إلى الذين لولاهم ما كان لهذه الرسالة أن تكون بالصورة التي هي عليها اليوم ، فالشكر بعد الله لمن بذل جهداً أو أسدى نصحاً أو أتحف بدعاء ، وجزاهم الله عني خيراً ، ورحم الله أستاذنا الدكتور عصام العطية وعوضه الجنة وأشهد الله أنني لم أر منه الا خيراً فقد كان نعم المعلم الناصح ونعم الأب .

ويسعدني أن أتقدم بالشكر الجزيل والامتنان الكبير لأستاذي الفاضل الدكتور عامر زغير محسن الذي تفضل علي بتدريسي في مرحلة البكالوريوس ومن ثم شرفني بالإشراف على رسالتي في الماجستير فأسهم بجرصه وإخلاصه الكبير في انجازها بالصورة الأفضل ، أسأل الله عز وجل بحق رسوله الكريم (صلى الله عليه وآله وسلم) أن يمن عليه بالصحة والأمان وأن يمنحه سعادة الدنيا والاخرة .

وأقدم بالشكر والعرفان الى أساتيذي في قسم القانون العام بمعهد العلمين للدراسات العليا لما بذلوه من جهد ، وما أفاضوا به علي من غزير علمهم ، وأخص بالذكر منهم أستاذي الفاضل الدكتور عباس عبود الخزرجي الذي لم يبخل علي في توجيهاته ونصحه طيلة مدة الدراسة ، فجزاه الله عني خير الجزاء .

ويطيب لي أن اتقدم بالشكر والامتنان لمقومي الرسالة اللغوي والعلمي لجهودهم العلمية التي بذلوها في تصويب الرسالة لغويا وعلميا وكذلك أعبر عن الشكر الجزيل للسادة الأفاضل في لجنة المناقشة الذين تجشموا عناء القراءة الفاحصة والحضور أملاً أن تكون آراؤهم نبراساً هادياً وحافزاً لي على طريق العلم ومواصلة البحث .

واتوجه بشكري وتقديري إلى جميع العاملين في مكتبي العتبتين الحسينية والعباسية لما قدموه لي من مساعدة متميزة ولما رأيته فيهم من أخلاق كريمة وليس بمجديد عليهم فهذا ديدن من يعمل عند أهل بيت النبوة .

ولابد ايضا في هذا المقام من كلمة شكر وعرفان إلى جميع العاملين في دار الكتب والوثائق العراقية ومكتبة كلية الحقوق في جامعة النهرين ، ومكتبة كلية القانون في جامعة بغداد ، ومكتبة كلية القانون في جامعة بابل ، ومكتبة كلية القانون في جامعة كربلاء المقدسة ، وأخيراً أقدم شكري وامتناني إلى كل من كانت له يد عون في إنجاز هذا العمل ، وأسأل الله (عز وجل) أن يجعله خالصاً لوجهه الكريم ونافعاً لعباده .

والله ولي التوفيق

المحتويات

الموضوع	الصفحة
الآية ، الإهداء ، الشكر والعرفان ، المحتويات	أ - ز
المقدمة	٣-١
المبحث التمهيدي التعريف بالموظف العام وعلاقته بالدولة	٢١-٤
المطلب الاول : التعريف بالموظف العام	٤
الفرع الاول : مفهوم الوظيفة العامة	٤
الفرع الثاني : مفهوم الموظف العام	٨
المطلب الثاني : الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف العام بالدولة	١٦
الفرع الاول : علاقة الموظف العام بالدولة هي علاقة عقدية	١٦
الفرع الثاني : علاقة الموظف العام بالدولة هي علاقة تنظيمية	١٩
الفصل الاول الجهاز المركزي للخدمة المدنية	٦٠-٢٢
المبحث الاول : التطور التاريخي للأجهزة المركزية للخدمة المدنية	٢٣
المطلب الاول: التطور التاريخي للأجهزة المركزية للخدمة المدنية في التشريعات المقارنة	٢٤
الفرع الاول : التطور التاريخي للأجهزة المركزية للخدمة المدنية في التشريعات الفرنسية	٢٤
الفرع الثاني : التطور التاريخي لأجهزة الخدمة المدنية في التشريعات المصرية	٢٥
المطلب الثاني : التطور التاريخي لأجهزة الخدمة المدنية في التشريعات العراقية	٢٨

٢٨	الفرع الاول : أجهزة الخدمة المدنية في العراق منذ تاريخ ١٩٢١ لغاية ١٩٥٦
٣٣	الفرع الثاني : أجهزة الخدمة المدنية في العراق منذ تاريخ ١٩٥٦ لغاية ٢٠٠٣
٣٦	الفرع الثالث : أجهزة الخدمة المدنية في العراق منذ تاريخ ٢٠٠٣ لغاية الوقت الحاضر
٣٩	المبحث الثاني : النظام القانوني للجهاز المركزي للخدمة المدنية
٣٩	المطلب الاول : النظام القانوني للجهاز المركزي للخدمة المدنية في الدول المقارنة
٣٩	الفرع الاول : النظام القانوني للجهاز المركزي للخدمة المدنية في فرنسا
٤١	الفرع الثاني : النظام القانوني للجهاز المركزي للخدمة المدنية مصر
٤٤	المطلب الثاني : النظام القانوني للجهاز المركزي للخدمة المدنية في العراق
٤٥	الفرع الاول : تشكيل مجلس الخدمة العامة الإتحادي وتبعيته القانونية
٥٥	الفرع الثاني : اختصاصات مجلس الخدمة العامة الاتحادي
١١٧-٦١	الفصل الثاني المبادئ الدستورية في تولي الوظائف العامة
٦١	المبحث الاول : مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة
٦٢	المطلب الاول : التعريف بمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة
٦٢	الفرع الاول : التطور التاريخي لمبدأ المساواة
٦٥	الفرع الثاني : تعريف مبدأ المساواة
٧١	الفرع الثالث : الأساس القانوني لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة
٨٠	المطلب الثاني: مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة في التشريعات العراقية والمقارنة
٨١	الفرع الأول : شروط تولي الوظيفة العامة

٩٢	الفرع الثاني : الإستثناءات التي ترد على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة
١٠١	المبحث الثاني : مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة
١٠٣	المطلب الاول : معيار تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة (امتحانات التوظيف)
١٠٣	الفرع الاول : مفهوم امتحان التوظيف
١٠٦	الفرع الثاني : ضمانات امتحان التوظيف
١٠٨	المطلب الثاني : إمتحانات التوظيف في تشريعات الدول المقارنة والتشريعات العراقية
١٠٩	الفرع الأول : امتحانات التوظيف في بعض التشريعات المقارنة
١١٣	الفرع الثاني : امتحانات التوظيف في العراق
١٢٤-١١٨	الخاتمة
١٣٥-١٢٥	المصادر

المقدمة

أولاً : التعريف بموضوع البحث وأهميته :

تمارس الإدارة نشاطها بنجاح بإعتمادها على كفاءة الموظفين ، فالموظف هو أداة الإدارة في ممارسة أنشطتها المختلفة ، ومن هنا جاءت الأهمية في اختيار الكوادر الكفوءة لشغل الوظائف العامة .

بيد أن اختيار هذه الكوادر يجب أن يكون على وفق أسس قانونية دقيقة أسس لها الدستور بحيث تضمن للجميع الحصول على فرصة التوظيف المناسبة كل حسب مؤهلاته لإشغال الوظائف العامة على وفق الشروط المطلوبة وعلى وفق مبدأ المساواة ، فالموظف العام مرآة الإدارة ، فإن صُلِحَ اختيار الموظف صِلَتْ الإدارة بكاملها كون الموظف يعد من أهم وسائل الإدارة لممارسة نشاطها ، فالإدارة لا تتصرف إلا عن طريق موظفيها .

فضلا عن أن العدل بين المواطنين من أهم الأسباب التي تنمي ولاء المواطن لبلده ولتحقيق كل ذلك لابد من وجود الجهة التنظيمية (مجلس الخدمة العامة الاتحادي) التي تضطلع بهذه المهمة تخطيطا وإشرافا وتنفيذا ورقابة وصولا إلى هيكل وظيفي متوازن من حيث الاعداد والاختصاصات مع الأنشطة والواجبات والخدمات المؤداة مع مراعاة التطور المستمر للوظيفة العامة .

وانطلاقا من هذه الأهمية انطلقت فكرة البحث في موضوع الضمانات الدستورية لحق تولي الوظائف العامة في العراق .

ثانياً : مشكلة البحث :

تتمثل مشكلة البحث في وجهين : الأول وهو هل أولى المشرع الدستوري العراقي حق تولي الوظائف العامة ضمانات دقيقة وكافية يمكن

أن تستند عليها السلطة التشريعية في إصدار القوانين التي تكفل حق الجميع في تولي الوظائف العامة ؟ ، أما الوجه الثاني فيتمثل بالتساؤل عن الآليات التي يجب أن تتبعها الإدارة لتحقيق هذه الضمانات .

ثالثاً : منهجية البحث :

سوف نتبع في دراستنا لموضوع الضمانات الدستورية لحق تولي الوظائف العامة في العراق المنهج التحليلي عن طريق تحليل آراء الفقه القانوني المتعلقة بالنصوص الدستورية والتشريعية بهذا الخصوص، فضلاً عن استعمال المنهج المقارن وذلك بمقارنة النصوص الدستورية والتشريعية بخصوص الضمانات موضوع البحث لكل من فرنسا ومصر بالنصوص الدستورية والتشريعية العراقية بهذا الخصوص، حيث أن فرنسا ومصر من الدول المتطورة في مجال الوظيفة العامة ، وسنعمد المنهج التاريخي عن طريق استعراض تاريخي للوظيفة العامة في الدول المقارنة والعراق .

رابعاً : هيكلية الدراسة :

من أجل توضيح موضوع الدراسة بأبعاده كافة فضلنا تقسيمه على فصلين يتضمن الفصل الأول بحث الضمانات العضوية والمتمثلة بالجهاز المركزي للخدمة المدنية وقمنا بدراسة التطور التاريخي لأجهزة الخدمة المدنية في المبحث الأول ثم النظام القانوني لهذه الأجهزة في المبحث الثاني .

وقد خصصنا الفصل الثاني من هذه الدراسة للحديث عن الضمانات الموضوعية والمتمثلة بالمبادئ الأساسية التي تحكم تولي الوظائف العامة عن طريق دراسة مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة في المبحث الأول ودراسة مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة في المبحث الثاني.

وكان لا بد من أن نسبق هذه الفصلين بمبحث تمهيدي للتطرق إلى موضوع له أهميته في دراسة الضمانات الدستورية لحق الانسان في تولي الوظائف العامة وهو التعريف بالموظف العام وعلاقته بالدولة ليكون مرتكزا لنا حول مدى تحقق الضمانات الدستورية لتولي الوظائف العامة في النظام القانوني العراقي وقد ختمنا دراستنا هذه بمجموعة من النتائج والمقترحات .

والله ولي التوفيق .