

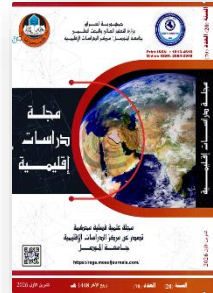


مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة (دراسة مقارنة)

د. زهراء هشام إبراهيم الفزاز

مدرس/ كلية الحقوق/ جامعة الموصل/ العراق.

zahraah.hisham@uomosul.edu.iq



الملخص

فكرة البحث: مبدأ المساواة يعد من المبادئ الدستورية، وأساساً يقوم عليه أي مجتمع ديمقراطي، فهو قاعدة رئيسية يقوم عليها النظام الإداري في الدولة، فمن خلال المساواة يتاح لكل مواطن الحق على قدم المساواة فرص تولي الوظائف العامة في دولته، فلا يحق التفرقة أو التمييز بين مواطني الدولة في تقلد الوظائف العامة إلا لأسباب تتعلق بالجدارة والكفاءة والقوة على تولي تلك الوظائف والقيام بأعبائها.

الهدف: يهدف البحث الحالي إلى توضيح مفهوم مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، وبيان أساسه الدستوري والتشريعي في الدول محل المقارنة، ومدى انعكاس النصوص الدستورية والتشريعية على شروط وطرق تولي الوظائف العامة.

المنهجية: تم اعتماد المنهج التحليلي المقلن في البحث الحالي، وذلك من خلال قراءة النصوص القانونية لتحديد الأساس القانوني الدستوري لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، وبيان مدى ترسخ مبدأ المساواة في التشريعات المقارنة (التشريع العاقي، والتشريع البحريني).

النتائج: من النتائج التي تم الوصول إليها، أن مبدأ المساواة أساس لكل تنظيم دستوري ديمقراطي نصت عليه دساتير الدول بهدف توفير الحماية الدستورية للأفراد ممن هم في مراكز قانونية متشابهة، وتحقيق تكافؤ الفرص بين أبناء الوطن الواحد اللذين تجمعهم نفس الشروط العامة.

الخلاصة: خلص البحث الحالي إلى أن مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة يعد مبدأً أساسياً وحقاً مشروعاً يقوم عليه النظام الإداري بما يملكه من سلطة تقديرية في المفاضلة على من تنطبق عليهم الشروط القانونية لاختيار الموظف الأكفأ لتحقيق المصلحة العامة، وعلى الرغم من ذلك توجد عدة تحديات تواجه السلطة الإدارية في تطبيق مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة على أرض الواقع.

معلومات الأرشفة

الاستلام: ٢٠٢٦/٨/٢٦

المراجعة: ٢٠٢٦/٩/١٦

القبول: ٢٠٢٦/٩/٢٨

النشر الإلكتروني: ٢٠٢٦/١٠/١

المراسلة

م. د. زهراء هشام إبراهيم الفزاز

الكلمات المفتاحية

مبدأ المساواة، الوظائف العامة مبدأ المساواة في التشريعات المقارنة، القانون الدستوري .

الاقتباس

الفزاز، زهراء، ه. إ. (٢٠٢٦).

مبدأ المساواة في تولي الوظائف

العامة (دراسة مقارنة). مجلة دراسات

إقليمية. ٢٠(٧٠). ٣١٨-٢٨٣.

<https://doi.org/10.33899/rsj.v20i70.64872>



© Authors, 2026, Regional Studies Center, University of Mosul. This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)



The Principle of Equal Access to Public Employment: A Comparative Study

Dr. Zahraa H. Ebrahim ALkzzaz

Lect./College of Law/ University of Mosul/ Iraq.

zahraah.hisham@uomosul.edu.iq

Article Information

Received: 26/8/2026

Revised: 16/9/2026

Accepted: 28/9/2026

Published: 1/10/2026

Corresponding

Zahraa H. Ebrahim

ALkzzaz

Keywords

The principle of equality, public office, the principle of equality in comparative legislation, constitutional law.

Citation

ALkazzaz, Z. H., E. (2026).

The Principle of Equal

Access to Public

Employment: A

Comparative Study.

Regional Studies Journal.

20(70).283-318.

<https://doi.org/10.33899/rsj.v20i70.64872>

Abstract

Research Idea: The principle of equality is a fundamental constitutional principle and a cornerstone of any democratic society. It also underpins the administrative system of the state by guaranteeing every citizen an equal opportunity to access public employment. Accordingly, citizens may not be discriminated against in access to public employment except on grounds of merit, competence, and the ability to perform the duties of the position.

Objective: This research aims to clarify the concept of equality in access to public employment, identify its constitutional and legislative foundations in the countries under comparison, and examine the extent to which these provisions are reflected in the conditions and procedures governing access to public employment.

Methodology: The research adopts a comparative and analytical approach by examining relevant legal provisions to identify the constitutional and legal foundations of equality in access to public employment and assess the extent to which this principle is embedded in Iraqi and Bahraini legislation.

Results: The findings show that equality is a cornerstone of every democratic constitutional system. Constitutions have enshrined this principle to protect individuals in comparable legal positions and ensure equal opportunities for citizens subject to the same general conditions.

Conclusion: The research concludes that equality in access to public employment is a fundamental principle and a legitimate right underpinning the administrative system. It is implemented through the administration's discretionary power to select the most qualified candidate who satisfies the applicable legal requirements and thereby serves the public interest. Nevertheless, the administrative authority faces several challenges in applying the principle of equality in practice.



© Authors, 2026, Regional Studies Center, University of Mosul. This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة كان ومازال غاية سامية تسعى إليه الشعوب الحرة، حيث جندت الدول جميع إمكانياتها الدستورية والتشريعية للوصول إلى الغاية المنشودة والمتمثلة في تحقيق مبدأ المساواة عن طريق تطبيق مبدأ العدالة والشفافية في تقلد الوظائف العامة، لذا أضحت الوظيفة العامة وشاغليها اليوم محطة اهتمام من قبل جميع دول العالم والمتطلع إلى تحقيق العدالة، سواء على المستوى العالمي أو على المستوى الإقليمي أو حتى على المستوى الداخلي لكل دولة، فضلاً عن ذلك يدخل مبدأ المساواة في الحقوق والمزايا المالية (الراتب، الترفيع، العلاوة) وكذلك الواجبات الوظيفية، ولا تكون المساواة مطلقة في شغل الوظائف العامة بل إنها مساواة تقوم على أساس تساوي الفرص لمن تتوفر فيهم شروط شغل الوظيفة العامة، وحينئذ تتم المفاضلة على أسس الموضوعية، وأن من أصعب ما يواجه مبدأ المساواة اليوم هو وجود فجوة بين المبادئ الدستورية وبين تطبيق مبدأ المساواة على أرض الواقع. ولتحقيق هذا المبدأ، صار لزاماً على النظم الإدارية أن تَفْعَلَ وتطبق الأنظمة والقوانين الخاصة بالوظيفة العامة التي جاءت بها الدساتير والتشريعات، ومن أجل ذلك جاء اختيارنا لبحث موضوع مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة.

هدف البحث: يهدف البحث الحالي إلى توضيح مفهوم مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، وبيان أسسه الدستوري والتشريعي في الدول محل المقارنة، ومدى انعكاس النصوص الدستورية والتشريعية على شروط وطرق تولي الوظائف العامة.

أهمية البحث: تكمن أهمية البحث في أنه يقدم إطار قانوني لترسيخ مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة من خلال التعرف على ما يأتي:

١. مفهوم مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة والأساس القانوني له، وبيان الفرق بين المساواة القانونية والمساواة الفعلية.

٢. البحث في التشريعات المقارنة، من خلال توضيح المفاهيم الدستورية والتشريعية ودورها في ضمان التطبيق الفعلي لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة.

٣. الكشف عن بعض التحديات التي تواجه عدم تطبيق مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة في العراق. **إشكالية البحث:** تتلخص إشكالية البحث في التحقيق عن مدى قدرة الأسس الدستورية والتشريعية على ترسيخ مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، وانعكاساته على متطلبات وشروط التعيين، والحقوق المالية والامتيازات الوظيفية من جهة، وعلى واجبات الموظفين التي يفترض أن تكون موزعة فيما بينهم على أساس مبدأ المساواة وعدم التمييز وتكافؤ الفرص من جهة أخرى، أيضاً بيان مدى خضوع عملية التعيين في

الوظائف العامة للأسس القانونية في كلا القانونين العراقي والبحريني (كأحد قوانين منطقة دول الخليج العربي) بوصفهما أنموذجين للقوانين التي نصت على مبدأ المساواة في الوظائف العامة. عليه، فإن البحث الحالي سيجيب عن السؤالين الآتيين:

س ١: ما الأساس القانوني المعتمد لترسيخ مبدأ المساواة في الوظائف العامة؟

س ٢: ما مدى خضوع التعيين في الوظائف العامة للأسس القانونية، وما تحدياتها على أرض الواقع؟

فرضية البحث: ينطلق البحث من الفرضيتين الآتيتين:

١. إن المشرع العراقي قد أرسى أساساً دستورياً وتشريعياً لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة من خلال تكريس تلك المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين، ويستند ذلك على مدى كفاية القواعد القانونية المنظمة للتعيين في الوظائف العامة، كما يتوقف ذلك على حسن تطبيق النصوص القانونية.

٢. على الرغم من خضوع الوظائف العامة لمبدأ المساواة والاستحقاق، إلا أن تطبيقها يواجه تحديات عدة، مما يثير الاستفسار عن مدى كفاية الضمانات القانونية الحالية في تطبيق عدالة التعيين على أساس موضوعي وعادل.

منهجية البحث: تم اعتماد المنهج التحليلي المقارن في البحث الحالي، وذلك من خلال قراءة النصوص القانونية لتحديد الأساس القانوني الدستوري لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، وبيان مدى ترسخ مبدأ المساواة في التشريعات المقارنة (التشريع العراقي، والتشريع البحريني) على اعتبار أن كل من الدستور العراقي النافذ (٢٠٠٥) والدستور البحريني (٢٠٠٢) المعدل حديثاً، مع إمكانية الإشارة الى تشريعات أخرى كلما لزم البحث في الموضوع.

هيكلية البحث: إن البحث في موضوع مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة سيتم وفقاً للهيكلية الآتية:

المبحث الأول: إطار مفاهيمي لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة.

المطلب الثاني: الأساس القانوني لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة.

المطلب الثالث: المساواة القانونية والمساواة الفعلية في تولي الوظائف العامة.

المبحث الثاني: مظاهر مبدأ المساواة في شروط تولي الوظائف العامة وحقوقها وواجباتها وأهم التحديات.

المطلب الأول: شروط تولي الوظائف العامة وطرق اختيار الموظف العام.

المطلب الثاني: مظاهر المساواة في تولي الوظائف العامة.

المطلب الثالث: المساواة القانونية في حقوق وواجبات الوظائف العامة.

المبحث الاول

إطار مفاهيمي لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

يختلف تحديد فكرة مبدأ المساواة، باختلاف الأسس التي يقوم عليها، فكل إنسان يسوغ فكرة المساواة طبقاً للفكرة أو المناسبة التي يراها مناسبة لتطبيقها، وأن كل نظرية تسوغ وجودها واتفاقها مع فكرة أو مبدأ، فلا بد أن تكون طبقاً للغاية التي تنتظر لها هذه النظرية، فمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة مبدأ جوهري، يقوم على أساس الجدارة والكفاءة، التي هي أساس تولي الوظائف العامة، ويظهر هذا المبدأ في جانبين، أولهما: الجانب السلبي، ومفاده أنه يتمتع على المشرع وعلى السلطات اتخاذ أية إجراءات من شأنها التمييز بين المتقدمين لشغل الوظيفة العامة، استناداً لاعتبارات سياسية أو دينية أو عرقية أو الأصل أو الجنس أو أي سبب آخر، وثانيهما: الجانب الإيجابي، ومؤداه أنه ليس بجائز للسلطات المختصة بالتعيين أن تأخذ بعين الاعتبار أية عناصر أخرى خلاف الكفاءة والجدارة عند تقليد الوظيفة، وعليه سنتناول في هذا المبحث مفهوم مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة أولاً، ثم أساسه القانوني ثانياً. ثم التمييز بين المساواة القانونية والفعلية ثالثاً.

المطلب الاول

مفهوم مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

المساواة لغةً مشتقة من الفعل سوى، والسواء لغة هو العدل، ساواه: ماثله وعادله، و(ساوى) هذا بذاك: رفعه حتى بلغ قدره ومبلغه، و(ساوى) بينهما: جعلهما يتماثلان ويتعادلان (الرازي، ١٩٩٩، ٣٢٣-٣٢٤). واصطلاحاً: أن يتساوى الناس جميعاً في الحقوق والواجبات دون تفرقة أو تمييز بسبب جنس أو طبقة أو مذهب أو عصبية أو حسب أو نسب أو مال... الخ.

ويعد مبدأ المساواة، المبدأ الدستوري الأساسي الذي تستند إليه جميع الحقوق والحريات في الوقت الحاضر، والذي يتصدر جميع إعلانات الحقوق العالمية والمواثيق الدستورية، وقد جعل المفكرون من المساواة المفتاح الرئيسي للوصول إلى الديمقراطية الحقيقية وكفالة الحرية (عبد الله، ١٩٩٢، ٣٢٦)؛ فالمساواة أساس لا غنى عنها، فهي قيمة أساسية في مجال تطبيق الحريات، بل تعد ركيزة لكل الحريات، وقاعدة هامة لتحقيق العدالة في المجتمع (متولي، ١٩٧٤، ٦٥).

ويقوم مبدأ المساواة على خمسة أساسيات، المساواة أمام القانون، المساواة أمام القضاء، المساواة أمام المرافق العامة، المساواة أمام الاعباء العامة، والمساواة في تولي الوظيفة العامة، ويقصد بالمساواة أمام



الوظائف العامة "أن يتساوى جميع المواطنين في تولي الوظائف العامة، عبر معاملتهم نفس المعاملة من حيث المؤهلات والشروط المطلوبة لشغل كل وظيفة، ومن حيث الحقوق والمزايا، وكذا الالتزامات الوظيفية"^(١). ويعرف بعض الفقه هذا المبدأ بأنه "ألا تميز فئة من المواطنين على فئة أخرى في تقلد وظائف الدولة، ولكن لا مساواة في هذا الشأن إلا بعد توافر كل ما يطلبه القانون من شروط ومؤهلات" (سيد، ٢٠٠٦، ١٢). وذهب رأي آخر إلى أنه "يعني أن يتساوى جميع الأفراد في تولي الوظائف العامة، وأن يُعاملوا نفس المعاملة من حيث المؤهلات والشروط المطلوبة قانوناً، فالمساواة في الوظائف تتحقق عندما تكون متاحة للجميع على السواء، متى توافرت فيهم الكفاءات المطلوبة، فلا تكون حكراً على فئة أو طائفة معينة" (الصالح، ٢٠١٥، ١٩١).

كما ترى وجهة نظر فقهية أن هذا المبدأ مفاده "ألا يتسبب اختلاف الأصل أو الجنس أو اللغة أو الرأي أو أي سبب آخر في استبعاد أحد الأفراد من تقلد وظيفة عامة، متى توافرت فيه شروط الالتحاق بها، أو أن تلتزم مؤسسات الدولة بعدم التمييز بين المواطنين في قبولهم بالوظائف العامة، طالما أنهم مستوفون للشروط المطلوبة قانوناً" (الرفاعي، ٢٠١٧)، (Slimane, 2026). وقيل أنه يُقصد به عدم احتكار فئة أو طائفة معينة للوظائف العامة، وبالتالي يحق كل مواطن في شغل الوظائف بالشروط التي يطلبها القانون (شحادة، ٢٠٠٢، ١٦٦)، (محمد، ٢٠١٩، ٤٧).

ولابد من الإشارة إلى إن المحكمة الاتحادية العليا العراقية قد أشارت إلى مبدأ المساواة في أحد أحكامها بقولها "أن العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة تطبيقاً لأحكام المادة (٢٢) /أولاً/ من الدستور، إلا أن ذلك الحق يجب أن يمارس في ضوء القانون وبما يحقق المصلحة العامة وتكافؤ الفرص، فالعراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز استناداً لأحكام المادة (١٤) من الدستور"^(٢)

^(١) تعريف هيئة التشريع والرأي القانوني البحرينية، ينظر: الصالح، ه. ع. (٢٠١٥). مبدأ المساواة في شغل الوظيفة العامة: دراسة تطبيقية. مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ٣(١٢). ١٧٧-٢٦٩.

<https://journal.kilaw.edu.kw/wp-content/uploads/2018/08/The-principle-of-equality-in-public-employment.pdf>.

<https://www.iraqfsc.iq/s.2020/page3>

^(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية، ١ / اتحادية / ٢٠٢٠:

كذلك أشارت المحكمة الدستورية البحرينية الى توضيح مبدأ المساواة بقولها "مبدأ المساواة أمام القانون على ما جرى به قضاء هذه المحكمة - يستهدف حماية حقوق المواطنين وحرياتهم في مواجهة صور التمييز التي تتال منها أو تقيد ممارستها، وهو بذلك يعد وسيلة لتقرير الحياة القانونية المتكافئة..."^(١). مما تقدم من وجهات نظر فقهية وعلى الرغم من اختلاف تعابيرها إلا انها تصب في ذات المعنى لمبدأ المساواة بأنه المبدأ الاساسي أو هو حجر الزاوية التي تبنى عليه كافة الحقوق السائدة ومنها الحق في تولي الوظيفة العامة وما يبنى عليه من أسس ومبادئ، والتي بمجملها تؤكد بأنه مهما كان الاختلاف سواءً دينياً أو لغوياً أو مذهبياً، أو عرقياً فلا تبرر التمييز في تولي الوظيفة العامة.

المطلب الثاني

الأساس القانوني لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

إن المساواة أمام القانون تعني المساواة في الحقوق الأساسية، المساواة في الحريات العامة، المساواة في الاعباء العامة، فالمساواة فكرة قانونية بمقتضاها أن يكون القانون واحداً بالنسبة للأفراد الذين ينتمون إلى مركز متماثل، وأن المساواة القانونية تعني تكافؤ الفرص، وهذا يتطلب من المشرع أن يسن تشريعات دون تمييز بين فرد وآخر، أو بين طبقة وأخرى (محمد، ١٩٩٩، ٣٠٣-٣٠٤)؛ ففي الدساتير العراقية المتعاقبة جاءت بصياغات شبه موحدة تؤكد جميعها على مبدأ المساواة بين العراقيين في الحقوق والواجبات العامة، دون أي تمييز على أساس الجنس أو الطائفة أو المذهب أو الدين أو اللغة، فبداية من القانون الاساسي^(٢) العراقي لعام (١٩٢٥)، الذي أكد على أن "العراقيون متساوون في الحقوق أمام القانون، ولا فرق بينهم بسبب القومية أو الدين أو اللغة"، وجاء فيه كذلك بأن "تضمن المساواة لجميع العراقيين في الحقوق والواجبات والحق في شغل والوظائف الحكومة بناءً على الكفاءة والأهلية دون تمييز، مع تحديد شروط استخدام الأجانب في الوظائف الحكومية".

وفي عام (١٩٥٨)، شهد العراق تغييراً جذرياً في النظام السياسي، من النظام الملكي إلى النظام الجمهوري وصدر دستور مؤقت^(٣) مؤلف من ٣٠ مادة، والذي نص على "تمتع جميع المواطنين بالمساواة أمام القانون في حقوقهم وواجباتهم العامة، وعدم جواز التمييز بينهم بناءً على الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة".

(١) حكم المحكمة الدستورية البحرينية، القضية رقم (٥٧/٣/د) لسنة (٥) قضائية، جلسة ٢٥ مايو ٢٠٠٩، أشار إليه د. بدر محمد عادل محمد، الحماية الدستورية لمبدأ المساواة في ضوء أحكام المحكمة الدستورية البحرينية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ١ مكرر، المجلد ٣٨، ٢٠٢٥، ص ٦٣٥.

(٢) ينظر المادتين (٦) و(٨) من القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

(٣) ينظر المادة (٩) من دستور العراق المؤقت لعام ١٩٥٨.

كذلك أكد الدستور المؤقت لعام (١٩٦٤)^(١)، على أن "جميع العراقيين متساوون أمام القانون في حقوقهم وواجباتهم، ولا يفرق بينهم بسبب جنسهم أو أصلهم أو لغتهم أو دينهم أو عقيدتهم". ونجد الأمر ذاته في دستور ١٩٧٠^(٢)، في الباب الثالث بعنوان "الحقوق والواجبات الأساسية"، بأن جميع المواطنين متساوون أمام القانون، ولا يجوز التمييز بينهم بسبب الجنس أو العرق أو اللغة أو الأصل الاجتماعي أو الدين وتكفل الدولة فرصاً متساوية لجميع المواطنين وفق ما يحدده القانون"، وتكرر ذلك في الباب الثاني المعنون بالحقوق الأساسية في المادة (١٢) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

وأخيراً جاء دستور العراق لسنة (٢٠٠٥) النافذ^(٣) ليؤكد على مبدأ المساواة بكل أنواعه وتطبيقاته، أي المساواة في الحقوق، ومساواة في تحمل الأعباء والتكاليف العامة، فقد أكد على المساواة بين جميع الأفراد من حيث الخضوع للقانون، فقد نص على أن "العراقيون متساوون أمام القانون دون التمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي" وكذلك أكد على تكافؤ الفرص بين جميع العراقيين، إذ نص على ما يلي: "تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين وتكفل الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك".

يتضح من مما سبق، أن الدستور العراقي النافذ احتوى على عدد كافٍ من النصوص التي تؤكد على مبدأ المساواة مع عدم النص بصورة صريحة على المساواة في تولي الوظيفة العامة أو النص على مبادئ أساسية لأشغالها لتحقيق المساواة القانونية بين الأفراد، ولا تفوتنا الإشارة إلى أن الدستور العراقي (٢٠٠٥) النافذ قد نص في المادة (١٠٧) "على تشكيل مجلس الخدمة العامة الاتحادي هو هيئة حكومية عراقية مستقلة الذي أنشأ وفقاً لقانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ والذي يهدف المجلس إلى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية، وتحقيق العدالة وتكافؤ الفرص في التعيينات والترقيات بعيداً عن المحاباة، وأن من أهدافه الأساسية ضمان مبدأ المساواة والشفافية للمؤهلين لشغل الوظائف العامة".

أما في مملكة البحرين، حرص ميثاق العمل الوطني البحريني^(٤) لعام ٢٠٠١ على التأكيد في العديد من بنوده على أن مبدأ المساواة كدعامة أساسية للمجتمع البحريني، وأن العدل أساس الحكم والمساواة، وأكد^(٥) على تكافؤ الفرص بين المواطنين دعائم المجتمع تكفلها الدول والمواطنين متساوون أمام القانون

(١) ينظر المادة (١٩) من دستور العراق المؤقت ١٩٦٤.

(٢) ينظر المادة (١٩) الفقرتين (أ)، (ب) من دستور العراق المؤقت ١٩٧٠.

(٣) ينظر المادتين (١٤، ١٦) من الدستور العراقي ٢٠٠٥ النافذ.

(٤) ميثاق العمل الوطني البحريني ٢٠٠١.

(٥) ينظر البند (أولاً) بعنوان (أهداف الحكم وإسسه) من الفصل الأول الذي بعنوان (المقومات الأساسية للمجتمع)، من ميثاق العمل الوطني البحريني لعام ٢٠٠١.

في الحقوق والواجبات، وعدم التمييز بينهم بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة، مع التأكيد (١) على أن شكل الدولة الدستوري يقوم على المساواة بين المواطنين ومراعاة مصالحهم.

أما الدستور البحريني (٢٠٠٢) (٢)، فقد تضمن الحماية الدستورية لمبدأ المساواة من خلال إدراجها في نصوص الدستور ثم إيجاد وسيلة فعالة لحمايته، وترتب على ذلك أن جاء الدستور البحريني المعدل لعام (٢٠٠٢)، متوافقاً مع الأسس والمبادئ التي تضمنها ميثاق العمل الوطني البحريني، بكفالة لمبدأ المساواة في العديد من نصوصه، فنص على أن "العدل أساس الحكم.... والمساواة.... وتكافؤ الفرص بين المواطنين دعائم للمجتمع تكفلها الدولة" (٣)، أي باعتبارها ركيزة أساسية للمجتمع البحريني ولا يقوم المجتمع إلا من خلالها، كما أكد الدستور البحريني على المساواة في تولى الوظائف العامة، إذ نص على أن "الوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها، ويستهدف موظفو الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة ولا يؤلى الأجانب الوظائف العامة إلا في الأحوال التي يبينها القانون"، وأكد في ذات المادة من أن "المواطنون سواء في تولي الوظائف العامة وفقاً للشروط التي يقرها القانون" (٤).

وفي مملكة البحرين يعد جهاز الخدمة المدنية هو المظلة التنفيذية والرقابية المركزية لإدارة الموارد البشرية وتطوير الوظيفة العامة في القطاع الحكومي، ويتولى الجهاز مسؤولية الإشراف على شؤون الموظفين المدنيين بالدولة لضمان تطبيق القوانين واللوائح بفاعلية وعدالة ومساواة (٥).

ومما تقدم يتبين لنا أن مبدأ المساواة في ضوء أساسه الدستوري ليس بمساواة فعلية أو حسابية، بل هي مساواة قانونية بحيث يملك المشرع السلطة التقديرية ولمقتضيات الصالح العام وضع ضوابط موضوعية تتحدد بها المراكز القانونية التي يتساوى بها الأفراد أمام القانون، بحيث إذا توافرت الشروط في طائفة من الأفراد وجب إعمال المساواة بينهم لتمثل مراكزهم القانونية، أما إذا انتفت التسوية بينهم بأن توافرت الشروط في بعضهم دون البعض الآخر كان لم تتوافر فيهم الشروط دون سواهم أي يمارسوا الحقوق التي تكفلها القانون لهم، وبالتالي تصبح المساواة غير ممكنة إلا إذا كان المخاطبون متواجدين في أوضاع متماثلة.

(١) أنظر البند (سابعاً) بعنوان (حق الشعب بالمشاركة في الشؤون العامة)، من الفصل الثاني من ميثاق العمل الوطني البحريني ٢٠٠١.

(٢) مملكة البحرين. (٢٠٠٢). دستور مملكة البحرين. المنامة: الحكومة البحرينية.

(٣) المادة (٤) من الدستور البحريني ٢٠٠٢ المعدل.

(٤) المادة (١٦ ف أ، ب) من الدستور البحريني ٢٠٠٢ المعدل.

(٥) في ١٥ مارس ١٩٨٢م صدر مرسوم بقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٨٢ بإنشاء مجلس الخدمة المدنية البحريني، وفي ١١ فبراير ١٩٩٦م صدر المرسوم رقم (٥) لسنة ١٩٩٦م وبموجبه تم تعديل التسمية ليصبح ديوان الخدمة المدنية، وفي ١٥ فبراير ٢٠٢١م صدر المرسوم رقم (١٢) لسنة ٢٠٢١م وبموجبه تم تعديل التسمية ليصبح (جهاز الخدمة المدنية) ويتبع مجلس الخدمة المدنية.

المطلب الثالث

المساواة القانونية والمساواة الفعلية في تولي الوظائف العامة

يعود التمييز بين الفكرتين الجوهريتين (المساواة القانونية والمساواة الفعلية في تولي الوظائف العامة) إلى فلاسفة اليونان القدماء وخاصة (أرسطو)، وكذلك يميز الفقه القانوني الحديث بين ما يعرف بالمراكز القانونية المتعددة، وحيث إن تقرير مبدأ المساواة القانونية لا يعني إقامة المساواة الفعلية بين الأفراد أو بين ذوي المراكز المتماثلة منهم، وذلك لأن المساواة القانونية تعني تكافؤ الفرص أو الإمكانات القانونية بين أصحاب المراكز القانونية المتماثلة ودون تمييز بين الأفراد على أساس تحكيمي أو غير موضوعي، وبناء على ذلك فهي لا تعني تكافؤ في فرص الإمكانات المادية أو الفعلية ولا تعني التغيير في الطبيعة التي تفرق بين الأفراد في القدرات والمواهب، حيث أن القدرات البشرية بين الأفراد قد اختلفت لدى الأفراد في المواهب، إذ قترت عند البعض وكانت كريمة لدى البعض الآخر (بدوي، ١٩٧٥، ٤٣٩).

وقد نتج عن ذلك تفاوت فعلي أو عدم مساواة في الظروف الواقعية، ولم يكن تقرير المساواة القانونية بين الأفراد ليمنع من استمرار عدم المساواة، بل تأكيد عدم المساواة الفعلية بينهم الناتجة عن اختلاف ظروفهم المادية والطبيعية، وبناء عليه، فإن المساواة القانونية لم تقض على الامتيازات الطبيعية التي وهبها الله إلى بعض عباده. ولذلك فإن هذا المبدأ يهدف إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من تكافؤ الفرص بين أصحاب الإمكانات المتكافئة أي الأفراد المتساوين في المراكز القانونية (الشرقاوي، ١٩٧٩، ٨٩) التي يقوم على أساسها التمييز بين المساواة القانونية والمساواة الفعلية، فطبقاً لمبدأ المساواة القانونية يكون الأفراد على سبيل المثال غير متساوين أمام التعيين في الوظائف العامة، وإنما يتساوى منهم فقط من يحمل نفس الشروط والمؤهلات (Jacobs, 2005, 4)، وهذا ما تؤيده المحكمة الاتحادية العليا العراقية.... وحيث إن الثابت فقهاً وقضاءً أن مبدأ المساواة أمام القانون لا يعني المساواة الحسابية أو المطلقة بين جميع الأفراد في الحقوق والمزايا المالية بصرف النظر عن مراكزهم القانونية أو طبيعة الأعمال التي يؤديونها، وإنما يعني خضوع المتماثلين في مراكزهم القانونية لمعاملة قانونية واحدة، دون تمييز تحكيمي، وإن هذا المبدأ لا يقوم إلا عند تماثل العناصر القانونية والواقعية التي يتحدد بها المركز القانوني للأفراد، أما إذا اختلفت هذه المراكز من حيث طبيعة الواجبات أو المسؤوليات أو شروط الخدمة أو المؤهلات أو طبيعة المخاطر أو مستوى التخصص أو الإنتاجية فإن اختلاف المعاملة القانونية أو المالية تبعاً لذلك لا يعد خروجاً على مبدأ المساواة متى استند إلى أسس موضوعية ومبررات معقولة ترتبط بمتطلبات المصلحة....^(١).

^(١) حكم المحكمة الاتحادية العليا العراقية، ١٢٥، اتحادية، ٢٠٢٦، قرار تفسير المواد الدستورية (١٦، ١٤)، بشأن حق المساواة في الوظائف العامة، بغداد، المحكمة الاتحادية العليا، بتاريخ ١٢/٤/٢٠٢٦.

وجاء كذلك في قرار اخر للمحكمة الاتحادية العليا العراقية "أن العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة تطبيقاً لأحكام المادة (٢٢/أولاً) من الدستور، إلا أن ذلك الحق يجب أن يمارس في ضوء القانون وبما يحقق المصلحة العامة وتكافؤ الفرص، فالعراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز استناداً لأحكام المادة (١٤) من الدستور، إلا أن تلك المساواة لا تعني انطباق القاعدة القانونية على كافة حتى أولئك الذين لم تتوافر فيهم شروط انطباقها، وإنما تسري على من توافرت فيه الامكانيات والشروط والمؤهلات التي تمكنه من الخضوع لأحكامها من دون الإخلال بصفة العمومية والتجريد التي يجب أن تتمتع بها تلك القاعدة" (١). وجاء في السياق ذاته حكم المحكمة الدستورية البحرينية في حكم لها "أن مبدأ المساواة وما يتضمنه من حماية متكافئة للحقوق جميعاً لا يقتصر على ما كفله الدستور من حقوق بل يمتد إلى ما يقرره القانون" (٢).

أما الصورة الثانية، وهي المساواة الفعلية (هي بحسب تصوير أرسطو فهي العدالة التبادلية أو التعويضية) (٣)، أي العدل الذي يسود علاقات الأفراد فيما بينهم، فيوازن بين المنافع أو الأداة المتبادلة وهي تخضع لمبدأ المساواة أيضاً، ولكن المساواة هنا فعلية وليست قانونية، فتقدر الأفعال أو الأشياء بالنسبة إلى قيمتها الموضوعية طبقاً لمعادلة حسابية، بغية وضع كل طرف في مركز مساو تجاه الآخر، فاندغام المساواة في الواقع نتيجة لاختلاف الظروف الطبيعية والمادية واتساع الهوية التي تفصل بين الأفراد، إذ أصبح أصحاب المواهب أكثر ثراء، بينما وقف الآخرون في مكانهم، وبمعنى آخر فإن الفوارق الطبيعية بين الأفراد حيث القوة الجسمية والعقلية جعلتهم لا يتساوون مطلقاً من حيث المكانة الاجتماعية والتي يستطيع أن يحتلها كل منهم، إذ ظهرت الفوارق بين الأفراد أولاً، ثم ازدادت اتساعاً بفعل نظام الوراثة الذي أدى بدوره إلى النظام الطبقي نتيجة لعدم تطبيق مبدأ المساواة بطريقة شفافة وديمقراطية، وفي النهاية أخذت الفوارق بين الطبقات تزداد اتساعاً وابتعاداً، لعدم تطبيق مبدأ الشفافية في تطبيق مبدأ المساواة (ثروت، ١٩٩٦، ٤٧). وهكذا انتهى الأمر بالمجتمعات التي طبقت المساواة القانونية البحتة إلى تقديس الثروة واتساع الهوية الفاضلة بين الأفراد وبين الطبقات، مما أدى في النهاية إلى تحطيم جوهر المساواة ومضمونها الحقيقي، وأصبح الهدف تحقيق المساواة الفعلية أو الواقعية بين الأفراد والطبقات وعدم الاكتفاء بالمساواة القانونية النظرية (عبد الله، ١٩٩٢، ٣٣١)، (محمد، ٢٠١٩، ٤٠).

<https://www.iraqfsc.iq/s.2020/page3>

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية، ١/ اتحادية/ ٢٠٢٠.

(٢) حكم المحكمة الدستورية البحرينية، القضية رقم (د/٣١/٠٣)، السنة ١ القضائية، جلسة بتاريخ ٢٦/أبريل/٢٠٠٤، أشار إليها د. بدر محمد عادل محمد، مصدر سابق، ص ٦١١.

(٣) ينظر: جعفر، أ. م. أ. (٢٠١١). التنظيم الدستوري للوظيفة العامة. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٤٥؛ عبد الكريم، ف. ح. (٢٠١٤). العدل وفكرة المساواة القانونية والمساواة الفعلية. بغداد: مجلس القضاء الأعلى.

<https://www.sjc.iq/view.2293/>

ومع ذلك ترى الباحثة أن المساواة التي يجب أن تطبق قولاً وفعلاً هي المساواة القانونية تطبيقاً لمبدأ سيادة القانون، وهذه المساواة التي تقر بوجود الشروط والمؤهلات القانونية التي تنطبق فعلاً على مجموعة اشخاص يملكون المواهب أو الكفاءة التي تتطلبها المشرع، مالم يوجد مانع قانوني يمنع شخص ما من التمتع بما حدده له القانون.

المبحث الثاني

مظاهر مبدأ المساواة في شروط تولي الوظائف العامة وحقوقها وواجباتها وأهم التحديات

يولي المشرع الإداري أحكاماً خاصة بتعيين الموظفين العموميين، فيحدد الشروط العامة الواجب توافرها فيمن يريد الالتحاق بالوظيفة العامة، فيبين طرق وأساليب اختيار الموظفين وكيفية المفاضلة بينهم عندما يتعدد المتقدمون لشغلها بحيث تكون عامة ومجردة لا تختص بفئة دون غيرها من الناس، فضلاً عن شمولها على مظاهر مبدأ المساواة في التعامل الوظيفي، وسوف نتناول هذا المبحث مطلبين متتاليين: الأول يتضمن شروط تولي الوظيفة العامة وطرق اختيار الموظف العام، والثاني يتضمن مظاهر المساواة في تولي الوظائف العامة.

المطلب الأول

شروط تولي الوظائف العامة وطرق اختيار الموظف العام

تختلف النظم القانونية المعاصرة في الطرق والشروط التي تطالبها للتعيين في الوظيفة العامة، ويرجع ذلك إلى الظروف والأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة فيها، وكقاعدة عامة توجد عدة شروط عامة مجردة لتولي الوظيفة العامة تتفق معظم النظم القانونية في العالم على اشتراطها للحصول على الوظيفة العامة، وسنوضح ذلك في فرعين: الأول يتضمن مظاهر مبدأ المساواة في شروط تولي الوظيفة العامة، والثاني يتناول مظاهر مبدأ المساواة في طرق اختيار الموظف العام.

أولاً: مظاهر مبدأ المساواة في شروط تولي الوظيفة العامة

تشتترط قوانين الخدمة المدنية عدداً من الشروط فيمن يرشح لتولي الوظائف العامة، وتهدف في مجملها إلى ضمان قدرة وكفاءة من سيعين في الوظائف العامة على القيام بأعبائها تحقيقاً للصالح العام. ومن الملاحظ أن معظم قوانين الدول ^(١) متفقة على هذه الشروط ومن ضمها قوانين الدولتين محل المقارنة، وهذا ما لاحظته الباحثة من خلال اطلاعها على تلك الشروط في بعض دول الخليج العربي، مثل

^(١) في المملكة العربية السعودية حددت المادة الرابعة من نظام الخدمة المدنية السعودي لسنة ١٣٩٧هـ شروط التوظيف، وهي: أن يكون سعودي الجنسية، دون تقريب في الجنسية أصلية أم اكتساباً إلا في بعض الوظائف مثل وظائف السلك الدبلوماسي، ووظائف السلك العسكري، أن يكون لائقاً صحياً، أن يكون حسن السيرة والأخلاق، شرط السن (١٧ سنة)، أن يكون حائزاً للمؤهلات التي تتطلبها الوظيفة، عدم صدور حكم بحد شرعي أو بالسجن بجريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ألا يكون قد سبق فصله من

المملكة العربية السعودية، سلطنة عمان، الامارات العربية المتحدة وغيرها، وكذلك وفي العراق فقد "حددت المادة السابعة من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل في العراق (جمهورية العراق، ١٩٦٠) الشروط الأساسية للتوظيف، وهي:

- **الجنسية:** أن يكون عراقياً، أو متجنساً ومر على حصوله على الجنسية العراقية خمس سنوات على الأقل.
 - **العمر:** أن يكون قد أكمل الثامنة عشرة من عمره، واستثناءً يُشترط إكمال السادسة عشرة من العمر للممرضة.
 - **السلامة الصحية:** أن يكون ناجحاً في الفحص الطبي وسالماً من الأمراض والعاهات الجسمية والعقلية التي تمنعه من أداء واجبات الوظيفة بقرار من جهة طبية مختصة.
 - **حسن السيرة:** ألا يكون محكوماً بجناية مخلة بالشرف أو جرائم تمس الكرامة، وأن يكون حسن الأخلاق والسمعة.
 - **المؤهلات العلمية:** توفر الشهادة الدراسية المطلوبة للوظيفة ووجود وظيفة شاغرة ضمن ملاك الجهة".
- أما في البحرين، فقد نص المشرع البحريني في "قانون الخدمة المدنية رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ (مملكة البحرين، ٢٠١٠) ^(١) في المادة رقم "١١ ما يلي: يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف التي يسري بشأنها هذا القانون ما يلي:
- أن يكون متمتعاً بالجنسية البحرينية.
 - أن يكون محمود السيرة حسن السمعة.
 - ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية.
 - ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بحكم قضائي أو بقرار تأديبي نهائي ما لم تمض على صدوره ثلاث سنوات على الأقل.
 - أن يكون مستوفياً لشروط الوظيفة.
 - ألا يقل السن عن سبع عشرة سنة.
 - متمتعاً باللياقة الصحية

خدمة الدولة لأسباب تأديبية؛ ذكر المشرع العماني تلك شروط التوظيف في المادة رقم (١٢) من قانون الخدمة المدنية العماني رقم (٢٠٠٤/١٢٠) وهي كما يلي: عماني الجنسية، حسن السيرة والسلوك، ألا يكون قد صدر ضده حكم نهائي في جنائية أو عقوبة، أن يكون مستوفياً اشتراطات شغل الوظيفة، أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة، أن يكون لائقاً طبياً؛ كذلك دولة الإمارات العربية المتحدة نصت المادة (٢١) من قانون الخدمة للحكومة الاتحادية رقم (٢٠٠١/٢١) على نفس الشروط التي نصت عليها دول الخليج الأخرى وهي المواطنة، السيرة الحسنة، الخ من الشروط الواجبة التي ينص عليها القانون.

^(١) قانون الخدمة المدنية المعتمد في مملكة البحرين هو مرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠، والذي صدر بإصدار قانون الخدمة المدنية، وتم تعديله لاحقاً بمرسوم بقانون رقم (٦٩) لسنة ٢٠١٤ ومرسوم بقانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٩.

- أن يجتاز الامتحان الخاص بشغل الوظيفة".

من ملاحظة الشروط التي نصت عليها القوانين المقارنة في أعلاه والواجب توافرها فيمن يتقلد الوظيفة العامة، نجد أنها شروط متقاربة ومتشابهة، وحرص المشرعان (العراقي، البحريني) على تضمين تلك الشروط بمظاهر مبدأ المساواة، وهذا ما سنبينه فيما يأتي (كنعان، ٢٠٠٨، ٣٩):

١. **الجنسية:** هي العلاقة القانونية والسياسية التي تربط الفرد بالدولة، وشرط التمتع بها من الشروط الهامة في تولي الوظائف، وهو تطبيق المبدأ هام درجت عليه الدول المختلفة. فمبدأ السيادة الوطنية المعترف به دولياً يجعل لكل دولة الحق في أن تضع من القوانين والتشريعات ما يقصر تولي الوظائف العامة على الوطنيين دون الأجانب، لأن مواطني الدولة أحق في التوظيف من غيرهم من الجنسيات الأخرى؛ لذا فإن هذا شرط الجنسية يعد من الشروط الأساسية التي يجب توافرها في الفرد ليكون له الحق في العمل ولا يمكن تفسير هذا الشرط على أنه منافي لمبدأ المساواة بين المتقدمين لطلب الوظيفة العامة إذا كان من بينهم أجنبي، وإن اشتراط الجنسية كشرط لتوافر الحق في التعيين فهو الأصل العام في جميع بلاد العالم وإن كان يجوز استثناء الخروج على هذا الأصل عند الضرورة إلى خبرات الأجانب في بعض الوظائف (رسلان، ١٩٩٩، ٣٩١).

ففي العراق، اشترط قانون الخدمة المدنية فيمن يعين في الوظيفة أن يكون عراقياً في الأصل^(١)، وهو ما نصت عليه قوانين الخدمة الخاصة^(٢)، أو متجنساً مضى على تجنسه مدة لا تقل عن خمس سنوات وقد تم معاملة المواطن العربي عند تعيينه في دوائر الدولة ومؤسساتها معاملة العراقي من حيث الحقوق والالتزامات التي ترتبها قواعد الخدمة بما فيها الحقوق التقاعدية، إذ أجاز القرار (٣٨٤) لسنة ١٩٧٧، تعيين المواطن العربي موظفاً في دوائر الدولة إذا توفرت فيه الشروط نفسها المطلوبة بالنسبة للعراقي التي تطلبها

^(١) نصت المادة (٢) من قانون الجنسية العراقي النافذ رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٠١٩، ٧/٣/٢٠٠٦، العراقي هو كل من حصل على الجنسية العراقية بموجب أحكام قانون الجنسية العراقية رقم (٤٢) لسنة ١٩٢٤ الملغي، وقانون الجنسية (٤٣) لسنة ١٩٦٣ الملغي، وقانون منح الجنسية العراقية للعرب رقم (٥) لسنة ١٩٧٥، وقرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل) الخاصة بمنح الجنسية العراقية".

^(٢) نص قانون الخدمة الخارجية العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ في المادة (٤/أ) على توافر الجنسية العراقية فيمن يعين في السلك الدبلوماسي، وقانون خدمة وتقاعد قوى الأمن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١ في المادة (٥/أ) فيمن يعين ضابطاً، وقانون المختارين رقم (١٣) لسنة ٢٠١١ في المادة (٣/أ) منه.

قواعد الخدمة، فلم يشترط في المواطن العربي اكتساب الجنسية العراقية في حالة توفر بقية الشروط استثناء من أحكام المادة السابقة من قانون الخدمة المدنية^(١).

أما في البحرين، أكد الدستور البحريني على أن "دستور مملكة البحرين لا يميز بين المواطنين في التوظيف ولم يفرق بين الجنسية البحرينية الأصلية أو المكتسبة لا من قريب أو بعيد، فقد اشترطت تشريعات الخدمة المدنية على أن يكون المعين على إحدى الوظائف الحكومية متمتعاً بالجنسية البحرينية فقط" (الاتحاد الحر لنقابات عمال البحرين، ٢٠٢٦).

٢. شرط السن: لاحظنا أن المشرع في الدولتين المقارنة قد اشترط سن محددة فيمن يتولى الوظائف العامة، بين (١٨) سنة في العراق و(١٧) سنة في البحرين، وبذلك نجد أن قانون الدولتين قد وضع حد أدنى للسن التي يجوز التعيين فيها بصفة عامة دون أن يحدد الحد الأعلى، وملازمة ذلك التعيين بحسب نوع الوظيفة العامة أو الكادر التي تقع فيه تلك الوظيفة. مما يجعله أكثر ملائمة لتحقيق المساواة بين المعينين بالوظائف العامة حيث أنه وحد الحد الأدنى للسن الذي يجب توافره فيمن يتولى إحدى الوظائف العامة (هيكل، ١٩٩٥، ١٥٣)، ولكن قد استثنى المشرع العراقي الممرضة بتحديد العمر بالسادسة عشرة من العمر.

٣. الشروط الصحية: إن الوظيفة العامة تستلزم بذل الجهد الذهني أو العضلي حسب طبيعة أعمالها، لذلك حددت أغلب القوانين المنظمة للوظيفة العامة شروطاً صحية يجب أن تتوفر في المرشح للوظيفة (عبد العال، ٢٠١٧، ١١٤)، كما أنّ الموظف العام الذي يخالف غيره من زملائه والجمهور خلال تأدية وظيفته، يقتضي خلوّه من الأمراض المعدية حتى لا يتسبب في عدوى غيره. وقد أوجبت القوانين المقارنة، في المرشح للتعين أن يكون ناجحاً في الفحص الطبي وسالماً من الأمراض المعدية ومن الأمراض والعيات الجسمية والعقلية التي تمنعه من القيام بالوظيفة المعين لها بموجب قرار من السلطات الطبية المختصة وفقاً لنظام خاص".

ويقصد باللياقة الصحية القابلية البدنية والعقلية والنفسية التي يجب توافرها في الشخص ليكون لائقاً للخدمة في دوائر الدولة والقطاع العام، ولكن هناك من يستثنى من شرط اللياقة الصحية المنصوص عليه في قانون الخدمة المدنية، حيث "يجوز تعيين المعوق القادر على العمل في دوائر الدولة بالوظائف التي تتناغم مع قابليتهم استثناءً من أحكام قانون العمل وقوانين وانظمة وتعليمات الخدمة"، وقد أكد المشرع العراقي على شرط اللياقة البدنية واهمية توافرها في الشخص المطلوب تعيينه وذلك من خلال "قانون الخدمة

(١) يقصد بالتجنس هو ترك الفرد لجنسيته الأولى وحصوله على جنسية جديدة وذلك بناء على طلبه وموافقة الدولة المانحة بعد توفر الشروط القانونية المطلوبة فيه. ينظر: العبودي، ع. (٢٠١٥). شرح أحكام قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ والمواطن ومركز الأجانب. بغداد: مكتبة السنهوري، ٧٨.

المدنية العراقي رقم (٢٤ لسنة ١٩٦٠) حيث نص على: "أن من الشروط اللازم توافرها في تولي الموظف الوظيفة العامة أن يكون سالماً من الامراض المعدية ومن العاهات الجسمية والعقلية التي تمنعه من القيام بالوظيفة المُعين لها بموجب قرار من السلطات الطبية المختصة وفقاً لنظام خاص"^(١).

٤. **حسن السيرة والسلوك:** نصت القوانين المقارنة على ألا يعين في الوظائف الحكومية لأول مرة إلا من كان حسن الأخلاق وغير محكوم بجناية غير سياسية أو بجنحه تمس الشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير والاحتيال. من هذا النص نجد أن المشرع حريص على استبعاد سيء الصيت من الوظيفة العامة ولا يعين فيها إلا المشهود لهم بين الناس بالخلق الحسن، لأن وجود العناصر السيئة في الجهاز الاداري يعرض المرفق العام والمواطن للخطر في نفس الوقت، فمن جهة يؤتمن الموظف على حياة المواطنين وحرياتهم وكرامتهم بحكم الوظيفة المعين بها، ويؤتمن أيضاً على مباشرة السلطة العامة التي يقررها مركزه الوظيفي (البرزنجي وآخرون، ٢٠١٥، ٣٠٨).

٥. **المؤهل العلمي:** لا يسرى هذا الشرط على جميع الوظائف، فهناك وظائف يمكن شغلها دون امتحان وإنما يكون مطلوباً فحسب في الأحوال التي يتم فيها شغل الوظائف عن طريق عقد امتحان خاص بتلك الوظائف، ويكون ذلك عن طريق السلطة المختصة ويستثنى من شرط الامتحان بصفة عامة الوظائف العليا^(٢).

إن الشرط أعلاه يمثل جوهر التطبيق العملي لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، وهو المبدأ الأصلح الذي يحد من سلطة الإدارة في مجال اختيار العاملين المدنيين بالدولة، فالتعيين في وظائف الإدارة العامة يجب أن يقوم على أساس الاستحقاق والجدارة العلمية وليس على أساس المعرفة أو القرابة أو المحسوبية أو الاعتبارات السياسية، ولا يتحقق ذلك إلا عن طريق مبدأ المسابقة والامتحان لاختيار الأكفأ (حرب، ١٩٨٩، ٣٠٠).

ونص قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤ لسنة ١٩٦٠) المعدل، أن يكون طالب التعيين حاصلاً على شهادة دراسية معترف بها، فالنص جاء مطلقاً لم يحدد المشرع حداً أدنى أو أعلى لماهية الشهادة الحاصل عليها موظف الخدمة المدنية لحملة الشهادات العليا. وقد تمثل التوجه الحالي في العراق بصدر تشريعات متعاقبة لمنح أفضلية التعيين لحاملين الشهادات العليا. حيث صدر قرار مجلس الوزراء رقم (٧١٩) لسنة ٢٠١٦، الذي تم بموجبه تخصيص نسبة (٥٪) من الدرجات الوظيفية لتعيين حملة الشهادات العليا، فضلاً عن صدور القانون رقم (٥٩) لسنة ٢٠١٧ (قانون تعيين حملة الشهادات العليا)، الذي عرف

^(١) الفقرة (٣) من المادة (٧).

^(٢) مادة رقم (١٠) فقرة (١) قانون الخدمة المدنية البحريني، رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ المعدل.

حامل الشهادة العليا من يحمل شهادة الدبلوم العالي أو الماجستير أو الدكتوراه أو ما يعادلها من التحصيل العلمي والأكاديمي، وقد ألزم الجامعات الرسمية والأهلية والوزارات بتخصيص نسب مقررّة بموجب القانون لتعيين حملة الشهادات العليا.

وبناءً على ما تقدم من الشروط القانونية التي تعد القاعدة الأساسية التي تستند إليها الإدارة في تحديد المعايير الخاصة بتولي الوظيفة العامة، والتي تجسد مبدأ المساواة، هنا تمنح الإدارة سلطة تقديرية في اختيار من تنطبق عليه الشروط القانونية من ضمن مجموعة متماثلة بالمراكز القانونية، ولا يعد مخالفاً لمبدأ المساواة اختيار الإدارة الفرد الأصح وطبيعة الوظيفة المتنافس عليها، على أن لا تكون الإدارة متعسفة في استخدام سلطتها.

ثانياً: مبدأ المساواة في طرق اختيار الموظف العام

من أجل تحقيق مبدأ المساواة بصورة أكبر، لا بد من اختيار الطريقة المثلى لتعيين في الوظائف العامة، حتى لا نعطي فرصة للتدخلات السياسية في اختيار الموظفين، ولكن المشكلة التي تثار هنا، هي البحث عن أفضل طريقة للاختيار تعمل على التوفيق بين متطلبات المرفق في اختيار أفضل العناصر، ومتطلبات العدالة في اختيار طريقة لتعيين تحقق أكبر قدر من الضمان لعدم الخروج على مبدأ المساواة (خليل، ٢٠٠٢، ٢١٤)، ولقد أتت النصوص التشريعية في معظم الدول بالنص على هذا الأمر متوافقة مع مبدأ المساواة لاختيار الموظف العام، وعليه سنناقش في هذا الفرع طرق اختيار الموظف العام.

أولاً: الانتخابات: ويقصد بالانتخاب هو اختيار الموظف المناسب لشغل الوظيفة الشاغرة باللجوء إلى الشعب أو هيئة الناخبين، وينطبق هذا الأسلوب في اختيار حكام الولايات والقضاة في الولايات المتحدة الأمريكية، وفي اختيار عمداء الكليات في بعض الجامعات، واختيار أعضاء المجالس البلدية (خليل، ٢٠٠٢، ٢١٤)، وطريقة الانتخاب تأخذ بها مملكة البحرين، المملكة السعودية العربية، قطر ودولة الكويت (المتيوتي وآخرون، ٢٠٠٨، ٢١٣) ^(١).

وفي العراق لا توجد أي تطبيقات تشريعية تتيح للمواطنين انتخاب الموظفين الإداريين أو العاديين في الدوائر الحكومية، إذ أن سلطة الاختيار والتعيين بيد الإدارة وفق ما تحدده الضوابط القانونية مثل قانون

^(١) يؤخذ في المملكة العربية السعودية بهذه الطريقة الانتخابية بحيث يتم انتخاب أعضاء المجالس البلدية في جميع مناطق المملكة العربية السعودية، إذ يتم انتخاب نصف الأعضاء بالانتخاب حيث يتولى السلطات في البلدية كل من المجلس البلدي ويمارس سلطة التقرير والمراقبة، ورئيس البلدية ويمارس سلطة التنفيذ بمعاونة أجهزة البلدية وقد تم إجراء أول انتخابات بلدية في سنة ٢٠٠٥م، جاء ذلك بالمرسوم الملكي رقم ٥ بتاريخ ١٣٩٧/٢/٢١هـ، قانون الانتخابات البلدية السعودي الصادر بمرسوم رقم (٥) لسنة ١٣٩٧هـ.

الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل، فالنظام القانوني للوظيفة العامة قائماً على التعيين الدائم والمؤسسي. إذ أن الانتخاب يقتصر على المناصب السياسية والتمثيلية العليا^(١).

وفي مملكة البحرين، صدر مرسوم "بقانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٢ نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية" الذي نظم عملية انتخاب أعضاء المجالس البلدية (مملكة البحرين، ٢٠٠٢)، إذ اخذ بأسلوب الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس البلدية، فنص في المادة الخامسة على أن (يتألف المجلس البلدي من عشرة أعضاء يمثلون الدوائر الانتخابية المختلفة للمنطقة البلدية ينتخبون وفقاً لنظام الانتخاب الذي يصدر بقانون)، وبالرغم من أن طريقة الانتخاب في اختيار الموظفين يعد أسلوباً ديمقراطياً وأحد مظاهر المساواة في تولي الوظائف العامة، إلا أنها لا تتلاءم مع طبيعة ومتطلبات الوظائف الإدارية وذلك لأسباب كثيرة منها (كنعان، ٢٠٠٨، ٦٣):

(١) إن الانتخاب لا يؤدي بالضرورة إلى اختيار أفضل وأصلح المرشحين لشغل الوظيفة العامة، فالناخب يتأثر عند الانتخاب باعتبارات سياسية وشخصية تدفعه إلى اختيار الأقرب إلى نفسه وليس الأصلح، فضلاً عن أن هيئة الناخبين ليسوا بمستوى ثقافي واحد، فمن ضمنهم الأمي والمتعلم.

(٢) من الصعب تعميم أسلوب الانتخاب لاختيار جميع الموظفين وفي جميع المجالات، وذلك لاعتبارات عملية وإدارية.

(٣) إن الانتخاب لا يوفر للموظف الاستقرار والاستمرار اللازمين لنجاح الموظف في عمله لأن الانتخاب يتم بصورة دورية كل أربع خمس سنوات.

ثانياً: المسابقة الوظيفية: وهي من ضمن الأسس التشريعية التي يستمد منها مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة أساسه وسنده ومشروعيته القانونية، حيث التأكيد على حق كل مواطن في شغل الوظائف العامة بعد انطباق الشروط العامة عليه (خليل، ٢٠٠٢، ٢١٢)، لقد أتت النصوص التشريعية^(٢) في أغلب الدول في هذا الإطار متوافقة مع مبدأ المساواة لاختيار طريقة المسابقة للتعيين في الوظائف العامة وتعد المسابقة الوظيفية من الأساليب المتقدمة لاختيار أفضل المتقدمين لشغل الوظيفة العامة بما يحقق مبدأ المساواة وعدالة وتكافؤ الفرص، ويبعد الإدارة عن شبهة الوساطة والمحسوبية (المتيوتي وآخرون، ٢٠٠٨،

(١) المادة (٤٩) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٢) قد ذكر قانون الخدمة المدنية العراقي المرقم (٢٤ لسنة ١٩٦٠) في المادة التاسعة والعشرون الفقرة ٣ منها على التعيين بتطبيق الشروط المطلوبة وهي الشروط العامة للاشتراك في امتحانات الدخول للخدمة والمؤهلات الضرورية لمختلف الوظائف وتدابير تنظيم الامتحانات التي من شأنها ان تقسح المجال امام الراغبين للدخول في الخدمة المدنية في كافة انحاء العراق بفرص متساوية.

٢١٥). ويمثل نظام المسابقة ^(١)، الأسلوب الأمثل للاختيار والأكثر تحقيقاً لمبدأ الجدارة، فالإعلان والنشر عن المسابقة يتيح للجميع فرصة التقدم لهذه المسابقة، ومن ثم يتم استبعاد النفوذ الشخصي من التأثير على الإدارة لفرض مرشح معين عليها، كما أن أداء الامتحان واجتيازه يضمن موضوعية الاختيار بعيداً عن الميول السياسية أو غير المحايدة، والمحسوبية أو المحاباة والمجاملة على حساب المصلحة العامة، حيث يؤدي هذا النظام إلى الكشف عن أكفأ العناصر وأفضلها لشغل الوظائف العامة، وتخليص الإدارة من التدخل في أعمالها من جانب أية جهة خارجية مؤثرة وبالتالي تتمكن من دعم أجهزتها المختلفة بأكثر المتقدمين علماً وخبرة ومهارة وذكاء، مما ينعكس إيجابياً على رفع أداء الخدمات والمنافع العامة (جمال الدين، ٢٠٠٤، ٢٧٤).

ثالثاً: الإعداد الفني والتدريب: يعد الإعداد الفني والتدريب، من مشروعية مبدأ المساواة في تولي الوظيفة العامة، حيث أغلب التشريعات تنص صراحةً عليها، بل تقوم بتطبيقها من حيث تأهيل الكوادر دراسياً وفنياً في الداخل والخارج، بل تزيد عليها بجلب الخبراء للقيام بالتدريب، فمن هذا الجانب لا مشكلة، ولكن السؤال التي يطرح نفسه هنا، هل تتم عملية الاختيار بآلية معينة حسب الكفاءة والجدارة؟، الجواب: بنصف نعم ونصف لا، من ناحية الجواب الأول ألا وهو نعم، يمكن البناء على النص التشريعي من حيث أن معظم نصوص الخدمة المدنية تنص على تقييم أداء الموظفين لناحية أداء عملهم للوصول إلى أفضل العطاء الذي يقدمه المرفق العام، ومن هذا المنطلق يجب على الإدارة تطوير أداء الموظفين من ناحية التدريب والكفاءة واختيار الأفضل لشغل الوظائف القيادية، باعتبار الموظف هو الأداة الفعالة في أي نظام إداري، وعليه لا بد أن يشعر الموظف فيه بالاستقرار حال ممارسة وظيفته، ويأتي هذا الاستقرار من ناحية شعور الموظف بعدالة التقييم عند تقدير كفاية الأداء، الأمر الذي يجب معه أن يقوم هذا التقدير على عناصر موضوعية، من حيث بعده عن أي هوى أو تعسف في استخدام السلطة (خليل، ٢٠٠٢، ٢٥٦)، وقد عرف العراق هذا الأسلوب في اختيار الموظفين، وأنشأ كليات ومعاهد لهذا الغرض كالكليات العسكرية وكلية الشرطة ومعاهد المعلمين وبعض المعاهد الفنية الأخرى كمعهد الاتصالات التابع لوزارات النقل والمواصلات وبعض المعاهد الفنية، كما تقدم بعض الإدارات بتهيئة كوادر فنية عن طريق الدراسة في الجامعات على حسابها الخاص في الداخل.

رابعاً: التعيين من قبل الإدارة: من المعروف أن هناك طريقتان للتعيين في الوظائف من قبل السلطة الإدارية، وهما الاختيار الحر والاختيار المقيد:

^(١) في مملكة البحرين: يتم الإعلان عن الوظائف العامة في مملكة البحرين مركزياً وتنظيماً من خلال جهاز الخدمة المدنية استناداً إلى أحكام مرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ بإصدار قانون الخدمة المدنية.

أ: الاختيار الحر: في هذه الطريقة تمتع السلطة الإدارية بحرية اختيار الموظفين لشغل وظائف معينة، إذ يتم اختيارهم دون أية قيود أو ضوابط، وإنما على أساس الثقة التي تعد هي المعيار الأساسي للاختيار الحر. ويجب عدم الرجوع إليها إلا في أضيق الحدود، لما يمكن أن تؤدي إليه من انحراف عن جادة الصواب وطريق المصلحة العامة، وإخلال بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين (حسن، ٢٠٢٤، ١٨٠-١٨١).

ب: الاختيار المقيد: وفيه تقوم الإدارة بتعيين من تحتاج إليه من الموظفين وفق معايير وضوابط معينة تنقيد بها الإدارة تحقيقاً للمصالح العام، إذ من شأن التقيد بهذه المعايير تحقيق مصلحة الوظيفة العامة ورفع كفاءتها، وكذلك مراعاة مصالح المواطنين من طالبي الوظائف العامة بإقامة المساواة بينهم، وأهم تلك المعايير في هذا الجانب هي أفضلية المؤهل، ومسابقات التعيين والإعداد الفني (الحلو، ٢٠٠٤، ١٨١)، (المحنة ومحبي، ٢٠٢٦، ٤٠٠-٤٠١).

وقد اتبعت معظم دول العالم الاختيار الحر، وقد وجهت عدة انتقادات لهذا النهج في الاختيار، ومن أهمها تنافي هذا الاختيار مع مبدأ تكافؤ الفرص ومبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، مما يؤدي إلى انتشار الرشوة والمحسوبية في اختيار الموظفين مما يسبب فساد الجهاز الإداري، فضلاً عن أنه يجعل عملية الاختيار خاضعة إلى الاعتبارات السياسية (الزعيبي، ١٩٨٨، ١٩٩)، (النجفي، ٢٠١٦)، وهذا ما يعاني منه أغلب الدول العربية منها العراق مما تؤدي إلى تفشي الرشوة في التعيين وإفساد للجهات الإدارية وهبوط مستوى الموظفين وزيادة البطالة بين صفوف الخريجين من الكليات لتصبح الوظيفة متسمة بالطابع الشخصي لا الموضوعي، إزاء هذه الانتقادات فقد عدلت معظم دول العالم عن هذا الأسلوب في اختيار الموظفين بالنسبة للوظائف الاعتيادية، إلا أنها ظلت متمسكة به في اختيار موظفي الوظائف العليا والوظائف ذات الصبغة السياسية فقط حيث يتم حالياً في دول الخليج العربي^(١) اختيار كبار المدراء والسفراء والوزراء والمحافظين وذلك يرجع إلى مكانة هذا النوع من الوظائف ومساهمتها برسم السياسة العامة للدولة (المتيوتي، ٢٠٠٨، ٢٢٦).

المطلب الثاني: مظاهر المساواة في تولي الوظائف العامة

يجمع الفقهاء على أن وضع بعض الشروط للالتحاق بالوظيفة العامة كشرط المؤهل والخبرة أو السن لا تتنافى مع مبدأ المساواة، أما الشروط التي مرجعها أسباب دينية أو سياسية أو عرقية أو جنسية فهي

(١) ينظر المادة (١٠ الفقرة ١) من قانون الخدمة المدنية البحريني رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠؛ أما قانون الخدمة المدني السعودي رقم (١) لسنة ١٣٩٧، فقد نص على طريقة التعيين لكبار موظفي الدواوين الملكية في المادة رقم (٥) والمادة رقم (٦) فقد نصت على انه يتم " شغل وظائف المرتبة الرابعة عشر فما فوق بقرار من مجلس الوزراء".

تفرقة تخالف مبدأ المساواة (علي، ٢٠٠٦، ٦٠)، (الفليح وعبيد، ٢٠٢٥، ٧٣١-٧٣٢). وعليه نحن في هذا المطلب سنتناول أهم مظاهر المساواة في تولي الوظائف العامة، فسيتمضمّن الفرع الأول: عدم التمييز بين الأشخاص بسبب الجنس في تولي الوظيفة العامة، أما الفرع الثاني سيتمضمّن عدم الجمع بين أكثر من وظيفة.

أولاً: عدم التمييز بين الأشخاص بسبب الجنس في تولي الوظيفة العامة

كانت ومازالت المرأة هي الشريك الأساسي في السير نحو تقدم المجتمعات ورسم مستقبلها، فارتبطت مسألة تولي المرأة للوظيفة العامة بعوامل اجتماعية وسياسية، فالدساتير نصت على حق المرأة في المساواة، والتقدم ومحاربة كل أشكال التمييز والعنف ضد المرأة، وأن تلتزم الدول بتحقيق تكافؤ الفرص لها دون تمييز، ولكن يثير مبدأ مساواة المرأة أمام الوظائف العامة قضية تتعلق بمدى شرعية حرمان المرأة من تولي بعض الوظائف، لارتباطها بعوامل اجتماعية وسياسية خاصة بكل جماعة، فيرى الدكتور سليمان الطماوي "أن السماح للإناث بتولي الوظائف العامة على قدم المساواة مع الذكور ليس مجرد مشكلة قانونية بل إنها اجتماعية قبل كل شيء، فاشتغال المرأة أو عدم اشتغالها بالوظائف العامة، هو أمر يخضع للتقاليد الاجتماعية والدينية والظروف الاقتصادية التي تسود الدولة، وهو يرى أنه من العقم النظر إليها مجرداً وكحقيقة مطلقة تصدق في جميع الدول وفي كافة الظروف" (الطماوي، ١٩٧١، ٤١٤)، (Lamidi & Rachmawati, 2022, 30-37).

عليه، أكدت المادة (١٤) من دستور العراقي (٢٠٠٥) النافذ "العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بين الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل...".، فمنحت هذه المادة حقاً للمرأة في المساواة أمام تولي الوظيفة العامة وفي شغل مناصب سيادية، ولا يجوز الحرمان من هذه الحقوق أو تقيدها إلا وفقاً للقانون، كذلك المادة (٤٨) من الدستور أكدت على "حق المرأة في التمثيل السياسي داخل البرلمان"، وجاء أيضاً في مسودة هذا الدستور والذي يعد الأفضل مما سبقه من الدساتير العراقية لما فيه من إشارة واضحة وصريحة لحقوق المرأة وحرياتّها، حيث أن المبادئ العليا الدستورية تقضي مساواة المرأة والرجل في الحقوق والواجبات، ومن حيث أن المبادئ العليا أن مقتضى هذه المساواة عند تطبيقها على الوظائف والأعمال العامة هو (عدم جواز حرمان المرأة) على وجه مطلق من تولي الوظائف والأعمال وإلا كان في ذلك تعارض مع مبدأ المساواة، وإخلال بهذا المبدأ الجوهري من المبادئ العليا الدستورية (جمهورية العراق، ٢٠٠٥).

وبالنسبة لتنظيم الشؤون الوظيفية ^(١) كان ولا يزال محكوماً (بقانون ٢٤ لسنة ١٩٦٠ قانون الخدمة المدنية) فدخلت المرأة شتى مجالات الحياة وبكافة أنواع أعمالها الماهرة والتقنية وتحررت المرأة من جميع القيود الاجتماعية السلبية والرجعية. ومن هنا يتضح ان القواعد العامة المقررة بصدد الوظيفة العامة تقوم على أساس عدم التمييز بين الرجال والنساء في تولي الوظائف العامة واستناداً إلى نصوص وأحكام الدستور الذي نص على المساواة في تولي الوظائف العامة التي يكفلها القانون.

أما الدستور البحريني (٢٠٠٢) المعدل نص في المادة (٥ الفقرة ب)، على أن "تكفل الدولة التوافق بين واجبات المرأة نحو الأسرة وعملها في المجتمع ومساواتها بالرجال في ميادين الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية دون الأخلال بأحكام الشريعة الإسلامية"، ويتبين أن المشرع الدستوري البحريني حاول في هذه المادة أن يبين مشاركة المرأة بجانب الرجل في شتي الميادين المختلفة، لكي تكون شريكة في عملية النهضة البناء باعتبارها نص المجتمع، ومن خلال التوفيق بين واجباتها نحو الأسرة وعملها في المجتمع من ناحية، ومن خلال مشاركتها في الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية (مملكة البحرين، ٢٠٠٢).

وجاء هذا تأكيداً للمادة رقم (١/هـ) من الدستور البحريني لسنة (٢٠٠٢) التي تنص على ما يلي: "المواطنین، رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق الانتخاب والترشح"، وكذلك المادة رقم (٤) من نفس الدستور تنص على ما يأتي "العدل أساس الحكم، والحرية والمساواة والأمن الطمأنينة والعلم وتكافؤ الفرص بين المواطنين دعائم للمجتمع تكفلها الدولة"، وكذلك المادة رقم (١٦) من نفس الدستور تنص أيضاً على ما يلي: "المواطنون سواء في تولي الوظائف العامة وفقاً للشروط التي يقرها القانون" والمادة رقم (١٨) من نفس الدستور هي الأخرى تنص على: "الناس سواسية في الكرامة، ويتساوى المواطنون لدى القانون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة"، أما بخصوص قانون الخدمة المدنية البحريني، مرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ كفل للمرأة حق تولي الوظيفة العامة والترقي فيها بشكل كامل، ويضمن حمايتها من أي تمييز مبني على الجنس أو النوع الاجتماعي. ويعتمد القانون معايير

^(١) صدرت العديد من القوانين والتشريعات العراقية التي تخص المرأة التي أكدت على عدم التمييز بين الرجال والنساء، قانون مساواة المرأة بالرجل في الحقوق والمزايا المالية المرقم ١٩١ لسنة ١٩٧٥ في المساواة بين الرجل والمرأة المتزوجين. وكذلك فعل القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ بمبدأ المساواة بين الجنسين في الترشيح والانتخاب. كذلك صدر قانون مجالس الشعب المحلية المرقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ حيث جاء في المادة ١١ منه أن " لكل عراقي وعراقية ان يكون ناخباً ومرشحاً لعضوية مجلس الشعب المحلي".

الكفاءة، الجدارة، والاستحقاق والتنافسية كأساس وحيد للتعيين وشغل الوظائف العامة للمواطنين (رجالاً ونساءً) دون تفریق (مملكة البحرين، ٢٠١٠) ^(١).

فلا يجوز حرمان المرأة بصفة مطلقة من تولي الوظائف العامة لان ذلك يتنافى مع مبدأ المساواة، سواء أكانت أداة هذا الحرمان المطلق تشريعاً صادراً من البرلمان، أو قراراً صادراً عن جهة الإدارة، ففي الحالة الأولى يكون التشريع غير دستوري وفي الحالة الثانية يكون القرار الإداري مخالفاً للقانون ويجب إلغاؤه (علي، ٢٠٠٦، ٣١٤).

ومما سبق نجد أن النصوص القانونية السابقة جسدت مبدأً دستورياً أساسه المساواة بين الرجال والنساء في كافة المجالات رغم التطور القانوني لوضع المرأة، إلا أن هناك فجوة كبيرة بين أحكام القانون والتطبيق العملي لغياب الوعي بالحقوق التي يكفلها القانون والالتزامات التي يتطلبها، وترسخ عادات وتقاليد تجعل من دور المرأة دوراً ثانوياً في المجتمع على الرغم من ازدياد تولي المرأة للوظائف العامة، فتأخذ باعتبارها نصف المجتمع وهذه بالنتيجة ليست مشكلة قانونية بقدر ما هي مشكلة اجتماعية وارث متخلف بالي يعتمد بالدرجة الأولى على طبيعة وثقافة المجتمعات.

ثانياً: عدم الجمع بين أكثر من وظيفة

يقتضي مبدأ المساواة أمام الوظائف العامة عدم جواز الجمع بين أكثر من وظيفة نظراً لما يترتب على ذلك من حرمان بعض الأفراد من تولي الوظائف العامة، ثم عدم جواز الجمع بين أكثر من وظيفة أدعى إلى تحقيق الكفاءة الإدارية، فمن يجمع بين أكثر من وظيفة يتعذر عليه، بل يستحيل عليه أداؤها جميعاً بالكفاءة المطلوبة (جابر، ٢٠٢٣)، لأن الموظف في مثل هذه النظم يتخذ الوظيفة مهنة يكرس لها نشاطه ووقته ويعتمد في حاضره ومستقبله على ما توفر له الوظيفة من حقوق وضمانات (مهنا، ١٩٦٩، ٤٤٤)، فقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ "النافذ وبالرجوع إلى أحكام المادة (٥/أولاً) التي نصت على أنه "يحظر الجمع بين وظيفتين بصفة أصلية، أو الجمع بين الوظيفة وبين أي عمل آخر إلا بموجب أحكام القانون"، أما عند الرجوع إلى المادة (٧٦/أولاً) من مشروع قانون الخدمة المدنية قصر حظر الجمع على "الوظيفتين الحكوميتين بصفة أصلية، أو ما يؤدي إلى تقاضي أية مبالغ من الخزينة العامة"، وهذا ما أكدته محكمة الاستئناف بقرارها "يحظر على الموظف الجمع بين وظيفتين بصفة أصلية أو الجمع بين الوظيفة وبين أي عمل آخر إلا بموجب أحكام القانون. استناداً للمادة (٥/أولاً)

^(١) حسب ما جاء في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٥١) لسنة ٢٠١٢: إلى جانب تكافؤ الفرص في التعيين، أفرد التشريع واللوائح التنفيذية البحرينية الصادرة بموجبه مزايا خاصة للمرأة العاملة لمراعاة مسؤولياتها الأسرية، مثل إجازة الوضع، وساعتي الرعاية اليومية (الرضاعة)، وإجازة رعاية الطفل،... الخ

من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل" (رئاسة محكمة استئناف بغداد/الرصافة الاتحادية - مدني، ٢٠١٤).

أما القانون البحريني بصدد ذات الموضوع، لم يخالف المشرع العراقي، فقد نصت المادة (رقم ١٠ الفقرة ٤) من قانون الخدمة المدنية البحريني رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠، على ما يلي " لا يجوز للموظف الجمع بين وظيفتين دائمتين في الجهة الحكومية التي ينتمي إليها أو في أي جهة أخرى"، ضمان تفرغ الموظف لمهام وظيفته الأصلية، ومنع إهدار المال العام، وإتاحة الفرص للآخرين.

المطلب الثالث

المساواة القانونية في حقوق وواجبات الوظائف العامة

إن مقتضى مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة (محمد، ٢٠٢٥، ٦١٩) أن يتساوى المواطنون في تولي الوظائف العامة وأن يعاملوا نفس المعاملة من حيث المؤهلات والشروط المطلوبة قانوناً لكل وظيفية، من حيث المزايا والحقوق والواجبات، والمرتبات، والمكافأة المحددة لها، وهذا ما سنوضحه في هذا المطلب الذي سيتناول ثلاث فروع، الفرع الأول يتضمن مبدأ المساواة في حقوق الوظيفة العامة، والفرع الثاني يتضمن مبدأ المساواة في واجبات الوظيفة العامة، أما الفرع الثالث فيتضمن التحديات التي تواجه مبدأ المساواة في تولي الوظيفة العامة.

أولاً: مبدأ المساواة في حقوق الوظائف العامة

أصبحت المساواة في المعاملة الوظيفية بالنسبة لجميع الموظفين العاملين في مختلف مجالات الوظيفة العامة حقيقة تقررها التشريعات الوظيفية في معظم دول العالم، بحيث يقوم النظام الوظيفي على أساس المساواة بين جميع الموظفين الذين يخضعون لنظام وظيفي واحد في الحقوق والضمانات التي يكفلها هذا النظام لهم (حرب، ١٩٨٩، ١٨). وفي هذا الفرع سنبين مظاهر المساواة في حقوق الوظيفة العامة، وكما يأتي:

١. المقابل النقدي (الراتب). يخضع نظام الوظائف العامة لعدة اعتبارات ومن بينها الاعتبارات المالية، فيعد الراتب (صالح، ٢٠١٩، ٣٨) الذي يتقاضاه الموظف من الخزنة العامة للدولة عن أعمال الوظيفة

الدرجة في الهيكل التنظيمي للجهة الإدارية، أحد الشروط التي يتمتع بها بصفته موظفاً^(١)، وهو عنصراً من عناصر المركز التنظيمي له (مشيمش، ١٩٩٠، ١٠٧)، (حسن، د.ت.، ٢٢٨)^(٢).

فالراتب هو عبارة عن المبلغ الذي يتقاضاه الموظف شهرياً في مقابل انقطاعه لخدمة الإدارة (الطماوي، ١٩٧٩، ٣١٤)، ويقصد به المقابل المالي الأساسي الذي يتقاضاه من الدولة بصفة دورية منتظمة نظير ما يؤديه من أعمال أثناء خدمته (كنعان، ٢٠٠٣، ١١١)، ومن أهم الشروط التي يجب أن تتوافر في نظام المرتبات هو مراعاة المساواة والعدالة في تقرير المرتبات بكل مستوى وظيفي، إذ أن تقرير بدلات مالية لبعض الوظائف دون غيرها تكملة لمرتباتها يعد مخالفة صارخة لمبادئ التنظيم السليم كما يعد خروجاً على مبدأ المساواة، وبكلمة موجزة بان تقرير بدل تفرغ أو بدل ملابس أو سكن لطوائف من الموظفين دون غيرهم في ظل نظام قانوني واحد للمرتبات يخالف مبدأ المساواة والذي يجب أن يسود في المعاملة كل الموظفين الخاضعين لنظام قانوني وظيفي واحد، والسبب أن المرتبات تقرر كمبدأ عام للوظائف لا للموظفين، وعلى هذا الأساس يجب مراعاة مبدأ المساواة كأساس عام في تقرير مرتبات متساوية للأعمال المتساوية (الدسوقي، ٢٠٠٦، ٧٣)، وعلى هذا الأساس قررت محكمة قضاء الموظفين بصرف فروقات الراتب عن الإجازة الدراسية للمدعي أسوة بأقرانه والذي جاء به ".... إذا قررت المحكمة بالاتفاق الحكم بالزام المدعى عليهما إضافة لوظيفتهما بصرف المستحقات المالية للمدعي الواردة في (ثانياً) من المادة (٦) من تعليمات منح الإجازة الدراسية رقم (١٦٥) لسنة ٢٠١١..."^(٣).

٢. الترفيع. يعد ترفيع الموظف من المزايا الهامة التي يحصل عليها الموظف، وأكثرها أثراً في تحسين مركزه من الناحيتين المادية والأدبية، فمن الناحية المالية يؤدي الترفيع إلى زيادة راتب الموظف مما يضمن مورداً إضافياً يترافق مع كل ترفيع، وترتب على الترفيع صعود الموظف في السلم الوظيفي للجهاز الإداري الذي يتبع له ويتولى وظائف جديدة في سلطتها ومسؤوليتها، وخلق نوع من التنافس الشريف فيما بين الموظفين تحثهم على أقصى جهد وإبداع وتجديد ممكن رغباً في الفوز بالترفيع وصولاً إلى مناصب إدارية

(١) يقصد براتب الموظف المقابل المالي الأساسي الذي يتقاضاه من الدولة بصفة دورية منتظمة نظير ما يؤديه من أعمال أثناء خدمته، وهو بهذا المعنى لا يشمل أي دخل آخر سواء كان في شكل بدلات أو غيرها، وذلك فيما عدا العلاوة الدورية التي تعتبر جزءاً من الراتب.... أشار إليه (كنعان، ٢٠٠٣، ١١١).

(٢) إبراهيم مشيمش، الاعتمادات المالية وأثرها في المراكز القانونية للموظفين، بحث منشور بمجلة مجلس الدولة المصري، مطابع مؤسسة أخبار اليوم السنوات الثامنة والتاسعة والعاشرة، ١٩٩٠، ص ١٠٧.

(٣) حكم محكمة قضاء الموظفين بتاريخ ٢٩ / ٣ / ٢٠٢٦، قرار بشأن منح المستحقات المالية، وثيقة رسمية، بغداد، نُشر على صفحة المحامي مصطفى عدنان في فيسبوك، تاريخ الاطلاع: ٢٠٢٦/٨/١.

علياً^(١)، فالترقية بذاته هو انتقال الموظف من الدرجة التي يشغلها إلى وظيفة تقع في الدرجة الأعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي^(٢)، ومن الملاحظ أن الترقية ليس حقاً عاماً لجميع الموظفين دون قيد أو ضوابط^(٣)، وتمتلك الجهة الإدارية سلطة تقديرية بإصدارها لقرار ترقية الموظف على مقتضى القواعد المبينة في القانون وعلى وفق تقديرها لظروف الموظف وكفاءته وجدارته، فلا يستطيع الموظف إجبار الجهة الإدارية على تربيته، ذلك أن الترقية ليس حقاً مطلقاً للموظف، فالإدارة ملزمة دائماً أن تصدر قراراتها في نطاق مبدأ المشروعية، إذ تخضع جميع تصرفاتها للرقابة تطبيقاً لمبدأ سيادة القانون، وهذا يعني أن هناك حماية قانونية للموظف من خلال عدم المساس بمركزه القانوني عن طريق إخضاع قرارات الإدارة المتعلقة بالترقية للرقابتين الإدارية والقضائية اللتان تعدان ضماناً أساسية للموظف للتمتع بحقه في الترقية^(٤)، وتأييداً لذلك صدر عن المحكمة القضاء الإداري العراقية قراراً حديثاً يرسخ به مبدأ المساواة، يقضي بأنه: "لدى التدقيق والمداولة المتضمنين ترقية عدد من الضباط وعدم تربيته ويطلب إلزامه بترقيته بدواعي مخالفة امتناعه للقانون...، عليه تكون دعوى المدعى لها سند من القانون وإن الأمر المطعون به صدر مخالفاً للقانون وحريراً بالإلغاء، ولكل ما تقدم قررت المحكمة بالاتفاق الحكم بالزام المدعى عليهما الأول والثاني إضافة له وظيفتهما بتعديل الأمر الديواني وملحقه الأمر التنفيذي بالعدد (٢٢٢٢) وترقية المدعى إلى رتبة عميد حسب استحقاقه القانوني...."^(٥).

٣. **المزايا المالية (العلاوات والحوافز).** يحق للموظف إضافة لراتبه أن يتقاضى علاوات وبدلات ومكافآت وتعويضات في حالة نص القانون عليها واستحقاقها الموظف لقيامه بالعمل الذي يلزم القانون استحقاقه لها؛ فالعلاوة، هي الزيادة التي تمنح للموظف بشكل دوري كل سنة استناداً إلى النظام الوظيفي بحيث يزداد راتب الموظف ضمن حدود سلم الدرجة التي يشغلها، وتدخل هذه الزيادة في الراتب الأساسي الذي يعتمد عند تقرير حقوق الموظف التقاعدية، ولم يتضمن قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام سوى نوعاً

(١) حكم مجلس شورى الدولة العراقي، رقم (١٦٨) انضباط تمييز / ٢٠٠٤، وحكمه رقم (٢٣٦) انضباط تمييز / ٢٠٠٥ في ١٢/٥/٢٠٠٥ أشار إليهما (الأنباري، ٢٠٠٨، ٢٦٢-٢٩٢).

(٢) المادة (٦) أولاً من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام (رقم ٢٢) لسنة (٢٠٠٨) المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٧٤ في ١٢/٥ / ٢٠٠٨.

(٣) إن الترقية في العراق أوجبها القانون عند توافر عدد من الشروط لترقية الموظفين في كل من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام وقانون الخدمة المدنية، فقد اشترط قانون رواتب موظفي الدولة (رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨) لترقية الموظف وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الأعلى لدرجته ضمن الملاك الوظيفي للدائرة.

(٤) يختلف الترقية عن الترقية، فالترقية يشمل الزيادة في الراتب أما الترقية تعني نقل الموظف إلى وظيفة أعلى من الوظيفة التي يشغلها في السلم الإداري بحيث أن صلاحياته في الوظيفة المرغى إليها تكون أكثر. (علاوي، ١٩٩٦، ٢٥٩).

(٥) حكم محكمة القضاء الإداري العراقية بتاريخ ٦/٣/٢٠٢٦، قرار بشأن ترقية ضابط عسكري إلى رتبة عميد، وثيقة رسمية، بغداد نُشر على صفحة المحامي مصطفى عدنان في فيسبوك، تاريخ الاطلاع: ١٣/سبتمبر/٢٠٢٦.

واحدا من العلاوات وهو ما يسمى بالعلاوة السنوية حيث معظم القوانين تعتمد السنة الواحدة مقياسا لاستحقاق العلاوة، ولهذا أطلق عليها هذه التسمية، ومن هذه القوانين القانون العراقي، حيث نص قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل عليها في المادة الخامسة منه، ويشترط لاستحقاقها تقويم للموظف عن السنة السابقة لمنحه العلاوة، أي على نظام (التقارير السنوية) التي توضع عن الموظفين من قبل رؤسائهم المباشرين أو جهات أخرى محددة في القانون، وتكون هذه التقارير إما علنية أو سرية كما هو الحال في منح العلاوة السنوية في العراق (مهدي، ١٩٩٢، ٨٩-٩٠).

أما البدلات، ويقصد بها المبالغ المالية التي تمنح للموظفين بسبب مقتضيات الوظيفة أو بسبب طبيعة العمل ولا تعد جزءا من الراتب (الذنيبات، ٢٠٠٣، ٢٢٣)، على أن يتم تطبيقها على أساس من العدالة والمساواة حتى لا يضار موظف دون مبرر بسبب تحيز أو محاباة أو واسطة، وينبغي أن تتناسب هذه الحوافز مع طبيعة العمل ومقدار الجهد المبذول والنتائج التي يمكن الحصول عليها، بل يجب أن يكون نظام الحوافز أساسا محل رضا العاملين الذين سيطبق عليهم وثقتهم في عدالته وكفالة المساواة بالنسبة لهم جميعاً.

ولابد من الإشارة في نهاية هذا الفرع على ان اختلاف الرواتب أو المخصصات أو الحوافز المالية قد يعود الى تفاوت في حجم المسؤوليات، أو طبيعة المهام الوظيفية، أو المؤهلات العلمية وسنوات الخدمة الوظيفية، وهذا ما أقرته المحكمة الادارية العليا العراقية بقولها "اعتبرت المحكمة إن اختلاف الرواتب والمخصصات والحوافز يكون مشروعاً إذا استند الى معايير موضوعية، منها: طبيعة الوظيفة والمهام الموكلة، وحجم المسؤوليات المترتبة على شاغل الوظيفة، وشروط الخدمة والمؤهلات المطلوبة ودرجة الخطورة والمخاطر المهنية، ومستوى التخصص والخبرة والانتاجية، ومدى مساهمة الجهة او الوظيفة في تحقيق المصلحة العامة" (المحكمة الاتحادية العليا، ٢٠٢٤).

ثانياً: مبدأ المساواة في واجبات الوظيفة العامة

يعد الموظف وسيلة الدولة في أدائها لدورها وتقديمها للخدمات المطلوبة منها، وواجبات الموظفين تنقسم إلى قسمين، واجبات إيجابية وواجبات سلبية، فالواجبات الايجابية هي الواجبات التي تفرض على الموظف القيام بعمل معين، وتتمثل تلك الواجبات بموجب أنظمة الخدمة المدنية، في قيام الموظف، بمباشرة مهام الوظيفة بنفسه، ومراعاة آداب اللياقة في التعامل، وطاعة الرؤساء، وصيانة مصالح الدولة وأملاكها، والعمل على المبادرة وتنمية قدرات وروح المشاركة في العمل، أما الواجبات السلبية فهي مجموع من الالتزامات التي يتعين على الموظف تجنبها وهي كافة الواجبات الايجابية منظور إليها من ناحية سلبية، لذلك يتعين على الموظف عدم إفشاء أو تسريب المعلومات الخاصة بعمله، كما ينبغي من الموظف عدم قبول الهدايا التي من شأنه التأثير على سير العمل، فضلاً عن واجبات أخرى، ومحظورات ينبغي على الموظف العام تجنبها ويصعب ذكرها هنا. وهي الواجبات التي على الموظف أن يلتزم بها أثناء العمل

وخارجه (كنعان، ٢٠٠٣، ١٤٣)، سواء أكان في الخدمة وبعد انتهائها، حيث يمكن القول بأن المساواة في تلك الواجبات بين الموظفين ضرورة تفرضها مبادئ التنظيم السليم.

إن ما سبق لا يعني أن عدم النص على تلك المحظورات صراحة هو عدم الالتزام بها، وتطبيقاً لهذا المبدأ فقد نصت كل تشريعات الدول إلى هذه المبادئ، حيث نصت المادة الرابعة من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ " الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة"، كذلك نصت المادة الرابعة من قانون الخدمة المدنية البحريني رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠ " تخضع الجهات الحكومية التي تنظم شئون موظفيها لوائح خاصة للإشراف والرقابة الإدارية للديوان بما يضمن خضوع تلك الجهات للسياسة العامة للدولة في مجال الخدمة المدنية، وعلى تلك الجهات عرض اللوائح التي تنظم شئون موظفيها ومشروعاتها وتعديلاتها وكذا النظم الخاصة بالرقابة الإدارية فيها لم يرد بشأنه نص خاص في تلك اللوائح".

ولابد من الإشارة إلى أن من أبرز الواجبات التي يجب يلتزم بها الموظف هي أداء مهام وظيفته بنفسه واحترام مواعيد العمل، مما يعكس شعور الموظف بالمسؤولية تجاه واجباته الوظيفية، وعدم إناطة أعماله لغيره الا وفقاً لنص القانون، وعدم التغيب إلا بإجازة رسمية، ومن هذا المنطلق عندما تقوم الإدارة بالتعامل بازدواجية أو التفرقة مع الموظفين عند حضورهم إلى الدوام، بحيث تتخذ إجراءات قانونية بحق بعض الموظفين وتغفل اتخاذها بحق آخرين، فإن ذلك يعد إخلالاً بمبدأ المساواة ويشكل تمييزاً غير مبرر بين الموظفين، فقد جاء في أحد القرارات، "تم إلغاء قرار إداري كان قد اعتبر المدعي غائباً عن الدوام الرسمي ليوم واحد، رغم حضوره الفعلي إلى الدوام وممارسة مهامه الوظيفية في ذلك اليوم، وذلك بسبب تأخره عن الحضور لمدة تتراوح بين ١٥ إلى ٢٠ دقيقة، على الرغم من أنه قد قام بإشعار الجهة المعنية بذلك، وقد ثبت للهيئة وجود تفاوت في أوقات حضور الموظفين إلى الدوام الرسمي، فضلاً عن الازدواجية في اتخاذ الإجراءات بحقهم، مما يشكل إخلالاً بمبدأ المساواة ومخالفة صريحة من جانب الإدارة لمبدأ أساسي من المبادئ الدستورية، فضلاً عن أن القرار يشوبه عيب بانحراف السلطة، عليه قررت الهيئة الانضباطية الحكم بإلغاء القرار" (١).

ثالثاً: التحديات التي تواجه مبدأ المساواة في تولي الوظيفة العامة

يعد مبدأ المساواة في الدستور العراقي جزءاً أساسياً من النظام القانوني، إذ يحقق العدالة ويضمن حقوق الأفراد بطريقة فعالة ومستقرة، من خلال التأكيد على المبادئ في النصوص الدستورية وتحديد آلية تطبيقها لمبدأ المساواة بجميع أشكاله وتطبيقاته، ومنها المساواة في تولي الوظائف العامة، مما يوفر إطاراً قانونياً لضمان تنفيذها، ويعزز فعالية الحماية الدستورية ويؤكد أن أي تجاوز من قبل أي سلطة على حقوق الأفراد في التمتع بالحقوق والحريات، يُعد مخالفاً للدستور، فقد أكد دستور العراق لعام (٢٠٠٥) في المادة

(١) قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم في الدعوى المرقمة /١٩٠ الهيئة العامة انضباطية / ٢٠١٩ بتاريخ ١٤/٠١/٢٠٢٠، قرار غير منشور، أشار اليه (جانكير، ٢٠٢٥، ٨).

(٤٦) على أنه لا يجوز المساس بالحقوق والحريات أو تقييدها أو تحديدها إلا بنص قانوني وبما يتوافق مع الدستور، وبشرط ألا يمس هذا القيد جوهر الحق أو الحرية. كما أن المحكمة الاتحادية العليا لم تتوانى عن ممارسة اختصاصها في الرقابة على دستورية القوانين واقرت بذلك حمايتها الدستورية لمبدأ المساواة بكافة صوره وبمفهومه العام الذي ورد في نصوص الدستور، وتطبيقاً لذلك ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في حكمها "بعدم دستورية المادة (٢٣) من قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨ الذي ألزم ان يكون تقاسم السلطة الإدارية والأمنية والوظائف العامة في محافظة كركوك بالتساوي بين المكونات الرئيسية، مما فوت الفرصة وحرّم من لم يكن من بين المكونات الرئيسية في أشغال الوظائف العامة، وجعله يتعارض مع المادة (١٤) من الدستور التي تساوي العراقيين أمام القانون وحقهم في تولي الوظائف العامة، دون أن يكونوا من مكون معين ولا يحقق تكافؤ الفرص الذي كفلته المادة (١٦) من الدستور لجميع العراقيين"^(١).

وعلى الرغم من ذلك، إلا أنه قد يواجه مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة بعض التحديات على أرض الواقع، مثل وجود بعض الاستثناءات القانونية التي تمنح الفرد الوظيفة بشكل مباشر دون الدخول في المسابقة الوظيفية، قد يعود لأسباب تتعلق ربما بالوساطة أو المحسوبية أو بالانتماءات السياسية أو الحزبية، فضلاً عن ذلك، قد تكون هناك أسباب إدارية أو تنظيمية مثل عدم الاعلان عن الوظائف بشكل واضح، أو ضعف الرقابة على المسابقات الوظيفية، أو الاعتماد على المقابلات الشفوية الشخصية بدل الاختبار الموضوعي، أو قد تكون مسألة التوظيف ذات مشكلة اجتماعية وليست قانونية، مثل التمييز بين المرأة والرجل في الحصول على فرص التوظيف، أو التمييز على اساس النفوذ الطبقي أو العائلي لطالب التعيين، فضلاً عن الفساد الاداري الذي قد يشوب ملفات التعيين الذي بدوره يؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على مبدأ المساواة سلباً.

الخاتمة:

في نهاية البحث الحالي نجد أن مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة في الدولتين المقارنتين يستند إلى أساس دستوري وتشريعي يكرس تكافؤ الفرص بين المواطنين، وأن فاعلية هذا المبدأ يتطلب تعزيز الضمانات القانونية والرقابية والقضائية بما يكفل تطبيقه بصورة عملية هادفة.

النتائج:

١. أن مبدأ المساواة أساس لكل تنظيم دستوري ديمقراطي نصت عليه دساتير الدول بهدف توفير الحماية الدستورية للأفراد ممن هم في مراكز قانونية متشابهة، وتحقيق تكافؤ الفرص بين أبناء الوطن الواحد اللذين تجمعهم نفس الشروط العامة.

(١) حكم المحكمة الاتحادية العليا العراقية، ذي العدد ٢٤ اتحادية ٢٠١٣ في ٢٦ / ٨ / ٢٠١٣، اشار اليه (الموسوي، ٢٠٢٦).

٢. أكدت الدساتير والتشريعات القانونية على حق جميع الافراد بالتوظيف، ما دامت الشروط التي حددها القانون قد توافرت فيهم، وأن مبدأ المساواة الذي تجسده قوانين الخدمة المدنية من خلال شروط التوظيف، يفترض أن يطبق على جميع من يملكون المراكز القانونية المتشابهة.
٣. على الرغم من تأسيس مجلس الخدمة المدنية الاتحادي إلا أن سياسة التوظيف في العراق ما زالت تحتاج إلى أسس موضوعية وعلمية.

الاستنتاجات:

١. أن مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة في العراق يستند إلى أساس دستوري وتشريعي واضح، إذ كرسّت النصوص القانونية مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين في مجال تولي الوظائف العامة.
٢. أن فاعلية مبدأ المساواة في التعيين ترتبط بمدى الالتزام بالضوابط القانونية المنظمة لشغل الوظائف العامة، ولا سيما المعايير الموضوعية.
٣. إن تحقيق المساواة بصورة فعلية يتطلب تطوير آليات التعيين، بما يضمن شفافية الإجراءات ويعزز الثقة في شغل الوظائف العامة على أساس الاستحقاق والكفاءة.
٤. يتضح أن التحدي الأساسي في مجال المساواة في تولي الوظائف العامة لا يتمثل في غياب النصوص القانونية بقدر ما يتمثل في ضمان مدى الالتزام الفعلي بالضوابط القانونية، بما يكفل انتقال المبدأ من نطاق النص القانوني إلى التطبيق العملي.

المقترحات:

١. نوصي المشرع العراقي تبني آليات تعمل على تقليص الفجوة بين المساواة الفعلية والمساواة القانونية، من خلال التقارب بينهما والعمل على تأهيل وتوظيف الخريجين وفق احتياجات سوق العمل.
٢. نوصي المشرع العراقي تبني وسائل إدارية تنظيمية ذات أسس موضوعية، كالإعلان الإلكتروني عن الوظائف المتاحة الشاغرة والعمل على تفعيل الدور الإيجابي لمجلس الخدمة العامة الاتحادي عبر مسؤوليته عن عملية التوظيف وما يتعلق بها من التزامات وظيفية مثل جهاز الخدمة المدنية البحريني.
٣. نوصي المشرع العراقي على تبني السياسات التشريعية التي تنص على الأخذ بمبدأ المسابقة أو الاختبار عند التوظيف في سبيل اختيار العنصر الكفوء، من خلال تأسيس لجان حيادية خاصة تنظم عملية إجراء المسابقات الوظيفية على وفق أسس قانونية.
٤. على الرغم من تولي القضاء الإداري رقابة المشروعية على قرارات الجهة الادارية المخالفة لمبدأ المساواة، عليه أيضاً تبني سياسة ملاحقة ومحاسبة المسؤولين الإداريين اللذين يخالفون هذا المبدأ لأي سبب كان سواء بسبب انتماء حزبي أو ولاء سياسي أو ما شابه ذلك.

المصادر والمراجع

١. العربية

- الاتحاد الحر لنقابيات عمال البحرين. (٢٠٢٦). ديوان الخدمة المدنية: الجنسية الأصلية والمكتسبة متساويتان بالوظائف الحكومية. مملكة البحرين. <https://bflufbh.com/page/4028/6>
- البرزنجي، ع. ع. وآخرون. (٢٠١٥). مبادئ وأحكام القانون الإداري. بغداد: دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية.
- الخلو، م. ر. (٢٠٠٤). القانون الإداري. القاهرة: دار الجامعة للنشر.
- الدسوقي، م. إ. (٢٠٠٦). حماية الموظف العام إدارياً. القاهرة: دار النهضة العربية.
- الذنيبات، م. ج. م. (٢٠٠٣). الوجيز في القانون الإداري. ط ١. عمان: الدار العلمية الدولية للنشر.
- الرازقي، م. ب. أ. ب. ب. ع. (١٩٩٩). مختار الصحاح. بيروت: دار إحياء التراث.
- الرفاعي، أ. (٢٠١٧). مبدأ المساواة وتقلد المتجنس الوظائف العامة: دراسة مقارنة. مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ٥ (٣)، ١١٧-١٨٤. <https://journal.kilaw.edu.kw/wp-content/uploads/2017/12/pdf>
- الزعيبي، خ. (١٩٨٨). القانون الإداري. ط ١. الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- الشرقاوي، س. (١٩٧٩). نسبة الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني. القاهرة: دار النهضة العربية.
- الصالح، ه. ع. (٢٠١٥). مبدأ المساواة في شغل الوظيفة العامة: دراسة تطبيقية. مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ٣ (١٢)، ١٧٧-٢٦٩. <https://journal.kilaw.edu.kw/wp-content/uploads/2018/08/pdf>
- الطماوي، س. (١٩٧١). مبادئ علم الإدارة العامة. ط ٦. القاهرة: مطبعة جامعة عين شمس.
- الطماوي، س. (١٩٧٩). مبادئ القانون الإداري: نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة. (الجزء الثاني). القاهرة: دار الفكر العربي.
- العبودي، ع. (٢٠١٥). شرح أحكام قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ والمواطن ومركز الأجانب. بغداد: مكتبة السنهوري.
- الفليح، م. ع. ي. ع. وعبيد، ح. (٢٠٢٥). الأسس القانونية التي تنظم حق الأفراد في شغل الوظائف العامة. مجلة الجامعة العراقية، ٧٤ (٨)، ٧٢٨-٧٣٩. <https://www.mabdaa.edu.iq/wp-content/uploads/2025/12/64-9-1.pdf>
- المتيوتي، ص. إ. وآخرون. (٢٠٠٨). القانون الإداري (الوظيفة العامة). ط ٢. البحرين: جامعة البحرين.
- المحكمة الاتحادية العليا. (٢٠٢٤، ٢١ شباط). المبادئ الواردة في الحكم بالعدد (٢٢٤) وموحيثها ٢٢٩/٢٠٢٣/٢٠٢٣. <https://www.iraqfsc.iq/news.5128>
- المحكمة الاتحادية العليا - جمهورية العراق. (٢٠٢٤). قرار تفسير المواد الدستورية (١٤، ١٦، ٨٣) بشأن المساواة والوظائف العامة. بغداد: المحكمة الاتحادية العليا.
- المحنة، م. ف. م. ومحيبي، د. الإطار القانوني لاختيار الموظف في القانون الإداري المصري والعراقي والإيراني. مجلة الجامعة العراقية، ٧٦ (٥)، ٣٩٤-٤٠٨. <https://www.mabdaa.edu.iq/wp-content/uploads/2026/08/30-pdf>
- الموسوي، م. ج. ط. (٢٠٢٦، ٢٣ حزيران). السياسة القضائية للمحكمة الاتحادية العليا في العراق. بغداد: كلية القانون. <https://ns1.almerja.com/more.php?idm=304642>
- النجفي، م. س. م. (٢٠١٦). مقارنة طريقة الاختيار الحر في تولي الوظائف العامة ومبدأ المساواة. المرجع الإلكتروني للمعلوماتية. <https://bcchj.uobabylon.edu.iq/index.php/bcchj/ar/article/view/4572/4598>
- بدران، م. م. (١٩٩٩). القانون الإداري (الوظيفة العامة). القاهرة: دار النهضة العربية.
- بدوي، ث. (١٩٧٥). النظم السياسية. القاهرة: دار النهضة العربية.



- ثروت، ج. (١٩٩٦). نظرية العمل الثوري. الإسكندرية: دار النشر (إن وُجدت).
- جابر، و. م. (٢٠٢٣). القصور التشريعي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١. <https://mail.almerja.com/reading.php?idm=216659>
- جانكير، ف. ع. (٢٠٢٥). الدور القضائي لمجلس شورى إقليم كردستان العراق في ترسيخ مبدأ المساواة في نطاق الوظيفة العامة: دراسة تحليلية. مجلة زانكو للقانون والسياسة، ٢٣(٣٩).
- جعفر، أ. م. أ. (٢٠١١). التنظيم الدستوري للوظيفة العامة. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.
- جمال الدين، س. (٢٠٠٤). أصول القانون الإداري. الإسكندرية: دار المعارف للنشر.
- جمهورية العراق. (١٩٢٥). القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥. مجلس القضاء الأعلى. بغداد.
- جمهورية العراق. (١٩٥٨). دستور العراق المؤقت لعام ١٩٥٨. مجلس القضاء الأعلى. بغداد. <https://www.sjc.iq/view.85>
- جمهورية العراق. (١٩٦٤). دستور العراق المؤقت لعام ١٩٦٤. مجلس القضاء الأعلى. بغداد. <https://www.eastlaws.com/legislation-full-text/ar/iraq/constitution/14-12-1964?type=1&id=1649107>
- جمهورية العراق. (١٩٧٠). دستور العراق المؤقت لعام ١٩٧٠. مجلس القضاء الأعلى. بغداد. <https://www.sjc.iq/view.81>
- جمهورية العراق. (٢٠٠٥). دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq_2005?lang=ar
- جمهورية العراق. (١٩٦٠). قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل. كلية العلوم، جامعة القادسية، بغداد. https://sc.qu.edu.iq/?page_id=27228
- جمهورية العراق. (٢٠٠٦). قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ المعدل. الوقائع العراقية، (٤٠١٩)، ٧ آذار ٢٠٠٦. بغداد: وزارة العدل. <https://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/law/20761.html>
- جمهورية العراق. (٢٠٠٨). قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨. الوقائع العراقية، (٤٠٩٧)، ١٧ تشرين الثاني ٢٠٠٨. بغداد: وزارة العدل. <https://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/law/21044.html>
- جمهورية العراق، محكمة القضاء الإداري. (٢٠٢٦). قرار بشأن ترقية ضابط عسكري إلى رتبة عميد. وثيقة رسمية، بغداد. نُشر على صفحة المحامي مصطفى عدنان في فيسبوك، تاريخ الاطلاع: ١٣ سبتمبر ٢٠٢٦.
- حسن، م. إ. (١٩٨٥). مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة (أطروحة دكتوراه غير منشورة). كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
- حسن، ب. ج. ع. (٢٠٢٤). طريقة الاختيار الحر للإدارة في شغل الوظائف العامة. مجلة النهرين للعلوم القانونية، ٢٦(٤)، ١٩٣-١٧٩. <https://search.emarefa.net/detail/BIM-1746566>
- حرب، ط. (١٩٨٩). مبدأ المساواة في الوظيفة العامة. القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب.
- خليل، ع. ع. م. (٢٠٠٢). الموظف العام وممارسة الحرية السياسية (الطبعة الأولى). القاهرة: دار النهضة للنشر.
- رئاسة محكمة استئناف بغداد/الرصافة الاتحادية - مدني. (٢٠١٤، ١٣ تشرين الثاني). القرار رقم ٩٠٩/مدني/٢٠١٤. بغداد: مجلس القضاء الأعلى. <https://www.sjc.iq/qview.1997/>
- رسلان، أ. (١٩٩٩). وجيز القانون الإداري. القاهرة: مطابع الطوبجي التجارية.
- سيد، ب. ع. (٢٠٠٦). مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه. القاهرة: دار النهضة العربية.
- شحادة، م. م. (٢٠٠٢). مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة وتطبيقاته في أحكام القضاء الإداري: دراسة مقارنة مجلة الشريعة والقانون، ١٦. جامعة الإمارات العربية المتحدة. ١٤٦-٢١٢.
- <https://search.mandumah.com/Record/95667>

- صالح، س. ك. (٢٠١٩). الحماية القانونية لراتب الموظف في التشريع العراقي: دراسة مقارنة. (رسالة ماجستير غير منشورة). كلية القانون، جامعة بغداد.
- عبد العال، ص. س. (٢٠١٧). شرح أحكام قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦. القاهرة: دار النهضة العربية.
- عبد الكريم، ف. ح. (٢٠١٤). العدل وفكرة المساواة القانونية والمساواة الفعلية. بغداد: مجلس القضاء الأعلى. <https://www.sjc.iq/view.2293/>
- عبد الله، ع. ب. (١٩٩٢). النظم السياسية والقانون الدستوري. الإسكندرية: الدار الجامعية.
- علاوي، م. ص. (١٩٩٦). مبادئ القانون الإداري. الموصل: دار الكتب للطباعة والنشر.
- علي، م. إ. ح. (٢٠٠٦). مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة. ط١. القاهرة: دار النهضة العربية.
- كنعان، ن. (٢٠٠٣). القانون الإداري. ط١. عمان: دار الثقافة للنشر.
- كنعان، ن. (٢٠٠٨). الخدمة المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة (الطبعة الأولى). عمان: إثراء للنشر والتوزيع.
- متولي، ع. (١٩٧٤). الحريات العامة. الإسكندرية: منشأة المعارف.
- محمد، أ. س. ع. (٢٠١٩). المساواة في تقلد الوظائف العامة كأحد أهداف التنمية المستدامة (دراسة مقارنة). مجلة كلية الشريعة والقانون، ٣٤ (٢). ١٠-١٤٥.
- محمد، ب. م. ع. (2025). الحماية الدستورية لمبدأ المساواة في ضوء أحكام المحكمة الدستورية البحرينية. مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، ٣٨ (١ مكرر)، ٥٩٩-٦٥٣.
- مشيمش، إ. (١٩٩٠). الاعتمادات المالية وأثرها في المراكز القانونية للموظفين. مجلة مجلس الدولة المصري، السنوات الثامنة والتاسعة والعاشر. القاهرة: مطابع مؤسسة أخبار اليوم.
- مملكة البحرين. (٢٠٠١). الميثاق الوطني. المنامة: معهد البحرين للتنمية السياسية. <https://www.bipd.org/images/methaq/Methaq.pdf>
- مملكة البحرين. (٢٠٠٢). دستور مملكة البحرين. المنامة: الحكومة البحرينية. https://www.lloc.gov.bh/page/دستور_مملكة_البحرين
- مملكة البحرين. (٢٠٠٢). قانون الانتخابات البلدية، المرسوم بقانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٢. الجريدة الرسمية البحرينية. <https://www.alwasatnews.com/data/elections/008.pdf>
- مملكة البحرين. (٢٠١٠). قانون الخدمة المدنية، المرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠. المنامة: الحكومة البحرينية. <https://www.csb.gov.bh/CSB-Legislations/CSB-Law/csb-Law->
- مهدي، غ. ف. (١٩٩٢). النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق: دراسة مقارنة. (أطروحة دكتوراه غير منشورة). كلية القانون، جامعة بغداد.
- مهناء، م. ف. (١٩٧٩). سياسة الوظائف العامة في ضوء مبادئ علم التنظيم ١٩٦٧. مجلة العلوم الإدارية، ٢١ (٢). ٣٥٧-٣٦٥. <https://search.mandumah.com/Record/350357>
- هيكل، خ. (١٤١٥هـ / ١٩٩٥). القانون الإداري السعودي. الرياض: مطابع جامعة الملك سعود.

٢. ترجمة المصادر العربية إلى الإنكليزية

- Bahrain Free Labour Union Federation. (2026). *Civil Service Bureau: Original and acquired nationality are equal in government jobs*. Kingdom of Bahrain. <https://bflufbh.com/page/4028/6>
- Al-Barzanji, A. A., et al. (2015). *Principles and Provisions of Administrative Law*. Baghdad: Al-Sanhouri Legal and Political Sciences Publishing House.
- Al-Hilu, M. R. (2004). *Administrative Law*. Cairo: University Publishing House.
- Al-Dusuqi, M. I. (2006). *Administrative Protection of Public Employees*. Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya.

- Al-Dhunaybat, M. J. M. (2003). *The Concise Administrative Law* (1st ed.). Amman: International Scientific Publishing House.
- Al-Razi, M. B. A. B. B. A. (1999). *Mukhtar Al-Sihah*. Beirut: Dar Ihya' Al-Turath.
- Al-Rifai, A. (2017). *The Principle of Equality and the Access of Naturalized Persons to Public Functions: A Comparative Study*. Kuwait International Law School Journal, 5(3), 117–184. Retrieved from <https://journal.kilaw.edu.kw/wp-content/uploads/2017/12/The-Principle-of-Equality-and-the-Access-of-Naturalized-Persons-to-Public-Functions.pdf>
- Al-Zu'bi, K. (1988). *Administrative Law* (1st ed.). Jordan: Dar Al-Thaqafa Publishing and Distribution.
- Al-Sharqawi, S. (1979). *The Ratio of Public Freedoms and Their Reflections on Legal Organization*. Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya.
- Al-Salih, H. A. (2015). *The Principle of Equality in Public Employment: An Applied Study*. Kuwait International Law School Journal, 3(12), 177–269. <https://journal.kilaw.edu.kw/wp-content/uploads/2018/08/The-principle-of-equality-in-public-employment.pdf>
- Al-Tamawi, S. (1971). *Principles of Public Administration Science* (6th ed.). Cairo: Ain Shams University Press.
- Al-Tamawi, S. (1979). *Principles of Administrative Law: Theory of Public Utility and Public Administration Workers* (Vol. 2). Cairo: Dar Al-Fikr Al-Arabi.
- Al-Obaidi, A. (2015). *Explanation of the Provisions of the Iraqi Nationality Law No. (26) of 2006 and the Citizen and the Status of Foreigners*. Baghdad: Al-Sanhouri Library.
- Al-Falih, M. A. Y., & Ubaid, H. (2025). *Legal Foundations Regulating the Right of Individuals to Hold Public Office*. Iraqi University Journal, 74(8), 728–739. Retrieved from <https://www.mabdaa.edu.iq/wp-content/uploads/2025/12/64-9-1.pdf>
- Al-Mityuti, S. I., et al. (2008). *Administrative Law (Public Employment)* (2nd ed.). Bahrain: University of Bahrain.
- Federal Supreme Court of Iraq. (2024, February 21). *Principles contained in the judgment No. (224 and its consolidated 269/Federal/2023)*. Baghdad: Federal Supreme Court. Retrieved from <https://www.iraqfsc.iq/news.5128>
- Federal Supreme Court– Republic of Iraq. (2024). *Decision on the Interpretation of Constitutional Articles (14, 16, 83) on Equality and Public Jobs*. Baghdad: Federal Supreme Court.
- Al-Mihna, M. F. M., & Muhibbi, D. *The Legal Framework for Selecting Employees in Egyptian, Iraqi, and Iranian Administrative Law*. Iraqi University Journal, 76(5), 394–408. Retrieved from <https://www.mabdaa.edu.iq/wp-content/uploads/2026/08/30-pdf>
- Al-Mousawi, M. J. T. (2026, June 23). *Judicial Policy of the Federal Supreme Court in Iraq*. Baghdad: Faculty of Law. Retrieved from <https://ns1.almerja.com/more.php?idm=304642>
- Al-Najafi, M. S. M. (2016). *Comparison of the free choice method in assuming public office and the principle of equality*. Electronic Informatics Reference. Retrieved from <https://bcchj.uobabylon.edu.iq/index.php/bcchj/ar/article/view/4572/4598>
- Badran, M. M. (1999). *Administrative Law (Public Employment)*. Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya.
- Badawi, T. (1975). *Political Systems*. Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya.
- Tharwat, J. (1996). *Theory of Revolutionary Action*. Alexandria: Publishing House (if available).
- Jankir, F. A. (2025). *The Judicial Role of the Council of State of the Kurdistan Region of Iraq in Consolidating the Principle of Equality in the Scope of Public Employment: An Analytical Study*. Zanko Journal of Law and Politics, 23(39). <https://doi.org/10.21271/zjlp.23.39.4>
- Jaafar, A. M. A. (2011). *The Constitutional Organization of Public Employment*. Alexandria: New University Publishing House.
- Jamal Al-Din, S. (2004). *Principles of Administrative Law*. Alexandria: Dar Al-Maaref Publishing.
- Republic of Iraq. (1925). *The Iraqi Basic Law of 1925*. Baghdad: Supreme Judicial Council.

- Republic of Iraq. (1958). *The Provisional Constitution of Iraq of 1958*. Baghdad: Supreme Judicial Council. Retrieved from <https://www.sjc.iq/view.85>
- Republic of Iraq. (1964). *The Provisional Constitution of Iraq of 1964*. Baghdad: Supreme Judicial Council. Retrieved from <https://www.eastlaws.com/legislation-full-text/ar/iraq/constitution/14-12-1964?type=1&id=1649107>
- Republic of Iraq. (1970). *The Provisional Constitution of Iraq of 1970*. Baghdad: Supreme Judicial Council. Retrieved from <https://www.sjc.iq/view.81>
- Republic of Iraq. (2005). *Constitution of the Republic of Iraq of 2005*. Retrieved from https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq_2005?lang=ar
- Republic of Iraq. (1960). *Civil Service Law No. (24) of 1960, as amended*. College of Science, University of Qadisiyah, Baghdad. Retrieved from https://sc.qu.edu.iq/?page_id=27228
- Republic of Iraq. (2006). *Iraqi Nationality Law No. (26) of 2006, as amended*. Official Gazette of Iraq, (4019), March 7, 2006. Baghdad: Ministry of Justice. Retrieved from <https://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/law/20761.html>
- Republic of Iraq. (2008). *Foreign Service Law No. (45) of 2008*. Official Gazette of Iraq, (4097), November 17, 2008. Baghdad: Ministry of Justice. Retrieved from <https://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/law/21044.html>
- Republic of Iraq, Court of Administrative Justice. (2026). Decision on the Promotion of a Military Officer to the Rank of Brigadier General. Official Document, Baghdad. Published on Lawyer Mustafa Adnan's Facebook page, Accessed: September 13, 2026.
- Hassan, M.E. (1985). *The Principle of Equality in the Holding of Public Offices* (Unpublished Ph.D. Thesis). Faculty of Law, Cairo University.
- Hassan, B. J. A. (2024). The Free Choice Method of Administration in Public Employment. *Al-Nahrain Journal of Legal Sciences*, 26(4), 179–193. <https://search.emarefa.net/detail/BIM-1746566>
- Harb, T. (1989). *The Principle of Equality in Public Employment*. Cairo: Egyptian General Book Authority.
- Khalil, A. A. M. (2002). *The Public Employee and the Exercise of Political Freedom* (1st ed.). Cairo: Dar Al-Nahda Publishing.
- Baghdad/Rusafa Federal Court of Appeal – Civil. (2014, November 13). *Decision No. 909/Civil/2014*. Baghdad: Supreme Judicial Council. <https://www.sjc.iq/qview.1997/>
- Raslan, A. (1999). *Concise Administrative Law*. Cairo: Al-Tubji Commercial Press.
- Sayed, B. A. (2006). *The Principle of Competence in Public Employment and Guarantees of Its Application*. Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya.
- Shahada, M. M. (2002). *The Principle of Equality in Access to Public Employment and Its Applications in Administrative Judicial Rulings: A Comparative Study*. *Journal of Sharia and Law*, 16, 146–212. United Arab Emirates University. <https://search.mandumah.com/Record/95667>
- Saleh, S. K. (2019). *Legal protection of the salary of the public employee in Iraqi legislation: A comparative study* (Unpublished Master's thesis). College of Law, University of Baghdad.
- Abd Al-Aal, S. S. (2017). *Explanation of the provisions of the Civil Service Law No. (81) of 2016*. Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya.
- Abd Al-Karim, F. H. (2014). *Justice and the idea of legal equality and actual equality*. Baghdad: Supreme Judicial Council. Retrieved from <https://www.sjc.iq/view.2293/>
- Abdullah, A. B. (1992). *Political Systems and Constitutional Law*. Alexandria: University Publishing House.
- Alawi, M. S. (1996). *Principles of Administrative Law*. Mosul: Dar Al-Kutub for Printing and Publishing.
- Ali, M. I. H. (2006). *The Principle of Equality in Assuming Public Office* (1st ed.). Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya.

- Kanaan, N. (2003). *Administrative Law* (1st ed.). Amman: Dar Al-Thaqafa Publishing.
- Kanaan, N. (2008). *Civil Service of the United Arab Emirates* (1st ed.). Amman: Ithraa Publishing and Distribution.
- Mohammed, A. S. A. (2019). *Equality in assuming public office as one of the sustainable development goals: A comparative study*. Journal of the Faculty of Sharia and Law, 34(2), 10–145. <https://doi.org/10.21608/mksq.2019.43573>
- Mohammed, B.M.A. (2025). Constitutional Protection of the Principle of Equality in the Light of the Judgments of the Bahraini Constitutional Court. Journal of Legal and Economic Research, 38(1 bis), 599-653.
- Mishmish, I. (1990). *Financial appropriations and their impact on the legal status of employees*. Journal of the Egyptian Council of State, Years 8–10. Cairo: Akhbar Al-Youm Press.
- Kingdom of Bahrain. (2001). *National Charter*. Manama: Bahrain Institute for Political Development. Retrieved from <https://www.bipd.org/images/methaq/Methaq.pdf>
- Kingdom of Bahrain. (2002). *Constitution of the Kingdom of Bahrain*. Manama: Government of Bahrain. Retrieved from <https://www.lloc.gov.bh/page/دستور-مملكة-البحرين>
- Kingdom of Bahrain. (2002). *Municipal Elections Law, Decree-Law No. (3) of 2002*. Official Gazette of Bahrain. Retrieved from <https://www.alwasatnews.com/data/elections/008.pdf>
- Kingdom of Bahrain. (2010). *Civil Service Law, Decree-Law No. (48) of 2010*. Manama: Government of Bahrain. Retrieved from <https://www.csb.gov.bh/CSB-Legislations/CSB-Law/csb-Law->
- Metwally, A. (1974). *Public Freedoms*. Alexandria: Manshat Al-Maaref.
- Mahdi, G. F. (1992). *The Legal System of Promotion in Public Employment in Iraq: A Comparative Study* (Unpublished Doctoral dissertation). College of Law, University of Baghdad.
- Muhanna, M. F. (1979). *Public Employment Policy in Light of Organizational Science Principles 1967*. Journal of Administrative Sciences, 21(2), 357–365. Retrieved from <https://search.mandumah.com/Record/350357>

٣. الإنكليزية

- Jacobs, S. W. (2005, June). Equal employment opportunities: A conceptual puzzle. https://www.researchgate.net/publication/266570381_Equal_employment_opportunities_A_conceptual_puzzle
- Lamidi, A. S., Rachmawati, N. (2022). Gender Equality in Employment Opportunities in the Implementation of Public Policies. *Journal of Public Policy and Administration*, 6(1), 30-37. <https://doi.org/10.11648/j.jpaa.20220601.15>
- Slimane, C. (2026). The Principle of Equality in Holding Public Office: A Comparative Study. *International Insurance Law Review*, 34 (1), 63-67. <https://lumarpub.com/iilr>