AL-NAHRAIN JOURNAL OF LEGAL SCIENCE Vol.26 (NO. 4) 2024, pp. 179-193

AL-NAHRAIN UNIVERSITY
COLLEGE OF LAW

ISSN:3006- 0605 DOI:10.58255

مجلة النهرين للعلوم القانونية العدد: ٤ المجلد: ٢٦ كانون الاول ٢٠٢٤

Received:1/7/2019 Accepted: 15/7/2019 Published: 1/12/2024

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)

The method of free choice of management in filling public positions

Dr. Bashar Jahem Ajami

Abstract

It is known that there is more than one way for the administration to choose its employees to fill public positions , to choose the best elements that enjoy efficiency and integrity, and one of these methods is the (method of free choice to the administration to choose the employees), and this method has been used in more than one country, as this method is based on granting the freedom to the administration to choose who it deems suitable to fill the public position according to the conditions and restrictions that it sets itself, and it seems that the vast majority of the types of jobs that are subject to this method are jobs that have a political character, which makes the administration choose the vacant positions according to this method based on political confidence and compatibility with the political approach of the men of government.

By following the history of this method in the countries of comparative study, we find that this method resulted in many negatives, as the personal considerations of the ruler interfere in choosing who occupies these positions, and the condition of competence and preference is generally overlooked when choosing who occupies these positions by the administration, as long as the choice depends on its freedom to choose the appropriate people to occupy these positions. This principle also conflicts with the principle of equality of citizens in occupying public positions, which branches off from the principle of equality, which prompted the countries that adopt this system to restrict the adoption of this method and place restrictions and conditions on it in order to be consistent with the general principles of modern administration .

طريقة الاختيار الحر للادارة في شغل الوظائف العامة

م.د.بشار جاهم عجمي

الخلاصة

من المعروف ان هناك اكثر من طريقة لكي تقوم الادارة بأختيار موظفيها لشغل الوظائف العامة من اجل اختيار افضل العناصر التي تتمتع بالكفاءة والنزاهة ، وواحدة من هذه الطرق هي طريقه الاختيار الحر للادارة، وقد تم استخدام هذه الطريقة في اكثر من دولة، حيث تقوم هذه الطريقة من خلال منح الحرية للادارة في اختيار من تراه مناسبا لشغل الوظيفة العامة بحسب الشروط والقيود التي تضعها هي بنفسها، ويبدو ان الغالبية الكبرى من انواع الوظائف التي تخضع لهذه الطريقة هي الوظائف التي لها صفة سياسية، مما يجعل الادارة تقوم باختيار المناصب الشاغرة وفقا لهذه الطريقة بناءاً على الثقة السياسية والمتلائمة مع المنهج السياسي لرجال الحكم .

ومن تتبع تاريخ هذه الطريقة في دول الدراسة المقارنة، نجد ان هذه الطريقة نتج عنها سلبيات كثيرة، حيث تتدخل الاعتبارات الشخصية للحاكم في اختيار من يشغل هذه الوظائف، كما انه يتم التغاضي بصورة عامة عن شرط الكفاءة والافضلية عند اختيار من يشغل هذه المناصب من قبل الادارة ما دام ان الاختيار يعتمد على حريتها لاختيار الاشخاص المناسبين لشغل الوظائف هذه، كما ان هذا المبدأ يتعارض مع مبدأ مساواة المواطنين في شغل الوظائف العامة الذي يتفرع عن مبدا المساواة ، مما دفع الدول التي تاخذ بهذا النظام الى تضييق الاخذ بهذه الطريقة ووضع قيود وشروط عليها لكي تتلائم مع المبادئ العامة للادارة الحديثة

المقدمة

اصبحت الوظيفة العامة على قدر كبير من الاهمية ، وخاصة بعد تدخل الدولة في كثير من المجالات وظهور الدولة التدخلية وانكفاء مفهوم الدولة الكلاسيكية او المحايدة، من اجل ذلك تسعى الادارة الى شغل الوظائف العامة من قبل افضل العناصر التي تتمتع بالكفاءة والخبرة والنزاهة، كون ان الموظف العام هو حلقة الوصل بين الجمهور وبين الدولة، وتبعا لذلك استخدمت الادارة طرق مختلفة من اجل شغل الوظائف العامة، وهنالك اساليب متعددة تستخدمها الادارة من اجل اختيار موظفيها، وتختلف هذه الطرق او الاساليب من دولة الى اخرى ومن مجتمع الى اخر بل وحتى من وظيفة الى اخرى داخل الدوله الواحدة ، وذلك بحسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي ترافق الاخذ بكل وسيلة من الوسائل هذه على حدة، وواحدة من هذه الطرق هي طريقة الاختيار الحر من قبل الادارة، ويطلق البعض من الفقه على هذه الطريقة تسمية (الاختيار المطلق او التعيين المطلق للادارة)، انطلاقا من الحرية التي تتمتع بها الادارة في هذه الطريقة من اجل اختيار من يشغل تلك الوظائف، وهذه هي الطريقة استخدمت على مر التاريخ في كثير من الدول ، وقد ظهرت بخصوص هذه الطريقة سلبيات رافقت الاخذ بها مما دفع الكثر من الدول الى وضع قيود على حق الادارة في استخدام هذه الطريقة

مشكله البحث

تمثل مشكلة البحث في وجود بعض الضرورات التي دفعت بعض الدول ونتيجة لاعتبارات سياسية بالدرجه الاساسيه للاخذ بهذه الطريقة، وفي نفس الوقت فان هذه الطريقة تتعارض مع مبدأ المساواة، والتي يتفرع عنه مبدا المساواة في إشغال الوظائف العامة، حيث يوجب هذا المبدأ ان يكون شغل الوظائف العامه بناء على طرق اختيار يكون فيها جميع المرشحين على قدم المساواة مع بعضهم ، وان تكون الادارة واضحة وشفافة عند اختيارها لمن يشغل تلك الوظائف، من خلال الاعلان بصورة واضحة عن الاسس التي تبعتها عند اختيارها لهؤلاء الموظفين، وهذا ما لا يتوافر عادة في هذه الطريقة، حيث تقوم الادارة عادة بالتغاضي عن الاجراءات العادية المتبعة عند التعيين في الوظيفة العامة، والتي تعتمد على ضرورة المساواة بين المرشحين وفقا لأسس قياس تقوم على الاخذ بالكفاءة والشهادة والخبرة ، في حين ان ووفقا لهذه الطريقة، فأن الادارة تعمد الى اختيار الموظفين وفق اعتبارات خاصة بها .

ان هذا الاختلاف ما بين الاسس الدستورية التي تعتمد عليها الدول والقائمة على مراعاة المساواة، ما بين الاخذ بهذه الطريقة يفترض ان يتم تفسير الواقع القانوني والدستوري لهذه الطريقة في شغل الوظائف العامة من اجل رفع التناقض والاختلاف بين المبادئ الدستورية والقانونية وما بين الواقع المطبق واعتراف القانون بهذه الطريقة كضرورة ملجئة .

اهمية الموضوع

تتمثل اهمية الموضوع بالاهمية العملية التي تتمتع بها هذه الطريقة، حيث ان القانون اتاح للادارة استخدام هذه الطريقة من اجل شغل الوظائف العامة استثناء من الاجراءات التي يفرضها المشرع كضمانة لتحقيق اسس العدالة والمساواة بين المواطنين لشغل الوظائف العامة، لذلك لابد من ابراز الاليات القانونية لهذه الطريقة وما تتضمنه من ضرورات تدفع الادارة الى الاخذ بها، وكذلك الوقوف على السلبيات والايجابيات لطريقة الاختيار الحر من قبل الادارة، كما انه وبموجب هذه الطريقة لا يوجد حدود واضحة تفصل بين استخدام الادارة لهذه الطريقة بغية تحقيق المصلحة العامة، وبين استعمالها لهذه الطريقة بهدف تحقيق مصالح خاصة وشخصية، خاصة اذا علمنا ان الصلاحيات التي منحها المشرع للادارة في هذا المجال هي صلاحيات واسعة .

منهج البحث

اعتمدنا على منهج التحليلي من خلال تحليل مضمون النصوص القانونية ذات العلاقة مع مقارنتها مع التشريعات موضوع الدراسة من اجل الوقوف على افضل النصوص القانونية ، وعلى المنهج التاريخي من خلال الوقوف على تاريخ المبررات العملية التي دفعت الادارة الى الاخذ بهذه النصوص القانونية والتعرف على الظروف السياسية والاجتماعية والقانونية التي رافقت ذلك .

خطة البحث

تم الاعتماد في هذا البحث على خطة تقوم على تقسيم البحث الى ثلاثة مطالب وكالاتيك

المطلب الاول تناولنا فيه (مفهوم الاختيار الحر للادارة في التوظيف) وفيه فرعان:

الفرع الاول بعنوان (مفهوم الاختيار الحر)

الفرع الثاني وعنوانه (الاصل التاريخي للاختيار الحر)

اما **المطلب الثاني** فقد كان موضوعه (الوظائف المشمولة بالاختيار الحر) واحتوى على فرعين

الفرع الاول عنوانه (الوظائف المشمولة بالاختيار الحر)

والفرع الثاني كان بعنوان (وظائف الاختيار الحر في القوانين المقارنة)

اما **المطلب الثالث** فقد تناول (تقدير طريقة الاختيار الحر) ويحتوي على ثلاثة فروع

الفرع الاول (طريقة الاختيار الحر و مبدأ المساواة)

الفرع الثاني (مزايا وعيوب طريقه الاختيار الحر)

الفرع الثالث (القيود التي ترد على طريقة الاختيار الحر)

المطلب الاول: مفهوم الاختيار الحر للاداره في التوظيف

اطلقت تسميات متعددة على طريقة الاختيار الحر للادارة عند اختيارها لموظفيها ، ولابد من بيان مفهوم هذه الطريقة بهذا الخصوص، ونشير ايضا الى التطور التاريخي لاستخدام هذه الطريقة وكالاتي:

الفرع الاول : مفهوم الاختيار الحر

تتمثل فحوى تعيين الموظفين من خلال الاختيار الحر للادارة بإطلاق يد الادارة وبإرادتها المنفردة وبما تملكه من سلطة تقديرية في عمليه اختيار من تراه مناسبا لشغل الوظيفة العامة، فالادارة او الدولة تكون هي الحكم الوحيد على جدارة من ترى اختيارهم لتولي الوظائف العامة، ولا يخضع اختيارها هذا الى اية رقابة[1].

لقد تعرض اسلوب اختيار الادارة لموظفيها بصورة حرة الى تطورات متلاحقة، حتى وصل اخيرا الى مرحلة ان تكتفي القوانين والانظمة والتعليمات واللوائح بوضع القواعد العامة المتعلقة بشروط التعيين ، على ان يترك للادارة مسالة الاختيار من بين الاشخاص الذين تتوافر فيهم هذه الشروط ، ولا يتطلب ذلك اجراءات خاصة اخرى على الادارة[2] .

لذا فأن هذا النوع من طرق اختيار الدولة لموظفيها تبقى فيه الادارة ملتزمة بالشروط الشكلية التي تتطلبها الوظيفة والمحددة بموجب القانون، في حين يترك للادارة تحديد الشروط الموضوعية المتعلقة بالكفاءة والثقة والجدارة والقدرة الشخصية للمتقدم ، وتتمتع الادارة في هذا الاسلوب بحرية اختيار الموظفين دون قيود او ضوابط، فالادارة وحدها من يملك تحديد المعايير والمقومات التي يستند عليها

[1]) د.محمد حسين عبد العال (الوظيفة العامة) الطبعه الاولى، دار النهضة العربية، ١٩٧٤، ص٥٤

[2]) د.نواف كنعان (القانون الاداري) الكتاب الثاني /الطبعة الاولى، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الاردن - ٢٠٠١ ص ٦٩

الاختيار دون ان تكون ملزمة بالاعلان عن هذه المعايير او تبرير اختيار هذه الفئة دون اخرى من المرشحين [١] .

ولابد من ملاحظة ان جهة الادارة تبقى ملزمة بأن تكون اختياراتها من ضمن المتقدمين الذين تتوافر فيهم الشروط التي يتطلبها القانون، لذا فاننا لا نميل لتسمية هذه الطريقة لاختيار الموظفين من قبل الادارة ب(طريقة الاختيار المطلق او السلطة المطلقة للادارة او التعيين المطلق) ، كون ان سلطة الادارة ليست مطلقة بالمفهوم القانوني للكلمة، ونميل الى تسمية الطريقة هذه بطريقة (الارادة الحرة للادارة في اختيارها لموظفيها)، فالحرية التي تملكها الادارة مقيدة بحدود القانون وليست مطلقة، فكلمة الاطلاق تتعارض مع القيود الموجودة في هذه الطريقة، فهنالك مجموعة قيود عامة لابد للادارة ان تلتزم بها كالعمر والجنسية والشهادة، وهنالك مجموعة قيود خاصة يجب ايضا على الادارة ان تلتزم بها كشرط الكفاءة الذي تقوم هي بتقديره .

وقد اعتادت الكثير من القوانين على حصر اختيار الموظفين لشغل الوظائف طبقا لطريقة الاختيار الحر للادارة بمن يمتلكون صفة الوظيفة العامة، مما يعني ان الشروط العامة للوظيفة العامة متوافرة في الاصل في من تقوم الادارة بترشيحهم لشغل المناصب وفقا لهذه الطريقة، فالادارة حرة في اختيار من يشغلون المناصب العليا، ولها ان تختار من تشاء ، بشرط ان يكون جميع المرشحين للاختيار من الموظفين العموميين، وهذا ما ذهب اليه المشرع العراقي عندما منح الادارة حق اختيار من يشغلون الدرجات الخاصة، فقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٠٧٧) لسنة ١٩٨١ وكذلك قانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ أورد لفظ (الموظف) على من يشغل الدرجات الخاصة، مما يعني ان من يشغل الدرجة الخاصة يجب عليه ان يكون موظفا عاما اولا كي يشغل الدرجة الخاصة لاحقا .

الفرع الثاني : الاصل التاريخي للاختيار الحر

في فرنسا وبعد قيام الثورة كان يتم شغل الوظائف العامة عن طريق الوراثة او بالمنحة، وشراء تلك الوظائف بالمال، الى درجة ان الكثيرين من الموظفين العامين يستأجرون موظفين اخرين تابعين لهم ليقوموا مقامهم بالعمل بأجور منخفضة تقدم لهم او منحهم امتيازات [٢] .

ان الفضل في الثورة الاصلاحية التي قامت في فرنسا من اجل تغيير فلسفة الوظيفة العامة يعود الى تاثير افكار الفيلسوف الفرنسي (TOCQUEVILLE) ، من اجل القضاء على فكرة المتاجرة بالوظائف ووراثة الدواوين في القضاء الاعلى، فألغيت الامتيازات وتم إقرار مبدأ (حق كل مواطن بالكرامة التامة)، وب(الحق في إشغال الوظائف العمومية دون اي تمييز باستثناء الكفاءة والجدارة)، وقد عملت الافكار الجديدة على المضي بقوة لإنجاح هذا التطور وجعله علامة على قيام نظام سياسي جمهوري جديد، وتحديد نظام قانوني خاص بالموظفين العموميين في فرنسا [٣] .

اما في الولايات المتحدة الامريكية، فقد عرفت هذا النوع من التعيينات لاول مرة عندما اعلن الرئيس الامريكي (جفرسون) ان الوظيفة العامة مؤقتة، بسبب ان دائمية الوظيفة العامة تجعل الموظف ينظر اليها كنوع من الملكية الخاصة يستغلها لصالحه على حساب المصلحة العامة، ومبدا الوظيفة المؤقتة يتلائم مع مبدا المساواة والفرص المتكافئة امام المواطنين لشغل الوظيفة العامة، وقد اخذ هذا المبدأ في الرسوخ والتطور في الولايات المتحده الامريكية الى ان اصبح قانونا ملزما منذ عام ١٨٢٠ ، وبمقتضى هذا القانون لا يجوز لبعض الطوائف من الموظفين البقاء في وظائفهم اكثر من اربع

---

[١]) د.مازن رمضان ليلو (الوجيز في القانون الاداري) عمان، دار قنديل للطباعة والنشر، ٢٠٠٥ ص ١١٦

[2]) Catherine Kaftani (La formation du concept de la function publique en France)L.G.D.J,Paris,1988, p :20. Et : Marei Christine Meininger (Fonctions publiques en Europe)1994 , p :15

[3]) Serge Salon, et Jean Charles Savignac (Fonctions publiques et fonctionnaires), Armand Colin,Masson, Paris, 1997, p :6

سنوات، وكان سبب صدور هذا القانون هو خدمة للاحزاب السياسية في معاركهم الانتخابية، ثم تطور هذا النظام بعد ذلك الى (نظام الغنائم) بعد فوز جاكسون بانتخابات الرئاسة [١] .

فقد كانت هذه الطريقة أو الأسلوب هو السائد في اختيار الموظفين لفترة طويلة. حيث يعمل الحزب الذي يفوز في الانتخابات وكما أشرنا أعلاه ،لان يدخل أعضاءه وأنصاره في الوظائف العامة ، وسرعان ما انكشفت عيوب هذا النظام فقد أدى إلى انتشار الفوضى في صفوف الموظفين الذين كانوا يعملون سلفاً انهم يبقون لمدة محدودة في الوظيفة ومن بعد فانهم كانوا يحاولون الحصول على اكبر الغنائم منها، كما انتشرت بسببه الرشوة والفساد في الإدارة ، فبسبب هذه العيوب والانتقادات ترك هذا النظام ليحل محله نظام الجدارة والكفاءة [٢]

وقد اعلن في وقتها عضو مجلس الشيوخ الامريكي (مارسي) ان (الغنائم تكون للمنتصر)، وقد اطلق لاحقا على هذا النظام في التوظيف (نظام الغنائم). والذي بموجبه اصبح الحزب الفائز في الانتخابات يملك الحق في توزيع انصاره على الوظائف العامة لشغلها من قبلهم بعد طرد انصار الحزب المعارض منها [٣] .

وقد دفعت هذه المساوئ والسلبيات الى محاولة استبدال نظام شغل الوظائف العامة بنظام اخر وخاصة بعد سخط الجماهير والفساد الاداري الذي انتشر في الوظائف، وقد بدأت تلك المحاولات من قبل الجماهير والكثير من الشخصيات البرلمانية للمطالبة باصلاح تولي الوظائف المدنية والشروط المتعلقة بها، وقد كان من ثمار هذه الحركة الدئوبة صدور قانون (بندلتون) (Pendelton) او قانون تعيين الخدمة المدنية للولايات المتحدة الامريكية والذي صدر عام ١٨٨٣ حيث تم اقرار مبدأ للوظائف العامة يقضي بوجوب ان تكون هناك هيئة او لجنة عامة محايدة تتولى اجراء مسابقة عامة وعلنية من اجل شغل الوظائف العامة [٤] حيث وضعت اللبنات الاولى لهذا القانون منذ عهد الرئيس (جرانت) عام ١٨٧٠، كما دافع عنه الرئيس الامريكي (هايس) بقوة بعد ان تولى الرئاسة ١٨٧٦، الى صدر هذا القانون عام ١٨٨٣ في عهد الرئيس ارثر [٥].

وكان من الاسباب التي عجلت بتشريع هذا القانون هو حادثة اغتيال الرئيس (جيمس غارفيلد) على يد (جويتيو Guiteau) بسبب رفض الرئيس الامريكي تعيينه كسفير للولايات المتحدة الامريكية في فرنسا على الرغم من جهوده في كتابة الخطب الانتخابية اثناء فترة الحملة الانتخابية، وقد عمل قانون بندلتون (وسمي بهذا الاسم نسبة الى السيناتور جورج هانت بندلتون عن ولاية اوهايو الذي قام بتني تقديم هذا القانون لبى الكونغرس) على تقليص الوظائف السياسية وضرورة اجراء امتحانات خدمة مدنية للمتقدمين للوظائف، والاهم في ذلك كله هو انها جعلت رسم السياسات المتعلقة بالوظائف والصلاحيات الادارية منوطة بلجنة الخدمة المدنية بدلا من الرئيس، وبحلول عام ١٩٨٠ اصبحت اكثر من ٩٠% من الوظائف في الولايات المتحدة الامريكية محمية بهذا القانون والباقي يخضع لسلطة الرئيس تحت رقابة مجلس الشيوخ [٦] .

---

[١]) د. صبري شلبي احمد عبد العال (نظام الجدارة في تولي الوظائف العامة)، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ص ١١١

[٢]) د.ماهر صالح علاوي (مباديء القانون الاداري) جامعة بغداد، ١٩٩٦ ، ص١٠٧

[٣]) د.صبري جلبي احمد عبد العال، المصدر السابق، ص١١٢

[٤]) د. نواف كنعان(القانون الإداري) الكتاب الثاني، ط١ ، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، ٢٠٠١ ، ص٦٩.

[٥]) د.صبري جلبي احمد عبد العال، المصدر السابق، ص١١٢

[٦]) موقع التاريخ الامريكي على الرابط :

http://www.american-historama.org/1881-1913-maturation-era/pendleton-civil-service-reform-act.htm

تاريخ الزيارة ٧/٢/٢٠١٦

المطلب الثاني: الوظائف المشمولة بالاختيار الحر

تختلف الدول في اختيارها لنوع الوظائف التي تكون مشمولة بالاختيار الحر للادارة عند اختيارها للموظفين لشغل هذه الوظائف، ولكن ونتيجة لمساوئ هذا النظام وانتشار الفساد الاداري عند اختيار الموظفين وتدخل الاعتبارات السياسية والحزبية في ذلك فقد عدلت الكثير من الدول عن الاخذ بكثرة بهذا النظام وقلصت الاخذ به وحصره بالوظائف الخاصة التي تحتاج الى نوع خاص من الاختيارات وبخاصة الوظائف التي لها ارتباط بالوظيفة السياسية للحكومة بحيث يعتبرون يد الحكومة واداتها لتنفيذ السياسة العامة للحكومة .

الفرع الاول : الوظائف المشمولة بالاختيار الحر للادارة

هناك مجموعة من الوظائف التي تتطلب توفر الثقة والولاء السياسي فيمن يتولاها بحيث لا تمنح الا لمن تثق الادارة بهم وبأخلاصهم ومقدرتهم على تنفيذ سياسة الحكومة العامة، وتقع في مقدمة هذه الوظائف وظائف التمثيل الدوبلماسي وكذلك الوظائف السياسية التي تحتاج الى ولاء سياسي فيمن يتولاها او الوظائف التي تستلزم مسؤولياتها تأهيلا مهنيا متميزا، او وظائف القانونيين والوعاظ الدينيين او وظائف القادة الاداريين [١] .

ان هذه الوظائف تحتاج الى مواصفات خاصة فيمن يتولاها لا يمكن تقييمها بصورة تحريرية او رسمية بل يترك تقديرها لجهة الادارة تبعا لسلطتها التقديرية، ووتستطيع الادارة عندئذ ان تطرح ارضا الشكليات التي تتطلبها عملية اختيار الموظفين لشغل الوظائف العامة في الاوقات العادية وتتركها، كما في الطرق الاخرى لتولي الوظائف العامة مثل طريقة الانتخاب او المسابقة[٢]، وهذه الوظائف يطلق عليها عادة ب(الوظائف العليا) ، تتمثل بالوظائف المهمة في داخل الجهاز الاداري للحكومة وفقا للمعنى الواسع لمفهوم الحكومة، وتقع هذه الوظائف في مرحلة وسطية بين

مفهوم الوظيفة الادارية ومفهوم الوظيفة السياسية، فهي ليست وظيفة ادارية بصورة كاملة، وترتبط هذه الوظائف برسم سياسة الدولة العامة في الجالات كافة .

ويراد بالوظائف العليا هي الوظائف التي يترك التعيين فيها للسلطة التقديرية للادارة وذلك بسبب طبيعتها الادارية والسياسية [٣] كما انه من الممكن أن تعرف الوظائف العليا في الخدمة المدنية أنها تلك الوظائف التي يزاول شاغلوها المهام والمسؤوليات التالية:

١ - تحديد وتحقيق أهداف المنشأة التي يعملون بها (تبعًا للقرار السياسي القاضي بإنشائها)
٢ - إنجاز السياسات الرئيسية وتنفيذ الخطط طويلة وقصيرة الأجل.
٣ - تطوير الهيكل التنظيمي ومواءمته مع الخطط المرسومة .
٤ - التنسيق بين نشاطات المنشأة.
٥ - المساهمة في جذب الكفاءات المؤهلة.
٦ - تحقيق أعلى قدر من الرقابة الفاعلة.
٧ - تقييم النتائج والإنجازات.
٨ - تقديم الرأي والمشورة للإدارة العليا فيما يخص تخفيض التكاليف وزيادة الانتاجية [٤].

كما تعرف بأنها تلك الوظائف التي يتولى القائمون عليها القيادة الإدارية والمساهمة في رسم السياسات لتوفير الخدمات وزيادة الإنتاجية [٥].

---

[١]) د. محمود حافظ البنا (مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة)،دار الفكر العربي ، ص ١٩٣-١٩٤
[٢]) د. محمد حسين عبدالعال ، المصدر السابق ، ص ٥٤
[٣]) د. غازي فيصل مهدي(التعيين في الوظائف العليا)، بحث - مجلة كلية الحقوق جامعة النهرين ، مجلد ٣، السنة ١٩٩٩، ص١١٥.
[٤]) مفرج عبد الغفار عباسي (اختيار القادة في الإسلام) ، مجلة الإدارة - العدد الثالث ، القاهرة ، يناير ١٩٨٩ ، ص ٥
[٥]) قدامة بن جعفر ، تحقيق محمد حسن الزبيدي ، طبع على نفقة وزارة الثقافة والإعلام ، دار الرشيد ، بغداد ١٩٨١ ، ص ٤٦٥-٤٦٧

وقد عرفها القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية الجزائري رقم ٠٦-٠٣ الصادر في (١٥) يوليو لعام ٢٠٠٦ بأنها (المناصب العليا هي مناصب نوعية للتاطير، ذات طابع هيكلي او وظيفي، وتسمح بضمان التكفل بتأطير النشاطات الادارية والتقنية في المؤسسات والادارات العمومية) [١] .

لكن التعيين في هذه الوظائف وان كان يترك للسلطة التقديرية للادارة الا انه لايحق للادارة من الناحية القانونية ان تغفل عن الشروط العامة للتعيين فيمن يتولون هذه الوظائف، وهذه الوظائف وان كانت لها صلة وثيقة بالعمل السياسي للحكومة وللادارة وانها تعتبر وظائف استثنائية الا ان الشروط العامة الواردة في القانون تبقى مطلوبة كون ان من يتولى هذه الوظائف يتصف بصفة الموظف العام .

وفي حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية جاء فيه (انه لم يعد منصب المحافظ في النظام الجديد منصباً إدارياً خالصاً ، كما هو الشأن بالنسبة إلى المديرين والمحافظين قديماً، بل أضحى لهذا المنصب وضع خاص متميز، فهم يمثلون رئيس الجمهورية ويعتبرون مستقيلين بقوة القانون بمجرد انتهاء مدة رياسته، فهم أشبه بالوزراء منهم بالموظفين العاديين وهم مكلفون بالإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة في أقاليمهم)[٢] .

الفرع الثاني : وظائف الاختيار الحر في القوانين المقارنة

سبق بيان ان الوظائف المشمولة بالاختيار الحر للادارة هي عادة الوظائف العليا التي تكون مصبوغة بصبغة سياسية وادارية والتي لها صلة بالوجه السياسي للحكومة انطلاقا من مهمتها في ادارة المرافق العامة والمؤسسات والهيئات في الدولة على اختلاف انواعها .

ففي فرنسا فأن الوظائف العليا تتمتع بنظام قانوني مستقل ليس له علاقة بالمجموعات التي تكون عليها باقي الوظائف العامة، وتكون الوظائف العليا مصطبغة بالصبغة السياسية وتشمل على سبيل المثال وظيفة المدير العام ومديري الادارات المركزية بالوزارات ووظيفة سكرتير عام الحكومة، وهذه الوظائف تتقسم الى (٨) انواع وليس هناك من شروط خاصة لتولي هذه الوظائف بل يعتبر اختيار المرشحين لشغل هذه الوظائف من اختصاص الحكومة [٣].

اما في مصر فأن التعيين في الوظائف العليا يكون من صلاحية رئيس الجمهورية استنادا الى قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ المعدل، فالمادة (١٦) من القانون تنص على ان (يكون التعيين في الوظائف العليا بقرار من رئيس الجمهورية، ويكون التعيين في الوظائف الاخرى بقرار من السلطة المختصة) .

ويلاحظ على هذا القانون ان مسميات الوظائف العليا لا تتطابق مع الاعمال المؤداة، فهناك خلط بين الربط المالي وبين الوظيفة، فالوظائف العليا ينظر اليها باعتبارها درجات مالية اكثر من كونها وظائف محددة المعالم والمسؤوليات، فمن يشغل وظيفة وكيل وزارة مثلا قد لايمارس اعباء الوظيفة[٤] .

وفي الجزائر فأن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية رقم ٠٦-٠٣ في (١٥) يوليو لعام ٢٠٠٦ عالج موضوع التعيين في الوظائف العليا للدولة، ولا يخضع لاحكام هذا الامر القضاة لمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان؛ كما ان هذا القانون اجاز ان تكون هناك احكام استثنائية لبعض الفئات من الموظفين في مجال الحقوق والواجبات وسير الحياة المهنية والانضباط العام، على ان ينص على هذه الاحكام في قوانين اساسية خاصة بهذه الفئات من الموظفين

---

[١]) انظر المادة (١٠) من القانون

[٢]) الدعوى رقم ٦٦٧ سنة ١٢ ق بجلسة ٤/١/١٩٦٩ ، مجموعة المبادئ سنة ١٤ ، العدد ١ ، ص٢٢٠-٢١٩.

[٣]) د. غازي فيصل مهدي ، المصدر السابق ، ص١١٧

[٤]) انور احمد رسلان / نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٣ ، ص١٢٧

[٥]) انظر المادة (٢) من القانون

[1] كما اعتبر هذا القانون وظائف المناصب العليا لها خصوصية مختلفة عن وظائف الرتب المناسبة للموظفين، وتنشأ هذه المناصب عن طريق مصدرين [2]:

- القوانين الاساسية الخاصة الخاصة التي تحكم بعض اسلاك الموظفين فيما يتعلق بالمناصب العليا ذات الطابع الوظيفي
- النصوص التنظيمية المتعلقة بإنشاء وتنظيم المؤسسات والادارات العمومية فيما يتعلق بالمناصب العليا ذات الطابع الهيكلي .

وقد جعل هذا القانون سلطة التعيين لشغل هذه المناصب بيد السلطة المؤهلة بما تملكه من سلطة تقديرية[3]،غير ان القانون المذكور حصر التعيين في المناصب العليا فقط بمن يملك صفة الوظيفية العمومية [4] .

اما في العراق فقد اجازت المادة (٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل لمجلس الوزراء بناءا على اقتراح من الوزير المختص تعيين او اعادة تعيين بعض الدرجات في الوظائف التالية بمرسوم جمهوري:

١) الوظائف الخاصة
ب) عميد
ت) مدير عام
ث) مفتش عام
ج) وزير مفوض
ح) محافظ [5]
خ) مستشار مساعد

لذا فأن الوظائف المشمولة بالاختيار الحر للادارة في العراق هي ما ذكرته المادة السابقة، مع الاخذ بنظر الاعتبار ان القانون العراقي ومن خلال ملاحظة نصوص قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وتعليمات وزارة المالية رقم (١١٩) لسنة ١٩٧٩ المتعلقة بآلية اختيار الموظفين، وبعد قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٩٩٦) لسنة ١٩٧٩ والمتضمن الغاء مجلس الخدمة العامة ومنح سلطة التعيين الى الوزراء المختصين، فأنه يلاحظ على تلك النصوص السابقة ان القانون العراقي قد اعتمد طريقة المسابقة والامتحان كقاعدة عامة عند اختيار الموظفين العمومين لشغل الوظائف الاعتيادية، اما الوظائف العليا فتعتبر من صلاحية الادارة او الحكومة

في اختيار من يشغل هذه الوظائف، ويعتبر نص المادة (٨) هو السند القانوني لسلطة لادارة في العراق لاختيار من يشغل تلك الوظائف، وقد تم ذكر (الدرجات الخاصة) وهي ما دون درجة الوزير، وهي تختلف عن الوظائف المدنية الاخرى التي تبدأ بدرجة (مدير عام) فما دون، ويعرف موظف الدرجة الخاصة بأنه (كل موظف او مكلف بخدمة عامة يشغل احدى الدرجات او الوظائف الخاصة الوارد ذكرها في قانون الخدمة المدنية او الجدول الملحق بقانون الملاك او اي قانون ذي صفة خاصة، ويتم تعيينه باتباع اجراءات خاصة تتمثل في ترشيح شاغليها اما من قبل مجلس الوزراء او مجلس القضاء او رئاسة الجمهورية واستحصال موافقة مجلس الوزراء ومجلس النواب على تعيينه لمدة لاتقل عن (٣) اشهر ولا تزيد عن (٥) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة)[6].

---

[1]) أنظر المادة (٣) من القانون
[2]) المادة (١١) من القانون
[3]) انظر المادة (١٦) من القانون
[4]) انظر المادة (١٨) من القانون
[5]) تم تعديل اختيار المحافظ من خلال اختياره بالانتخاب استنادا الى قانون مجالس المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨
[6]) د.مصدق عادل طالب ومالك منسي الحسيني (النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة)، مؤسسة الصفاء للمطبوعات، بيروت لبنان، ٢٠١١ ص٥

ويلاحظ ان المشرع العراقي بموجب قانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ والجدول الملحق به (جدول رقم ١)، اختار ان يتجنب ايراد تعريف تشريعي لمفهوم الدرجات الخاصة - وهو ما يحمد عليه - وكذلك ما جرى عليه الحال بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٠٧٧) لسنة ١٩٨١ المتعلق بالدرجات الخاصة، حيث ان المشرع العراقي اورد تعدادا للدرجات الخاصة ويعتبر هذا التعداد على سبيل الحصر لا التمثيل وبالتالي لا يجوز اضافة اي درجة خاصة لم يرد ذكرها في هذا الجدول، كما لا يجوز القياس من اجل اضافة اي درجة او التوسع في تفسير القرار السابق حيث ان هذه الدرجات وردت على سبيل الحصر .

كما يلاحظ ان القانون العراقي فرق بين المناصب القيادية والدرجات الخاصة، فمصطلح (المناصب القيادية) يشمل في جزء منه مصطلح (الدرجات الخاصة)، اضافة الى منصب المدير العام، حيث ان منصب المدير العام يعتبر من المناصب القيادية لكنه لا يعتبر من الدرجات الخاصة، حيث لم يرد ذكر لدرجة (مدير عام) ضمن الدرجات الخاصة، لكن منصب المدير العام يعتبر من ضمن المناصب القيادية، وهو ما ذكره قانون الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٦ حيث نص على مصطلح (المناصب القيادية) ويقصد بها الدرجات من (مدير عام فما فوق)، فقد نصت المادة (١٩/اولا -أ) من قانون الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٦ على (عدم التعيين في اي وظيفة قيادية (مدير عام فما فوق) ما لم يوجد لها درجة في قانون الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة او تعليمات اشغال المنصب) .

واخيرا لابد من التذكير بأن الادارة في العراق وعند اختيارها لمن يشغل الدرجة الخاصة ليست حرة بل لابد ان ان يكون الترشيح من مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب استنادا الى نص المادة (٦١) الفقرة (خامسا) البند (أ)و (ب) التي تنص على (يختص مجلس النواب بما يأتي: الموافقة على تعيين كل من :

أ) رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي بالاغلبية المطلقة بناءا على اقتراح من مجلس القضاء الاعلى .

ب) السفراء واصحاب الدرجات الخاصة بأقتراح من مجلس الوزراء....)

المطلب الثالث: تقدير طريقة الاختيار الحر

بعد ان تم التطرق الي التطور التاريخي لطريقة الاختيار الحر للادارة في شغل الوظائف العامة والوظائف المشمولة بهذه الطريقة، لابد ان نقف على السلبيات والايجابيات لهذا الاختيار الحر، على ان يسبق ذلك علاقة هذه الطريقة بمبدأ المساواة، وهل تُعد هذه الطريقة مخالفة لمبدأ المساواة

الفرع الاول: طريقة الاختيار الحر ومبدأ المساواة

يعتبر مبدأ المساواة في شغل الوظائف العامة من المبادئ الدستورية، وهو مظهر من مظاهر مبدأ المساواة بين الافراد في الحقوق والواجبات ويعتبر من حقوق الانسان التي نصت عليها الكثير من المواثيق والمعاهدات الدولية والقوانين والتشريعات الداخلية في كثير من الدول، فقد نصت وثيقة حقوق الانسان والمواطن الفرنسية التي اعلنتها ثورة عام ١٨٧٩ في المادة (٦) منها على (جميع المواطنين متساوون في الالتحاق بالوظائف العامة، ولا فضل لاحدهم الا بقدر ما يتمتع به من قدرات ومواهب)، كما تبنى هذا الموقف الاعلان العالمي لحقوق الانسان لسنة ١٩٤٨ في المادة (٢١) منه حيث تنص على (يحق لكل شخص المنافسة على قدم المساواة في الوظائف العمومية التابعة لبلده)، كما ان هذا المبدا يعتبر مبدأ دستوريا في كثير من الدول، فالدستور العراقي وان لم ينص على المساواة في تولي الوظائف العامة صراحة الا انه نص على المبادئ التي تتضمن هذا المبدأ، فالمادة (١٤) من الدستور تنص على (العراقيون متساوون امام القانون دون تمييز .....)، وكذلك المادة (١٦) منه حيث تنص على (تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين، وتكفل الدولة اتخاذ الاجراءات اللازمة لتحقيق ذلك) .

ان مبدأ تكافؤ الفرص امام جميع المواطنين اصبح احد المبادئ العامة للقانون التي يجب على كل قاضي ان ينتبه اليها ويطبقها ولو لم يوجد نص بخصوصها، وتطبيقا لذلك فأن تكافؤ الفرص امام المواطنين لشغل الوظائف العامة يعد من المبادئ العامة وإن لم ينص عليها في صلب الوثيقة الدستورية، وبالتالي يكون قابلا للتطبيق ولو من دون وجود نص، فهو يعد من المصادر غير المكتوبة للقانون الاداري[1] .

ان مبدأ المساواة وإن كان يعد مبدأ دستوريا الا ان هذا المبدأ الدستوري يمكن ان تعرضه بعض الاستثناءات تعتبر طريقة الاختيار الحر للادارة طريقا استثنائيا لاختيار من يشغل الوظائف، إذ أن مبدأ المساواة والذي يعتبر من الحقوق الدستورية، يتفرع عنه المساواة في التقديم وشغل الوظائف العامة يفترض ان يكون شغل الوظائف العامة يعتمد على مبدأ تكافل الفرص امام الجميع بصورة متساوية، في حين ان فحوى طريقة الاختيار الحر انها تستند على قيام الادارة باختيار من يشغل الوظائف تلك بصورة لا تاخذ بنظر الاعتبار المساواة بين المتقدمين، اعطى صلاحية للادارة باختيار من تراه مناسبا لشغل الوظائف هذه، مما يعني ان عنصر الكفاءة لن يكون هو الفيصل بل تقوم الحكومة بتعيين من يكون مواليا لسياستها، وبخاصة في الدول البوليسية والدولة التي يكون تطبيق القانون فيها ضعيفا وتتغلب فيها التوافقات السياسية على حساب القانون ومبادئ العدالة والمساواة، حيث تكون الاعتبارات السياسية هي معيار الاختيار دون النظر الى الكفاءة .

كما انه في الدول البوليسية التي لايقوم نظامها على مبدأ الشرعية، يكون تولي الوظائف العامة فيها معتمدا على المعايير السياسية والقرب من الحاكم ومقدار موالاته للسلطة، مما يعني ان عنصر الكفاءة او الخبرة ليس مهما وانما المهم هو الموالاة للسلطة وتحقيقه لسياساتها .

لكن هذه السلبيات الموجودة في هذه الطريقة لا تمنعنا من القول بأهمية هذه الطريقة مهما بلغت درجة التطور الاداري في اي دولة، حيث تحتاج الادارة احيانا الى سلطة تقديرية في تعيين من تراه مناسبا بحسب وجهة نظرها من اجل شغل بعض الوظائف، وهذه الحاجة موجودة حتى في الدول الديمقراطية والتي تتمتع بمستوى عال من الالتزام بحقوق الانسان، حيث ان العملية الديمقراطية احيانا تحتاج فيها الاحزاب الفائزة الى تحقيق سياستها وبرنامجها الانتخابي الذي وعدت به جمهورها عند الانتخابات، ولا شك ان هذه الوظائف (وبخاصة الوظائف القيادية) تمثل الوسيلة الافضل من اجل تحقيق البرنامج الانتخابي لتلك الاحزاب الفائزة وتحقيق وعودها التي قطعتها للناخبين .

الفرع الثاني: مزايا وعيوب طريقة الاختيار الحر

استخدمت طريقة الاختيار الحر من الناحية التاريخية من قبل الاحزاب لتقديم الوظائف العليا وبقية الوظائف الى انصارها ومؤيديها، لكن الملاحظ ان طريقة الاختيار الحر لا زالت تستخدم في الدول المقارنة، لذا يمكن القول ان هذه الطريقة تحوي على مزايا وعيوب لابد من الوقوف عليها :

١) **المزايا :** ان طريقة الاختيار الحر للادارة في اختيار موظفيها تتيح للادارة وللحكومة اختيار العناصر الكفؤة تبعا للسلطة التقديرية لها، حيث تتمكن الادارة في هذه الحالة من اختيار العناصر التي تكون طريقة عملها واسلوبها واختصاصها متلائما مع سياسة الادارة والحكومة في تسيير المرافق العامة وادارة شؤون البلاد .

ان وجود عناصر متعددة تتمتع بالخبرة لا يكفي احيانا من اجل ان يكون الشخص مناسبا لشغل الوظيفة، إذ تحتاج الادارة احيانا الى عناصر اقل خبرة لكن اكثر كفاءة وفعالية، بل وتحتاج الادارة احيانا الى طريقة انجاز للاعمال تختلف عن الطرق التقليدية القديمة لذا تكون بحاجة الى ضخ دماء جديدة تتميز بالكفاءة والفعالية والسرعة في الانجاز والقدرة على المبادرة وايجاد الحلول وطرق جديدة للانجاز قد لاتكون موجودة فيمن كانوا يشغلون تلك الوظائف سابقا .

[1]) G. Moreau, Une catégorie juridique ambigué: les principes généraux du droit, RDP , 1977, p.761

أضف الى ذلك انه في الدول الديمقراطية فأن الحزب الفائز يحتاج الى مناصريه ومؤيديه من اجل تحقيق الوعود الانتخابية والبرنامج الانتخابي الذي وعد به، فالرجال المؤمنون بعقيدة وبرنامج الحزب السياسي هم الاقدر على تولي الوظائف التي لها علاقة بالوجه السياسي للاحزاب الفائزة بالانتخابات، إذ ليس من المعقول ان تأتمن الجهات السياسية الفائزة تحقيق برنامجها الانتخابي الى رجال لا يؤمنون بأفكارها وبالبرنامج اصلا، إذ ان ذلك سوف يكون من اكبر المحفزات والاسباب لفشل تلك الاحزاب والجهات السياسية في عملها، وبخاصة اذا تولدت لدى هؤلاء شاغلي الوظائف من غير الانصار والمؤيدين الرغبة والتعمد بأفشال عمل الحكومة وعرقلة عملها والوقوف بوجه انجازها من اجل تسقيطها امام جماهيرها وامام الشعب .

٢\ **العيوب**: لقد اثبتت التجارب المتعلقة بتطبيق طريقة الارادة الحرة للادارة في اختيار موظفيها، انها أدّت الى انتشار المحسوبية والفساد عند اختيار الموظفين لشغل الوظائف العامة، حيث تطغى الاعتبارات الحزبية والسياسية على اعتبارات الخبرة والكفاءة، وبخاصة عندما يتم منح سلطة تقديرية للادارة بموجب القانون فيتم اساءة استعمال هذه السلطة وتغييرها الى غير الوجهة التي منحت من اجلها، فهدف هذه السلطة هو من اجل منح الادارة القدرة على اختيار المرشحين الكفونين بصورة اسرع وافضل من اجل تسيير المرفق العامة بصورة افضل، إلا ان ذلك يتيح للادارة استخدام هذه الطريقة من اجل عبور عنصر الكفاءة والجدارة واستبداله بالمحسوبية، ولا ستطيع ان ننزه رجالات الادارة من الخطأ، فهم ليسوا بمعصومين من الخطأ، إذ مهما بلغت الإدارة من أصالة الرأي فلابد ان تتسرب إليها المصلحة الشخصية[١]

ويجب ان لا ننسى ان هذه الطريقة تعد خروجا عن مبدأ المساواة في شغل الوظائف العامة واستثناءا من القواعد العامة ومبدأ العدالة، حيث ان مبادئ العدالة والمساواة تقتضي ان يتم شغل الوظائف العامة استنادا الى. تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين ووفقا لما تفرضه قواعد القانون .

وقد سعت اغلب دول العالم وخاصة الديمقراطية منها- الى تقليص الاخذ بمبدأ الاختيار الحر للادارة لاختيار موظفيها، وتشريع قوانين وظيفة عامة تعمل على جعل الموظف العام بمعزل عن الضغوط السياسية للاحزاب الفائزة بالانتخابات، وبحلول عام ١٩٣٩ لم يتجاوز عدد الدول التي اعتمدت نظام الجدارة والكفاءة بدلا من نظام الغنائم التسع دول فقط، أما اغلب دول العالم فقد بدأت هذا السعي في النصف الثاني من القرن العشرين [٢] .

الفرع الثالث : القيود التي ترد على طريقة الاختيار الحر

على الرغم من ان ظاهر الطريقة هذه يشير الى ان الادارة لها الحرية عند اختيارها من يشغل بعض الوظائف، إلا ان هناك بعض الشروط الشكلية والموضوعية التي يجب ان تاخذها الادارة بنظر الاعتبار عند الاختيار :

١) **الشروط الموضوعية**: وتتلخص في وجوب ان تقوم الادارة بالحصول على اذن او مصادقة من السلطة التشريعية او من لجنة مخصصة لهذا الغرض من اجل شغل تلك الوظائف بصورة رسمية من قبل مرشحيها، ففي انكلترا على سبيل المثال فأن قانون ١٨٥٥ قد أنشأ لجنة الخدمة المدنية[٣]، حيث

[١]) د. محمد علي رسلان عمران / الموجز في شرح قوانين موظفي الحكومة ، الطبعة الاولى ، دار الفكر العربي-القاهرة ١٩٥٦،

[2]) Michael M. Ting, James M. Snyder, Jr (The Adoption of Civil Service Systems in the U.S. States) Columbia University, September 23, 2011,p:18

[٣]) للتفصيل اكثر حول الموضوع أنظر: د.عناد رضوان محمود (فصل الموظف العام / دراسة مقارنة – فرنسا ، مصر ، الاردن) دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٤

تتكون من (٣) اعضاء تتولى اجراء امتحانات للتعيين في الوظائف العامة، وقد جرى تعديل القانون هذا في عام ١٨٥٩ يقضي بحرمان كل موظف من التعيين في الوظائف العامة الا بعد حصوله على توصية من لجنة الخدمة المدنية .

أما في العراق فأن اختيار المرشحين لشغل الدرجات الخاصة يكون من اختصاص مجلس الوزراء طبقا للمادة (٨٠) البند خامسا من دستور عام ٢٠٠٥، وترفع توصية مجلس الوزراء هذه الى مجلس النواب من اجل المصادقة على تعيينهم طبقا للمادة (٦١) من الدستور ، فاختيار المرشحين لشغل الدرجات الخاصة يخضع لمصادقة مجلس النواب .

كذلك فأن تعيين المدراء العامين في العراق يكون مرتبطا بأخذ موافقة مجلس الوزراء بعد ان يقوم الوزير المختص بأقتراح من يشغل هذه الدرجة الى مجلس الوزراء .

٢) **الشروط الشكلية:** ينبغي توافر مجموعة من الشروط الشكلية من اجل يكون اختيار الادارة لشغل الوظائف صحيحا، وهذه الشروط منها ما يتعلق بالمرشح نفسه، إذ ينبغي ان تتوافر فيه الشروط العامة لشغل الوظائف العامة مثل العمر والجنسية والشهادة، كما ينبغي ان يكون ترشيح من يشغل تلك الوظائف من جهة مختصة وتوافق عليه الجهة صاحبة الاختصاص من الناحية القانونية والدستورية، وان يكون قرار شغل الوظيفة وفقا للشكلية التي يتطلبها القانون او الدستور .

فترشيح وظائف الدرجات الخاصة في العراق يتم من قبل مجلس الوزراء باعتباره الجهة المختصة بالترشيح طبقا لنص المادة (٦١)/البند(خامسا)، ويختص مجلس النواب بالمصادقة على هذا الترشيح.

وأما بالنسبة لاختيار المدراء العامين فيتم من قبل مجلس الوزراء باعتباره الجهة المختصة بالتعيين.

على ان يتم بعد قيام الوزير المختص بترشيح المدير العام، وذلك طبقا لنص المادة (٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ .

كما يشترط من الناحية الشكلية ان يتم قرار التعيين بالوسيلة القانونية المناسبة والصحيحة، فالدرجات الخاصة والمدير العام في العراق يشترط لتعيينه ان يتم بمرسوم جمهوري وفقا للقانون .

وفي مصر فأنه وطبقا لقانون المحافظات المرقم ٥٩ لسنة ١٩٦٩ يكون تعيين المحافظين بقرارات من رئيس الجمهورية وكذلك يعتبر المحافظون مستقيلين بقوة القانون بانتهاء رئاسة الجمهورية [١]، وكذلك ووفقا لقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ الخاص بالعاملين المدنيين بالقطاع الاشتراكي فأنه وفيما عدا وظائف رئيس وأعضاء مجلس الإدارة التي تشغل بقرار من مجلس الوزراء يكون التعيين في الوظائف العليا بقرار من الجمعية العمومية للشركة بناء على ترشيح مجلس الإدارة [٢] .

[١]) أنظر نص المادة (٢٠) من قانون

[٢]) أنظر نص المادة ١٦ من القانون

الخاتمة

يوجب مبدأ المساواة من ضمن تطبيقاته ان يكون هناك تصاوي وتكافؤ بالفرص بين المتقدمين لشغل الوظائف العامة، بحسب طبيعة كل وظيفة وبحسب اختصاص المتقدم لشغل الوظيفة، بحيث يتعي نعلى الادارة كقاعدة عامة ان تسعى الى تهيئة طرق مناسبة ومبدأ المساواة من اجل شغل الوظائف العامة واعلانها الى جميع المواطنين، لكن قد تضطر الادارة احيانا الى اللجوء الى طريقة الاختيار الحر برغم انها تعتبر خروجا على مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين، وذلك لاعتبارات سياسية واجتماعية وفنية تتعلق بحسن اختيار الاشخاص المناسبين بصورة افضل، بما يتلائم والاهداف التي تسعى لتحقيقها تلك الادارة، خاصة اذا علمنا ان لعمل الادارة صبغة سياسية ووجه سياسي، فالحكومة والتي تحتوي على مفهوم سياسي ومفهوم قانوني، يقع عليها واجب القيام بادارة المؤسسات العامة والحرص على ضمان الاستمرار بعمل هيئات الدولة والمرافق العامة المختلفة، ومن اجل ذلك تتداخل بعض الاعتبارات السياسية في عمل الادارة مما يجبرها على اختيار اشخاص نتلائم طريقة عملهم ومنهجها السياسي والاداري والفلسفي .

ومما يجب الاشارة اليه ان طريقة الاختيار الحر اذا كانت تعتبر رخصة للادارة تستخدمها الادارة بموجب القانون في حالة احتياجها لها، الا ان ذلك لا يعني البتة ان هذه الادارة مجبرة على استخدامها، او ان انها تعتبر قد خالفت القانون في حالة اختيارها لأحد الدرجات العليا بموجب طريقة المسابقة مثلا، إذ تستطيع الادارة ان تترك هذه الطريقة حتى عند رغبتها بشغل الدرجات الخاصة وان تتوجه لاستخدام طريقة اخرى اكثر قربا من مبدأ المساواة .

وكذلك فأن طريقة الاستخدام الحر من قبل الادارة ولكنها تخالف مبدأ المساواة وتعتبر استثناءا عليه، فأن هذا الاستثناء على المبدأ الدستوري يحتاج الى نص تشريعي او دستوري من اجل ان تعمل به الادارة، ولا يمكن ان تاخذ الادارة به دون وجود هذا النص القانوني، والا اعتبرت الادارة متحيفة في ستعمال سلطاتها لمخالفتها مبادئ العدالة والمساواة ساوء اكان هناك نص دستوري بالمساواة او لم يكن هناك نص. وتعتبر هذه الطريقة خلافا للقواعد العامة التي تفترض استعمال الادارة للطرق التي تتوالم مع مبدأ المساواة والعدالة ومنها طريقة المسابقة .

النتائج

١) ان طريقة التعيين الحر لا تكون الادارة فيها مطلقة الحرية في اختيار من يشغل الوظيفة العامة، بل ان هناك مجموعة شروط ينبغي توافرها في المرشح من اجل شغل الوظيفة. لذلك يفضل ان تكون تسمية هذه الطريقة ب(الاختيار الحر) بدلا من (التعيين المطلق) او (الحرية المطلقة) او (السلطة المطلقة)، إذ لا يوجد اطلاق لحرية الادارة في هذه الطريقة .

٢) تقوم الادارة باستخدام هذه الطريقة في حالة الدرجات الوظيفية العليا، والتي تتمثل بالدرجات من مدير عام فما اعلى الى حد درجة وكيل الوزير وبضمنها الدرجات الخاصة، حيث ان هذه الوظائف لها صبغة سياسية وادارية، فتكون مسالة اختيار من يشغلها الى الادارة تختار من تراه مناسبا ومتلائما مع نهجها وخططها الادارية والسياسية .

٣) ان استخدام هذه الطريقة يعتبر ضروريا في بعض الاحيان للادارة من اجل اختيار الاكفا والافضل دون المرور بالاجراءات العادية التي يتطلبها القانون عند شغل الوظائف العامة، لكن استخدام هذه الطريقة يحتاج الى نص قانوني او دستوري بالنظر لكون ان هذه الطريقة تعتبر استثناءا من مبدأ المساواة وخروجا على تكافؤ الفرص والتي تعتبر قاعدة دستورية مهمة في النظام القانوني .

٤) ان طريقة الاختيار الحر من قبل الادارة من اجل اختيار المرشحين لشغل الوظائف العامة تحتاج الى اجراءات شكلية واجراءات موضوعية لابد من توافرها من اجل يكون الاختيار صحيحا .

المصادر

١) د. انور احمد رسلان (نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام) ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٣

٢) د. محمد حسين عبدالعال (الوظيفة العامة) ، الطبعة الاولى ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٤

٣) د. ماهر صالح علاوي الجبوري (مبادئ القانون الإداري) ، جامعة بغداد ، ١٩٩٦

٤) د.مازن رمضان ليلو(الوجيز في القانون الاداري) ،عمان ، دار قنديل للطباعة للنشر ،٢٠٠٥

٥) د. نواف كنعان (القانون الإداري - الكتاب الثاني) الطبعة الاولى ، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، ٢٠٠١

٦) د.صبري جلبي احمد عبد العال (نظام الجدارة في تولي الوظائف العامة) دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٨

٧) د. محمد علي رسلان عمران (الموجز في شرح قوانين موظفي الحكومة) ، الطبعة الاولى ، دار الفكر العربي-القاهرة ,١٩٥٦

٨) د.مصدق عادل طالب ومالك منسي الحسيني (النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة)، مؤسسة الصفاء للمطبوعات، بيروت لبنان، ٢٠١١

٩)) د. محمود حافظ البنا (مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة)،دار النهضة العربية، ١٩٩٨

المجلات والبحوث والرسائل

١) د. غازي فيصل مهدي (التعيين في الوظائف العليا)، بحث - مجلة كلية الحقوق جامعة النهرين، مجلد ٣، السنة ١٩٩٩

٢) مفرج عبدالغفار عباسي (اختيار القادة في الإسلام) ، مجلة الإدارة- العدد الثالث ، القاهرة ، يناير ١٩٨٩

المصادر باللغات الاجنبية

(١Catherine KAFTANI, la formation du concept de la fonction publique en France, L.G.D.J., L.G.D.J., Paris, 1991،
p.* • ; Marie-Christine Meininger, Fonctions publiques en
Europe١٩٩٤ ،
Y) Serge SALON et Jean-Charles SAVIGNAC, Fonctions publiques et fonctionnaires, ARMAND COLIN, Masson،
Paris١٩٩٧ ،
(٢G. Moreau, Une catégorie juridique ambigue : les principes généraux du droit, RDP, 19vY
(٣Michael M. Ting, James M. Snyder, Jr (The Adoption of Civil Service Systems in the U.S. States) Columbia
University, September٢٠١١ ،٢٣