



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة القادسية

كلية القانون

التنظيم القانوني لاختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي في العراق

رسالة مقدمة إلى

مجلس كلية القانون – جامعة القادسية وهي جزء من متطلبات نيل شهادة

الماجستير في القانون العام

من الطالب

حيدر مطر عيدان الزبيدي

بإشراف

الأستاذ الدكتور

علي نجيب حمزة

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ فَأَيُّ الْفَرِيقَيْنِ أَحَقُّ بِالْأَمْنِ إِنْ كُنْتُمْ تَعْلَمُونَ ﴾ ٨١

الَّذِينَ ءَامَنُوا وَلَمْ يَلْبِسُوا إِيمَانَهُمْ بِظُلْمٍ أُولَٰئِكَ لَهُمُ

الْأَمْنُ وَهُمْ مُّهْتَدُونَ ﴾ ٨٢

اللَّهُ الْعَظِيمُ

﴿ سورة الأنعام، الآية: ٨١-٨٢ ﴾

الإهداء

إلى...

من رعاني صغيراً وأعاني كبيراً ، فيض الحب والحنان
والدي... أمي وأبي . (دعاء وإحساناً)
بلسم جراحي وعشقي بلدي . (حباً ووفاءً وفداءً)

سندي أحبائي

الذين أشدد بهم أوزري (أخوتي وأخواتي)
من سهرت وصبرت لأجلي زوجتي . (شكراً وعرفاناً)
الشموع التي تبعث في الأمل ولدي عبد الله وبناتي لمار
وميار . (مودة وحناناً)
مهنة النضال في سبيل الحق والحرية والديمقراطية



(رجال الشرطة)

الباحث

شكر وامتنان

يسعدني وأنا أنجز هذه الرسالة أن أتقدم بعظيم شكري وامتناني إلى الأستاذ الفاضل الدكتور علي نجيب حمزة لقبوله الإشراف عليها أولاً ، ولما أبداه من نصح وتوجيه وملاحظات قيمة كان لها الدور الأكبر في إثرائها وتصحيح مسارها وإحكام محتواها العلمي ثانياً ، فجزاه الله خير الجزاء ، ومنّ عليه بعظيم الأجر .

وأتوجه في هذا المقام بشكري ، وتقديري ، وامتناني ، إلى عمادة كلية القانون جامعة القادسية ، وإلى رئاسة قسم القانون العام متمثلة بالأستاذ الدكتور (عدي جابر هادي) وملاكه المتمثل بالهيئة التدريسية التي تولّت مهمة تدريس طلبة الدراسات العليا ، لما أبدوه من عناية ورعاية وحرص على المستوى العلمي للطلبة .

وأسجل وافر امتناني ، وفائق شكري وتقديري لأساتذتي الفضلاء - أعضاء لجنة المناقشة - لما سيضحون به من وقتهم الثمين لقراءة هذه الرسالة ، وتقييمها تقيم العارفين القادرين ، وسيكون لكرم ملاحظاتهم وحسن توجيههم الفضل في إنضاجها .

ولا يفوتني أن أتقدم بشكري الخاص إلى موظفي مكتبة كلية القانون جامعة القادسية ، وموظفي مكتبة كلية القانون جامعة بغداد وكلية القانون جامعة النهريين وموظفي مكتبة كلية القانون جامعة بابل وموظفي مكتبة مجلس النواب ، والسيد العميد محمد عبد الحسين المديرية العامة للموارد البشرية / وزارة الداخلية ، والسيد العميد الدكتور / ثائر لقمان الإبراهيمي المنسوب إلى جنسية النجف / وزارة الداخلية ، لما بذلوه من جهد طيب ، ومساعدة صادقة في توفير المصادر اللازمة لإعداد هذه الرسالة .

ويُسعدني أن أقدم شكري ، وامتناني لكل من دعا الله لي بالتوفيق ، ومدّ لي يد العون وساعدني في إتمام هذه الرسالة، والشكر موصول لكل من ساهم في تقديم المساعدة لي ولم يسعفني ذكره وهم كثر أسأل الله أن يجزيهم عني خير جزاء المحسنين .

والله ولي التوفيق

الباحث

المستخلص

لقيام مرفق الأمن الداخلي بالمهام الملقاة على عاتقه يتطلب أن تكون القيادة القائمة بتلك المهام حكيمة تسعى دائماً لمصالح تابعيها والجمهور وذلك بأن يتولى القائد التنظيم والتنسيق بما يملكه من قدرة على التأثير ، وبما أن قوى الأمن الداخلي تسعى دائماً نحو التغيير المستمر ؛ أصبحت القيادة الإدارية والأمنية فيه مرتبطة بالتغيير والكفاءة والقدرة على مجاراة التقدم ، وتلك الزيادة في الأعباء تستوجب أن تتغير النظرة القانونية لاختيار القادة وتتطور من وقت لآخر لتتماشى مع المتغيرات ، وان يتم التركيز في الأساس على شروط ومواصفاته القائد الأمني لضمان قدرته على شغل الوظيفة القيادية في المرفق الأمني وأن يكون قادراً على التطوير والابتكار في تحقيقه للمهام الأمنية بكفاءة وقدرة عالية ، هذا بعد تحديد المناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي التي لها أهمية كبيرة تظهر من خلال مساهمتها في وضع الشخص المناسب في المكان المناسب ، وذلك لكونها عملية يتم فيها تحليل وتوصيف الوظائف وبيان المهام والمسؤوليات الملقاة على عاتق كل منصب .

بعد ذلك يتم اختيار القائد الإداري والأمني عن طريق إنتقاء الأفضل القادر على أداء متطلبات المنصب أو الوظيفة المرشح للقيام بمهامها وتحمل مسؤولياتها ، ويتم ذلك بقرار تسبقه اجراءات ادارية معقدة في نهايتها يتم اصدار قرار الاختيار الذي يعتبر قراراً ادارياً يشترط فيه أن يكون مشروعاً ويخضع لأنواع عدة من الرقابة لضمان أن يصدر محققاً للمصلحة العامة إذ تمثل تلك الرقابة ركناً أساسياً في الدولة ، ولا يكفي أن تكون الدولة قانونية من الناحية النظرية فقط بل ينبغي أن يكون هناك ضمانات تكفل تطبيق القانون في هذه الدولة ، إذ ان لرقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية أثراً بالغاً في ضمان خضوع تلك السلطة للقانون ، ولا تقف الرقابة على اختيار القادة عند حد الرقابة السياسية ، بل تخضع لأنواع أخرى من الرقابة ومنها الرقابة الإدارية ، فضلاً على ذلك يتوجب وجود رقابة قضائية فعالة تتوفر لها مقومات وضمانات الاستقلال لتناقش حدود السلطة المخولة للإدارة من جانب إصدارها لقرار الاختيار في قوى الأمن الداخلي .

المحتويات		
الصفحة	الموضوع	
ب	الآية القرآنية	
ت	الإهداء	
ث	شكر وامتنان	
ج	المستخلص	
ح - ز	المحتويات	
١-٤	المقدمة	
٥ - ٥٦	ماهية القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي	الفصل الأول
٦ - ٣٢	مفهوم القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي	المبحث الأول
٦ - ٢٢	تعريف القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي وخصائصها	المطلب الأول

١٥ - ٧	تعريف القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي	الفرع الأول
٢٢ - ١٥	خصائص القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي	الفرع الثاني
٣٢ - ٢٢	نطاق القيادات الإدارية وأهميتها في قوى الأمن الداخلي والتميز بينها	المطلب الثاني
٢٥ - ٢٣	نطاق القيادات الإدارية وأهميتها في قوى الأمن الداخلي	الفرع الأول
٣٢ - ٢٦	تميز القيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي عما يتشابه معها	الفرع الثاني
٥٦ - ٣٢	طبيعة القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي ووظائفها	المبحث الثاني
٤٣ - ٣٣	طبيعة القيادات الإدارية الأمنية وقوى الأمن الداخلي	المطلب الأول
٣٧ - ٣٣	الطبيعة الإدارية للقيادات في قوى الأمن الداخلي	الفرع الأول
٤٣ - ٣٨	الطبيعة القانونية لقوى الأمن الداخلي	الفرع الثاني
٥٦ - ٤٣	وظائف القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي	المطلب الثاني
٥٢ - ٤٤	التخطيط والتنظيم والتنسيق الإداري في قوى الأمن الداخلي	الفرع الأول

٥٦ - ٥١	إصدار القرارات الإدارية في قوى الأمن الداخلي	الفرع الثاني
١١٤ - ٥٧	أساليب اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي	الفصل الثاني
٧٦ - ٥٨	الأساليب التقليدية في اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي	المبحث الأول
٦٦ - ٥٨	أسلوب الاختيار المطلق للقيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي	المطلب الأول
٦٣ - ٥٩	أسلوب الاختيار المطلق لقادة المناصب ذي الطابع المختلط في قوى الأمن الداخلي	الفرع الأول
٦٦ - ٦٣	أسلوب الاختيار المطلق لقادة المناصب ذات الطابع الإداري في قوى الأمن الداخلي	الفرع الثاني
٧٦ - ٦٧	أسلوب الانتخاب والمركز الاجتماعي في اختيار القيادات الإدارية لقوى الأمن الداخلي	المطلب الثاني
٧٢ - ٦٧	أسلوب الانتخاب لاختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي	الفرع الأول
٧٦ - ٧٢	أسلوب اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي على وفق المركز الاجتماعي	الفرع الثاني

١١٤ - ٧٦	اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي بالأساليب الحديثة	المبحث الثاني
٩٨ - ٧٧	أسلوب اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي على أساس الكفاءة	المطلب الأول
٨٧ - ٧٧	تعريف الكفاءة وشروطها وطرق قياسها في قوى الأمن الداخلي	الفرع الأول
٩٨ - ٨٨	أنواع اختيار القادة الإداريين في قوى الأمن الداخلي وفقاً لمعيار الكفاءة	الفرع الثاني
١١٤ - ٩٨	أسلوب اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي على وفق معيار الترقية	المطلب الثاني
١٠٤ - ٩٩	التعريف بالترقية في قوى الأمن الداخلي وشروطها	الفرع الأول
١١٤ - ١٠٤	أنماط الترقية في قوى الأمن الداخلي	الفرع الثاني
١٧٥ - ١١٥	التوصيف القانوني للمناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي وانعكاسه على عملية الاختيار والرقابة عليها	الفصل الثالث
١٤٦ - ١١٦	الهيكل التنظيمي للمناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي والتنظيم القانوني لإشغالها	المبحث الأول

١٢٨ - ١١٦	مراحل تكوين الوصف الوظيفي للمناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي ومستوياتها	المطلب الأول
١٢٣ - ١١٧	مراحل تكوين الوصف الوظيفي للمناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي	الفرع الأول
١٢٨ - ١٢٣	مستويات المناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي	الفرع الثاني
١٤٦ - ١٢٩	التنظيم القانوني لتولي المناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي	المطلب الثاني
١٤٠ - ١٢٩	مفهوم التنظيم القانوني وطبيعة قرار اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي	الفرع الأول
١٤٦ - ١٣٦	اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي وفقاً للتشريعات النافذة والسياسة المقترحة للأشغال	الفرع الثاني
١٧٥ - ١٤٧	الرقابة على قرار اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي	المبحث الثاني
١٦٠ - ١٤٧	الرقابة الإدارية والسياسية على قرار اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي	المطلب الأول
١٥٣ - ١٤٨	الرقابة الإدارية على قرار اختيار القيادات الإدارية في	الفرع الأول

	قوى الأمن الداخلي .	
١٥٣ - ١٦٠	الرقابة السياسية على قرار اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي	الفرع الثاني
١٦١ - ١٧٥	الرقابة القضائية على اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي	المطلب الثاني
١٦١ - ١٧٠	رقابة القضاء الاداري على قرار اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي	الفرع الأول
١٧٠ - ١٧٥	رقابة القضاء الدستوري على قرارات اختيار القيادات الاداري في قوى الأمن الداخلي	الفرع الثاني
١٧٦ - ١٨١	الخاتمة الاستنتاجات والمقترحات	
١٨٢ - ٢٠٠	المصادر والمراجع	
A	الملخص باللغة الانكليزية	



المقدمة



المقدمة :

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أفضل من امتطى صهوة القيادة فكان خير قائد وأعظم دليل ومرشد فأنقذ الحيران وزرع الأمن والاطمئنان وأضاء الله به عتمة المكان ليكون الرسول القائد والقائد الرسول صلى الله عليه واله وصحبه وسلم ، أما بعد

أولاً : موضوع الدراسة : إن مختلف الأعمال لا تثمر والحضارة لا تزدهر والرخاء لا يسود إلا في ظل الاستقرار الأمني ، ولا استقرار بدون قوى أمن داخلي ، حيث يتولى القيادة فيه بالدرجة الأساس عبء الأمن الداخلي ، لذلك يجب أن يقدرُوا مسؤولياتهم الكبيرة لا سيما في المراحل التي تسعى الدولة فيها بخطى حثيثة للقفز إلى صفوف الدول المتقدمة ، وللقيام بتلك المسؤوليات على الوجه الأكمل ، يشترط أن يكون القائد الأمني على مستوى عالٍ من الكفاءة والعلم والتدريب والمعرفة بالمهام الأمنية ومسؤولياتها ، وذلك من شأنه أن يهيئاً جواً من الاستقرار الداخلي ويساعد على زيادة التقدم والنهضة والتنمية والرفاهية في الدولة ، ويؤدي ذلك إلى الارتقاء مستوى المهام الأمنية ، وإذا كان الارتقاء بمستوى الأداء الأمني لازماً ، فإن الاهتمام بسمعة قوى الأمن الداخلي هو أكثر لزوماً وأهمية ولذلك تلزم التشريعات والتوجيهات الواردة في هذا الشأن بأن يكون سلوك القائد الأمني سلوكاً مشرفاً ، وذلك بالابتعاد عن الشبهات وعن سوء استخدامه السلطة ، وأن يكون قدوة لمنسوبيه ، بهذا تكسب قوى الأمن الداخلي ثقة الجمهور واحترامه ، وهي قادرة على ذلك بأدائها المنسق وانضباطها وهيبتها وسمعتها المشرفة ، والتزام قياداتها بالمهام الأمنية الموكلة إليهم والتي صرحت بها قوانين قوى الأمن الداخلي فضلاً على القوانين المدنية .

ونظراً لطبيعة مهام قوى الأمن الداخلي وما يحكمها من مبادئ أساسية كالانضباط والطاعة والسرعة في الإجراءات والحفاظ على أمن وسلامة قوى الأمن الداخلي التي هي في ذات الوقت سلامة الوطن ، قد أستوجب خضوع القائمين بها لتنظيم خاص ذي طابع مختلط لا هو عسكري ولا مدني ، لذا فأن لمنسوبي هذا المرفق طبيعة مختلفة من حيث الخدمة عن طبيعة الخدمة المدنية في الدوائر الأخرى باستثناء المدنيين في ذلك المرفق بمعنى انها تسير في إدارتها



لنظام خاص ، ويرتدي أفرادها زياً عسكرياً خاصاً يحدده وزير الداخلية يميزهم عن غيرهم ويحملون رتباً عسكرية .

وإنَّ تقدم المؤسسة الأمنية يقاس بما تملكه هذه المؤسسة بالدرجة الاولى من قادة اضافة إلى كوادر بشرية مؤهلة وقادرة على تحقيق هدف المرفق الأمني ، لذلك يتوقف نجاح تلك المؤسسة أو فشلها على وجود قيادات إدارية وأمنية واعية ورشيدة وقادرة على حسن أداء المهام الأمنية بفاعلية وكفاءة ، فكلما كان القائد الأمني كفوءاً ومبدعاً انعكس ذلك على حسن أداء المرفق الأمني وجودته بتقديم الخدمات ، وإن عدم اختيار الكفوء أو استبداله بقائد يفتقد إلى صلاحيات القيادة يؤدي إلى التعثر في أداء الخدمات الأمنية ، إذ تفرض الضرورة في قيادة المؤسسة الأمنية أن تكون متخصصة في المجال الأمني وقادرة على اتخاذ قرارات كفيلة بحماية المجتمع وتحقيق الأمن فيه ووقيته من الجريمة .

نتيجة لذلك أصبحت الضرورة تحتم ازدياد البحث عن لديهم الفن في إدارة المرفق الأمني عن دراية واخلاص لاختيار قادة ذي مستوى عالٍ من الكفاءة من أجل توجيه الموارد المادية والبشرية للمرفق الأمني وحسن استخدامها لاستيعاب مختلف المهام الأمنية لتلك المؤسسة ، وذلك يتطلب من القائد الأمني أن يطور موهبته وقدرته على إدارة منتسبيه وتحويل طاقتهم الكامنة إلى أنشطة فعالة ، وإن تحقيق أهداف المرفق الأمني مرهون بمبدأ فاعلية القيادة الأمنية في التأثير على منتسبيها والعامة لتوجيه جهودهم واشباع حاجاتهم ، وإن قوته في التأثير مصدرها الأساسي هو تجاوبه مع الظروف المحيطة بالمهام الأمنية المكلف بها والقيام بدوره بالشكل المطلوب ، وذلك باتخاذ قرارات رشيدة في معالجته للمواقف الأمنية الواقعة ضمن اختصاصه وإن أي تأخير أو تباطؤ في اتخاذه لتلك القرارات من شأنها أن تؤدي إلى عواقب وخيمة ، لذا يتوجب على القائد أن يبتعد عن ظاهرة التردد في إتخاذ القرارات الحاسمة والمصيرية .

وبما أن السلطة المختصة بتعيين القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي هي مجلس الوزراء مرة بإصداره أمراً ديوانياً بتعيين المدراء العامين وأخرى باقتراح التعيين على مجلس النواب بالنسبة إلى وكلاء الوزارات ، إن تلك السلطات تخضع لمختلف أنواع الرقابة مرة إلى



السلطة التشريعية وتقع في اطار الرقابة السياسية ، هذا ولا تقف الرقابة على اختيار القادة عند حد الرقابة السياسية ، إذ انها تخضع لأنواع أخرى من الرقابة ومنها الرقابة الإدارية فضلاً على رقابة القضاء بشقيه الإداري والدستوري .

ثانياً : أهمية الدراسة : تظهر أهمية الدراسة من الناحيتين السياسية والإدارية فمن الناحية السياسية إن إعداد القيادات الإدارية والأمنية يجب ان يصب بشكل اساس على الإستفادة من الخبرات المتواجدة على أرض الواقع في المؤسسة الأمنية كون ذلك يحول بالنفع والفائدة لها ويحدث التنمية فيها ويرفع من شأنها في كل الجوانب ، ولاختيار تلك القيادات يجب المفاضلة بين المؤهلين للقيادة بالطرق السليمة والعصرية حتى يتم اختيار الشخص المناسب ، وهذه المفاضلة يجب أن تقوم على نظام قانوني محكم ، من خلاله يتمكن ذوو الخبرة تولي القيادة والذي يتحلى بالسمات الشخصية من إنضباط ونشاط ومبادرة ، وذلك من شأنه القضاء على الوساطة والمحسوبية التي تشكل عبئاً كبيراً في عملية الاختيار التي من شأنها أن تفسح المجال لمتوسطي الكفاءة بالقيادة وتستبعد القيادات الواعدة .

ومن الجانب الإداري فأن أهمية الدراسة تكمن في مكافحتها للفساد الإداري وتحجيمه وذلك لمميزات هذه الدراسة بتسليطها الضوء على حيثيات عملية الاختيار بنصوص تشريعية لوضع أفضل الأساليب التي يمكنها اختيار القائد الأمني المناسب وتأطير عملية الاختيار بالأنظمة والقوانين القابلة للطعن فيها أمام القضاء .

ثالثاً : مشكلة الدراسة : تكمن إشكالية الدراسة بالدرجة الأساس في الإجابة على التساؤلات الآتية

١- هل يوجد تشريع موحد يجمع بين دفتيه أحكام تكليف المناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي وما الاساس الذي يتم الاختيار على ضوئه ؟

٢- ما الأسلوب الذي يمكن الاعتماد عليه في تولي المناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي ؟

٣- ما طبيعة القيادة في قوى الأمن الداخلي ؟ وما مدى تقاربها مع القيادة العسكرية منه إلى القيادة المدنية ؟

٤- ما المناصب التي يمكن أن يطلق عليها بالقيادية في قوى الأمن الداخلي ؟ وما مدى المهام الممنوحة لكل منصب ؟



٥- مدى فاعلية الرقابة على قرار الاختيار بشتى أنواعها الرقابة الإدارية فضلاً على الرقابة السياسية ورقابة القضاء بنوعيه (الإداري والدستوري) .

رابعاً : منهج الدراسة : إن البحث في موضوع التنظيم القانوني لاختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي (في العراق) يتطلب الإجابة على ما سبق من إشكاليات وبيان الاستنتاجات والتوصيات المقترحة يتطلب استخدام المنهج الوصفي التحليلي ، وذلك لتحديد المفاهيم والنظريات الأساسية المرتبطة بموضوع الدراسة فضلاً على استخدام المنهج المقارن في مصر والإمارات مع العراق كلما دعت الحاجة إلى ذلك .

خامساً : هيكلية الدراسة : تطلب موضوع الدراسة تقسيمه على ثلاثة فصول سبقتها مقدمة متضمنة موضوع الدراسة ، وأهميتها ، فضلاً على إشكالية الدراسة والمنهج المتبع في الدراسة ، فضلاً عن هيكلية الدراسة وكما يأتي :

الفصل الأول : ماهية القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي .

المبحث الأول : مفهوم القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي .

المبحث الثاني : طبيعة القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي ووظائفها .

الفصل الثاني : أساليب اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي .

المبحث الأول : الأساليب التقليدية في اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي .

المبحث الثاني : اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي بالأساليب الحديثة .

الفصل الثالث : انعكاس التوصيف الحديث على الاختيار للمناصب الإدارية العليا في قوى الأمن الداخلي والرقابة عليها .

المبحث الأول : انعكاس التوصيف الحديث على الاختيار للمناصب الإدارية العليا في قوى الأمن الداخلي وأثره على قرار الاختيار .

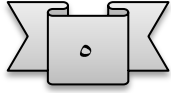
المبحث الثاني : الرقابة على قرار اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي .

وتليها خاتمة متضمنة أهم (الاستنتاجات والمقترحات) .

الفصل الأول

ماهية القيادات الإدارية
في قوى الأمن الداخلي





الفصل الأول

ماهية القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي

تلعب الإدارة في الوقت الحاضر دوراً مهماً وفاعلاً في تطور المجتمعات ، فهي القلب النابض وعصب الحياة الذي يُسير المرافق العامة ومنها مرفق الأمن والذي يُعدّ الاداة التي عن طريقها تنفذ السياسة العامة للدولة وتضع أهدافها موضع التطبيق ، ولتقدم هذا المرفق وضمان رقيه يتطلب وجود قيادات إدارية وامنية مؤهلة تستطيع تسيير عجلة الأمن بسرعة ودقة عالية حيث يتوقف نجاح أو فشل المؤسسة الأمنية وتحقيقها لأهدافها على كفاءة وفاعلية وابداع قادتها أو عدم كفاءتهم ، وإن نشاط الإدارة في الضبط الإداري أو الأمني يعد الوحيد في بداية نشوء الدولة ، حيث يطلق عليها في السابق بالدولة الحارسة ، وإن هذا النشاط يجب أن تمارسه قوة مختصة في المجال الأمني وهم منتسبو الوظيفة الشرطوية ، وتُعدّ الشرطة هيئة نظامية لا هي مدنية خالصة ولا عسكرية بحتة .

ولا شك أن القيادة في قوى الأمن الداخلي ليست سلطة يتولاها القائد ليصبح بموجبها الأمر النهائي فضلاً على انها ليست وسيّله بيني من خلالها مجده الشخصي ويحقق أغراضه الخاصة ، وإنما هي مجموعة مهام ومسؤوليات يتحملها من لهم القوة والعزم ، ويعد القائد الكفاء الاداة لنجاح المرفق الأمني والوسيلة التي من خلالها تتحقق أهداف ذلك المرفق وذلك لإدراك القائد ما له وما عليه فضلاً على علمه بأن القيادة شاملة للعلم والفن .

ولبيان هذه الوظيفة ذهب المشرع العراقي في المادة (الأولى) الفقرة سابعاً من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ عند تعريفه للموظف العام بأنه (كل شخص عهدت إليه وظيفة مدنية أو عسكرية أو ضمن قوى الأمن الداخلي ...) ، لهذا تُعدّ هذه القوى ذات طبيعة خاصة لا هي مدنية خالصة ولا عسكرية بحتة ، والقيادة الإدارية تتولى فيها كافة وظائف الإدارة في المرفق الأمني من تخطيط وتنظيم وتنسيق وإصدار قرارات ورقابة إدارية .

من ذلك سنقسم هذا الفصل على مبحثين الأول مفهوم القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي ، والثاني طبيعة القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي ووظائفها .



المبحث الأول

مفهوم القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي

لتطوير الجهاز الإداري في قوى الأمن الداخلي وتحسين كفاءة عمله وبلوغه الأهداف المرسومة له ، يستلزم وجود قائد إداري ذي طابع أمني على رأس المرفق الأمني ولكل مفصل في ذلك المرفق تكون له قدرات وامكانيات استثنائية من خلالها يستطيع توحيد منتسبي قوى الأمن الداخلي والتأثير فيهم عن طريق تقريب احتياجات المرفق الأمني وأهدافه ومهامه مع الاحتياجات الإنسانية لهم ، ويؤدي ذلك بالطبع إلى التماسك والتعاون والتقارب بينهم وهذا بالتأكيد يساعد القائد الإداري الأمني على وضعه لأهداف المرفق الأمني ضمن السياسة العامة للدولة في المجال الأمني وذلك لتحقيق الأمن والاستقرار ، وللحصول على هذا النوع من القيادات يتطلب إعداد ضباط المؤسسة الأمنية وتأهيلهم لتحمل المسؤولية ومواجهة العقبات التي تعترض عمل هذا المرفق ، ولإحاطة بهذا المبحث سنتناوله في مطلبين الأول تعريف القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي وبيان خصائصها ، والثاني نتناول فيه نطاق القيادات الإدارية وأهميتها في قوى الأمن الداخلي والتميز بينها .

المطلب الأول

تعريف القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي وخصائصها

مع اتساع حجم مرفق الأمن الداخلي وكثرة المسؤوليات الملقاة على عاتقه اتسع دور القادة الإداريين والأمنيين فيه وتطور ، ولكون هؤلاء القادة هم من يسيطرون بحسن قيادتهم للمرفق الأمني تاريخه بل وتاريخ دولتهم أيضاً في مجال حفظ الأمن والنظام فيها ، تطلب منا الأمر دراسة مستفيضة للقيادة الإدارية الأمنية ولبيانها والوقوف على تعريف واضح ودقيق لها في مفصل قوى الأمن الداخلي لا بد لنا من التطرق للتعريف الاصطلاحي الذي نبين فيه التعريف التشريعي والفقهية ، ولبيان تعريف القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي نقسمه على فرعين : الأول نبين فيه تعريف القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي والثاني نتناول فيه خصائص القائد الإداري في قوى الأمن الداخلي وكالاتي :



الفرع الأول

تعريف القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي

القيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي تُعدّ من أكثر المواضيع الإدارية التي تحتاج إلى بحث ودراسة لأنها مهمة لتقويم العمل الإداري في هذه المؤسسة وللوقوف على تعريف واضح محدد ودقيق للقيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي لا بُدّ لنا من تعريفها على وفق الاصطلاحين التشريعي والفقهى وكالاتي :

أولاً : تعريف القيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي على وفق الاصطلاح التشريعي : سنبحث تعريف القيادة الإدارية في نقطة أولى ثم تعريف قوى الأمن الداخلي في نقطة ثانية :

أ- تعريف القيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي على وفق الاصطلاح التشريعي : إن أغلب التشريعات ومنها التشريع العراقي والمصري والإماراتي لم يضعوا تعريفاً محدداً للقيادة الإدارية الأمنية وإنما اكتفت بالأساليب التي من خلالها يتم اختيار القيادات الإدارية بشكل عام تاركة هذا الامر إلى الفقه^(١) ، هذا باستثناء الإشارة إلى تعريف القيادات الإدارية بصورة عامة والذي جاء في المادة الأولى من قانون الوظائف المدنية القيادية المصري رقم (٥) لسنة ١٩٩١ المعدل يقصد بها (تلك التي يتولى شاغلها الإدارة القيادية بأنشطة الإنتاج ، أو الخدمات أو تصريف شؤون الجهات التي يعملون فيها من درجة مدير عام ، أو الدرجة العليا ، أو الدرجة الممتازة ، أو الدرجة الاعلى وما يعادلها)^(٢) ، هذا وقد أشار المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المعدل إلى تحديد المستويات القيادية في الدولة إذ نص بأن الوظائف القيادية تعني (وظائف المستويات الثلاثة التالية للسلطة المختصة والتي يرأس شاغلها وحدات تقسيمات تنظيمية بالوحدة من مستوى إدارة عامة أو إدارة مركزية أو قطاعات وما يعادلها من تقسيمات)^(٣) .

(١) محمد قطن السراي ، أساليب اختيار القيادات الإدارية وأثرها على كفاءة العمل الإداري دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الاسكندرية ، مصر ، ٢٠١٨ ، ٢٠١٨ ، ص ١٠ .

(٢) قانون الوظائف المدنية القيادية بالدولة المصرية رقم (٥) لسنة ١٩٩١ المعدل ، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (١٠) في ٧ / ٣ / ١٩٩١ .

(٣) ينظر المادة (ثانياً) الفقرة (٣) من قانون الخدمة المدنية المصري الجديد رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ ،



أما بالنسبة للمشرع العراقي فإنه فضلاً على عدم تعريفه للقيادات الإدارية بصورة عامة فإنه لم يضع مصطلحاً موحداً للقيادة الإدارية ، إذ في بعض الأحيان يستخدم مصطلح الوظائف الخاصة ، كما نص في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل ^(١) ، وفي موضع آخر استخدم مصطلح المناصب العليا للإشارة إلى القيادات الإدارية ، كما في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ^(٢) ، هذا على خلاف ما أشار إليه قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧ الذي أشار إلى القيادات الإدارية بلفظ الوظائف القيادية ^(٣) .

إن خلو التشريعات العراقية من تعريف القيادة الإدارية لم يمنع من تحديده لها في قانون الهيئة العليا للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ المعدل والذي قصد بالدرجات الخاصة كل من يشغل وظيفة (... مدير عام او ما يعادلها فما فوق) ^(٤) ، اضافة الى ان تعليمات الملاك رقم (١١) لسنة ١٩٦٨ الخاصة بوظائف الدرجات الخاصة نصت على ان القيادات الإدارية كل وظيفة في أي دائرة رسمية أو شبه رسمية أو مؤسسة أو مصلحة حكومية ينص قانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته أو في أي قانون آخر أو نظام على انها ذات درجة خاصة ^(٥) ، كذلك جاء دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ هو الآخر خالياً من تعريف محدد للقيادات الإدارية أو الدرجات الخاصة إلا أنه حدد ذوي الدرجات الخاصة وفقاً لمعيار شخصي ^(٦) .

منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٤٣) مكرر (أ) في ١ / ١١ / ٢٠١٦ .

^(١) ينظر نص المادة (٨) الفقرة (٢ / أ) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل ، منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٠٠) في ٢ / ٦ / ١٩٦٠ .

^(٢) ينظر نص المادة (١) الفقرة (سابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٧٠) بتاريخ ٣١ / ٣ / ٢٠٠٣ .

^(٣) ينظر نص المادة (رابعاً) الفقرة (١) من قرار مجلس قيادة الثورة رقم (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧ .

^(٤) ينظر نص المادة (٦) الفقرة (ثانياً) من قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٦١) لسنة ١٤ / ٢ / ٢٠٠٨ .

^(٥) المادة (٢) من تعليمات الملاك رقم (١١) لسنة ١٩٦٨ المنشورة في الوقائع العراقية بالعدد (١٦٣٧) في ١٥ / ١٠ / ١٩٦٨ .

^(٦) ينظر الفقرة خامساً من المادة (١٦) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ المنشور في الوقائع العراقية



ونحن بدورنا يمكننا اقتراح تعريف للقيادة الإدارية الأمنية بأنها (وظائف المستويات التالية لمرفق قوى الأمن الداخلي التي يت رأس شاغلوها وظائف من مستوى مديرية عامة أو وكيل وزارة أو مستشار لوزارة والتي من شأنها أن ترسم وتنفذ سياسة الوزارة من الجانب الأمني ضمن السياسة العامة للدولة) .

ب-تعريف قوى الأمن الداخلي في التشريع : سنبحث تعريف قوى الأمن الداخلي في التشريعات المقارنة والعراقي ، حيث ذكر دستور جمهورية مصر الصادر عام ٢٠١٤ النافذ بأن الشرطة (هيئة مدنية نظامية ، في خدمة الشعب ، وولائها له ، وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن ، وتسهر على حفظ النظام العام ، والآداب العامة ، وتلتزم بما يفرضه عليها الدستور والقانون من واجبات ، واحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ، وتكفل الدولة أداء أعضاء هيئة الشرطة لواجباتهم ، وينظم القانون الضمانات الكفيلة بذلك) ^(١) ، وذكر المشرع المصري في قانون هيئة الشرطة المرقم (١٠٩) والصادر عام ١٩٧١ المعدل تعريفاً لهذه القوة بأنها (هيئة مدنية نظامية بوزارة الداخلية تؤدي واجباتها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الداخلية وتحت قيادته وهو الذي يصدر القرارات المنظمة لجميع شؤونها ونظم عملها) ^(٢) .

أما بالنسبة للمشرع الإماراتي فقد سمى هذه القوة في قانون قوى الشرطة والأمن رقم (١٢) لسنة ١٩٧٦ المعدل بأنها (هيئة مدنية نظامية يعهد إليها بمباشرة الاختصاصات المبينة في هذا القانون وتتبع وزارة الداخلية) ^(٣) .

أما بالنسبة لمصطلح قوى الأمن الداخلي في العراق فإنه ورد للمرة الأولى في قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم (١) لسنة ١٩٧٨ المعدل الملغى ، فعرف

بالعدد (٤٠١٢) بتاريخ ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥ .

^(١) ينظر نص المادة (٢٠٦) من دستور جمهورية مصر الصادر عام ٢٠١٤ النافذ ، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٣) مكرر (أ) في ١٨ / ١ / ٢٠١٤ .

^(٢) ينظر نص المادة (١) من قانون هيئة الشرطة المصري رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل ، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٤٥) تابع (ب) في ١١ / ١١ / ١٩٧١ .

^(٣) ينظر نص المادة (٣ / أ) من قانون قوة الشرطة والأمن الإماراتي رقم (١٢) لسنة ١٩٧٦ المعدل .



القانون هذه القوى بأنها (الشرطة والأمن والجنسية والمرور) ^(١) ، وبعد صدور قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١ المعدل الذي عرف قوى الأمن الداخلي بأنها (الشرطة المحلية وشرطة الحدود والدفاع المدني والمرور والشرطة الاتحادية وشرطة الحراسات وأية تشكيلات أخرى ترتبط بالوزارة) ^(٢) .

من ذلك نلاحظ أن المشرع كان يقصد من تعريف قوى الأمن الداخلي هي تشكيلاته وليس أفرادها في حين القانون محل التعريف هو قانون الخدمة والتقاعد الخاص بأفراد قوى الأمن الداخلي وليس بتنظيم تشكيلاته التي من المفروض تعريفها ضمن قانون وزارة الداخلية .

ونحن مع الرأي القائل بأن تسمية (قوى) الأمن الداخلي لا داعي لها في قانون الخدمة والتقاعد رقم (١٨) لسنة ٢٠١١ العراقي المعدل لأنها توحى بوجود قوى متعددة في حين ان المقصود من القانون هو قوة الشرطة فقط ، ولا داعي لتبرير ذلك بوجود الموظفين مع الشرطة لتكون التسمية جامعة وذلك لمحدودية الموظفين المدنيين بالمقارنة مع الشرطة فضلاً على ذلك ان كلمة قوة تدل على الحزم والضبط بسبب الطبيعة النظامية لهذه القوى وهذا لا ينطبق على الموظفين المدنيين ^(٣) ، لذا نرى من المستحسن اطلاق تسمية قانون قوة الشرطة وانضباطها أقرب إلى الواقع .

في حين أشار في موضع آخر لقوى الأمن الداخلي بأن (رجل الشرطة : أحد أفراد قوى الأمن الداخلي ذكراً كان ام انثى وسواء أكان ضابطاً أم مفوضاً أم ضابط صف أم شرطياً أم في احدى كليات أو معاهد أو مدارس قوى الأمن الداخلي وينصرف وصف (الشرطة) إلى قوى الأمن الداخلي ما لم يرد نص خاص في هذا القانون خلاف ذلك) ^(٤) ، نستنتج من ذلك أن أفراد قوى الأمن الداخلي جميعاً هم الشرطة وذلك بتأكيد المشرع عليهم إلا أنه ذكر ما لم يرد نص على خلاف ذلك ، نرى أن المقصود من هذه العبارة وجود أفراد من غير رجال الشرطة .

(١) ينظر نص المادة (٥) من قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم ١ لسنة ١٩٧٨ المعدل الملغى .

(٢) ينظر نص المادة (١/ ثانياً) من قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم ١٨ لسنة ٢٠١١ المعدل والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٢٠٣) بتاريخ ١٥ / ٨ / ٢٠١١ .

(٣) عمار ماهر عبد الحسن ، التنظيم القانوني لقوى الأمن الداخلي (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، معهد العلمين للدراسات العليا ، ٢٠١٨ ، ص ١٦ .

(٤) ينظر نص المادة (١/ سادساً) من قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم ١٨ لسنة ٢٠١١ المعدل



من ذلك نستنتج أن قوى الأمن الداخلي كأفراد لا يتكونون فقط من رجال الشرطة بل يوجد أفراد غير الشرطة ينتمون إلى قوى الأمن الداخلي وهم الموظفون المدنيون في وزارة الداخلية ، ورجال الشرطة يتكونون من ضباط ومفوضين وضباط صف وشرطة ، ثم جمع المشرع بين رجل الشرطة والموظف المدني بمصطلح منتسب ونعتقد أن تعريف قوى الأمن الداخلي كأفراد يمكن أن يكون كالتالي (ضباط ومنتسبي وطلاب على الملاك الدائم لوزارة الداخلية) .

أما تعريف قوى الأمن الداخلي بوصفها مرفقاً عاماً فيمكننا اقتراح تعريف لها بحسب وضعها الحالي بأنها (هيئة ذات طبيعة خاصة لا هي مدنية خالصة ولا عسكرية بحتة وتميل بشكل كبير للجانب العسكري يترأسها وزير الداخلية ويحدد اختصاصاتها ويتولى إصدار كافة القرارات المنظمة لشؤونها ونظم أعمالها) ، وكان من الأجدر أن يكون طابع قوى الأمن الداخلي هو (مدني نظامي) وذلك بفصل بعض مفاصل وزارة الداخلية ذات الطابع العسكري البحث وهم كل من (الشرطة الاتحادية وشرطة الحدود والرد السريع) والحاquem بوزارة الدفاع لتصبح قوى الأمن الداخلي ذات طابع مدني نظامي وذلك لمسايرة الإتجاه العالمي والحقوقى .

ثانياً : تعريف القيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي على وفق الاصطلاح الفقهي : بالنسبة للتعريف الفقهي للقيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي سنتناوله دون التطرق لتعريف القيادة بشكل عام ، لأنه من خلال الواقع العملي والتطبيقي يظهر اختلاف بين القيادة الإدارية والقيادة بشكل عام ، كون القيادة تستمد قوتها من الصفات والسمات التي يتمتع بها القائد ، في حين أن القيادة الإدارية محور نشاطها يكون في إطار التنظيم الإداري ^(١) ، وتعتمد بالدرجة الأولى على السلطة الرسمية في ممارسة نشاطها الذي يخولها إياه المنصب الإداري والأمني الذي تقوده ، ثم على المتوفر لها من الصفات والسمات الشخصية ، وتمثل القيادة الإدارية بانها عملية يتم من خلالها التأثير على جماعة من الأفراد ضمن مؤسسة محددة المعالم والاختصاصات والأنشطة والتي تتطلب إماماً بتخصص الإدارة الذي يُعدّ القائد وسيلة للتأثير على مرؤوسيه ^(٢) ، فضلاً على ان هناك معيار

(١) د . نواف كنعان ، القيادة الإدارية ، الطبعة الأولى - الإصدار الثامن ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٩ ، ص ٩٧ .

(٢) المهندس عادل عبد الرزاق هاشم ، القيادة وعلاقتها بالرضا الوظيفي ، بلا طبعة ، دار اليازوري العلمية



يجمع بين السلطة الرسمية والتأثير يصطلح عليه بالمعيار المزدوج أو المختلط ، وبسبب وجود تشابه بين القيادة الإدارية بشكل عام مع القيادة الشرطية أو الأمنية في ثلاثة عناصر جوهرية هما : قدرة القائد الذاتية على التأثير في الأفراد أو التنظيم ، تحقيق القائد تعاوناً فعالاً بين أفراد الجماعة ، كذلك وجود أهداف مشتركة للجماعة أو المنظمة ، باستثناء اختلافهما بالتخصص أو الهدف المنشود ^(١) ، والذي فصلهم بالآتي :

١- تعريف القيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي على وفق معيار السلطة الرسمية :

ذهب الفقه هنا للربط بين القيادة الإدارية وبين السلطة التي يستمدّها القائد من القوانين والأنظمة والتعليمات في قوى الأمن الداخلي ؛ إذ يستخدم القائد الإداري الأمني المنصب القيادي وما يمتلكه من مهام ومسؤوليات للتأثير على منسوبه لغرض تحقيق هدف المرفق الأمني وذلك باستخدامه للسلطة الرسمية ^(٢)

حيث عرفت القيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي مرّة بأنها : كفاءة وقدرة القائد الإداري في تحقيق هدف الوزارة عن طريق السلطة الرسمية التي يكتسبها القائد الإداري في المؤسسة الأمنية والمعتمدة على التخويف والتهديد ^(٣) .

وعرفَ القائد الإداري في هذه القوى بانه : الشخص الذي يتمتع بسلطة إصدار الاوامر إلى مرؤوسيه لإخضاعهم للامتثال لأوامره وإلا تعرضوا لجزاء يوقعه عليهم ^(٤) .

وينتقد هذا الرأي كون استعمال السلطة الرسمية فقط وهذا يؤدي بمنتهبي قوى الأمن الداخلي إلى أن ينفذوا واجباتهم بالحد الأدنى المطلوب حتى لا يقعوا تحت طائلة الجزاء ، ويؤدي كذلك إلى اضعاف الروح المعنوية لمنتهبي هذه القوة بسبب استعمال السلطة الرسمية وعدم مساهمة آمري هذه القوى بالمشاركة في اتخاذ القرار كونهم الاقرب إلى الواقع العملي والتطبيقي .

للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠١٠ ، ص٣٦ .

^(١) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جيروان النقي ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، ٢٠١١ ، ص٥١ .

^(٢) Stephen p. Robbins , Timothy A. Judge , Organizational Behavior , Edition 15 , Pearson , United States of America , 2012 , P 368 .

^(٣) د . علي الحارثي ، مبادئ الإدارة العامة ، بلا طبعة ، دون دار للنشر ، الرياض ، ١٤٠١هـ ، ص١٢٢ .

^(٤) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جيروان النقي ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار، مصدر سابق ، ص٣١ .



٢- تعريف القيادة الإدارية على وفق معيار السلطة المقبولة : يرتكز هذا المعيار على عنصر الرضا من جانب المرؤوسين والمعتمدة على قدرة القائد الإداري على التأثير في منتسبي هذه القوة وإقناعهم بقيادته وشعورهم بالانتماء إليه لتنفيذ أوامره برضا وقبول وهذا ما يؤدي إلى احترامهم وتعاونهم فيما بينهم ^(١) .

وتعرف القيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي على وفق هذا المعيار بأنها " قدرة القائد الإداري على التأثير في سلوك منتسبي قوى الأمن الداخلي وإقناعهم بقيادته وشعورهم بالانتماء إليه وللمؤسسة لتنفيذ الأوامر الصادرة برضا وقبول اختياري منهم والذي يؤدي إلى كسب احترامهم وولائهم والتعاون بينهم لتحقيق أهداف المرفق الأمني ^(٢) .

وعرفت القيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي كذلك بأنها " قدرة القائد الإداري وإمكانيته الاستثنائية التي يستطيع من خلالها أن يوجه تابعيه ويؤثر فيهم من أجل تحقيق هدف المؤسسة بحفظ الأمن والنظام عن طريق إنفاذ القانون " ^(٣) .

يلحظ على تعريف القيادات الإدارية على وفق هذا المعيار أن القائد الإداري يحلل سلوك منتسبيه ويؤثر فيهم لتحقيق هدف هذه المؤسسة وهو حفظ الأمن والنظام حيث ترتبط قوة التأثير هذه بشخص القائد وليس بالمنصب الذي يقوده .

وانتقد هذا الرأي كذلك كونه لا يصح استخدام القائد الإداري وسيلة التأثير والإقناع فقط لتعريف القيادة الإدارية ، لأنها لا تعرف بوسائل تحقيقها وتتجاهل مضمونها ، وإن اغفال هذا المعيار دور السلطة الرسمية الممنوحة للقائد والقائمة على أساس من سلطة الأمر والنهي وتوقيع الجزاء على من يخالفها ، لهذا وقع هذا المعيار بنفس خطأ معيار السلطة الرسمية كونه ركز على عنصر التأثير دون العناصر الأخرى ^(٤) ، إذ يرى بعض الفقهاء ونحن نؤيدهم بأن القائد الإداري الناجح لا بد أن تتوفر فيه القوة والخبرة والمهارة الذي يمتلكها

(١) د . عبد الغفور يونس ، دراسات في الإدارة العامة ، بلا طبعة ، مؤسسة شباب الجامعة ، الاسكندرية ، ١٩٨٨ ، ص ١٧٦ .

(٢) د . عبد الغفور يونس ، المصدر نفسه ، ص ١٧٦ .

(٣) د . ابراهيم درويش ، الوسيط في الإدارة العامة ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥ ، ص ١٠٥ .

(٤) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جيروان النقبي ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ٤٣ .



القائد باستناده للسلطة الرسمية التي تخوله إياها القوانين والأنظمة والتعليمات وكذلك قوة التأثير والاقناع التي يمارسها القائد الإداري على منتسبيه لحثهم على تحقيق هدف المؤسسة التي يقودها برضا وإقناع من جميع الأطراف ^(١) .

تعريف القيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي على وفق المعيار المزدوج : نرى اتجه الفقه في هذا المعيار إلى الجمع بين المعيارين السابقين لتعريف القيادة الإدارية ؛ لأنها ركزا على جانب معين وأهملا الجوانب الأخرى ، لذا فإن الجمع بين هذين المعيارين ؛ أي الجمع بين غاية أو هدف القيادة والمتمثل بالتوجيه والتنسيق والرقابة على منتسبي قوى الأمن الداخلي ، وبين الوسائل المستخدمة لتحقيق هذه الأهداف ؛ المتمثلة أساساً بالتأثير والنفوذ واستخدام السلطة الرسمية عند الضرورة لذا يطلق على هذا المعيار بالمعيار المزدوج .

وتعرف القيادة الإدارية على وفق هذا المعيار بأنها " النشاط الذي يمارسه القائد الإداري في مجال اتخاذ وإصدار القرارات والإشراف الإداري باستخدام السلطة الرسمية والتأثير وذلك لتحقيق هدف الوزارة بالمحافظة على النظام والأمن العام والآداب وبالأخص منع الجرائم وضبطها " ^(٢) .

وعرفت القيادة الإدارية كذلك بأنها " فن القائد وقدرته الذاتية لبسط نفوذه على منسوبيه والتأثير الاختياري عليهم لتحقيق الأهداف الخاصة بالمفصل الأمني الذي يقوده ، وعند الضرورة فقط يلجأ إلى السلطة الرسمية " ^(٣) .

ونحن بدورنا نرى أنه يمكن تعريف القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي بأنها : قدرة القائد الإداري في قوى الأمن الداخلي على تحديد الأهداف وتوجيه العمل في المؤسسة نحو

(١) نقلاً عن : د . عمر محمود غباين ، القيادة الفاعلة والقائد الفعال، بلا طبعة، إثراء للنشر والتوزيع ، الأردن ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٠٦ .

(٢) د . بلال خلف السكارنة ، القيادة الإدارية الفعالة ، الطبعة الأولى ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠١٠ ، ص ١٨ .

(٣) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد و د . سالم جبروان النقي ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ٥١ .



تحقيقها للصالح العام ويتم ذلك باستخدامه للسلطة الرسمية والتأثير وما يمتلكه من مؤهلات شخصية وعلمية وفنية وأمنية مكتسبة في إطار هذه المؤسسة .

الفرع الثاني

خصائص القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي

للتعرف على الخصائص التي يتمتع بها القائد الإداري لا بد لنا من أن نستعرض النظريات التي تبين الصفات والسمات التي يجب أن تتوفر في القائد الإداري وهي النظرية الذاتية ونظرية الموقف والنظرية التفاعلية .

إذ تطورت النظريات التي تبين خصائص القيادة الإدارية الأمنية في أوائل القرن العشرين وبينت ابتداءً أن القادة لديهم سمات متأصلة تميزهم عن غيرهم وفي وقت لاحق من القرن العشرين افترض الباحثون الموقف التي تعني بأنه لا توجد صفات عامة مشتركة فضلاً على وجود رأي وسط بينها وهم اصحاب النظرية التفاعلية ^(١) ، والذي فصلها بالآتي :

إذ يبحث أصحاب النظرية الذاتية ، في صفات وسمات القائد الإداري التي تميزه عن غيره من الأفراد وتؤهلّه للقيادة ^(٢) ، وهناك آراء عدة حول الصفات والسمات التي يجب أن تتوفر في القائد الإداري ومنها :

الرأي الأول : يقسم الصفات والسمات القيادية على مجموعتين هما :

المجموعة الأولى : فطرية مثل الذكاء والحدس في اتخاذ القرارات السريعة والمفاجئة ^(٣) .

المجموعة الثانية : مكتسبة وهي الخبرة ، وسرعة الأداء ، والإتقان ، والقدرة على التكيف وغيرها ، التي يمكن تتميتها عن طريق التدريب والتعليم ^(٤) .

^(١) P. J. Ortmeier & Joseph J. Davis , *Police Administration A Leadership Approach* , Second Edition , Mc Graw - Hill , United States of America , 2012 , P 265 .

^(٢) خميس السيد اسماعيل ، القيادة الإدارية دراسة نظرية مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٨ ، ص ٤١ .

^(٣) د . طارق شريف يونس ، الفكر الاستراتيجي للقادة ، بلا طبعة ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ٣٨ .

^(٤) العميد . جمال الدين عبد العال ، معايير اختيار القادة وأثرها في تقدم الإدارة مع التطبيق على الشرطة في



الرأي الثاني : يرى أن المادة الخام التي يصنع من خلالها القادة الناجحون يجب أن تتميز بالصفات الآتية :

- ١- إدراك القيادة لقدرتها .
- ٢- أن يتحضر القائد لعمله ويحرص فيه .
- ٣- أن يكون القائد ذو شخصية منفردة ومتميزة .
- ٤- قدرة القائد على الإحساس بالآخرين وأن يتحدث بما يدور في أذهانهم ^(١) .

الرأي الثالث : يرى أن القيادة الناجحة تتطلب السمات الآتية :

- ١- الإلمام بطبيعة عمل المؤسسة وخصائصها ، وهذا يستلزم الاطلاع الواسع على عمل المؤسسة الأمنية .
 - ٢- أن يتفوق القائد على تابعيه في الذكاء أي أن يكون مستوى ذكاء القائد يسمح له بالتوجيه .
 - ٣- أن يتمتع القائد في قوى الأمن الداخلي بمقومات القيادة كالمهارة الذهنية والإنسانية والإدارية والنضج العقلي والعاطفي .
 - ٤- أن يكون لديه قدرة على الإقناع والتأثير . ^(٢)
- من كل مما سبق يبدو لنا بعض المآخذ على النظرية الذاتية عند تحديدها للصفات وهي كالاتي :
- ١- تعدد الصفات الواجب توفرها في القادة يؤدي إلى تباينها من رأي لآخر وكذلك عدم تحديد أي من هذه الصفات أكثر أهمية عن الأخرى والتي تمثل مواقف متعددة ومختلفة للقادة .
 - ٢- صعوبة تحديد الصفات الواجب توافرها في القادة تحديداً دقيقاً بسبب اختلاف الصفات والسمات من رأي لآخر .
 - ٣- إن فرضنا انه تم الوصول إلى تحديد مجموعة من الصفات ، إلا أن توفرها في الشخص الواحد أمر نادر حدوثه وإن حدث لا يضمن نجاح القيادة في كافة الظروف ومختلف المواقع القيادية .

جمهورية مصر العربية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الدراسات العليا ، أكاديمية الشرطة ، مصر ، ١٩٩١ ، ص ٣٤٧

^(١) د . أحمد الشنتاوي ، القيادة الإدارية الحديثة ، بلا طبعة ، دار المعرفة ، ١٩٦٧ ، ص ١٦٥ .

^(٢) نقلاً عن : العميد جمال الدين عبد العال ، مصدر سابق ، ص ٣٤٩-٣٥٨ .



يرى الفقهاء ونحن نؤيدهم أن ما تقدم ليس معناه أنه لا مجال لتطبيق النظرية الذاتية وإنما يمكن الأخذ بها عند توفر بعض هذه الصفات ومنها الخبرة والإتقان والمهارة ومعرفة طبيعة العمل وخصائصه والتي عليها شبه اجماع من الفقه إذ إن هذه الصفات لها ارتباط وثيق بالتخصص وإلا كيف لها أن تتوفر دون التخصص ؟ وهذا يعني أن التخصص ضمن الصفات اللازم توافرها في القيادة ؛ لأنه كلما تخصصت القيادة في مجال معين أصبحت أكثر قدرة من غيرها في قيادة المجال المتخصصة فيه ^(١) .

أما بالنسبة لأصحاب النظرية الموقفية فإنهم يرون : أنه لا توجد صفات أو سمات عامة مشتركة يجب توافرها حتى يمكن الحكم بصلاحية القائد للقيادة ؛ بسبب كون السمات والخصائص القيادية نسبية تختلف بحسب المواقف المختلفة التي يتعرض لها القائد وكذلك تغير العمل الذي يقوم بقيادته ، وهذا يعني أن نجاح قائد في مجال أممي محدد لا يعني نجاحه في مجال أممي آخر ^(٢) ، أي إن الموقف هو الذي يؤثر في تحديد الصفات أو السمات المطلوبة لقيادة مفصل معين ، ونتيجة لذلك فسمات القيادة الإدارية من تخطيط شامل وتنسيق متكامل وكذلك الإشراف العام وإيجاد الحلول الأصلية والبديلة للمشكلات العامة التي تتعرض لها القيادة الأمنية ؛ تكون مختلفة من موقف لآخر ، ويختلف أيضاً احساس القائد الإداري بمطالب الجماهير وبأهداف السياسة العامة للدولة ، إذ إن من ميزات هذه النظرية أنها أثبتت أن السمات المطلوب توافرها في القائد الناجح ليست سمات عامة وإنما هي نسبية مرتبطة بموقف قيادي معين ، لذا فإن هذه النظرية جذبت الإنتباه إلى أنه من الضروري تحليل الوظائف والمواقف من أجل الكشف عن الخصائص أو السمات التي من الواجب توفرها في القادة ^(٣) .

ذهب بعض الفقهاء إلى نقد هذه النظرية وهو ما نؤيده كون القيادة من الصعب أن تكون موقوفة على المواقف واختلاف السمات تبعاً للموقف ، كذلك إنها أغفلت السمات

(١) نقلاً عن : العميد . جمال الدين عبد العال ، المصدر نفسه ، ص ٣٥٢ .

(٢) د. لويس كامل ملكية، سيكولوجيا الجماعة والقيادة، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠ ، ص ٢٥٣.

(٣) خميس السيد إسماعيل ، مصدر سابق ، ص ٤٦-٤٧ .



العامة الواجب توفرها في كل قائد وفي مقدمتها الذكاء ، وقوة الشخصية ، والتأثير ، والحسم ، والمبادأة وغيرها من الصفات ^(١) .

وبالنسبة لرأي أصحاب النظرية التفاعلية : فإنهم يقفون موقفاً وسطاً بين النظريتين إذ تتطلب هذه النظرية التكامل والتفاعل بين السمات اللازم توافرها في القائد ومتطلبات الموقف والتمازج بينهما ، أي أن تتفاعل شخصية القائد مع جميع المتغيرات المحيطة بالموقف القيادي سواء كانت طبيعية أم اجتماعية أم غيرها من العوامل الأخرى ، لذا يعتمد كتاب هذه النظرية أن القيادة بالدرجة الأولى عملية تفاعل اجتماعي والقائد الناجح هو الذي يتفاعل مع الجماعة ويحقق أهدافها ويحل مشكلاتها وكذلك يوطد الصلة بينه وبينها ، وإن نجاح هذه النظرية يتوقف على القدرة في اكتشاف القادة القادرين على التفاعل والتأثير بالمواقف القيادية حيث يتم ذلك من خلال الاختبارات الشخصية التي يقوم بها المحللون النفسيون فضلاً على المتخصصين في الإدارة والقانون ^(٢) ، إذ لا يتميز القائد الحقيقي فقط بسماته الشخصية وموقعه في السلطة بل تضاف إليه معرفته ومهارته وأسلوب قيادته للمفصل الأمني ^(٣) .

الإتجاه الذي نؤيده هو ما تبنته النظرية التفاعلية وما أشارت إليه بضرورة أن يتوفر في القائد الإداري والأمني القدرة على التفاعل مع الجماعة سواء أكانوا من منتسبي قوى الأمن الداخلي أو العامة من المواطنين وأن يواجه الظروف والمتغيرات التي تحدث ، ويمزج بين أبعاد القيادة الأمنية والتوفيق بينها ليسخرها في تحقيق الأهداف المرسومة لذلك المرفق ، أي الإيمان بوجود النظرية الموقفية من ناحية وكذلك بأهمية وجود قدرٍ من الخصائص والصفات اللازم توافرها في كل قائد إداري وأمني ، فامتلاك القائد القدرات اللازمة للموقف القيادي وتوفر حد أدنى للإطلاع بمهمة معينة والتي يتوجب تتميتها باكتسابه لمهارات جديدة بنفس المهمة عن طريق التدريب هذا ما يجعله مؤهلاً لتولي مهام القيادة ، فضلاً على قدرته على قراءة أفكار منسوبيه والعامة والتفاعل معها هذا ما يقوده للنجاح بمهام المنصب المسند إليه .

(١) نقلاً عن : العميد . جمال الدين عبد العال ، مصدر سابق ، ص ٣٥٤ .

(٢) خميس السيد اسماعيل ، مصدر سابق ، ص ٤٩ .

(٣) Andrea Jankurová , and others , RESEARCH OF THE NATURE OF LEADERSHIP ACTIVITIES , Research published in the Journal of Economics and Sociology , No 1 , Vol 10 , 2016 , p 148 .



وعليه يمكن لنا أن نبين الخصائص المشتركة للقائد الإداري في قوى الأمن الداخلي مرة في علم الإدارة وأخرى في علم القانون وبحسب التالي :

أولاً : خصائص القائد الإداري في علم الإدارة : يبحث علم الإدارة في صفات القائد الإداري والأمني بأن يتمتع بصحة جيدة وأن يكون معافى من الأمراض وذا طلاقة في الحديث ويمتلك نشاطاً وطاقةً وذكاءً ووثاقاً بنفسه وصاحب مهارة فنية وقدرة على بناء العلاقات الاجتماعية وأن تكون لديه المهارات الإدارية في التخطيط والتنظيم وحل المشكلات ^(١) ، وإن المهارات الإدارية المكتسبة التي يجمع على أهميتها علماء الإدارة هي :

١- **المهارة الفنية :** ويقصد بها أن يكون القائد الإداري الأمني متخصص في فرع من فروع قوى الأمن الداخلي وإن يطوع هذا الاختصاص لتطويره وتحقيق هدف هذه المؤسسة ، إذ إن واقعنا اليوم يلزمنا بأن يتولى القيادة الإدارية في مرفق الأمن قادة مختصين في المجال الأمني وذلك لمواجهة متطلبات هذه المؤسسة وتحقيق أهدافها ^(٢) وتكتسب هذه المهارة بالدراسة والخبرة والتدريب ^(٣) .

٢- **المهارة الإدارية :** وهي قدرة القيادة الإدارية الأمنية على فهم عملها والتعامل مع الأفراد والجماعات بما يحقق لها التوافق بين أهداف المؤسسة وإشباع حاجات العاملين وتحقيق رغباتهم ، وللمهارة الإدارية أهمية قصوى ؛ لأنها تعدّ من أكثر المهارات استعمالاً ، إذ يقوم بها القائد يومياً لحسن سير العمل في المؤسسة الأمنية ، وتعني القيادة الإدارية الأمنية قدرة القائد على استعمال طاقة منسوبيه وتوجيهها التوجيه السليم وأن يختار أفضل الأساليب لتحقيق أعلى كفاءة إدارية ممكنة ، ويدخل ضمنها قدرة القائد على اتخاذ قرارات فعالة ^(٤) .

٣- **المهارة الفكرية أو السياسية :** ويقصد بها قدرة القائد الإداري الأمني على تفهم طبيعة عمله

(١) أحمد حمود سالم المعاينة ، النظام القانوني للتعيين في الوظائف القيادية الإدارية العليا ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة عين شمس ، ٢٠١٩ ، ص ١٠٣ .

(٢) العميد . جمال الدين عبد العال ، مصدر سابق ، ص ٣٥٨-٣٥٩ .

(٣) د . محمد حسنين العجيمي ، القيادة الإدارية والتنمية البشرية ، الطبعة الثانية ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، الأردن ، ٢٠٠٨ ، ص ٦٩ .

(٤) د . عبد الكريم درويش ، ليلي تكللا ، اصول الإدارة العامة ، بلا طبعة ، المطبعة الفنية الحديثة ، القاهرة ، ١٩٦٨ ، ص ٤٢٢ .



وأن يكون سريع البديهة وقادراً على اتخاذ القرار مدركاً كافة جوانبه وأهمها تحقيق الأهداف العامة للدولة ، فالمهارة السياسية هي قدرة القائد الأمني على ربط أهداف الجهاز الأمني بأهداف الدولة والسياسة القائم عليها النظام في المجتمع ككل وذلك لتحقيق الصالح العام ^(١) .

يبدو لنا مما تقدم أن هناك صفات مشتركة للقادة الناجحين في قوى الأمن الداخلي ومنها مقدرته على أن يتناول العلاقات بين مفاصل قوى الأمن الداخلي وغيرها من كافة الزوايا القريبة منها والبعيدة وان يعالجها بأفق واسع ، فضلاً على ارجاع مختلف تصرفاته إلى الخط العام والمتمثل بالسياسة العامة للدولة وأن يتوافر في القائد الأمني ما يسمى بالحساسية الحكومية والمتمثلة بتقديس الصالح العام ، وأن يكون القائد الأمني قادراً على أن يتخير افضل الأساليب التي تكفل له تقديم أفضل الخدمات الأمنية بجودة عالية ويتم ذلك بجمعه بين عناصر التنظيم الأمني وقواعده بالقدر المناسب لضرف العمل من حيث تفويضه للسلطة وتبسيط الإجراءات والتنسيق بين مختلف مفاصل قوى الأمن الداخلي .

ثانياً : خصائص القائد الإداري الأمني من وجهة نظر القانون : ينبغي أن تتوفر الأهلية والجدارة الكاملة ليتحمل القائد الأمني أعباء الوظيفة الشرطية ؛ لأداء واجباتها وتحقيق الأهداف المحددة للمفصل الأمني الذي يقوم بقيادته والمنصوص عليها في القانون والأنظمة والتعليمات ، إذ تعتبر الأهلية والجدارة الأساس الأول لشغل الوظائف الإدارية والأمنية القيادية ، وتعني الأهلية فضلاً عن توفر المؤهل العلمي أن يكون حاصلاً في الأقل على شهادة البكالوريوس علوم شرطية أو خريج المعهد العالي للتطوير الأمني والإداري ، وأن يكون المرشح ذو خبرة في المجال الأمني المراد قيادته ، أما الجدارة فتعني فضلاً على الصفات الشخصية والخلقية كالتوازن في الشخصية وحسن تقدير الأمور وضبط النفس وإعلاء المصلحة العامة وعدم استخدام السلطة إلا للصالح العام ، أن يتخذ القرار المناسب في الوقت المناسب وأن يكون الأفضل بين المرشحين ^(٢) ، من ذلك يمكن بيان الصفات والمعايير المعتمدة في اختيار القائد الإداري في قوى الأمن الداخلي من وجهة نظر القوانين والأنظمة والتعليمات وكما يلي :

(١) أحمد حمود سالم المعاينة ، مصدر سابق ، ص ١٠٤-١٠٥ .

(٢) د . محسن العبودي ، الإتجاهات الحديثة في شأن ترقية القيادات الإدارية في ظل القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩١ ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥ ، ص ٤٢ .



١- **القدرات العلمية :** وتعني النظر للمتقدم على أساس درجته العلمية ومدى تناسبها مع الوظيفة الشاغرة

٢- **التاريخ الوظيفي :** ويشمل بالخصوص تقارير تقويم الأداء لمرشح المنصب القيادي فضلاً على انجازاته المتحققة أثناء حياته الوظيفية وأن يكون لديه سابقاً أعمال مماثلة أو متقاربة مع المنصب المرشح لقيادته .

٣- **معيار المعرفة الفنية المتخصصة في فرع من فروع قوى الأمن الداخلي والمؤشر على هذا المعيار هو أن يتميز المرشح للمنصب القيادي بأن يكون متخصصاً في مجال المنصب المراد قيادته ، كذلك يشترط أن ينسجم التخصص مع طبيعة الوظيفة ^(١) .**

يبدو لنا فضلاً على ما سبق ذكره يستوجب أن يقدم المرشح لقيادة المفصل الأمني مقترحاً لتطويره يشترط فيه أن يكون ضمن الإمكانيات المادية لذلك المفصل وأن يكون قابلاً للتطبيق والقياس بحيث يمكنه أن يحقق تغييراً حقيقياً وملموساً ، يقدمه إلى لجنة الاختيار فضلاً على التحقق من توفر مهارات الاتصال والإقناع والتفاوض وإدارة الأزمات وأن يكون قادراً على اتخاذ القرارات المهمة والمصيرية بدون تردد .

فضلاً على الخصائص المذكورة آنفاً يجب أن يتمتع قادة المؤسسة الأمنية وضباطها ببعض من القيم المسلكية والمهنية في الوظيفة الشرطية ، وذلك لتشعب أعمالها واحتكاكها الدائم بالجمهور من خلال شتى الخدمات التي تقدم لهم ، إذ من شأن هذه القيم أن تمكن القادة من القيام بأعمالهم بكفاءة وفاعلية ومن القيم المهنية ما يلي :

- ١- أن يتمتع قادة وضباط المؤسسة بالضبط العالي والتأكيد على إنفاذ القانون ^(٢) .
- ٢- أن يكون ولاؤهم للوظيفة الشرطية وللمجتمع وقيمته الوطنية .
- ٣- المحافظة على أسرار المواطنين وحمايتهم وعدم إفشائها ^(٣) .

(١) عصام محمد منصور الروبي ، الاختيار كأساس لشغل الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية " في ضوء احكام قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ " دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية ، ٢٠٢٢ ، ص ٦٦ .

(٢) اللواء : د . عماد حسين عبد الله ، القيادة الأمنية، بلا طبعة ، أكاديمية الشرطة، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ٩١ .

(٣) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جيروان النقبى ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ١١٠ .



يبدو لنا فضلاً على تلك القيم المهنية ضرورة أن يتمتع قادة وضباط المؤسسة الأمنية بحس امني عالٍ وبالإلمام بنوعية الاعمال المناط بهم قيادتها ليتمكنوا من معالجة المسائل المطروحة عليهم وذلك باتخاذهم القرار المناسب للتنفيذ ، فضلاً على ذلك أن يمتلك قادة وضباط المؤسسة الأمنية القدرة على التوقع والحدس وأن يلزموا الحياد بأعمالهم .

اما بالنسبة للقيم السلوكية التي يجب أن تتمتع بها قيادات وضباط المؤسسة الأمنية فمنها الآتي :

- ١- أن يتمتع قادة وضباط المؤسسة الأمنية بحسن التصرف وبالشجاعة في اتخاذ القرار .
 - ٢- أن تكون لديهم ثقة عالية بالنفس .
 - ٣- أن يتصف قادة المؤسسة الأمنية بإنكار الذات والتفاني في أداء أعمال الوظيفة الشرطية .
 - ٤- أن يترفع قادة المؤسسة الأمنية عن الحصول على المزايا الشخصية وعن استغلال المنصب ^(١)
- يظهر لنا مما تقدم اضافة لتلك القيم السلوكية التي يجب أن يتصف بها قادة وضباط قوى الأمن الداخلي أنه يحضر عليهم الجمع بين مهامهم وأي عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة ومنها الإشتغال بالسياسة وأن يتمسكوا بالسلوك القدوة بين منسوبيهم وأن يكونوا المثل الأعلى في أداء مهام الوظيفة الشرطية .

المطلب الثاني

نطاق القيادات الإدارية وأهميتها في قوى الأمن الداخلي والتميز بينها

لبيان نطاق وأهمية القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي فإن ذلك يتطلب منا تحديد المناصب الإدارية في مرفق قوى الأمن الداخلي التي يدخل ضمنها القيادات الإدارية الأمنية ، وكذلك بيان أهمية هذه القيادة كونها تُعدّ من أهم عناصر العملية الإدارية الأمنية وجوهرها وقلبها النابض وتُعدّ مفتاح الإدارة والرأس المفكر للمؤسسة الأمنية ، وهي الوسيلة الفعالة لتحقيق الاهداف المرسومة لمرفق الأمن ، وكذلك يتطلب منا الأمر التمييز بين القيادة الإدارية في مرفق الأمن مع ما يشابهها ، ولبيان ذلك نتناول في فرعين الأول نطاق وأهمية القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي والثاني نبين التمييز بين القيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي وما يشابهها

(١) اللواء : د . عماد حسين عبد الله ، القيادة الأمنية ، مصدر سابق ، ص ٩٢ .



الفرع الأول

نطاق وأهمية القيادات الإدارية في قوى الامن

للقيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي أهمية في حياة الأفراد والجماعات تكاد لا تعد ولا تحصى ، والقائد الإداري الأمني بصفته على قمة عمل المرفق الأمني يقع على عاتقه مسؤولية توجيه رجال الشرطة وتنمية قدراتهم ومهاراتهم في المجال الإداري والأمني وهذا يؤدي بالطبع إلى رفع روحهم المعنوية والذي يُسهم بشكل فعال في تحقيق أهداف مرفق قوى الأمن الداخلي وتقديم أفضل الخدمات ضمن مجال عمل تلك المؤسسة .

وبما أن النظام الإداري في المؤسسة الأمنية عبارة عن سلم يتكون من مستويات عدة ، يعبر عنها بالهيكل الإداري ، وإن المستويات المكونة له تحتل القيادة الإدارية والأمنية فيه المرتبة العليا ، حيث يتمحور نطاق هذه الدراسة على القيادات التي تقع في قمة الجهاز الإداري للمؤسسة الأمنية ^(١) .

وبالنسبة لأهمية القيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي فإنها تكمن بدورها الهام الذي تلعبه لنجاح مرفق الأمن وتحقيق أهدافه ، فلو تحقق لمرفق الأمن كافة عناصر التنظيم السليم وافترقت للقائد الإداري والأمني الجيد الذي له خبرة واختصاص يؤهله لمسك المفصل المتخصص فيه ويوجهه الوجهة السليمة أي أن عدم وضع الشخص المناسب والمتخصص في المفصل الأمني المناسب له ، كفيل بحد ذاته بالقضاء على ذلك المفصل الأمني ، أو على الأقل تعطيل تحقيق أهدافه ، وإرباك في العمل الأمني ، وغيرها من النتائج السلبية ^(٢) .

إذ يكون دور القائد الإداري في قوى الأمن الداخلي أساسي في إحداث تغيير إيجابي في مرفق الأمن عن طريق إدارة شؤونه ، وله دور أيضاً في استمرار نشاط مرفق الأمن وازدهاره ، ولضمان ذلك يقوم القائد الإداري الأمني الذي يتربع على قمة عمل المؤسسة الأمنية بمسؤولياته وذلك بتوجيه سلوك منسوبي الوظيفة الشرطية ليتمكنوا من تقديم أفضل الخدمات

(١) حيث سيتم دراسة المناصب القيادية الإدارية والأمنية في الفصل الثالث من بحثنا لذا نحيل القارئ إليه منعاً للتكرار .

(٢) د . إيهاب عيسى المصري و د . طارق عبد الرؤوف عامر ، القيادة الإدارية والقائد الإداري ، الطبعة الأولى ، المؤسسة العربية للعلوم والثقافة ، مصر ، ٢٠١٥ ، ص ٢٣-٢٤ .



للجمهور^(١) ، فضلاً على انه يتوجب على القائد الأمني أن يوفر السلامة ويضمن إنفاذ القانون إضافة الى ضمانه لحماية الحقوق والحريات المدنية للأفراد^(٢) .

ويظهر لنا مما تقدم أن القائد الإداري والأمني المناسب والمتخصص يكون مسؤولاً عن كافة عناصر التنظيم السليم للمفصل الأمني الذي يرأسه ، ومسؤولاً كذلك عن ممارسة ذلك المفصل لكافة المسؤوليات المنوطة به ، وعن المتحقق من أهدافه ، أي تكون مسؤولية القائد شاملة في الوقت الذي يتحمل كل فرد من منسوبي ذلك المفصل مسؤولية العمل المناط به فقط ، فإذا لم يوجد القائد الأمني المناسب ؛ والقادر في الوقت نفسه على تسيير منسوبي ذلك المرفق ليساعده في إنجاز ما أسند اليه ، فسيتحول ذلك المفصل الأمني إلى عدة مفاصل داخلية صغيرة تسيّر كل منها في اتجاه مختلف ونحو أهداف مختلفة .

وعلى الرغم من كون الوظيفة الشرطوية تمثل قوة نظامية شبه عسكرية تؤدي الوظيفة الأمنية للدولة ، وتعمل في إطار نظام له قواعد واسعة وعميقة وتركيبية هرمية ورتبية متسلسلة ، وإنضباطه ونوعية التدريب الممارس على افراده يكون مزيج من التدريب المهني والعسكري ، إلا انه لم يلاحظ وجود اختلاف كبير بين القيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي عن القيادة الإدارية في المؤسسات الأخرى ؛ سوى أن القيادة الأمنية تعمل ضمن إطار محدد وقيود معينة ، وتؤثر على عملها البيئة الخارجية التي تقدم لها الخدمات بسبب الترابط الوثيق بين أجهزتها والمجتمع ، وكذلك للقيادة الأمنية في الوقت الحاضر دور حيوي في تنفيذ سياسة الدولة الأمنية وتوجهاتها كون جهاز الشرطة يمثل الركيزة الأساسية للدولة وركناً من أركان بقائها واستمرارها في الوجود بعد القوات المسلحة^(٣) .

وتكمن أهمية القيادة الإدارية والأمنية من وجهة نظر فقهاء القانون وعلم الإدارة فيما يلي :

(١) عادل محمد أحمد عبد اللطيف ، القيادة الإدارية في المؤسسة الأمنية ودورها في اتخاذ القرار ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة بني سويف ، ٢٠١٩ ، ص ٣١ .

(٢) Gary Corder, PhD , Police Leadership in a Democracy Conversations with America's Police Chiefs , Taylor & Francis Group , United States of America , 2010 , p 25 .

(٣) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جيروان النقي ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ٢٦٥-٢٦٦ .



- ١- تمثل همزة وصل بين منسوبي المرفق الأمني ، وخطط المرفق ، وأهدافه ، وتصوراته المستقبلية
- ٢- انها البوتقة التي تنصهر بداخلها كافة مفاهيم ، وسياسات ، واستراتيجيات المرفق الأمني ^(١) .
- ٣- السيطرة على منسوبي المرفق الأمني وتوحيد جهودهم لتحقيق الأهداف المرسومة ^(٢) .
- ٤- السيطرة على مشاكل العمل الأمني وما يواجهه منسوبي ذلك المرفق ورسم الخطط لحلها .
- ٥- تنمية منسوبي المرفق الأمني وتدريبهم وتحفيزهم كونهم أهم مورد لهذا المرفق .
- ٦- مواكبة المتغيرات المحيطة بالمرفق الأمني وتوظيفها لخدمة المؤسسة ^(٣) .

وهناك خطورة على القائد الإداري الأمني عند قيامه بأعمال الوظيفة الشرطية كونها مرتبطة بتحقيق أهداف إنسانية واجتماعية وقانونية على جانب عظيم من الأهمية وتتصدرها وظيفة المحافظة على النظام العام وإقرارها للأمن والسكينة والآداب العامة ، وكذلك حمايتها للأرواح والأموال والأعراض وكفالته لطمأنينة أفراد المجتمع ^(٤) ، ويبدو لنا من الواقع العملي لهذا المرفق زيادة دور أجهزة الشرطة في الوقت الحاضر وامتداده لأدوار عديدة منها ، الدور القضائي لجهاز الشرطة والمتمثل بـ : البحث عن مرتكبي الجرائم وتقديمهم للعدالة ، ودور اجتماعي متمثلاً في : أن يراعي جهاز الشرطة السلوك الاجتماعي وتحصين المجتمع ضد الجريمة وذلك بالقيم الاخلاقية والتربوية ، وان يراعي الأحداث الجانحين ، وللشرطة دور اقتصادي متمثل في : مواجهة الفساد الإداري ، والرشوة ، واختلاس المال العام ، والكسب غير المشروع ، ومحاربة جرائم التهريب والغش التجاري .

(١) د . بشير العلاق ، القيادة الإدارية ، بلا طبعة ، دار اليازودي العلمية للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠ ، ص ٥٣ .

(٢) د . محمد حسنين العجيمي ، القيادة الإدارية والتنمية البشرية ، بلا طبعة ، مصدر سابق ، ص ٦٦ .

(٣) د . وفيق النخلة ، القيادة الإدارية وفن التحفيز ، الطبعة الأولى ، دار امجد للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٥ ، ص ٥٠-٥١ .

(٤) المقدم د . محمد خميس العثماني ، نحو إعداد الصف الثاني للقيادات الأمنية ، الطبعة الأولى ، مركز بحوث شرطة الشارقة ، الشارقة ، ٢٠١٤ ، ص ٢٣٧ .



الفرع الثاني

تميز القيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي عما يتشابه معها

هناك تشابه بشكل كبير بين القائد الإداري والرئيس الإداري وكذلك بين القيادة والإدارة بحيث يختلط على الكثير التمييز بينهما بسبب أوجه الشبه بينهما ومنه اشتراكهما بنفس المنصب أي ممكن أن يتسمنه مدير أو قائد واحتلال ذلك المنصب المركز الاعلى في المرفق الأمني ، وان الحقيقة بشكل مبسط أنهم يختلفون بالسلوك الإداري .

وليبيان تلك القيادات فإن جانباً من الفقه يقسمها على نوعين وهما قيادة إدارية ذات طابع سياسي وإداري وقيادة إدارية ذات طابع تنفيذي ، بالنسبة للنوع الأول يقصد به القيادة التي تشغل المناصب السياسية والمتصلة برسم السياسة العليا للدولة ^(١) ، والمتمثلة بالنسبة لقيادات وزارة الداخلية بشخص معالي وزير الداخلية ^(٢) ، حيث خوله القانون وضع ورسم سياسة الأمن الداخلي ^(٣) ، إضافة الى السيد وكيل وزارة الداخلية للشؤون الادارية والمالية والذي يتمتع بالطابع المختلط (السياسي والاداري) في الواقع ويشترط فيه ان يقدم مع الكابينة الحكومية .

بالنسبة لوزير الداخلية في دولة مصر العربية فقد يساعده في رسم السياسة العامة ووضع خططها المجلس الأعلى للشرطة ، ^(٤) فضلاً على ذلك يرى بعض الفقه ونحن نؤيده أن صلاحيات السيد الوزير تكون مختلطة أي بالإضافة إلى الصلاحيات الممنوحة له بصفة عضو

(١) د . أحمد حافظ نجم ، مبادئ الإدارة العامة ، بلا طبعة ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٩ ، ص ٨٣ .

(٢) ينظر نص المادة (الأولى) من قانون وزارة الداخلية العراقية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ المعدل والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٤١٤) بتاريخ ٢٩ / ٦ / ٢٠١٦ ، وكذلك نص المادة الأولى من قانون هيئة الشرطة المصري رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل ، ونص المادة (٢١) من قانون اختصاص الوزارات وصلاحيات الوزراء الإماراتي رقم (١) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٣) ينظر نص المادة (الأولى) الفقرة (أولاً) من قانون وزارة الداخلية العراقية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ المعدل ، ونص المادة (٢١) الفقرة (أولاً) من قانون اختصاص الوزارات وصلاحيات الوزراء رقم (١) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٤) ينظر نص المادة الخامسة من قانون هيئة الشرطة المصري رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل .



في مجلس الوزراء توجد له صلاحيات إدارية له بصفته رئيس الهرم الإداري في وزارة الداخلية والتي يترتب عليها سلطات واسعة في ميدان إدارة الوزارة ^(١) .

هذا بالنسبة لرأس الهرم الإداري في وزارة الداخلية والذي له طابع مختلط بحسب ما ذكر آنفاً ، أما بالنسبة لقيادات وزارة الداخلية ذات الطابع التنفيذي فقد سبق ذكرهم بأنهم القيادات التي تتولى منصب مدير عام فما فوق ولا يشمل هذا اية وظيفة أقل من مدير عام ، ^(٢) هذه الوظائف الإدارية مرة يتسمنها قائد إداري وأخرى مدير أو رئيس إداري ، ولبيان أوجه الشبه والاختلاف بين القائد والرئيس الإداري وكذلك بين القيادة والإدارة نتناولهما كالاتي :

أولاً : الفرق بين القائد والرئيس الإداري : يختلط على الكثير من الباحثين في مجال ممارسة النشاط الإداري التمييز بين القائد والرئيس الإداري في قوى الأمن الداخلي كونهما يتشابهان في احتلالهما المركز الأعلى في التنظيم الإداري لمرفق الأمن ، ويمارس كل منهما السلطات والاختصاصات الأعلى في التنظيم الإداري له ، هذا فضلاً عن دخلهما المادي العالي وتحديدتهما لأهداف هذا المرفق ، كل هذا لا يعني أنهما متشابهان بل يوجد اختلاف جوهري بينهما يقوم أساساً على عد وضوح عناصر القيادة في الرئاسة الإدارية ^(٣) ، ونفصل هذا الاختلاف بالآتي :

أ- الاختلاف من حيث مصدر السلطة : للرئيس الإداري سلطة تقوم على اسس نظامية رسمية غير مرتبطة بشخصه ، والتي تخوله أداء المهام المنوطة به بحسب ما تنص عليه القوانين والأنظمة والتعليمات الموضوعة لمستواه المقرر ولا يتدخل في حل المشكلات إلا التي تكون ضمن اختصاصه ومسؤولياته ^(٤) ، هذا على خلاف القائد الذي يستمد السلطة تلقائياً ويكتسب شرعيتها من القانون ومن اقتناع مرؤوسيه به ، أي سلطته تقوم على أسس

^(١) نقلاً عن : د. الأمير عزت الايوبي و ربيع مقيد الغصيني ، الوزير في النظام السياسي موقعه ودوره وصلاحياته ومسؤولياته السياسية ، بلا طبعة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٣ ، ص ٤٥ .

^(٢) حيث سيتم دراسة المناصب القيادية الإدارية والأمنية بالتفصيل في الفصل الثالث من بحثنا لذا نحيل القارئ اليه منعاً للتكرار .

^(٣) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جيروان النقبي ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ٦٩ .

^(٤) د . ابراهيم درويش ، الوسيط في الإدارة العامة النظرية والممارسة ، الطبعة الثانية ، مطابع الهيئة المصرية للكتاب ، القاهرة ، ١٩٧٦ ، ص ١٠٨ .



شخصية تبعاً لكفاءته ومهارته بالتأثير على منسوبيه فيقبلون سلطته ويطيعون أوامره ويتعاونون معه لتحقيق هدف الوزارة بحفظ الأمن الداخلي ^(١) ، إذ تحدث القيادة عندما يشترك صاحب السلطة ومتلقيها بأهداف مشتركة مخطط لها مسبقاً بناءً على ذلك ينظر إلى القيادة بأنها مجموعة فرعية من السلطة ^(٢) ، ويبقى الرئيس الإداري المعين من السلطة العليا رئيساً طوال اعتماده على السلطة الرسمية النابعة من مركزه الوظيفي ، وقد يصبح قائداً إدارياً عند بسط نفوذه بالتأثير والرضا والاقناع وأن تكون وسيلته الأخيرة لتحقيق أهداف المفصل الذي يديره هي اللجوء إلى السلطة الرسمية ^(٣) .

ويبدو لنا انه لا يعني بالضرورة قبول الاشخاص للقائد الإداري الأمني انه هو المناسب والأصلح للقيادة بل انه ممكن ان يكون الانسب لمدة زمنية معينة ، إلا أنه من ناحية موضوعية وفعالية لا يعد الأصلح للقيادة .

ب-الاختلاف من حيث العلاقة بالمرؤوسين : العلاقة بين الرئيس الإداري والأفراد تكون قائمة على سيطرته عليهم وإنفراده بالسلطة بالدرجة الأولى ، ويتحكم بمصلحة الأفراد كونه يحددها بحسب رغباته الخاصة الأمر الذي من شأنه أن يضعف من روح التعاون والثقة والشعور بالانتماء للمرفق ومن ثم تتعطل الجهود لتحقيق هدف التنظيم ، مما يؤدي إلى تعرضهم لمساءلته وتسلطه عليهم ، أما بالنسبة للعلاقة بين القائد الإداري ومرؤوسيه فإنها تقوم على أساس من التعاون والإنسجام بسبب قدرته على التأثير في سلوكهم بطريقة يستطيع بها الحصول على طاعتهم ومساعدتهم للتعاون وتحقيق أهدافهم المشتركة ومن ثم تؤدي معاملته لهم بالمبادئ والقيم الإنسانية إلى تفاعلهم معه وتماسكهم جميعاً ^(٤) .

ج-الاختلاف بأسلوب إدارة المرفق : الرئيس الإداري الأمني يشرف على أداء المهام الواقعة ضمن اختصاصه على وفق التعليمات الموضوعية وحدود المستوى المقرر له ، وتكون إدارته

(١) د . عبد الكريم درويش ، ليلي ت كلا ، مصدر سابق ، ص ٤١٣ .

(٢) Matthew J. Giblin , Leadership and Management in Police Organizations , no edition , SAGE , 2017 , P 180 .

(٣) نقلاً عن د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جيروان النقي ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ٧٨ .

(٤) نقلاً عن . النقيب . مجيد قايد حمود البهيلي ، معايير اختيار القيادات الإدارية ومدى تطبيقها في جهاز الشرطة اليمنية ، رسالة ماجستير ، كلية الدراسات العليا ، أكاديمية الشرطة ، اليمن ، ٢٠١٦ ، ص ١٥-١٦ .



للتنظيم بأسلوب الأوامر الإدارية واستخدام السلطة الرسمية الممنوحة بموجب القوانين والأنظمة والتعليمات ، والمتمثلة بالأوامر والنواهي وأسلوب الجزاء والعقاب ، ويمتاز الرئيس الإداري الأمني كذلك بنظرته الضيقة للأمور واهتمامه بالمسائل التفصيلية والروتينية وبحرفية النص ووفقاً للإجراءات التي تحكم سير العمل ، وكذلك عدم قدرته على تحمل المسؤولية وتخوفه من المساءلة ^(١) .

أما بالنسبة للقائد الإداري الأمني فيعتمد في إدارته للمرفق على قدرته بالإقناع واستعماله لوسائل التأثير بطريقة تمكنه من كسب ولاء منتسبيه وطاعتهم له ، ورفع روحهم المعنوية ولا يستخدم الأوامر الإدارية إلا في حالة الضرورة ويسعى دائماً للتغيير والعمل الصحيح بغض النظر عن القواعد والإجراءات ^(٢) ، ويركز القائد عند ممارسة أعماله على المسائل الاستراتيجية والهامة وعدم ضياعه للوقت والجهد في المسائل الروتينية والبسيطة التفصيلية التي تعقد العمل وتجعل نظره ضيقة للأمور ، هذا فضلاً عن تميز القائد برؤية واضحة لمهام المفصل الأمني والذي يحولها إلى حقيقة ^(٣) .

يبدو لنا مما تقدم أن القائد الأمني الذي لا يملك قدرة التأثير على منتسبيه إلا باستخدامه للسلطة الرسمية يكون رئيساً إدارياً هذا على الرغم من الطابع النظامي الذي تتمتع به الوظيفة الشرطية ، ومن الممكن أن يصبح ذلك الرئيس قائداً إدارياً وأمنياً عند اكتسابه لقدرة التأثير ولا يستخدم السلطة الرسمية إلا عند الضرورة ، وأن يملك القدرة على زرع الشعور لدى منتسبيه بأنه هو القائد الأمثل والمناسب لهذه المرحلة ، ومن ذلك نستنتج عدم وجود تفاوت بين القائد والرئيس الإداري بل انهما يكمل بعضهما البعض ، إذ من الممكن للرئيس الإداري أن يكون قائداً عند توفر بعض من المهارات الأساسية المطلوبة للقائد الأمني ويطورها ويحسن استغلالها ، حيث بهذه الحالة يزول التفاوت بين القائد والرئيس

(١) نقلاً عن : د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جبروان النقي ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ٨١ .

(٢) د . زهير الصباغ ، القائد الاداري ، بحث منشور في مجلة الإدارة العامة ، العدد ٧٠ ، الرياض ، ١٩٩٠ ، ص ١٠ .

(٣) د . نواف كنعان ، مصدر سابق ، ص ٢٧٤-٢٧٥ .



الإداري بسبب ارتقاء الرؤساء الإداريين الأمنيين إلى مستوى قادة وهذا الذي يحتاجه المرفق الأمني لرسم أهدافه وتنفيذها ضمن السياسة العامة للدولة .

ثانياً : الفرق بين القيادة والإدارة ^(١) في قوى الأمن الداخلي : تمارس القيادة السلطة سواء كانت رسمية أو غير رسمية ، وتعدّ القيادة الأمنية روح الإدارة في الوظيفة الشرطية وفنّها وقلبها النابض والنشاط المؤثر في الجهاز الإداري ، ولها دور في ربط وحدات المرفق الأمني بأعضائه وبالهدف الذي يسعى لتحقيقه ؛ ومن ثم التنسيق وحل جميع العقبات التي تعترض طريقه لتتم الوحدة داخل ذلك المرفق ^(٢) ، من ذلك يحتاج قوى الأمن الداخلي إلى قيادة قوية وإدارة قوية وتتم الأولى بأسناد المنصب القيادي الى قادة أكفاء للقيام بالمهام الأمنية وخلق رؤى للمستقبل ، فضلاً على احتياج المرفق إلى مديرين لصياغة خطط مفصلة وإنشاء هياكل تنظيمية فعالة كل ذلك من أجل تحقيق أهداف المرفق الأمني بفاعلية عالية ^(٣) وتعد

^(١) تعني القيادة لغة بأنها : مشتقة من الفعل قادة يقود ، وأن القود ضد السوق ، فالقود من الامام أما السوق فمن الخلف ، والقيادة هي الزعامة ؛ جمال الدين بن مكرم بن منظور الأفريقي ، لسان العرب ، الجزء الثاني عشر ، بلا طبعة ، دار صادر للنشر ، بيروت ، ١٩٨٠ ، ص ٣٦٩ ؛ وبالنسبة لتعريف الإدارة لغة : فهي مشتقة من الفعل دار ، وتعني قاد ، أو أشرف ، أو وجه ، أو راقب ، أو اقتصد ، أو خدم ، أو اعان ؛ د . طارق المجذوب ، الإدارة العامة العملية الإدارية والوظيفة والوظيفة العامة والإصلاح الإداري ، بلا ط ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٣ ، ص ١١١ ، وتعني الإدارة أيضاً بأنها تقديم الخدمة للغير وكذلك تعني الترتيب والتنظيم الخاص لتحقيق الأهداف ؛ إشارة إليه : د . عاطف عبد الله المكاوي ، الموظف الإداري ، بلا ط ، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع ، بلا سنة سنة نشر ، ص ١٧ .

اما تعريف القيادة اصطلاحاً فتعني وفق الاصطلاح الفقهي بأنها : مجموعة سلوكيات يمارسها القائد على منتسبيه مستهدفاً بذلك حثهم على تحقيق الاهداف المناطة بالمرفق الأمني بأكبر قدر من الفاعلية والتمثلة بالكفاءة العالية في أداء الأفراد وتوفر درجة كبيرة من الرضا فضلاً على قدر عالٍ من تماسك الجماعة وبأقل كلفة ؛ د . اشرف ابراهيم سليمان ، مبادئ علم الإدارة والعمل الشرطي دراسة تطبيقية على اعمال الأمن ، الطبعة الأولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٥ ، ص ٩٧ ؛ اما بالنسبة لتعريف الإدارة وفقاً للاصطلاح الفقهي فتعرف بأنها : تخطيط وتنظيم وتوجيه جهود مجموعة من الافراد لاستغلال طاقاتهم وامكاناتهم المتاحة لتحقيق هدف مشترك وكذلك مراقبة تنفيذ تلك المهام طبقاً للخطط الموضوعية ؛ اللواء . محمود السباعي ، اصول الإدارة العامة ، بلا طبعة ، دون دار للطبع ، القاهرة ، ١٩٦٨ ، ص ١ .

^(٢) عادل محمد أحمد عبد اللطيف ، مصدر سابق ، ص ٣٩ .

^(٣) Stephen p. Robbins , Timothy A. Judge , Organizational Behavior , previous source , P 368 .



القيادة فرعاً من علم الإدارة العامة ^(١) ، إذ تُعدّ القيادة الركيزة الأساسية التي تقوم عليها وظيفة التوجيه التي هي إحدى وظائف الإدارة ^(٢) ، ويبرز الجانب التنظيمي للإدارة من خلال تنظيمها للجهود المشتركة لمنسوبي المرفق الأمني في حين الجانب التنظيمي للقيادة الإدارية الأمنية فضلاً على تنظيمها تلك الجهود ببرز الدور الأساسي والهام لها في ربطها مفاصل المرفق الأمني بالقائمين على المهام المحدد له وبالأهداف التي يسعى المرفق الأمني إلى تحقيقها وهذا من أجل إيجاد تنسيق كامل بين جهود العاملين في مرفق قوى الأمن الداخلي ^(٣) ، لتحقيق هدف المرفق ضمن السياسة العامة للدولة .

وعلى الرغم من اختلاط القيادة الأمنية مع الإدارة العامة في مرفق الأمن وذلك لوجود مساحة مشتركة بينهما ^(٤) ، يوجد فوارق بينهما أولها ما أكدّه الفقه القانوني على طبيعة العلاقة التي تربطهما هي ليست علاقة عام بالخاص أو علاقة الكل بالجزء ، فمصطلح القيادة يعني فعل الشيء الصحيح في حين أن الإدارة تفعل الأشياء بشكل صحيح ^(٥) ، إذ تهتم الإدارة بالسياسات والإجراءات والبناء التنظيمي ، أما بالنسبة للقيادة الأمنية فإنها تهتم بالعلاقات الشخصية بين الرؤساء والمرؤوسين ، وتعني الإدارة أيضاً بأنها متصلة بالجوانب الفنية والتنظيمية في المرفق الإداري والأمني في حين أن القيادة تُعنى بالجوانب الإنسانية ، ويمتازان عن بعضهما من حيث العمومية والخصوصية ، إذ صفة العمومية تغطي على الإدارة في حين تغطي صفة الخصوصية على القيادة الأمنية ، ويستتبع هذا القول أن الإدارة تشير لعملية توجيه للأشخاص والبيئة لغرض إنجاز هدف المرفق الأمني ، في حين أن القيادة مقتصرة على عملية التوجيه لمنسوبيها كي تحقق تلك الأهداف ، لهذا فإن الإدارة مصطلحاً هو أعم من القيادة وتُعدّ الأخيرة وظيفة من وظائفها ^(٦) .

(١) د . بشير العلاق ، القيادة الإدارية ، بلا طبعة ، دار اليازودي للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠ ، ص ٥٤ .

(٢) د . مصطفى نجيب الشاوش ، الإدارة الحديثة مفاهيم وظائف وتطبيقات ، الطبعة الأولى ، دار الفرقان للطباعة ، عمان ، ١٩٩٣ ، ص ٦١٤ .

(٣) د . نواف كنعان ، القيادة الإدارية ، مصدر سابق ، ص ٩٧ .

(٤) د . سيد محمد جاد الرب ، مائة سؤال وجواب في القيادة الإدارية ، بلا طبعة ، دون دار للطباعة ، الاسماعيلية ، ٢٠٠٨ ، ص ٧ .

(٥) David H. Rosen bloom , and others , PUBLIC ADMINISTRATION , Eighth Edition , McGraw-Hill Education , United States of America , 2015 , p 158 .

(٦) صابر الحسيني الجندي ، اختيار القيادات الإدارية بين القانون وعلم الإدارة ، أطروحة دكتوراه ، كلية



ومن جانبنا نرى أن القيادة والإدارة مرتبطتان ارتباطاً وثيقاً ، حيث يحتاج قادة قوى الأمن الداخلي إلى الاثنين معاً إذا ما أراد أن يحقق أهداف ذلك المرفق بفاعلية ، فالقيادة ضرورية لتحقيق التغيير في الوظيفة الشرطية في حين أن الإدارة في تلك الوظيفة ضرورية لتحقيق نتائج منتظمة ، وبارتباط القيادة مع الإدارة يساعد ذلك المرفق على التوافق مع البيئة الخارجية .

المبحث الثاني

طبيعة القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي ووظائفها

تعد القيادة الإدارية الناجحة ضرورة من ضرورات انتظام العمل الإداري في الوقت الحاضر ، وبما أن القيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي تحمل ذات خصائص القيادة الإدارية العامة وتتفق معها في ذات أصولها ، إلا أنها مختلفة من حيث التخصص أو الهدف المنشود ، كون المؤسسة الأمنية لها وظائف خاصة بها تحدد طبيعتها وتميزها عن غيرها من مؤسسات الدولة ، وإن إعداد قياداتها يتطلب تدريباً خاصاً وامتلاكهم على الأقل مؤهل أمنياً وشرطياً ليتمكنوا من تطوير هذه الوظيفة ، ولبيان هذه الطبيعة يتطلب منا الأمر كذلك الوقوف على الطبيعة القانونية لقوى الأمن الداخلي لنتمكن من تحديد الطبيعة الخاصة بهذا المرفق وقياداته ، ونتناول في ذات المبحث وظائف القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي كتحديد دور القائد الأمني فيها ، وذلك في مطلبين الأول طبيعة القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي والثاني وظائف القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي .

المطلب الأول

طبيعة القيادات الإدارية الأمنية وقوى الأمن الداخلي

لتحديد طبيعة القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي وبيانها هل هي فنٌ خالص يولد مع القائد ولا يمكن تعلمه أم أنه علم يمكن لمختلف الأفراد تعلمه واكتسابه ومدى إمكانية الطبيعة القيادية من جمعها للعلم والفن ، وبعدها يتطلب منا الأمر الوقوف على الطبيعة القانونية لقوى



الأمن الداخلي هل هي ذات طابع عسكري أو مدني أم ذات طابع خاص وللوقوف على ذلك يتطلب الإجابة على التساؤلات السابقة .

ولبيان طبيعة القيادات الإدارية الأمنية و قوى الأمن الداخلي لا بد لنا من أن نبينه في فرعين ، الأول الطبيعة الإدارية للقيادات في قوى الأمن الداخلي والثاني نتناول فيه الطبيعة القانونية لقوى الأمن الداخلي .

الفرع الأول

الطبيعة الإدارية للقيادات في قوى الأمن الداخلي

بعد أن بينا تعريف القيادة الإدارية بصورة عامة ووضحنا الاختلاف بينها وبين القيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي حيث أكدنا بأنهما متشابهين بصورة عامة ويختلفان فقط بالتخصص والهدف بقي علينا بيان الطبيعة الإدارية للقيادات في قوى الأمن الداخلي .

بما أن القيادة الإدارية بصورة عامة هي روح الإدارة وفنها وقلبها النابض ، أي أن الإدارة الأمنية بصورة عامة متصلة بالجوانب الفنية والتنظيمية في المرفق الأمني ، في حين أن القيادة الأمنية متصلة بالجوانب الإنسانية فيها ، بمعنى أن النظر للجوانب الشخصية من الإدارة الأمنية يعني البحث عن القيادة الإدارية فيها في حين النظر للإدارة الأمنية من الجوانب الفنية والتنظيمية يعني البحث عن الإدارة الأمنية فيها ^(١) ، وهناك تساؤل هو هل أن القائد الإداري في قوى الأمن الداخلي يولد أم يصنع ؟ إن الإجابة على هذا التساؤل هو الذي يوضح لنا التعريف الخاص للقيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي هل هي فن أم علم أو الاثنين معاً ؟

القيادة فن أي أنها موهبة فطرية تمتلكها فئة معينة قليلة حيث يقول (وارين وينسي) لا نستطيع تعلم القيادة لأنها شخصية وحكمة في الوقت نفس وهما شيان لا يمكن تعلمهما ، وبالنسبة لتعريف القيادة بأنها علم أي أن القيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي هي علم يمكن اكتسابه بالتعلم والممارسة والتمرين حيث يقول (وارن بلاك) لا يولد أي إنسان قائداً أي القيادة ليست مبرمجة في الجينات الوراثية ولا يوجد إنسان مركب داخلياً بأنه قائد ، ومثله (بيبتر

(١) نقلاً عن : أحمد حمود سالم المعاينة ، مصدر سابق ، ص ٩٩ .



داركر (يقول القيادة يجب تعلمها وباستطاعتك ذلك ^(١)) ، ويتبين لنا أن القيادة تارة تكون فطرية وأخرى مكتسبة .

وبما أن طبيعة القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي لا تختلف عن القيادة الإدارية في المجالات الأخرى سوى انها محاطة في المجال الأمني باعتبارات مختلفة ومتشابكة وذلك لتصدي القائد الأمني إلى مواقف متباينة في مجال العمل الشرطي تختلف في كثير من الأحيان عن المواقف والظروف التي تمارس فيها القيادة في المجالات الأخرى ، وهذا الاختلاف أدى إلى صعب القيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي بطابع خاص لتمييزها عن القيادة في المجالات الأخرى ^(٢) ، وأن القيادة الناجحة في المجال الأمني أصبحت ضرورة من ضرورات انتظام أعمال مرفق الأمن الداخلي في الوقت الحاضر ، وان تنامي دور القيادة الإدارية الأمنية في نطاق العمل الشرطي له دور في تحديد طبيعتها إذ ظهرت ثلاثة اتجاهات فقهية لتحديد الطبيعة الإدارية للقيادات في قوى الأمن الداخلي والتي لا تختلف عن طبيعة القيادات في المجالات الأخرى التي فصلها بالآتي :

أولاً : الإتجاه القائل بأن طبيعة القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي ذات طابع فني : ذهب أنصاره للقول أن القيادة والإدارة فن خالص ؛ لأنهما يعتمدان على قدرة القائد الإداري الأمني على التخيل والإبداع وذلك لاستخدامه مهارته الشخصية وقدراته الذاتية ، ^(٣) فالقيادة والإدارة بحسب رأي هذا الاتجاه - هي كالتخطيط والتنظيم والتنسيق وكذلك التوجيه وغيرها من وظائف الإدارة التي تعتمد على الموهبة الذاتية والقدرة الإبداعية التي تميز القادة الإداريين عن غيرهم من منسوبي الوظيفة الشرطية ، فالقيادة الإدارية حسب رأي الفقيه (جلدن) - هي فن يولد مع الشخص ولا يكتسب وان القائد الإداري يولد ولا يصنع ^(٤) .

(١) نقلاً عن : د . بلال خلف السكارنه ، مصدر سابق ، ص ٢٩ .

(٢) اللواء . د . عماد حسين عبد الله ، مصدر سابق ، ص ٧٤ .

(٣) د . سليمان الطماوي ، مبادئ علم الإدارة العامة ، بلا طبعة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٩ ، ص ١٩ .

(٤) نقلاً عن : محمد قطن السراي ، مصدر سابق ، ص ١٩ .



واستند أنصار هذا الاتجاه لحجة مفادها قدرة القائد الإداري الأمني لتطبيق السياسة العامة للدولة ودور المفصل الأمني الذي يقوده في تحقيق هذه السياسة الذي هو هدف المرفق الأمني وربط هذا الأخير بأهداف الدولة وسياسة النظام القائم في المجتمع ، والقدرة الفنية للقائد الأمني تكمن في التوفيق والتوأمة بين هذه الأهداف لتحقيق الصالح العام ^(١) ، وهذا يتطلب استخدامه للفن الإداري دون أن يعتمد على الأسس العلمية الخالصة في الوظيفة الشرطية ، والنتيجة تؤدي إلى إصداره لقرارات لا تتصف بعنصر الملائمة في نطاق القانون الإداري .

كما يدعم أنصار هذا الاتجاه رأيهم بحجة أخرى وهي أن الإدارة في المؤسسة الأمنية تهتم كثيراً بالعنصر البشري سواء اكانوا المواطنين التي تقدم لهم الخدمة الأمنية أو منسوبي الوظيفة الشرطية ، وان المبادئ التي تقوم عليها الإدارة في هذه المؤسسة ليست هي إلا قواعد ومعايير عامة تساعد القائد الأمني في إدارته للوظيفة الشرطية وأن هذه المبادئ لا تتصف بصفة الثبات كما أنها قد تتناقض فيما بينها ^(٢) ، إلا أنه يعاب على هذا الرأي تقديمه لمهارة القائد الإداري على المبادئ العلمية والأسس التي تطبق في إطار الإدارة الناجحة ، كون القيادة الإدارية الأمنية لا تمثل فناً خالصاً ، وإن مهارة القائد الإداري الأمني في جوهرها تطبيق للمبادئ العلمية التي تقوم عليها الإدارة في الوظيفة الشرطية ^(٣) ، يستنتج من ذلك أن القيادة بوصفها فناً تعني استخدام المهارات البشرية لتطبيق المبادئ والنظريات العلمية ، فالفن يدخل في الاعتبار الصفات والملكات الشخصية للقائد ومنها حسن تقديره ووزنه للأمور والهامة الشخصي في تسيير شؤون قوى الأمن الداخلي فضلاً على سبق إحاطته بالمبادئ العلمية ^(٤) .

ونحن بدورنا لا نساير هذا الاتجاه من جانب عملية اتخاذ وإصدار القرار كونها تعتمد بصورة رئيسة على بعض من القوانين الثابتة ولكون الوظيفة الشرطية ذات طابع نظامي تحكمها تلك القوانين وتتقيد بها بصورة خاصة وعلى القائد الأمني استقرارها وتتبع جزئياتها

(١) العميد . جال الدين عبد العال ، مصدر سابق ، ص ٣٦٠ .

(٢) د . سليمان الطماوي ، مبادئ الإدارة العامة ، مصدر سابق ، ص ١٩ .

(٣) علي عبد العظيم صالح ، طرق إعداد القادة الإداريين واختيارهم وأثرها على كفاءة العمل الإداري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة المنوفية ، مصر ، ٢٠٠٧ ، ص ٥٩-٦٠ .

(٤) عصام محمد منصور الروبي ، الاختيار كأساس لشغل الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية " في ضوء أحكام قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ " دراسة مقارنة ، مصدر سابق ، ص ٥٣-٥٤ .



للوصول إلى القرار الأمني المناسب بطريقة علمية وكذلك يمكنه استنباط القرار من خلال افتراض الجزء كحل الذي سبق وإن طبق كل في حدود الوظيف الشرطية للحصول على قرار سليم من الناحية القانونية .

ثانياً : الإتجاه القائل بأن طبيعة القيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي ذات طابع علمي : اتجه أنصار هذا الرأي على خلاف ما ذهب إليه أصحاب الرأي الأول إلى ان القيادة الإدارية الأمنية هي علم مكتسب ، اي انهم ينظرون للقيادة الأمنية بأنها عملية تقوم على أسس علمية ^(١) ، وتحكمها قوانين ثابتة لو طبقها بالقدر الملائم لأدت إلى نتائج ثابتة بحيث يمكنه التنبؤ بها سلفاً .

إذ يرى أصحاب هذا الإتجاه أنه بالرغم من عدم التوصل إلى إتفاق بما يخص كل القوانين التي تحكم العمل الإداري والأمني حتى الآن ، إلا أنهم يرون أن هناك عدداً من القواعد تُعدّ مرشداً على حسن سير العمل في المرفق الأمني إذا ما أحسن تطبيقها وحيث تشكل هذه القواعد الأسس التي يقوم عليها مفهوم العلم في الإدارة لهذه المؤسسة ^(٢) .

تعرض هذا الرأي للنقد أيضاً ؛ لأن اتباع المنهج أو الطابع العلمي في مجالات الإدارة كالتخطيط والتنظيم مثلاً من غير الممكن أن تنطبق عليها الطريقة العلمية فقط وبنفس الدرجة التي تنطبق فيها على العلوم التطبيقية ، وسبب هذا أن الإدارة في المرفق الأمني لا يمكن أن تخضع لقواعد أو أسس علمية غير قابلة للتعديل أو التغيير ^(٣) .

ويبدو لنا أن هذا الإتجاه مرجوح كون الإعتماد على العلم وحده في مجال إتخاذ وإصدار القرارات في المجال الأمني لا ينجح ويحقق أهدافه إلا إذا إعتمد على المهارة والخبرة في مجال الوظيفة الشرطية لتعينه على سلامة اتخاذ وتطبيق القرار الأمني .

ثالثاً : الإتجاه القائل بأن طبيعة القيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي تجمع بين العلم والفن : هذا الاتجاه يوصف بأنه إتجاه واقعي ، كونه ينظر للقيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي على

(١) د . طاهر محمود كلالدة ، الاتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية ، الطبعة الأولى ، دار الزهران للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠١٢ ، ص ٣٥ .

(٢) د . نوال عبد الكريم الاشهب ، أساسيات في القيادة والإدارة ، بدون طبعة ، دار امجد للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٥ ، ص ١٠-١١ .

(٣) د . عبد الكريم درويش ، ليلي تكللا ، مصدر سابق ، ص ٥٨-٥٩ .



انها ذات طبيعة جامعة بين العلم والفن على حدٍ سواء ؛ لأنها تتميز باعتبارات علمية وفنية في الوقت ذاته ، فالقيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي علم كونها تعتمد على الأسلوب العلمي في إتخاذ القرار ، حيث يتم إصدار القرار الإداري الأمني على وفق أصول يؤدي إغفالها لنتائج وخيمة على القرار ذاته ، وكذلك فيما يخص عمليات التخطيط والتنظيم ، أما عن كون القيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي فن ؛ فإن سبب هذا التصور هو ان القيادة الإدارية الأمنية تقوم على الخبرة والدراية في المجال الأمني على حدٍ سواء ، حيث استقر الفقه الحديث على هذا الاتجاه في الوقت الحاضر (١) .

ويبدو لنا أن هذا الاتجاه هو الأرجح لبيان الطبيعة القيادية في قوى الأمن الداخلي كونه يجمع بين مفهومي العلم والفن في الوقت ذاته ، فالقيادة الإدارية في المرفق الأمني لم تتجح وتحقق أهدافها بتطبيقها للقواعد والقوانين والاسس العلمية فقط ، إلا اذا امتزج ذلك بما لديها من مهارات وخبرات في مجال العمل بالوظيفة الشرطية تعينها على سلامة التطبيق ، كذلك يمكننا القول أن القائد الإداري في قوى الأمن الداخلي لا ينجح ويحقق أهداف المرفق الأمني الذي يقوده باعتماده على المهارات والخبرات مالم يكن مزوداً بالقواعد والقوانين الخاصة بالوظيفة الشرطية ، ويرى الباحث كذلك أن اكتساب القادة الإداريين في قوى الأمن الداخلي للمهارات والخبرات في مجال العمل الأمني تتم بإعدادهم وحصولهم في الأقل على شهادة من كلية الشرطة أو المعهد العالي للتطوير الأمني والإداري ، يلي ذلك ممارسة الضابط بعد تخرجه ومنذ اللحظة الأولى مهامه قائداً أمنياً في موقعه ، بسبب امتلاكه لبعض الصلاحيات التي تمكنه من ممارسة مهامه ومسؤولياته التي حددها القانون ، والمتمثلة أساساً بالمحافظة على أمن الدولة وسلامة منشأتها في الداخل وتوفير الأمن للمواطنين وضمان سلامة أرواحهم وممتلكاتهم ، وهذا كله يؤدي إلى تنمية المهارة القيادية في المرفق الأمني وتمكن قادته على أداء أعمالهم بكفاءة وفعالية عالية .

(١) نقلاً عن : محسن العبودي ، الإتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين



الفرع الثاني

الطبيعة القانونية لقوى الأمن الداخلي

حددت أغلب دول العالم الطبيعة القانونية لجهاز الشرطة فيها ولا سيما الدول محل المقارنة ، وذلك نظراً لما يقوم به هذا الجهاز من نشاطات بعضها مدني بحت وأساسه الأعمال الخاصة بصون وحماية الأمن الداخلي ومنها (الأحوال المدنية والجوازات والمرور والدفاع المدني وغيرها) والتي يتعامل من خلالها هذا الجهاز مع جماهير المواطنين ، أما الجزء الآخر من نشاطات جهاز الشرطة يتمثل بكونها ذات طابع عسكري والمتفقة مع وظيفته الأساسية وهي المحافظة على الأمن العام ومنع وقوع الجريمة ، وإن تحديد الطبيعة القانونية لأعمال جهاز الشرطة يعد أمراً في غاية الأهمية بالنسبة للقائد الإداري في قوى الأمن الداخلي ، ليكون على دراية بنوعية أعمال هذا جهاز هل هي مدنية بحتة أو عسكرية أو ذات طابع مزدوج ؟ ليمكن القائد الإداري فيها من إصدار قرارات إدارية وأمنية مناسبة ^(١) ، حيث يُعد مرفق قوى الأمن الداخلي هيئة حكومية تقدم مجموعة متنوعة من الخدمات للمجتمع بما فيها على سبيل المثال لا الحصر إنفاذ القانون ومكافحة الجريمة وتستمد سلطتها هذه من القانون والمجتمع ، وإن تطبيق القانون من الشرطة ليس هدفاً له وإنما هو وسيلة تستخدم في بعض الأحيان محاولة لحماية الأرواح والممتلكات والحفاظ على النظام ولقيام الشرطة بمهامها يمكنها استخدام مختلف الأساليب من بينها استخدام القوة والتي يتوجب عليها أن تكون مستعدة لذلك وقادرة عليه عندما يكون هنالك ما يبرره لتحقيق أهداف مشروعة ويشترط في استخدام القوة دائماً أن تكون هو الملاذ الأخير ومن واجب قوى الأمن الداخلي السعي لإيجاد اساليب غير عنيفة لكسب تعاون الجمهور ^(٢) ولبيان ذلك فصلها بالآتي :

أولاً : الطبيعة المدنية لقوى الأمن الداخلي : بالنسبة لتشريعات الدول محل المقارنة نص دستور مصر العربية الصادر عام ٢٠١٤ النافذ على الطبيعة المدنية لهيئة الشرطة حيث نص بأنها (هيئة مدنية نظامية في خدمة الشعب ولاؤها له ، تكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن ، وتسهر

^(١) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جيروان النقبي ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ٣٧٢ .

^(٢) Gary W . Corder , Police Administration , Ninth Edition , Routledge Taylor & Francis Group , United States , 2017 , p 40 .



على حفظ النظام العام والآداب العامة ، وتلتزم بما يفرضه عليها الدستور والقانون من واجبات ، واحترام حقوق الإنسان وحياته الأساسية ، وتكفل الدولة أداء أعضاء هيئة الشرطة لواجباتها ، وينظم القانون الضمانات الكفيلة بذلك)^(١) ، ووفقاً لهذا النص صدر قانون هيئة الشرطة المصري رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل الذي حدد طبيعة هيئة الشرطة بنصه على انها (هيئة مدنية نظامية بوزارة الداخلية تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الداخلية ، وتحت قيادته ، وهو الذي يصدر القرارات المنظمة لجميع شؤونها ونظم عملها)^(٢) ، كذلك نص المشرع الإماراتي في قانون قوى الشرطة والأمن الاتحادي رقم (١٢) لسنة ١٩٧٦ المعدل على الطبيعة القانونية لجهاز الشرطة والأمن الاتحادي بنصه على (انها :

أ- هيئة مدنية نظامية يعهد إليها بمباشرة الاختصاصات المبينة في هذا القانون وتتبع وزارة الداخلية .

ب- تتميز قوى الشرطة والأمن بزي خاص يقرر الوزير شكل هذا الزي وعلامات رتب المنتسبين لها ونوع تدريبهم العسكري)^(٣) .

أما بالنسبة للمشرع العراقي فإنه لم يحدد الطبيعة المدنية لقوى الأمن الداخلي لا في دستوره الصادر عام ٢٠٠٥ النافذ ولا في القوانين الخاصة بالوظيفة الشرطية ، على الرغم من طبيعة الاختصاصات التي يمارسها منتسبو قوى الأمن الداخلي سواء كانت الإدارية منها والمسماة في الفقه الإداري بوظيفة الضبط الإداري والمتمثلة بالمحافظة على النظام العام بجميع عناصره (الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة) وكذلك حماية الآداب العامة والأخلاق العامة ، كون رجل الشرطة هو من رجال السلطة العامة الذين يتبعون وزارة الداخلية ، هذا فضلاً على الوظيفة الثانية وهي الضبط القضائي والمتمثلة بضبط الجرائم حال وقوعها وملاحقة مرتكبيها وكذلك الكشف عن الجرائم والمجرمين لتقديمهم إلى القضاء المختص لينالوا جزاؤهم العادل .

(١) ينظر نص المادة (٢٠٦) من دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٤ النافذ .

(٢) ينظر نص المادة (أولاً) من قانون هيئة الشرطة المصري رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل .

(٣) ينظر المادة (ثالثاً) فقرة (أ ، ب) من قانون قوى الشرطة والأمن الاتحادي الإماراتي رقم (١٢) لسنة ١٩٧٦ المعدل .



يستخلص من ذلك أن الوظيفة الشرطوية تعد من الوظائف العمومية ورجالها من رجال السلطة العامة ولكنها لا تخضع للنظام القانوني الموحد الذي يخضع له كافة الموظفين وإنما يخضع منتسبوها لقانون ذي طبيعة خاصة ينظم شؤونهم وأعمالهم وكذلك تأديبهم وإجازاتهم ، ويخضع استثناءً إلى النظام القانوني الموحد في حالة عدم النص على حالة معينة في القوانين الخاصة ، وهذا يؤدي إلى أن يقوم منتسبو الوظيفة الشرطوية بواجبات وأعباء إضافية وكذلك حاجة هذه الوظيفة لضمانات إضافية أكثر من الضمانات المقررة لسائر الموظفين في الدولة ^(١) .

ويبدو لنا أنه يتوجب على المشرع العراقي اطلاق الطابع المدني الخاص على الوظيفة الشرطوية لتمييزها عن العسكرية وهذا الطابع لا يغير ما للوظيفة الشرطوية من تشابه من حيث الزي والرتب وبعض التقاليد العسكرية وكذلك حملهم للسلاح ، على الرغم من فرض المشرع الزي الخاص وجعل تحديده من اختصاص معالي وزير الداخلية وذلك لتمييزهم عن موظفي الدولة ، وبالنسبة لحمل الرتب وتطبيق بعض التقاليد العسكرية استوجبته الضرورة بسبب المواقف بالغة الخطورة والتعقيد ومشقة الأعمال التي يتعرض لها منتسبو قوى الأمن الداخلي ، ولكون الشرطة ليست من ضمن القوات المسلحة بنص المشرع الذي حدد القوات المسلحة على سبيل الحصر .

ثانياً : الطبيعة النظامية لقوى الأمن الداخلي : الطبيعة النظامية للوظيفة الشرطوية وما يحكمها من مبادئ أساسية كالطاعة والانضباط والمحافظة على سلامة رجال الشرطة التي يترتب على أساسها المحافظة على المواطن وسلامة الوطن ، تتطلب أن يكون طابعها نظامياً أي أن تسير إدارة هذا المرفق على نسق النظام العسكري بسبب ارتدائهم لزي نظامي موحد وحملهم للرتبة العسكرية التي يتوجب طاعتها بحسب التسلسل وعلى أساس الأقدمية .

إذ إن طبيعة عمل الشرطة اقتضت أن يكون طابعها عسكرياً كون أساس الوظيفة الشرطوية هي المحافظة على الأمن ، وهذا لا يخرج الوظيفة الشرطوية عن الأجهزة الحكومية للدولة لتصبح مرفقاً خاصاً ^(٢) .

^(١) للمزيد ينظر في ذلك : د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جبروان النقيب ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ٣٧٦ وما بعدها .

^(٢) د . سالم بن راشد العلوي ، السلطة التأديبية لأعضاء الشرطة في عمان ، الطبعة الأولى ، دون ذكر دار



وتعد هيئة الشرطة في قوانين الدول محل المقارنة على وفق قوانينهم بأنها هيئة مدنية ذات طابع نظامي أي ليست هيئة مدنية بحتة ، واقتضت الضرورة بأن تتميز هيئة الشرطة بطبيعة نظامية وتتكفل المهام الأمنية كمرفقاً عاماً للأمن ، ويرتبط عمل هذا المرفق ارتباطاً وثيقاً بسلامة المجتمع ويوفر حياة امنة لأفراده ؛ ولتحقيق ذلك يتطلب أن تكون القوة المكلفة بالأمن قادرة على الاستجابة للمواقف التي تفتظيها ظروف العمل والقضاء على المخاطر قبل أن يستفحل أمرها ويصعب السيطرة عليها ، وتكون العلاقة فيما بينها تختلف عن الطابع المدني ، إذ يستطيع الرؤساء والقادة في هذا المجال السيطرة الكاملة على مرؤوسيهـم دون اعتراض أو تقاعس وهكذا يمكنهم الاستجابة للمواقف التي تفرضها ظروف العمل ومخاطره وقبل استفحالها وصعوبة السيطرة عليها ^(١) ، وعلى الرغم من وصف المشرع المصري هيئة الشرطة بأنها مدنية لكنه يخضعها لنظام عقابي وتأديبي خاص ^(٢) ، و المشرع الإماراتي كذلك يصفها بأنها مدنية نظامية ^(٣) ، ثم يعود ويصف ضباط الشرطة وصف الضباط والأفراد بالعسكريين ^(٤) .

أما بالنسبة للمشرع العراقي فانه لم يصف قوى الأمن الداخلي بكونها نظامية ويميل بها للجانب العسكري هذا ليساويها من جانب الحقوق والمزايا بالنظام العسكري وإخضاعها لنظام انضباطي وجزائي خاص يشبه إلى حد كبير النظام الانضباطي والجزائي العسكري .

ويبدو لنا أن الأجدر بالمشرع العراقي هو الأخذ بالطابع النظامي في قوى الأمن الداخلي والابتعاد عن الطابع العسكري ، بسبب تماس العلاقة بين مرفق قوى الأمن الداخلي والمجتمع كونه بالأصل يقدم مختلف الخدمات للمجتمع وبعيد من ناحية التماس بمرفق وزارة الدفاع بسبب اختلاف المهام الملقاة على عاتق الوزارتين .

للنشر ، ٢٠٠٤ ، ص ١١٧ .

^(١) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جبروان النقيب ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ٣٨١-٣٨٢ .

^(٢) عمار ماهر عبد الحسن ، مصدر سابق ، ص ٥٧ .

^(٣) ينظر المادة (ثالثاً) فقرة (أ) من قانون قوى الشرطة والأمن الإتحادي الإماراتي رقم (١٢) لسنة ١٩٧٦ المعدل .

^(٤) ينظر المادة (الرابعة) فقرة (أ) من قانون قوى الشرطة والأمن الإتحادي الإماراتي رقم (١٢) لسنة ١٩٧٦ المعدل .



ثالثاً : الطبيعة المزدوجة لقوى الأمن الداخلي : ويعني ذلك ازدواج الطبيعة القانونية لهذا المفصل بين الطابع المدني والنظامي أي أنها ليست كالهيئات المدنية الأخرى بل تمتاز عنها بطابعها النظامي الخاص الذي اقتضته طبيعة العمل بمرفق الأمن .

إذ يترتب على ازدواج الطبيعة القانونية لهذا المفصل أن بعض الأحكام وردت في قانون قوى الأمن الداخلي متأثرة في بعض أحكامها بالقانون العسكري ، أما الجانب الآخر منها فإنه متأثر بالقانون العام الذي يخضع له كافة الموظفين ^(١) .

والأجدر من كل مما تقدم هو حسم صفة الشرطة هل هي مدنية أو عسكرية أو شبه عسكرية ؟ ، حيث يلاحظ أن البعض يضيف على مرفق الأمن الصفة المدنية وأن لا تكون ذات طابع عسكري قدر الإمكان ، كون الصفة العسكرية تقلل توافق هذه القوى مع المجتمع وتضعف من إقامة العلاقات معه ، وإن من شأن الصفة العسكرية أنها تجعل من الشرطة أكثر عنفاً ، وإن الغالبية العظمى من الأنظمة المتقدمة إن لم نقل كلها يكون للشرطة فيها طابع مدني كون هذه الصفة لها علاقة وثيقة بحقوق الانسان ، كذلك ان استراتيجية هذا المرفق ورؤيته تقوم على العدل والمساواة الذي لهما الأثر في تحقيق الأمن للمجتمع ^(٢) ، وهذا ما ذهبت إليه الدول محل المقارنة (جمهورية مصر والإمارات العربية المتحدة) .

أما في العراق فعلى الرغم من كون الشرطة لا تُعدّ من ضمن القوات المسلحة بحسب ما نص عليه قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم (٣) لسنة ٢٠١٠ المعدل بسبب تحديده الحصري للقوات المسلحة التي تتكون من (القوة البرية ، والبحرية ، والجوية) ^(٣) ، وإيد هذا الرأي قرار مجلس الدولة العراقي المرقم (٩ / ٢٠٠٦) بتاريخ ١ / ٢ / ٢٠٠٦ الذي نص بأن الشرطة لا تعد من القوات المسلحة العراقية ^(٤) ، إلا أن الواقع العملي يدل على أن هناك

(١) اللواء : د . محمد مدحت المراسي ، تنظيم إدارة الشرطة ، بلا طبعة ، أكاديمية الشرطة المصرية ، دون ذكر سنة للنشر ، ص ١٠٢-١٠٣ .

(٢) نقلاً عن : عمار ماهر عبد الحسن ، مصدر سابق ، ص ٥٧ .

(٣) ينظر نص المادة سادساً (فقرة (ب) من قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم (٣) لسنة ٢٠١٠ المعدل والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤١٤٣) بتاريخ ٨ / ٢ / ٢٠١٠ .

(٤) إشارة إليه : اياد داوود كوزير ، المركز القانوني للعسكري في التشريعات العراقية (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠١٨ ، ص ٤٢-٤٥ .



تشكيلات في قوى الأمن الداخلي ذات طابع عسكري بحت ومنها الشرطة الاتحادية وشرطة الحدود والرد السريع ، وهناك أيضاً تشكيلات ذات طابع استخباري معلوماتي ، وهي الاستخبارات أو ما تسمى التحقيقات الوطنية ، ويوجد كذلك تشكيلات ذات طابع مدني مثل دوائر الأحوال المدنية والجوازات والمرور ، وهناك أيضاً تشكيلات ذات طابع عسكري ومدني معاً مثل مراكز الشرطة ^(١) .

ويبدو لنا أن طبيعة قوى الأمن الداخلي في العراق حالياً ذات طبيعة خاصة لا هي عسكرية ولا مدنية وتميل بشكل كبير إلى الجانب العسكري بسبب وجود التشكيلات العسكرية البحتة في هذا المرفق التي من الأجدر أن تكون هذه الأخيرة ضمن تشكيلات وزارة الدفاع لتصبح قوى الأمن الداخلي أقرب للمدنية الخاصة مما هي عسكرية وحتى يمكننا الأخذ بالطبيعة المدنية النظامية أو الخاصة للشرطة لنجاري ما سار عليه الاتجاه العالمي والحقوقى .

المطلب الثاني

وظائف القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي

تعد القيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي من أهم وظائف الإدارة في المرفق الأمني وضرورة من ضرورات هذا المرفق الذي لا يستغني عنه على الإطلاق ، وتتولى كافة وظائف الإدارة في المرفق الأمني من تخطيط وتنظيم وتنسيق وإصدار قرارات ورقابة إدارية ، وهذه الوظائف للقيادة الإدارية اتفق عليها أغلب الفقهاء ولا سيما الفقيه هنري فايول الذي بين أن عناصر الإدارة هي نفسها وظائف الإدارة وأنها كما ذكرت آنفاً ، وليبيان ذلك نقسم هذا المطلب على فرعين نتناول في الفرع الأول التخطيط والتنظيم والتنسيق الإداري في قوى الأمن الداخلي أما في الفرع الثاني فنتناول إصدار القرارات في قوى الأمن الداخلي وكالاتي :

(١) عمار ماهر عبد الحسن ، مصدر سابق ، ص ٥٧-٥٨ .



الفرع الأول

التخطيط والتنظيم والتنسيق الإداري في قوى الأمن الداخلي

تعني وظيفة التخطيط والتنظيم والتنسيق من مكونات العملية الإدارية في مرفق قوى الأمن الداخلي التي يستوجب تضمينها فيه والتي لا بد أن يقوم بها القائد الإداري في ذلك المرفق طوال تسنمه مهام المنصب الأمني .

وكما بينا سابقاً أن القيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي هي جوهر العملية الإدارية الأمنية وقلبها النابض ، وهي مفتاح الإدارة الأمنية التي يجعل منها أكثر فاعلية وكفاءة لتحقيق أهداف المرفق الأمني ^(١) ، وبسبب الطبيعة النظامية التي يتمتع بها جهاز الشرطة كونه جهازاً مسؤولاً عن أمن المجتمع وسلامته لذا يتطلب قدراً كبيراً من الدقة في مجال التخطيط والتنبؤ بالمستقبل ، فضلاً عن الكفاءة في تنظيم وتنسيق هذا المرفق لتحقيق الأهداف المرسومة لجهاز الشرطة ^(٢) ، وليبيان هذه الوظائف نفصلهم بالآتي :

أولاً : التخطيط الإداري الأمني : يُعدّ وظيفة من الوظائف الأساسية والهامة للقيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي التي يقع على عاتقها ضرورة النهوض بالمرفق الأمني عن طريق تقريرها سلفاً لما يجب عمله بطريقة التنبؤ لما سيكون عليه مستقبل المرفق الأمني والاستعداد لذلك المستقبل .

وتُعد وظيفة التخطيط من الوظائف المركزية التي هي من اختصاص الإدارات العليا ، وجرت العادة النظر إلى التخطيط بأنه أول مراحل العمليات الإدارية الأمنية ^(٣) ، ويتفق التخطيط في قوى الأمن الداخلي مع التخطيط العام في طبيعته فهو يعني تحديد الوسائل التي تبلغ بها الشرطة أغراضها وتحقق أهدافها ؛ ومنها إقرار الأمن والنظام وحماية أرواح المواطنين وأعراض وممتلكات ، وكذلك توفير الخدمات وتنظيم السلوك ^(٤) ، ولما سبق ذكره يتطلب منا

(١) د . محمد بشار عبد الرحمن ، القيادة الإدارية ودورها في إدارة الشرطة ، بحث منشور في مركز البحوث والدراسات لشرطة الشارقة ، الامارات ، ١٩٩٩ ، ص ٨ .

(٢) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جيروان النقي ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ١٩ .

(٣) د . ماجد راغب الحلو ، علم الإدارة العامة ، بلاطبعة ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، ١٩٧٣ ، ص ١٧٤ .

(٤) اللواء : د . محمود السباعي ، مصدر سابق ، ص ٨-٩



الأمر تعريف التخطيط الإداري وبيان أهدافه للوقوف على أهميته بالنسبة للعملية الإدارية الأمنية والذي نبينهما بالآتي :

أ- **تعريف التخطيط الإداري :** ويعرف التخطيط الإداري بأنه " التدبير الذي من شأنه أن يواجه المستقبل بخطط منظمة ومعدة سلفاً وذلك لتحقيق أهداف محددة " (١) .

ويعرف التخطيط الإداري بأنه " وضع برنامج مستقبلي للمرفق الأمني وذلك لتحقيق أهدافه المرسومة خلال مدة محددة سلفاً عن طريق حصر الإمكانيات المتاحة لذلك المرفق وتكريسها لوضع تلك الأهداف موضع التطبيق " (٢)

ويعرف التخطيط الإداري بحسب معناه العام بأنه " تحديد الوسائل التي من شأنها أن تكفل تحقيق هدف أو أهداف المرفق بأقل النفقات وأقصر وقت وأقل جهد " (٣) .

من ذلك يمكننا اقتراح تعريف للتخطيط الإداري بأنه " عمل ذهني يقوم به القائد الإداري في قوى الأمن الداخلي معتمداً بشكل اساس في وضعه على التفكير العميق والتنبؤ بما سيكون عليه مستقبل المرفق الأمني وذلك بوضعه رؤية صائبة لحاضر المرفق الأمني ومستقبله عن طريق تحديده سلفاً لما يجب عمله وكيفية إتمام ذلك العمل ومتى والمفصل المختص بذلك التنفيذ " .

ب- **أهداف التخطيط الإداري :** لتحقيق أهداف التخطيط الإداري يتطلب تخطيطاً منظماً لجميع العمليات المستقبلية التي تدخل ضمن اختصاصات المرفق الأمني ، التي يقوم بها منتسبو قوى الأمن الداخلي ؛ سواء ما تعلق منها بالسياسة العامة أو بالإجراءات أو العمليات الأصلية أو الإضافية لهذه المؤسسة ، ومن كل مما تقدم تتضح فائدة التخطيط الإداري في قوى الأمن الداخلي في تحقيقه الأغراض أو الاهداف الآتية :

١- وضع سياسة عامة لأعمال المرفق الأمني المستقبلية وذلك عن طريق تحديد الأهداف المباشرة تحديداً قاطعاً .

(١) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، بلا طبعة، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٩ ، ص ١٦٠ .

(٢) د . ماجد راغب الحلو ، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الاسلامية ، بلا طبعة ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٦٣ .

(٣) اللواء . محمود السباعي ، المصدر نفسه ، ص ٥ .



٢- رسم الطريق إلى الهدف وتحديد الوسائل اللازمة لتحقيقه .

٣- سهولة مراجعة الأعمال ومراقبة تنفيذها طبقاً للخطط المرسومة ^(١) .

وهناك من يرى أن التخطيط الإداري مرادف لعملية اتخاذ القرار وفي الحقيقة هذا اعتبار خاطئ كون من المحتمل جداً أن يتخذ القائد الإداري الأمني لقراراته الإدارية خلال الأعمال اليومية دون أن يحقق شيئاً من التخطيط ^(٢) .

يبدو لنا أن عملية التخطيط الإداري التي يقوم بها القائد في قوى الأمن الداخلي عملية غاية في الدقة والأهمية وتتطلب من القائم بها أن يكون له خبرة متعمقة في مجال الوظيفة الشرطية لتمكنه من التأمل في ذلك المجال وبذل أقصى ما يمتلكه من مجهود ذهني من أجل وضعه لخطة إدارية أمنية متكاملة تحقق أهداف المرفق الأمني المرسومة له شرط أن تكون ضمن السياسة العامة للدولة ، وعادةً ما يميل المرؤوسون وحتى عدد من الرؤساء إلى القيام بالأعمال المعتادة واليسيرة مبتعدين عن الخطط التي يرونها مضنية وعسيرة ، وندعو إلى وضع خطة يسيرة تسهل تنفيذ ذلك التخطيط والتدريب عليها لوضعها موضع التطبيق .

ثانياً : التنظيم الإداري : وظيفة من الوظائف المهمة للقيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي وتتمثل في تحديدها لمن يقوم بكل مهمة من المهام المتنوعة التي تقع ضمن اختصاص الإدارة الأمنية وتبين مدى العلاقة بين القائم بتلك المهام والسلطة اللازمة للقيام بها ومدى المسؤولية التي يتحملها كل منهم وكيفية إنجازهم لتلك المهام والإجراءات اللازمة لذلك .

ولكي يعرف التنظيم لا بد من فهم مضمون الوظيفة التنظيمية للقيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي التي لها دور أساسي يتوقف عليه سير العمل الإداري في المرفق الأمني وترتبط بها جميع وظائف الإدارة من تخطيط وتنسيق وإصدار قرارات ورقابة إدارية ، فهو يختصر أسلوب عمل الجهاز الإداري في المرفق الأمني ، ولا ينجح التخطيط دون تنظيم سليم من القائمين على هذا المرفق والذي يضع الخطة موضع التنفيذ ، بدون هذا التنظيم لن ينجح هذا المرفق في الوصول إلى غايته بكفاءة عالية في الوقت المحدد ^(٣) ، على الرغم من نتائج التنظيم

(١) اللواء . محمود السباعي ، مصدر سابق ، ص ٦-٩ .

(٢) د . بشير العلاق ، مبادئ الإدارة ، مصدر سابق ، ص ٩٥ .

(٣) د . طارق المجذوب ، مصدر سابق ، ص ٢٧٩ .



الإداري المتمثل بتحديد مهام الوظيفة الشرطية والعلاقة بين القائمين بتلك المهام والسلطة المخولة لهم وقدرتهم على تحمل المسؤولية وإنجازها الأعمال الأمنية ، يلاحظ أنه إضافة لتلك المهام إن عملية التنظيم الإداري في المرفق الأمني تهدف للوصول إلى درجة الكمال في الاستفادة من الإمكانيات البشرية والمادية ^(١) ، للقيام بالمهام الموكلة إليها بفاعلية عالية ، ولبيان هذه الوظيفة لا بد لنا من تناول تعريف التنظيم الإداري وبيان أهدافه وكالاتي :

أ- **تعريف التنظيم الإداري :** يعرف التنظيم الإداري في قوى الأمن الداخلي بأنه " الوظيفة الإدارية التي تمزج بين الموارد البشرية والمادية وذلك من خلال تصميمها الهيكل الاساس للمرفق الأمني وتحديد مهامه وصلاحياته " ^(٢) .

ويعرف كذلك بأنه " عملية تنسيق لجهود منتسبي المرفق الأمني لتنفيذ السياسة المرسومة لهذا المرفق بكفاءة عالية وبأقل تكلفة ممكنة " ^(٣) .

ويعرف التنظيم الإداري أيضاً بأنه " الشكل الذي يُفرغ فيه جهود منتسبي قوى الأمن الداخلي وذلك لتحقيقهم هدف الوزارة ضمن السياسة العامة للدولة " ^(٤) .

من ذلك يمكننا اقتراح تعريف للتنظيم الإداري في قوى الأمن الداخلي وهو : " توزيع المهام الخاصة بالمرفق الأمني وإنجازها عن طريق تقسيمها على مفاصل ذلك المرفق ومنتسبيه كلٍّ بحسب اختصاصه مع تحديد العلاقات اللازمة بينهما وطرقها وإجراءاتها لتحقيق الهدف المرسوم " .

ب- **أهداف التنظيم الإداري :** يهدف التنظيم الإداري إلى تقسيم الأعمال وتوزيع المسؤوليات والوظائف بين منسوبي قوى الأمن الداخلي وتوزيعهم بحسب الكفاءات والقدرات والطموحات ، وأن لا يكون الرجل المناسب إلا في المكان المناسب ؛ وهذا حسب الخبرة والتخصص

^(١) نقلاً عن : اسعد موسى سكران ، اختيار القيادات الإدارية وأثره في حسن سير المرفق العام ، رسالة ماجستير ، معهد العلمين للدراسات العليا ، ٢٠١٧ ، ص ٣٩

^(٢) محمد عبد المقصود محمد ، القيادة الإدارية ، الطبعة الأولى ، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ١٩٣ .

^(٣) د . حسن توفيق ، الإدارة العامة ، بلا طبعة ، دون ذكر دار للنشر ، القاهرة ، ١٩٨٠ ، ص ١٥ .

^(٤) نقلاً عن : طارق المجذوب ، مصدر سابق ، ص ٢٧٩ .



والقدرة والفاعلية لدى منسوبي هذا المرفق ^(١) ، وللقيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي دور أساسي في التنظيم الإداري والذي يتلخص بالآتي :

- ١- تنظيم وتنسيق نشاطات وجهود منتسبي قوى الأمن الداخلي وتوجيهها الوجهة السليمة .
- ٢- إيجاد سلوك هادف لمنسوبي المرفق الأمني ، وذلك بوضع الشخص المناسب في المكان المناسب وإمدادهم بكل ما يبعث في نفوسهم حب العمل المشترك والتعاون بينهم .
- ٣- ربط مفاصل المرفق الأمني بمنسوبيه وبالأهداف التي يسعى لتحقيقها .
- ٤- توجيه جميع منتسبي قوى الأمن الداخلي نحو تحقيق إهدافه بأعلى قدرٍ من الكفاءة .
- ٥- إقامة اتصالات متعددة وشاملة لكل مفاصل قوى الأمن الداخلي وربطها بالقيادة .
- ٦- إقامة حلقة من الاتصالات بين المرفق الأمني وغيره من المؤسسات الأخرى التي ترتبط بالأهداف نفسها ^(٢) .

ويظهر لنا مما تقدم أن القيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي تستلزم لتحقيق كل ما سبق ذكره ، وذلك بالاستعمال الامثل للقدرات والإمكانات التي تؤهل القائد للوصول إلى مرتبة القيادة الإدارية العليا في المرفق الأمني .

ثالثاً : التنسيق الإداري : يعد ضرورة من ضرورات الإدارة الحديثة لقوى الأمن الداخلي ويحتاج إليها هذا المرفق في جميع مفاصله وتدخل ضمن المهام الأساسية للقيادة الإدارية فيه ، كون الهدف الاساس للتنسيق الإداري هو توجيه مختلف نشاطات هذا المرفق نحو تحقيق الأهداف المرسومة مسبقاً .

إذ يعد التنسيق الإداري في الوقت الحاضر هو روح العمل الإداري في المرفق الأمني ولا يعد مجرد وظيفة من وظائف القيادة الإدارية في هذا المرفق ^(٣) ، ومما سبق ذكره يتطلب منا تعريف التنسيق الإداري وبيان أهدافه للوقوف على أهميته بالنسبة للعملية الإدارية في قوى الأمن الداخلي التي نبينها بالتالي :

(١) د . بشير العلاق ، القيادة الإدارية ، مصدر سابق ، ص ٣٤ .

(٢) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جيروان النقبي ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ١٨١-١٨٢ .

(٣) د . طارق المجذوب ، مصدر سابق ، ص ٥١٣ .



أ- تعريف التنسيق الإداري الأمني : وردت عدة تعريفات في الفقه للتنسيق الإداري فمنهم من عرفه بأنه " التوفيق بين نشاطات منتسبي قوى الأمن الداخلي الذين يعملون على تحقيق غرض هذا المرفق وبث الإنسجام بينهم بحيث يبذل كل منهم قصارى جهده في تحقيق الغاية أو الهدف المشترك لهذا المرفق " (١) .

وعرفه الآخر بأنه " تحقيق التوافق ومنع وقوع التعارض أو التضارب بين الأنشطة المختلفة لمرفق الأمن بحيث يسير في تجانس وإنسجام تامين " (٢) .

ويعرف كذلك بأنه " وحدة جهود وتصرفات المرفق الأمني وتكون عن طريق إعداد القائد الإداري فيها لتوقيات محددة لكل الجهود الغرض منه سيرها باتجاه متجانس من أجل تحقيق هدف المرفق الأمني ، ويقوم من خلاله نجاح القائد الإداري الأمني من عدمه وذلك بمدى تحقيقه لوظيفة التنسيق " (٣) .

وعلى ضوء ما تقدم يمكننا وضع تعريف للتنسيق الإداري وهو " المجهود الذي يقصد منه تعاون مختلف مفاصل قوى الأمن الداخلي وعدم تضاربها في مجال تحقيق المهام الأمنية المناطة بكل مفصل في ذلك المرفق وهذا من أجل تحقيق الهدف المشترك له " .

ب- أهداف التنسيق الإداري : يدور هدف التنسيق الإداري في قوى الأمن الداخلي حول فكرة خلاصتها التوفيق بين جهود مفاصل هذا المرفق المختلفة تحقيقاً للأهداف المشتركة له ، وذلك بأقصى قدرٍ من الفاعلية ؛ أي بأقل جهد وأسرع وقت ممكن .

وينظر الكثير من فقهاء الإدارة العامة إلى التنسيق الإداري بأنه أحد أهداف الإدارة العامة وليس أحد وظائفها ، وعليه فإن التنسيق الفعال لأنشطة قوى الأمن الداخلي هي محصلة للأداء الفعال لجميع وظائفها من تخطيط وتنظيم وإصدار قرارات ورقابة إدارية (٤) .

(١) د . سليمان محمد الطماوي ، مبادئ علم الإدارة العامة ، مصدر سابق ، ص ١٨٨ .

(٢) د . طارق المجذوب ، المصدر نفسه ، ص ٥١٣ .

(٣) د . محمد سعيد عبد الفتاح ، الإدارة العامة ، بلا طبعة ، دار الجامعة للنشر والتوزيع ، الاسكندرية ، ١٩٩٢ ، ص ٢٧٩ .

(٤) نقلاً عن : د . محمد حسنين العجمي ، الاتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية والتنمية البشرية ، الطبعة الثانية ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطبع ، عمان ، ٢٠١٠ ، ص ٤٢ .



ويبدو لنا أنه من الأسباب التي يرجع إليها عدم وجود التنسيق الكافي بين مفاصل قوى الأمن الداخلي هي عدم تأدية وظيفة التخطيط بالشكل المطلوب ، وكذلك الإخلال في تحديد العلاقات داخل هذه المؤسسة وعدم فهم منسوبيها لاختصاصاتهم يترتب عليه عدم وجود تنسيق كافٍ وهذا يرجع إلى الخلل في تأدية وظيفة التنظيم ، كذلك فإن إخلال القائمين على الإدارة الأمنية بتنفيذ المهام الموكلة إليهم على وفق الأهداف المرسومة للمرفق مسبقاً ؛ يعكس عدم وجود تنسيق كافٍ نتيجة لضعف في التوجيه واصدار القرارات المناسبة ، وأخيراً فإن قبول أي إدارة قائمة على مفصل أمني لنشاط في مجال معين في حين رفض إدارة أخرى تولت المفصل نفسه للنشاط ذاته ؛ يعكس عدم وضوح الرؤيا بما يتعلق بالمعايير الموضوعية من القيادة العليا ، وهذا بدوره يعكس وجود خلل في تأدية وظيفة الرقابة ، ويمكننا جمع أهداف التنسيق الإداري بالآتي :

- ١- منع التنازع بين مختلف مفاصل قوى الأمن الداخلي .
 - ٢- منع ازدواجية الوظائف بين مفاصل هذا المرفق .
 - ٣- منع التنافس بين مفاصل المرفق الأمني عن طريق وضع معايير بموجبها يتم اعطاء أولوية بإسناد نشاط أمني معين إلى مفصل أمني دون غيره .
 - ٤- تنسيق السياسات المتعلقة بشأن التعامل مع منسوبي قوى الأمن الداخلي وذلك منعاً للتفاوت في المعاملة بينهم ، شرط أن تتماثل ظروف العمل وطبيعته بين منسوبي هذا المرفق ، فمن غير المتصور المساواة في المعاملة بين منتسبي قوة الرد السريع والشرطة الاتحادية مع منتسبي مديريات المرور والاحوال المدنية والجوازات والإقامة كون الفئة الأولى تؤدي وظائفها بظروف بالغة الصعوبة وهذا ما يبرر التفاوت في المعاملة بينهم .
- ومن كل ذلك نستنتج أن التنسيق العام داخل مرفق قوى الأمن الداخلي ينتج عنه الأداء الفعال لجميع مفاصل هذا المرفق مما يؤدي إلى تحقيق أهدافه ، بسبب تكامل وظائف القيادة الإدارية فيه من تخطيط وتنظيم وتنسيق وإصدار قرارات ورقابة إدارية .



الفرع الثاني

إصدار القرارات الإدارية في قوى الأمن الداخلي

يُعدّ القرار الإداري حلقة رئيسة في العملية الإدارية ولا تتكامل هذه الأخيرة من دونه فالتخطيط والتنظيم والتنسيق والرقابة الإدارية لن تخرج إلى حيز الوجود لتنفذ فعلاً إلا إذا تم اتخاذ قراراً إدارياً بشأنها ، كذلك فإن الرقابة الإدارية لها دور أساسي في متابعة وظائف القيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي والحفاظ على كفاءتها وفعاليتها ، لذا فالرقابة الإدارية هي آخر الوظائف الخمس للقيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي وهي المعنية في تقييم كل هذه الوظائف لتقييم أداء المرفق الأمني وتوجيهه باتجاه تحقيق الأهداف المرسومة ، ومن ذلك نصلها بالآتي :

أولاً : إصدار القرارات الإدارية : إن للقرار الإداري في علم الإدارة مفهوماً أشمل من مفهومه في القانون الإداري ، كونه المقصود منه بأنه عمل صادر بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية بقصد تأثيره في المراكز القانونية القائمة بالإضافة أو الحذف أو التعديل ، وبهذا المعنى يظهر أنه يشغل جانباً محدداً من النشاط الإداري ولا يظهر في كافة المستويات الإدارية ، أما المقصود منه في علم الإدارة فإن الكثير من الأعمال الإدارية التي لا ينطبق عليها وصف القرار في المفهوم القانوني تُعدّ قرارات إدارية ، ومن الأمثلة على ذلك رفض القائد الإداري تخصيص حجرة ل أحد مديري الشعب في دائرته ^(١) .

إذ نلاحظ مما سبق ذكره أن مهمة اتخاذ القرار الإداري تقع على عاتق القائد الإداري في قوى الأمن الداخلي وتعد من أهم وظائفه كونها الأكثر وضوحاً للعامة من وظائفه الأخرى ، ويعد هذا الموضوع من الموضوعات الواسعة التي لا يمكن الإحاطة بها كاملة في هذه الجزئية من دراستنا إلا أننا سنقتصر في دراستنا له على الجزء اليسير والهام منه لعلنا نوضح مفهومه ودور القائد الإداري من إتخاذ ، حيث سنتناول تعريف القرار الإداري في قوى الأمن الداخلي في نقطة أولى وفي الأخرى نتناول مراحل صنع القرار الإداري الأمني كالآتي :

أ- تعريف القرار الإداري : هناك اختلاف بين فقهاء القانون الإداري وفقهاء الإدارة العامة عند

(١) د . حسين عثمان محمد ، أصول علم الإدارة العامة ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٧ ، ص ٤٢٣ .



بحثهم للقرار الإداري ، إذ يتناوله فقهاء القانون الإداري عن طريق دراستهم له من حيث شروط صحته وكيفية تنفيذه ومدى جواز سحبه وإلغائه وكذلك كيفية التظلم منه ، بينما يبحث فقهاء الإدارة العامة القرار الإداري من الجوانب العملية لإصداره وكيفية اتمام هذه العملية كي يُضمن صدور قرارات فعالة وصحيحة ، مستندين في ذلك على مفاهيم وعلوم أخرى مثل علم النفس الاجتماعي ، وعلم الاجتماع ، والاقتصاد ، والمحاسبة ^(١) ، يتفق فقهاء القانون الإداري على أن الإدارة الأمنية تستخدم ثلاث وسائل لممارستها للنشاط الأمني وهما الوسيلة البشرية والتمثلة بمنتسبي قوى الأمن الداخلي والوسيلة المادية المتمثلة بالأموال والمعدات التي يستخدمها المرفق الأمني ، ووسيلة قانونية متمثلة بالتصرفات التي تقوم بها الإدارة الأمنية وهذه الأخيرة متمثلة بوسيلتين هما العقود الإدارية والقرارات الإدارية وهذه الأخيرة هي الوسيلة التي تستخدمها الإدارة الأمنية لتمكنها من القيام بوظائفها ^(٢) ، ومن كل ما تقدم يتوجب علينا تعريف القرار الإداري في القانون الإداري وفي علم الإدارة كالاتي :

١- تعريف القرار الإداري الأمني في القانون الإداري : عُرِّفَ بأنه " قرار إداري صادر بالإرادة المنفردة من القائم على المفصل الأمني وفي اطار اختصاصه معبراً عن اختياره لأفضل البدائل المتاحة لمواجهة حالة قانونية أو واقعية الهدف منها حفظ الأمن والنظام العام والآداب وكذلك حماية الأرواح والأموال والأعراض في إطار القواعد القانونية المعمول بها " ^(٣) .

ويمكننا اقتراح تعريف للقرار الإداري في القانون الإداري بأنه " عمل قانوني يصدر عن القائمين على مفاصل قوى الأمن الداخلي بأرائهم المنفردة الغرض منه انشاء مركز قانوني جديد أو تعديله أو إلغاء مركز قانوني قائم " .

٢- تعريف القرار الإداري في علم الإدارة : بأنه " إجراء يتخذه القائد الأمني بوصفه أفضل وسيلة متوفرة لديه لتحقيق الهدف أو الأهداف المحددة ومن ثم إنجاز المهمة الأمنية ، وهو

(١) نقلاً عن : د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جبروان النقي ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ٥٨٦ .

(٢) د . نواف كنعان ، اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق ، الطبعة الأولى الإصدار السابع ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٧ ، ص ٧٥ .

(٣) اللواء . د . عماد حسين عبد الله ، مصدر سابق ، ص ١٨٤ .



يعتمد على الموقف وعلى الاختيار الواعي والمدرّك لأفضل الحلول " (١) .

ويمكننا اقتراح تعريف للقرار الإداري في علم الإدارة بأنه " هو حلقة أساسية في العملية الإدارية الأمنية ولا تتكامل هذه الأخيرة بدونه فعمليات التخطيط والتنظيم والتنسيق والرقابة الإدارية لا تخرج إلى حيز الوجود والتنفيذ الفعلي إلا إذا أُتخذَ قرارٌ فيها " .

ب- **مراحل صنع القرار الإداري الأمني** : صناعة القرار الإداري وإتخاذها من أبرز مهام القائد الإداري في قوى الأمن الداخلي ، كونها تمهد لاختيار أفضل البدائل وذلك لتحقيق هدف المرفق الأمني ، ولاتخاذ القرار الأمني يجب أن يمر بالمراحل الآتية :

١- **تحديد أو تشخيص المشكلة** : هي أولى خطوات صناعة القرار الإداري وتظهر عندما يواجه القائد الإداري في قوى الأمن الداخلي مشكلة معينة أو توقع حدوث مشكلة تستوجب اتخاذ قرار لتلافيها ، وتعرف المشكلة بأنها إنحراف بالأداء عن الهدف المحدد مسبقاً ، أو هي حالة عدم التوازن بين ما هو كائن وما يجب أن يكون ، وتبدأ مهمة القائد الإداري بالعثور على المشكلة وتحديد ما الذي هو السبب الدافع لإصدار القرار الإداري الأمني ، وكذلك أن يحدد طبيعتها ودرجة أهميتها ، كي لا تضيق الحلول المقترحة مشاكل إضافية للمشكلة القائمة (٢) .

٢- **مرحلة البحث عن البدائل وتقييمها** : هي مرحلة تلي تشخيص المشكلة وفيها يتم البحث عن الحلول الممكنة لإنهاء هذه المشكلة ، وإن من النادر وجود مشكلة لها طريق واحد للخروج منها ، وهي مرحلة دقيقة وشاقة قد تتطلب الاستعانة بآراء المتخصصين والمبتكرين (٣) ، وتقسم على

أ) **البحث عن البدائل** : الحل البديل هو مقترح يأخذ بالاعتبار بعد المقارنة مع البدائل المقترحة وتحليله حتى يتم اختيار أفضلها ليصبح هو القرار الأخير (٤) .

(١) سعد عليوي الهذلي ، مهارة القائد الأمني في اتخاذ القرار في الظروف الطارئة ، رسالة ماجستير ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، ٢٠٠٣ ، ص ١٤ .

(٢) نقلاً عن : د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جبروان النقي ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ٦١٧-٦١٨ .

(٣) عادل محمد أحمد عبد اللطيف ، مصدر سابق ، ص ٢٥٠ .

(٤) د . مصطفى أبو زيد و د . حسين عثمان ، الإدارة العامة ، بلا طبعة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، ٢٠٠٣ ، ص ٥٥٣ .



(ب) **تقييم البدائل** : يقصد به وزن القائد الإداري الأمني لكل حل أو بديل محتمل للمشكلة ، وذلك بتحديد لمزاياه وعيوبه ومدى مساهمته في تحقيق الهدف وحل المشكلة القائمة ^(١) .

(ت) **المفاضلة بين البدائل** : تتم بمقارنة البدائل المطروحة وذلك من حيث المزايا والعيوب ، وبعدها يتم اختيار الأفضل بحسب ما تضمنته عملية التقييم ، ويشترط في القائد هنا الكفاءة وقوة الشخصية وقدرته على التصرف السليم وحالته النفسية وقت الاختيار وظروف العمل ، وما إذا كانت هناك تأثيرات تمارس عليه داخلية أو خارجية ^(٢) .

٣- مرحلة إتخاذ القرار وتحديد أسلوب التنفيذ : تقسم على

(أ) **اتخاذ القرار** : يتم فيها اختيار البديل الأفضل من بين البدائل المطروحة للحل ، فقد يكون هذا الحل هو أفضل البدائل وأنسبها ، وقد يكون سبباً في تأزم المشكلة ^(٣) .

(ب) **تحديد أسلوب التنفيذ** : أي يحدد القائد خطة لتنفيذ القرار الذي وقع عليه اختياره من البدائل المطروحة لحل المشكلة ، وأن يتضمن هذا القرار ظروف ووسائل تنفيذه وبيان الموارد

(١) اللواء . د . عماد حسين عبد الله ، مصدر سابق ، ص ٢٠٢ .

(٢) نقلاً عن : عادل محمد أحمد عبد اللطيف ، المصدر نفسه ، ص ٢٥٤-٢٥٥ .

(٣) هناك أنواع من القرارات لدى فقهاء علم القانون وعلم الإدارة وقسمت على

- ١- أنواع القرارات الإدارية لدى فقهاء علم القانون : تقسم على
 - تقسيم القرارات الإدارية من حيث التكوين على (قرارات بسيطة وقرارات مركبة)
 - تقسيم القرارات الإدارية من حيث اثارها على (قرارات منشئة وقرارات كاشفة)
 - تقسيم القرارات الإدارية من حيث رقابة القضاء على (قرارات تخضع للرقابة وقرارات لا تخضع للرقابة)
 - تقسيم القرارات الإدارية من حيث رقابة القضاء على (قرارات نافذة وقرارات غير نافذة)
 - تقسيم القرارات الإدارية من حيث مداها أو عموميتها على (قرارات تنظيمية وقرارات فردية) ، نقلاً عن : د . مازن ليلو راضي ، القانون الاداري ، الطبعة الرابعة ، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع ، بغداد ، ص ٢٣١-٢٤٣ .

- ٢- أنواع القرارات الإدارية لدى فقهاء علم الإدارة في المؤسسة الأمنية : تقسم على
 - تقسيم القرارات الإدارية على وفق طريقة تنفيذها (قرارات إدارية أساسية وروتينية)
 - تقسيم القرارات الإدارية على وفق طريقة إصدارها على (قرارات صريحة وضمنية قرارات مكتوبة وشفوية قرارات منفردة وجماعية)
 - تقسيم القرارات الإدارية على وفق طبيعتها إلى (قرارات ادارية تنظيمية وفردية وشخصية وغير شخصية) ، نقلاً عن : عادل محمد أحمد عبد اللطيف ، القيادة الإدارية في المؤسسة الأمنية ودورها في اتخاذ القرار ، مصدر سابق ، ص ٢٣٠-٢٣٩ .



المادية والبشرية والمعدات اللازمة للتنفيذ^(١) ، ويشترط في القرار الإداري الآتي :

- أن يكون مكتوباً بلغة واضحة وعبارات لا تحتمل اجتهادات أو تأويل .
- أن يصل إلى من يهمهم الامر وهم المكلفون بتنفيذه أولاً وبعدهم الأشخاص الذين ينطبق عليهم القرار^(٢) .

ثانياً : الرقابة الإدارية في قوى الأمن الداخلي : تعد من وظائف القائد الإداري الأمني التي من خلالها يراقب القائد وظائف التخطيط والتنظيم والتنسيق وإصدار القرارات الإدارية للحفاظ على كفاءتهم وفعاليتهم ، لذا فالرقابة الإدارية هي آخر الوظائف الخمس للقيادة الإدارية في قوى الأمن الداخلي وهي المعنية بمتابعة كل هذه الوظائف لتقييم أداء المرفق الأمني وتحسين أدائه لتحقيق أهدافه المرسومة ، ولإحاطة بهذه الوظيفة نتناولها كالاتي :

أ- تعريف الرقابة الإدارية في قوى الأمن الداخلي : هي وسيلة القائد الإداري والأمني ؛ لمتابعة تنفيذ قراراته تنفيذاً سليماً ودقيقاً ، وللتحقق من إتمام الأنشطة على وفق الخطط الموضوعية ، وكذلك الكشف عن مواطن العيب والخلل ؛ حتى يمكن تفاديها والوصول بالجهاز الأمني إلى أكبر قدر من الكفاءة الممكنة لتحقيق الأهداف المرسومة^(٣) .

ويمكننا اقتراح تعريف للرقابة الإدارية في علم الإدارة بأنها " تقدير لإنجازات منتسبي الوظيفة الشرطية ومدى تحقيقهم لأهداف ذلك المرفق وتحديد الأسباب الناتجة عن نجاح أو فشل تلك الانجازات وذلك تمهيداً للتعامل معها بما يصلح من شأنها " .

ب- أهمية الرقابة الإدارية في قوى الأمن الداخلي : تعد جزءاً هاماً من وظائف القائد الإداري الأمني ، وتهدف إلى التحقق سيرها على وفق القواعد والتوجيهات الموضوعية ، وذلك ليتمكن القائد من إصلاح الأخطاء في الوقت المناسب^(٤) .

(١) نقلاً عن : د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جبروان النقي ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ٦٦٥ .

(٢) عادل محمد أحمد عبد اللطيف ، مصدر سابق ، ص ٢٥٧ .

(٣) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جبروان النقي ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ٣٤٣ .

(٤) صابر الحسيني الجندي ، مصدر سابق ، ١٩٩٧ ، ص ٩١ .



وتحظى الرقابة الإدارية في قوى الأمن الداخلي باهتمام كبير لدى قياداتها وذلك لامتلاك هذا الجهاز سلطات واسعة ، يترتب على استخدامها ، تقييد حقوق الأفراد وحرياتهم العامة ولا سيما عند استخدامها بصورة مخالفة للقانون والأنظمة والتعليمات ، والتي من شأنها أن تخلق عدم ثقة بين الجمهور وهذا الجهاز ، في الوقت الذي يبحث هذا الجهاز عن تحسين العلاقة مع المجتمع للحصول على دعمه وفهمه لمهامه الأساسية ^(١) ، ومن أهم الأهداف التي تعمل الرقابة الإدارية على تحقيقها نذكر منها ما يأتي :

- ١- التأكد من صحة ودقة اتجاه اعمال منتسبي قوى الأمن الداخلي وتنفيذهم للقوانين والانظمة .
- ٢- توقع انحراف اعمال منتسبي المرفق الأمني والعمل على معالجتها قبل وقوعها .
- ٣- اكتشاف الأخطاء والقصور والانحرافات في العمل الأمني واتخاذ الإجراءات الكفيلة بعدم تكرارها ومؤاخذة المقصرين ومكافأة المجدين والمتفوقين .
- ٤- التعرف على الاحتياجات المختلفة للمرفق الأمني .
- ٥- التأكيد على تقديم المرفق الأمني خدماته للجمهور بأيسر الاجراءات .
- ٦- التزام المرفق الأمني بالسياسات والقواعد التي تقرها الدولة بشكل عام .
- ٧- تحديد وتشخيص المشكلات الناتجة عن الانحراف من المعايير المخططة . ^(٢)

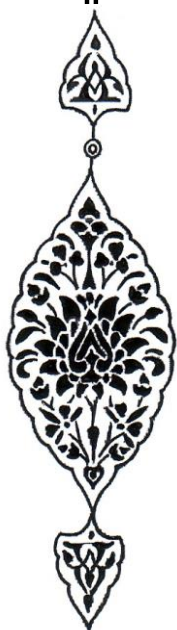
يبدو لنا أن الرقابة على العمليات الإدارية في قوى الأمن الداخلي ترجع إلى أهمية تلك العمليات ، أذ ليس من الضرورة في الواقع العملي أن يتم تحقيق كل ما تم وضعه في الخطة وذلك لتعدد الأسباب التي قد تحول دون التطابق بين المخطط والمحقق فعلياً منها ، وهذا ما يبرر أهمية الرقابة الإدارية والتي تُعدّ آخر وظائف القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي ، والتي تقع على عاتق الأخير بضرورة ملاحظتها ومتابعتها للتأكد من تحقيق الأهداف التي تم وضعها في مرحلة التخطيط الإداري بكفاءة وفاعلية ، وإن القيام بذلك بالشكل السليم يساعد القادة على اكتشاف الأسباب الحقيقية التي تؤدي إلى وجود فروق بين مستوى الأداء المخطط والواقعي ومن ثم يمكنه علاج تلك الأسباب التي تعوق تحقيق الأهداف .

(١) د . محمد بشار عبد الرحمن ، مصدر سابق ، ص ٥٠ .

(٢) نقلاً عن : د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جبروان النقي ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ٣٣٨-٣٣٩ .

الفصل الثاني

أساليب اختيار القيادات
الإدارية في قوى الأمن
الداخلي





الفصل الثاني

أساليب اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي

اختيار القيادات الإدارية الكفوءة في قوى الأمن الداخلي مسألة حتمية وذلك لنجاح هذا المرفق في تنفيذ أهدافه المرسومة ضمن السياسة العامة للدولة وحدود الأمن الداخلي ، ولتحقيق ذلك يتطلب اختيار قيادات إدارية وأمنية مؤهلة وذات كفاءة عالية وجديرة بالمنصب المكلف به ؛ هذا للوصول إلى أهداف المرفق بأقصر الطرق وأسرعها ليقدم كل مفصل في المؤسسة الأمنية المهام الأمنية المحددة له ، وللوقوف على الأسلوب الأجدر والأنسب من أساليب اختيار القادة الإداريين الأمنيين والمختلفة من دول لأخرى ، والتي من شأنها أيضاً أن تختلف داخل الدولة الواحدة من وقت لآخر بسبب تنوع الأنظمة المطبقة في هذه الدول والتي من الممكن ان تؤثر فيها المحاباة السياسية أو الاجتماعية أو الشخصية أو المحسوبية والوساطة على حساب الكفاءة والجدارة اللازم توافرها في القائد الإداري والأمني فضلاً على الخبرة والتخصص والمساواة بين المرشحين في الاختيار للوصول إلى قمة الهرم التنظيمي في المرفق الأمني ، كون هذا المرفق لا تعلق مكانته إلا بقدر كفاءة القادة القائمين عليه يرسمون أهدافه المرجوة ويحققونها على أرض الواقع ، ولا تهبط منزلته إلا بقدر ما يصيبهم من الوهن في وضع وتنفيذ سياستها .

لهذا فإن القيادة في الوظيفة الشرطية تتطلب مواصفات وقدرات خاصة فضلاً على المواصفات التي تتطلبها الوظائف غير القيادية في المرفق الأمني ، فهي لا تعتمد فقط لتولي القيادة على حصولها مؤهلات دراسية معينة أو التمتع بمدة أقدمية أو اكتساب خبرات فنية محدد ، اي أنها فضلاً على ذلك تعتمد على توفر الصفات القيادية والقدرات الشخصية والموهبة الإدارية لدى المرشحين لتلك المناصب الحساسة ، فضلاً عن ثقة السلطة الحاكمة في قدرتهم على تحمل أعباء الوظيفة الشرطية ، لكل ذلك لا بد من الوقوف على الأسلوب الذي من الممكن الاعتماد عليه في اختيار القيادات الإدارية الأمنية وبيان أهم المعايير التي يمكن الاعتماد عليها وتقييمها كأساس يعتمد عليه في الاختيار ، ولغرض تناول ذلك سنقسم هذا الفصل على مبحثين ، الأول الأساليب التقليدية في اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي ، والثاني نتناول فيه اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي بالأساليب المتقدمة .



المبحث الأول

الأساليب التقليدية في اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي

عرفت الأساليب التقليدية في اختيار القيادات الإدارية بصورة عامة في الإدارات القديمة وكذلك بعض الإدارات الحديثة ، ولإيمان السلطات الحاكمة في أغلب دول العالم ومنذ القدم بأهمية الأساليب التي على ضوءها يمكن اختيار القيادات الإدارية ، وبناءً على ذلك تعددت الأساليب التي على ضوءها يتم اختيار القيادات الإدارية ، وذلك بتعدد النظم الإدارية في كل دولة وتأثرها بالنظام السياسي والظروف السائدة في كل بلد ، وتنوعت أيضاً داخل الدولة الواحدة من وقتٍ لآخر ، ويمكن حصر الأساليب التقليدية التي على أساسها يتم اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي بثلاثة أساليب منها أسلوب الاختيار المطلق الذي يتناول أسلوب الاختيار لقادة المناصب ذات الطابع المختلط السياسي والإداري والثاني ذو الطابع الإداري البحت ، وأيضاً أسلوب المركز الاجتماعي أي يتم الاختيار من طبقة اجتماعية محدد كان يكون من الطبقة المرموقة ذات الحسب والنسب أو من الطبقة الثرية ، وكذلك الاختيار على أساس الانتخاب الذي يعد من أقدم طرق الاختيار ويمكن استخدامه في اختيار قادة الجيوش ، وللاإحاطة بهذا المبحث نقسمه على مطلبين .

الأول أسلوب الاختيار المطلق للقيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي و الثاني نتناول فيه أسلوب الانتخاب والمركز الاجتماعي في اختيار القيادات الإدارية لقوى الأمن الداخلي .

المطلب الأول

أسلوب الاختيار المطلق للقيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي

يعد هذا الأسلوب من أقدم الأساليب في اختيار القيادات الإدارية لقوى الأمن الداخلي ويتوقف استخدامه في الوقت الحاضر على وفق الاعتبارات السياسية في كل دولة وعلى أساس تمتع الحكام بالسلطات المطلقة في اختيار القيادات الإدارية ومنهم قادة قوى الأمن الداخلي ، وهذا الأسلوب كان أكثر انتشاراً في اختيار القيادات الإدارية وما زال الاعتماد عليه كطريقة في الاختيار كونه يجمع بين الأصالة والمعاصرة ، وليبيان هذا الأسلوب نقسمه على فرعين .



الأول أسلوب الاختيار المطلق لقادة المناصب ذات الطابع المختلط في قوى الأمن الداخلي ،
والثاني أسلوب الاختيار المطلق لقادة المناصب ذات الطابع الإداري في قوى الأمن الداخلي .

الفرع الأول

أسلوب الاختيار المطلق لقادة المناصب ذي الطابع المختلط في قوى الأمن الداخلي

تُستَخدمه السلطة المختصة بالتعيين بمحض إرادتها وذلك بوضعها لمعايير وضوابط الاختيار التي تحقق مصالحها ودون التقيد بأية شروط أو ضوابط موضوعية في الاختيار ، سوى اشتراطها بأن يكون القائد من اهل الثقة بالنسبة للسلطة الحاكمة ، وذلك لتنفيذه السياسة العامة للدولة التي حددتها القيادة السياسية .

ويسمى بمعيار الاختيار المطلق وذلك لاعتماده على الحرية المطلقة للحكام والمسؤولين في اختيار القادة الذين يحوزون ثقتهم ^(١) ، وهذه الطريقة بالتأكيد تنطوي عليها مساوئ كثيرة من اهمها المحسوبية والوساطة ، وإخلالها بمبدأ المساواة بين المؤهلين لتولي وظيفة القيادة الإدارية الأمنية ^(٢) .

ويصلح هذا المعيار لاختيار قادة المناصب ذات الطابع المزدوج السياسي والإداري كالوزراء ^(٣) ، مثل السيد وزير الداخلية ، حيث الصفة السياسية متجسدة بالاختصاصات التي يمارسها الوزير بصفته عضو في مجلس الوزراء والتي يُسهم من خلالها في وضع السياسة العامة للدولة وتنفيذها والمشاركة في شؤون الدولة الداخلية والخارجية ويكون هذا بالمناقشة واتخاذ القرارات داخل مجلس الوزراء وتحمله للمسؤولية الفردية والتضامنية أمام مجلس النواب

(١) خميس السيد اسماعيل ، مصدر سابق ، ص ٥٩ .

(٢) أحمد حمود سالم المعاينة ، مصدر سابق ، ص ٥٢ .

(٣) يعرف الوزير (بأنه أحد أعضاء الحكومة الذي يتم اختيارهم من البرلمان أو غيرهم ، وهم الوكلاء عن الدولة لمباشرة أعمالها في مختلف نشاطات الدولة وأجهزتها) ؛ د . أحمد سعيقان ، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص ٤٨٨ ؛ وعرف الوزير كذلك بأنه (الرئيس الإداري الأعلى لوزارته يستمد اختصاصاته الواسعة من القوانين والأنظمة والمبادئ العامة ، ويختص بالرقابة والتسيير اليومي للنشاط الإداري والتقني للوزارة التي يديرها) ؛ د . محمد رفعت عبد الوهاب ، القانون الإداري ، بلا طبعة ، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع ، الاسكندرية ، ٢٠١٠ ، ص ١٥٨ .



، أما الصفة الإدارية للوزير فمتجسدة بكونه الرئيس الإداري الأعلى للوزارة التي يرأسها ^(١) ، من ذلك يلاحظ أنه لا بأس من اختياره بمعرفة رئيس الوزراء هذا في النظام البرلماني ، وبمعرفة رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي ، ويتم ذلك على أساس الثقة والولاء ولا خوف من إساءة هذه السلطة لأنها غالباً ما تكون خاضعة لرقابة البرلمان والرأي العام والصحافة وجمهور الناخبين ^(٢) ، وعوداً على بد فإن الغالب في هذه المناصب هو الطابع السياسي على الطابع الإداري ، فضلاً عن ذلك فإن السلطة الحاكمة تنفذ أهداف السياسة العامة للدولة والخاصة بالأمن الداخلي عن طريق مرفق الأمن والذي يتربع على قمة الهرم في هذا المرفق هو السيد وزير الداخلية ، لذا توجب الضرورة منح القيادة السياسية العليا في الدولة مهمة اختيار رأس الهرم في المرفق الأمني والذي يتولى مهمة تنفيذ أهداف السياسة العامة للدولة الخاصة بالأمن الداخلي وهو شخص السيد وزير الداخلية ^(٣) ، حيث يعد المسؤول الأول للوزارة والذي يرجع إليه في نهاية الأمر بخصوص كل ما يدور في الوزارة ، ويشترط في الوزير أساساً أن يكون سياسياً وإدارياً ناجحاً ولا شك أن الوزير إذا كان فنياً في عمل الوزارة ففي ذلك زيادة في الخير ، إذ يتعين على الوزير في جميع الأحوال التزود بقدر من المعرفة والثقافة المتعلقة بشؤون وزارته ^(٤) .

ويمثل الوزير الدولة بوصفها شخصاً معنوياً في كل ما يخص أعمال الوزارة ، كما في إبرام العقود أو في التفاوض فيلاحظ أن الوزارة لها شخصية معنوية وهي قسم من الأقسام الإدارية للدولة كشخص معنوي عام ، حيث من هنا جاءت فكرة أن كل وزير يمثل الدولة فيما يتعلق بشؤون وزارته ^(٥) .

(١) نقلاً عن : إيمان قاسم هاني الصافي ، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠١٥ ، ص ٦٢ .

(٢) خميس السيد اسماعيل ، مصدر سابق ، ص ٦١ .

(٣) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، القيادة الإدارية ودورها في صنع القرار ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ١٥٨-١٥٩ .

(٤) د . ماجد راغب الحلو ، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية ، مصدر سابق ، ص ١٨٦ .

(٥) د . عبد المنعم الضوى ، السلطة العامة في مواجهة الأفراد عبر القانون والعقد والقرار الإداري ، الطبعة الأولى ، مكتبة الوفاء القانونية ، الاسكندرية ، ٢٠١٦ ، ص ١٩٥ .



واستند المؤيدون لهذا الأسلوب على الصعوبة في اختيار السلطة الحاكمة لأشخاص غير أكفاء كون هذه المناصب هي همزة الوصل بين السلطة السياسية والجمهور ، ويقع عليها مسؤوليات جسام كونها المرآة المباشرة للسلطة الحاكمة ، ويقع على هذه السلطة مسؤولية سياسية عن اختيارها امام البرلمان والرأي العام ^(١) ، ومن ثمّ غالباً ما يتم اختيار القادة على أساس الثقة والولاء والجدارة في الوقت نفسه ^(٢) .

والدافع إلى اتخاذ هذا الأسلوب غير العادي في اختيار القيادات الإدارية ذات الطابع المختلط هو أن هذا النوع يحتاج إلى مواصفات معينة لا يمكن تقييمها بالاختبارات أو امتحان التسابق ، وكذلك لا يمكن لوسيلة الانتخاب الكشف عنها ، ومن أهم المواصفات المطلوبة لهذا النوع من القيادات هو الولاء التام لنظام الحكم القائم والإنسجام مع سياسة الدولة وعدم اعتناق أفكار سياسية تخالف ما يتبناه نظام الحكم من سياسة معينة ، كون هذه الوظيفة يغلب عليها الطابع السياسي على الإداري وتتطلب عدم التعارض مع معتقدات وسياسة الدولة لهذا يتم اختيار رجال سياسة لتولي هذا النوع من المناصب ^(٣) .

فقد منح الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤ المعدل النافذ سلطة الاختيار لرئيس الجمهورية اختيار وتشكيل الحكومة ومنهم اختيار وزير الداخلية فإن لم تحصل هذه التشكيلة على ثقة مجلس النواب ، يكلف رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية الأصوات ويكون الترشيح بالتشاور بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في حال اختيار الحكومة من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب في اختيار وزير الداخلية ^(٤) ، ونص كذلك بأن (الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ، وتتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه ، والوزراء ونوابهم ويتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة الحكومة ، ويشرف على أعمالها ويوجهها في

(١) د . مصطفى أبو زيد و د . حسين عثمان ، مصدر سابق ، ص ٥١٧ .

(٢) أحمد محمد المغربي ، القيادة الإدارية ودورها في تقدم الإدارة ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة حلوان ، القاهرة ، ٢٠١٣ ، ص ١٨٠ .

(٣) د . محمد محمود سعيد ، مبدأ المساواة في التعيين بالوظيفة العامة (دراسة مقارنة) ، بلا طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٩ ، ص ٢٢٧ .

(٤) المادة (١٤٦) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ٢٠١٤ النافذ .



أداء اختصاصاتها)^(١) ، نستنتج من ذلك أن نواب الوزراء هم من الهيئة التنفيذية العليا للدولة وترشيحهم يتم من رئيس الجمهورية .

أما بالنسبة لدستور دولة الإمارات العربية المتحدة الصادر عام ١٩٧١ المعدل فإنه يقوم على أساس تركيز السلطتين التشريعية والتنفيذية في يد المجلس الأعلى للاتحاد ورئيسه ، ويتفرع عنهما هيئتان إحداهما استشارية تشريعية هي المجلس الوطني الاتحادي ، والأخرى تنفيذية هي مجلس الوزراء ويقع هذا الأخير تحت الرقابة الرئاسية للمجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الاتحاد^(٢) ، ونص الدستور كذلك على أن (يعين رئيس مجلس وزراء الاتحاد ويقبل استقالته ويعفيه من منصبه بموافقة المجلس الأعلى للاتحاد ، كما يعين نواب رئيس مجلس وزراء الاتحاد والوزراء ويقبل استقالتهم ويعزلهم بناءً على موافقة مجلس وزراء الاتحاد ، ويتم هذا التعيين أو قبول الاستقالة أو العزل بمراسيم وطبقاً للقوانين الاتحادية)^(٣) .

أما بالنسبة للمشرع العراقي فإنه نص في دستوره الصادر عام ٢٠٠٥ النافذ على أن (يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف)^(٤) ، ونص الدستور كذلك على أنه (ينظم بقانون تشكيل الوزارات ووظائفها ، واختصاصاتها ، وصلاحيات الوزير)^(٥) .

بعد تكليف رئيس الجمهورية لمرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً ؛ واعتماد العراق على نظام الأحزاب المتعددة عند تشكيل الحكومة والمسماة بالحكومة الائتلافية بسبب عدم حصول أي من الأحزاب على الأغلبية البرلمانية التي تتيح له تشكيل الحكومة ، إذ تتشكل الحكومة وذلك

(١) المادة (١٦٣) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ٢٠١٤ النافذ .

(٢) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد و د . سالم جروان النقي ، القيادة الإدارية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ٢٠٣ .

(٣) المادة (٥٤) الفقرة (٥) من دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر عام ١٩٧١ النافذ .

(٤) المادة (٧٦) الفقرة (ثانياً) من دستور جمهورية العراق الصادر عام ٢٠٠٥ النافذ .

(٥) المادة (٨٦) من دستور جمهورية العراق الصادر عام ٢٠٠٥ النافذ .



باختيار رئيس الوزراء لوزرائه من الأغلبية الحزبية للأحزاب المؤتلفة أو من التكنوقراط في حالة موافقة تلك الأغلبية ، لأن ذلك مشروط للحصول على ثقة البرلمان بالموافقة على الحكومة ^(١) .

ويبدو أن الواقع السياسي قيد حرية رئيس الوزراء بالتوافقات السياسية في اختيار وزرائه ومنهم السيد وزير الداخلية ، ونرى أنه من الضروري إعادة النظر في طريقة الاختيار وعدم ترك ذلك للسلطة الحاكمة في الاختيار بحجة حساسية هذه المناصب ، فلا بد من وضع معايير موضوعية وضوابط عادلة على أساسها يتم اختيار الأصح والأنسب ، ولسد الأبواب أمام النزوات السياسية والمحسوبية والوساطة في الاختيار ، ونرى أنه يمكن الأخذ بالتشريع المصري وتقديم السيد وكيل الوزارة للشؤون الإدارية والمالية ضمن الكابينة الحكومية وذلك للطابع المختلط لهذا المنصب والذي يجمع بين الطابع السياسي والإداري .

الفرع الثاني

أسلوب الاختيار المطلق لقادة المناصب ذات الطابع الإداري في قوى الأمن الداخلي

يشمل قادة المناصب ذات الطابع الإداري في وزارة الداخلية وهم من يشغلون منصب مدير عام أو وكيل وزارة أو مستشار الوزير والذي يكون أسلوب اختيارهم ذي طبيعة خاصة مرة بترشيح من الوزير وموافقة مجلس الوزراء هذا بالنسبة لمنصب المدير العام ، أما بالنسبة لمنصب وكيل الوزارة فيتم بترشيح من مجلس الوزراء وموافقة البرلمان .

عُرفت الدرجات الخاصة بأنها " كل من يشغل أحد الوظائف الخاصة الوارد ذكرها في قانون الخدمة المدنية أو الجدول الملحق بقانون الملاك أو أي قانون ذي صفة خاصة ويتم تعيينه بإجراءات خاصة متمثلة بترشيح شاغلها من مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب على التعيين فيها لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد عن خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة " ^(٢) .

ولتحديد مفهوم وكلاء الوزارة يذهب الفقه إلى أن الوزير في النظام البرلماني هو من رجال السياسة بالدرجة الأولى ؛ لأن دوره هو رسم سياسة وزارته والإشراف على تنفيذها على

(١) د . حنان محمد القيسي ، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥ ، بلا طبعة ، مكتب السيسبان ، ٢٠١٤ ، ص ٣٣-٣٤ .

(٢) د . مصدق عادل طالب و د . مالك منسي الحسيني ، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق ، بلا طبعة ، مؤسسة الصفاء للطبوعات ، بيروت ، ٢٠١١ ، ص ٢٦ .



وفق السياسة العامة للدولة ، لهذا ظهرت الحاجة وأوجبت الضرورة وجود رجل إدارة لا علاقة له بالسياسة ومتخصص في نشاط الوزارة وهو وكيل الوزارة حيث يعرف بأنه " المسؤول الفعلي عن التنفيذ المباشر لسياسة الوزارة والمهيمن على الشؤون الإدارية فيها ^(١) .

والقاعدة العامة التي يتوجب على أساسها إشغال الدرجات الخاصة تتمثل في ضرورة أن يتم الاختيار وفقاً لأعلى معايير الدقة والموضوعية وأن يكون الاختيار بعيداً عن الاعتبارات الشخصية أو السياسية وذلك بتوافر معايير الكفاءة والجدارة والخبرة والتخصص فضلاً على المساواة بين المرشحين لتولي تلك المناصب ^(٢) .

ولتقدير معيار الاختيار المطلق لقادة المناصب ذات الطابع الإداري نلاحظ استناد هذا المعيار في اختيار القادة أساساً على عامل الثقة بين السلطة المختصة بالاختيار وشخص القائد المرشح ^(٣) ، وذلك للتأكد من ولاءه وقدرته على القيام بمهام المنصب المرشح لشغله وهذا المعيار كان مطبقاً سابقاً في انكلترا حتى تاريخ صدور مرسوم الإصلاح الإداري في عام ١٨٥٥ م الذي نص على اختيار القادة الإداريين عن طريق الجدارة ^(٤) ، وهناك ما يعيب هذا المعيار في اختيار القادة الإداريين في مرفق الأمن ومنه ما يأتي :

- ١- إطلاق حرية الاختيار للقادة الإداريين دون وضع ضوابط أو شروط من شأن ذلك أن يؤدي لاختيار أشخاص لا تتوفر فيهم أية خبرة أو مؤهلات للقيادة .
- ٢- يؤدي هذا المعيار إلى عجز مرفق الأمن الداخلي بتنفيذ أهدافه المرسومة ضمن الأهداف العامة للدولة وتحقيق الصالح العام .
- ٣- هذا المعيار من شأنه أن يؤدي إلى قتل روح الديمقراطية في الاختيار وإهدار مبدأ المساواة بين منسوبي هذا المرفق لتقلد المناصب .

(١) إيمان قاسم هاني الصافي ، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، مصدر سابق ، ص ٢٣٠ .

(٢) د . مصدق عادل طالب و د . مالك منسي الحسيني ، المصدر سابق ، ص ٥٢-٥٣ .

(٣) د . محمد أنس جعفر و د . أشرف أنس جعفر ، الوظيفة العامة ، الطبعة الثالثة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٣ ، ص ٧٤ .

(٤) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، القيادة الإدارية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ١٥٥ .



٤- يؤدي هذا المعيار إلى نفس مبدأ الضرورة بتوفير الكفاءة والمعرفة والخبرة في القيادات الإدارية الأمنية ، وذلك لانفراد السلطة الحاكمة بتعيين أنصارها ومؤيديها في مناصب القيادة الإدارية العليا في الدولة (١) .

٥- إطلاق حرية الاختيار يؤدي إلى شيوع ظاهرة الرشوة في التعيين بهذه الوظائف ، ويؤدي كذلك إلى افتقار عنصر الجدارة والصلاحية في تولية هذه الوظائف (٢) .

فقد منح الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤ النافذ لرئيس الجمهورية الحق في تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين ويعفيهم من مناصبهم على وفق القانون (٣) ، وكذلك نص الدستور على أن (... تشمل مناصب الإدارة العليا لكل وزارة وكيلاً دائماً ، بما يكفل تحقيق الاستقرار المؤسسي ورفع مستوى الكفاءة في تنفيذ سياستها) (٤)

أما بالنسبة لدستور دولة الإمارات العربية المتحدة الصادر عام ١٩٧١ المعدل فإنه منح لرئيس الإتحاد الحق في (... تعيين كبار الموظفين الاتحاديين المدنيين والعسكريين ... وقبل استقالتهم ويعزلهم بناءً على موافقة مجلس وزراء الاتحاد ، ويتم هذا التعيين بمراسيم وطبقاً للقوانين الاتحادية) (٥) .

يُستنتج مما سبق أن صلاحية تعيين القيادات ذات الطابع الإداري في هيئة الشرطة المصرية مُنحت على وفق الدستور لرئيس الجمهورية ، أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فقد منح دستورها لرئيس الاتحاد صلاحية تعيين القيادات الإدارية في قوى الشرطة والأمن .

ومن حيث الواقع العملي نلاحظ عند الرجوع لقانون هيئة الشرطة المصرية رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل و قانون قوى الشرطة والأمن الإماراتي رقم (١٢) لسنة ١٩٧٦ المعدل نجد أنه لم ينص على أسلوب الاختيار المطلق لقادة الشرطة واقتصر هذا الأسلوب على اختيار القادة الذي يغلب عليهم الطابع السياسي على الطابع الإداري

(١) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد و د . سالم جروان النقبي ، القيادة الإدارية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ٢٠١-٢٠٢ .

(٢) أحمد حمود سالم المعاينة ، مصدر سابق ، ص ٥٤ .

(٣) المادة (١٥٣) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ٢٠١٤ النافذ .

(٤) المادة (١٦٨) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ٢٠١٤ النافذ .

(٥) المادة (٥٤) الفقرة (٦) من دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر عام ١٩٧١ النافذ .



ولكون الشرطة ذات طابع نظامي يتوجب اختيار قادته على وفق شروط وضوابط قياسية ومنها الكفاءة في إدارة الوظيفة الشرطية ، والانضباط في الأداء والقدرة على قيادة الآخرين وحسن الخلق وحسن التعامل مع منتسبيه والجمهور .. الخ .

أما بالنسبة للمشرع العراقي فإنه نص في دستوره الصادر عام ٢٠٠٥ النافذ على اختيار وكلاء الوزارات على أن (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية ومنها ، خامساً : التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ...) (١) ، ونص على تعيين المدراء العامين النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ على أن (الموافقة على تعيين المديرين العامين ومن بدرجتهم على وفق القانون ونظام كبار موظفي الخدمة المدنية على وفق الدستور والتشريعات ذات الصلة النافذة بموجبه ، واحالتهم على التقاعد بناءً على طلبهم) (٢) ، حيث يلاحظ على خلاف ما تقدم جاءت ورقة الإصلاح السياسي الصادرة عام ٢٠٠٨ على سبيل المثال بفقرات يتم بموجبها صنع القرار والمعتمدة بشكل أساسي على الإرادة التوافقية ، إذ تشير هذه الورقة لمطالب عدة ومنها تنفيذ مطالب الكتل السياسية على وفق استحقاقها الانتخابي في أجهزة الدولة لمناصب وكلاء الوزارات والمدراء العامين أي يكون تقسيم هذه المناصب على شرط أن يتجه رئيس مجلس الوزراء لإرضاء تلك الكتل السياسية وتلبية مطالبهم لشغل تلك المناصب (٣) ، هذا على حساب الكفاءة والنزاهة والصلاحيات الواجب توافرها في تلك المناصب .

ويبدو ان أسلوب الاختيار المطلق ليس صالحاً لاختيار الوظائف القيادية ذات الطابع الإداري والمسماة بالوظيفة التنفيذية التي تضطلع بمهمة ترجمة السياسة الإدارية وتنفيذها على أرض الواقع ، وكذلك الاشراف على هذا التنفيذ وفق أسس علمية متطورة ولا يجيد ذلك الا قادة إداريين ذوي طابع أمني لديهم كفاءة في المجال الأمني ومتخصصين فيه ومعدّين إعداداً إدارياً وأمنياً ممتازاً ومدرّبين تدريباً كافياً .

(١) ينظر نص المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق الصادر عام ٢٠٠٥ النافذ .

(٢) ينظر نص المادة (٢) من الفقرة (الثانية عشر) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة

٢٠١٩ ، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٣٣) في ٢٥ اذار ٢٠١٩ .

(٣) د . أحمد يحي الزهيري ، العملية السياسية في العراق بعد ٢٠٠٣ ، بلا طبعة ، مكتبة السنهوري ، بغداد ،



المطلب الثاني

أسلوب الانتخاب والمركز الاجتماعي في اختيار القيادات الإدارية لقوى الأمن الداخلي

من الأساليب التقليدية في اختيار القيادات الإدارية إذ يعد أسلوب الانتخاب ترجمة حقيقية لحق الشعب في إدارة شؤونه بنفسه إذ يكون اختيار القادة فيها عن طريق الانتخاب من القاعدة العريضة للعاملين المشاركين في تنفيذ كافة مراحل المرفق الإداري أو من الشعب للرؤساء المحليين من بين عدة مرشحين وتطبق في الدول المستقرة فيها الديمقراطية ووصل شعبها لحد يسمح لهم بحسن الاختيار ، وبالنسبة لأسلوب المركز الاجتماعي فهو أسلوب ارستقراطي لا مبرر له يستخدم في الدول الأوروبية وبالتحديد في فرنسا وإنكلترا قبل حركة الإصلاح الإداري وبعدها تم التخلي عنه لعدم التزامه بالمعايير الموضوعية ، وللإحاطة بهذا الموضوع سنقسمه على فرعين : نبين في الأول أسلوب الانتخاب في اختيار القيادات الإدارية لقوى الأمن الداخلي ، اما الثاني فنخصصه لأسلوب اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي على وفق المركز الاجتماعي .

الفرع الأول

أسلوب الانتخاب لاختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي

شاع أسلوب الانتخاب في اختيار القيادات الإدارية منذ القدم في النظم القديمة ويمثل أسلوباً ديمقراطياً لتقلد الوظائف العامة ومنها الوظائف العليا إلا أنه ينتقد لأنه لا يحقق مبدأ الجدارة والصلاحيات لشغل تلك الوظائف .

ويُعد أسلوب لاختيار قادة المناصب الإدارية عن طريق الشعب مباشرة ، أو عن طريق نظراء تلك المناصب في حال خلو البعض منها ^(١) ، وسنتناول هذا الأسلوب في انتخاب القادة الإداريين والأمنيين عن طريق بيان مضمونه وتقدير هذا المعيار وأخيراً مدى تطبيقه في اختيار القادة الإداريين في قوى الأمن الداخلي ، وذلك في الفقرات التالية :

أولاً : مضمون أسلوب الانتخاب في اختيار القادة الإداريين : أسلوب من اقدم أساليب اختيار

(١) د . محمد بكر حسين ، الوسيط في القانون الاداري ، بلا طبعة ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ٥٢٨ .



القادة استخدمه لاختيار الحكام وقادة الجيوش وكذلك اعضاء المجالس النيابية كونه الطريق لترجمة حق الشعب في إدارة شؤونه بنفسه ، حيث يتم اختيار القادة عن طريق انتخابهم من منسوبي المرفق المشاركين في تنفيذ السياسة العامة له ، أو عن طريق انتخاب الشعب لرؤسائه المحليين من بين عدة مرشحين ، وهذه الطريقة تطبق في الدول التي استقرت فيها الأوضاع السياسية والاقتصادية ولشعبها وعي إلى حد يسمح له بحسن الاختيار ^(١) ، هذا مع ضرورة الاهتمام ومراعاة مبدأ التخصص الوظيفي أو المهني ^(٢) ، وكان لهذا الأسلوب أيضاً جذور قديمة ترجع إلى النظام الإداري في المدن اليونانية ، إذ يتم اختيار القادة في تلك المدن بالانتخاب العام وذلك لمباشرة المهام الإدارية والسياسية في الوقت نفسه ، ويضمن هذا الأسلوب من الناحية الظاهرية ولاء القائد للمصلحة العامة حسبما يتصوره الرأي العام لا بحسب ما يتصوره هو شخصياً ^(٣) ، واستخدام هذا الأسلوب في دولة مصر العربية سابقاً في مجال محدود وذلك لانتخاب العمدة والمشايخ في القانون رقم (٥٨) لعام ١٩٧٨ وبعد أن تم تعديله بالقانون رقم (٢٦) لعام ١٩٩٤ والذي منح الحق لوزير الداخلية بتعيين العمدة والمشايخ بالقرى ^(٤) .

ثانياً : تقدير أسلوب الانتخاب في اختيار القادة الإداريين : يعد أسلوب الانتخاب في اختيار القادة الإداريين من أفضل الأساليب المعاصرة لاختيار القادة وله مزايا عدة وكذلك هناك انتقادات موجهة إليه فصلها بالآتي :

أ- أهم مزايا أسلوب الانتخاب في اختيار القادة الإداريين : نلخصها بالآتي :

- ١- معيار الانتخاب في اختيار القادة يتفق مع مبادئ الديمقراطية في الحكم ، كونه يترك الحرية لمنسوبي بعض الوظائف في اختيار قادتهم وعدم فرضه عليهم .
- ٢- عملية اختيار منسوبي مرفق معين لقائدهم بشكل طوعي وعن رضا واقناع يؤدي إلى خلق روح من التعاون بينهم وبين قائدهم ، وينتج عنه كذلك تحقيق أهداف المرفق على

(١) عادل محمد أحمد عبد اللطيف ، مصدر سابق ، ص ١٠٥ .

(٢) د . محمد بشارة عبد الرحمن ، مصدر سابق ، ص ١٥ .

(٣) د . حسين عثمان محمد ، أصول علم الإدارة العامة ، مصدر سابق ، ص ٤٠٠ .

(٤) د . جمال محمد معاطي موافي ، أحكام التعيين والترقية في الوظيفة العامة ، الطبعة الأولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٧ ، ص ٧٧ .



أحسن وجه (١) .

٣- تحديد مدة معينة للقائد المنتخب ، يؤدي إلى أن يقوم بالمهام الموكلة إليه بكفاءة عالية ، وذلك ليحقق هدف المرفق الذي يقوده وأهداف العاملين فيه ليضمن إعادة انتخابه لمدة أخرى (٢) .

ب- الانتقادات الموجه لأسلوب الانتخاب في اختيار القادة الإداريين : هناك عدة انتقادات لأسلوب الانتخاب في اختيار القادة الإداريين نلخصها بالآتي :

١- أسلوب الانتخاب لا يؤدي بالضرورة إلى اختيار أفضل المرشحين لتولي المناصب العليا من ناحية الكفاءة الفنية والتأهيل العلمي ، كون الناخب قد لا يكون مؤهلاً للحكم بسبب مستواه الثقافي في إجراء المفاضلة ، وإن كان قادراً على المفاضلة فإنه يتأثر بالاعتبارات السياسية أو العائلية أو الشخصية التي قد تدفعه لاختيار الأقرب إليه وإن لم يكن الأفضل (٣) ، وهذا يؤدي بالقائد للانحياز لناخبيه والتساهل معهم .

٢- اختيار القادة الإداريين على وفق أسلوب الانتخاب لا يتفق مع المتغيرات العالمية المعاصرة ، التي تحتاج إلى قادة مدربين ومتمرسين في فن القيادة الإدارية وأساليبها .

٣- قد يكسب المرشح للقيادة حب الناخبين وثقتهم به ، لكن ذلك لا يدل على امتلاكه المواهب الإدارية والصفات اللازمة توافرها في القائد الإداري التي تؤهله لاعتلاء المناصب القيادية (٤) .

٤- اتسام الانتخابات بالدورية لا يؤدي إلى الاستقرار والاستمرار اللازمين لنجاح القائد الإداري في القيام بالأعمال المناطة به (٥) .

يبدو لنا من كلّ ما تقدم أن أسلوب الانتخاب في اختيار القيادات الإدارية العليا هو من الأساليب النادرة في الوقت الحاضر ، وقد يقتصر في بعض الأحيان على الوظائف المؤقتة ذات الطابع الخدمي مثل المحافظين في نظام اللامركزية الإدارية ، ومن الأجدر أن لا يتم الأخذ به

(١) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جيروان النقي ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ٢١٤ .

(٢) صابر الحسيني الجندي ، مصدر سابق ، ص ١٢٣-١٢٤ ؛ وبحت : د . محمد بشار عبد الرحمن ، مصدر سابق ، ص ١٥ .

(٣) أحمد حمود سالم المعاينة ، مصدر سابق ، ص ٥٧ .

(٤) صابر الحسيني الجندي ، المصدر نفسه ، ص ١٢٣ ؛ وبحت : د . محمد بشار عبد الرحمن ، القيادة الإدارية ودورها في إدارة الشرطة ، مصدر سابق ، ص ١٥ .

(٥) د . حسين عثمان محمد ، أصول علم الإدارة العامة ، مصدر سابق ، ص ٤٠٠ .



في اختيار القيادات الإدارية رغم تضيق استعماله ، وذلك لصعوبة تقييم الأداء والرقابة على القادة المنتخبين للتمكن من الوقوف على الصفات اللازم توفرها في القائد للاستمرار في ذلك المنصب ، وكذلك تحتاج هذه الطريقة إلى الوعي لدى جمهور الناخبين والنضج وإدراك المسائل الفنية المعقدة المرتبطة بالوظيفة المرشح لها المتقدمين والذي قد لا تتوفر في أغلب الدول النامية ، على الرغم من أن هذه الطريقة تصلح ومناسبة جداً لاختيار ممثلين الشعب الذين يمارسون السيادة باسمه ولحسابه وهم كل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان .

ثالثاً : تطبيق معيار الانتخاب أسلوباً لاختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي : ترتب الانتقادات التي وجهت لأسلوب الانتخاب إلى استحالة تطبيقه والأخذ به في اختيار القيادات الإدارية لقوى الأمن الداخلي في الدول محل المقارنة والعراق ، بسبب الطابع النظامي الذي تتميز به قوى الأمن الداخلي وعدم اتفاه مع الاختصاصات الأصيلة لهذا المفصل (١) .

ولأهمية الاختصاصات التي يباشرها مرفق قوى الأمن الداخلي والتي نص عليها في صلب قوانينها ومنها ما نص قانون هيئة الشرطة المصرية المرقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل بانه اختصاصاته متمثلة أساساً في (المحافظة على النظام والأمن العام والآداب ، وحماية الأرواح والأعراض والأموال ، وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها ، وتختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات ، وبتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات) (٢) .

ونص كذلك قانون قوى الشرطة والأمن الإماراتي رقم (١٢) لسنة ١٩٧٦ المعدل على مسؤوليات هذا المرفق بأنها (أ - حماية أمن دولة الاتحاد من الداخل ؛ ب - مكافحة الجرائم والأفعال التي من شأنها المساس بصالح الدولة وأمنها ومنع وقوعها وضبط مرتكبيها في حالة وقوعها وجمع الأدلة الموصلة إلى إدانتهم والقيام بأعمال التحقيق التي يعهد بها إليها طبقاً للقانون ؛ ج - تنفيذ القوانين واللوائح وكافة الأوامر والإجراءات التي يناط بها تنفيذها) (٣) .

(١) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جيروان النقبي ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ٢١٦ .

(٢) المادة (٣) من قانون هيئة الشرطة المصري رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل .

(٣) المادة (٦) من قانون قوى الشرطة والأمن الاتحادي الإماراتي رقم (١٢) لسنة ١٩٧٦ المعدل .



ونص قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ على ان (تهدف الوزارة الى

أولاً : تنفيذ سياسة الأمن الوطني للدولة في حفظ الأمن الداخلي ، والمساهمة في وضع ورسم تلك السياسة .

ثانياً : توطيد النظام العام في جمهورية العراق و حماية أرواح الناس و حرياتهم و الأموال العامة و الخاصة من أي خطر يهددها .

ثالثاً : الحيلولة دون ارتكاب الجرائم و مكافحة الإرهاب بكافة أشكاله و إتخاذ الإجراءات القانونية بحق المتهمين بارتكابها .

رابعاً : أداء الوظائف الاتحادية و المحلية ذات الصلة و تطويرها بالتنسيق مع الوزارات الأخرى و الدوائر المختصة في الأقاليم و المحافظات غير المنتظمة في إقليم في المهام المشتركة .

خامساً : مراعاة المادة (٩) من الدستور في تولي المناصب العليا في الوزارة) . (١)

حيث نص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ على أن (تتكون القوات المسلحة العراقية والأجهزة الأمنية من مكونات الشعب العراقي ، بما يراعي توازنها وتمثلها دون تمييز أو إقصاء ، وتخضع لقيادة السلطة المدنية ، وتدافع عن العراق ، ولا تكون أداة لقمع الشعب العراقي، ولا تتدخل في الشؤون السياسية ، ولا دور لها في تداول السلطة) (٢) .

وبدورنا نؤيد من يرى أن اختصاصات المرفق الأمني ترتب التزامات عدة على القيادات الإدارية الأمنية في قوى الأمن الداخلي ، وتوجب على القائد أن يكون صارماً وحازماً في تعامله مع منسوبي ذلك المرفق ، وأن يكون التعيين وعلو المنصب القيادي الأمني راجعاً للقيادة العليا في قوى الأمن الداخلي وليس لاختيار منسوبي ذلك المرفق للقائد عن طريق الانتخاب (٣) ، كون اختيار القائد الأمني بهذه الطريقة يؤدي إلى أن يعمل على ارضاء الأشخاص الذين قاموا

(١) المادة (٢) الفقرة (أولاً و ثانياً و ثالثاً و رابعاً و خامساً) من قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦

(٢) المادة (٩) الفقرة (أولاً / أ) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .

(٣) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جبروان النقيب ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ٢١٦ .



بانتخابه حتى يحصل على تأييدهم مرة أخرى ، وهذا يفقد صفة الصرامة والحزم التي يجب أن يتميز بها القائد في قوى الأمن الداخلي ، وكذلك عدم أدائه لواجباته بدقة وحزم عالٍ والذي يؤدي إلى عدم تحقيقه لأهداف ذلك المرفق المرسومة مسبقاً .

الفرع الثاني

أسلوب اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي على وفق المركز الاجتماعي

يسند هذا الأسلوب الوظائف القيادية إلى بعض الأشخاص الذين ينتمون إلى أسر ذات مركز اجتماعي مرموق ، وأتبع هذا الأسلوب بشكل عام في الإدارات القديمة ، ولتناوله بشيء من التفصيل لا بد من ذكر مضمونه ، وتقديره ، ومدى تطبيقه في اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي كالاتي :

أولاً : مضمون أسلوب المركز الاجتماعي في اختيار القيادات الإدارية : هو أن يتم اختيار القيادات الإدارية على وفق انتمائهم إلى طبقة اجتماعية معينة وبحسب العادات السائدة في كل دولة ، ولا يكون هناك اهتمام بقدرات الشخص المرشح للقيادة سوى انتمائه لتلك الطبقة ، كان تكون طبقة الأغنياء أو العلماء أو المهنيين أو يكون من الأسر ذات الحسب والنسب أو غيرها من الاعتبارات الشخصية ^(١) ، ويسمى هذا المعيار بالأرستقراطي كونه ربط هذا الأسلوب باعتبارات تتعلق بالانتماء إلى طبقة اجتماعية معينة أو للحسب والنسب ^(٢) .

إذ انتشر هذا الأسلوب منذ القدم في الإدارة الرومانية واقتصر على الوظائف القيادية بشرط اشغالها من طبقة اجتماعية معينة كأعضاء مجلس الشيوخ والمجالس المحلية والحكام الجمهوريين وأيضاً الفرسان المنتصرين في الحروب ^(٣) ، وانتشر كذلك في مصر القديمة

(١) د . محمد باهي ابو يونس ، الوجيز في أصول الإدارة العامة ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٠ ، ص ٨٤ ؛ د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، القيادة الإدارية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ١٦٠-١٦١ .

(٢) د. صبر جلبي أحمد عبد العال ، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة ، بلا طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٨ ، ص ٤٧ .

(٣) حسين عثمان محمد عثمان ، أصول الإدارة العامة ، مصدر سابق ، ص ٣٩٩ .



كالإدارة الفرعونية حيث كان اختيار قادة المناصب الهامة في الدولة من طبقة الأمراء والنبلاء بصورة أساسية أما بالنسبة لأبناء الشعب فإنهم محرومون من تولي الوظائف القيادية ^(١) .

وعرفت أيضاً طريقة اختيار القادة على وفق المركز الاجتماعي في بعض الدول الأوربية ومنها فرنسا وانكلترا قبل حركة الإصلاح الإداري وظهور الحركة النقابية فيها الذي ازداد نفوذها منذ بداية القرن العشرين ، مما دفعها للتخلي عن هذه الطريقة إلا بالنسبة لعدد قليل جداً من وظائف السلك الدبلوماسي والقضاء بحجة حاجة تلك الوظائف لخبرات وكفاءات يحتاج توفرها لقدرات مالية لا توجد إلا لدى أبناء الطبقة الثرية ^(٢) .

من ذلك يلاحظ أن قصر بعض الوظائف على فئة أو طبقة معينة دون غيرها هو أمر يتنافى مع مبادئ الديمقراطية والعدل وكذلك المساواة بين المؤهلين لتولي تلك المناصب القيادية ، كون انتماء الشخص لتلك الطبقة المرموقة لا يعني بالضرورة أنه مؤهل لتولي تلك المناصب القيادية ، والتبرير كان بسبب احتياج تلك المناصب إلى نفقات لم يتمكن عليها إلا أبناء تلك الطبقة الميسورة ، وهذا أمر مردود حالياً كون الدول عند إنشائها لتلك الوظائف تقرر لها ما تحتاجه من نفقات ، فضلاً عن الآثار الخطيرة لهذا الأسلوب كونه ينمي النظام الطبقي في الإدارة ويساعد على ظهور فواصل كبيرة بين كبار القيادات الإدارية والعاملين معهم ، ويعني ذلك الاعتراف بالإقصاء الوظيفي ^(٣) .

ثانياً : تقدير أسلوب اختيار القيادات الإدارية وفقاً للمركز الاجتماعي : يعد أسلوب اختيار القيادات الإدارية على وفق المركز الاجتماعي مفضلاً على أسلوب الاختيار المطلق لتمتعته بالميزات التالية :

١- وجود تقاليد لدى الأسر ذات الطبقة الاجتماعية المرموقة منها الاخلاص للإدارة بدرجة

(١) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جيروان النقبي ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ٢٠٨ .

(٢) خميس السيد اسماعيل ، مصدر سابق ، ص ٦٢-٦٣ ؛ د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، القيادة الإدارية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ١٦١ .

(٣) مصطفى صبحي السيد ، القيادة الإدارية في العصر الحديث ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية ، ١٩٨٠ ، ص ٢١١ .



- كبيرة وذلك من خلال إعداد افرادها إعداداً إدارياً لتولي مهام الإدارة والتفاني من أجلها ؛ ليتم اختيارهم على وفق مراكزهم الاجتماعية لتولي مهام القيادة الإدارية ^(١) .
- ٢- اتفاق هذا الأسلوب وتجاوبه مع البلاد ذات النظام الرأسمالي ، الذي يلقي أعباء التعليم على كاهل المواطنين ، هذا على خلاف الدول الاشتراكية التي فيها التعليم من الحقوق الدستورية المكتسبة للمواطنين .
- ٣- قصر أسلوب المركز الاجتماعي على اختيار بعض القيادات الإدارية من طبقة الأغنياء والعلماء لوظائف محددة كوظيفة السلك الدبلوماسي والوظائف القضائية ^(٢) .
- وعلى الرغم من وجود تلك الميزات التي يتمتع بها أسلوب الاختيار على وفق المركز الاجتماعي ، إلا انه يمتلك العديد من العيوب التي توجب عدم الأخذ به إلا في حالة الضرورة وفي الدول المتخلفة ونوجز هذه العيوب بالآتي :
- ١- عدم اتفاق أسلوب الاختيار على وفق المركز الاجتماعي مع الاتجاهات الديمقراطية الحديثة التي تتكفل بتحقيق مبدأ المساواة أمام المواطنين كافة ، ورفض حصر الوظائف القيادية الإدارية على طبقة اجتماعية معينة ^(٣) .
- ٢- يتناقض هذا الأسلوب في الاختيار مع مبادئ الإدارة الحديثة ، التي توجب أن يتولى القيادة الإدارية ذوي المؤهلات العلمية والخبرة والتخصص في مجال المنصب المراد شغله ^(٤) .
- ٣- عدم وجود مبررات ملموسة وحقيقية للأخذ بهذا الأسلوب في اختيار القادة الإداريين في وقتنا الحاضر ، وحتى الوظائف المستثناة كوظيفة السلك الدبلوماسي وذلك لتمثل هذا المعيار بالنزعة الارستقراطية والاستبدادية في الاختيار ، وابتعاده عن مبادئ الديمقراطية وبخاصة مبدأ المساواة بين المواطنين الذين تتفق ظروفهم ومكانتهم الاجتماعية والشخصية ^(٥) .

(١) د . ابراهيم عبد العزيز شيحا ، أصول الإدارة العامة (القيادة الإدارية وفن صنع القرار) ، بلا طبعة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨٥ ، ص ٣١٨ .

(٢) د . سليمان الطماوي ، مبادئ علم الإدارة العامة ، مصدر سابق ، ص ١٦٧ .

(٣) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، القيادة الإدارية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ١٦٣ .

(٤) محسن العبودي ، الاتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية ، مصدر سابق ، ص ٦٣ .

(٥) نقلاً عن : د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جبروان النقي ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ٢٠٨ .



ثالثاً : تطبيق أسلوب اختيار القيادات الإدارية على وفق المركز الاجتماعي في اختيار قادة قوى الأمن الداخلي : بالنسبة لقانون هيئة الشرطة في مصر العربية والإمارات العربية المتحدة وكذلك العراق لم يأخذ بأسلوب اختيار قادة المناصب الإدارية والأمنية على وفق المركز الاجتماعي وكذلك المشرع الدستوري في الدول محل المقارنة والعراق ، وإنما تمت الإشارة إلى مبادئ الديمقراطية الصحيحة ولاسيما المبدئين الدستوريين وهما المساواة بين كافة أفراد المجتمع وكذلك تكافؤ الفرص بين الجميع .

فقد نصّ دستور مصر العربية الصادر عام ٢٠١٤ المعدل النافذ على أن (الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة ودون محاباة أو وساطة وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب ، وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم ، وقيامهم بأداء واجباتهم...) (١) ، ونص على (التزام الدولة بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين دون تمييز) (٢) .

وكذلك نصّ دستور دولة الإمارات العربية المتحدة الصادر عام ١٩٧١ المعدل على أن (جميع الأفراد لدى القانون سواء ، ولا تمييز بين مواطني الاتحاد بسبب الأصل أو الموطن أو العقيدة الدينية أو المركز الاجتماعي) (٣) ، ونص على أن (باب الوظائف العامة مفتوح لجميع المواطنين ، على أساس المساواة بينهم في الظروف على وفق أحكام القانون ، والوظائف العامة خدمة وطنية تتناط بالقائمين بها ...) (٤) .

كذلك نص دستور جمهورية العراق عام ٢٠٠٥ النافذ على أن : (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي) (٥)

(١) المادة (١٤) من دستور مصر العربية الصادر عام ٢٠١٤ النافذ .

(٢) المادة (٩) من دستور مصر العربية الصادر عام ٢٠١٤ النافذ .

(٣) المادة (٢٥) من دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر عام ١٩٧١ النافذ .

(٤) المادة (٣٥) من دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر عام ١٩٧١ النافذ .



(١) ، ونصّ كذلك على ان (تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين ، وتكفل الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك) (٢)

ويبدو أن هذا الأسلوب لا يوجد مبرر لاستخدامه في الوقت الحاضر وذلك لعدم التزامه بالمعايير الموضوعية في الاختيار ومنها الكفاءة والتخصص وغيرها ، هذا فضلاً على منافاته لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العليا التي نصت عليه أغلب دساتير دول العالم ، ويعني مساواة الأشخاص في الحقوق والواجبات ومنها تولي الوظائف العامة .

المبحث الثاني

اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي بالأساليب الحديثة

الترقية والكفاءة في قوى الأمن الداخلي تمثل أهم الدعامات التي تقوم عليها الوظيفة الشرطوية ؛ لأن الترقية تحفز منسوبي هذا المرفق على العمل الأمني وتؤملهم بالتقدم في السلم الإداري لهذه المؤسسة ، وذلك لجمعها بين المزايا المادية والمعنوية التي تشملها الترقية ، حيث يرتفع مركز الضابط في السلم الإداري لها نتيجة لتوليهِ وظيفة أعلى من وظيفته السابقة ، فضلاً على ما ترتبه من زيادة في راتبه ، وتُعدّ كذلك من أهم وسائل شغل الوظائف العليا في المرفق الأمني كونها تغرس الحماس في نفوس منتسبي قوى الأمن الداخلي للظفر بتلك الوظائف عند توفر الكفاءة اللازمة ، فضلاً على ما تتضمنها من تحفيز لبذل أفضل ما يمتلكه منتسبو ذلك المرفق للمهام الأمنية بكفاءة وفاعلية لتطوير مستوى الوظيفة الشرطوية ، كل هذا ينعكس إيجاباً على المرفق الأمني برمته كونه يجعل المرفق الأمني يتطور بالشكل السليم .

من ذلك نلاحظ أن الترقية والكفاءة في قوى الأمن الداخلي يحققان غرضين معاً الأول يتمثل بترقية منسوبي المرفق الأمني لوظيفة أو رتبة أعلى فضلاً على زيادة في مرتبتهم ، وبالنسبة للثاني فهو نفع للإدارة كونها تضمن حسن سير المرفق الأمني بانتظام واضطراد .

وفي سبيل تقديم صورة وافية للكفاءة والترقية في مجال الوظيفة الشرطوية لا بد من تقسيم هذا المبحث على مطلبين الأول أسلوب اختيار القيادات الإدارية في قوى

(١) المادة (١٤) من دستور جمهورية العراق الصادر عام ٢٠٠٥ النافذ .

(٢) المادة (١٤) من دستور جمهورية العراق الصادر عام ٢٠٠٥ النافذ .



الأمن الداخلي على أساس الكفاءة ، والثاني نتناول فيه أسلوب اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي على وفق معيار الترقية كآلاتي :

المطلب الأول

أسلوب اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي على أساس الكفاءة

توجب المصلحة العامة بلا شك أن يعهد بوظائف قوى الأمن الداخلي إلى أكفاء لا سيما الوظائف القيادية في هذا المرفق ، وذلك باختيارهم من المختصين بالوظيفة الشرطية للنهوض بها والارتقاء إلى مستوى مسؤولياتها المرسومة ضمن السياسة العامة للدولة ، وإن إهدار مبدأ الكفاءة في اختيار القيادات الإدارية الأمنية يؤدي إلى أن يتبوأ تلك المناصب اشخاص غير مؤهلين كونهم لا يمتلكون الكفاءة اللازمة لذلك المنصب ، فضلاً على شرط توفر المؤهل الشرطي ، وإن الأصل في الوظيفة الشرطية هو اختلاف مؤهلات رجال الشرطة فيها ، وهذا الاختلاف من شأنه أن يتولى الضابط المناسب ذو الرتبة المناسبة للمنصب المعين بحسب خبرته في ذلك المنصب والكفاءة اللازمة لإشغاله بفاعلية عالية ، وللإحاطة بموضوع الكفاءة في تولي المنصب لا بد من تقسيمه على فرعين الأول نتناول فيه تعريف الكفاءة وشروطها وطرق قياسها ، أما الثاني فنخصصه لاختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي على وفق أسلوب الكفاءة

الفرع الأول

تعريف الكفاءة وشروطها وطرائق قياسها في قوى الأمن الداخلي

تقتضي المصلحة العامة للدولة بشكل عام ومصلحة الوظيفة الشرطية بشكل خاص أن يتم إسناد المناصب العليا في المرفق الأمني بطريقة التحليل لتلك المناصب على أساس الواجبات الملقاة على كل منصب والسلطات المخولة له وظروف العمل فيه حتى يمكن في النهاية تحديد المواصفات اللازمة لشغله .

والمواصفات اللازمة لمناصب قوى الأمن الداخلي بشكل عام مختلفة سواء ما تعلق منها بالمؤهل العلمي ونوع الخبرة اللازمة ومدتها ، وكذلك التدريب والكفاءة في الأداء ، كل ذلك في



النهاية الهدف منه هو أن يشغل المناصب العليا أفضل القادة الأمنيين القادرين على أداء المهام الملقاة على عاتقهم بفاعلية عالية ^(١) .

ولبيان الكفاءة في مجال الوظيفة الشرطية يتطلب منا تناول تعريف الكفاءة وبيان أهمية تقارير الكفاءة والهدف منها وتحديد شروطها وموقف التشريع العراقي والمقارن بالنسبة لتقارير الكفاءة في قوى الأمن الداخلي وكالاتي :

أولاً : تعريف الكفاءة ^(٢) : تعددت تعريفات مفهوم الكفاءة في تولي الوظائف القيادية لقوى الأمن الداخلي وانقسمت بين تعريف فقهاء القانون وفقهاء الإدارة العامة وكالاتي :

١- تعريف فقهاء القانون للكفاءة : عرفت الكفاءة تعريفات عدة منهم من عرفها بأنها " قدرة القائد في قوى الأمن الداخلي على الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة سواء كانت بشرية أم مادية واستخلاص أفضل النتائج المحققة لأهداف المرفق الأمني بصورة كاملة " ^(٣) .

وعرفت الكفاءة كذلك بأنها " المؤهلات والخبرات التي تتيح لضباط قوى الأمن الداخلي أداء ما تتطلبه الوظيفة الشرطية العليا من مهام ومسؤوليات " ^(٤) .

وعرفت الكفاءة في قوى الأمن الداخلي أيضاً بأنها " التحليل الدقيق لما يؤديه رجل الشرطة من واجبات وما يتحمله من مسؤوليات بالنسبة للوظيفة التي يشغلها ثم تقييم هذا الأداء

^(١) د . زكي محمود هاشم ، إدارة الموارد البشرية ، الطبعة الثانية ، منشورات ذات السلاسل ، الكويت ، ١٩٩٦ ، ص ٣٨٣

^(٢) تعرف الكفاءة في اللغة بأنها تعني " الكفاء ، أي النظر والمساوي ، وكافاً الجندي زميله أي مثله وسواه وصار نظيراً له ، وتكافاً الشئان ، أي تماثلاً واستويا ، ويقال تكافأت الفرص ، أي تساوت أمام كل من يريد بها بكفاءة ؛ د . صلاح الديون الهواري ، المعجم الوسيط المدرسي ، بلا طبعة ، مكتبة الهلال للطباعة والنشر ، بيروت ، ٢٠١٠ ، ص ١٤٢١ .

وتعرف الكفاءة في العمل لغة بأنها " القدرة على أدائه وحسن تصريفه كما يادونه المحترفين له " ؛ ابراهيم مصطفى واخرون ، المعجم الوسيط ، الجزء الأول ، دار الدعوة ، استانبول ، دون سنة نشر ، ص ٧٩١ .

^(٣) فهد رزق الله سالم ، مدى كفاءة القيادات الميدانية في رفع مستوى أداء الأفراد بحرس الحدود ، رسالة ماجستير ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، ٢٠٠٣ ، ص ٨٩ .

^(٤) د . صدام حسين ياسين العبيدي ، الفساد الاداري والمالي (اسبابه - صورته - اثره - علاجه - من منظور إسلامي) ، الطبعة الأولى ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٨ ، ص ٦٨ .



تقييماً موضوعياً على وفق نظام وافٍ يكفل تسجيل عمل كل فرد ووزنه بمقياس دقيق عادل بحيث يكون التقرير في النهاية مثلاً حقيقياً لكفاءة رجل الشرطة خلال مدة زمنية محددة " (١) .

ويبدو أن هناك مجموعة من الصفات الذاتية في رجل الشرطة والمكونة من عناصر متعددة منها ما يتصل بالكفاءة الفنية وآخر بالكفاءة الإدارية في الوظيفة الشرطية ومنها أيضاً ما يتصل بالذكاء والنشاط وحسن الاستعداد والإقبال على تولي المنصب والعناية به ومنها ما يتصل بحسن السيرة والسلوك إلى غير ذلك من العناصر التي تتجمع من ماضي المرشح لمنصب معين وتاريخه الوظيفي ، وان توفر ذلك فإنه كفيل بأن يؤهل ضابط الشرطة إلى تولي المهام الأمنية بكفاءة عالية .

ويمكن اقتراح تعريف للكفاءة في قوى الأمن الداخلي على وفق القانون بأنها " النظام الذي يكفل مبدأ المساواة بين ضباط قوى الأمن الداخلي في توليهم للوظائف العليا في المرفق الأمني وبالإمكان الاحتفاظ بتلك المناصب والترقية لأعلى منها على أساس توفر الكفاءة وحدها ودون غيرها " ، ويبدو لنا أن توفر الكفاءة وتطويرها أو الاستمرار بها على أقل تقدير كفيل بحد ذاته أن يحقق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين ضباط قوى الأمن الداخلي ، ويضمن أيضاً استمرارية تقديم المرفق الأمني لمهامه بأفضل ما يمكن ، بسبب اشتراط توفر الكفاءة في ضباط المؤسسة الأمنية والاستمرار بها .

٢- تعريف فقهاء علم الإدارة العامة للكفاءة : وردت عدة تعريفات في علم الإدارة للكفاءة فمنهم من عرفها بأنها " وضع الشخص المناسب في المكان المناسب " (٢) ، انتقد هذا التعريف كونه لا توجد شروط أو معايير عامة للحكم على أن هذا الضابط مناسب لمنصب أعلى في الوظيفة الشرطية لأن لكل منصب في تلك الوظيفة شروط خاصة يجب توفرها في مَنْ يشغل ذلك المنصب وهي بلا شك أي (الشروط) مختلفة من منصب لآخر في الوظيفة

(١) محمد أنس قاسم جعفر ، نظم الترقية في الوظيفة العامة ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٣ ، ص ١٨٢-١٨٣ .

(٢) د . مصطفى محمود عفيفي ، مبادئ وأصول الإدارة العامة - دراسة نظرية وتطبيقية لتنظيم الإدارة ومشكلاتها في دولة الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، بلا دار للنشر ، ١٩٩٠ ، ص ١٣٠ .



الشرطوية ، كون الجدارة لا تعني فقط اختيار الأصلح والأكفأ بل تعني أيضاً وضعه في المكان المناسب لمؤهلاته ^(١) .

وعرفت كذلك بأنها " اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي على أساس الصلاحية والكفاءة وليس على أساس المحاباة السياسية أو الاجتماعية أو العرقية أو الشخصية " ^(٢) وعرفت الكفاءة أيضاً بأنها " قدرة رأس الهرم في المؤسسة الأمنية على الافادة من المعلومات والنظريات والعلوم الإدارية في المجال الأمني ، واختيار المناسب لها مع المواقف والمهام الأمنية المختلفة ، لغرض نجاح المرفق الأمني في تحقيق أهدافه المرسومة " ^(٣) .

وعلى ضوء ما تقدم يمكننا اقتراح تعريف للكفاءة في علم الإدارة بأنها " مجموعة من الصفات والمهارات الإدارية والمهنية التي يتصف بها ضباط قوى الأمن الداخلي التي يُمكن تتميتها بالمزيد من التعليم والتدريب " .

ثانياً : أهمية تقارير الكفاءة والهدف منها : لتقدير الكفاءة في قوى الأمن الداخلي أهمية كبيرة تبرز من حيث أنها الأداة الرئيسة لقياس كفاءة رجال الشرطة وهي المعين الأساس للإدارة العليا لاحتوائها على المعلومات الوفيرة والدورية لأداء ضباط قوى الأمن الداخلي ، ولبیان هذه الأهمية والهدف منها نتناولها بالآتي :

أ- أهمية تقارير الكفاءة في قوى الأمن الداخلي : الوظائف الشرطوية بشكل عام ، ولا سيما العليا منها ، هي تكليف يفرض على شاغلها القيام بواجباته الأمنية تحت الإشراف المباشر لرأس الهرم يراقب ويحاسب حسن أداء القائمين على تلك الوظائف للمهام الملقاة على عاتقهم ^(٤) . والكفاءة مصطلح يرادفه عدة مصطلحات أو تسميات منها الكفاية ، تقييم الكفاية ، تقييم الأداء ،

^(١) جمال محمد معاطي موافي ، أحكام التعيين والترقية في الوظيفة العامة ، الطبعة الأولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٧ ، ص ٤١ .

^(٢) د . محمد عبد الرحمن الدسوقي ، شغل الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص ٥٣ .

^(٣) د . أحمد يوسف دودين ، أساسيات التنمية الإدارية والاقتصادية في الوطن العربية ، الطبعة الأولى ، الأكاديميون للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٤ ، ص ١٦ .

^(٤) د . محمد سعيد حسين أمين ، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ١٠ .



تقرير الأداء ، تقارير الكفاءة ، قياس الأداء ، قياس الكفاءة ، التقرير السنوي وما إلى ذلك ^(١) ، والكفاءة في مجال الوظيفة الشرطية فوائد عدة نلخصها بما يأتي :

١- من شأن تقارير الكفاءة أن تساعد على تنمية قدرات منسوبي قوى الأمن الداخلي ، الذي يترتب عليها تطوير العمل الإداري والأمني ، وإعلاء شأن الوظيفة الشرطية لتقدم أفضل الخدمات الإدارية والأمنية للمجتمع ^(٢) .

٢- تحظى تقارير الكفاءة بأهمية خاصة ، لما لها من آثار قانونية بعيدة المدى في نطاق الترقية بشقيها (الرتبة والوظيفية) في المجال الأمني ، ولها دور أيضاً في الاستمرار بالوظيفة الشرطية ^(٣) .

٣- تقارير الكفاءة تؤدي إلى الحصول على أداء أفضل من القائمين على الوظيفة الشرطية لتحقيق أهداف المرفق الأمني ، من خلال تقييم تلك الأعمال ، وإتاحة المجال أمام وضع الخطط الأمنية ، ومتابعتها وقياس أداء القائمين بها .

٤- من شأنها أن تشجع وتعزز التواصل بين الرئيس والمروءوس ، من خلال إتاحة الفرصة لرجل الشرطة للاطلاع على مستوى أدائهم ، والغرض من ذلك تعزيز جوانب القوة وتجنب نقاط الضعف ، وذلك لتحسين أداء رجل الشرطة من خلال النصيح والإرشاد الذي يقدمه الرؤوساء .

٥- من شأنها أن تدفع رجل الشرطة إلى بذل أقصى جهد ممكن في المهام الموكلة إليه ، ومن جانب آخر تفرض على القائد الإداري الأمني متابعة منسوبيه بطريقة مستمرة ، لأن تلك التقارير تتطلب متابعة مستمرة ليبقى القائد على اتصال مع منسوبيه ^(٤) .

(١) نقلاً عن : وليد سعود القاضي ، ترقية الموظف العام ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ٢٠١٢ ، ص ١٩٢ .

(٢) د . علي عبد الفتاح محمد خليل ، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ٢٥٤ .

(٣) د . أحمد أبو السعود محمد ، الاتجاهات الحديثة لقياس وتقويم أداء الموظفين ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٤-٢٥ .

(٤) وليد سعود القاضي ، مصدر سابق ، ص ١٩٦ .



ويبدو لنا فضلاً على أهمية الكفاءة المذكورة سابقاً أن لها دوراً في تشجيع منتسبي قوى الأمن الداخلي ، وخلق نوع من التنافس بينهم ، ولها دور أيضاً في تطور الأداء الأمني وتنمية قدرات منتسبي هذه الوظيفة ، ويتم بناءً على تقارير الكفاءة أيضاً تطوير المؤسسات الأمنية وتقديم أفضل الخدمات عن طريق تحديد الاحتياجات التدريبية في المجال الإداري والأمني على وفق مناهج علمية وأمنية محكمة وتتسم بالموضوعية .

ب- الهدف من تقارير الكفاءة في قوى الأمن الداخلي : تعددت الأهداف من وراء وضع تقارير الكفاءة في قوى الأمن الداخلي التي نوردتها بالآتي :

١- تهدف إلى الاستمرار في الرقابة والإشراف من الرئيس المباشر التي على ضوئها يستمر التوجيه إلى منسوبي الوظيفة الشرطوية بصورة دائمة وعلى ضوء ذلك يتم وضع تقارير الكفاءة من الرئيس المباشر وتحدد أيضاً قدرة الأخير وكفاءته بحسب قدرته على الإشراف والتوجيه .

٢- تهدف للنهوض بمستوى الخدمات التي تقدمها الوظيفة الشرطوية ، عن طريق كشف قدرات منسوبي هذه الوظيفة وتحديد احتياجاتهم من الإشراف والتدريب ، وبالنسبة لأصحاب القدرات الكامنة والطموح تهيئة الفرصة لهم للتقدم لغرض الاستفادة من قدراتهم عن طريق اسنادهم لوظائف يصلحون لقيادتها ^(١) .

٣- تهدف إلى تنمية قدرة التحليل لدى الرئيس الإداري عن طريق تحديده للمواقف والأشخاص والحالات قبل أن يتخذ قراراً بشأنها ، وهذا بدوره ينمي قدرته على وضع تقرير مسبب عن كفاءة منسوبي الوظيفة الشرطوية .

٤- تهدف تقارير الكفاءة إلى ضمان الجودة في أداء مهام الوظيفة الشرطوية ، وتتخذ أساساً لأغراض شغل مناصب هذه الوظيفة وكذلك إجراء الترقية .

٥- من شأنها أن تضع مختلف أنواع المقاييس لمستوى إنجاز المهام الأمنية المطلوبة وهذا الاختلاف سببه طبيعة الوظيفة الشرطوية ، والمهام الملقاة على مختلف مفاصل تلك الوزارة ^(٢) .

ثالثاً : شروط الكفاءة وموقف التشريع العراقي والمقارن بالنسبة لتقارير الكفاءة في قوى الأمن

(١) محمد أنس قاسم جعفر ، نظم الترقية في الوظيفة العامة ، مصدر سابق ، ص ١٨٤-١٨٥ .

(٢) د . محمد سعيد حسين أمين ، مصدر سابق ، ص ١٥-١٦ .



الداخلي : لنظام قياس الكفاءة أهمية كبيرة بالنسبة للوظيفة الشرطوية ؛ لأنه يقف على صلاحية منسوبي هذه الوظيفة ، وتبين مدى قدرتهم على القيام بالمهام الملقاة على عاتقهم ، وموقف التشريعات المقارنة منه كالآتي :

أ- **شروط الكفاءة :** تعددت الشروط اللازم اعتمادها في اختيار القادة الإداريين في قوى الأمن الداخلي على أساس الكفاءة وهذه الشروط حظيت بإجماع فقهاء القانون والإدارة وتفاوتت أهميتها تبعاً لطبيعة المنصب الأمني^(١) ، وأهمها ما يأتي :

١- **المهارة :** تظهر المهارة لدى القائد الأمني عند ربطه لقدراته العقلية مع البدنية لرفع مستوى أداء الوظيفة الشرطوية ، والمهارات أنواع منها (الذاتية ، والفنية ، والإنسانية) وتتمثل المهارة الذاتية أو الشخصية بالصفات الخاصة ببناء الشخصية للقائد الإداري والأمني ، فهي تعني القدرة على التحمل والحيوية والنشاط والمرتبطة أيضاً بالصحة الجيدة ، فضلاً على ذلك يجب أن يتوافر إلى جانبها القدرة العقلية والمتمثلة بالذكاء ، لارتباط الذكاء بالنجاح في القيادة^(٢) .

وبالنسبة للمهارة الفنية فيقصد بها المعرفة المتخصصة في فرع من أفرع العلم ويكتسب هذا النوع من المهارة بطريقتين : الأولى هي الدراسة أما الثانية فتتمثل بالخبرة والتدريب وهي المساعد الأكبر في عملية بناء الكفاءات^(٣) ، أما المهارة الإنسانية فيقصد بها مدى القدرة على التعامل مع الآخرين بالقدر الذي يكسب تعاونهم وتحفيزهم على القيام بالمهام الأمنية وتحقيق أهداف المرفق الأمني^(٤) .

٢- **القدرة على التواصل الجيد :** وذلك من خلال الاستماع للآخرين والتأثير فيهم ، وهذا ما يتطلب المهارة الاجتماعية ، التي تتميز بضرورة أن يكون الاتصال موجهاً نحو تحقيق أهداف المرفق الأمني وأن يكون متناسقاً ، والمعلومات فيه واضحة وقابلة للحفظ ، وتتطلب كذلك شروطاً جديدة للكفاءة منها القدرة على التواصل باستخدام اللغة

(١) د . صالح عودة سعيد ، إدارة الافراد ، بلا طبعة ، دون دار للنشر ، طرابلس ، ١٩٩٤ ، ص ١٥٥-١٥٧ .

(٢) د . محسن العبودي ، الاتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية ، مصدر سابق ، ص ٩١ .

(٣) نقلاً عن : رعد عبود كريم ، الاختيار على أساس الكفاءة بتولي المناصب الإدارية واثره في حقوق الإنسان ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة ديالى ، ٢٠٢١ ، ص ٢٦ .

(٤) العميد . جمال الدين عبد العال ، مصدر سابق ، ص ١٠٩ .



الانكليزية ، وحسن استعمال الحاسوب ^(١) .

٣- **المستوى العلمي** : الكثير من وظائف قوى الأمن الداخلي تستوجب توافر مستوى علمي معين

من أجل شغلها وهذا الأخير يعتمد على طبيعة المهام الأمنية المخولة لذلك المنصب ^(٢) .

٤- **الخبرات السابقة** : تعد الخبرات السابقة من الشروط المهمة في تولي المناصب القيادية

والإدارية العليا في قوى الأمن الداخلي والمعتمدة أساساً على الكفاءة التي توفر للوزارة الوقت

والجهد والكلفة المالية التي تصرف لأغراض التدريب والإعداد للكوادر القيادية لرفع كفاءتهم

، إذ إن هذه الحاجة تنعدم عند توفر الخبرة السابقة المتكونة من خلال التدرج في الوظيفة

الشرطية التي تمكنه من القيام بالمهام الأمنية المتخصصة بإتقان وكفاءة وسهولة ^(٣) .

وقد اعتمد المشرع العراقي شرط الخبرة السابقة أساساً لتولي الوظائف القيادية في قوى

الأمن الداخلي ، إذ أشار قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ المعدل إلى أن

(لوكيل الوزارة معاون لا تقل رتبته عن لواء من ذوي الخبرة والكفاءة ومن

خريجي كلية الشرطة أو الكلية العسكرية ...) ^(٤) .

ومن جانبنا مع توجه المشرع عند اشتراطه للخبرة والكفاءة لكن نسجل عليه انتقاد زج

خريجي الكلية العسكرية في المهام الأمنية العليا لقوى الأمن الداخلي ، في حين أن خبرات

خريجي تلك الكلية مختلفة تماماً عن المهام الأمنية العليا للمرفق الأمني ، فضلاً عن اختلاف

أهداف المرفق التابع إليه كلاً منهما في تحقيقه لجانب من السياسة العامة للدولة ، ولا سيما انه

لدى وزارة الداخلية ضباط أكفاء وأصحاب اختصاصات علمية مختلفة ومتدرجين في مختلف

مفاصل قوى الأمن الداخلي ، ومنهم من تخرج من المعهد العالي للتطوير الأمني والإداري .

لهذا نقترح على المشرع تعديل هذه الفقرة من المادة من خلال حذف خريجي الكلية

العسكرية ، والابقاء على خريجي كلية الشرطة لأنهم الأصل الذي يرفد وزارة الداخلية بضباط

اختصاص في المجال الأمني فضلاً على الكفاءات العلمية التي يرفدها المعهد العالي للتطوير

(١) د . صالح عودة سعيد ، مصدر سابق ، ص ١٥٦ .

(٢) د . محمد باهي أبو يونس ، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري والإسلامي ،

بلا طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٠ ، ص ٦٧ .

(٣) د . صالح عودة سعيد ، مصدر سابق ، ص ١٥٥ .

(٤) المادة (٦) الفقرة (ثالثاً) من قانون وزارة الداخلية رقم ٢٠ لسنة ٢٠١٦ المعدل .



الأمني والإداري بمختلف الاختصاصات ، وذلك لتصبح الفقرة بعد التعديل بالآتي (... من خريجي كلية الشرطة أو المعهد العالي للتطوير الأمني والإداري ...) .

ب- موقف التشريع العراقي والمقارن بالنسبة لتقارير الكفاءة في قوى الأمن الداخلي : تناولت تشريعات الدول المقارنة تقارير الكفاءة في صلب قوانين والتي نوردتها بالآتي :

إذ نص قانون هيئة الشرطة المصري رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل على ان (ينشأ لكل ضابط ملفان يودع بأحدهما مسوغات تعيينه والبيانات والملاحظات والمعلومات الخاصة به المتعلقة بأعمال وظيفته ويودع بالثاني التقارير السنوية السرية المقدمة عنه وكل ما يثبت جديته ...) ^(١) ، كذلك نص على أنه (تعد التقارير السنوية السرية للضابط حتى رتبة عقيد بحسب الأوضاع التي يعينه وزير الداخلية بقرار يصدره بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للشرطة وتكون التقارير عن كل سنة ميلادية وتوضع خلال شهري يناير وفبراير من السنة التالية ، ويكون تقرير كفاءة الضابط بمرتبة ممتاز وجيد ومتوسط ودون المتوسط وضعيف) ^(٢) ، كذلك نص ذات القانون على أن (يُعلم الضابط الذي قدرة كفايته بتقدير دون المتوسط أو ضعيف بأوجه الضعف في مستوى أدائه لعمله ، ويُعلم الضابط بما يرد في التقرير من ملاحظات تسيء إليه ويجوز له أن يتظلم من هذا التقرير إلى المجلس الأعلى للشرطة خلال شهر من تاريخ اعلانه به ، على أن يفصل في التظلم خلال شهر من تاريخ تقديمه ، ويكون قرار المجلس نهائياً ؛ ويجوز للمجلس إعادة النظر في أي تقرير سري سنوي وتعديله فاذا كان التعديل يسيء إلى الضابط وجب إعلامه به ويحق له التظلم من هذا التعديل ، ولا يُعدّ التقرير نهائياً إلا بعد إنقضاء ميعاد التظلم أو البت به) ^(٣) ، ونص أيضاً على أن (الضابط الذي قدم عنه تقرير سنوي واحد بتقدير ضعيف أو تقريران متتاليات بتقدير دون المتوسط توجّل العلاوة الدورية المستحقة له في السنة التالية لتلك المقدم عنها التقرير ، كما لا تجوز ترقيته خلال تلك السنة ، فإذا حصل في السنة التالية مباشرة على تقريره بتقدير جيد منحت له العلاوة المؤجلة بدون أثر رجعي ، أما إذا كان التقرير عن السنة التالية مباشرة بتقدير ضعيف أو دون

(١) المادة (١٢) من قانون هيئة الشرطة المصرية رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل .

(٢) المادة (١٣) من قانون هيئة الشرطة المصرية رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل .

(٣) المادة (١٤) من قانون هيئة الشرطة المصرية رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل .



المتوسط حرم ايضاً من العلاوة الدورية المستحقة له في السنة التالية لتلك المقدم عنها التقرير كما لا يجوز ترقيته خلال تلك السنة (١) ، كذلك نص على أن (الضابط الذي يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بتقدير ضعيف أو تقريران متتاليان دون المتوسط وثالث بتقدير ضعيف ، أو أربعة تقارير متتالية بتقدير دون المتوسط يحال إلى المجلس الأعلى للشرطة لفحص حالته ، فإذا تبين صلاحيته لإسناد نوع آخر من العمل إليه قرر نقله إلى هذا العمل وله أن يمنحه فرصة أخرى أو يقرر نقله إلى وظيفة مدنية أو فصله من الخدمة ، وفي جميع الأحوال إذا كان التقرير التالي مباشرة عن الضابط بتقدير ضعيف أو دون المتوسط فصل من الخدمة من اليوم التالي لاعتبار التقرير نهائياً مع حفظ حقه في المعاش أو المكافأة (٢) .

فضلاً على ذلك فقد نصّ ذات القانون على أن (الضابط الذي تأخرت أقدميته بسبب تخطيه طبقاً للمادتين (١٥ و ١٧) من هذا القانون يجوز رد أقدميته إلى التاريخ الذي كانت تتم فيه الترقية لو لم يحدث التخطي إذا كان التقريران المقدمان عنه مرة كل ستة أشهر عن السنة التالية لترقيته إلى الرتبة التي سبق تخطيه عند الترقية إليها بدرجة لا تقل عن جيد ، ولا ينتفع الضابط بهذا الحكم إلا لمرة واحدة خلال مدة خدمته (٣) .

أما بالنسبة لقانون قوة الشرطة والأمن الإماراتي رقم (١٢) لسنة ١٩٧٦ المعدل فإنه نص بالنسبة للتقارير السنوية السرية على التالي (يتم تقويم الاداء الوظيفي في كل سنة لمنتسبي القوة ويصدر قرار من الوزير بوضع طريقة تنظيمه والاجراءات الخاصة بإعدادة والتنظم منه ويبلغ منتسب القوة بتقييم ادائه الوظيفي السنوي (٤) ، ونص كذلك على أنه (أ- ينقل كل ضابط أو صف ضابط يكون تقريره السنوي السري بدرجة ضعيف لعامين متتاليين للعمل تحت امرة رئيس آخر ويلفت نظره إلى نواحي ضعفه بكتاب يتضمن توجيهاً كافياً لتحسين حالته ؛

(١) المادة (١٥) من قانون هيئة الشرطة المصرية رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل .

(٢) المادة (١٦) من قانون هيئة الشرطة المصرية رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل .

(٣) المادة (١٨) من قانون هيئة الشرطة المصرية رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل .

(٤) المادة (٥١) من قانون قوة الشرطة والامن رقم (١٢) لسنة ١٩٧٦ المعدل .



ب- إذا تكرر ذكر مثل ذلك التقرير مرة ثالثة يعرض أمره على الوزير أو من يفوضه في ذلك (١) .

أما بالنسبة لقانون خدمة وتقاعد قوى الأمن الداخلي في العراق رقم (١٨) لسنة ٢٠١١ المعدل فإنه نصّ على تقارير الكفاءة بالآتي (أولاً : للوزير إحالة الضابط على قائمة نصف الراتب إستناداً إلى التقارير المرفوعة بحقه من أمره بالتسلسل في إحدى الحالتين الآتيتين : أ - عدم كفاءة ؛ ب- عدم التقيد بآداب وضوابط الخدمة ، ثانياً : لا يجوز بقاء الضابط في قائمة نصف الراتب أكثر من (١) سنة واحدة وتحتّم إحالته إلى التقاعد عند انتهاء هذه المدة في حالة عدم رفع العقوبة ؛ ثالثاً : يستحق الضابط المحال على قائمة نصف الراتب ، نصف راتبه في الخدمة ؛ رابعاً : إذا أُحيل الضابط إلى قائمة نصف الراتب تطرح مدة بقائه فيها من قدمه في المرة الأولى وضعفها في المرة الثانية ويحال إلى التقاعد في المرة الثالثة ؛ خامساً : يبقى الضابط المحال على قائمة نصف الراتب بالخدمة خاضعاً لأحكام القوانين والأنظمة والتعليمات والأوامر الخاصة بقوى الأمن الداخلي ؛ سادساً : للوزير رفع العقوبة عن الضابط بناء على تقارير مرفوعة من أمري الضابط خلال مدة إحالته إلى قائمة نصف الراتب تتضمن حسن كفاءته والتزامه بآداب الخدمة وضوابطها (٢) .

ويبدو من تناولنا للتشريع العراقي والمقارن أنهما لم يضعوا الضوابط التي على أساسها يتم تقدير الكفاءة لمنسوبي الوظيفة الشرطية إذ يتم التقدير على وفق الرأي الشخصي لأمر الضبط الأعلى وهذا الأخير لا يتقيد بأي ضوابط للتقدير على الرغم مما للقياس من أهمية كبيرة في رفع كفاءة تلك الوظيفة ولاسيما في مجال الترقية وإسناد المناصب الإدارية والأمنية وذلك لوضعها الشخص المناسب في المكان المناسب ؛ وكونها بحسب رأي أغلب الفقهاء ونحن نؤيدهم بأنها منجم ذهب تزود القائمين على تلك الوظيفة بالمعلومات الصحيحة التي تفيد في رسم سياسة المرفق الأمني وتنفيذها شرط أن يكون ذلك التقييم موضوعياً ومعتمداً فقط على الكفاءة و الصلاحية .

(١) المادة (٥٢) من قانون قوة الشرطة والامن رقم (١٢) لسنة ١٩٧٦ المعدل .

(٢) المادة (١٦) من قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١ المعدل



الفرع الثاني

أنواع اختيار القادة الإداريين في قوى الأمن الداخلي على وفق معيار الكفاءة

اعتماد أسلوب الجدارة أساساً في المفاضلة والتقييم لاختيار صفوة ضباط قوى الأمن الداخلي القادرين على القيام بأعباء القيادة الإدارية والأمنية فيه ، وإن اعتماد هذه المعيار في الاختيار يتفق مع متطلبات الإدارة الأمنية في العصر الحديث .

ولا شك أن هذا الأسلوب في اختيار قادة قوى الأمن الداخلي يعد الأفضل والأصدق للاختيار ، بسبب اعتماده على الجدارة والاستحقاق وهذا ما يوفر للوزارة القيادة القادرة على تحقيق أهداف المرفق الأمني فضلاً على ما يحققه من العدالة والمساواة بينهم ^(١) ، ولبيان أنواع أساليب الاختيار على أساس الكفاءة نتناوله بالآتي :

أولاً : أسلوب الكفاءة كأساس لاختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي عن التعيين :

يعتمد أسلوب الكفاءة في اختيار القادة الإداريين عند التعيين على المسابقات العامة التي من شأنها أن تكشف عن صلاحية بعض المتقدمين لتولي الوظائف القيادية التي في ظلها يمر المرشحون في ثلاثة امتحانات مختلفة ، الأولى هي الامتحانات ذات الإجابة القصيرة وبعد اجتياز ذلك الامتحان يمرون بالمرحلة الثانية المتمثلة بالامتحانات الشخصية التي تعرف بامتحانات ذات الإجابة الحرة التي تكشف عن إلمام المرشحين بالمعلومات العامة والمسائل الجوهرية التي من شأنها أن تشغل بال الرأي العام ، ومن ثم تبدأ المرحلة الأخيرة والمتمثلة بالمقابلات الشخصية التي تهدف للكشف عن البناء العام لشخصية المرشحين ومدى استعدادهم لتولي الوظيفة القيادية ^(٢) .

ولنجاح هذا الأسلوب في اختيار القادة الإداريين يتوجب الأمر أن تتولى التعيين جهة محايدة ومستقلة تمام الاستقلال عن جهة الإدارة ، ويشترط فيها النزاهة والاستقلال لتتمكن من الإشراف على الاختبارات والامتحانات التي تجريها المسابقة لاختيار قادة إداريين ، ومن أمثلة ذلك تتولى إجراءات المسابقة في فرنسا المدرسة

(١) العميد . جمال الدين عبد العال ، مصدر سابق ، ص ١٧١ .

(٢) خميس السيد اسماعيل ، مصدر سابق ، ص ٦٦-٦٧ .



الوطنية للإدارة منذ إنشائها عام ١٩٤٥ م وحتى الآن ، ويتم القبول فيها بعد إجراء مسابقتين الأولى للخريجين الجدد من الجامعات الفرنسية أما الثانية فتكون لمختلف موظفي الدولة بناءً على شروط خاصة ، إذ تقوم هذه المدرسة باختيار القادة الإداريين بعد اجتيازهم بنجاح ليتولوا مختلف الوظائف العليا في وزارة الدولة المختلفة ^(١) .

ونحن بدورنا نرى أن أسلوب المسابقة لا يصلح في اختيار قادة المرفق الأمني من الخارج ، وأن الوصول إلى معيار علمي موضوعي يعتمد عليه في اختيار القادة الأمنيين على أساس الجدارة الذي يعني أساساً توفر الصفات والقدرات القيادية ، وللوصول إلى معيار الكفاءة في الاختيار يتطلب منا الأمر أن نستبعد من نطاق البحث والذي هو الأصل العام أسلوب التعيين في اختيار القيادات الإدارية والأمنية وقد يعتمد على شيء منه في اختيار المرشحين للانتساب إلى قوى الأمن الداخلي ولاسيما القبول في كلية الشرطة والمعهد العالي للتطوير الأمني والإداري والمعتمدين في القبول على أسلوب المسابقة في الاختيار ، ونعني بالاستثناء من الأصل العام هو الاختيار إلى المناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي من خارج المرفق الأمني وذلك للأسباب الآتية :

- ١- يذهب البعض إلى أن الاختيار من الخارج يحقق عدم انغلاق المرفق وانفتاحه على المجتمع وخبراته ، هذا لا يتفق والأهمية التي تتحقق عند الاختيار من الداخل ؛ لأنه بإمكان المرفق الانفتاح على المجتمع وخبراته عن طريق المتابعة المستمرة للتجارب الإدارية الناجحة وكذلك عقد مختلف المؤتمرات للانفتاح داخلياً ودولياً ومتابعة نتائج المؤتمرات والبحوث العلمية وتنمية وتدريب القادة لرفع كفاءتهم القيادية ^(٢) .
- ٢- التخصص في المجال الأمني يدفع الفرد للاختراع والابتكار ، وكذلك يؤدي إلى الإرتقاء في المستوى الذهني والفكري ، إذ يتيح الفرصة للمتخصص في ذلك المجال التعمق في البحث والتنقيب في سبيل التطور والتقدم في المجال الأمني ^(٣) .

(١) للمزيد ينظر : أحمد حمود سالم المعاينة ، مصدر سابق ، ص ٢١٣ وما بعدها .

(٢) د . أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة ، الطبعة الخامسة ، دار المعارف للنشر والتوزيع القاهرة ، ١٩٨١ ، ص ١٩٥ وما بعدها .

(٣) د . حمديّة زهران وآخرون ، أصول الاقتصاد ، بلا طبعة ، مكتبة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٨٢ ، ص ٥٧ .



٣- إن الغالب في اختيار القادة لمختلف مؤسسات الدولة هو الاختيار من داخلها وإن الاختيار من الخارج هو أسلوب نادر الحدوث ، ومن شأنه أن يسبب الاحباط واليأس لدى كفاءات المرفق الأمني ويقتل روح المنافسة وبذل العطاء واي محاولة للتفوق .

٤- التخصص الدقيق في مختلف فروع المعرفة ولا سيما التخصص في المجال الأمني الذي أصبح سمة أساسية من سمات العصر يوجب الاختيار من داخل المرفق الأمني ، كون الممارسة الفعلية لسنوات داخل المرفق الأمني تكسب الخبرة والمعرفة المتعمقة في هذا المجال ، وتسمى بالمهارة الفنية المتخصصة في المجال الأمني التي من الواجب توافرها في قادة الوزارة .

٥- يذهب البعض إلى أن الاختيار من خارج المرفق يفسح المجال لوصول خبرات متنوعة غير متوفرة في المرفق الأمني ، هذا ما يثير تساؤلات منها ما هي الخبرات التي يحتاجها المرفق ؟ وهل تتفق مع نشأته وأهدافه المرسومة ؟ فإذا كانت الإجابة بالإيجاب فإن الأولى بهذه الخبرات الوصول للقيادة بذات المرفق التي تعمل فيه للحصول على أكبر استفادة ممكنة ، أما إذا كانت الإجابة بالنفي فمن الممكن إدخال هذه الخبرات في نطاق الأجهزة الاستشارية للقيادة ولا يعني وضعها في المناصب القيادية (١) .

بالنسبة لجهاز الشرطة والأمن في جمهورية مصر العربية وكذلك في دولة الإمارات العربية المتحدة لم يأخذ بأسلوب اختيار القادة الإداريين والأمنيين بالتعيين على أساس المسابقة العامة ، وذلك لاعتمادها على ضباط الشرطة ، إذ يلاحظ عدم تقلد المناصب القيادية في جهاز الشرطة والأمن وقصر حق التعيين فيها فقط على ضباط الشرطة الذين تخرجوا من أكاديمية الشرطة في البلدين ، وعدم السماح لخريجي الكليات المدنية بالتعيين في المناصب القيادية في جهاز الشرطة وذلك للطبيعة الخاصة بجهاز الشرطة والأمن في البلدين (٢) ، وأكد ذلك قانون هيئة الشرطة المصري رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل بنصه على أنه (فيما عدا الإدارة

(١) نقلاً عن : العميد . جمال الدين عبد العال ، مصدر سابق ، ص ١٧٢-١٧٣ .

(٢) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جيروان النقبي ، القيادة الإدارية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ٢٢٣ .



العامة لشؤون العاملين المدنيين ، لا يعين في الوظائف المبينة في الفقرة الأولى من المادة (٨)
(١) إلا من ضباط الشرطة ... (٢) .

اتجه المشرع العراقي إتجاهاً مغايراً لما سارت عليه التشريعات المقارنة إذ نص في قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ على أن (يرأس المديريات المنصوص عليها في المادة (٩) (٣) من القانون ضابط لا تقل رتبته عن عميد في الدوائر العسكرية أو موظف بعنوان مدير عام في الدوائر المدنية حاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل ومن ذوي الخبرة والاختصاص في مجال عمله وله خدمة لا تقل عن (١٥) خمس عشرة سنة في الدائرة) (٤) .

وبدورنا ننقد اتجاه المشرع العراقي بزجه للوظائف المدنية البحتة بتولي المناصب العليا في الوزارة ، كون الطبيعة القانونية لقوى الأمن الداخلي حالياً يمكن الاصطلاح عليها بأنها ذات

(١) حيث نصت المادة (٨) من قانون هيئة الشرطة المصرية رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل على أنه (يعين مساعدو أول ومساعدو وزير الداخلية ورؤساء القطاعات ونوابهم ورؤساء المصالح والادارات العامة بقرار من رئيس الجمهورية ، وتعتبر كليات أكاديمية الشرطة ومركز البحوث بها ومديريات الامن في المحافظات مصالح ويمارس مديروها اختصاصات رئيس المصلحة ...)
(٢) ينظر نصت المادة (٩) من قانون هيئة الشرطة المصرية رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل
(٣) نصت المادة (٩) من قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ المعدل : تتكون الوزارة من التشكيلات الآتية :

أولاً : التشكيلات المرتبطة بالوزير مباشرة : أ - الدائرة القانونية ، ب - مديرية التخطيط والمتابعة ، ج - مديرية أمن العاملين [الأفراد] ، د - مديرية العقود ، هـ - قسم الرقابة والتدقيق الداخلي ، و - قسم الإعلام ، ز - قسم التعاون العربي والدولي ، ح - مكتب الوزير ، ط - فرقة التدخل السريع
ثانياً : التشكيلات المرتبطة بوكيل الوزارة للشؤون الإدارية والمالية : أ - مديرية إدارة الموارد البشرية ، ب - مديرية الشؤون المالية ، ج - مديرية التدريب والتأهيل ، د - مديرية البنى التحتية ، هـ - مديرية الاتصالات والنظم والمعلوماتية ، و - مديرية الأحوال المدنية والجوازات والاقامة .
ثالثاً : التشكيلات المرتبطة بوكيل الوزارة لشؤون الشرطة : أ - مديرية الشؤون الجنائية والحركات ، ب - مديرية المرور ، ج - مديرية شرطة المحافظات والمنشآت ، د - مديرية حماية المنشآت والشخصيات في بغداد .

رابعاً : التشكيلات المرتبطة بوكيل الوزارة لشؤون الاستخبارات والتحقيقات الاتحادية : أ - مديرية مكافحة الجريمة المنظمة ، ب - مديرية الاستخبارات ومكافحة الارهاب ، ج - مديرية التقنيات والمعلوماتية .

خامساً : التشكيلات المرتبطة بوكيل الوزارة لشؤون الأمن الاتحادي : أ - قيادة قوات الشرطة الاتحادية ، ب - قيادة قوات الحدود ، ج - مديرية الدفاع المدني ، د - مديرية شرطة الطاقة .

(٤) المادة (٩) من قانون وزارة الداخلية العراقي رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ المعدل .



طابع مختلط عسكري ومدني ، وتميل بشكل كبير للطابع العسكري بسبب وجود المفاصل ذات الطابع العسكري ومنها (الشرطة الاتحادية والرد السريع وشرطة الحدود) ، وهذه الطبيعة من شأنها أن توجب تولي المناصب العليا في الوزارة لضباط الشرطة فقط ، ولا سيما أن الاتجاه العالمي والحقوقى ينص على الطابع النظامي للشرطة ، وهذا خلاف توجه المشرع أيضاً بمنحه للوظائف العليا في الوزارة للمدنيين على الرغم من طابعهم المدني ، وتدعو المشرع العراقي للعدول عن هذا الاتجاه وحصر الوظائف العليا في الوزارة لضباط قوى الأمن الداخلي وحصر تولي وظيفة الإدارة العامة لشؤون الموظفين فقط على الموظف المدني ، وقد أكد الدستور العراقي على ذلك والذي نستنتج منه أنه أشار في المادة (٩) من الدستور الصادر عام ٢٠٠٥ النافذ على (تتكون القوات المسلحة العراقية والأجهزة الأمنية من مكونات الشعب العراقي ، بما يراعي توازنها وتمثيلها دون تمييز أو إقصاء ، وتخضع لقيادة السلطة المدنية ..) نستنتج من الاستثناء الوارد وهو خضوع قوى الأمن الداخلي للسلطة المدنية والمعني من ذلك أن السيد وزير الداخلية والوكيل الاقدم طابعهما مدني فقط لاشتراكهما في وضع سياسة الدولة من الجانب الامني أما باقي قيادات قوى الأمن الداخلي يتولاها ضباط الشرطة وذلك للطابع النظامي التي تتميز به قوى الأمن الداخلي .

ثانياً : أسلوب الإعداد في اختيار القيادات الإدارية لقوى الأمن الداخلي : إعداد قادة قوى الأمن الداخلي يؤدي حتماً إلى رفع مستوى الخدمات الأمنية المقدمة للمواطن ، حيث يتم اختيار الكفاء المعبدين إعداداً فنياً وشخصياً لتولي مهام القيادة في المفصل الأمني ، ولبيان هذه الطريقة نتناولها كالاتي :

أ- **تعريف أسلوب الإعداد :** عرف هذا الأسلوب بعدة تعريفات منهم من عرفه بأنه " تهيئة رجل الشرطة عن طريق الدراسة المنظمة علماً وعملاً ليكون صالح للوظيفة الشرطوية المسندة إليه " ^(١) ، وعُرف الإعداد كذلك بأنه " بذل الجهود لغرض تنمية شخصية القادة الإداريين في قوى الأمن الداخلي وتطوير مهاراتهم وتوسيع خبراتهم " ^(٢) ، ويعرف الإعداد أيضاً بأنه " تمكين ضباط قوى الأمن الداخلي عن طريق الدراسة المنظمة نظرية

(١) د . محسن العبودي ، الوظيفة العامة ، بلا طبعة ، دار الكتب والوثائق القومية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ٧٧

(٢) عادل محمد أحمد عبد اللطيف ، مصدر سابق ، ص ١٤١



كانت أم عملية لأشغال المناصب القيادية في المرفق الأمني شرط أن تبقى هذه الصلاحية قائمة عند زيادة المهام الأمنية التي تتناسب طردياً كلما زادت مدة الخدمة في الوظيفة الشرطية أو بتغيير المهام الموكلة إليه تبعاً للتطور العلمي أو تغير مواصفات العمل الذي يقوم بممارسته نتيجة تكليفه بمهام أمنية أخرى أو ترقيته إليه " (١) .

من ذلك يمكننا اقتراح تعريف للإعداد بأنه " عملية تعنى أساساً بتنمية مهارة قادة قوى الأمن الداخلي لتمكينهم من ممارسة العملية الإدارية والأمنية وفن قيادة منسوبي الوظيفة الشرطية وتحليل كافة المشكلات باتخاذ القرارات الأمنية المناسبة " .

ب- أهمية أسلوب الإعداد للقيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي : التدريب هو جوهر أسلوب إعداد القيادات الأمنية ، ويُعدّ ضرورة حتمية لضباط الشرطة يتزود من خلاله بمجموعة من الخبرات والمهارات التي تجعل منه صالحاً لممارسة مهامه الأمنية بقدرة وفاعلية لتحقيق أهداف المفصل الأمني الذي يقوده وبطريقة منتظمة ، ويعد أسلوب الإعداد الوسيلة الفعالة التي من شأنها أن تعود القائد على استغلال إمكاناته وطاقته وتكسبه الثقة بنفسه ، ومن شأنه أيضاً أن يهيئه للقيام بالمهام الملقاة على عاتقه بقدرة عالية دون الاعتماد على الآخرين ، ويؤدي كذلك لتطوير القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بالوظيفة الشرطية لتقديم أفضل الخدمات الأمنية وتحسين مستوى الأداء في الوظيفة الشرطية (٢) .

وللطبيعة النظامية في قوى الأمن الداخلي ، ومستوى المسؤوليات الملقاة على عاتقه بوصفه الجهة المختصة بحفظ الأمن والنظام وللقيام بهذا الدور من قادة هذا المفصل لا بد أن يكون إعداد القادة فيه على أعلى مستوى ، وذلك لقيامهم بتلك المهام ، وبما أن مهام قوى الأمن الداخلي متنوعة منها لم تقبل من بعض أفراد المجتمع لأن فيها تنفيذ للقوانين المتعارضة شيئاً ما مع أهواء ورغبات البعض منهم إلا أن المهام الأخرى للمرفق الأمني تدخل ضمن الخدمات الاجتماعية التي من شأنها أن تقارب بين المؤسسة الأمنية والمجتمع ، وهذا يتطلب من القائد الأمني المهارة الأمنية لتمكنه من أداء واجباته على أكمل وجه والارتقاء

(١) د . حسين الدوري ، الإعداد والتدريب الإداري بين النظرية والتطبيق (دراسة تحليلية لأهم الأصول العامة في التنمية الإدارية ، بلا طبعة ، مطبعة العاصمة ، القاهرة ، ١٩٧٦ ، ص ٤٧ .

(٢) نقلاً عن : محمد قطن راضي ، مصدر سابق ، ص ٣٧-٣٨ .



بمستوى قراراته لتكون أكثر فاعلية نحو تحقيق أهداف المرفق الأمني وتمكنه من تحديد المشكلات بقدرة وكفاءة لإيجاد الحلول المناسبة^(١) .

ج- التمييز بين أسلوب الاعداد وما يتشابه معه : لبيان ذلك لا بد من التمييز بين الإعداد والتعليم وبين الاعداد والتدريب للوقوف على معنى الاعداد بالشكل الدقيقة وكالاتي :

١- التمييز بين الاعداد والتعليم : إن السياسة المعتمدة في إعداد القادة الإداريين لا تختلف بأبعادها عن السياسة التعليمية ، لان كليهما سياسة بلا حدود ، إذ لا يمكن وضع نهاية للدرجة التي يقف عندها إعداد القائد أو تعليمه ، وهذا التشابه بينهما لا يمنع من وجود الاختلاف ، إذ هناك اتفاق بين علماء الإدارة على أن الإعداد لا يبدأ إلا من حيث ينتهي التعليم فالتعليم وسيلة يكتسب من خلالها المعلومات الأساسية والمعارف الثقافية العامة التي من شأنها أن تنمي عقله كالتعليم تقوم بها المدارس والمعاهد والجامعات وهذا جزء من عملية الاعداد ، إذ تعد بأنواع القواعد الأساسية التي تُبنى عليها عملية الإعداد للتخصص في العمل^(٢) .

ويرتبط التعليم بالفرد أكثر من ارتباطه بالمرفق الأمني إلا إذا كان التعليم في المراحل الأخيرة وينظم من المرفق الأمني ، بينما الإعداد يكون مرتبطاً بحاجته وأهدافه^(٣) .

ويُعدّ التعليم وسيلة مرتبطة بأهداف الفرد نفسه إذ الفرد من خلالها يُعدّ مراحل التعليم المختلفة لحياته العامة ، وما ذلك إلا وهو جزء من الإعداد أي يتكامل بالإعداد والتدريب ، حيث يهدف الإعداد لعلاج الثغرات الناتجة عن القصور في محتوى التعليم أو الضعف فيه ويصقل المهارات العلمية التي يتناولها التعليم^(٤) .

ونحن من جانبنا نرى أن هناك علاقة وثيقة بين الإعداد والتعليم من واجب القائد الأمني الإلمام بها حتى يمكنه القيام بالمهام الموكلة إليه ، إذ نرى أن التعليم ينحصر بمدى اللقائ بالعلوم

(١) عادل محمد أحمد ، مصدر سابق ، ص ١٥٦

(٢) المقدم : د. محمد خميس العثماني ، مصدر سابق ، ص ٦٤-٦٥ .

(٣) د . أحمد سيد مصطفى ، المدير وتحديات العولمة (نحو إدارة جديدة لعالم جديد) ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ ، ص ٣٥ .

(٤) المقدم . د. محمد خميس العثماني ، المصدر نفسه ، ص ٦٥ .



والمعارف ، أما الإعداد فإنه يركز على تنمية شخصية القائد وصقلها وتطويرها ليتمكن من التعامل مع الجمهور ومع من يعملون معه .

٢- التمييز بين الإعداد والتدريب : كثيراً ما يختلط الإعداد مع التدريب فالمقصود من إعداد القادة الإداريين هو ما يبذل من الجهود في تنمية شخصيتهم ومهاراتهم وقدراتهم وتطويرها بقصد الارتقاء بهم إلى أعلى المستويات ، أما التدريب فهو إعداد البرامج الكفيلة بتسهيل هذه المهمة وتهيئة الفرصة لتنميتها وتوسيعها ، حيث كليهما يتفقان من ناحية تطوير قدرة القائد على الأداء ويختلفان في أن برامج التدريب المصممة لمدة قصيرة الأجل في حين الإعداد يكون لمدة طويلة الأجل ، يعمم التدريب لغير المديرين بينما يهتم الإعداد بالعناصر الإدارية فقط ^(١) . يبدو لنا أن عملية الإعداد مستمرة باستمرار المرفق الأمني وذلك يتطلب مد المرفق الأمني بالكفاءات القيادية المعدة إعداداً آمناً وعلمياً مناسباً وبصورة مستمرة للقيام بمختلف المهام التي توكل إليهم ، ويدخل ذلك الإعداد من اختصاص معاهد مختصة تسمى في مصر بمعهد القادة ومثله في الإمارات أما في العراق فيسمى بمعهد اعداد القادة ^(٢) ، ويهتم بإعداد وتأهيل قادة الوزارة من مستوى (عميد صعوداً) بدورات قصيرة المدة الغرض منها رفع مستوى كفاءة القادة في قوى الأمن الداخلي .

ثالثاً : المعايير التي من الواجب الأخذ بها عند اختيار قادة قوى الأمن الداخلي : تعددت المعايير التي على أساسها يمكن اختيار قادة قوى الأمن الداخلي ومنها معيار الكفاءة ومعيار الفاعلية ومعيار المصلحة العامة وأخيراً معيار التخصص في المجال الأمني ونصلهم على النحو التالي :

١- معيار الكفاءة : هو من أقدم المعايير العلمية ظهوراً وأكثرها انتشاراً لأنه يعتمد بصورة أساسية على قياس الكفاءة ، ويختلف قياس الكفاءة بحسب طريقة احتسابه من حيث الكمية أو النوعية ، فقد اعتمد فريدريك تايلور بقياسه للكفاءة على مستوى الانجاز الواصل إليه عن طريق الوقت والحركة ، فكفاءة الفرد تقدر بعدد الوحدات التي أنجزها هذا بالنسبة إلى

(١) عادل محمد أحمد عبد اللطيف ، مصدر سابق ، ص ١٤١ .

(٢) معهد إعداد قادة قوى الأمن الداخلي في العراق حديث النشأة ويكون مختصاً بإعداد قادة هذا المرفق من رتبة (عميد صعوداً) او الموظف المدني (أولى ثانية) حيث انشأ لأول مرة بموجب كتاب وزارة الداخلية / وكالة الوزارة للشؤون الإدارية والمالية المرقم (٨٨٣٦٥) في ١٦ / ٩ / ٢٠١٩ . (غير منشور)



قياس الكمية أما النوعية فهي قياس للخدمات المتحققة فعلاً في ضوء الإمكانيات المتوفرة إلى أقصى النتائج الممكن تحقيقها في حالة الاستثمار الأمثل لهذه الإمكانيات ، وبالإمكان استخراج الكفاءة للمرفق عن طريق قياس المدخلات إلى المخرجات ويعتمد هذا القياس بشكل أساس على الكفاءة الإدارية للعاملين فيه ولا سيما كفاءة القادة القائمين عليه ^(١) .

ولا شك استخدام هذا المعيار في اختيار قادة المرفق الأمني يؤدي إلى ازدهاره ، كون الكفاءة من عناصر الإدارة المعاصرة التي لا يمكن الاستغناء عنها ، ولا سيما العالم اليوم باتجاه اتقان المهام من خلال التجربة والمعرفة والثقافة والتخصص وذلك لوضع الرجل المناسب في المكان المناسب ^(٢) .

٢- معيار التخصص : من الصفات أو السمات المهمة في القائد الأمني التي من الممكن اكتسابها عن طريق التعليم أو الخبرة أو التدريب ، وقد أشار أحد علماء النفس إلى أنه لا يوجد للإنسان قدرات عقلية عامة أو ذكاء عام ، وإنما لديه قدرات أو ذكاء خاص وهذا ما يفسر نجاح البعض في مهام معينة وعدم نجاحه في مهام أخرى ، وهذا ما يؤكد حاجة الوظائف المختلفة إلى ذكاء خاص أو قدرة خاصة لإجادتها ^(٣) .

يعتمد الأداء الإداري المعاصر في الأجهزة الأمنية على معيار التخصص في الوظيفة الشرطية كونه يُعتمد عليه في قياس درجة التقدم في هذه الأجهزة ، فكلما زادت المفاصل الأمنية المتخصصة فضلاً على تخصص العاملين فيها كنا أمام تقدم إداري وأمني ، والعكس صحيح أيضاً أي كلما تعددت الاختصاصات للجهاز الواحد مع قلة عدد الأجهزة كنا أمام تخلف إداري ، لأنه يضعف من كفاءتها الإدارية ، وهذا المعيار مرتبط باختيار القادة الذي يوجب التخصص بما يتم اختيارهم له أي لا بد من أن يكون القائد من ذات التخصص الذي يباشره المرفق أو المفصل الأمني وهو الأسهل في القياس أي بالإمكان القياس بالنظر إليه صفةً مكتسبة ^(٤) .

(١) عادل محمد أحمد عبد اللطيف ، مصدر سابق ، ص ١٨٨-١٨٩ .

(٢) د . هائل عبد المولى طشوش ، أساسيات القيادة والإدارة النموذج الإسلامي في القيادة والإدارة ، بلا طبعة ، دار الكندي ، الأردن ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٧٩ .

(٣) نقلاً عن : العميد . جمال الدين عبد العال ، مصدر سابق ، ص ٢٧٩ .

(٤) عادل محمد أحمد عبد اللطيف ، مصدر سابق ، ص ١٩١ .



ونحن من جانبنا نرى انه فضلاً على ما يؤديه التخصص في المجال الأمني من التقدم الإداري في قوى الأمن الداخلي وتقديم أفضل الخدمات بسبب وضع الشخص المناسب والمتخصص في المكان المناسب ، نرى ان الزيادة في الاجهزة المتخصصة يؤدي نوعاً ما القضاء على جزء من الترهل بالرتب العليا واعطائهم ما يستحقون جزاءً عن خدمتهم للوظيفة الشرطية وهذا ناتج عن الزيادة في المناصب الإدارية العليا التي على ضوءها تتم الترقية إلى الرتب العليا .

٣- معيار الفاعلية : يعتمد هذا المعيار على الكيفية التي تحققت بها أهداف المرفق أي الطريقة التي يتبعها المرفق الأمني بسد حاجات الجماهير ومطالبهم ، ويعتمد أيضاً على الآثار التي يتركها وسرعة النتائج المترتبة عليها ، والمقياس المعتمد هنا هو الموقف والرضا الجماعي من الخدمات التي يقدمها المرفق الأمني ، وإن مدى النتائج المتحققة وفقاً لهذا المعيار والكيفية المتبعة لتقديم الخدمات هي من أهم الأسس المعتمدة في قياس الكفاءة وتقديم المرفق الأمني ^(١) . وما يهنا من هذا المعيار هو ارتباطه باختيار القادة ، حيث القادة هنا مطالبون بتقديم أكبر قدر من التقدم في الكيفية التي يعمل بها المرفق الأمني لإرضاء الجماهير ، وهذا ما يحتاج إلى قدر كبير من الدقة في اتخاذ القرارات من القائد الأمني للتأثير في العاملين بالمرفق الأمني والجمهور المتعاملين معه ^(٢) .

ونحن نرى أن قدرة القائد الأمني على تنفيذ قراراته وتذليله للصعاب المواجهة لتلك القرارات هي المؤشر الحقيقي لفاعليته وتفاعله مع المهام الملقاة على عاتقه ، فضلاً على أن زرع القائد الحماس في نفوس منتسبيه بتنفيذهم لمهام صعبة عن طريق غرسه في نفوسهم بأنه لا مستحيل أمام العزيمة القوية ، هذا هو المؤشر الحقيقي لفاعلية القيادة .

٤- معيار المصلحة العامة : هذا المعيار يعتمد بشكل أساس على قياس التقدم الإداري وذلك بمعرفة مدى إنسجام القرارات والاجراءات المتخذة من القيادة الأمنية مع الصالح العام ومدى تحقيقها لأهداف المجتمع ككل وليس لفئة معينة على سبيل الخصوص ، إذ يقوم هذا المعيار على مبدئين أساسيين هما الديمقراطية والموضوعية ، إذ تتطلب الديمقراطية أن

(١) المقدم . د. محمد خميس العثماني ، مصدر سابق ، ٨٥ .

(٢) عادل محمد أحمد عبد اللطيف ، مصدر سابق ، ص ١٩٠ .



يشعر القائد الأمني بالصالح العام ، أما الموضوعية فهي اعتماد المرفق الأمني على الأسلوب العلمي في اتخاذ القرار الذي من شأنه أن يحقق المصلحة العامة ، ويرتبط هذا المعيار أيضاً بمعايير اختيار القائد الأمني ، لأن اتخاذ القرار الأمني من صلب عمل القائد ومبرر وجوده لأنه يدخل في اختصاصه صناعة القرار واتخاذها ^(١) .

ونحن نرى أنه من الصفات اللازم توافرها في القائد الأمني هو أن يتحلى بالإيثار وعدم الأنانية كون القائد الناجح هو الذي ينتمي إلى الجماعة ويؤثر المصلحة العامة على مصلحته الشخصية ، لأنه السلطة الممنوحة للقادة والتي على أساسها يخول المهام التي توجب عليه تقديم الأفضل خدمة للمصلحة العامة ، وأن يحرص على أن يحقق أهداف الجماعة بتخطيطه الجيد ومتابعته المستمرة لتنفيذ ذلك التخطيط وتقويم نتائجه لخدمة الصالح العام .

ومن كل ذلك نرى أن وضع ضوابط خاصة باختيار القائد الأمني من شأنها أن تضع عملية الاختيار في نصابها الصحيح ؛ لأن من شأنه ذلك أن يُقدم أفضل الخدمات ويعمل على رفع مستوى الكفاءة في الوظيفة الشرطية لتحقيقها الهدف المرسوم للمؤسسة الأمنية ، لذا من الواجب استناد قرار اختيار القائد على أسباب واضحة ومعلنة توجب على سلطة الاختيار الالتزام بها .

المطلب الثاني

أسلوب اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي على وفق معيار الترقية

بما أن التنظيم الإداري لمرفق الأمن يكون على شكل هرم متعدد المستويات تكون قمته ضيقة جداً ؛ إذ لا يتولى هذه القمة إلا ذوو الكفاءة والمهنية والاختصاص في مجال الوظيفة الشرطية ومن المتدرجين في مجال هذه الوظيفة التي تتطلب شروط ومواصفات خاصة لشاغلها ، على عكس قاعدة هذا الهرم التي تتسم بالسعة وذلك لتطلبها شروطاً ومواصفات أقل في المتولين لهذا المستوى من الوظائف الشرطية ، ومن ثم فإن الفرصة في التدرج بهذه المستويات تكون عن طريق الترقية وتقل هذه الأخيرة كلما صعد منسوب هذه الوظيفة سلم الهرم

(١) المقدم . د. محمد خميس العثماني ، المصدر نفسه ، ٨٥-٨٦ .



المتعدد الدرجات ، وللوقوف على مفهوم الترقية نقسمه على فرعين الأول لتعريف الترقية وأهدافها وشروطها ، والثاني أنواع الترقية :

الفرع الأول

التعريف بالترقية في قوى الأمن الداخلي وشروطها

درجت جل تشريعات الوظيفة الشرطوية في الدول العربية ولا سيما الدول محل المقارنة على تبني مصطلح الترقية وليبيان ذلك في إطار تلك الوظيفة يتطلب منا الوقوف على تعريف الترقية في قوى الأمن الداخلي وبيان شروطها وأهميتها وذلك في الفقرتين التاليتين :

أولاً تعريف الترقية في قوى الأمن الداخلي : تعرف لغة بأنها الصعود والارتقاء ^(١) ، إذ تدور التعريفات الفقهية للترقية حول المعنى اللغوي لها وانقسم الفقه على قسمين بالنسبة لتعريفهما الأول يرى أنها تتمثل بالترقية من رتبة إلى أخرى أعلى منها ، وفريق ثانٍ يحصر الترقية بالوظيفة أو المنصب الأعلى من حيث مستوى المسؤوليات والواجبات ^(٢) .

حيث عرفها أنصار الفريق الأول بتعريفات عدة فمنهم من نصّ بأنها " كل ما يطرأ على المنتسب للوظيفة الشرطوية من تغير في مركزه القانوني من شأنه أن يقدمه ويميزه عن أقرانه " ^(٣) ، من ذلك يلاحظ أن الترقية متحققة في كل حالة يتقلد فيها منتسبو المرفق الأمني لرتبة تعلو رتبته في مدارج سلم ذلك المرفق .

وآخر عرفها بأنها " تغيير في مركز الضابط يقدمه على غيره من أقرانه في مدارج السلم الإداري للمرفق الأمني ، وذلك بترقيته لرتبة أعلى من التي يشغلها في ذلك السلم " ^(٤) .

^(١) رقي في السلم أي صعد فيه ورقاه ، وترقى فلان أي تنقل من حال إلى حال ، أو ارتفع من درجة إلى درجة ، المعجم الوسيط ، إصدار مجمع اللغة العربية ، الجزء الأول ، الطبعة الثالثة ، ص ٣٨٠ .

^(٢) د . وليد سعد القاضي ، مصدر سابق ، ص ٨٢ .

^(٣) د . شريف يوسف خاطر ، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة) ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ١٤٧ ؛ د . مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، بلا طبعة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٥٥ .

^(٤) د . علي خطر شطناوي ، دراسة في الوظيفة العامة ، بلا طبعة ، منشورات الجامعة الأردنية ، عمان ، ١٩٩٩ ، ص ١٢٧ ؛ د . نواف كنعان ، القضاء الإداري ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٦ ، ص ١٢١ .



يبدو لنا أن أصحاب الاتجاه الأول قد اكتفوا بتغيير رتبة الضابط التي من شأنها أن تقدمه على أقرانه حيث اعتبروا هذا الأمر يؤدي إلى ترقيته ، ولم يتطلبوا صعود ذلك الضابط إلى وظيفة ذات مستوى أعلى من حيث المسؤولية والسلطة ، بمعنى أن الضابط يُعدُّ حاصلاً على ترقيته حتى لو مارس ذات المسؤوليات والسلطات التي كان يمارسها قبل ترقيته .

أما بالنسبة لأنصار الفريق الثاني فمنهم من عرف الترقية بأنها " صعود الضابط في السلم الرئاسي للمرفق الأمني وزيادة سلطاته ومسؤولياته ، وتعني أيضاً زيادة مرتبه وامتيازه (١) .

وعرفها البعض الآخر بأنها " رفع الضابط من وظيفته الحالية إلى وظيفة أخرى ذات مستوى أعلى وكذلك مسؤولية أكبر ، وعادة ما تقتزن الترقية بزيادة في الراتب ولا تُعدُّ هذه الزيادة بحد ذاتها معياراً للترقية ما لم يصاحبها زيادة في المسؤوليات والسلطات (٢) .

ويلاحظ أن اصحاب الاتجاه الثاني يشترطون في الترقية عدة شروط منها :

١- أن تكون الوظيفة أو المنصب المُرقى له الضابط ذات مسؤولية وسلطة أكبر من الوظيفة التي كان يشغلها الضابط قبل الترقية .

٢- أن تقتزن تلك الترقية بزيادة في الراتب .

ويبدو أن قوى الأمن الداخلي في الدول محل المقارنة والعراق تأخذ بالاتجاهين معاً أي تأخذ بالترقية على ضوء الرتبة الشخصية وكذلك بالترقية على ضوء المنصب ، كون الشرطة في جميع دول العالم يُعدُّ مهنة ينقطع منتسبوها للخدمة فيها طوال حياتهم ، فالضابط الذي يعين في أول درجات السلم الإداري للوظيفة الشرطية يضع دائماً نصب عينه احتمال صعوده في مدارج سلم تلك الوظيفة وتقلده للوظائف العليا فيها حتى وصوله إلى القمة ، والواقع العملي للوظيفة الشرطية يجمع بين الاتجاهين معاً فمثلاً يرقى لمنصب مدير شرطة محافظة في العراق ضابط برتبة عميد تعتبر هذه الحالة ترقية بالوظيفة أو المنصب كون ذلك المنصب تنطوي عليه مسؤولية وسلطة أكبر من المنصب السابق الذي يتولاه

(١) د . سليمان محمد الطماوي ، الأسس العامة لنظم الترقية والترقية ، مجلة العلوم الإدارية ، صادرة من الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية ، العدد الثالث ، المجلد السابع ، ١٩٦٥ ، ص ١٩١ .

(٢) د . عصمت عبد الكريم خليفة ، نظم الترقية للوظيفة العمومية في الجمهورية الجزائرية ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان ، ١٩٨١ ، ص ١٦-١٧ .



ذلك الضابط وهذا يطابق التعريف اللغوي للترقية الذي مضمونه الصعود والارتقاء بمناصب الوظيفة الشرطية ، وبالنسبة للترقية بالرتبة لنفس الضابط أي ترقيته لرتبة لواء من شروطها الأساسية هو تقلد ذلك الضابط لمنصب يتحمل ترقيته لرتبة لواء فضلاً على الخبرة والكفاءة والمهنية والأمنية بتوفرها يرقى الضابط لرتبة أعلى وهي لواء .

إن منح نوع الترقية للقيادات الإدارية والأمنية يتم على ضوء الاختيار حيث نص قانون هيئة الشرطة المصرية رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل بالنسبة للترقية بالرتبة تكون بالاختيار ^(١) ، والمخول بمنحها هو وزير الداخلية ^(٢) ، أما بالنسبة للترقية بالوظيفة أو المنصب بالنسبة للمناصب القيادية العليا في الوزارة إذ نص قانون هيئة الشرطة المصرية المرقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل بأنها (يعين مساعدو أول ومساعدو وزير الداخلية ورؤساء القطاعات ونوابهم ورؤساء المصالح ونوابهم بقرار من رئيس الجمهورية ...) ^(٣) .

أما بالنسبة لقانون الشرطة والأمن الإماراتي رقم (١٢) لسنة ١٩٧٦ المعدل وحدة بين الترقية بالرتبة والترقية بالوظيفة أو المنصب ولم يفرق بينهما أذ نص بأن (يعين الضابط في القوة بقرار من الوزير عدا من هم برتبة مقدم فما فوق فيعينون بمرسوم اتحادي) ^(٤) يلاحظ من ذلك أن عند استحقاق الضابط لرتبة أعلى يصدر له مرسوم اتحادي برتبته فضلاً على منصبه .

أما بالنسبة إلى للمشرع العراقي فقد نصّ قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١ بالنسبة للترقية بالرتبة بأنها تمنح للضابط و (... يرقى ويحال إلى

^(١) نصت المادة (١٩) من قانون هيئة الشرطة المصري رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل بأنه (... تكون الترقية إلى رتبة لواء بالاختيار ومن لا يشمل الاختيار يحال إلى المعاش مع الترقية إلى رتبة لواء إلا إذا رأى المجلس الأعلى للشرطة لأسباب هامة يقرها عدم ترقيته وأحالاته إلى المعاش وتكون الترقية لرتبة لواء لمدة سنة يجوز مدها لمدة مماثلة مرة واحدة أو أكثر وتنتهي خدمته بإنتهائها ولو رقى خلالها إلى درجة مالية أعلى ، وتكون الترقية إلى الرتب الأعلى بالاختيار) .

^(٢) نصت المادة (٢٠) من قانون هيئة الشرطة المصري رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل بأن (يصدر وزير الداخلية قرار ترقية الضباط بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للشرطة) .

^(٣) المادة (٨) من قانون هيئة الشرطة المصري رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل

^(٤) المادة (١٦) من قانون قوى الشرطة الامن الإماراتي رقم (١٢) لسنة ١٩٧٦ المعدل .



التقاعد ويعاد إلى الخدمة باقتراح من الوزير وبقرار من رئيس مجلس الوزراء (١) ، أما بالنسبة لإسناد المناصب العليا في قوى الأمن الداخلي فتكون بالنسبة لوكيل الوزير حسب ما نصّ عليه الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ النافذ على أن (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية ومنها ، خامساً : التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة ...) (٢) ، ونصّ على تعيين المدراء العامين النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ على ان (الموافقة على تعيين المديرين العامين ومن بدرجتهم على وفق القانون ونظام كبار موظفي الخدمة المدنية على وفق الدستور والتشريعات ذات الصلة النافذة بموجبه ، وإحالتهم على التقاعد بناءً على طلبهم) (٣) .

ثانياً : أهداف الترقية في قوى الأمن الداخلي : تهدف الترقية في الوظيفة الشرطية إلى الآتي :

- ١- تخلق الترقية روحاً من التفاؤل والامل بين منسوبي قوى الأمن الداخلي وتضمن تأهيلهم وذلك لاختيار أفضلهم من حيث الخبرة والكفاءة لشغل المناصب العليا فيه .
- ٢- إفساحها المجال أمام ضباط المرفق الأمني لغرض وصولهم للمناصب العليا في ذلك المرفق ، ومن شأنها أيضاً أن تخلق جوّاً من التنافس بينهم لبذل أقصى ما يستطيعون من جهدٍ رغبة لفوزهم بالترقية .
- ٣- شعور منسوبي المرفق الأمني بالأمان وذلك بسبب التقدم المستمر الذي تحقّقه لهم الترقية في مدارج السلم الإداري للمرفق الأمني فضلاً على ما ترتبه من زيادة في الراتب .
- ٤- تشجع الترقية منسوبي المرفق الأمني على الابتكار والتجديد إذا ما اشترط عليهم رأس الهرم في ذلك المرفق بأن ترقيتهم تتوقف على ما يقدمونه من ابتكار وتحديد في المجال الأمني من شأنه أن يؤهلهم للترقية .
- ٥- تُبقي الترقية على الكفاءات في المرفق الأمني وتحفزهم على البقاء من أجل تطويره .
- ٦- الترقية في قوى الأمن الداخلي تُعدّ الوسيلة الطبيعية لإعداد قادة إداريين وأمنيين وتؤهلهم

(١) المادة (٤) من قانون الخدمة والتقاعد لقوى الامن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١ المعدل .

(٢) المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق الصادر عام ٢٠٠٥ النافذ .

(٣) المادة (٢) من الفقرة (الثانية عشر) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ ، منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٣٣) في ٢٥ / ٣ / ٢٠١٩ .



لتحمل المسؤولية ^(١) .

ثالثاً : شروط الترقية في قوى الأمن الداخلي : الترقية في المفصل الأمني لا تمثل حقاً من حقوق المنتسب في تلك القوة يكتسبها عن توفر تلك الشروط ^(٢) ، وإنما هي مسألة ملائمة تستقل الإدارة العليا في المرفق الأمني بتقديرها بحسب الظروف ومقتضيات الصالح العام وحاجة المرفق الأمني باعتبار ذلك من مناسبات إصدار القرار الإداري ، إلا أن الإدارة إذا اختارت طريقاً معيناً للترقية فعليها الالتزام بأحكامه وقواعده حتى لا يكون قرارها مشوباً بعيب التعسف باستعمال السلطة ^(٣) ، ولبيان الشروط اللازم توافرها في الترقية على الرغم من تفاوتها من رتبة إلى أخرى إلا أنها على العموم تستلزم ما يأتي :

- ١- وجود وظيفة شاغرة أعلى لها اعتماد مالي في ميزانية المرفق الأمني يمكن أن يرقى لها الضابط .
- ٢- تباين الوظيفة التي يرقى لها الضابط في المرفق الأمني عن الوظيفة التي يشغلها سابقاً من حيث المسؤوليات والواجبات .
- ٣- توفر المؤهلات العلمية المطلوبة في الضابط المرشح للترقية على وفق القانون ، مثال ذلك حصول الضابط على شهادة علمية مطابقة للمنصب الوظيفي المراد ترقيته إليه ، واجتيازه لبرنامج تدريبي له علاقة بمهام المنصب المرشح إليه .
- ٤- حصول الضابط المرشح على درجة مقبولة في تقارير الكفاءة المعد من الجهة العليا المسؤولة عنه خلال سنة أو أكثر .
- ٥- توافر شرط الأقدمية للترقية إلى وظيفة أعلى بعد مضي المدة المقررة لإشغال الوظيفة الأدنى في سلم الوظائف والدرجات .
- ٦- لا يجوز ترقية الضابط مباشرة إلى وظيفة أو رتبة أعلى من التي يشغلها ، وعند حصول ذلك تعد الترقية باطلة ما لم يرد نص في القانون والأنظمة النافذة .

^(١) محمد أنس قاسم جعفر ، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة ، مصدر سابق ، ص ٢٦-٢٧ .

^(٢) د . نجم عبد الله العزاوي ، د . عباس حسين جواد ، الوظائف الاستراتيجية في إدارة الموارد البشرية ، الطبعة العربية ، دار اليازودي العلمية للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠ ، ص ٤٩٦ .

^(٣) د . محمد أنس قاسم جعفر ، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة ، مصدر سابق ،



- ٧- الترشيح لوظيفة أو منصب أعلى في المرفق الأمني يأخذ أحد الاتجاهين التاليين :
- أ- حالة إذا كان الترشيح للترقية محصوراً بين ضباط المديرية أو القسم أو الشعبة التي تشغل فيها وظيفة معينة .
- ب- حالة إتاحة الترقية لجميع العاملين في المرفق الأمني ومنحها للذي تتوفر فيه المؤهلات التي تنطبق على الوظيفة الشاغرة ^(١) .
- ويبدو أن صعود الضابط في مدارج السلم الإداري للمرفق الأمني تكون بطريقتين هما :
- الترقية بالرتبة وأخرى بالوظيفة أو المنصب ، وترقية الضابط إليهما يجب أن تتم أساساً على ضوء الكفاءة أو الصلاحية فضلاً على الأقدمية وأن يكون تقدير الكفاءة على أسس موضوعية بعيدة عن المحسوبية .

الفرع الثاني

أنماط الترقية في قوى الأمن الداخلي

طبيعة النظام الإداري في كل مؤسسة من مؤسسات الدولة ولا سيما قوى الأمن الداخلي تقتضي أن ينشئ فيها مستويات إدارية متعددة ، إذ توجب الضرورة أن تتناقص تلك المستويات كلما تقدم سلم الوظائف إلى الأعلى وهذا يعني أن لا يتاح لكل ضباط المؤسسة الأمنية الانتقال دفعة واحدة إلى الرتب أو الوظائف الأعلى ، بل الضرورة تحتّم أن تختار الإدارة العليا من بينهم عدداً يتفق وتلك المناصب الشاغرة في المستوى الأعلى وما يتطلبه ذلك المستوى من شروط لا بد من توافرها في الضابط المرشح لذلك المنصب ليتمكن من القيام بمسؤولياته .

ولبيان سلم الترقية في ذلك المرفق لا بد من تناول الأنماط التي على ضوءها ينتقل الضابط من رتبة إلى أخرى ومن منصب إلى آخر وهي كالاتي :

أولاً : الترقية بالأقدمية : تعني الأقدمية في قوى الأمن الداخلي بأنها صلاحية الضابط للترقية بعد قضائه مدة زمنية معينة تحددها القوانين والأنظمة والتعليمات ، ومن ثم يستمد الضابط حقه في الترقية منها مباشرة ^(٢) ، وتعني أيضاً أن الضابط الذي أمضى مدة زمنية أطول من مدة

(١) د . نجم عبد الله العزاوي و د . عباس حسين جواد ، مصدر سابق ، ص ٤٩٦-٤٩٧ .

(٢) د . محمد أنس قاسم جعفر ، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة ، مصدر سابق ، ص ١٣٦ .



أقرانه له الأولوية بالترقية للوظيفة الأعلى الشاغرة ، شرط أن تزيد تلك المدة عن الحد المطلوب للترقية ، وبناءً على ذلك يمكن أن تترتب الأقدمية بحسب المستوى الوظيفي للضباط المرشحين أو بحسب أقدميتهم في الخدمة ضمن المستوى الوظيفي نفسه ^(١) .

إذ تتم الترقية للوظائف العليا بناءً على هذه الطريقة تلقائياً ، وذلك بترقية الضابط من درجته إلى الدرجة العليا الشاغرة على أساس أقدميته وبطريقة آليه ، وذلك لينقطع على الإدارة سبيل التعسف باستخدام السلطة ، وهذا النوع من الترقية يربط بين خدمة الضابط وجدارته المكتسبة خلال تلك الخدمة برابط وثيق ، حيث ينظر للأقدمية بأنها تؤهل صاحبها للترقية بطريقة آلية إذا حلّ دوره ولم يتوفر لديه سبب يحرمه منها ^(٢) .

فالترقية بالأقدمية لا تعتبر حقاً حتمياً ثابتاً من تلقاء ذاته للضابط في قوى الأمن الداخلي بحيث يتوجب على الإدارة تقريرها له ، ويفرض كقيد على حريتها في حالة حرمانه منها ، حتى إن قامت مبررات توجبها مصلحة المرفق الأمني ، بل إن مناطها هو الصلاحية للمنصب أو الوظيفة المرقى إليها ، وتقدير هذه الصلاحية خاص بجهة الإدارة العليا ولا معقب عليها في ذلك إن خلا قرارها من إساءة استعمال السلطة واتخذت بناءً على أسباب صحيحة وجدية ولا يرد على تلك السلطة من قيد إلا الالتزام بترتيب الأقدمية بين المرشحين للترقية ^(٣) .

ولبيان هذا المعيار في الترقية بالشكل الدقيق والوقوف على مدى تطبيقه لا بد من تناول مميزاته وعيوبه ومدى تطبيقه في قوى الأمن الداخلي وكالاتي :

أ- **مميزات معيار الترقية بالأقدمية للقيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي :** يمتاز هذا المعيار بمميزات عديدة نلخصها بالآتي :

١- يحقق هذا النمط من الترقية المساواة والعدالة بين ضباط قوى الأمن الداخلي ويؤمن مستقبلهم الوظيفي ، كذلك يشيع في نفوسهم الطمأنينة بالترقية للوظيفة العليا ، هذا على خلاف الترقية

^(١) د . نجم عبد الله العزاوي ، د . عباس حسين جواد ، مصدر سابق ، ص ٤٩٨-٤٩٩ .

^(٢) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جيروان النقيب ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ٢٥٥ .

^(٣) د . محمد أنس قاسم جعفر ، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة ، مصدر سابق ، ص ٢٩ .



بالاختيار الذي تدعو لتدخل المحسوبة في ترجيح كفة بعض على بعض الآخر ولا سيما في حالة عدم وجود ضوابط أو معايير موضوعية تقيد سلطة الإدارة العليا ^(١) .

٢- يتميز أسلوب الأقدمية بالوضوح والبساطة في التطبيق كون من سيطفر بالترقية هو أقدم الضباط المتنافسين ^(٢) ، ويكون الانتقال فيه بطريقة آلية للوظائف العليا الشاغرة ^(٣) .

٣- تطبيق معيار الترقية بالأقدمية من شأنه أن يرفد الإدارة الأمنية بمن هو أكثر دراية ومهارة وخبرة في مجال العمل الأمني كونه اكتسبها وذلك بتبوئه للمناصب الإشرافية في هذه المؤسسة ، إذ يرى البعض وجود علاقة وثيقة تربط بين طول مدة الخدمة للضابط من شأنها أن تزيد من كفاءة في المجال الأمني ومن ثم تجعله أكثر خبرة للقيام بالمهام الأمنية الموكلة إليه ^(٤) .

٤- اتباع الإدارة لأسلوب الأقدمية في الترقية لاختيار القيادات العليا في قوى الأمن الداخلي يدفعها للاهتمام بتلك القيادات فتحرص على تأهيلهم وذلك بإتاحة التدريب اللازم لهم لرفع قدرتهم الإدارية والأمنية ليتمكنوا من شغل الوظيفة العليا ^(٥) .

٥- يُعدّ أسلوب الترقية بالأقدمية للضباط لقاء المدة الذي قضاها في الوظيفة الشرطية كون الترقية مرتبطة بالزيادة في الراتب مما يجعل الضابط يرتب أعباءه المستقبلية على هذا الأساس ^(٦) .

ب- عيوب أسلوب الترقية بالأقدمية في اختيار القيادات الإدارية لقوى الأمن الداخلي :
على الرغم من المزايا التي يتمتع بها أسلوب الترقية بالأقدمية إلا أنه يعيبه عدداً من العيوب نلخصها بالآتي :

(١) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جيروان النقي ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ٢٥٦ .

(٢) د . سليمان محمد الطماوي ، الأسس العامة لنظم الترقية والترقية ، مصدر سابق ، ص ١٨٤ .

(٣) د . حسين حمودة المهداوي ، شرح أحكام الوظيفة العامة ، الطبعة الثانية ، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع ، مصراته ، ٢٠٠١ ، ص ١٥٠ .

(٤) نقلاً عن : د . وليد سعد القاضي ، مصدر سابق ، ص ١١٩ .

(٥) د . محمد أنس جعفر و د . اشرف أنس جعفر ، الوظيفة العامة ، مصدر سابق ، ص ١٣٥ .

(٦) د . محمد أنس قاسم جعفر ، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة ، مصدر سابق ، ص ١٣٨ .



١- القول بأن الترقية بالأقدمية تحقق المساواة والعدالة بين ضباط قوى الأمن الداخلي قول فيه مغالطة نوعاً ما بالنسبة لأسلوب الترقية بالأقدمية في اختيار القيادات الإدارية في المرفق الأمني^(١) ، كون الاستناد إلى مدة الخدمة أساساً في الترقية والابتعاد عن الكفاءة والجدارة يغلق الباب أمام الكفاءات التي بإمكانها إدارة المرفق الأمني بفاعلية عالية .

٢- إن ظفر الاقدم بالترقية بين المتنافسين أمر يؤدي إلى اشاعة نوع من التراخي والخمول وعدم التنافس للظفر بالوظائف العليا ، خاصة بالنسبة للضباط ذوي الكفاءة العالية الذين لم يجدوا طوال خدمتهم في الوظيفة الشرطية أي تقدير لكفاءتهم ، كون الجميع متساوون في الترقية ، من هذا يلاحظ أن الأقدمية وحدها تؤدي إلى خفض الكفاءة في قيادة المفصل الأمني وهذا يؤدي إلى عدم الدقة في رسم السياسة العامة للوزارة وجعلها مناسبة للسياسة العامة للدولة ومن ثم عدم تحقيق هدف الوزارة الأساس وهو حفظ الأمن والنظام^(٢) .

٣- على الرغم من التسليم بأن طول المدة التي يقضيها الضابط في الوظيفة الشرطية تزيد من خبرته في المجال الأمني ، إلا أن توفرها بمفردها لا يجدي نفعاً بالنسبة لشغل الوظائف العليا في المرفق الأمني^(٣) ، علاوة على ان الكفاءة لا يمكن قياسها بعدد سنوات الخدمة ، فقد يكون الضابط الأحدث أكثر صلاحية وكفاءة بسبب ما يمتلكه من موهبة شخصية وقدرة على الأداء بشكل سليم ، حيث هذه القدرة تختلف من ضابط لآخر في المؤسسة الأمنية^(٤) .

٤- القول بأن الترقية بالأقدمية في اختيار القيادات الإدارية لقوى الأمن الداخلي يجعل الإدارة العليا أكثر اهتماماً وذلك بوضعها برامج تدريبية للقيادات الإشرافية ، قول غير سليم لأن من واجب الإدارة وضع برامج تدريبية لرفع كفاءة منتسبيها بغض النظر عن الأسلوب

(١) د . محمد أنس جعفر و د . اشرف أنس جعفر ، الوظيفة العامة ، مصدر سابق ، ص ١٣٥ .

(٢) د . محمد أنس قاسم جعفر ، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة ، المصدر نفسه ، ص ١٤٤-١٤٥ .

(٣) د . سليمان الطماوي ، مبادئ علم الإدارة ، بلا طبعة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٢ ، ص ٥٥٣ .

(٤) د . سعد نواف العنزي ، النظام القانوني للموظف العام ، بلا طبعة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٧ .



التي تنتهجه بالترقية (١) .

٥- أما فيما يتعلق بترقية القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي بأسلوب الأقدمية بأنها مكافئة للضابط لقاء المدة المقضية في الوظيفة الشرطية التي على ضوءها يزداد مرتبه الشهري ، حيث يرتب أعباء المستقبلية على هذا الأساس ، وإن حرمانه منها وتفضيل آخر عليه معناه عدم امكانيته القيام بأعباء الوظيفة العليا الشاغرة (٢) .

نرى من جانبنا أن هذه الحالة قضت عليها الإدارة نوعاً ما وذلك بتفريقها بين أمرين :
الأول : عالجت الإدارة وذلك بعدم توقفها بمنح العلاوات للضابط عن الرتبة التي تلي رتبته مباشرة وذلك لمواجهة زيادة الأعباء المالية المستقبلية .

الثاني : بالنسبة لترقية الضابط لوظيفة أعلى من وظيفته بالواجبات والمسؤوليات لا يجوز له أن يرتب الأمل للترقية إليها إلا إذا كان جديراً بها ، وأن تكون شاغرة ، وبهذا لا تُعدّ حقاً للضابط عند وصوله إلى رتبة عقيد في قوى الأمن الداخلي بل الواجب ربطها بالكفاءة والصلاحية حتى يبذل قصارى جهده للظفر بها .

ج - تطبيق أسلوب الترقية بالأقدمية في اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي : أخذ بهذا الأسلوب من الترقية جهاز الشرطة والأمن المصري وذلك بالترقية من رتبة ملازم وحتى رتبة عقيد ، حيث نص قانون هيئة الشرطة المصرية رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل على أنه (... تكون الترقية إلى كل رتبة من السابقة عليها بالأقدمية المطلقة حتى رتبة عقيد ، ويشترط في جميع الأحوال للترقية أن يجتاز الضابط بنجاح الفرق التدريبية أو الدراسات التدريبية أو العليا التي يقررها وزير الداخلية بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للشرطة بالنسبة إلى كل رتبة ...) (٣) ، وعليه المشرع المصري قيد سلطة الوزير بالترقية حتى رتبة عقيد ، في هذه الحالة أجبره على التزام الأقدمية وعدم تخطي صاحبها إلا في الحدود التي رسمها القانون ،

(١) د . محمد أنس جعفر و د . اشرف أنس جعفر ، الوظيفة العامة ، مصدر سابق ، ص ١٣٧ .

(٢) د . محمد أنس قاسم جعفر ، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة ، مصدر سابق ، ص ١٤٠ .

(٣) المادة (١٧) من قانون هيئة الشرطة المصرية رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل .



وهذا لا يعني أنه حق مطلق للضابط يؤول إليه تلقائياً بمجرد قضائه مدة زمنية معينة ^(١) ، وبما أن الترقية لرتبة أعلى هي إسناد مسؤوليات وسلطات أعلى تفترض في الضابط أن يكون كفئاً بالمسؤوليات التي يتلقاها ^(٢) ، ولهذا نص قانون هيئة الشرطة المصري على أن (الضابط الذي قدم عنه تقرير سنوي واحد بتقدير ضعيف أو تقريران متتاليان بتقدير دون المتوسط ... لا تجوز ترقيته خلال تلك السنة ...) ^(٣) .

أما بالنسبة للمشرع في الإمارات العربية المتحدة فإنه أخذ بأسلوب الترقية بالأقدمية في قانون قوة الشرطة والأمن رقم (١٢) لسنة ١٩٧٦ المعدل وذلك بنصه على أن (أ- تكون ترقية الضباط إلى الرتبة التالية لرتبتهم مباشرة وبالأداة التي يتم بها تعيينهم طبقاً لما نص عليه في المادة (١٦) من القانون ، ب- يشترط لترقية الضباط من رتبة إلى أخرى حتى رتبة رائد أن يجتازوا دورات تدريبية) ^(٤) ، إذ اشترط القانون ترقية الضابط من رتبة ملازم وحتى رتبة رائد بالأقدمية ^(٥) .

^(١) نصت المادة (٦) من قانون هيئة الشرطة المصرية رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل على أن (... يكون التعيين بصفة مؤقتة تحت الاختبار لمدة سنة ... ويعتبر تعيين من ثبت صلاحيته نهائياً من تاريخ التعيين تحت الاختبار ويرقى من تاريخ تثبيته إلى رتبة ملازم أول ... ويرقى الملازم أول إلى رتبة نقيب بانقضاء أربع سنوات على بدء تعيينه برتبة ملازم) .

وحددت مدة الترقية من رتبة ملازم إلى رتبة ملازم أول بسنة واحدة واعتبرت مدة تجربة ، والترقية من ملازم أول إلى نقيب بمدة ثلاث سنوات ، أما بالنسبة إلى مدة الترقية من رتبة النقيب إلى الرائد ومن رتبة الرائد إلى المقدم ومن رتبة المقدم إلى العقيد تتم الترقية لهما بحسب احتياجات الوزارة والموازنة المالية وأعداد كل دفعة ، ينظر في ذلك ، محمد عبد العزيز محمد ، القرار الإداري في هيئة الشرطة في ضوء أحكام قانون الشرطة وتعديلاته وقضاء مجلس الدولة ، بلا طبعة ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ١٨٨-١٨٩ .

^(٢) المقدم . د. محمد خميس العثماني ، مصدر سابق ، ص ٣٢٢ .

^(٣) المادة (١٥) من قانون هيئة الشرطة المصرية رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل .

^(٤) المادة (٤٢) من قانون قوة الشرطة والأمن الإماراتي رقم (١٢) لسنة ١٩٧٦ المعدل .

^(٥) حدد قانون قوة الشرطة والأمن الإماراتي رقم (١٢) لسنة ١٩٧٦ المعدل المدة المحددة للترقية بالأقدمية وذلك في المادة (٤٣) حيث ذكر بأن (الترقية من ملازم إلى ملازم أول ثلاث سنوات ومن ملازم أول إلى نقيب أربع سنوات ، ومن النقيب إلى رائد ومنه إلى مقدم وإلى عقيد خمس سنوات لكل رتبة ، ومن العقيد إلى عميد وإلى لواء أربع سنوات لكل رتبة ، والترقية من رتبة لواء إلى الفريق وإلى فريق أول غير محددة لكل رتبة) .



وبالنسبة للمشرع العراقي فإنه أخذ بالترقية بالأقدمية في قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١ المعدل ، إذ اشترط لترقية الضابط من رتبته إلى رتبة أعلى ما يأتي (أولاً : أن يكون قد أمضى في رتبته المدة المنصوص عليها في المادة (٩)^(١) من هذا القانون ، ثانياً : أن يكون مشهوداً له بالإخلاص والكفاءة على وفق الاسس والمعايير المحددة بالتعليمات والأنظمة الداخلية التي تصدرها الوزارة ، ثالثاً : اجتاز امتحان الترقية المحدد لرتبته إلى رتبة (رائد) داخل (٢)^(٢) ، من ذلك نلاحظ ان الترقية من رتبة ملازم وحتى رتبة عقيد تكون بالأقدمية .

وبدورنا لا نؤيد الاعتماد على الترقية بالأقدمية فقط بالنسبة لاختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي ، ويمكن الاعتماد عليها ولكن بجعلها عاملاً ثانوياً بالنسبة لاختيار تلك القيادات ، إلا أن الأخذ بها فيما يتعلق بترقية الضباط ممن هم ليسوا من مرشحي استلام الوظائف العليا وكذلك الوظائف الإشرافية وجعلها أي (الأقدمية) ذات أهمية كبرى لاستحقاق الضابط أي من رتبة (ملازم إلى عقيد) ، وذلك ليشعر هذا الأخير بالاستقرار في الوظيفة الشرطية وتجعله بمنأى عن القلق من احتمال عدم ترقية لرتبة أعلى حتى رتبة عقيد .

ثانياً : الترقية بالاختيار : يعد هذا الأسلوب في اختيار القيادات الإدارية الأمنية من أكثر الأساليب انتشاراً ، ويتم بموجبه اختيار القادة من بين المتنافسين الذين يشغلون وظائف على مستوى واحد والذين تتفاوت مستوياتهم العلمية وخبراتهم في مجال الوظيفة الشرطية وتتم الترقية بالاختيار في المرفق الأمني بناءً على هذين العاملين فضلاً على تقارير تقييم الأداء الدورية التي يعدها القائمون على المرفق الأمني عن المرشحين للترقية إلى الرتب القيادية والأمنية العليا^(٣) ، ولبيان هذا الأسلوب في الترقية والوقوف على مدى تطبيقه لا بد من بيان

(١) حيث حدد المادة (٩) من قانون الخدمة والتقاعد لقوى الامن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١ المعدل على مدد ترقية الضباط وهي كما يأتي (١- الترقية من ملازم إلى ملازم أول ومنه إلى نقيب ثلاث سنوات لكل رتبة ، ٢- الترقية من رتبة نقيب إلى رائد وإلى مقدم ومنه إلى عقيد وعيد أربع سنوات لكل رتبة ، ٣- الترقية من رتبة عميد إلى اللواء وإلى الفريق ست سنوات لكل رتبة) .

(٢) المادة (١٠) من قانون الخدمة والتقاعد لقوى الامن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١ المعدل .

(٣) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، د . سالم جبروان النقيب ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ٢٥٥ .



مميزاته وعيوبه والتطبيق العملي لاختيار تلك القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي وكالاتي :

أ- مزايا أسلوب الترقية بالاختيار لقيادات قوى الأمن الداخلي : يمتاز هذا الأسلوب بميزات

عديدة نلخصها بالآتي :

١- الترقية بالاختيار تعدّ عنصراً مهماً وأساسياً في تقدم الإدارة الأمنية ورفقيها ، ويتحقق ذلك

عندما يعي الضابط جيداً أن كفاءته ومهارته في مجال الوظيفة الشرطية لها دور حاسم

في أداء مهامها وذلك ينعكس بالإيجاب على الإدارة الأمنية ^(١) ، وترقية الضابط .

٢- الترقية بالاختيار تعمل على فرز الضابط الجيد ، حيث يتم اختيار الأكفأ ويستبعد المقصر

وهذا ما يؤدي إلى رفد المستويات الإدارية العليا في الوظيفة الشرطية بضباط أكفاء في

المجال الأمني ^(٢) .

٣- الترقية بالاختيار تشجع الضباط الأكفاء في الترقية لتولي المناصب الأمنية العليا ^(٣) ، كونها

توازن بين رغبة الضابط في الترقية من جهة وحاجة الوظيفة الشرطية إلى حصر المناصب

المهمة فيها على الأكفاء من الضباط من جهة أخرى ^(٤) ، بناءً على ذلك يتفانى الضابط في

ادائه للوظيفة الشرطية ليكشف عن قدرته في سبيل الحصول على الترقية .

٤- يترتب على الأخذ بأسلوب الترقية بالاختيار في قوى الأمن الداخلي حصول الضابط المجد

على مزايا مادية ومعنوية تتناسب والجهد المبذول في الوظيفة الشرطية ، وبذلك يحصل

على ترقية إلى وظيفة ذات مسؤوليات وسلطات أعلى من وظيفته السابقة ، وكذلك يتبعها

زيادة في المرتب ليشعر الضابط بمعنى الترقية وهذا ما يدفعه إلى العمل بكفاءة ومهنية في

المجال الأمني ^(٥) .

٥- أسلوب الترقية بالاختيار من الأساليب المهمة والمتلى في اختيار قادة المناصب الإدارية العليا

^(١) د . رمضان محمد بطيخ ، الوسيط في القانون الاداري ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ ص ٥٠٩ .

^(٢) د . وليد سعد القاضي ، مصدر سابق ، ص ١٤٠ .

^(٣) د . سعد نواف العنزي ، مصدر سابق ، ص ١٠١ .

^(٤) د . سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الاداري ، بلا طبعة دار الفكر العربي القاهرة ، مصدر سابق ، دون ذكر سنة النشر ، ص ٤٢٩ .

^(٥) نقلاً عن : د . وليد سعد القاضي ، مصدر سابق ، ص ١٤١ .



- (١) ، وحتى المناصب الإشرافية في المؤسسة لا ينبغي الاعتماد على أسلوب الأقدمية وحده في اختيار المرشحين لتلك المناصب كونها لا تكشف بالضرورة عن جدارة الضابط المرشح لها
- ب- عيوب الترقية بالاختيار : على الرغم من المزايا المذكورة في اختيار القيادات الإدارية والأمنية على وفق أسلوب الترقية بالاختيار ألا أنه يؤخذ عليه بعض من العيوب نوجزها بالآتي :
- ١- من شأن الترقية بالاختيار أن تفتح المجال واسعاً أمام المحسوبية ، وعلى اثرها تشيع حالة من عدم الاستقرار بين ضباط المؤسسة الأمنية (٢) ، مالم يكن هنالك معايير موضوعية تدعم الاستقرار للضباط في ظل رقابة القضاء (٣) .
- ٢- الترقية بالاختيار يشعر من خلالها ضباط المؤسسة الأمنية بالقلق نتيجة تخطي بعض ضباط الدورة الواحدة أقرانهم بالترقية (٤) .
- ٣- يتيح هذا الأسلوب للإدارة التعسف باستخدام سلطتها والإنحراف بها (٥) .
- ٤- يتم هذا الأسلوب من الترقية على وفق التقدير الشخصي غير الموضوعي للسلطة العليا حيث يرقى الضباط بناءً على رأي الرئيس الإداري وبعيداً عن اعتبارات الأقدمية والاستحقاق ، وإن أمكن ذلك وتم الاختيار من السلطة المختصة بتجرد وبعيداً عن غرائزها القائمة على التمييز بين ضابط وآخر ومن إلحاقها الأذى ببعض الضباط لأصبحت هذه الطريقة من أنجح الطرق المتبعة في ترقية ضباط المرفق الأمني ، إلا أنها في الحقيقة تعد من أبغض الطرق في نظر ضباط المؤسسة الأمنية ، وعلى أساس ذلك تستخدم هذه الطريقة في اختيار أصحاب الوظائف العليا في المرفق الأمني (٦) ، وكذلك تستخدم في اختيار أصحاب الوظائف الإشرافية إضافة للأقدمية .

(١) د . سعيد السيد علي ، الوجيز في مبادئ وأصول الإدارة ، بلا طبعة ، الجزء الأول ، دار أبو أمجد للطباعة ، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٣٨ .

(٢) د . أنور أحمد رسلان ، وسيط القانون الإداري (الوظيفة العامة) ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ ، ص ٢٢٤ .

(٣) نقلاً عن : أحمد حمود سالم المعاينة ، مصدر سابق ، ص ١٨٧ .

(٤) د . أحمد السليطي ، ترقية الموظف العام في قطر ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص ١٣٢ .

(٥) د . محسن العبودي ، الاتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية ، مصدر سابق ، ص ١٤ .

(٦) د . سليمان الطماوي ، الأسس العامة لنظم الترقية والترقية ، مصدر سابق ، ص ١٨٦ .



ج- التطبيق العملي لأسلوب الترقية بالاختيار للقيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي : أخذ قانون هيئة الشرطة المصري رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل بأسلوب الترقية بالاختيار ، وذلك لاختيار قادة الشرطة من رتبة عقيد صعوداً وذلك بنصها على أن (تكون الخدمة في رتبة عقيد لمدة سنتين يجوز مدها لمدة مماثلة مرة واحدة أو أكثر حتى حلول الدور في الترقية إلى رتبة عميد ، وتكون الترقية إلى رتبة عميد بالاختيار ومن لا يشمل الاختيار يحال إلى المعاش مع الترقية إلى رتبة عميد إلا إذا رأى المجلس الأعلى للشرطة لأسباب هامة يقدرها عدم ترقيته وإحالاته إلى المعاش وتكون الخدمة في رتبة عميد لمدة سنة يجوز مدها لمدة مماثلة مرة واحدة أو أكثر حتى حلول الدور في الترقية إلى رتبة لواء ، وتكون الترقية إلى رتبة لواء بالاختيار ومن لا يشمل الاختيار يحال إلى المعاش مع ترقية إلى رتبة لواء إلا إذا رأى المجلس الأعلى للشرطة لأسباب هامة يقدرها عدم ترقيته وإحالاته إلى المعاش وتكون الخدمة في رتبة لواء لمدة سنة يجوز مدها لمدة مماثلة مرة واحدة أو أكثر تنتهي خدمته بانتهائها ولو رقى خلالها إلى رتبة مالية أعلى ، ويكون المد في رتبة العقيد ، والترقية إلى رتبتي العميد واللواء والرتب والدرجات الاعلى منها والمد فيها بالاختيار من بين الكفاءات القادرة على تنفيذ الخطط الأمنية للوزارة في اطار السياسة العامة للدولة ووفقاً لما يقرره المجلس الأعلى للشرطة) ^(١) ، ونص ذات القانون على الجهة المختصة بإصدار قرار التعيين بأنه (يعين مساعدو أول ومساعدو وزير الداخلية ورؤساء القطاعات ونوابهم ورؤساء المصالح والإدارات العامة بقرار من رئيس الجمهورية ... ويكون التعيين في غير ذلك من وظائف هيئة الشرطة بقرار من وزير الداخلية بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للشرطة) ^(٢) ، إذ يصدر قرار الترقية من رتبة عميد وحتى رتبة لواء من وزير الداخلية بعد موافقة المجلس الأعلى للشرطة .

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة نلاحظ ان المشرع لم يشر بشكل مباشر إلى أسلوب الترقية بالاختيار في قانون قوى الشرطة والأمن الإماراتي رقم (١٢) لسنة ١٩٧٦ المعدل ، إلا أنه ذكر أن تعيين الضابط برتبة مقدم فما فوق يكون بمرسوم اتحادي بعد قضائه المدة المحددة في المادة (٤٣) انفة الذكر ، إذ نص بأن (يعين الضابط في القوة

^(١) المادة (١٩) من قانون هيئة الشرطة المصرية رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل .

^(٢) المادة (٨) من قانون هيئة الشرطة المصرية رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل .



بقرار من الوزير عدا من هم برتبة مقدم فما فوق فيعينون بمرسوم اتحادي (١) ، من ذلك نلاحظ أن المشرع الإماراتي خلط بين التعيين والترقية من رتبة إلى أعلى ولم يُشير إلى الترقية بالاختيار بشكل مباشر .

أما بالنسبة للمشرع العراقي فإنه لم يُشير إلى الترقية بالاختيار في قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخل رقم (١٨) لسنة ٢٠١١ المعدل إلا أنه اشترط للترقية في ذات القانون ما نصه (... رابعاً : وجود شاغر في الملاك لرتبة عميد صعوداً) (٢) ، من ذلك نلاحظ أن المشرع اشترط للترقية من رتبة عميد صعوداً فضلاً على توفر المدة اللازمة للترقية والمشار لها في المادة (٩) من القانون أعلاه (٣) ، اشترط وجود منصب يؤهل للترقية وذكر عبارة (الملاك يساعد) وأن يمضي على توليه ذلك المنصب مدة (٩٠) يوماً (٤) ، من ذلك نلاحظ أن المشرع خالف المضمون الخاص بالترقية وهو الزيادة في المسؤوليات والسلطات كون الترقية إلى رتبة عميد صعوداً تتم بعد اسناد منصب رئيس قسم على الأقل حيث إسناد هذا المنصب أدى إلى زيادة في المسؤوليات والسلطات أما بالنسبة للترقية لرتبة عميد فإنها تستند أساساً على المنصب المسند إلى ذات الضابط على الأقل قبل (٩٠) يوماً من الترقية نستنتج من ذلك أن الترقية في الرتبة لم تزد من المسؤوليات والسلطات فقط زيادة في الراتب ، وان الترقية إلى رتبة لواء تستوجب أن يسند إلى الضابط منصباً يؤهله وأن يكون تاريخ الإسناد قبل (٩٠) يوماً ، ندعو المشرع إلى النص بأن تكون الترقية إلى رتبة عميد صعوداً على أساس الاختيار شرط أن يتضمن ذلك الاختيار زيادة في الراتب مع زيادة في المسؤوليات والسلطات أي أن تتضمن الترقية للرتبة والوظيفة فـ في ذات القرار .

(١) المادة (١٦) من قانون قوة الشرطة والامن الإماراتي رقم (١٢) لسنة ١٩٧٦ المعدل .

(٢) المادة (١٠) من قانون الخدمة والتقاعد لقوى الامن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١ المعدل .

(٣) حيث نصت المادة (٩) من قانون الخدمة والتقاعد لقوى الامن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١ المعدل على (تكون رتب الضباط ومدد ترقيتهم كما يأتي (من ملازم إلى ملازم أول ثلاثة سنوات ، من ملازم أول إلى نقيب ثلاثة سنوات ، من نقيب إلى رائد ابع سنوات ، من رائد إلى مقدم اربع سنوات ، من مقدم إلى عقيد اربع سنوات ، من عقيد إلى عميد اربع سنوات ، من عميد إلى لواء ست سنوات ، من لواء إلى فريق ست سنوات) .

(٤) كتاب وزارة الداخلية ، وكالة الوزارة للشؤون الإدارية والمالية ، مديرية الاحوال المدنية والجوازات والاقامة ، مديرية الشؤون الإدارية والمالية ، قسم ادارة الافراد ، العدد ٢٧٢٦٩ في ١ / ٨ / ٢٠٢١ . (غير منشور)

الفصل الثالث

التوصيف القانوني للمناصب
القيادية في قوى الأمن الداخلي
وانعكاسه على عملية الاختيار
والرقابة عليها



الفصل الثالث

التوصيف القانوني للمناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي وانعكاسه على عملية الاختيار والرقابة عليها

في إطار هذا الفصل نبحث المناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي لبيان المهام والمسؤوليات الملقاة على عاتق كل منصب التي يحدد على ضوءها القائد المناسب لذلك المنصب كون ذلك يمثل عملية تكامل بين توفر الكفاءة والأقدمية ومدى ملائمتها للمهام والمسؤوليات التي يخولها له المنصب ، كل ذلك يهيئ القاعدة الأساسية التي على ضوءها يتم اختيار الشخص المناسب للمكان المناسب .

فضلاً على بيان التنظيم القانوني للمناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي الذي يمثل العلاقة بين القانون العام وعلم الإدارة ويبين مدى علاقة القائد بالدولة وطبيعة قرار الاختيار التي يتم الإسناد على ضوءه والجهة المخولة بإصداره ومدى السلطة التقديرية لتلك الجهة ، أن الصفة الغالبة على قرار الاختيار هي كونه خاضع للسلطة التقديرية للجهة المخولة بإصداره ، إلا أن ذلك لا يمنع من الرقابة عليه وكذلك لا يخرق مبدأ الفصل بين السلطات ، كونه يضمن أن يصدر القرار محققاً للمصلحة العامة ، إذ تمثل الرقابة ركناً أساسياً في الدولة القانونية ، فضلاً على وجود ضمانات كفلت الصفة القانونية لتلك الرقابة .

ويظهر من تلك الضمانات ما هو دستور وهذا ما نص عليه دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ في نص المادة (١٠٠) منه على أن (يحضر النص في القوانين على تحصين اي عمل أو قرار قضائي من الطعن) ، هذا فضلاً على نص قانون الغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوى رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١) منه على أن (تلغى النصوص القانونية أينما وردت في القوانين والقرارات ... التي تقضي بمنع المحاكم من سماع الدعاوى ...) فضلاً على رقابة مصدر قرار الاختيار أي الرقابة الإدارية وذلك لإصلاح قرار الاختيار الصادر منه فضلاً على خضوع تلك القرارات إلى رقابة السلطة السياسية .

واستناداً لما تقدم سنقسم هذا الفصل على مبحثين نُبين في الأول الهيكل التنظيمي للمناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي والتنظيم القانوني لإشغالها ، وفي الثاني الرقابة على قرار اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي .



المبحث الأول

الهيكل التنظيمي للمناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي والتنظيم القانوني لإشغالها

يعد القائد الإداري في قوى الأمن الداخلي هو الأساس في العملية الإدارية الأمنية حيث يرسم الاستراتيجيات والخطط اللازمة لوضع وتنفيذ أهداف المرفق الأمني وإتمامها يتطلب أن يمنح القائد الأمني المهام والمسؤوليات اللازمة وهذه الأخيرة يمنحها المنصب الأعلى في الهرم التنظيمي للمرفق الأمني وعن طريق تلك الوظيفة يخول القائد هذه الصلاحيات ، ولبيان ذلك لا بد من الوقوف على تلك المناصب وبيان البناء الأساسي لها في الهيكل التنظيمي لمرفق الأمن الداخلي والتي من خلاله يتم تحديد فئة الوظيفة الإدارية والأمنية العليا لتربعها على رأس ذلك السلم المتعدد الدرجات التي تحدد فيها الواجبات والمسؤوليات لكل فئة في سلم الوظائف أو المناصب العليا والتي عن طريقها تمنح تلك المسؤوليات لرسم سياسة الأمن الداخلي ضمن السياسة العامة للدولة وذلك بإعداد مشروعات القوانين الخاصة بذلك المرفق ووضع التعليمات المناسبة لها .

ولما تقدم سنقسم هذا المبحث على مطلبين نبحث في الأول مراحل تكوين الوصف الوظيفي للمناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي ومستوياتها ، أما في الثاني التنظيم القانوني لتولي المناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي

المطلب الأول

مراحل تكوين الوصف الوظيفي للمناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي ومستوياتها

أن لتحديد المناصب القيادية الإدارية في قوى الأمن الداخلي أهمية كبيرة تظهر من خلال وضع الشخص المناسب في المكان أو الوظيفة المناسبة ، وهذه العملية يتم فيها تحليل وتوصيف تلك الوظائف وبيان المهام والمسؤوليات الملقاة على عاتقها ضمن الهيكل التنظيمي للمرفق الأمني ، وأن تصميم ذلك الهيكل يتوقف بشكل أساسي على توزيع المهام الأمنية الخاصة بقوى الأمن الداخلي على مفاصل هذا المرفق التي يتم تصميمها بشكل متكامل لتؤدي بالنهاية إلى تحقيق الأهداف المرجوة من الإدارة الأمنية لتتكامل مع الهيكل الإداري للدولة بشكل عام ومن ثم يحقق هدف المرفق الأمني ضمن السياسة العامة للدولة .



ولبيان تلك المناصب نتناولها على فرعين نتطرق في الأول إلى مراحل تكوين الوصف الوظيفي للمناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي وفي الثاني نتناول مستويات المناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي .

الفرع الأول

مراحل تكوين الوصف الوظيفي للمناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي

تعد طريقة اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي عملية تكامل بين توفر الكفاءة والمهنية والتخصص والأقدمية من جهة وبين المناصب القيادية في ذلك المفصل والتي تعني المهام والصلاحيات المخولة لذلك المنصب ضمن الهيكل التنظيمي له من جهة أخرى .

وبما أن القيادة هي ممارسة للسلطة سواء كانت رسمية أم غير رسمية في توجيهها وتنسيقها للمهام الأمنية وأن افضل القادة هم القادرون على ممارسة كلا نوعي السلطة في وقت واحد الرسمية بناءً على سلطة المنصب وغير الرسمية بناءً على تأثير القائد على منسوبيه وذلك بامتلاكه صفات خاصة يعجبون بها ^(١) ، من ذلك يلاحظ أن السلطة الرسمية أو المنصب (الوظيفة) في قوى الأمن الداخلي هو المنطلق الذي من الواجب على الإدارة البدء به كونه البناء الأساسي في ترتيب سلم الوظائف أو المناصب الأمنية ^(٢) ، والمعنى من ذلك أن عملية إسناد المناصب القيادية والأمنية في قوى الأمن الداخلي لا تبدأ من الناحية العلمية بشخص الضابط المرشح والبحث له عن منصب بل إن المنصب أو الوظيفة الأمنية والمهام الملقاة عليها ضمن الهيكل التنظيمي هي المحددة لنوعية ومؤهلات من يصلح لقيادتها ^(٣) ، وفي ظل التوسع السريع في المهام الملقاة على قطاع الأمن الداخلي أصبح إيلاء الأهمية لجانب جودة وكفاءة

(١) JAY M . Shafritz , and others , Introducing public Administration , Ninth Edition , Routledge Taylor & Francis Group , New York , 2017 , P 395 .

(٢) د . سامي جمال الدين ، والإدارة والتنظيم الإداري ، بلا طبعة ، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ٣٣٩ .

(٣) د ، منير النوري و د . فريد كورتل ، إدارة الموارد البشرية ، الطبعة الأولى ، مكتبة المجمع العربي للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠١٠ ، ص ١٣٨ .



الخدمات الأمنية المقدمة من ذلك المرفق أمراً محورياً لضمان المحافظة على الأمن الداخلي وتقديم أجود الخدمات بكفاءة عالية ^(١) .

ولبيان الوظائف القيادية في قوى الأمن الداخلي لا بد من ترتيبها وتتم هذه العملية بتوصيف تلك الوظائف بعد تجميع البيانات والمعلومات عنها ومن ثمّ تنظيمها في مجموعات بحيث تضم كل مجموعة منها الوظائف ذات الخصائص المشتركة والمتشابهة من حيث المهام والمسؤوليات ومتطلبات التأهيل اللازمة لها ، ويلي ذلك ترتيب تلك المناصب في تدرج منتظم يتفق ومتطلبات المرفق الأمني وحسن سيره لتحقيق الأهداف المرسومة وذلك بمنع تعدد الاختصاصات أو تضاربها في إطار المرفق الأمني ^(٢) ، ولبيان مراحل ترتيب الوظائف العليا فصلها بالآتي :

أولاً : مرحلة تجميع البيانات : بلا شك أن عملية ترتيب الوظائف الأمنية معتمدة بشكل اساس على دقة المعلومات والبيانات التي يتم جمعها تمهيداً لإتمام عملية الترتيب ، ويشترط في القائم بجمع المعلومات الكفاءة فضلاً على الخبرة والدراية التامة بأهمية وخطورة تلك البيانات والمعلومات ، فضلاً على ذلك يشترط تمتعهم بقدرٍ من السلطة تكفل لهم تحقيق أهدافهم ^(٣) .

حيث تتضمن المعلومات والبيانات الواجب جمعها كل ما يتعلق بالجوانب الفنية والقانونية التي تعبر عن شرعية وجود المرفق الأمني وأهدافه والأساليب اللازمة لتحقيق تلك الأهداف ومدى ما يتصل بذلك من قرارات تبين تقسيم المهام الأمنية والتخصيصية داخل المرفق الأمني ، وكذلك ما يتعلق بتوزيع المهام الأمنية في ذلك المرفق والمفاصل المكونة له ^(٤) ، حيث يتم التركيز على رأس الهرم الإداري في المرفق الأمني وما يتعلق بالمهام اللازمة في وضع

(١) د . طاهر محمود كلالده ، الاتجاهات الحديثة في ادارة الموارد البشرية ، الطبعة العربية ، دار اليازودي للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ٤١ .

(٢) د . محمد فؤاد مهنه ، سياسة الاصلاح الإداري وتطبيقاتها في ضوء علم التنظيم والإدارة ، بلا طبعة ، دار المعارف للنشر والتوزيع ، ١٩٧٨ ، ص ٥٤٨ .

(٣) د . سامي جمال الدين ، الإدارة والتنظيم الإداري ، المصدر السابق ، ص ٣٤١ .

(٤) عمار ماهر عبد الحسين ، مصدر سابق ، ص ٦٤ وما بعدها .



التخطيط المناسب لذلك المرفق والاستراتيجية المناسبة للتنفيذ من قبل الإدارات الدنيا تحت الإشراف المباشر للإدارة العليا ووفقاً للقوانين والأنظمة النافذة في تلك المؤسسة^(١) .

ويرى الباحث أنه من الضروري مراعاة الواقع النظامي الخاص بالمؤسسة الأمنية عند تجميع المعلومات وذلك لتتفق تلك المعلومات مع واقع هذه المؤسسة ، ويمكن اعداد نماذج معينة لكل منصب يُصب فيه حقائب تلك المناصب والمتولين لها مثل بيان الرتبة المتولية لكل منصب وموقع هذا الأخير من الهرم الإداري للمرفق الأمني وتصنيف المناصب من السلم الإداري وبيان الخبرات اللازمة لكل منها .

ثانياً : مرحلة تحليل ووصف وظائف قوى الأمن الداخلي : الوظائف القيادية في قوى الأمن الداخلي هي اللبنة الأساسية في بناء الهيكل التنظيمي لهذا المرفق^(٢) ، يتم تحليل الوظائف القيادية في قوى الأمن الداخلي لمعرفة المهارات والقدرات والخصائص اللازمة لأداء كل وظيفة^(٣) ويلعب التحليل والوصف لتلك الوظائف دوراً كبيراً في توفير بيئة عمل سليمة بكل أبعادها الأمنية والوظيفية ، فهي تساعد على اختيار البناء التنظيمي السليم لقوى الأمن الداخلي وعلى اتخاذ قرارات إدارية وأمنية جيدة وكذلك اختيار سليم للقائمين بتلك المهام^(٤) ، وتبرز أهمية تحليل الوظائف من خلال :

- ١- مساعدتها في تحديد الأسس الموضوعية لعملية اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي بسبب ما تحدده من مواصفات ومتطلبات لتلك المناصب .
- ٢- من شأنها أن تحدد الاحتياجات التطويرية والتدريبية والتأهيلية لقادة قوى الأمن الداخلي بسبب ما تحدده من متطلبات ومواصفات للمناصب القيادية فيها .
- ٣- له دور في تحديد الاجراءات الخاصة بتقويم الأداء وبيان معايير ذلك التقويم معتمدة بشكل أساس على متطلبات ومواصفات المناصب القيادية فيها .

(١) د . موسى اللوزي ، التنظيم واجراءات العمل ، الطبعة الثانية ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٧ ، ص ٤٦ .

(٢) د . طاهر محمود كلالده ، الاتجاهات الحديثة في ادارة الموارد البشرية ، مصدر سابق ، ص ٤٩ .

(٣) GARY W. CORDNER & KATHRYN E. SCARBOROUGH , Police Administration , Seventh Edition , A Member Of The LexisNexis Group , United States , P 158 .

(٤) د . موسى اللوزي ، التنظيم واجراءات العمل ، المصدر نفسه ، ص ٦٩ .



٤- توفر المعلومات والحقائق التي على أساسها يتم بناء هياكل عادلة للرواتب والأجور المتعلقة بكل وظيفة أو منصب إداري .

٥- تساهم بشكل رئيس في تصميم أو إعادة تصميم المهام المراد أنجازها من المرفق الأمني .

٦- من شأنها أن تساعد في تحديد الاجراءات الغير ضرورية والغائها وتساعد أيضاً في اعادة هيكلة المناصب الإدارية ولا سيما العليا منها ^(١) .

إذ يقوم مبدأ تحليل الوظيفة أو المنصب الإداري على تحديد معالمها ويعرف بأنه " العملية التي من خلالها يمكن بيان خصائص ومواصفات المنصب الإداري بطريقة واضحة ومفهومة عن طريق تحديد المجالات والواجبات والمسؤوليات المطلوبة من كل منصب ودور هذا الأخير من تحقيقه لمهام معينة من هدف المرفق الأمني وعلاقته مع بقية الوظائف في المرفق نفسه ، ويسهم التحليل كذلك في تحديد الوصف الدقيق للمنصب والمتطلبات الواجب توافرها فيمن يشغله " ^(٢) .

وذلك من خلال بيان المهام والواجبات والمسؤوليات وتحديد نوع المهارة والتخصص المناسب لها وبهذا تكون عملية التحليل ذات طابع فني تتطلب الوقوف على مكونات العمل للحصول على وصف وظيفي متكامل ^(٣) ، ويعرف الوصف الوظيفي بأنه " البيان المكتوب الشامل لوصف الأنشطة والمهام الواجب أدائها في ممارسة الوظيفة أو المنصب وعادة ما يحتوي على معلومات كاملة عن الأدوات المستخدمة وظروف أو المهام اللازمة لكل منصب وهذا يستند على نتائج تحليل الوظيفة أو المنصب " ^(٤) ، ويشترط في ذلك الوصف الآتي :

١- البيان التفصيلي لمسؤوليات كل منصب وواجباته والعلاقة بينهما ضمن الهيكل التنظيمي

(١) د . طاهر محمود كلالده ، الاتجاهات الحديثة في ادارة الموارد البشرية ، مصدر سابق ، ص ٥١ ؛ د . موسى اللوزي ، التنظيم واجراءات العمل ، مصدر سابق ، ص ٧٠ ؛ د . منير النوري و د . فريد كورتل ، ادارة الموارد البشرية ، مصدر سابق ، ص ١٣٩-١٤٠ .

(٢) د . عبد الحميد عبد الفتاح المغربي ، إدارة الموارد البشرية لمواجهة تحديث وبناء استراتيجيات القرن الحادي والعشرين ، بلا طبعة ، دون دار للنشر ، ٢٠٠٧ ، ص ٧٧ .

(٣) د . موسى اللوزي ، التنظيم الإداري الأساليب والاستشارات ، الطبعة الأولى ، زمزم ناشرون وموزعون ، عمان ، ٢٠١٠ ، ص ١٢٣ .

(٤) د . عبد الحميد عبد الفتاح المغربي ، المصدر نفسه ، ص ٧٧ .



للمرفق الأمني ، يجعل القائد الأمني عالماً بحدود سلطاته في مجال اتخاذ القرار وهذا ما يؤهله لإصدار قراراته دون تردد ^(١) .

٢- كتابة مختلف المسؤوليات والسلطات تُعدُّ من الأدوات الهامة في تعريف القادة الجدد بمهام ذلك المنصب ، ومن شأنه أيضاً أن يجعل كل قائد عالماً بحدود سلطاته في مجال إتخاذ القرار وكذلك لها دور رئيس في توزيع المهام الأمنية ويُعدُّ أيضاً نقطة الانطلاق لتطوير المؤسسة الأمنية ^(٢) .

٣- تحديد اسم الوظيفة أو المنصب وبيان موقعها داخل الهيكل التنظيمي للمرفق الأمني يقصد به وصف لكل وظيفة كموقع وليس كل منها منفردة وبصرف النظر عن تكرارها وتمائلها بالواجبات والمسؤوليات والدرجات حيث يكفي وصف واحد لها كوظيفة واحدة .

٤- تحديد الهدف من الوظيفة وذلك ببيان صلاحياتها واختصاصاتها وبنائها للتنظيم على وفق القوانين والقرارات التي تحكم المرفق الأمني داخل تسلسل الهرم التنظيمي ^(٣) .

ويبدو لنا أن عملية تحليل الوظائف ووصفها من شأنه أن يحدد أهداف المرفق الأمني الرئيسية إضافة إلى الفرعية منها والخاصة بكل مفصل وهذا أيضاً يساعد في تحديد الاحتياجات التنظيمية لمرفق الأمن ليؤدي إلى اعداد هيكل تنظيمي مناسب ، وله دور أيضاً في تحديد مهام كل مفصل في المرفق الأمني ويقرر كيفية تقسيمه لتلك المهام وتجميع المتقاربة منها في وحدات مناسبة فضلاً على القيام بإعداد الوصف الوظيفي لكل منصب ليتضح الغرض من التحليل .

ثالثاً : مرحلة تجميع وظائف قوى الأمن الداخلي في مجموعات أو فئات بناءً على طبيعة الوظيفة أو المنصب : تعني تجميع وتصنيف وظائف أو مناصب قوى الأمن الداخلي من حيث مستواها وصعوبتها وكذلك القدر التي تباشره من السلطة ، ويعني ذلك أيضاً توزيع الوظائف في مجموعات متماثلة في مدى صعوبتها ومستوى مسؤولياتها وقدرًا من التشابه في نوع العمل والتخصص وتسمى هذه المجموعات بالفئات وهذه الأخيرة يتم ترتيبها في نظام

(١) د . حسين حريم ، مبادئ الإدارة الحديثة ، الطبعة الثانية ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٩ ، ص ١٨١-١٨٢ .

(٢) د . سيد الهوارى ، التنظيم (النظريات والهيكل التنظيمية والسلوكيات والممارسات) ، الطبعة السادسة ، مكتبة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ٢٥٢ .

(٣) د . سامي جمال الدين ، الإدارة والتنظيم الإداري ، المصدر السابق ، ص ٣٤٢ .



رأسي متدرج مع بيان الشروط التأهيلية لكل منها ^(١) .

ويبدو لنا أنه في النهاية يمكن اعداد تقويم عام لفئات الوظائف أو المناصب العليا في قوى الأمن الداخلي التي يظهر فيها تحديد لكل فئة وما تشمله من خصائص ومميزات مع تحديد للعلاقة بين تلك الفئات المختلفة ضمن المفصل الأمني ، أي بيان المهام والمسؤوليات الأمنية ضمن تسلسل هرمي يبدأ بوضعي سياسة المرفق نزولاً للأدنى وبحسب المسؤوليات الممنوحة لكل منصب ضمن الهيكل التنظيمي للمرفق الأمني .

ونلاحظ أن أهمية المناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي تظهر بكونها الأداة المباشرة لإدارة المرفق الأمني ، وتخول شاغله السلطة اللازمة للإشراف والتوجيه والتخطيط وكذلك مراقبة المهام المنوطة بمنسوبي قوى الأمن الداخلي الواقعة تحت سلطته وله مكافأتهم ومعاقبتهم ضمن حدود الهيكل التنظيمي للمرفق الأمني وطبقاً للقوانين والتعليمات الخاصة بذلك المرفق .

من ذلك وضع الفقه تعريفات عدة للمناصب الإدارية ^(٢) والقيادية في قوى الأمن الداخلي إذ عرفت بأنها " كيان قانوني قائم في المرفق الأمني يتألف من مجموعة من الاعمال المتشابهة والمتجانسة توجب على القائم بها التزامات معينة مقابل تمتعه بحقوق محددة " ^(٣) .

وعرفها آخر بأنها " مجموعة من المهام والاختصاصات منوطة لشخص معين للقيام بمسؤولياتها إذا توافرت فيه بعض الشروط الضرورية في تولي أعباء هذه الوظيفة ، وبذلك تختلف الوظيفة من حيث واجباتها ومسؤولياتها وكذلك من حيث الحقوق المخولة لشاغلها بحسب موقع الوظيفة في الهرم التنظيمي للمرفق الأمني " ^(٤) .

(١) د . سامي جمال الدين ، الإدارة والتنظيم الإداري ، مصدر سابق ، ص ٣٤٢-٣٤٣ .

(٢) حيث يعرف المنصب لغة بأنها " كلمة تدل على العلو والمقام " ، د . مجمع اللغة العربية ، معجم القانون ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص ٧١٩ ؛ وعرف المنصب كذلك بأنه " ما يتولاها المرء من مهام سواء كانت إدارية أو حكومية ، ونصب الفرد بمعنى تولى منصباً أي أسند إليه ، د . أحمد مختار عمر ، معجم اللغة العربية المعاصر ، المجلد الاول ، الطبعة الأولى ، عالم الكتب ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٤٠٥ .

(٣) د . فوزي حبيش ، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين ، الطبعة الرابعة ، مكتبة صادر ناشرون ، دون ذكر مكان النشر ، ٢٠٠٨ ، ص ١١ .

(٤) د . سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية التنظيم القانوني للوظيفة العامة ، بلا طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١١ ، ص ٢٤٥ .



ومن ذلك يمكننا اقتراح تعريف للمنصب الإداري في قوى الأمن الداخلي بأنه " وظيفة أمنية متضمنة أعمالاً إدارية وفنية يمارسها ضابط متخصص في مجال قوى الأمن الداخلي ويمتلك بموجبها بعضاً من السلطات الرئاسية تخوله قيادة عدد من المنتسبين وإدارة مفصل معين ضمن المناصب العليا من المرفق الأمني " .

الفرع الثاني

مستويات المناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي

لبيان المناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي لا بد لنا من الوقوف على مستوى المسؤوليات والسلطات الممنوحة لكل منصب إذ على ضوءها يتم تقسيم أهداف المرفق الأمني وتحديد ما لكل منصب من دور في تحقيق ذلك الهدف ، والشروط المحددة لذلك الإشغال .

إذ تم تقسيم المسؤوليات والسلطات في وزارة الداخلية المصرية على ضوء هيكل تنظيمي طولي ومركزي يأتي بعد رأس الهرم الأمني وكيل دائم واحد مع وكيلين مساعدين الأول لشؤون الأمن العام والبوليس والثاني للشؤون المدنية حيث ترتبط التشكيلات ذات الطابع الأمني الفعال بالوكيل المساعد الأول أما التشكيلات الإدارية فترتبط بالوكيل المساعد الثاني ، هذا فضلاً على التشكيلات المرتبطة بالوكيل الدائم والوزير وهي مكتب الوزير وإدارة التفتيش ومصلحة الدفاع المدني ^(١) ، وقد نص قانون هيئة الشرطة المصرية رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل بأن (... تنقسم هيئة الشرطة إلى قطاعات نوعية وإقليمية وذلك بقرار من وزير الداخلية ويرأس كل قطاع مساعد أول أو مساعد وزير ...) ^(٢) ، هذا وتضم القطاعات المحددة بقرار من الوزير (٢٥) قطاعاً نوعياً يندرج تحتها عدداً كبيراً من المصالح والإدارات العامة وتضم (١٠) قطاعات إقليمية يندرج تحتها (٢٧) مديرية أمن ^(٣) .

(١) د . ناصر الأنصاري ، تاريخ أنظمة الشرطة في مصر ، الطبعة الأولى ، دار الشروق ، القاهرة ، ١٩٩٠ ، ص ١٢٩ وما بعدها .

(٢) ينظر نص المادة (١) من قانون هيئة الشرطة المصرية رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل .

(٣) العقيد : د . محمد محفوظ ، تحول قطاعات الامن في الدول العربية التي تمر بمرحلة انتقالية نحو التغيير (دراسة حالة قطاع الامن في مصر) ، بحث منشور في مركز كارنيغي للشرق الاوسط ، مؤسسة كارنيغي للسلام الدولية ، بيروت ، ٢٠١٢ ، ص ١٠ .



إذ تم تحديد صلاحيات الوكيل الدائم للوزارة بموجب قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المعدل بأنه (... يكلف بضمان الاستقرار التنظيمي والمؤسسي للوزارة والهيئات والأجهزة التابعة لها ، ورفع مستوى كفاءة تنفيذ سياستها ، واستمرارية البرامج والمشروعات والخطط ، ومتابعتها تحت إشراف الوزير)^(١) فضلاً على الصلاحيات الممنوحة لكل قطاع هي صلاحيات أصلية يتمكن الوزير من خلالها تقييم كفاءة القائمين على ذلك القطاع .

وبالنسبة لمستوى المناصب القيادية في وزارة الداخلية الإماراتية تكون موزعة على شكل هيكل تنظيمي أفقي وهذا ما فرضه شكل الدولة الإتحادي والصلاحيات الواسعة الممنوحة لكل إمارة بشكل منفرد^(٢) ، إذ قسمت الوزارة إلى وزير ترتبط به قيادات الشرطة لكل إمارة فضلاً على وكيل وزارة واحد له ثلاثة وكلاء مساعدين وهم كل من الوكيل المساعد للموارد والخدمات المساندة ، والوكيل المساعد لشؤون الجنسية والإقامة ، والوكيل المساعد لشؤون الأمن والمرتبطة به قوات الأمن الخاصة فضلاً على إدارة الأمن الجنائي ومكافحة المخدرات والقيادة العامة للدفاع المدني وكذلك المؤسسات الإصلاحية وإدارة السجون^(٣) .

إذ نص قانون اختصاصات الوزارات وصلاحيات الوزير الإماراتي المرقم (١) لسنة ١٩٧٢ المعدل على سلطات وصلاحيات الوزير^(٤) ، فضلاً على نصه على صلاحية وكيل الوزارة بأنه يختص (... بمساعدة الوزير في إدارة أجهزة الوزارة وتصريف شؤونها وتنفيذ السياسة المقررة لها ويقوم بتنسيق العمل وتنظيمه بين دوائرها التي ترتبط به مباشرة ويكون مسؤولاً عن أعماله أمام الوزير)^(٥) ، من ذلك نلاحظ أن صلاحيات الوكيل أصلية ممنوحة له

(١) ينظر نص المادة (١٨) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المعدل .

(٢) المقدم : د . محمد خميس العثماني ، مصدر سابق ، ص ٤٥٦-٤٥٧ .

(٣) منشور على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية الإماراتية www.moi.gov.ae/ar تمت زيارة الموقع بتاريخ ٢٥ / ٦ / ٢٠٢٢ .

(٤) ينظر نص المادة (٢١) من قانون اختصاصات الوزارات وصلاحيات الوزير رقم (١) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٥) ينظر نص المادة (٢٢) من قانون اختصاصات الوزارات وصلاحيات الوزير الإماراتي رقم (١) لسنة ١٩٧٢ المعدل .



ضمن القانون وتحت رقابة وزير الداخلية فضلاً على الجهات المرتبطة بالوزير أو الوكيل تُعدُّ من المناصب القيادية .

وبالنسبة لهيكل وزارة الداخلية العراقية فإنه متمثل بقانونها المرقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ أي جاء هذا القانون عبارة عن الهيكل التنظيمي لقوى الأمن الداخلي ومعبراً عن التشكيلات والأهداف وتوزيع السلطة فيها على الرغم من تسميته بقانون وزارة الداخلية ^(١) ، وتصدرت هذا القانون المادة الأولى بأن (تؤسس وزارة تسمى وزارة الداخلية تتمتع بالشخصية المعنوية ويمثلها وزير الداخلية أو من يخوله) ^(٢) ، وهذا يعني أن وزارة الداخلية قد تشكلت على وفق أحكام هذا القانون ، في حين كان عملها سارياً على وفق احكام قانون وزارة الداخلية رقم (١١) لسنة ١٩٩٤ الملغي وجاء هذا الاخير خالياً من مضمون نص المادة الأولى وكذلك سابقه المرقم (١٨٣) لسنة ١٩٨٠ الملغي لم نجد فيه مثل تلك المادة كون وزارة الداخلية تأسست وفق احكام قانون السلطة التنفيذية رقم (٥٠) لسنة ١٩٦٤ المعدل ، حيث منحت الوزارات المتشكلة بموجبه الشخصية المعنوية ^(٣) ، وحددت وزارة الداخلية بأنها (يتولى الوزراء كل فيما يخصه أعمال الوزارات التالية ... ٤- وزارة الداخلية ...) ^(٤) ، ونحن من جانبنا نرى أنه لا حاجة لنص المادة الأولى من قانون وزارة الداخلية كون تأسيسها ومنحها الشخصية المعنوية جاء بموجب قانون السلطة التنفيذية رقم (٥٠) لسنة ١٩٦٤ المعدل ، وأن سلّمنا لهذا التأسيس فما هو الموقف القانوني لوزارة الداخلية قبل نفاذ هذا القانون كونها تشكلت بعد عام ٢٠٠٣ لهذا نرى ورود هكذا عبارة بأنها زيادة غير مبررة .

وعند الرجوع إلى سلسلة المهام والصلاحيات التي على أساسها يقسم الهيكل التنظيمي لقوى الأمن الداخلي الذي يشترط فيه أن يكون ذا طابع مركزي وتركز السلطة فيه بيد الوزير وتمتد إلى الوكلاء ومن يليهم من الرؤساء الأقل للتشكيلات الأمنية ، إلا أن الحقيقة

(١) عمار ماهر عبد الحسين ، مصدر سابق ، ص ٧٣ .

(٢) ينظر نص المادة (١) من قانون وزارة الداخلية العراقي رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ .

(٣) المادة (١) الفقرة (٢) من قانون السلطة التنفيذية رقم (٥٠) لسنة ١٩٦٤ المعدل ، (يكون لمجلس الوزراء وكل وزارة من الوزارات شخصية معنوية تتمتع بالحقوق المنصوص عليها في القانون المدني والقوانين الأخرى ويُعدُّ كل منها مدلولاً لكلمة الحكومة) .

(٤) المادة (٢) من قانون السلطة التنفيذية رقم (٥٠) لسنة ١٩٦٤ المعدل



غير ذلك حيث نجد جميع السلطات على وفق أحكام قانون وزارة الداخلية هي بيد معالي الوزير ، كون سلطة الوكلاء والمدراء في الاشراف وتسيير أعمال تشكيلاتهم ما هي إلا بتفويض منه أن شاء منح وأن لم يشأ منع ^(١) ، هذا ما أشار إليه قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ بأن (يتولى وكلاء الوزارة المهام والصلاحيات كل بحسب اختصاصه طبقاً للوصف الوظيفي لكل منصب والمهام الموكلة إليهم من الوزير ويشرفون بصورة مباشرة على الدوائر المرتبطة بهم ، ويكونون مسؤولين تجاهه عن ضمان سير العمل والأداء ضمن ما يخولون من صلاحيات ...) ^(٢) ، إلا أن ذلك جاء متناقضاً مع نص المادة (٣) الفقرة (رابعاً) من ذات القانون والتي تنص (وضع السياسة العامة للوزارة وتنفيذها وفق المبدأ الاتحادي واللامركزية الإدارية وبما يؤمن وحدة العراق وسلامته واستقلاله ونظامه الديمقراطي الاتحادي) ^(٣) ، وينطبق هذا النص على الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ويستحسن تطبيقه داخل الوزارة نفسها ولا سيما ما يتعلق بقوى الأمن الداخلي في المحافظات كونها تتعامل مع الحكومات المحلية في المحافظة والوزارة في الوقت نفسه ، وهذا يتطلب منح صلاحيات أصلية لمديري الشرطة في المحافظات لتتمكن من إدارة التشكيل الأمني المحلي ، وعلى الرغم من الواجب الذي يفرض على القرار الأمني بأن يكون موحداً إلا أن منح البعض من الصلاحيات الإدارية والمالية وكذلك جزءاً من القرار الأمني لا يخل بذلك الواجب بشرط ترك القرارات الإدارية والمالية الممنوحة حصراً للوزير فضلاً على القرارات الأمنية المصيرية ^(٤) .

وهناك تناقضان وقع فيهما المشرع بالنسبة لنص المادة (٦) الفقرة (ثانياً) وهما :

الأول : هو منح وكلاء الوزير حق تخويل صلاحياتهم لمن هو دونهم من الرؤساء على الرغم من أن القانون لم يمنحهم من الصلاحيات الا التي يخولها لهم الوزير فكيف يخولون

(١) عمار ماهر عبد الحسين ، مصدر سابق ، ص ٧٧ .

(٢) ينظر نص المادة (٦) الفقرة (ثانياً) من قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ .

(٣) ينظر نص المادة (٣) الفقرة (رابعاً) من قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ .

(٤) عمار ماهر عبد الحسين ، المصدر نفسه ، ص ٧٧ .



ما لا يملكون^(١) .

الثاني : هو منح ذلك التحويل لمعاونيهم ومن دونهم من المديرين العامين حين لم تحدد المادة (٩) الفقرة (ثانياً وثالثاً ورابعاً وخامساً) من قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ عند ذكرها لتشكيلات وزارة الداخلية المرتبطة بالوكلاء الأربعة لم يذكر فيها درجة مدير عام إلا أنه ذكر من الممكن للوزير تحويل صلاحياته لمن دونه من المديرين العامين^(٢) .

ندعو المشرع إلى تعديل المادة (٩) من القانون وجعل التشكيلات المرتبطة بالوكلاء بدرجة مديريات عامة فضلاً على التشكيلات المرتبطة بالسيد الوزير والتي ملاكها يساعدها بأن ترتقي لدرجة مديرية عامة أي تحديد المهام والمسؤوليات وتدرجها بحسب سلم هرمي كون من غير المعقول وجود عدد من المديريات تترأسها مديرية ومثاله مديريات الشرطة في المحافظات حيث مدير الشرطة بدرجة مدير مديرية فضلاً على المديريات المتكون داخلها ومنها مديرية الجنائية والحركات ومديرية شؤون الأفواج

^(١) حيث نصت المادة (٦) الفقرة (ثانياً) من قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦، (... ولهم تحويل بعض صلاحياتهم إلى معاونيهم أو إلى أي من المديرين العامين أو إلى أي من رؤساء دوائر الوزارة المرتبطة بهم وفقاً للقانون) .

^(٢) إذ نصت المادة (٩) من قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ على أن تتكون الوزارة من التشكيلات الآتية : أولاً : التشكيلات المرتبطة بالوزير مباشرة : (١ - الدائرة القانونية ، ب - مديرية التخطيط و المتابعة ، ج - مديرية أمن العاملين (الافراد) ، د - مديرية العقود ، ح - مكتب الوزير ، ط - فرقة التدخل السريع) .

ثانياً : التشكيلات المرتبطة بوكيل الوزارة للشؤون الإدارية و المالية : (١ - مديرية ادارة الموارد البشرية ، ب - مديرية الشؤون المالية ، ج - مديرية التدريب و التأهيل ، د - مديرية البنى التحتية ، هـ - مديرية الإتصالات و النظم المعلوماتية ، و - مديرية الاحوال المدنية و الجوازات و الإقامة) .

ثالثاً : التشكيلات المرتبطة بوكيل الوزارة لشؤون الشرطة : (١ - مديرية الشؤون الجنائية و الحركات ، ب - مديرية المرور ، ج - مديرية شرطة المحافظات و المنشآت ، د - مديرية حماية المنشآت و الشخصيات في بغداد)

رابعاً : التشكيلات المرتبطة بوكيل الوزارة لشؤون الاستخبارات و التحقيقات الاتحادية : (١ - مديرية مكافحة الجريمة المنظمة ، ب - مديرية الاستخبارات و مكافحة الإرهاب ، ج - مديرية التقنيات و المعلوماتية)
خامساً : التشكيلات المرتبطة بوكيل الوزارة لشؤون الامن الاتحادي : (١ - قيادة قوات الشرطة الاتحادية ، ب - قيادة قوات الحدود ، ج - مديرية الدفاع المدني ، د - مديرية شرطة الطاقة) .



ومديرية حماية المنشآت ومديرية الشؤون الإدارية والمالية ومديرية شؤون البنى التحتية ندعو المشرع إلى تعديل ذلك وجعل مدير الشرطة بدرجة مدير عام .

فضلاً على ذلك فقد منح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل مجالس المحافظات سلطة (الموافقة على ترشيح أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس باختيار مرشح واحد من بين (٣) ثلاثة أشخاص يرشحهم المحافظ وللوزير المختص رفض المرشح في حالة عدم انطباق المعايير المعتمدة عليه خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ وصول الترشيح إلى مكتبه وفي حالة عدم البت في الترشيح يعد ذلك قبولاً له ويعرض المرشح لمنصب مدير عام أو من بدرجته على مجلس الوزراء للتصويت عليه)^(١) ، من ذلك نلاحظ وجود تناقض فيما سبق حيث من غير الممكن للوزير منح صلاحياته لمدير شرطة ليس له يد في ترشيحه بل موافقته مقيدة بمن يرشحه مجلس المحافظة ، وهذه الحالة تؤدي إلى أنه من الممكن للوزير عدم تخويل مديري الشرطة المهام والصلاحيات الأمنية اللازمة للحفاظ على الأمن في المحافظة ، فضلاً على ذلك فإن مجلس المحافظة والمحافظ ليسا مختصين بما يوجبه المنصب الأمني من مهام وصلاحيات والتي يحدد على ضوءها المواصفات اللازمة بالمرشح لشغل ذلك المنصب .

ونحن من جانبنا نرى أن عدم تحديد المهام والصلاحيات لقادة الوزارة من منصب وكيل وزير فضلاً على المدراء الذين يشترط بأن يكونوا عامين ومنهم مديرو شرطة المحافظات غير محمود كون السلم الإداري للمرفق الأمني يفترض فيه توزيع الصلاحيات والمهام بموجب هرم متعدد الدرجات وأن يكون ذلك التوزيع بموجب القانون للمناصب العليا ، ولكون التكليف لهذه المناصب يكون على أساس المهام والمسؤوليات لكل منصب لأنه على ضوءها يتم تحديد المؤهلين لتوليها أي المناصب القيادية هي من تحدد مواصفات شاغليها .

^(١) ينظر نص المادة (٧) الفقرة (تاسعاً / ١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .



المطلب الثاني

التنظيم القانوني لتولي المناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي

بعد تناولنا لتنظيم المناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي من حيث بيان تسلسل تلك المناصب بحسب المهام والمسؤوليات في المرفق الأمني أي التنظيم الهيكلي فيها بقي علينا تناول التنظيم البشري من جانب اسناد المناصب القيادية لمستحقها بحسب شروط وواجبات كل منصب ، فالتنظيم الإداري يمثل جزءاً من العلاقة بين القانون العام والإدارة من حيث بيان المهام الأمنية وتدرج السلطة ومستوياتها وكذلك المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري ويكون ذلك من جزئيات القانون الإداري ، والتنظيم الإداري لا يجد مداه إلا عند صياغته بشكل قانون وتفصيله تصاغ بشكل أنظمة أو تعليمات ، وبالنسبة للتنظيم البشري أي اختيار القادة المناسبين لكل منصب أمني كل ذلك يساعد المؤسسة الأمنية على رسم المهام الأمنية اللازمة لتحقيق هدف المرفق الأمني ، وذلك يتطلب منا تقسيم هذا المطلب على فرعين .

نتناول في الأول مفهوم التنظيم القانوني وطبيعة قرار اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي وفي الثاني اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي وفقاً للتشريعات النافذة والسياسة المقترحة للأشغال .

الفرع الأول

مفهوم التنظيم القانوني وطبيعة قرار اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي

إدارة المرفق الأمني من المسؤوليات التي تقوم بها الدولة لتحقيق من خلالها الأمن للمواطنين عن طريق كفالتها للطمأنينة وتحقيقها للأمن الداخلي بكافة مجالاته ، وكذلك المحافظة على النظام العام والآداب العامة ، وتقديم أجود الخدمات الأمنية الأخرى .

حيث لا تقدم الدولة تلك الخدمات إلا عن طريق الأشخاص الطبيعيين الذين بإمكانهم التعبير عن ارادة الدولة من الجانب الأمني ^(١) ، ويتم ذلك من خلال وضع الشخص المناسب في

(١) د . سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية التنظيم القانوني للوظيفة العامة ، مصدر سابق ، ص ٢٤١ .



المكان المناسب ، عن طريق تنظيم قانوني يبين مدى علاقة الشخص بالمؤسسة الأمنية وطبيعة القرار التي يتم به الاختيار وهو ما نتناوله في الفقرات بالآتي :

أولاً : التنظيم القانوني : يعرف التنظيم القانوني بكونه " مجموعة قواعد قانونية تنظم علاقة القائد الإداري الأمني بالدولة وتتميز بكونها قواعد عامة ومجردة قد تسبق في الوجود تلك العلاقة ، أو يتم وضعها أثناء استمرارية العلاقة وتخضع لها ، وتحدد المراكز القانونية المختلفة طوال مدة الخدمة ، وكذلك بعد إنتهائها ، وتعد الأساس القانوني للحقوق والالتزامات الناشئة عن تلك العلاقة ^(١) .

إذ هناك عدة تشريعات تنظم الوظائف الإدارية والقيادية في قوى الأمن الداخلي منها دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ والذي بين طريقة ترشيح وكلاء وزارة الداخلية وذلك بنصه على أن يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية ومنها (... خامساً : التوصية إلى مجلس النواب ، بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات ...) ^(٢) ، فضلاً على طريقة ترشيح المدراء العامين والذي بينها النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ بنصه على أن يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية ومنها (... الموافقة على تعيين المديرين العامين ومن بدرجتهم ... واحالتهم إلى التقاعد بناءً على طلبهم) ^(٣) ، هذا فضلاً على أن هناك الكثير من القوانين التي تتناول القيادات الإدارية ومنها قيادات قوى الأمن الداخلي .

ثانياً : طبيعة قرار الاختيار : يعرف الاختيار في مجال علم الإدارة من خلال الهدف المتوخى منه بأنه " أنتقاء افضل القادة القادرين على أداء متطلبات المنصب أو الوظيفة المرشحين للقيام بمهامها وأداء واجباتها وتحمل مسؤولياتها ، ويشترط فيهم الاستعداد للتطور والتقدم في مجال الوظيفة الشرطية للنهوض بالمسؤوليات التي تواجهها في المستقبل " ^(٤)

(١) د . رياض عبد عيسى الزهيري ، أسس القانون الإداري ، بلا طبعة ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٦ ، ص ٣٢٣ .

(٢) ينظر نص المادة (٨٠) الفقرة (خامساً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ ، ونص المادة (٢) الفقرة (سابعاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ .

(٣) ونص المادة (٢) الفقرة (١٢) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ .

(٤) د . فوزي حبش ، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين ، مصدر سابق ، ص ٥٨ .



والمعنى السابق يُبين أهمية قرار الاختيار بكونه الوسيلة الفعالة لانتقاء الأفضل القادر على القيام بالمهام والمسؤوليات التي يخولها له المنصب والذي لديه الاستعداد للقيام بتلك المهام وتطويرها في المستقبل ، وقرار الاختيار بهذا المعنى يتضمن المفاضلة بين المؤهلين لتولي المنصب التي هي عملية معقدة بشكل كبير وتحتاج لمراحل عدة يتم من خلالها مقارنة القدرات والمميزات لكل مرشح إلى أن يصدر في النهاية قرار باختيار أحدهم لصلاحية في القيادة ^(١) .

وبالنسبة لمفهوم قرار الاختيار في مجال القانون الإداري يُعدُّ قراراً إدارياً ويشترط على من يقوم بإصداره أن يكون في إطار مبدأ المشروعية ^(٢) ، ولتعدد الجهات مصدرة القرار الإداري بالاختيار ، التي حددها القانون على سبيل الحصر ، ولكون القرار متعلقاً بشكل أساس بحقوق الأفراد بالنسبة لاختيارهم للمناصب القيادية إذ تدخل هذه الحقوق تحت رقابة القضاء ^(٣) ، ويشترط في قرار الاختيار بكونه قراراً إدارياً توفر العناصر التالية :

أ- **الاختصاص** : هو سلطة أو صلاحية قانونية يتمتع بها متخذ قرار الاختيار لإصداره من الناحية الزمنية أو النوعية أو المكانية ^(٤) ، حيث تتطلب فاعلية الإدارة وحسن أدائها توزيع المهام لتكون تلك الاختصاصات معلومة للجميع ، والقاعدة العامة أن المشرع هو الذي يحدد اختصاصات الإدارة العامة ، وقد يحصر اختصاص معين بجهة إدارية واحدة ويسمى بالاختصاص المانع ، أو تشترك أكثر من جهة في الاختصاص فيكون اتخاذ القرار عملاً مشتركاً من جميع المختصين وتعد قواعد الاختصاص من النظام العام والعيب الذي يصيبه يعطي للقاضي امكانية اثارته من تلقاء نفسه ، كما يجوز الدفع بعدم الاختصاص في أي مرحلة من مراحل الدعوى ويترتب على كون قواعد الاختصاص من النظام العام بعدم

(١) العميد . جمال الدين عبد العال ، مصدر سابق ، ص ٤١١ .

(٢) د . سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرار الإداري ، الطبعة الرابعة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٦ ، ص ٨ وما بعدها .

(٣) العميد . جمال الدين عبد العال المصدر نفسه ، ص ٤١٧ .

(٤) د . ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، بلا طبعة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٠ ، ص ٥١٨ .



التوسع في تفسيرها (١) .

ب-الشكل : يعرف بأنه " عيب أو مخالفة من الجهة مصدرة القرار للقواعد الإجرائية واجبة الاتباع عند إصدارها لقرار الاختيار " (٢) ، ويقصد أيضاً بعيب الشكل أنه " المظهر الخارجي الذي تعبر به الإدارة عن إرادتها ، وفي الأصل هي حرية الإدارة في التعبير عن إرادتها بأي شكل من الأشكال إلا في حالة اشتراط المشرع لشكل معين تظهر فيه الإدارة إرادتها (٣) .

والمقرر أن مخالفة القرار للشكل والإجراءات يؤدي إلى بطلانه ، إذ توجد علاقة بين ركن الشكل وقرار الاختيار إذ قد يشترط لأصداره أن يكون بناءً على اجراءات معينة لا بد لمصدر قرار الاختيار من اتخاذها كأن يصدر القرار متضمناً أخذ رأي الرئيس المباشر أو طبقاً لأسباب معينة ، وذلك يتطلب أن يصدر القرار بحسب الشكليات المقرر وإلا أنطبق عليه البطلان (٤) .

ج-السبب : لا يستطيع مصدر قرار الاختيار أن يتصرف من تلقاء ذاته إلا في حالة وجود سبب حقيقي يبرر له اتخاذ القرار ويعرف السبب في القرار الإداري بأنه " حالة واقعية أو قانونية تدفع مصدر القرار إلى اتخاذه " (٥) .

إذ أن السبب عنصر خارجي موضوعي بإمكانه أن يبرر للإدارة تدخلها لإصدارها القرار الإداري بالاختيار ، والإدارة في الأصل غير ملزمة بتسبب قراراتها في حالة استنادها إلى قرينة المشروعية التي تفترض أن الإدارة تصدر قراراتها بناءً على سبب مشروع وعلى صاحب الشأن إثبات العكس ، أما عند إفصاح الإدارة عن السبب من تلقاء نفسها فإنه يفترض

(١) د . ماهر صلاح علاوي ، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، بلا طبعة ، وزارة التعليم العالي ، العراق ، ٢٠٠٩ ، ص ١٦٢ .

(٢) نقلاً عن : د . ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، بلا طبعة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٩٥ ، ص ٣٧٨ .

(٣) د . سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرار الإداري ، مصدر سابق ، ص ٣٠٣ وما بعدها .

(٤) العميد . جمال الدين عبد العال ، مصدر سابق ، ص ٤٢٢ .

(٥) د . ماهر صلاح علاوي ، ، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، المصدر سابق ، ص ١٧٥ .



فيه أن يكون صحيحاً وحقيقياً ، هذا اذا لم تكن الإدارة ملزمة بأن تذكر السبب قانوناً ^(١) ، ويُعدّ عنصر السبب من العناصر الهامة وذلك لارتباطه الوثيق بقرار الاختيار وبخاصة في المفاضلة باختيار القادة إذ أن قرار الاختيار في العادة لا يستند إلى أسباب تبديها الإدارة لتبرير اختيارها وإنما تكتفي بإسناده إلى الصالح العام دون أن تحدد سبباً لاختيارها أو لتفضيلها قائداً بعينه ^(٢) .

ومن جانبنا نرى أن خدمة الصالح العام وتطوير مرفق الأمن الداخلي توجب أن يتولى قيادة الأكفاء وذلك يتطلب أن يشترط المشرع على مصدر قرار الاختيار أن يكون واضحاً وموضوعياً في اختياره وذلك بأن يذكّر أسباب اختيار القائد ضمن قرار الاختيار وعلى الرغم من الحرج الذي يسببه ذلك القرار إلا أنه يحقق العدالة بين المؤهلين لتولي القيادة وذلك بإتاحة الفرصة لمن لم يقع عليه الاختيار بتطوير كفاءة هذا بعد تبليغه بأسباب عدم اختياره ، كل ذلك من شأنه أن يؤمن إصدار قرار الاختيار مستنداً إلى أسباب واقعية ثابتة ومنح من لم يتم اختياره الحق باللجوء إلى القضاء طاعناً في تخطيه وعدم اختياره .

د- **المحل** : يقصد بمحل القرار بأنه " موضوعه أو الأثر القانوني الذي يحدثه بما يتعلق بالمراكز القانونية العامة أو الخاصة بحسب طبيعة القرار " ^(٣) ، ويعرف كذلك بأنه " التغير الذي يحدث في الواقع القانوني القائم لحظة صدور القرار مُنشئاً مركزاً قانونياً جديداً أو معدلاً لمركز قانوني قائم أو يلغيه " ^(٤) .

إذ يفترض أن يكون محل القرار ممكناً وجائزاً من الناحية القانونية ، فإذا كان القرار معيباً في فحواه أو مضمونه كأن يكون الأثر القانوني المترتب عليه غير جائز أو مخالف للقانون بمختلف صورته كأن يكون (دستورياً أو تشريعياً أو لائحة أو عرفاً أو مبادئ عامة للقانون) ففي هذه الحالة يكون القرار غير مشروع ومن ثمّ باطلاً من الناحية القانونية ^(٥) ، وتظهر أهمية

(١) د . مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ٢٢٦ .

(٢) العميد . جمال الدين عبد العال ، مصدر سابق ، ص ٤٢٣ .

(٣) د . ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ٥٠٩ .

(٤) د . ماهر صلاح علاوي ، ، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، مصدر سابق ، ص ١٨٣ .

(٥) د . مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ٢٢٨ .



المحل في القرار الإداري بكونه موضوعه أي أن القرار الإداري يسمى باسم محله ، فيقال قرار تعيين أو قرار ترقية أو قرار إحالة إلى التقاعد ^(١) .

ومخالفة قرار الاختيار للقاعدة القانونية يتخذ صوراً عدة منها :

- ١- **المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية :** ويتحقق ذلك عندما يتجاهل مصدر قرار الاختيار القاعدة القانونية ، حيث قد تكون هذه المخالفة عمدية وقد تكون غير عمدية لعدم العلم بها .
- ٢- **الخطأ في تفسير القاعدة القانونية :** ويتحقق ذلك عندما يخطئ مصدر قرار الاختيار بتفسير القاعدة القانونية بإعطائه لمعنى غير الذي قصده المشرع ، والخطأ يكون إما غير عمدي بسبب غموض النص أو عمدياً عند وضوح القاعدة القانونية وعدم تحملها للخطأ في التفسير ، لكن مصدر القرار يعتمد التفسير الخاطئ في هذه الحالة يختلط عيب المحل بعيب الغاية .
- ٣- **الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية :** ويتحقق ذلك عند مباشرة مصدر قرار الاختيار للسلطة التي منحها إليه القانون في غير الحالات التي نص عليها أو دون توفر الشروط المحدد ^(٢) .
- هـ- **الغاية :** هي أدق وأصعب أركان القرار الإداري ويعرف بأنه " النتيجة النهائية التي يسعى مصدر قرار الاختيار إلى تحقيقها " ^(٣) .

إذ أن السلطة المخولة للجهة مصدرة القرار ليست غاية بذاتها فضلاً على أنها ليست مقررة لحساب الإدارة أو لمصلحتها وإنما هي وسيلة لمصدر القرار في تحقيقه لغايات ومنها الصالح العام هذا في حالة عدم تدخل المشرع في تحديده لشروط إتخاذ القرار وأن تم تحديدها فعلى مصدر القرار تحقيقها بذاتها وأن سعى لغير ذلك فأن تصرفه يشوبه عيب إساءة استعمال السلطة وهذا ما يعرف بقاعدة تخصيص الأهداف ^(٤) ، حيث أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر على السلطة التقديرية الواسعة لمصدر قرار الاختيار في شغل المناصب القيادية بقوله (الجهة الإدارية تترخص في التعيين بالوظائف العامة بسلطتها التقديرية بلا معقب عليها)

(١) د . ماهر صلاح علاوي ، ، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، المصدر نفسة ، ص ١٨٣ .

(٢) د . مازن لبلو راضي ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ٢٢٨ .

(٣) د . سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرار الإداري ، بلا طبعة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٥٧ ، ص ٢٣٦ .

(٤) طعيمة الجرف ، القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ودراسة الإدارة العامة ، بلا طبعة ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٤٠٦ .



إلا في أحوال إساءة استعمال السلطة ما لم يقيد القانون بنص خاص أو ما لم تقيد نفسها بقواعد تنظيمية معينة ، فالمتعين أمر متروك أصلاً لتقدير الجهة الإدارية بوصفها القوامة على حسن المرافق العامة (١) .

والأصل في القرار الإداري أنه يفترض فيه استهداف المصلحة العامة وعلى المدعي خلاف ذلك الإثبات ، وعيب الإنحراف بالسلطة أو الغاية هو عيب قصدي أو عمدي متعلق بنية مصدر قرار الاختيار الذي يجب أن يكون سيء النية يعلم بأنه يسعى إلى غاية بعيدة عن الصالح العام أو غير الذي يحددها القانون ، وهو عيب يتصل بالبواعث النفسية الخفية لمصدر القرار ولإثباته يتطلب أن يبحث القضاء عن وجود هذه البواعث وهو أمر بعيد ، ويلاحظ من ذلك أن القضاء يضيف على هذا العيب بأنه احتياطي فلا يبحث عن وجوده عند توفر عيب آخر مثل عيب الاختصاص أو عيب الشكل أو مخالفة القانون (٢) ، ويعني ذلك أيضاً في مجال قرار الاختيار من لم يتم اختياره عليه إثبات إنحراف الجهة مصدرة القرار وهو أمر غاية بالصعوبة بالنسبة للفرد في مواجهة السلطة مصدرة القرار والتي من السهل أن تستند إلى أسباب كثيرة قد لا تكون حقيقية (٣) ويمكن ملاحظة هذا العيب بظهوره في الصور الآتية :

١- **مجانبة المصلحة العامة :** مصدر قرار الاختيار يطرح المصلحة العامة جانباً ويعمل على تحقيق أهداف بعيدة لا تمت بصلة للصالح العام فقد تقوم الجهة مصدرة القرار باستعمال سلطتها لإدراك أغراض لا تتعلق بتلك المصلحة وهي إما باستعمال السلطة لتحقيق نفع شخصي أو مباشرة تلك السلطة بقصد الانتقام أو استخدامها لأغراض سياسية .

٢- **مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف :** يظهر ذلك عندما يحدد المشرع لمصدر القرار هدفاً معيناً يسعى لتحقيقه عند إصداره لذلك القرار ، فأن استهدف القرار غير ذلك وقع باطلاً لانحراف السلطة حتى وأن كان القصد منه تحقيق المصلحة العامة (٤) .

(١) ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٣٩٩) لسنة ٧ ق- عليا في ٣٠ / ٤ / ١٩٦٧ ملف رقم (١٢ / ١٠٥ / ٩٧٢) نقلاً عن د . محمود عبد علي حميد ، التنظيم القانوني للتكليف بالمناصب العليا والاعفاء منها ، مجلة كلية الاسراء الجامعة ، المجلد (١) ، العدد (١) ، ٢٠١٩ ، ص ٢٢ .

(٢) د . مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ٢٢٩ .

(٣) العميد . جمال الدين عبد العال مصدر سابق ، ص ٤٢٦ .

(٤) د . ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ٣٩٨-٤٠١ .



٣- احترام الإجراءات المقررة : يتعين على مصدر قرار الاختيار احترام الإجراءات المبينة في القانون لتحقيق الهدف من وراء قرار الاختيار ، فعند انحراف الإدارة عن تلك الإجراءات وصدر قرار الاختيار معتمداً على إجراءات أخرى لتحقيق الهدف نفسه فإن هذا التصرف يكون معيباً بعبء إساءة استعمال السلطة بصورة الانحراف بالإجراءات^(١) .

ويبدو لنا مما تقدم أنه يمكن ملاحظة تعلق مفهوم قرار الاختيار في القانون الإداري بأركانه والتي يلاحظ أعمالها في مجال الاختيار والتي توجب أن يصدر ذلك الاختيار من الجهة المحددة قانوناً مع مراعاته لقواعد الاختصاص الموضوعية والشخصية والمكانية التي سبق وأن أشرنا إليها فضلاً على وجوب أن يكون قرار الاختيار صحيحاً من حيث الشكل ومستنداً إلى أسباب حقيقية ومن أهمها الكفاءة والصلاحيات وتوفر الصفات اللازمة للقيام بالوظيفة الشرطية وذلك من شأنه أن يترتب عليه اختيار أفضل القادة القادرين على القيام بالمسؤوليات المحدد لتحقيق أهداف المرفق الأمني وبذلك تكون الغاية هي تحقيق الصالح العام .

الفرع الثاني

اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي وفقاً للتشريعات النافذة والسياسة المقترحة للأشغال

اختيار القائد الإداري في قوى الأمن الداخلي هدفه الأساس هو انتقاء أفضل القادة القادرين على قيادة مفاصل قوى الأمن الداخلي والقيام بمسؤولياتها وواجباتها ويتم ذلك بمراحل حددها التشريع العراقي والمقارن التي نوردتها بالآتي :

أولاً : في مصر : بالنسبة للمشرع المصري فإنه بين آلية تكليف الوظائف القيادية في قوى الأمن الداخلي ضمن قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المعدل ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء بالرقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧ والتي بينت الوظائف القيادية بأنها وظائف الدرجة العالية (وكيل وزارة) والدرجة الممتازة (وكيل أول وزارة) ودرجة مدير عام^(٢) .

وحددت اللائحة التنفيذية إجراءات شغل الوظائف القيادية على النحو التالي :

(١) د . مازن لبلو راضي ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ٢٣٠ .

(٢) عادل محمد أحمد عبد اللطيف ، مصدر سابق ، ص ١٢٢ .



١- يشترط أن (تعد إدارة الموارد البشرية بكل وحدة بياناً شهرياً عن الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الإشرافية الخالية أو المتوقع خلوها خلال ستة أشهر على أن يتضمن البيان مسميات هذه الوظائف ومستوياتها الوظيفية وشروط شغلها ويعرض البيان المنصوص عليه في الفقرة السابقة على السلطة المختصة لاتخاذ إجراءات الإعلان عن شغل هذه الوظائف)^(١) .

٢- فضلاً على اشتراط أن (تعلن كل وحدة عن الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الإشرافية الخالية أو المتوقع خلوها خلال ستة أشهر ، على أن يتضمن الإعلان مسميات هذه الوظائف ، ومستوياتها الوظيفية ، ووصف موجز لها ، والشروط والقدرات اللازمة لشغلها ، والمدة المحددة لتلقي الطلبات والجهة التي تقدم إليها ، على أن لا تقل مدة الإعلان وتلقي الطلبات عن شهر ، ويتقدم لهذا الإعلان العاملون بالوحدة وغيرهم)^(٢) .

وتتولى عملية الاختيار لجنة (تشكل في كل وحدة ، بقرار من السلطة المختصة ، لجنة للوظائف القيادية والإدارة الإشرافية برئاسة السلطة المختصة أو من تحدده وعضوية ستة من الخبراء والمتخصصين في مجالات الوظائف المعن عنها ، والإدارة ، والموارد البشرية ، وتكنولوجيا المعلومات ، والقانون ، على أن يكون نصف عدد الأعضاء من خارج الوحدة ، ويجوز للسلطة المختصة أن تشكل لجنة للوظائف القيادية وأخرى لوظائف الإدارة الإشرافية إذا ارتأت الحاجة لذلك ، وتختص اللجنة بتقييم المتقدمين لشغل الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الإشرافية والنظر في الاختيار من بين المتقدمين ، والنظر في تقويم أداء شاغلي هذه الوظائف عند التجديد ، وعلى اللجنة أن تستعين بالجهات المعنية بحسب الأحوال ، للتأكد من توفر صفات النزاهة في المرشحين على أن يستند الرأي بعدم توافرها إلى قرائن كافية ، وأسباب جدية ، وللجنة أن تستعين بمن تراه لإنجاز أعمالها دون أن يكون لهم صوت معدود)^(٣) .

(١) ينظر نص المادة (٥١) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بقرار رئيس الوزراء رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧ والمنشورة بالجريدة الرسمية بالعدد (٢١) مكرر في ٢٧ / مايو / ٢٠١٧ .

(٢) ينظر نص المادة (٥٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بقرار رئيس الوزراء رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧ .

(٣) ينظر نص المادة (٥٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بقرار رئيس الوزراء رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧ .



ونصت اللائحة التنفيذية على الطريقة التي على أساسها يتم تقييم المتقدمين لشغل الوظائف القيادية والإدارة الاشرافية هذا بمعرفة لجنة اختيار القيادات ^(١) إذ نصت على أن يتم تقديم المستوفين لشروط شغل الوظيفة على أساس أربعة معايير رئيسة هي :

١- **القدرات العلمية :** ومن مؤشرات الحصول على درجات علمية ، وإجادة لغات أجنبية ، والقدرة على التعامل مع الحاسب الآلي ، والاشتراك في المؤتمرات وإعداد البحوث والمذكرات الفنية ، ويحدد لهذا المعيار خمسة وعشرون درجة .

٢- **التاريخ الوظيفي :** ويشمل على الأخص تقارير تقييم أداء المتقدم ، والانجازات التي حققها أثناء حياته الوظيفية ، وسابقة الأعمال في مهام مماثلة أو متقاربة مع الوظيفة المتقدم إليها ، ويحدد لهذا المعيار خمسة وعشرون درجة .

٣- **المقترح التطويري :** الذي تقدم به للوحدة المعلنة، ويحدد لهذا المعيار خمسة وعشرون درجة

٤- **السمات الشخصية :** وتشمل على الأخص مهارات القيادة واتخاذ القرارات والإبداع ، وحل المشكلات وإدارة الأزمات، ومهارات الاتصال والإقناع والعرض ، ويحدد لهذا المعيار خمسة وعشرون درجة .

وتراعي اللجنة عند تقييم المتقدمين على أساس هذه المعايير طبيعة مهام الوحدة وأعباء الوظيفة المعلن عنها بحسب بطاقة وصفها ، على أن لا تقل درجة المرشح في كل معيار عن (٧٠%) من إجمالي الدرجة المخصصة لهذا المعيار ، وعند التساوي يرجح المرشح الأصغر سناً ^(٢) .

وحددت اللائحة التنفيذية (شروط شغل الوظيفة القيادية ووظائف الإدارة الاشرافية بالآتي :

- ١- أن يكون مستوفياً شروط شغل الوظيفة المعلن عنها طبقاً لبطاقة الوصف .
- ٢- أن يرفق بطلبه المستندات الدالة على مستوى المهارات والقدرات اللازمة لشغل الوظيفة وانجازاته السابقة .
- ٣- أن يقدم مقترحاً وافياً لتطوير الوحدة أو أحد أنشطتها الرئيسة لتحسين أدائها وتطوير

(١) عادل محمد أحمد عبد اللطيف ، مصدر سابق ، ص ١٢٥ .

(٢) ينظر نص المادة (٥٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بقرار رئيس الوزراء رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧ .



الأنظمة التي تحكم العمل وتبسيط إجراءاته بما يحقق رضا المواطنين .

ويراعى في المقترح التطويري أن يتضمن أهدافاً محددة زمنياً وقابلة للقياس والتطبيق ومشملة على وسائل التحقيق في حدود الإمكانيات المالية والبشرية المتاحة ، وذلك على وفق النموذج الذي يضعه الجهاز ويصدر به قراراً من الوزير المختص ، وتوفر الأمانة الفنية كافة البيانات والمعلومات لكل المتقدمين لشغل الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الإشرافية بما يسمح لهم بإعداد مقترحاتهم التطويرية بجودة عالية ^(١) .

بعد ذلك تعد لجنة الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الإشرافية قائمة نهائية بالمرشحين لشغل هذه الوظائف بعد التأكد من تمتعهم بصفات النزاهة وحسن السمعة ، وترسل هذه القائمة بعد اعتمادها من السلطة المختصة إلى رئيس الجمهورية أو من يفوضه لإصدار قرار التعيين ^(٢) ، فضلاً على أدائهم اليمين بعد قرار التعيين وهذا قبل المباشرة بالعمل على الصيغة التالية (أقسم بالله العظيم أن أحترم الدستور والقانون وأن اخدم الدولة ، وأن أحافظ على المال العام ، وأن أؤدي واجباتي الوظيفية بنزاهة وشفافية وبروح فريق العمل وعلى الوجه الأكمل لخدمة الشعب) ^(٣) .

ونص قانون الخدمة المدنية كذلك على تحديد مدة شغل الوظائف القيادية بأن (... يكون التعيين من خلال لجنة للاختيار لمدة أقصاها ثلاث سنوات بناءً على تقارير تقويم الاداء وذلك بدون الإخلال بباقي الشروط اللازمة لشغل هذه الوظيفة ...) ^(٤) ، ونص ذات القانون على أن (تنتهي مدة شغل الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية بانتهاء المدة المحددة في قرار شغلها ما لم يصدر قرار بتجديدها ...) ^(٥) .

واستحدث قانون الخدمة المدنية وظيفة الوكيل الدائم للوزارة بنصه (تنشأ بكل وزارة وظيفة واحدة لوكيل دائم للوزارة بالمستوى الممتاز لمعاونة الوزير في مباشرة اختصاصاته ،

^(١) نص المادة (٥٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧ .

^(٢) نص المادة (٥٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧ .

^(٣) ينظر نص المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المعدل .

^(٤) ينظر نص المادة (١٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المعدل .

^(٥) ينظر نص المادة (٢٠) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المعدل .



واستثناءً من احكام المادة (١٧) من هذا القانون يختار الوزير الوكيل الدائم من خلال لجنة الاختيار وذلك لمدة أقصاها أربع سنوات ، يجوز تجديدها بحد أقصى أربع سنوات أخرى ، يكلف خلالها بضمن الاستقرار التنظيمي والمؤسسي للوزارة والهيئات والأجهزة التابعة لها ، ورفع مستوى كفاءة تنفيذ سياساتها ، واستمرارية البرامج والمشروعات والخطط ، ومتابعتها تحت إشراف الوزير ، وتحدد اللائحة التنفيذية قواعد وضوابط اختيار الوكيل الدائم (١) .

ثانياً : في الامارات : بالنسبة للمشرع الإماراتي فإنه بيّن آلية إسناد المناصب القيادية في قوة الشرطة والأمن ضمن قانون الموارد البشرية رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل فضلاً على اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية والصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (١) لسنة ٢٠١٨ المعدل (٢) ، إذ خولت اللائحة التنفيذية سلطة التعيين وفقاً لما يأتي (١- وظيفة وكيل الوزارة أو المدير العام في الجهات الاتحادية بمرسوم اتحادي بناءً على موافقة مجلس الوزراء ، ٢- وظيفتا وكيل الوزارة المساعد أو المدير التنفيذي في الجهات الاتحادية بقرار من مجلس الوزراء على أن يتم اعتماد عقود العمل اللازمة لهذه الوظائف من قبل رئيس الجهة الاتحادية ...) (٣)

ومنحت اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية رئيس الجهة الاتحادية (... الحق في التعيين في الوظائف العليا شاغرة على وفق الآتي (١- وجود وظيفة عليا شاغرة ، ٢- تكون مدة العقد سنتين ويجوز تمديدتها لمدد مماثلة ، ٣- أن تتوفر في المرشح للتعين إحدى المؤهلات الخبرات وفقاً لنظام تقييم وتوصيف الوظائف ، ٤- أن يكون المؤهل والخبرة في مجال عمل الوظيفة المعين عليها ...) (٤) ، هذا فضلاً عن توفر الشروط العامة للتعين (٥) .

(١) ينظر نص المادة (١٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المعدل .

(٢) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، القيادة الإدارية ودورها في صنع القرار ، مصدر سابق ، ص ٢٥٥

(٣) ينظر نص المادة (٢٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية الاماراتي رقم (١) لسنة ٢٠١٨ .

(٤) ينظر نص المادة (١٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية الاماراتي رقم (١) لسنة ٢٠١٨ .

(٥) نصت المادة (١٥) من قانون الموارد البشرية الاماراتي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل باشتراطها فيمن يعين بأحد الوظائف العامة ما يلي : (١- أن يكون حسن السيرة والسلوك ، ٢- أن لا يقل سنه عن ثماني عشر سنة ، ٣- أن يكون حاصلاً على المؤهلات العلمية والعملية اللازمة لشغل الوظيفة ، ٤- أن يجتاز كافة الاختبارات والمقابلات المتعلقة بالوظيفة بنجاح ، ٥- أن يكون لائقاً طبياً ، ٦- أن لا يكون قد سبق



ثالثاً : في العراق : بالنسبة للمشرع العراقي فهناك نصوص متفرقة على عدة قوانين تنظم آلية إسناد المناصب القيادية حيث منح دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ حق اقتراح وكيل الوزارة لمجلس الوزراء والموافقة لمجلس النواب بنصه (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية ... خامساً : التوصية إلى مجلس النواب ، بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ...)^(١) ، وأشار في موضع آخر (يختص مجلس النواب بما يلي ... ، خامساً : الموافقة على تعيين ... ، ب- السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ، باقتراح من مجلس الوزراء)^(٢) .

وأشار النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ بأن (يمارس المجلس عملاً بأحكام الدستور والقوانين النافذة المهمات الآتية ... ، سابعاً : التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات و السفراء و أصحاب الدرجات الخاصة ... ، ثاني عشر : الموافقة على تعيين المديرين العامين و من بدرجتهم على وفق القانون و نظام كبار موظفي الخدمة المدنية على وفق الدستور و التشريعات ذات الصلة النافذة بموجبه ، و احالتهم على التقاعد بناء على طلبهم ...)^(٣) ، هذا بالنسبة للجهات المختصة بالتعيين اصالة للدرجات الخاصة ، ونص كذلك على توقف ذلك الاختصاص في حكومة تصريف الأعمال على أنه (يقصد بتصريف الأمور اليومية : اتخاذ القرارات و الاجراءات غير القابلة للتأجيل التي من شأنها استمرار عمل مؤسسات الدولة و المرافق العامة بانتظام و اضطراد ، و لا يدخل من ضمنها مثلاً اقتراح مشروعات القوانين أو عقد القروض أو التعيين في المناصب العليا في الدولة و الإعفاء منها أو إعادة هيكلة الوزارات و الدوائر)^(٤) ، ونرى أن ذلك متوقف على التعيين أصالة ولا يشمل التعيين بالوكالة ؛ لأن الأخير تقتضيه ضرورة سير المرفق الأمني

الحكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية من جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو الامانة ما لم يكن قد صدر عفو عنه من السلطات المختصة او رد إليه اعتباره ، ٧- أن لا يكون قد تم فصله من الخدمة السابقة بسبب اية مخالفات مرتبطة بالعمل او بسبب حكم قضائي نهائي في جريمة) .

^(١) ينظر نص المادة (٨٠) الفقرة (خامساً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .

^(٢) ينظر نص المادة (٦١) الفقرة (خامساً / ب) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .

^(٣) ينظر نص المادة (٢) الفقرة (سابعاً وثاني عشر) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ .

^(٤) ينظر نص المادة (٤٢) الفقرة (ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ .



بانتظام واطراد وكون المفصل الذي لا يوجد فيه قيادة عليا يتعطل اداؤه لعدم وجود من يمارس المهام والاختصاصات في ذلك المنصب .

وخول قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (١٢) لسنة ١٩٩٧ النافذ الوزير صلاحية تكليف من يراه مناسباً لتولي منصب مدير عام وكالة بنصه على (أولاً : إذا شغرت وظيفة مدير عام لأي سبب كأن فللوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ، أن يكلف من بين أقدم وأكفأ موظفي الدائرة ، أو الوزارة أو الجهة عند الاقتضاء ، الحاصلين على شهادة جامعية أولية في الأقل في الاختصاص ذي العلاقة بعمل الدائرة أو في الاختصاص المقارب له ، بتولي إدارتها وكالة ولمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر إلى حين تعيين مدير عام أصيل لها ، ثانياً : يتمتع المدير العام وكالة بجميع صلاحيات المدير العام) (١) .

ومن ذلك يمكننا التطرق لتعريف التعيين أصالة بأنه " هي الحالة التي يشغل فيها القائد الوظيفة المعين فيها أصلاً والمتوفرة فيه كافة الشروط المطلوبة لشغل ذلك المنصب أو الوظيفة ، ل يتمتع بجميع حقوقها وكافة واجباتها " (٢) ، أما بالنسبة للتعين وكالة " إلزام شخص تحتاج إليه الإدارة بالقيام بمهام عمل معين جبراً عنه ولمدة محددة وذلك لحاجت ذلك المفصل الملحة لتخصصه " (٣) ، وعرفت الوكالة كذلك بأنها " حالة قانونية تقوم على اساس تكليف موظف بصورة مؤقتة بإشغال وظيفة غير وظيفته الأصلية وتكون هذه الأخيرة أما شاغرة وإما مشغولة ولكن الأصيل تغيب عنها بسبب المرض أو السفر أو الإجازة أو لأي سبب كأن ويجب أن يكون التعيين بالوكالة لمدة مؤقتة قابلة للتجديد ، فالأصالة هي التعيين الطبيعي الدائم أما الوكالة فهي استثنائية مؤقتة يجب أن لا تتصف بالدوام والثبات (٤) ، ونص على تأقيت التعيين بالوكالة حكم المحكمة الإدارية العليا المرقم (٢٨٨ / قضاء موظفين تمييز / ٢٠١٨) في ٢٩ / ٣ / ٢٠١٨ على أن الوكالة ذات طبيعة مؤقتة تنتهي بانتهاء التكليف من الجهة نفسها التي

(١) ينظر نص المادة (أولاً و ثانياً) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧ والمنشور على الرابط التالي <https://2u.pw/xxRvb> .

(٢) د . فوزي حبش ، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين ، مصدر سابق ، ٢٣١ .

(٣) د . محمد أنس جعفر و د . أشرف أنس جعفر ، الوظيفة العامة ، مصدر سابق ، ص ١٠٠ .

(٤) د . فوزي حبش ، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين ، مصدر سابق ، ٢٣٣ .



أصدرت أمر التكليف ^(١) ، فضلاً على إشارة حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم (٩٧٦ / قضاء موظفين تمييز / ٢٠١٨) في ٢ / ٨ / ٢٠١٨ إلى أن التكليف ذا صفة مؤقتة وللإدارة أنهاءه دون تعقيب من القضاء ^(٢) .

ويثار تساؤل بشأن الجهة المختصة بتعيين ذوي الدرجات الخاصة المنصوص عليها في الدستور هل تعد شاملة لكافة الدرجات العليا في الحكومة العراقية ^(٣) ، وذلك لنص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على تعيين البعض من تلك الدرجات بنصه (يختص مجلس المحافظة بما يلي ، تاسعاً : ١ - الموافقة على ترشيح أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس باختيار مرشح واحد من بين (٣) ثلاثة أشخاص يرشحهم المحافظ وللوزير المختص رفض المرشح في حالة عدم انطباق المعايير المعتمدة عليه خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ وصول الترشيح إلى مكتبه وفي حالة عدم البت في الترشيح يعد ذلك قبولاً له ويعرض المرشح لمنصب مدير عام أو من بدرجته على مجلس الوزراء للتصويت عليه ، ٢ - إعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بناءً على طلب خمس عدد أعضاء المجلس أو بناءً على اقتراح من المحافظ وللمجلس الوزراء كذلك حق الإقالة باقتراح من الوزير المختص استناداً للأسباب الواردة في الفقرة (٨) من هذه المادة ...) ^(٤) ، إضافة لذلك اعتنقت المحكمة الاتحادية العليا مبدأ اختصاص السلطة المحلية بتعيين وإقالة أصحاب الدرجات الخاصة في الأجهزة الأمنية بموجب رأيها التفسيري رقم (١٦ / اتحادية / ٢٠٠٧) في ١١ / ٩ / ٢٠٠٧ والذي نص على أنه (بالنسبة للفقرة (٣) من الاستيضاح وجدت المحكمة من استقراء الاختصاصات المناطة بالسلطة الاتحادية الواردة في الباب الرابع من الدستور عدم وجود ما يشير إلى اناطة

^(١) ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق المرقم (٢٨٨ / قضاء موظفين تمييز / ٢٠١٨) في ٢٩ / ٣ / ٢٠١٨ ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨ ، مجلس الدولة ، جمهورية العراق .

^(٢) ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق المرقم (٩٧٦ / قضاء موظفين تمييز / ٢٠١٨) في ٢ / ٨ / ٢٠١٨ ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨ ، مجلس الدولة ، جمهورية العراق .

^(٣) د . مصدق عادل طالب و د . مالك منسي ، مصدر سابق ، ص ٥٨ .

^(٤) ينظر نص المادة (٧) الفقرة (تاسعاً / ١ و ٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .



صلاحية التعيين والإقالة للأجهزة الأمنية بالسلطة الاتحادية ، حيث أن المادة (١١٥) من الدستور نصت على (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ...) ولذا فإن صلاحيات التعيين والإقالة في الأجهزة الأمنية تكون من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(١) .

ونحن نقف بجانب الرأي المعارض لقرار المحكمة الاتحادية سابق الذكر لأنه سلك مسلكاً مغايراً لما نص عليه الدستور والذي جعل اختصاص التعيين والإقالة للأجهزة الأمنية ليس من اختصاص السلطة الاتحادية وانما من اختصاص الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وهو الإتجاه الذي لا نؤيده إطلاقاً وذلك لنص المادة (٦١) الفقرة (خامساً) التي رسمت آلية التعيين في الدرجات الخاصة وجاءت بصورة مطلقة ولهذا فأنها تسري على كافة^(٢) .

ونحن نرى أن السياسة المقترحة لإشغال المناصب القيادية يجب تضمينها في فصل خاص بالوظائف القيادية والإدارية العليا في دوائر الدولة كافة بقانون الخدمة المدنية المزمع اقتراحه وأن يتضمن تشكيل لجنة في كل وزارة ومنها وزارة الداخلية ، خاصة بالاختيار شرط أن يكون في عضوية هذه اللجنة خبراء متخصصين في مجال كل وظيفة منها كالتخصص في مختلف مفاصل الوظيفة الشرطية برئاسة السيد وزير الداخلية .

فضلاً على تكليف إدارة الموارد البشرية في كل وزارة ببيان مسميات الوظائف القيادية والإدارية العليا وموقعها من الهرم التنظيمي وبيان وصف موجز لكل منصب وتحديد الشروط والمواصفات اللازمة لإشغاله والمدة المحددة لذلك الإشغال ، والطبيعة الخاصة للوظيفة الشرطية توجب أن يكون اختيار تلك القيادات عن طريق الترقية بالاختيار لمنسوبي الوظيفة الشرطية ، وهذه الميزة تتيح بأن يكون لجهة الاختيار معلومات كافية عن القيادات في كل مفصل من المرفق الأمني ومدى إمكانية إشغال المناصب القيادية فيها أو التمديد لشاغلها شرط إثبات تفوقهم في القيادة ، ومن ذلك نقترح أن يتضمن القانون شروطاً في من يتقدم لشغل المناصب القيادية ومنها :

(١) الرأي التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١٦ / اتحادية / ٢٠٠٧) في ١١ / ٩ / ٢٠٠٧ ، نقلاً عن

: د . مصدق عادل طالب و د . مالك منسي ، مصدر سابق ، ص ٥٨ .

(٢) د . مصدق عادل طالب و د . مالك منسي ، مصدر سابق ، ص ٥٩ .



١- أن يكون مستوفياً لشروط إشغال الوظائف العليا طبقاً لوصفها في الهيكل التنظيمي ومثالها أن تكون الرتبة مطابقة للمنصب بحديها الأعلى والأدنى .

٢- أن يُرفق مع وثائق المرشحين لتولي القيادة المستندات الدالة على امتلاكهم المهارات والقدرات اللازمة لشغل الوظائف القيادية كذلك إنجازاتهم السابقة .

٣- أن يقدم المرشح مقترحاً وافياً لتطوير المفصل الأمني المرشح لقيادته شرط أن يقدم هذا المقترح افضل الخدمات فضلاً على تبسيط الإجراءات ليحقق رضا المواطنين ويجب أن يكون ذلك المقترح متضمناً أهدافاً محددة زمنياً وقابلة للقياس والتطبيق ضمن الإمكانيات المتاحة .

فضلاً على أن هناك شروطاً يجب مراعاتها من قبل لجنة الاختيار ومنها :

١- أن تُراعي في التقييم طبيعة ومهام المنصب والأعباء المناطة به حسب بطاقة الوصف الوظيفي .

٢- ثبات معيار اختيار القادة وذلك يأتي عن طريق ثبات أعضاء اللجنة فضلاً على تحديد مسؤولياتها وهذا ما يدفعهم لبذل أقصى الجهود ليكون اختيارها على أساس الصلاحية والكفاءة .

٣- أن تقوم لجنة الاختيار بمقابلة المرشحين وإجراء بعض الاختبارات فضلاً على المعلومات التي يتم جمعها من الجهات المختصة والمستندة إلى الأدلة القاطعة كل ذلك من شأنه أن يحقق الموضوعية في الاختيار فضلاً على تحقيق العدالة وإبعاد المصالح الشخصية .

٤- أن تتمتع لجنة الاختيار بالحرية الكافية للقيام بدورها بشكل فعال شرط أن يكون ذلك الاختيار مسنداً إلى دراسة متأنية لكل مرشح والتعمق بكافة المعلومات المتعلقة به وهذا من شأنه أن يحقق المفاضلة الجادة بين المرشحين ويساعد اللجنة للوقوف على أفضل العناصر القيادية القادرة على القيام بالمهام والمسؤوليات المرشحين لقيادتها .

٥- على لجنة الاختيار اسناد إعلانها بعدم اختيار بعض المرشحين إلى أسباب واضحة ومتفقة مع أركان القرار الإداري والمؤكد لصحته ، وهذا ما يعطي مصدر قرار الاختيار الثقة كونه يوضح الأسس التي أبعد بعض المرشحين على أساسها واختير البعض الآخر وذلك من شأنه توضيح المعايير التي على أساسها تم الاختيار ، شرط أن يتم الإعلان بناءً



على طلب خاص .

وأخيراً توجب العدالة اتباع الأسلوب العلمي الموضوعي في اختيار المرشحين للمناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي ، وهذا من شأنه إعطاء الاستقرار النفسي والوظيفي لمختلف المستويات الإدارية ، ويرفع مستوى الكفاءة وتحسين الأداء ويمنع دخول الاعتبارات الشخصية في الاختيار ، والأهم من كل ذلك ضرورة إخلاص الضمائر في المفاضلة والاختيار بأن يكون الهدف هو أفضل العناصر وأكثرها كفاءة القادرة على قيادة المفصل الأمني دون أي اعتبار آخر وهذا من أجل رفع مستوى اداء المرفق الأمني وخدمة أهدافه ليحقق الأمن والأمان خدمة لعراقنا العظيم .



المبحث الثاني

الرقابة على قرار اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي

من المعروف أن قرار الاختيار في الدولة القانونية يخضع لعدة أنواع من الرقابة وذلك لضمان أن يصدر ذلك القرار محققاً للمصلحة العامة حيث تمثل تلك الرقابة ركناً أساسياً في هذه الدولة ، ولا يكفي أن تكون الدولة قانونية من الناحية النظرية فقط بل ينبغي أن يكون هناك ضمانات تكفل الصفة القانونية لهذه الدولة ، إذ أن لرقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية أثراً بالغاً في ضمان خضوع تلك السلطة للقانون ، إلا إن ذلك لا يكفي وحده بل ينبغي أن يكون إلى جانبه رقابة قضائية فعالة تتوفر لها مقومات و ضمانات الإستقلال لتناقش حدود السلطة المخولة للإدارة من جانب إصدارها لقرار الاختيار في قوى الأمن الداخلي .

ولبيان الرقابة على قرار اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي نتناولها في مطلبين نتطرق في الأول الرقابة الإدارية والسياسية على قرار اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي ، وفي الثاني رقابة القضاء على اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي :

المطلب الأول

الرقابة الإدارية والسياسية على قرار اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي

لأهمية الصلاحيات الممنوحة للسلطة مصدرة قرار الاختيار والمخولة بموجب الدستور والقانون ؛ حيث تؤدي الضرورة اخضاع تلك السلطة إلى جهة متخصصة لضمان حسن تصرفها والحد من إنحرافها عن الصالح العام عند اختيارها لقائد دون غيره ، وتتمثل تلك الرقابة بالرقابة الإدارية وهي رقابة الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية على الطريقة التي يرشح من خلالها القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي سواء أكان الرئيس الأعلى رئيس دولة أو رئيس مجلس وزراء ، والرقابة السياسية التي تمارسها السلطة التشريعية (البرلمان) على ترشيح واختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي .

عليه سنقسم هذا المطلب على فرعين نخصص الأول لبيان الرقابة الإدارية على قرار اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي ، والثاني نبين فيه الرقابة السياسية على قرار اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي .



الفرع الأول

الرقابة الإدارية على قرار اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي

تقوم الإدارة بمراقبة أعمالها الإدارية من أجل المحافظة على اهتمامها في المقام الأول وذلك بتحقيقها للصالح العام في نظر الرأي العام ، حيث تعد الرقابة الإدارية من أهم وظائف السلطة وأكثرها اتصالاً بتقويم قراراتها ، إذا ما قامت بتلك السلطة وباشرتها بأسلوب عملي .

لذا يتفوق هذا النوع من الرقابة في الأثر على الرقابة السياسية لأن مصدر قرار الاختيار يستطيع بنفسه إصلاح أخطاء اختياره عن طريق سحب قرار الاختيار أو تعديله أو الغائه وذلك في إطار مبدأ المشروعية أو في إطار ما يحكم عملية الاختيار من إجراءات ونظم قانونية ^(١) .

ويمكن تفعيل دور الهيئات المستقلة ومنها هيئة النزاهة في التأثير على قرار اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي حيث ابتداءً في عملية المفاضلة تأخذ لجنة الاختيار برأي هيئة النزاهة فضلاً على رأي الهيئة الوطنية العليا للمسائلة والعدالة ، فضلاً على ذلك فإن قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ في المادة (٢٦) ما مضمونه ألزم رئيس الهيئة بتقديم تقرير سنوي إلى مجلس الوزراء مبيناً فيه تنمية ثقافة النزاهة وكذلك متابعة الكسب غير المشروع وذلك من شأنه إحاطة السلطة التنفيذية بمواطن الخلل في الوزارات وتجنبها مستقبلاً وذلك من شأنه أن يؤثر في قرار اختيار القادة واستبعاد من يثبت عدم نزاهته ^(٢) .

وبما أن قرارات تعيين القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي مرة تصدر من مجلس الوزراء واخرى تصدر باقتراح منه ، حيث تخضع تلك القرارات إلى جانب الرقابة السياسية الممارسة من البرلمان إلى الرقابة الإدارية التي تمارس من الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية ^(٣) ، فضلاً على ممارستها من الجهة مصدر القرار ذاته وتسمى بالرقابة الولائية ولذا يستطيع مصدر قرار الاختيار مراجعة قراره بالاختيار مباشرة ودون الاعتماد على شكوى أو اعتراض من

^(١) د . وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، ، الطبعة الأولى ، دار السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ ، ص ٧٧ .

^(٢) استاذنا الدكتور . علي نجيب حمزة ، النظام القانوني للهيئات المستقلة في غير المجال الاقتصادي ، بلا طبعة ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٧ ، ص ٢٩١-٢٩٣ .

^(٣) إيمان قاسم هاني الصافي ، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، مصدر سابق ، ص ٢٩٨ .



الغير اتجاهها ومن ثم باستطاعته سحب قرار الاختيار أو تعديله أو الغائه ^(١) ، حيث توصف الرقابة الإدارية بكونها رقابة ذاتية تمارسها الإدارة بنفسها لتراقب أعمالها وتتحقق من مدى مطابقتها للقانون وملائمتها للظروف المحيطة بها فقد يكتشف مصدر قرار الاختيار أنه قد ارتكب بعض الأخطاء وذلك بتجاهله لبعض القواعد القانونية التي من اللازم مراعاتها والتقيد بها ومن ثم يرجع مصدر قرار الاختيار عن اختياره من خلال الغائه أو سحبه أو تعديله من أجل احترام حكم القانون ^(٢) .

يتضح مما سبق أن الرقابة الإدارية يباشرها رأس الهرم في السلطة التنفيذية وذلك من خلال مراجعته لمراحل اصدار قرار اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي ليتأكد من مدى مطابقتها لأحكام القانون من ناحية ومن ملائمتها للظروف المحيطة بإصدار القرار من ناحية أخرى ، حيث تتمثل أهمية هذه الرقابة من كونها رقابة مشروعية ورقابة ملائمة في آن واحد هذا بخلاف الرقابة القضائية التي قد لا تظهر بالشكل الفعال الا في حالة عدم احترام مبدأ المشروعية ^(٣) ، هذا وتحقق الرقابة الإدارية مصلحة للإدارة نفسها وذلك بالمحافظة على حسن سير المرفق الأمني بانتظام واطراد باختيارها للقائد الأمني ذو الكفاءة والنزاهة اللازمين لسير المرفق بذلك الانتظام وعن طريق ذلك الاختيار يكفل تنفيذ القوانين والنظم والتعليمات ^(٤) .

فضلاً على ما سبق ذكره تستهدف الرقابة الإدارية بصفة ثانوية ضمان عدم حصول أي اعتداء على حقوق وحريات المرشحين لتولي الوظائف القيادية في قوى الأمن الداخلي وضمان حصول الكفاءات الإدارية والمهنية على تلك المناصب القيادية ، وبعبارة أخرى أن الرقابة

(١) د . وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٧٧-٧٨ .

(٢) د . محسن خليل ، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة ، بلا طبعة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٦٨ ، ص ٧٩ .

(٣) د . صالح بن علي بن سالم الصواعي ، الرقابة الإدارية والقضائية على القرارات الإدارية (دراسة مقارنة) ، بلا طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٩ ، ص ٩٠ .

(٤) د . محمد عبد الحميد ابو زيد ، مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه (دراسة مقارنة) ، بلا طبعة ، النسر الذهبي ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ١٥٨ .



الإدارية تهدف في المقام الأول إلى احترام مبدأ المشروعية عن طريق كفالة مصدر قرار الاختيار للقوانين والأنظمة والتعليمات النافذة التي تهدف إلى اختيار أفضل الكفاءات القيادية ^(١) .

وتتمثل الرقابة الإدارية في قيام مصدر قرار الاختيار نفسه بمراقبة ما صدر عنه من قرارات ليس فقط من حيث توافقها مع القانون وإنما أيضاً من حيث تناسبها مع الهدف الذي صدرت من أجله فهي رقابة مشروعية وملائمة في الوقت نفسه ^(٢) ، حيث تتنوع صور الرقابة على قرار اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي وذلك بتنوع كيفية أعمالها والتي قد تكون رقابة تلقائية أو تكون بناءً على تظلم والتي نوردتها بالآتي :

أولاً : الرقابة التلقائية : يتحقق هذا النوع من الرقابة وذلك بمراجعة مصدر قرار الاختيار من تلقاء نفسه القرار الصادر منه وذلك بفحص مشروعيته ومدى ملائمته للهدف المرجو منه ونتيجة هذه الرقابة إما التأكد من سلامة قرار الاختيار وصحته ، وأما سحب القرار أو إلغاؤه أو تعديله وذلك لعدم مشروعيته أو عدم ملائمته ، كل ذلك لإتاحة الفرصة لمصدر قرار الاختيار لتصحيح اختياره المعيب ^(٣) ، قد تمارس هذه الرقابة من الجهة مصدرة قرار الاختيار وقد يمارسها الرئيس الإداري بما له من سلطة رئاسية ^(٤) .

حيث تبني النظام الدستوري العراقي الرقابة التلقائية على أعمال مجلس الوزراء التي تجري من الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية ممثلاً برئيس مجلس الوزراء كأن يشرف على أعمال الوزراء في ممارستهم لمهامهم في عملية المفاضلة والاختيار للقيادات الإدارية مثلاً ، وكذلك ينظم شؤون الوزارات وبالخصوص وزارة الداخلية وذلك بعده المسؤول عن السياسة العامة للدولة ^(٥) ، وهذا ما أشار إليه دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ إذ نصّ على أن (رئيس

(١) د . عبد العليم عبد المجيد مشرف ، القرار الإداري المستمر ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص ٣١٢ .

(٢) د . ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٦٤ .

(٣) د . محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري ، الكتاب الاول ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٥ ، ص ٧٨ .

(٤) علي سعد عمران ، القضاء الإداري العراقي والمقارن ، بلا طبعة ، دار السنهوري للنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠١١ ، ص ٦٩ .

(٥) إيمان قاسم هاني الصافي ، مصدر سابق ، ص ٣٠٨ .



مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ، والقائد العام للقوات المسلحة ، يقوم بإدارة مجلس الوزراء ، ويترأس اجتماعاته ، وله الحق بإقالة الوزراء ، بموافقة مجلس النواب (^١) ، وأشار النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ إلى أنه (يقوم الرئيس بإدارة المجلس و ترأس اجتماعاته ، و في حالة غيابه يعقد الاجتماع برئاسة من يخوله من نوابه أو أي من الوزراء) (^٢) ، وأشار النظام الداخلي لمجلس الوزراء كذلك على أن (يقوم الرئيس بتوجيه نوابه و الوزراء و من هم بدرجة وزير و رؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة و متابعة أدائهم و يتابع حسن عمل الوزارات و ينسق بينها) (^٣) .

من ذلك نلاحظ أن الدستور والقانون يمنح الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية الحق في مراقبة آلية اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي ولا خيار له في التغاضي عنها (^٤) ، وتمتد تلك الرقابة إلى كافة مراحل عملية الاختيار ، وليس هذا فحسب فهي تغطي نطاق التصرف الواحد بكافة المراحل والاجراءات التي يمر بها ، هذا من أجل أن تتوفر له مقومات الصحة فضلاً على شمول الرقابة للمشروعية والملائمة (^٥) .

من ذلك يمكن حصر الأسباب التي تجعل رئيس السلطة التنفيذية يقدم على تعديل التصرفات الخاصة باختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي وإسناد المناصب القيادية إلى ثلاثة أسباب كالاتي :

- ١- إذا كان الاختيار مخالفاً للقانون أو الأنظمة أو التعليمات .
- ٢- أن يكون الاختيار رغم مشروعيته غير ملائم للمصلحة العامة أو غير متفق وأهداف المرفق الأمني .

(١) ينظر نص المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .

(٢) ينظر نص المادة (٣) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ .

(٣) ينظر نص المادة (١٥) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ .

(٤) د . حمدي القبيلات ، الرقابة الإدارية والمالية ، بلا طبعة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن ، ١٩٩٨ ، ص ٥٢ .

(٥) د . حسين عبد العال محمد ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري ، بلا طبعة ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ١٢٧ .



٣- أن يكون شكل الاختيار في حاجة إلى تعديل لإزالة ما قد يشوب صياغته من العيوب ^(١) .

ثانياً : الرقابة بناءً على تظلم : هو طلب يقدم من المتضرر من قرار الاختيار إلى الجهة التي صدر منها يبين فيه أوجه مخالفة قرار الاختيار للقانون طالباً الغاءه ^(٢) ، حيث يوفر المشرع هذه الوسيلة لإمكانها أن تسهم في فض جزء من المنازعات بشأن قرار الاختيار ، ويهدف التظلم إلى غاية قصدها المشرع وهي التقليل من اللجوء إلى القضاء في شأن قرار الاختيار المتظلم منه ^(٣) .

وتبرز أهمية التظلم الإداري كوسيلة للرقابة الإدارية في أنه الوسيلة التي تؤدي لنتائج لا يمكن الوصول إليها عند لجوء صاحب المصلحة إلى القضاء ، كون الرقابة القضائية على قرار الاختيار هي رقابة مشروعية في الأساس ، في حين يملك مصدر قرار الاختيار صلاحية تعديل القرار أو الغائه من دون أن يكون هناك مخالفة للمشروعية ، وإنما يكفي أن يكون قرار الاختيار غير ملائم لإصداره ^(٤) ، ويشترط في التظلم ليكون مجدياً أن يراعى فيه بعض الاعتبارات من الشكل وموعد التقديم ، فمن حيث الشكل يجب أن يتضمن بيانات دقيقة ومحددة فيما يخص قرار الاختيار ، ومن حيث الموعد يجب أن يقدم التظلم في الموعد المقرر للطعن حتى يقطع هذا الموعد فيحفظ لصاحب الشأن حقه في اللجوء إلى القضاء ، وليتمكن مصدر قرار الاختيار من إعادة النظر في القرار قبل أن يتحصن بفوات موعد الطعن ^(٥) .

ولتعريف التظلم الإداري من خلال التشريعات العراقية نلاحظ أنه لم نجد تعريفاً صريحاً للتظلم الإداري ، إلا أن المشرع العراقي بيّن مضمونه من خلال الإشارة إليه في قانون مجلس الدولة ، إذ يتوجب قبل إقامة الدعوى في القضاء الإداري أن يقدم التظلم إلى الجهة مصدرة

(١) د . سامي جمال الدين ، د . ميادة عبد القادر ، اصول القانون الإداري ، بلا طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٣ ، ص ١٣٤ .

(٢) د . غازي فيصل مهدي و د . عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، الطبعة الرابعة ، دار السلام القانونية الجامعة ، ٢٠٢٠ ، ص ١٢٦ .

(٣) نقلاً عن : د . صالح بن علي بن سالم الصواعي ، مصدر سابق ، ص ١٠٩ .

(٤) د . سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري " قضاء الالغاء " ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٦ ، ص ٦١٥ .

(٥) د . ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ٦٥-٦٦ .



قرار الاختيار خلال مدة معينة إذ نص على أن (... سابعاً : أ - يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً ، وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها ؛ ب - عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال (٦٠) ستين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً ...) (١) .

وعلى صعيد الفقه فقد عرف التظلم الإداري بأنه " هو طلب يتقدم به صاحب المصلحة إلى مصدر قرار الاختيار لإعادة النظر في قرارها الذي يدعي مخالفته للقانون " (٢) ، وعرفه آخر بأنه " التماس مقدم من صاحب الشأن إلى الجهة مصدرة قرار الاختيار أو الجهة الرئاسية يطلب فيه إعادة النظر في قرار الاختيار إما بسحبه أو إلغائه أو تعديله وهذا قبل اللجوء إلى القضاء الإداري لرفع دعوى الإلغاء " (٣) .

ونحن بدورنا نقترح تعريفاً للتظلم الإداري وهو " لجوء صاحب الشأن إلى الجهة مصدرة قرار الاختيار شاكياً لها من قرار اختيار معيب مستهدفاً إلغائه أو سحبه أو تعديله خلال المواعيد المقررة " .

الفرع الثاني

الرقابة السياسية على قرار اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي .

قد يتخطى مصدر قرار اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي الحدود المرسومة له أو يسيء استعمال اختصاصه وذلك يستوجب إثارة مسؤوليته ولكون مجلس الوزراء في الأنظمة البرلمانية والمختلطة هو القائم على السلطة التنفيذية والمسؤول عن تخطيط وتنفيذ سياستها .

(١) ينظر نص المادة (٧) الفقرة (سابعاً / أ ، ب) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٧١٤) في ١١ / ٦ / ١٩٧٩ .

(٢) د . ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٣٢٠ .

(٣) د . وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٢١٥ .



لذا يخضع مجلس الوزراء لرقابة السلطة التشريعية عند اختياره لقائد معين دون غيره ويطلق على هذه الرقابة تسمية الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية وتمارس هذه الرقابة كوسيلة تقابل الوسائل الرقابية الخاصة بالسلطة التنفيذية ^(١) ، حيث تنقسم وظائف البرلمان إلى التشريع والرقابة وتعني وظيفة التشريع امتلاك البرلمان وحده وضع التشريعات وتعديلها أو إلغاؤها ، أما وظيفة الرقابة فتعني أن البرلمان ممثلاً للشعب ويملك حق التوجيه ومحاسبة السلطة التنفيذية في الدولة ^(٢) ، ووسيلة الوحيدة في التعبير عن رأيه وممارسة وظيفته الرقابية هي إصداره للقرارات النيابية ، وهي بذلك تشترك مع السلطة التنفيذية في رسم إطار ومضمون السياسة العامة في الدولة من خلال وظائفها في التشريع والرقابة واختيار رئيس الوزراء والوزراء وحتى اختيار وكلاء الوزراء وبمعنى آخر ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية هو اختصاص أصيل كفله الدستور ورسم له الطريق للسير عليه بما يضمن استمرار هيمنة البرلمان على أعمال الحكومة المتمثلة بالدرجة الأولى مراجعة أعمال الحكومة وإسداء النصح لها وإبلاغها بكل رغبة متصلة بصالح المجموعة والصالح العام ^(٣) ، وتوصف الرقابة السياسية بكونها رقابة مهمة لتمثيلها لإرادة الشعب والتعبير عن رغباته وتتخذ هذه الرقابة صور عدة ^(٤) ، التي نوردتها بالآتي :

أولاً : حق السؤال : وسيلة رقابية فردية تعني أن يوجه النائب أسئلة إلى الوزير بقصد الاستيضاح عن سياسة الوزارة أو لفت نظرها إلى أمر معين في شأن الاختيار ^(٥) ، ويعرف السؤال بأنه " استيضاح يقدم إلى أحد الوزراء بقصد الاستفسار عن أمر من الأمور التي تخص وزارة أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور الخاصة بكفاءة أو نزاهة قائد ما وإن

(١) إيمان قاسم هاني الصافي ، مصدر سابق ، ص ٢٣٩ .

(٢) د . مدحت أحمد يوسف غنايم ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني ، الطبعة الثانية ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ٣ .

(٣) إسماعيل فاضل حلوان الشمري ، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠١٥ ، ص ١٠٥-١٠٦ .

(٤) إيمان قاسم هاني الصافي ، المصدر نفسه ، ص ٢٣٩ .

(٥) د . غازي فيصل مهدي و د . عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ١١٩ .



الغرض من السؤال هو مجرد الاستعلام للوقوف على الحقيقة لا أكثر " (١) ، إذ أن الأسئلة الموجهة إلى الجهة مصدرة قرار الاختيار لا تثير مسؤوليتها مباشرة وذلك لكونها لا تتمتع بأي أثر يمكن أن يجبر تلك الجهة للأجابة على الأسئلة المطروحة عليه (٢) ، يمكن السؤال البرلماني أعضاء مجلس النواب من الاستفسار عن أمور يجهلونها أو لفت نظر مصدر القرار إلى موضوع معين وينقسم السؤال على نوعين :

الأول : سؤال تكون الإجابة عليه كتابة ودرج الفقه على تسميته بالسؤال المكتوب .

الثاني : تكون إجابة مصدر القرار عليه شفاهاً ودرج الفقه على تسميته بالسؤال (الشفهي) والذي ينقسم بدوره على سؤال شفهي بسيط وسؤال شفهي مع المناقشة وقد يتسم السؤال بالاستعجال الذي يسمى بالسؤال الحال أو العاجل والأصل أن يقدم السؤال شفاهاً (٣) .

إذ نص دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ المعدل النافذ على السؤال بأنه (لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء ، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم ، وعليهم الإجابة عن هذه الأسئلة في دور الانعقاد ذاته. ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت ، ولا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في الجلسة ذاتها) (٤) ، أما بالنسبة للدستور الإماراتي الصادر عام ١٩٧١ المعدل النافذ فإنه نص على (حق كل عضو من أعضاء المجلس الوطني الاتحادي في توجيه الأسئلة إلى رئيس الوزراء أو نائبه أو الوزراء ...) (٥) ، وإحالة وتقديم الأسئلة والإجابة عليها إلى اللائحة التنفيذية للمجلس الوطني (٦) ، أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ فإنه نص على حق السؤال بأن (لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء ، في

(١) د . خالد عبد الله عبد الرزاق النقبي ، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في دولة الامارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة) ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٢ ، ص ٢١٥ .

(٢) د . ايهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، بلا طبعة ، عالم الكتب ، القاهرة ، ١٩٨٣ ، ص ٥ .

(٣) إسماعيل فاضل حلوان الشمري ، المصدر سابق ، ص ١١٥ .

(٤) ينظر نص المادة (١٢٩) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ المعدل النافذ .

(٥) ينظر نص المادة (٩٢) الفقرة (ثانياً) من دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ المعدل النافذ .

(٦) د . خالد عبد الله عبد الرزاق النقبي ، مصدر سابق ، ص ٢٥٩ .



أي موضوع يدخل في اختصاصهم ، ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء ، وللوسائل وحده حق التعقيب على الإجابة (١) .

ونحن بدورنا نرى أن السؤال البرلماني لا يكون له أثر سياسي مباشر إلا أن بإمكانه أن يكون وسيلة تهدف إلى تصحيح الأخطاء التي تشوب عملية الاختيار وذلك لتحقيق المصلحة العامة ، حيث عن طريق السؤال يحصل النائب على المعلومات الخاصة بالمفاضلة بين المرشحين للمناصب القيادية التي عن طريقها يتقصى النائب عن الحقيقة ومدى مطابقتها مع الصالح العام .

ثانياً : طرح موضوع عام للمناقشة : يعد من الحقوق الدستورية التي يتمتع بها أعضاء البرلمان لتمكنه من الرقابة على أعمال مجلس الوزراء وذلك من خلال الاستيضاح عن سياسة مجلس الوزراء فيما يخص تعيين وترشيح أصحاب الدرجات الخاصة ، ويختلف عن وسائل الرقابة الأخرى كالسؤال والاستجواب (٢) ، ويعد وسيلة رقابية جماعية يمكنها أن تتيح لأعضاء مجلس النواب طرح موضوع يخص اختيار قائد معين والآلية التي يتم الاعتماد عليها والغرض من ذلك هو لتبادل وجهات النظر لجميع أعضاء البرلمان ، هذا ولا يعد اتهاماً موجهاً إلى الحكومة بل وسيلة هادئة الهدف منها فتح حوار بينهما (٣) ، ويتفق السؤال الخاص مع السؤال العام حول طبيعتهما الاستفسارية لذا فإن طرح موضوع عام للمناقشة لا يعقبه تصويت فضلاً على أنه لا يترتب عليه تصويت بجزاء يلحق بالحكومة (٤) .

من ذلك يعرف بأنه " طرح موضوع ذو أهمية عامة لمناقشة داخل البرلمان ويشترك فيه جميع أعضاء مجلس النواب الحاضرين ويقصد منه الاستيضاح عن سياسة الحكومة حول موضوع إسناد مناصب قيادية معينة وتبادل الرأي بشأنها " (٥) .

(١) ينظر نص المادة (٦١) الفقرة (سابعاً / أ) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .

(٢) إيمان قاسم هاني الصافي مصدر سابق ، ص ٢٥٣ .

(٣) د . غازي فيصل مهدي و د . عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٢٠ .

(٤) د . بكر قباني ، دراسة في القانون الدستوري ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٢ ، ص ٥٥٤ .

(٥) د . خالد عبد الله عبد الرزاق النقبلي ، مصدر سابق ، ص ١٦٠ .



حيث نص دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ المعدل النافذ على حق طرح موضوع عام للمناقشة بأنه (يجوز لعشرين عضواً من مجلس النواب على الأقل طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه)^(١) ، أما بالنسبة للدستور الإماراتي الصادر عام ١٩٧١ المعدل النافذ فإنه نصّ على (للمجلس الوطني الاتحادي أن يناقش أي موضوع من الموضوعات العامة المتعلقة بشؤون الاتحاد إلا إذا بلغ مجلس الوزراء المجلس الوطني الاتحادي بأن مناقشة ذلك الموضوع مخالفة لمصالح الاتحاد العليا ...)^(٢) .

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ فإنه نصّ على طرح موضوع عام للمناقشة بأنه (... سابعاً : ب - يجوز لخمس وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء والوزراء أو إحدى الوزارات ، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب ، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته)^(٣) .

زبدة القول أن طرح موضوع عام للمناقشة ليس له أثر مباشر في تقرير مسؤولية الحكومة وذلك لكون المجلس لا يملك اصدار قرار معين بشأنها ، إلا أنه يمكن أن يكون لها أثر غير مباشر كأن يقوم المجلس بانتقاله لوسيلة رقابية أخرى كالاستجواب مثلاً ويلحقه سحب الثقة من رئيس الوزراء أو الوزراء حال عدم اقتناع المجلس بسياسة الوزارة اتجاه الموضوع المطروح^(٤) ، ولتحقيق الهدف من طرح موضوع عام للمناقشة يجب أن ينتهي بإصدار قرار هذا عند نضج الفكرة التي كانت سبباً لطرح الموضوع ونتيجة لذلك أصدر قراراً بشأن الموضوع التي يتولى مجلس الوزراء تنفيذه وعند إنتهاء المناقشة والوصل إلى طريق مسدود في هذه الحالة القرار المتخذ من البرلمان هو غلق باب المناقشة وانتقاله إلى جدول الاعمال^(٥) .

(١) ينظر نص المادة (١٣٢) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ المعدل النافذ .

(٢) ينظر نص المادة (٩٢) الفقرة (أولاً) من دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ المعدل النافذ .

(٣) ينظر نص المادة (٦١) الفقرة (سابعاً / ب) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ ؛ والمادة

(٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٣٢) في ٥ / ٢ / ٢٠٠٧ .

(٤) إسماعيل فاضل حلوان الشمري ، مصدر سابق ، ص ١٢٥ .

(٥) د . حنان محمد القيسي ، حقوق وواجبات اعضاء مجلس النواب في العراقي (دراسة في دستور ٢٠٠٥

والنظام الداخلي لمجلس النواب) بلا طبعة ، بيت الحكمة ، ٢٠١١ ، ص ٨٨ .



ويبدو لنا أنه حال وجود طارئ غير طبيعي يتعذر معه الاستمرار العادي في المناقشة كأن يسحب الأعضاء الطلب المقدم للمناقشة أو سقوط الطلب عند تغيب مقدميه كلهم أو بعضهم ، وهذا لم يشر إليه دستور جمهورية العراق ولا النظام الداخلي لمجلس النواب ولا بد من تفادي ذلك من خلال التعديلات اللازمة .

ثالثاً : حق الاستجواب : يعد من أهم الوسائل الرقابية على أعمال مجلس الوزراء وأخطرها كونه يحمل في طياته معنى المحاسبة على أعمال مجلس الوزراء والذي يؤدي في النهاية إلى سحب الثقة من المجلس بأكمله أو أحد أعضائه فضلاً عن إجباره للمسؤول المستجوب على توضيح سياسته بصدد المسألة المطروحة ^(١) ، ويعد الاستجواب وسيلة اتهامية يوجه من خلالها النائب إتهامه إلى الوزارة أو الوزير لارتكابه قصوراً بشأن اسناد منصب قيادي خلاف للمصلحة العامة ، ويرتب الاستجواب أثراً عقابياً غالباً ما ينتهي بسحب الثقة عند ثبوت نتائجه ^(٢) .

من ذلك يعرف الاستجواب بأنه " حق لعضو مجلس النواب في أن يطلب من الحكومة البيانات في مجال سياسة الدولة العامة في اختيار القيادات أو طريقة اختيار قائد معين " ^(٣) ، ويعرف كذلك بأنه " استفسار ينطوي على اتهام يتقدم به أعضاء مجلس النواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء في شأن أسلوب اختيار القيادات الإدارية بقصد محاسبتهم وتوجيه النقد إليهم " ^(٤) .

إذ نص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ على حق الاستجواب بأنه (لعضو مجلس النواب ، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً ، توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه) ^(٥) ، وأكد النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧ على أن (يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس موقعاً من طالب

(١) إيمان قاسم هاني الصافي ، مصدر سابق ، ص ٢٥٣ .

(٢) نقلاً عن : د . غازي فيصل مهدي و د . عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٢٠ .

(٣) د . بكر قباني ، دراسة في القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٥٥٤ .

(٤) إيمان قاسم هاني الصافي ، مصدر سابق ، ص ٢٥٩ .

(٥) ينظر نص المادة (٦١) الفقرة (سابعاً / ج) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ ؛ والمادة

(٥٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ .



الاستجواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً على الأقل مبيناً فيه بصفة عامة موضوع الاستجواب وبياناً عن الأمور المستجوب عنها ... (١) ، ونص ذات النظام على أنه (إذا رغب أحد أعضاء هيئة الرئاسة ... أن يقدم طلب استجواب أحد أعضاء مجلس الوزراء ، عليه أن يترك منصة الرئاسة ويجلس في المكان المخصص له في قاعة اجتماع المجلس) (٢) ، ونص كذلك على أنه (إذا انتهت المناقشة باقتناع المجلس بوجهة نظر المستجوب تعد المسألة منتهية ، وبخلافه يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى سحب الثقة بالمستجوب من المجلس وفقاً للإجراءات الواردة في النظام الداخلي) (٣) .

وأشارَ النظام الداخلي لسحب الاستجواب بنصه (للمستجوب الحق في سحب طلبه بالاستجواب في أي وقت ويسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به أو من وجه إليه) (٤) .

حيث يعد الاستجواب أعلى وسائل الرقابة التي يمكن ممارستها من السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وأخطرها كونه يترتب عليه نتائج في حال ثبوت الوقائع المسندة إلى المستجوب منه بأدلة معتبرة لسحب الثقة هذا في حالة خرق المستجوب منه الدستور والقانون (٥) ، وهذا يأتي عند عدم اقتناع أعضاء مجلس النواب بالإجابة المقدمة من قبل من وجه إليه الاستجواب هذا بإدانته لسياسة الحكومة مثلاً من جانب اختيارها لأصحاب الدرجات الخاصة وهذا الأثر لا ينتج مباشرة بعد الاستجواب بل يحتاج إلى اقتراح مقدم من قبل عدد من أعضاء المجلس بعد انتهاء الاستجواب ، من ذلك نلاحظ أن الاستجواب هو المقدمة الطبيعية لإثارة المسؤولية السياسية .

رابعاً : حق سحب الثقة : هو إجراء عقابي يقوم به أعضاء مجلس النواب بإنهاء ولاية الحكومة إذا ما ثبت تقصيرها وهي إما تكون مسؤولية سياسية فردية تنصب على وزير معين بالذات إذا

(١) والمادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ .

(٢) والمادة (٦٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ .

(٣) والمادة (٦١) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ .

(٤) والمادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ .

(٥) إسماعيل فاضل حلوان الشمري ، مصدر سابق ، ص ١٣٩ .



كأن الفعل المنسوب إليه يتعلق بسياسته أو تكون سياسته تضامنية منصبة على الوزارة بأكملها ^(١) . حيث يعرف سحب الثقة بأنه " الأثر المباشر التي يترتب عليها فقدان أحد الوزراء أو الوزارة بأكملها السلطة " ^(٢) ، ويعرف كذلك بأنه " إجراء عقابي يقوم به البرلمان وذلك إما بإنهاء ولاية الحكومة إذا ما ثبت تقصيرها أو ارتكابها فعلاً شائناً ، وإما أن تكون المسؤولية فردية وتنصب على وزير معين بالذات أو وزراء محددين إذا كان الفعل المنسوب إليه يتعلق بسياسته في الوزارة " ^(٣) .

إذ نص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ على أن (لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقيلاً من تاريخ سحب الثقة ، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً ، اثر مناقشة استجواب موجه إليه ، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه) ^(٤) ، ونص كذلك على أن (لمجلس النواب بناءً على طلب خمس ١ / ٥ أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب) ^(٥) ، ونص كذلك على أن (يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه) ^(٦)

من خلال النصوص سالفة الذكر يبدو لنا أن الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب قررا المسؤولية الفردية لأعضاء مجلس الوزراء إذ يترتب على سحب الثقة من الوزير المعني وذلك

^(١) نقلاً عن : د . غازي فيصل مهدي و د . عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٢٠-١٢١ .

^(٢) محمد قدرى حسن ، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة (دراسة مقارنة) ، بلا طبعة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٧ ، ص ٤٠٩ .

^(٣) د . غازي فيصل مهدي و د . عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٢٠ .

^(٤) ينظر نص المادة (٦١) الفقرة (ثامناً / أ) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .

^(٥) ينظر نص المادة (٦١) الفقرة (ثامناً / ب / ٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .

^(٦) ينظر نص المادة (٦١) الفقرة (ثامناً / ب / ٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .



لا يؤدي إلى حالة من الفراغ الوزاري إذ سرعان ما تسند مهام الوزارة لوزير آخر أو إلى رئيس مجلس الوزراء لتصرف أعمالها لحين اختيار وزير .

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي

بما أن عملية اختيار القائد الإداري تدخل ضمن السلطة التقديرية للإدارة أي تتمتع الإدارة بقسط من حرية التصرف عند ممارستها لذلك الاختصاص ، وهذا لا يعني أن تكون خارج إطار القانون وإنما ضمن حدوده ، فسلطات الإدارة سواء كانت مقيدة أم تقديرية ما هي إلا وسائل لتطبيق القانون ، والقيمة الحقيقية في خضوع الإدارة للقانون تظهر بأجلى معانيها عند خضوع تصرفاتها لرقابة قضائية مستقلة ، وتمثل هذه الأخيرة الضمان الحقيقي في خضوع الإدارة للقانون بمختلف اختصاصاتها المقيدة والتقديرية وهذا يمثل حماية لحقوق الأفراد من تعسف الإدارة .

ولبيان رقابة القضاء على قرار اختيار القائد الإداري في قوى الأمن الداخلي استوجبت الدراسة تقسيمه على فرعين نتناول في الأول رقابة القضاء الإداري على قرار اختيار القائد في قوى الأمن الداخلي وفي الثاني نتناول رقابة القضاء الدستوري على قرار اختيار القائد الإداري في قوى الأمن الداخلي .

الفرع الأول

رقابة القضاء الإداري على قرار اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي

أصل رقابة القضاء الإداري على قرار اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي هي رقابة مشروعية^(١) ، وذلك يظهر في حدود السلطة المقيدة ولا يحتاج إلى عناء من القضاء الإداري عند مراقبته للمشروعية ، إلا أن المشكلة تظهر في حدود السلطة التقديرية لمصدر قرار الاختيار وذلك في اختياره لقائد معين دون غيره ، من ذلك ذهب البعض إلى القول بعدم

(١) حيث تعرف المشروعية بأنها " موافقة تصرفات الإدارة لأحكام القانون وهو مصطلح مستخدم في مجال القانون الإداري ، أما الشرعية فهي طريقة وصول الحكام إلى السلطة وهو مصطلح شائع في مجال القانون الدستوري " ؛ نقلاً عن : د . غازي فيصل مهدي و د . عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٢٥ .



جواز انصراف الرقابة القضائية على عنصر الملائمة وذلك لاستحالة أن تمارس هذه الرقابة نظراً لبعد القاضي الإداري عن الظروف والملابسات التي تحيط بالجهة مصدرة قرار الاختيار ، إلا أن هناك جانب آخر من الفقه فضلاً على أن أحكام القضاء اتجهت إلى أن تمتد للرقابة القضائية على عنصر الملائمة للتأكد من عدم انحراف الإدارة عن الهدف الذي حدده لها القانون والذي يتمثل بتحقيق المصلحة العامة من ذلك فرضت رقابة الملائمة باعتبارها جزءاً من مشروعية القرار الإداري ^(١) .

ويقصد بالسلطة المقيدة بأنها تفيد أن ينفذ القانون بصورة آلية ، وهذا يرتبط ارتباطاً وثيقاً بفكرة المشروعية التي تخضع للرقابة القضائية من جانب التحقق من مدى مراعاة الشروط التي أوجبها القانون ^(٢) ، أما بالنسبة للسلطة التقديرية فإنها تعني أن يتمتع مصدر قرار الاختيار بقصد من حرية التصرف بموجب القانون عند ممارسته لذلك النشاط ^(٣) ، وأن أساس السلطة التقديرية يكمن تحديده في قواعد التنظيم القانوني والذي يشمل القواعد القانونية بالمعنى الواسع لكلمة القانون سواء أكانت تلك القواعد ذات أصل تشريعي أي صادرة من السلطة التشريعية أو ذات أصل إداري مثل القرارات الإدارية اللائحية أو العرف أو كان منبعها القواعد القضائية التي يستخلصها القاضي طبقاً لدوره الانشائي لقواعد القانون الإداري من المبادئ العامة للقانون لمواجهة بذلك مشكلة النقص بالتشريع ^(٤) ، وتتضح معالم التقدير في قرار الاختيار على عناصر السبب والمحل والغاية ^(٥) ، وتخضع السلطة التقديرية لرقابة الملائمة التي تعرف بأنها " الرقابة القضائية على أهمية الوقائع المكونة لعنصر السبب ومدى تناسب ذلك مع القرار الصادر وبمعنى

(١) نقلاً عن : علي سعد عمران ، القضاء الإداري العراقي والمقارن ، مصدر سابق ، ص ٤٢-٤٣ .
 (٢) د . عبد اللطيف نايف ، اختصاص القضاء الإداري بين الاطلاق والتقييد ، دراسة مقدمة للمشاركة في المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية ، الامارات العربية المتحدة ، ٢٠١٢ ، ص ٨-٩ .
 (٣) نقلاً عن : د . غازي فيصل ، و د . عدنان عاجل ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٦٢ .
 (٤) محمد عوض فرج ، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة في مجال الوظيفة العامة " دراسة مقارنة " ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الزقازيق ، مصر ، ٢٠١٧ ، ص ١٦ .
 (٥) د . سامي جمال الدين ، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة ، بلا طبعة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٣ ، ص ٢٢١ .



آخر القاضي يراقب درجة خطورة قرار الاختيار وهل الوقائع المكونة لسببه متناسبة مع أهميته ودرجة خطورته " (١) .

إذ استند القضاء في رقابته على السلطة التقديرية على أساسين ، الأول يكمن فيما قرره القضاء من وجوب أن يكون قرار الاختيار مطابقاً للغاية التي استهدفها المشرع ، فإن جانب مصدر قرار الاختيار تلك الغاية كصدوره على أساس باعث آخر لا يمت لتلك الغاية بصلة ، يكون بذلك مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة الذي يعد قيداً عاماً على مباشرة الإدارة سلطتها التقديرية ، وعليه على الجهة مصدرة قرار الاختيار أن تضع نصب عينها غرضاً يتعلق بالمصلحة العامة (٢) ، ويتمثل الأساس الثاني في ضمان أن لا تتجاوز الجهة مصدرة قرار الاختيار عند مباشرتها للسلطة التقديرية الحدود الدستورية المرسومة وكذلك الأوضاع القانونية والمبادئ العامة للقانون (٣) .

وليس من شأن هذه الرقابة المساس بحرية التقدير المخولة للسلطة مصدرة قرار الاختيار فعندما يطبق القاضي المبادئ العامة للقانون إنه لا يعني إهدار السلطة التقديرية للإدارة وحرمانها من حرية التقدير وإنما تطبق لضمان المشروعية واعلاء كلمة القانون (٤) ، وتقتضي المصلحة العامة أن يكون للجهة مصدرة قرار الاختيار الحق في الجمع بين السلطة المقيدة والسلطة التقديرية عند استخدامها لذلك الاختصاص على أن يكون معلوماً لديها بأنه لا توجد سلطة تقديرية مطلقة فضلاً على إمكانية التقدير لا تكون منعدمة في حالة السلطة المقيدة ، إذ أن الإدارة تخضع لمبدأ المشروعية ورقابة القضاء الإداري سواء أكان قرارها بالاستناد إلى السلطة

(١) د . محمد رفعت عبد الوهاب ، أصول القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، بلا طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٤ ، ص ١٩٨ .

(٢) د . سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، بلا طبعة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ٨٣٩ .

(٣) د . محمد عبد الحميد ابو زيد ، مصدر سابق ، ص ١٠٩ .

(٤) د . صالح بن علي بن سالم الصواعي ، الرقابة الإدارية والقضائية على القرارات الإدارية (دراسة مقارنة) ، مصدر سابق ، ص ٣٦٣ .



التقديرية أم إلى السلطة المقيدة ^(١) ، وبعبارة أخرى تكون سلطة الإدارة مقيدة عند عدم ترك المشرع لها حرية في الاختيار أو التقدير بالنسبة لجميع أركان القرار الإداري وتكون سلطتها تقديرية إذا ترك المشرع لها قدراً من حرية الاختيار بين أن تتخذ القرار أو لا تتخذه أو الحرية في اختيار الوقت المناسب لاتخاذ أو اختيار السبب الملائم أو تحديد محله أو اختيار شكله مع ملاحظة وجوب أن تتوخى الإدارة في اتخاذ قرارها تحقيق الصالح العام ولا تنحرف عنه مطلقاً وإلا كأن قرارها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ^(٢) .

إلا أن السلطات أو الاختصاصات ^(٣) المحدد للإدارة (التقديرية والمقيدة) لا تكون وحدها المعبرة عن الحقيقة بالنسبة لاختصاصات الإدارة حيث يوجد خلالها أو بينها طائفة ثالثة وهي التصرفات التي يكون جزءاً منها تقديرياً والجزء الآخر مقيداً دون أن ينفي الواحد منهما الآخر ^(٤) ومما تقدم يتضح أن الملائمة هي الهدف الذي يتعين على السلطة مصدرة قرار الاختيار تحقيقه عند مباشرتها لسلطتها التقديرية فإذا لم يسفر من مباشرة تلك السلطة تحقيق الملائمة فيمكن القول أنها تمت على نحو مخالف للقانون ، كون السلطة التقديرية هي سلطة قانونية ويجب مباشرتها على وفق القانون لتحقيق الغاية المستهدفة من تخويل الجهة مصدرة قرار الاختيار لتلك السلطة ، أي يجب أن تستهدف تحقيق المصلحة العامة المبتغاة من تخويلها لتلك السلطة ، ويحق للقاضي الإداري مراقبة مدى تحقق تلك الغاية دون المساس بالسلطة التقديرية للإدارة لأنه يراقب الجوانب القانونية المحيطة بتلك السلطة وليس الجانب التقديري لها مادامت

(١) د . محمد فؤاد عبد الباسط ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية ، بلا طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ٣١-٣٢ .

(٢) نقلاً عن : د . وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٣٩ .

(٣) حيث هناك رأي لأستاذنا الدكتور : غازي فيصل ونحن نؤيده بأن عبارة (السلطة التقديرية) غير دقيقة كون الإدارة هي سلطة تنفيذية تمارس اختصاصات محددة ولا يصح القول بأن السلطة تمارس سلطة لهذا من الممكن أن نطلق عليه بـ (الاختصاص التقديري) ؛ د . غازي فيصل ، علاقة أركان القرار الإداري بالاختصاص التقديري ، مقال منشور على صفحته على الفيس بوك ، يوم ٧ / ٤ / ٢٠٢١ .

(٤) د . عصام عبد الوهاب البرزنجي ، السلطة التقديرية والرقابة القضائية عليها ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ٦٢ .



في حدود القانون ^(١) ، ويرى الباحث أنه على الجهة مصدرة قرار الاختيار أن تمارس سلطتها في اختيار قادة قوى الأمن الداخلي في نطاق القانون وتحت رقابة القضاء لأنه تلك السلطة ليست امتياز خاص بالجهة مصدرة القرار بل هي ضرورة افتضاها حسن سير المرفق الأمني في تحقيقه للعدالة عن تطبيقه للقانون وقواعد القضاء .

وللوقوف على موضوع السلطة التقديرية من قرار اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي والتي تعبر من خلاله الجهة المخولة بالإصدار عن إرادتها باختيار قائد معين دون غيره لمنصب شاغر ضمن المناصب العليا في قوى الأمن الداخلي ^(٢) ، من ذلك يجدر بنا أن نبحث عن هذه السلطة في كل عنصر من عناصر قرار الاختيار وكالاتي :

أولاً : السلطة التقديرية في عنصر الاختصاص : ليس للجهة مصدرة قرار الاختيار مجال للسلطة التقديرية في عنصر الاختصاص كونه محدد بالقانون ، وتلك الجهة إما تكون مختصة بإصدار قرار الاختيار أو لا يكون ضمن اختصاصها فيمنع عليها ^(٣) ، وعند تجاوز هذه القواعد في إصدار قرار الاختيار يعد العمل باطلاً وموصوماً بعيب الاختصاص ^(٤) ، وهناك مبدأ ثابت بالنسبة لعنصر الاختصاص ينص على أن (لا اختصاص ولا تفويض فيه إلا بنص) مشروطاً أن يكون النص المجيز بنفس قوة النص المقرر للاختصاص ^(٥) ، وبالرجوع للنصوص المقررة لاختصاصات مجلس الوزراء ، حيث بينت المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ بأنها لم تنص على تفويض جزء من اختصاصات المجلس للسيد رئيس المجلس ^(٦) ، إلا أن النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ أجاز لمجلس الوزراء

(١) د . ماجد راغب الحلو ، القرارات الإدارية ، بلا طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٢ ، ص ٢١٦ .

(٢) د . ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٥٦ .

(٣) د . ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٥٦ .

(٤) د . غازي فيصل ، و د . عدنان عاجل ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٦٧ .

(٥) د . غازي فيصل ، تعليق على قرار لمجلس الوزراء المرقم (٧٤١) لسنة ٢٠٢١ ، منشور في صفحته على الفيس بوك بتاريخ ، ٢٨ / ١٢ / ٢٠٢١ .

(٦) ينظر نص المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .



بأن (يخول رئيسه ... بعض مهماته المنصوص عليها في هذا النظام ...)^(١) ، وجاء هذا مخالفاً لنص قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل والذي بين بأن اختصاص تعيين المديرين العامين يقع ضمن اختصاص مجلس الوزراء^(٢) ، من ذلك نلاحظ أنه لا يجوز تفويض الاختصاص بالنسبة لتعيين الوظائف القيادية في قوى الأمن الداخلي كونه لا يجوز أن تخالف القاعدة الأدنى في السلم القانوني القاعدة الأعلى منها فيه .

ثانياً : السلطة التقديرية في عنصر الشكل : يمثل عنصر الشكل بأنه المظهر الخارجي لقرار الاختيار فإن صدور قرار اختيار قائد اداري في قوى الأمن الداخلي متجاهلاً لإجراء أو شكل معين أوجب القانون عدّاً تصرفاً معيباً ومصاب بعيب الشكل^(٣) ، إذ أشار قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل إلى أن تعيين المدراء العامين يتم بمرسوم جمهوري بعد اقتراح الوزير وموافقة مجلس الوزراء^(٤) ، وبسبب تغيير النظام وصدور دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ الذي حدد السلطة التنفيذية بأنها تتكون من (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء)^(٥) ، وبما أن قرارات تعيين المديرين العامين تقع ضمن صلاحية مجلس الوزراء الذي يصدر قراراته بصيغة أوامر ديوانية وعلى هذا الاساس لا مجال للسلطة التقديرية في عنصر الشكل .

ثالثاً : السلطة التقديرية في عنصر السبب : سبب القرار الإداري هو إما أن يكون حالة قانون أو واقعية دفعت مصدر قرار الاختيار لاتخاذها^(٦) ، فالحالة القانونية تعني الشروط الأساسية المحددة المحددة في القانون للإدارة لغرض ممارسة نشاطها^(٧) ، وتكون على شكل قواعد قانونية محددة محددة كأن يحدد القانون شرطاً لتولي المناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي ضابطاً برتبة

(١) ينظر نص المادة (١٣) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ .

(٢) ينظر نص المادة (٨) الفقرة (٢) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل .

(٣) د . غازي فيصل و د . عدنان عاجل ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٦٧ .

(٤) ينظر نص المادة (٨) الفقرة (٢) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل .

(٥) ينظر نص المادة (٦٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .

(٦) د . ماهر صلاح علاوي ، مبادئ القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٧٥ .

(٧) د . غازي فيصل ، و د . عدنان عاجل ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٦٨ .



عميد صعوداً أو موظف مدني بعنوان مدير عام في الدوائر المدنية^(١) ، ونرى أن الوظيفة المدنية العليا في قوى الأمن الداخلي هي المديرية الخاصة بالموظفين المدنيين فقط وذلك للطابع النظامي الخاص بقوى الأمن الداخلي ، حيث لا يجوز للجهة مصدرة قرار الاختيار منح منصب أعلى لضابط تقل رتبته عن عميد ، من ذلك نلاحظ أن السلطة مصدرة قرار الاختيار لا تمتلك اختصاصاً تقديرياً في الحالة القانونية ، أما الحالة الواقعية فهي المساحة التي يمنح من خلالها القانون للسلطة مصدرة قرار الاختيار مجالاً من السلطة التقديرية لتقدير قراراتها مشروطة بتحقيق المصلحة العامة .

وبما أن القانون قد لا يلزم السلطة مصدرة قرار الاختيار بتسبيب ذلك القرار فيصدر دون الإفصاح عن سببه ، عند ذلك يفترض قيام ذلك القرار على سبب صحيح وعلى من يدعي خلاف ذلك الاثبات وإقامة الدليل عليه ، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي عمل على تخفيف عبء الواقع على المدعي وجعل امتناع الإدارة عن تقديم أسباب لقرارها قرينة على صحة الأسباب المقدمة من المدعي^(٢) ، وبما أن عيب السبب هو حالة قانونية أو واقعية سابقة على صدور قرار الاختيار ودافعة إلى إصداره حيث يراقب القضاء صحة السبب مادياً أي الوجود المادي لتلك الوقائع وسلامة تكييفها وملائمتها^(٣) ، وتعد الرقابة على الوجود المادي للوقائع المرحلة الأولى التي يباشرها القاضي ليتأكد من مشروعية قرار الاختيار ويعد الحد الأدنى من الرقابة القضائية على عنصر السبب ، حيث ينطلق ابتداءً من رقابة الوجود المادي للوقائع والتحقق من مدى صحتها وواقعيتها ، كونها البساط الذي تتطرق منه هذه الرقابة^(٤) ، وتتمثل حالة انعدام الوجود المادي للوقائع المادية والقانونية في قرار الاختيار في استناد السلطة مصدرة على

(١) ينظر نص المادة (١٠) الفقرة (ثالثاً) من قانون وزارة الداخلية المرقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ .

(٢) د . ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٤٣٠ .

(٣) د . صالح بن علي بن سالم الصواعي ، الرقابة الإدارية والقضائية على القرارات الإدارية (دراسة مقارنة) (مصدر سابق ، ص ٣٢١ .

(٤) د . محمد رفعت عبد الوهاب ، اصول القضاء الإداري قضاء الالغاء ، مصدر سابق ، ص ١٩٣ .



وقائع مادية أو قانونية غير موجودة وغير صحيحة أي ارتكبت خطأ في تحديدها للوجود المادي للوقائع المادية أو القانونية التي شكلت سبب إصدار قرار الاختيار ^(١) .

حيث تخضع لرقابة القضاء الإداري الحالات المستثناة من التكييف القانوني على الوقائع لرقابة الخطأ الواضح في التقدير لتراقب من خلالها عملية التقدير لأهمية وخطورة الوقائع ومدى تناسبها مع القرار إلا أنه استخدمها في مجال الضبط الإداري والعقوبة التأديبية فقط ^(٢) .

وندعو القضاء الإداري لفرض رقابته على قرار اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي بطريقة الملائمة فضلاً على استحداث حالات جديدة من السلطة المقيدة من جانب اشتراط المشرع على الإدارة ذكر أسباب اختيار القادة لتراقب تلك الأسباب عن طريق رفع دعوى قضائية من أصحاب المصلحة الشخصية والحالة والممكنة فضلاً على المصلحة المحتملة رابعاً : السلطة التقديرية للإدارة في عنصر المحل : هو الأثر القانوني المترتب على إصدار قرار الاختيار أي هو موضوع ذلك القرار وفحواه حيث ينتج عن إصداره إحداث تغيير في المراكز القانونية إما بالإلغاء أو التعديل أو التبديل وذلك التغيير يمثل المحل أو الأثر المترتب عليه إصدار قرار الاختيار فعندما يحدد القانون أثراً بعينه التزم مصدر القرار به وبات ملزماً بتحقيقه كأن يحدد القانون للترقية إلى رتبة لواء وجود وظيفة شاغرة تؤهل إما عند عدم تحديد أثر بعينه جاز لمصدر قرار الاختيار اللجوء إلى السلطة التقديرية ^(٣) ، وتتحصر تلك السلطة في ثلاث مسائل منها (حرية مصدر قرار الاختيار بأن يتدخل أو يمتنع ، حرته في اختيار وقت التدخل ، حرته في اختيار فحوى قرار الاختيار) ^(٤) وهذا بالنسبة لإسناد المناصب القيادية .

(١) د . عمر محمد الشوبكي ، القضاء الإداري " دراسة مقارنة " ، بلا طبعة ، دار الثقافة للنشر ، عمان ، الاردن ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٤٣ .

(٢) جمال قرووف ، الاساليب الحديثة لقاضي الالغاء في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة ، بحث منشور في مجلة الدراسات والبحوث القانونية ، كلية الحقوق ، جامعة ٢٠ اوت ١٩٥٥ - سكيكدة ، ٢٠١٧ ، ص ١٤٣-

١٤٤ ، متاح على الرابط التالي <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/65108> .

(٣) نقلاً عن : د . غازي فيصل ، و د . عدنان عاجل ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٦٩ .

(٤) د . صالح بن علي بن سالم الصواعي ، المصدر نفسه ، ص ١٦٠-١٦١ .



ومن جانبنا نرى أن على مصدر قرار الاختيار عند ممارسته لهذه السلطة مشروطاً بعدم إساءة استعمالها فضلاً على أن يحترم مبادئ المشروعية بمعناها الواسع وأياً كأن مصدره بما في ذلك القواعد القضائية المنشأة من القضاء الإداري .

خامساً : السلطة التقديرية في عنصر الغاية : هو الهدف النهائي الذي يسعى له مصدر قرار الاختيار وذلك القرار لا يعتبر غاية بذاته لتلك الجهة وإنما وسيلة من خلالها يسعى مصدره لتحقيق المصلحة العامة وهذا هو هدف مصدر قرار الاختيار فإن حدد القانون هدفاً معيناً التزم مصدر القرار بتحقيقه وعند عدم تحديده وجب استهداف الصالح العام فإن سعى مصدر قرار الاختيار لتحقيق مصلحة شخصية أو ذاتية وصم قراره بعيب الإنحراف باستعمال السلطة لذا لا مجال للسلطة التقديرية في عنصر الغاية ^(١) .

ولا يستطيع القاضي الإداري مراقبة ذلك بالتدخل من تلقاء نفسه وإنما ينتظر ليرفع إليه الأمر عن طريق دعوى والتي هي وسيلة لممارسة الرقابة القضائية ويختص القاضي الإداري بالنظر لأنواع متعددة من الدعاوى ويدخل ضمن دراستنا دعوى الإلغاء كونها موضوعية توجه إلى قرار الاختيار ذاته والمتمثلة ببحث مشروعية ذلك القرار والحكم بإلغائه ^(٢) ، فضلاً على الملائمة عند تطبيق اقتراحاتنا السابقة ولبيان دعوى الإلغاء نتناولها بالاختصار التالي :

أولاً : شروط قبول دعوى الإلغاء : عند عرض الدعوى على القاضي الإداري لا بد وأن يتحقق قبل الفصل فيها عن مسألتين الأولى تتمثل بكونه المختص بنظرها والثانية تشترط توفر عدد من الشروط لقبول الدعوى فإن تحقق ذلك نظر بالدعوى من الناحية الموضوعية وإلا قضى بـرد الدعوى شكلاً ^(٣) ، وتتمثل شروط قبول دعوى الإلغاء بالآتي :

- ١- إنتفاء الطريق الموازي للطعن .
- ٢- أن يكون القرار المطعون فيه (إدارياً ونهائياً ومؤثراً وصادراً من سلطة إدارية وطنية)
- ٣- أن يكون لرافع الدعوى مصلحة برفعها وأن تكون تلك المصلحة شخصية ومباشرة

(١) د . غازي فيصل ، و د . عدنان عاجل ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٦٩-٧٠ .

(٢) د . ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٢٥٩ .

(٣) د . حسين عثمان محمد عثمان ، قانون القضاء الإداري ، بلا طبعة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٦ ، ص ٤٥١ .



فضلاً على أن تكون محققة ومتوفرة وقت رفع الدعوى

٤- أن ترفع الدعوى في الموعد المحدد لها قانوناً .

٥- أن يتظلم من القرار أمام الجهة الإدارية المختصة .^(١)

ثانياً : أوجه الطعن بالإلغاء : يقصد بها مختلف العيوب التي تصيب قرار الاختيار فتجعله غير مشروع وتسوغ لصاحب المصلحة تقديم طلب للحكم بإلغائه كون الأصل في قرار الاختيار أنه يتمتع بقرينة الصحة والمشروعية وخالياً من كل عيب ، وذلك قابل لإثبات العكس من المدعي بأن يقدم الدليل عن وجود عيب أو أكثر من عيوب الإلغاء ، حيث قسمت عيوب الإلغاء تبعاً لأركان القرار الإداري إلى (عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات وعيب السبب وعيب المحل وأخيراً عيب الغاية)^(٢) ، حيث تكفل المشرع المصري ببيان أوجه الطعن بالإلغاء في قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل والذي أخذ بالتقسيم الخماسي لأوجه الطعن بالإلغاء^(٣) .

أما في العراق فقد أورد المشرع في قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل (أسباب الطعن بالإلغاء بوجه خاص ما يأتي : ١- أن يتضمن الأمر أو القرار خرقاً أو مخالفة للقانون أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية ، ٢- أن يكون الأمر أو القرار قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص أو معيباً في شكله أو في الإجراءات أو في محله أو سببه ، ٣- أن يتضمن الأمر أو القرار خطأً في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية أو في تفسيرها أو فيه إساءة أو تعسف في استعمال السلطة أو الإنحراف عنها)^(٤) .

ثالثاً : الحكم في دعوى الإلغاء : بعد تأكد المحكمة من إنعقاد اختصاصها في نظر الدعوى وتوفر الشروط الشكلية لقبولها ، والبحث عن أسباب الإلغاء المبررة لإلغاء قرار الاختيار المطعون فيه تتبهاً المحكمة لإصدار الحكم في الدعوى^(٥) ، حيث نص قانون مجلس الدولة

(١) للتفصيل ينظر : علي سعد عمران ، مصدر سابق ، ص ١٥٣ وما بعدها .

(٢) د . وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٢٤٤-٢٦٤ .

(٣) ينظر نص المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٤) ينظر نص المادة (٧) الفقرة (٧ / خامساً) قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل ، منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٢٧١٤) في ١١ / ٦ / ١٩٧٩ .

(٥) للتفصيل ينظر : د . غازي فيصل ، و د . عدنان عاجل ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٢٦٧ وما بعدها .



رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل على أن (تبت محكمة القضاء الإداري في الطعن المقدم إليها ، ولها أن تقرر رد الطعن أو إلغائه أو تعديل الأمر أو القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض إن كان له مقتضى بناء على طلب المدعي) ^(١) .

الفرع الثاني

رقابة القضاء الدستوري على قرارات اختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي

تنقسم القرارات الخاصة بتعيين القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي على قسمين الأولي تصدر من مجلس الوزراء بصيغة أمر ديواني أما الثاني فتصدر من مجلس النواب بصيغة قرار نيابي ، هذا فضلاً على ما يصدره الوزير بصيغة أوامر إدارية لتعيين البعض ممن هم بدرجة مدير عام وكالة استناداً إلى قرار مجلس قيادة الثورة رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧ .

إذ تمارس المحكمة الاتحادية العليا الرقابة القضائية على قرارات مجلس الوزراء والخاصة بتعيين ذوي الدرجات الخاصة أي (الأوامر الديوانية) والمتضمنة الموافقة على اقتراح الوزراء فيما يخص تعيين المدراء العامين أصالة ، هذا عندما تتضمن تلك الموافقة مخالفة للدستور بشكل مباشر أو غير مباشر ، ويمنح لكل صاحب مصلحة الحق في اللجوء إلى المحكمة الاتحادية العليا لإلغاء ذلك القرار ^(٢) ، على وفق ما نص عليه قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ على أن (ثالثاً : الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ويكفل القانون لكل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة ...) ^(٣) ، وهذا ما أكدّه دستور جمهورية

^(١) ينظر نص المادة (٧) الفقرة (٧ / ثامناً / أ) قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

^(٢) إيمان قاسم هاني الصافي ، مصدر سابق ، ص ٣٢٢ .

^(٣) ينظر نص المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل ؛ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٩٦) في ١٧ / ٣ / ٢٠٠٥ .



العراق لعام ٢٠٠٥^(١) ، وكان الأجر بالدستور إناطة هذه الاختصاص للقضاء الإداري من أجل أن لا تغرق المحكمة بسيل من الدعاوى هي في غنى عنها^(٢) ، إلا أن قرار المحكمة الاتحادية رقم (٥٠ / اتحادية / ٢٠٢٢) الصادر في ٢٦ / ٧ / ٢٠٢٢ اتجه إلى أن النظر في الطعن الخاص بالأمر الديواني يكون معدوماً حال نظره من المحاكم الإدارية كون موضوع الدعوى يدخل النظر فيه ضمن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا استناداً إلى حكم المادة (٩٣ / ثالثاً) من الدستور^(٣) ، ومن جانبنا نرى أن قرار المحكمة في النظر لموضوع الدعوى جاء موافقاً للقانون كون الأصل في التعيين بدرجة وكيل يكون بترشيح من مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب بصدور قرار نيابي بعد التصويت عليه بالأغلبية البسيطة وإن لم يتم العمل بالأصل وصدر قرار الاختيار من رئيس الوزراء بكونه المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة فإن ذلك لا يمنع من الرقابة على التعيين في تلك المناصب من المحكمة الاتحادية العليا ، فضلاً على تحديد القرار بأن السلطة التقديرية للإدارة في مجال الاختيار تقع تحت رقابة المؤسسات الدستورية ومنها المحكمة الاتحادية العليا حيث تراقب توفر الخبرة العلمية والعملية إضافة إلى الكفاءة والنزاهة .

فضلاً على ذلك فقد ركزت المحكمة الاتحادية العليا على موضوع الدعوى في أكثر من قرار لها ومنه تأكيدها على أنه لا يدخل ضمن اختصاصها الاعتراض على قرار إقالة مدير عام شرطة محافظة^(٤) ، فضلاً على قرارها المرقم بالعدد (٦ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٤) في ٤ / ٥ / ٢٠١٤ إذ قررت بأنه لا يدخل من ضمن اختصاصها قرار إقالة مدير عام شرطة محافظة

(١) ينظر نص المادة (٩٣) الفقرة (ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .

(٢) نقلاً عن : حلا علي حمد اختصاص مجلس الوزراء في اصدار التشريعات الفرعية وتطبيقاته في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة بغداد ، ٢٠١٧ ، ص ١٢١-١٢٢ .

(٣) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٠ / اتحادية / ٢٠٢٢) الصادر في ٢٦ / ٧ / ٢٠٢٢ والمنشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية <https://www.iraqfsc.iq/searchkrar2.php> تاريخ الزيادة : ٦ / ٨ / ٢٠٢٢ الساعة ١٠ : ٨ مساءً .

(٤) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٩ / اتحادية / ٢٠١٠) في ١٦ / ٨ / ٢٠١٠ المنشور في الموقع اعلاه تاريخ الزيادة : ٦ / ٨ / ٢٠٢٢ الساعة ٣٠ : ٨ مساءً .



وتعيين بديل عنه ^(١) ، من ذلك نستنتج أن المحكمة الاتحادية العليا تعتمد على موضوع الدعوى إذا تعلق بمنصب وكيل وزير فيدخل ضمن اختصاصها وإذا تعلق بمنصب مدير عام ترفضه لعدم الاختصاص ولا إشكال في ذلك بصورهما بأوامر ديوانية كونها قرارات فردية .

أما بالنسبة للقرارات الخاصة بتعيين وكلاء الوزارة فإنها تصدر من مجلس النواب بقرار نيابي بعد اقتراح مجلس الوزراء إذ نص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ على أن (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية ... خامساً : التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات ...) ^(٢) ، إذ تصدر تلك الموافقة بقرار نيابي والذي يعرف بكونها قرار يصدر استعمالاً للاختصاصات المنصوص عليه في الدستور وهو أقل قيمة من القانون وأعلى من الأنظمة التي يصدرها مجلس الوزراء ^(٣) ، ونص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ على أن (تتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب ...) ^(٤) ، هذا وقد أشار قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ على أن (يمارس المجلس وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في نظامه الداخلي الاختصاصات التشريعية الآتية ... سابعاً : إصدار القرارات التشريعية) ^(٥) ، إلا أن هذه المادة طعن فيها أمام المحكمة الاتحادية العليا بقرارها ذي العدد (١٤٠ وموحدته ١٤١ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٨) في ٢٣ / ١٢ / ٢٠١٨ إذ وجدت المحكمة أن نص المادة (١٧ / سابعاً) من القانون لا سند له في الدستور وبينت أنه ليس من اختصاص مجلس النواب إصدار قرارات تشريعية عدا ما نص عليه الدستور في مواضع أخرى بإصداره للقرار النيابي ومنه المادة (٥٢ / ثانياً) والمادة (٦١) منه ^(٦) ، ويعد القرار النيابي بكونه عمل قانوني قابل للتنفيذ مباشرة ولا يحتاج

^(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٦ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٤) في ٤ / ٥ / ٢٠١٤ المنشور في الموقع اعلاه تاريخ الزيادة : ٦ / ٨ / ٢٠٢٢ الساعة ٤٥ : ٨ مساءً .

^(٢) ينظر نص المادة (٨٠) الفقرة (خامساً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .

^(٣) د . غازي فيصل ، قرار مجلس النواب رقم (٢٨) لسنة ٢٠١٢ ، منشور على صفحته الشخصية في الفيس بوك بتاريخ ٨ / ٢ / ٢٠٢١ .

^(٤) ينظر نص المادة (٥٩) الفقرة (ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .

^(٥) ينظر نص المادة (١٧) الفقرة (سابعاً) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨

^(٦) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٤٠ وموحدته ١٤١ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٨) في ٢٣ / ١٢ / ٢٠١٨ المنشور في الموقع اعلاه تاريخ الزيادة : ٦ / ١٠ / ٢٠٢٢ الساعة ٢٢ : ٩ مساءً .



إلى مصادقة من جهة أخرى ويجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام المحكمة الاتحادية العليا^(١) ، والتي تتشكل بحسب التعديل الأول لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١ من (أولاً : أ - ... رئيس ونائب للرئيس وسبعة أعضاء أصليين يتم اختيارهم من بين قضاء الصنف الأول المستمرين بالخدمة ... ب - للمحكمة أربعة أعضاء احتياط غير متفرغين يتم اختيارهم من بين قضاة الصنف الأول المستمرين بالخدمة ...)^(٢) ويشترط لقبول الدعوى أمام تلك المحكمة بحسب ما نص النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ على (أولاً : أن يكون للمدعي في موضوع الدعوى مصلحة حالة ومباشرة ومؤثرة في مركزه القانوني أو المالي أو الاجتماعي على أن تتوفر ابتداءً من اقامة الدعوى وحتى صدور الحكم فيها)^(٣) .

إذ تختص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القرار النيابي الخاص بتعيين الدرجات الخاصة واختصاص المحكمة هذا يوحى بأنه رقابة مشروعية والتي من ضمنها الرقابة الدستورية^(٤) ، كون القرار النيابي بحسب ما تقدم إما أن يكون مخالفاً للقانون أو أن يكون مخالفاً للدستور ، فضلاً على ذلك ذهب جانب من الفقه الى إمكانية الأخذ بفكرة الغلط البين في التقدير وذلك لفرض جانب من رقابة الملائمة على القرار النيابي ، والرقابة استناداً لتلك الفكرة تمثل تطور في رقابة المشروعية على ركن السبب في القرار ومن ذلك فإن الغلط البين في التقدير يؤدي إلى إلغاء القرار النيابي^(٥) ، وإن استهداف المجلس التشريعي للمصلحة العامة لا يكفي بذاته كقيد عليه بل يجب أن لا يشوب ذلك التقدير غلط بين فيه وبتحقق هذه

(١) د . غازي فيصل ، القيمة القانونية لقرارات مجلس النواب ، منشور على صفحته الشخصية في الفيس بوك بتاريخ ٢٥ / ٤ / ٢٠٢١ .

(٢) ينظر نص المادة (٣) الفقرة (أولاً : أ ، ب) من التعديل الاول لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢

(٣) ينظر نص المادة (٢٠) الفقرة (أولاً) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢
(٤) علي يونس إسماعيل و رجب علي حسن ، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على مشروعية الأنظمة ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، العدد ٧ ، المجلد ٣ ، ٢٠١٠ ، ص ٣٧٦ .

(٥) عبد المنصف عبد الفتاح ادريس ، رقابة الملائمة في القضاء الدستوري ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ٢٠١١ ، ص ٤٩٦ .



الغاية يمكن تجنب عدم الدستورية^(١) ، ورقابة المحكمة الاتحادية على القرار النيابي هي رقابة لاحقة تمارسها عن طريق دعوى الإلغاء^(٢) .

حيث استند القضاء الدستوري المصري إلى رقابة الملائمة على السلطة التقديرية للمشرع واستندت في ذلك إلى فكرة الغلط البين في التقدير بوصفه عيباً من عيوب عدم الدستورية الموضوعية والرقابة بهذه الفكرة تمثل تطوراً في الرقابة على ركن السبب ، واستهداف المشرع للمصلحة العامة لا يكفي بذاته كقيد عليه بل يجب أن لا يشوبه تقديره غلط بين في تحقيق تلك الغاية حتى يمكنه تجنب عدم الدستورية وما نظرية الغلط البين الا وهي نتيجة للأخذ بمنهج التوسع في التفسير وهو ما اخذت به المحكمة الدستورية في مصر .

اما بالنسبة إلى القضاء الدستوري في جمهورية العراق فإنه اشترط في السلطة التقديرية (والاصح الاختصاص التقديري) للسلطة التشريعية أن يكون في إطار مبدأ المشروعية وسيادة القانون ، وبذلك فإن استخدام اختصاصها التقديري ليس مطلقاً وإنما مقيد في حدود الرقابة التي تمارسها عليها المؤسسات الدستورية ومنها المحكمة الاتحادية العليا تطبيقاً لأحكام المادة (٩٣ / ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وإن إصدار قرار التكليف لشخص في منصب معين يجب أن يراعى توفر شروط في ذلك الشخص ومنها الخبرة العلمية والعملية والنزاهة والكفاءة وأن يكون بعيداً عن شبهات الفساد تحقيقاً للمصلحة العليا للبلد ، وأن يكون قادراً على التخطيط الاستراتيجي ومواجهة الأزمات بكل أنواعها واتخاذ كافة الخطوات للحفاظ على المال العام^(٣) .

ورقابة القضاء الدستوري على السلطة التقديرية للمشرع لا تكون بإحلال تقديره محل تقدير المشرع كون رقابة القاضي الدستوري لا تقوم بهذا التقدير ابتداءً لأن التقدير موجود بالفعل وقد قام به المشرع من قبل ثم يأتي القاضي لياشر رقابته على ذلك التقدير الموجود وفي

(١) د . زكي محمد النجار ، فكرة الغلط البين في القضاء الدستوري ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ ، ص ٦٤ .

(٢) محمد عباس محسن ، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في العراق دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٩ ، ص ٦٣ .

(٣) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٠ / اتحادية / ٢٠٢٢) الصادر في ٢٦ / ٧ / ٢٠٢٢ ، مصدر سابق ، ص ١٢-١٣ .



النطاق الذي جرى عليه من قبل المشرع ، وحالة غموض القواعد الدستورية والقانونية يتعذر من خلالها على المشرع مباشرة رقابة المشروعية وتحل محلها رقابة الملائمة التي من الممكن استخدامها من المشرع ومراقبتها من القاضي ^(١) .

ومن جانبنا نرى أنه يتوجب أن تكون رقابة المحكمة الاتحادية العليا على السلطة التقديرية للمشرع رقابة ملائمة فضلاً على رقابة المشروعية التي يمكن استيرادها من مجال القضاء الإداري إلى مجال القضاء الدستوري للتقارب الشديد بينهما من جانب وحدة الموضوع بينهما ، حيث إن رقابة الملائمة تستند إلى رقابة الخطأ البين في التقدير وهذه الأخيرة قائمة على معايير موضوعية صارمة تمنع القاضي الدستوري من فرض خياراته الشخصية على السلطة التقديرية للمشرع .

(١) عبد المنصف عبد الفتاح ادريس ، رقابة الملائمة في القضاء الدستوري ، المصدر سابق ، ص ٥١٥ .

الحنانة





الخاتمة

بعد أن انتهينا والحمد لله من البحث في موضوع دراستنا الموسومة بـ (التنظيم القانوني لاختيار القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي في العراق) توصلنا إلى عدد من النتائج والمقترحات نعرضها فيما يأتي :

أولاً : النتائج :

- ١- لم يضع المشرع العراقي مصطلحاً موحداً للقيادة الإدارية إذ استخدم مرة الوظائف العليا ، وأخرى استخدم المناصب العليا وفي ثلاثة استخدم الدرجات الخاصة .
- ٢- تعريف القيادة الإدارية الأمنية في التشريع " وظائف المستويات التالية لمرفق قوى الأمن الداخلي والتي يترأس شاغلوها وظائف من مستوى مديرية عامة أو وكيل وزارة أو مستشار لوزارة من شأنها أن ترسم وتنفذ سياسة الوزارة من الجانب الأمني ضمن السياسة العامة للدولة " ، وبالنسبة لتعريف القيادات الإدارية في قوى الأمن الداخلي وفقاً للاصطلاح الفقهي بأنها " قدرة القائد الإداري في قوى الأمن الداخلي على تحديد الاهداف وتوجيه العمل في المؤسسة نحو تحقيقها للصالح العام ويتم ذلك باستخدامه للسلطة الرسمية والتأثير وما يمتلكه من مؤهلات شخصية وعلمية وفنية وأمنية والمكتسبة في إطار هذه المؤسسة " .
- ٣- خصائص القائد الإداري في قوى الأمن الداخلي من وجهة نظر علم الإدارة العامة هي المهارة الفنية والمهارة الإدارية والمهارة الفكرية أو السياسية ، وبالنسبة لخصائصه من وجهة نظر القانون هي القدرات العلمية والتاريخ الوظيفي ومعيار المعرفة الفنية المتخصصة في فرع من فروع قوى الأمن الداخلي .
- ٤- القيادة الإدارية تقع بين علمي القانون والإدارة العامة ، إذ يهتم الأول بالوظيفة القيادية من حيث تنظيمها وتصنيفها ووصفها وتحديد مراتبها وشروطه فضلاً على طرق شغلها وتوفير خصائصها من القدرات العلمية والتاريخ الوظيفي مع تقديم مقترح تطويري وتوفير السمات الشخصية والقدرات الإدارية والقيادية ، ويعتبر الأساس الأول في تولي الوظيفة القيادية الأمنية هو توفر الأهلية والجدارة ، أما بالنسبة لعلم الإدارة العامة فإنه يشترط توفر المهارة فضلاً على أن يكون واثقاً بنفسه وذا طلاقة بالحديث وقادراً على بناء العلاقات الاجتماعية



اضافة إلى المهارات المكتسبة كالمهارة الفنية والإدارية والفكرية .

٥- إن طبيعة القيادة في قوى الأمن الداخلي تجمع بين العلم والفن أي تجمع بين الموهبة الذاتية والقدرة الابداعية فضلاً على كونها علم مكتسب أي اعتمادها على الأسلوب العلمي في اتخاذ القرار ، أما بالنسبة لطبيعة قوى الأمن الداخلي فأنها ذات طبيعة خاصة لا هي عسكرية ولا مدنية وتميل بشكل كبير للجانب العسكري بسبب وجود تشكيلات ذات طبيعة عسكرية بحتة كالشرطة الاتحادية والرد السريع فضلاً على أفواج الطوارئ .

٦- تحتل القيادة الإدارية الأمنية أهمية بالغة على صعيد المرفق الأمني وذلك للدور الذي تلعبه في نجاح المؤسسة الأمنية وتحقيق أهدافها وتشتت في القائد الأمني الخبرة والتخصص ليكون مسؤولاً عن كافة عناصر التنظيم السليم للمفصل الأمني الذي يرأسه ، وأن يمارس المسؤوليات المنوطة بالمفصل الأمني بكفاءة عالية فضلاً على مسؤوليته عن المتحقق من أهدافه ، وهذا لتكون مسؤولية القائد الأمني شاملة لجميع مهام المفصل الأمني الذي يقوده .

٧- يختلط مفهوم القائد الإداري مع الرئيس الإداري في المؤسسة الأمنية إلى درجة كبيرة وذلك للسلطة التي يخولها له المنصب عن طريق القوانين والانظمة والتعليمات وغير المرتبطة بشخصه التي يمكن استخدامها من الرئيس الإداري حرفياً والذي لا يتدخل في حله المشكلات ألا التي تقع ضمن اختصاصه وحدود مسؤوليته ، إلا أنه لا يصبح قائداً ألا عند اعتماده على مميزاته الشخصية من كفاءة ومهارة وذلك بتأثيره على منتسبيه عن رضا وأفئاع منهم وتكون وسيلته الأخيرة هي اللجوء إلى السلطة الرسمية .

٨- يعد موضوع الترقية في قوى الأمن الداخلي من أهم الموضوعات وأدقها في نطاق الوظيفة الشرطوية ، كونها متضمنة للحوافز المادية والمعنوية التي يحصل عليها الضابط اثناء خدمته في تلك الوظيفة ، وعند النظر لقانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي العراقي نستنتج اخذه لمعياري الترقية بالأقدمية فضلاً على الترقية بالاختيار .

٩- المشرعين العراقي والمصري سارا على نهج واحد بالنسبة لتحديد الترقية بالأقدمية إلى رتبة عقيد إلا أن المشرع المصري حسناً فعل عند تحديده الترقية بالاختيار من رتبة عقيد صعوداً وجعلها لمدة سنتين يمكن مدها لمرة واحدة أو اكثر ومن لم يشمل التمديد يحال إلى التقاعد بدون توفر المدة القانونية للإحالة إلى التقاعد .



١٠- الترقية بالأقدمية بشكل منفرد لا تصلح للترقية في الوظيفة الشرطية ولا تصلح بالمطلق للترقية إلى المناصب العليا في المرفق الأمني .

١١- الترقية في قوى الأمن الداخلي ليست حقاً مقررأ سلفاً لمنتسبي الوظيفة الشرطية دون شروط أو ضوابط تقررها القوانين والأنظمة والتعليمات ومجموعها تمثل شروطاً يضمن من خلالها الحصول على الترقية في المفصل الأمني .

١٢- تحديد المناصب القيادية في قوى الأمن الداخلي له أهمية كبيرة تظهر من خلال مساهمتها في وضع الشخص المناسب في المكان المناسب ، لأنها عملية يتم فيها تحليل وتوصيف الوظائف وبيان المهام والمسؤوليات الملقاة على عاتق كل منصب ، أي توزيع مهام المؤسسة الأمنية على مفاصلها لتتكامل تلك المهام من أجل تحقيق هدف قوى الأمن الداخلي ضمن السياسة العامة للدولة .

١٣- عملية اختيار القائد الإداري في قوى الأمن الداخلي تدخل ضمن السلطة التقديرية للجهة مصدرة قرار الاختيار ولا تعني هذه السلطة هدم لمبدئ المشروعية وإنما تعني إعطاء الجهة مصدرة قرار الاختيار عدة حلول جميعها قانونية ، حيث يقدر مصدر قرار الاختيار أي من الحلول أكثر ملائمة للاختيار اكفاء القادة القادرين على القيام بمهام المفصل الأمني

١٤- أثبتت الدراسة خضوع قرار اختيار القادة إلى جانب الرقابة الإدارية التي تمارس تلقائياً من الجهة مصدرة قرار الاختيار لتتأكد من مشروعية قرارها ومدى مطابقته للقانون ، إذ يقوم مبدأ المشروعية على سحب قرار الاختيار وتجنب دعوى الإلغاء ، هذا فضلاً على الرقابة السياسية التي حددت وسائلها والمتمثلة بالسؤال البرلماني والاستجواب وطرح موضوع عام للمناقشة أما الآثار المترتبة عليها فهي ضمان اختيار الشخص المناسب في المكان المناسب ، وعدم مخالفة مصدر قرار الاختيار للدستور والقانون ، هذا فضلاً على سحب الثقة .

١٥- أظهرت الدراسة مستوى رقابة القضاء على عنصر السبب في قرار الاختيار ابتداءً برقابة الوجود المادي للوقائع ، بعدها ظهرت الرقابة على التكييف القانوني لتلك الوقائع هذا إلى جانب الدور الإيجابي للقاضي فيما يخص تحويل عبء الإثبات .



ثانياً : المقترحات :

- ١- نقترح تحديد الطبيعة القانونية لقوى الأمن الداخلي لتكون ذات طابع مدني خاص أي الأخذ بالطابع النظامي في قوى الأمن الداخلي والابتعاد عن الطابع العسكري ، وذلك لتماس العلاقة بين مرفق قوى الأمن الداخلي والمجتمع عند تقديمه مختلف الخدمات الأمنية اليه .
- ٢- ندعو المشرع أن يضمن التشريعات اللاحقة برامج متكاملة لتنمية مهارات وخبرات شاغلي الوظائف الإدارية والأمنية القيادية من ناحية التخطيط والتنظيم والتنسيق فضلاً على إصدار القرارات والرقابة عليها على أن تكون القرارات مناسبة مع الأخذ بأساليب الإدارة الأمنية الحديثة وأن يعي مسؤولية المرفق الأمني من جانب تقديمه للخدمات الأمنية بكفاءة ويسر وسهولة والابتعاد عن الروتين من جانب اتخاذ القرار الأمني .
- ٣- ندعو المشرع العراقي إلى تحديد مدة الترقية من رتبة عقيد إلى عميد بمدة (سنتين) ومن عميد صعوداً بمدة سنة واحدة قابلتين للتمديد مرة واحدة أو أكثر كما فعل المشرع المصري وذلك لاستمرار تحقق الكفاءة والصلاحيات في تلك المناصب ومن يثبت كفاءة عالية إسناده لمناصب أعلى شرط توفر التخصص في تلك الوظيفة .
- ٤- قصر مدة الترقية بالاختيار يؤدي إلى أن تعطي الطاقات الشابة المناصب القيادية العليا في قوى الأمن الداخلي مدة أطول وذلك لاستمرار تقديم أفضل الخدمات الأمنية .
- ٥- ندعو المشرع إلى استثناء ضباط قوى الأمن الداخلي من الإحالة الجوارية الى التقاعد وجعلها وجوبية من اختصاص لجنة تشكل من الكفاءات المهنية العليا في وزارة الداخلية ، مع وضع الضوابط التي تحقق المساواة والعدالة بين ضباط قوى الأمن الداخلي ، وذلك من شأنه ان يقضي على الترهل في الرتب العليا في الوزارة التي من الواجب أن تتناقص كلما ارتفع سلم الوظائف إلى الأعلى .
- ٦- ندعو المشرع إلى وضع الضوابط الخاصة بتقارير تقييم الأداء وجعل التقييم فيها يكون على أساس من المهنية والكفاءة والصلاحيات والابتعاد عن المحسوبية في التقييم ، كون تلك العملية تُعدّ بنكاً للمعلومات التي يمكن الاعتماد عليها في حالتي الترقية .
- ٧- ندعو المشرع إلى النص بأن تكون تقارير تقويم الأداء مسببة في حالة كان تقرير الاداء بمرتبة ضعيف أو ممتاز ، إضافة إلى اشتراطه بأن يكون التقويم للقيادات الأمنية بالاعتماد



على المعايير التي تم على أساسها الاختيار للمنصب القيادي أي استخدامها كأدوات لتقويم الأداء في نهاية المدة .

٨- يوصي الباحث معهد إعداد القادة أن يحرص على الرقي الفكري للقيادات الإدارية الأمنية وذلك بتضمينه لبرامج تنمي الأهتمام بالمعرفة المتخصصة للإطلاع على العلوم الشرطوية وما يتعلق بمختلف مجالات العمل الأمني هذا فضلاً على اطلاعهم على القوانين والقرارات الخاصة بالوظيفة الشرطوية والهيكل التنظيمي للمرفق وتوصيف الوظائف فيه بالإضافة إلى الاهتمام بتكنولوجيا المعلومات ، ونقترح أن تكون فروع لمعهد إعداد القادة في المحافظات وربطها بالجامعات العراقية للاستفادة من نخبة أساتذة الجامعات في كافة التخصصات .

٩- ندعو المشرع العراقي إلى اعادة النظر في عملية توصيف وترتيب الوظائف الشرطوية وزيادة المناصب القيادية شرط ان تكون متخصصة وذلك لارتباطها الوثيق بنظام الترقية وزيادة المهام الملقاة على عاتق المرفق الأمني بسبب تطور الحياة الاجتماعية .

١٠- ندعو المشرع إلى أن يشترط في عملية إسناد المناصب القيادية أن يكون المنصب هو المنطلق الذي من واجب مصدر قرار الاختيار البدء به ، أي أن لا تبدأ عملية الاختيار بشخص القائد والبحث عن منصب له بل أن المنصب هو المحدد لنوعية ومؤهلات من يصلح لقيادته .

١١- ندعو المشرع إلى تعديل المادة (٩) من قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ وجعل التشكيلات المرتبطة بالوكلاء بدرجة مديرية عامة فضلاً على التشكيلات المرتبطة بالسيد الوزير التي ملاكها يساعدها بأن ترتقي لدرجة مديرية عامة أي تحديد المهام والمسؤوليات وتدرجها حسب سلم هرمي كون من غير المعقول وجود عدد من المديريات تترأسها مديرية ومثاله مديريات الشرطة في المحافظات حيث مدير الشرطة بدرجة مدير مديرية فضلاً على المديريات المتكون داخلها ومنها مديرية الجنائية والحركات ومديرية شؤون الأفواج ومديرية حماية المنشأة ومديرية الشؤون الإدارية والمالية ومديرية شؤون البنى التحتية ندعو المشرع إلى تعديل ذلك وجعل مدير الشرطة بدرجة مدير عام .

١٢- ندعو المشرع العراقي إلى اشتراط تسبب قرار الاختيار بوصفه إجراءً شكلياً كونه ضماناً مهمة لحقوق الأفراد ويسمح لمن لم يتم اختياره الطعن أمام القضاء ليراقب هذا الأخير مدى



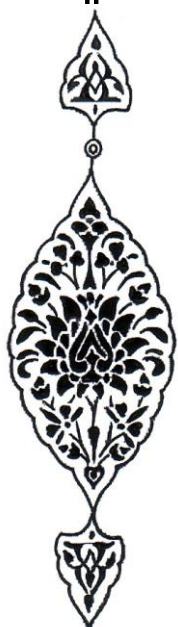
مشروعية قرار الاختيار من ناحية سببه .

١٣- ندعو القضاء بشقيه الإداري والدستوري إلى الأخذ بفكرة القرائن القضائية من أجل نقل عبء الأثبات إلى الجهة مصدرة قرار الاختيار إضافة إلى أن يستقرأ انحراف الجهة مصدرة قرار الاختيار من وقائع خارجة عن النزاع المعروض عليه ، من ذلك يأمل الباحث أن يأخذ القائمين بهذه الوسيلة في الأثبات وذلك لما لها من فوائد في وضع الشخص المناسب في المكان المناسب .

١٤- ندعو القضاء إلى أن يتوسع في رقابة الملائمة كونها غير قادرة على الحد من السلطة التقديرية لمصدر قرار الاختيار وذلك بأن يحاول القضاء إعادة التوازن بين السلطة التقديرية لمصدر قرار الاختيار وحقوق المرشحين لتولي المناصب القيادية ، وذلك بفرضه رقابة الغلط البين في التقدير وذلك لمواجهة الحالات التي يخرجها القضاء من رقابته إضافة إلى رقابة التناسب بين سبب قرار الاختيار ومحله واخيراً فرضه لرقابة الموازنة بين المنافع والاضرار .

المصادر

والمراجع





قائمة المصادر والمراجع :

القرآن الكريم

أولاً : معاجم اللغة :

١- إبراهيم مصطفى وآخرون ، المعجم الوسيط ، الجزء الأول ، دار الدعوة ، استانبول ، دون سنة نشر .

٢- أحمد مختار عمر ، معجم اللغة العربية المعاصر ، المجلد الأول ، الطبعة الأولى ، عالم الكتب ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .

٣- جمال الدين بن مكرم بن منظور الأفرقي ، لسان العرب ، الجزء الثاني عشر ، بلا طبعة ، دار صادر للنشر ، بيروت ، ١٩٨٠ .

٤- صلاح الديون الهواري ، المعجم الوسيط المدرسي ، بلا طبعة ، مكتبة الهلال للطباعة والنشر ، بيروت ، ٢٠١٠ .

٥- مجمع اللغة العربية ، معجم القانون ، القاهرة ، ١٩٩٩

٦- المعجم الوسيط ، إصدار مجمع اللغة العربية ، الجزء الأول ، الطبعة الثالثة .

ثانياً : الكتب :

١- د . ابراهيم درويش ، الوسيط في الإدارة العامة ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥ .

٢- د . ابراهيم درويش ، الوسيط في الإدارة العامة النظرية والممارسة ، الطبعة الثانية ، مطابع الهيئة المصرية للكتاب ، القاهرة ، ١٩٧٦ .

٣- د . ابراهيم عبد العزيز شيجا ، أصول الإدارة العامة (القيادة الإدارية وفن صنع القرار) ، بلا طبعة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨٥ .

٤- أحمد أبو السعود محمد ، الاتجاهات الحديثة لقياس وتقويم اداء الموظفين ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ .

٥- د . أحمد السليطي ، ترقية الموظف العام في قطر ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ .

٦- د . أحمد الشنتاوي ، القيادة الإدارية الحديثة ، بلا طبعة ، دار المعرفة ، ١٩٦٧ .

٧- د . أحمد حافظ نجم ، مبادئ الإدارة العامة ، بلا طبعة ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٩ .



- ٨- د . أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة ، الطبعة الخامسة ، دار المعارف للنشر والتوزيع القاهرة ، ١٩٨١ .
- ٩- د . أحمد سعيان ، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨ .
- ١٠- د . أحمد سيد مصطفى ، المدير وتحديات العولمة (نحو ادارة جديدة لعالم جديد) ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ .
- ١١- د . أحمد يحيى الزهيري ، العملية السياسية في العراق بعد ٢٠٠٣ ، بلا طبعة ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٧ .
- ١٢- د . أحمد يوسف دودين ، اساسيات التنمية الإدارية والاقتصادية في الوطن العربية ، الطبعة الأولى ، الاكاديميون للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٤ .
- ١٣- د . أشرف ابراهيم سليمان ، مبادئ علم الإدارة والعمل الشرطي دراسة تطبيقية على أعمال الأمن ، الطبعة الأولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٥ .
- ١٤- د . الأمير عزت الايوبي و ربيع مقيد الغصيني ، الوزير في النظام السياسي موقعه ودوره وصلاحياته ومسؤولياته السياسية ، بلا طبعة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٣ .
- ١٥- د . أنور أحمد رسلان ، وسيط القانون الإداري (الوظيفة العامة) ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ .
- ١٦- د . إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، بلا طبعة ، عالم الكتب ، القاهرة ، ١٩٨٣ .
- ١٧- د . إيهاب عيسى المصري و د. طارق عبد الرؤوف عامر ، القيادة الإدارية والقائد الإداري ، الطبعة الأولى ، المؤسسة العربية للعلوم والثقافة ، مصر ، ٢٠١٥ .
- ١٨- د . بشير العلاق ، القيادة الإدارية ، بلا طبعة ، دار اليازودي العلمية للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠ .
- ١٩- = = = = = مبادئ الإدارة ، الطبعة العربية ، دار اليازودي للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٨ .



- ٢٠- د . بكر قباني ، دراسة في القانون الدستوري ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٢ .
- ٢١- د . بلال خلف السكارنة ، القيادة الإدارية الفعالة ، الطبعة الأولى ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠١٠ .
- ٢٢- د . جمال محمد معاطي موافي ، أحكام التعيين والترقية في الوظيفة العامة ، الطبعة الأولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٧ .
- ٢٣- د . حسن توفيق ، الإدارة العامة ، بلا طبعة ، دون ذكر دار للنشر ، القاهرة ، ١٩٨٠ .
- ٢٤- د . حسين الدوري ، الاعداد والتدريب الإداري بين النظرية والتطبيق (دراسة تحليلية لأهم الأصول العامة في التنمية الإدارية) ، بلا طبعة ، مطبعة العاصمة ، القاهرة ، ١٩٧٦ .
- ٢٥- د . حسين حريم ، مبادئ الإدارة الحديثة ، الطبعة الثانية ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٩ .
- ٢٦- د . حسين حمودة المهداوي ، شرح أحكام الوظيفة العامة ، الطبعة الثانية ، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع ، مصراته ، ٢٠٠١ .
- ٢٧- د . حسين عبد العال محمد ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري ، بلا طبعة ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ .
- ٢٨- د . حسين عثمان محمد ، أصول علم الإدارة العامة ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٧ .
- ٢٩- = = = = = ، قانون القضاء الإداري ، بلا طبعة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٦ .
- ٣٠- د . حمدي القبيلات ، الرقابة الإدارية والمالية ، بلا طبعة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن ، ١٩٩٨ .
- ٣١- د . حمدية زهران وآخرون ، أصول الاقتصاد ، بلا طبعة ، مكتبة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٨٢ .
- ٣٢- د . حنان محمد القيسي ، حقوق وواجبات أعضاء مجلس النواب في العراقي (دراسة في دستور ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس النواب) بلا طبعة ، بيت الحكمة ، ٢٠١١ .



- ٣٣- = = = = = ، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥ ، بلا طبعة ، مكتب السيسبان ، ٢٠١٤ .
- ٣٤- د . خالد عبد الله عبد الرزاق النقيب ، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة) ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٢ .
- ٣٥- د . رمضان محمد بطيخ ، الوسيط في القانون الإداري ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ .
- ٣٦- د . رياض عبد عيسى الزهيرى ، أسس القانون الإداري ، بلا طبعة ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٦ .
- ٣٧- د . زكي محمد النجار ، فكرة الغلط البين في القضاء الدستوري ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ .
- ٣٨- د . زكي محمود هاشم ، إدارة الموارد البشرية ، الطبعة الثانية ، منشورات ذات السلاسل ، الكويت ، ١٩٩٦ .
- ٣٩- د . سالم بن راشد العلوي ، السلطة التأديبية لأعضاء الشرطة في عمان ، الطبعة الأولى ، دون ذكر دار للنشر ، ٢٠٠٤ .
- ٤٠- د . سامي جمال الدين ، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة ، بلا طبعة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٣ .
- ٤١- = = = = = ، الإدارة والتنظيم الإداري ، بلا طبعة ، مؤسسة طبعة للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٠٤ .
- ٤٢- = = = = = ، ميادة عبد القادر ، اصول القانون الإداري ، بلا طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٣ .
- ٤٣- = = = = = ، أصول القانون الإداري تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية التنظيم القانوني للوظيفة العامة ، بلا طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١١ .
- ٤٤- د . سعد نواف العنزي ، النظام القانوني للموظف العام ، بلا طبعة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ .



- ٤٥- د . سعيد السيد علي ، الوجيز في مبادئ وأصول الإدارة ، بلا طبعة ، الجزء الأول ، دار ابو امجد للطباعة ، القاهرة ، ٢٠٠٥ .
- ٤٦- د . سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرار الإداري ، بلا طبعة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٥٧ .
- ٤٧- = = = = = ، مبادئ علم الإدارة العامة ، بلا طبعة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٩ .
- ٤٨- = = = = = ، مبادئ علم الإدارة ، بلا طبعة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٢ .
- ٤٩- = = = = = ، الوجيز في القانون الإداري ، بلا طبعة دار الفكر العربي القاهرة ، مصدر سابق ، دون ذكر سنة النشر .
- ٥٠- = = = = = ، القضاء الإداري " قضاء الإلغاء " ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٦ .
- ٥١- = = = = = ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، بلا طبعة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٦ .
- ٥٢- = = = = = ، النظرية العامة للقرار الإداري ، الطبعة الرابعة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٦ .
- ٥٣- د . سيد الهوارى ، التنظيم (النظريات والهيكل التنظيمية والسلوكيات والممارسات) ، الطبعة السادسة ، مكتبة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٩٦ .
- ٥٤- د . سيد محمد جاد الرب ، مائة سؤال وجواب في القيادة الإدارية ، بلا طبعة ، دون دار للطباعة ، الإسماعيلية ، ٢٠٠٨ .
- ٥٥- د . شريف يوسف خاطر ، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة) ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ .
- ٥٦- د . صالح بن علي بن سالم الصواعي ، الرقابة الإدارية والقضائية على القرارات الإدارية (دراسة مقارنة) ، بلا طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٩ .
- ٥٧- د . صالح عودة سعيد ، إدارة الأفراد ، بلا طبعة ، دون دار للنشر ، طرابلس ، ١٩٩٤ .



- ٥٨- د . صبر جلبي أحمد عبد العال ، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة ، بلا طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٨ .
- ٥٩- د . صدام حسين ياسين العبيدي ، الفساد الإداري والمالي (أسبابه - صوره - آثاره - علاجه - من منظور إسلامي) ، الطبعة الأولى ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٨ .
- ٦٠- د . طارق المجذوب ، الإدارة العامة (العملية الإدارية والوظيفة والوظيفة العامة والإصلاح الإداري) ، بلا ط ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٣ .
- ٦١- د . طارق شريف يونس ، الفكر الاستراتيجي للقادة ، بلا طبعة ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ .
- ٦٢- د . طاهر محمود كلالدة ، الاتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية ، الطبعة الأولى ، دار الزهران للنشر والتوزيع ، الأردن ، ٢٠١٢ .
- ٦٣- = = = = = ، الاتجاهات الحديثة في ادارة الموارد البشرية ، الطبعة العربية ، دار اليازودي للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ .
- ٦٤- د . طعيمة الجرف ، القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ودراسة الإدارة العامة ، بلا طبعة ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، ١٩٧٠ .
- ٦٥- عادل عبد الرزاق هاشم ، القيادة وعلاقتها بالرضا الوظيفي ، بلا طبعة ، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠١٠ .
- ٦٦- د . عاطف عبد الله المكاوي ، الموظف الإداري ، بلا ط ، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع ، بلا سنة نشر .
- ٦٧- د . عبد الحميد عبد الفتاح المغربي ، إدارة الموارد البشرية لمواجهة تحديت وبناء استراتيجيات القرن الحادي والعشرين ، بلا طبعة ، دون دار للنشر ، ٢٠٠٧ .
- ٦٨- د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، القيادة الإدارية ودورها في صنع القرار ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ .
- ٦٩- د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، سالم جيروان النقي ، القيادة الإدارية والأمنية ودورها في صنع القرار ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، ٢٠١١ .



- ٧٠- د . عبد العليم عبد المجيد مشرف ، القرار الإداري المستمر ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ .
- ٧١- د . عبد الغفور يونس ، دراسات في الإدارة العامة ، بلا طبعة ، مؤسسة شباب الجامعة ، الاسكندرية ، ١٩٨٨ .
- ٧٢- د . عبد الكريم درويش و د . ليلي ت كلا ، أصول الإدارة العامة ، بلا طبعة ، المطبعة الفنية الحديثة ، القاهرة ، ١٩٦٨ .
- ٧٣- د . عبد المنعم الضوى ، السلطة العامة في مواجهة الأفراد عبر القانون والعقد والقرار الإداري ، الطبعة الأولى ، مكتبة الوفاء القانونية ، الاسكندرية ، ٢٠١٦ .
- ٧٤- د . عصام عبد الوهاب البرزنجي ، السلطة التقديرية والرقابة القضائية عليها ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧١ .
- ٧٥- د . عصمت عبد الكريم خليفة ، نظم الترقية للوظيفة العمومية في الجمهورية الجزائرية ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان ، ١٩٨١ .
- ٧٦- د . علي الحارثي ، مبادئ الإدارة العامة ، بلا طبعة ، دون دار للنشر ، الرياض ، ١٤٠١ .
- ٧٧- د . علي خطار شطناوي ، دراسة في الوظيفة العامة ، بلا طبعة ، منشورات الجامعة الاردنية ، عمان ، ١٩٩٩ ، ص ١٢٧ .
- ٧٨- د . علي سعد عمران ، القضاء الإداري العراقي والمقارن ، بلا طبعة ، دار السنهوري للنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠١١ .
- ٧٩- د . علي عبد الفتاح محمد خليل ، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ .
- ٨٠- د . علي نجيب حمزة ، النظام القانوني للهيئات المستقلة في غير المجال الاقتصادي ، بلا طبعة ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٧ .
- ٨١- اللواء : د . عماد حسين عبد الله ، القيادة الأمنية ، بلا طبعة ، اكااديمية الشرطة ، القاهرة ، ٢٠٠٦ .
- ٨٢- د . عمر محمود غباين ، القيادة الفاعلة والقائد الفعال ، بلا طبعة ، اثناء للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠٠٩ .



- ٨٣- د . غازي فيصل مهدي و د . عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، الطبعة الرابعة ، دار السلام القانونية الجامعة ، ٢٠٢٠ .
- ٨٤- د . فوزي حبيش ، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين ، الطبعة الرابعة ، مكتبة صادر ناشرون ، دون ذكر مكان النشر ، ٢٠٠٨ .
- ٨٥- د . لويس كامل ملكية ، سيكولوجيا الجماعة والقيادة، الطبعة الثالثة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ .
- ٨٦- د . ماجد راغب الحلو ، علم الإدارة العامة ، علم الإدارة العامة ، بلا طبعة ، مؤسسة شباب الجامعة ، الاسكندرية ، ١٩٧٣ .
- ٨٧- = = = = = ، القضاء الإداري ، بلا طبعة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٩٥ .
- ٨٨- = = = = = ، القرارات الإدارية ، بلا طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٢ .
- ٨٩- = = = = = ، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية ، بلا طبعة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥ .
- ٩٠- = = = = = ، القانون الإداري ، بلا طبعة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٠ .
- ٩١- د . مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، بلا طبعة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥ .
- ٩٢- = = = = = ، القانون الإداري ، الطبعة الرابعة ، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠١٧ .
- ٩٣- د . مالك منسي الحسيني و د . مصدق عادل طالب ، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق ، بلا طبعة ، مؤسسة الصفاء للمطبوعات ، بيروت ، ٢٠١١ .
- ٩٤- د . متحت أحمد يوسف غنايم ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني ، الطبعة الثانية ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، ٢٠١١ .
- ٩٥- د . محسن العبودي ، الاتجاهات الحديثة في شأن ترقية القيادات الإدارية في ظل القانون



- رقم (٥) لسنة ١٩٩١ ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥ .
- ٩٦- = = = = = ، الوظيفة العامة ، بلا طبعة ، دار الكتب والوثائق القومية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ .
- ٩٧- د . محسن خليل ، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة ، بلا طبعة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٦٨ .
- ٩٨- د . محمد أنس جعفر و د . أشرف أنس جعفر ، الوظيفة العامة ، الطبعة الثالثة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٣ .
- ٩٩- د . محمد أنس قاسم جعفر ، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٣ .
- ١٠٠- د . محمد باهي أبو يونس ، الوجيز في أصول الإدارة العامة ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٠ .
- ١٠١- = = = = = ، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري والاسلامي ، بلا طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٠ .
- ١٠٢- د . محمد بكر حسين ، الوسيط في القانون الإداري ، بلا طبعة ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ .
- ١٠٣- د . محمد حسنين العجيمي ، القيادة الإدارية والتنمية البشرية ، الطبعة الثانية ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، الأردن ، ٢٠٠٨ .
- ١٠٤- = = = = = ، الاتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية والتنمية البشرية ، الطبعة الثانية ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطبع ، عمان ، ٢٠١٠ .
- ١٠٥- المقدم : د . محمد خميس العثماني ، نحو اعداد الصف الثاني للقيادات الأمنية ، الطبعة الأولى ، مركز بحوث شرطة الشارقة ، الشارقة ، ٢٠١٤ .
- ١٠٦- د . محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٥ .
- ١٠٧- = = = = = ، القانون الإداري ، بلا طبعة ، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع ، الاسكندرية ، ٢٠١٠ .



- ١٠٨- = = = = = ، أصول القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، بلا طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٤ .
- ١٠٩- د . محمد سعيد حسين أمين ، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ .
- ١١٠- د . محمد سعيد عبد الفتاح ، الإدارة العامة ، بلا طبعة ، دار الجامعة للنشر والتوزيع ، الإسكندرية ، ١٩٩٢ .
- ١١١- د . محمد عبد الحميد ابو زيد ، مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه (دراسة مقارنة) ، بلا طبعة ، النسر الذهبي للطباعة ، القاهرة ، ٢٠٠٢ .
- ١١٢- د . محمد عبد الرحمن الدسوقي ، شغل الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة ، بلا طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ .
- ١١٣- محمد عبد العزيز محمد ، القرار الإداري في هيئة الشرطة في ضوء أحكام قانون الشرطة وتعديلاته وقضاء مجلس الدولة ، بلا طبعة ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ .
- ١١٤- محمد عبد المقصود محمد ، القيادة الإدارية ، الطبعة الأولى ، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ .
- ١١٥- محمد فؤاد عبد الباسط ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية ، بلا طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥ .
- ١١٦- د . محمد فؤاد مهنه ، سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها في ضوء علم التنظيم والإدارة ، بلا طبعة ، دار المعارف للنشر والتوزيع ، ١٩٧٨ .
- ١١٧- محمد قدرى حسن ، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة (دراسة مقارنة) ، بلا طبعة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٧ .
- ١١٨- د . محمد محمود سعيد ، مبدأ المساواة في التعيين بالوظيفة العامة (دراسة مقارنة) ، بلا طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٩ .
- ١١٩- اللواء : د . محمد مدحت المراسي ، تنظيم إدارة الشرطة ، بلا طبعة ، أكاديمية الشرطة المصرية ، دون ذكر سنة للنشر .



- ١٢٠- اللواء : د . محمود السباعي ، أصول إدارة الشرطة ، بلا طبعة ، دون دار للطبع ، القاهرة ، ١٩٦٨
- ١٢١- د . مصطفى أبو زيد و د . حسين عثمان ، الإدارة العامة ، بلا طبعة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، ٢٠٠٣ .
- ١٢٢- د . مصطفى محمود عفيفي ، مبادئ وأصول الإدارة العامة - دراسة نظرية وتطبيقية لتنظيم الإدارة ومشكلاتها في دولة الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، بلا دار للنشر ، ١٩٩٠ .
- ١٢٣- د . مصطفى نجيب الشاوش ، الإدارة الحديثة مفاهيم وظائف وتطبيقات ، الطبعة الأولى ، دار الفرقان للطباعة ، عمان ، ١٩٩٣ .
- ١٢٤- د . منير النوري و د . فريد كورتل ، ادارة الموارد البشرية ، الطبعة الأولى ، مكتبة المجمع العربي للنشر والتوزيع ، الأردن ، ٢٠١٠ .
- ١٢٥- د . موسى اللوزي ، التنظيم وإجراءات العمل ، الطبعة الثانية ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٧ .
- ١٢٦- = = = = = ، التنظيم الإداري الأساليب والاستشارات ، الطبعة الأولى ، زمزم ناشرون وموزعون ، عمان ، ٢٠١٠ .
- ١٢٧- د . ناصر الانصاري ، تاريخ أنظمة الشرطة في مصر ، الطبعة الأولى ، دار الشروق ، القاهرة ، ١٩٩٠ .
- ١٢٨- د . نجم عبد الله العزاوي ، د . عباس حسين جواد ، الوظائف الاستراتيجية في ادارة الموارد البشرية ، الطبعة العربية ، دار اليازودي العلمية للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠
- ١٢٩- د . نواف كنعان ، القضاء الإداري ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٦ .
- ١٣٠- = = = = = ، القيادة الإدارية ، الطبعة الأولى - الإصدار الثامن ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٩ .
- ١٣١- = = = = = ، اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق ، الطبعة الأولى الإصدار السابع ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٧ .



- ١٣٢- د . نوال عبد الكريم الأشهب ، أساسيات في القيادة والإدارة ، بدون طبعة ، دار أمجد للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٥ .
- ١٣٣- د . هائل عبد المولى طشطوش ، أساسيات القيادة والإدارة النموذج الإسلامي في القيادة والإدارة ، بلا طبعة ، دار الكندي ، الاردن ، ٢٠٠٨ .
- ١٣٤- د . وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، الطبعة الأولى ، دار السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ .
- ١٣٥- د . وفيق النخلة ، القيادة الإدارية وفن التحفيز ، الطبعة الأولى ، دار أمجد للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٥ .
- ١٣٦- د . وليد سعد القاضي ، ترقية الموظف العام (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٢ .
- ثالثاً : الأطرّيح والرسائل الجامعية :

أ- الأطرّيح :

- ١- أحمد حمود سالم المعاينة ، النظام القانوني للتعين في الوظائف القيادية الإدارية العليا ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة عين شمس ، ٢٠١٩ .
- ٢- احمد محمد المغربي ، القيادة الإدارية ودورها في تقدم الإدارة ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة حلوان ، القاهرة ، ٢٠١٣ .
- ٣- إسماعيل فاضل حلّواص الشمري ، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠١٥ .
- ٤- إياد داوود كويّز ، المركز القانوني للعسكري في التشريعات العراقية (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠١٨ .
- ٥- إيمان قاسم هاني الصافي ، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠١٥ .



- ٦- العميد جمال الدين عبد العال ، معايير اختيار القادة وأثرها في تقدم الإدارة مع التطبيق على الشرطة في جمهورية مصر العربية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الدراسات العليا ، أكاديمية الشرطة ، مصر ، ١٩٩١ .
- ٧- خميس السيد اسماعيل ، القيادة الإدارية دراسة نظرية مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٨ .
- ٨- صابر الحسيني الجندي ، اختيار القيادات الإدارية بين القانون وعلم الإدارة ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٩٧ .
- ٩- عادل محمد احمد عبد اللطيف ، القيادة الإدارية في المؤسسة الأمنية ودورها في اتخاذ القرار ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة بني سويف ، ٢٠١٩ .
- ١٠- عبد المنصف عبد الفتاح ادريس ، رقابة الملائمة في القضاء الدستوري ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ٢٠١١ .
- ١١- عصام محمد منصور الروبي ، الاختيار كأساس لشغل الوظائف القيادية والإدارة الاشرافية " في ضوء أحكام قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ " دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية ، ٢٠٢٢ .
- ١٢- عمار ماهر عبد الحسن ، التنظيم القانوني لقوى الأمن الداخلي (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، معهد العلمين للدراسات العليا ، ٢٠١٨ .
- ١٣- محسن العبودي ، الاتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٨٤ .
- ١٤- محمد عباس محسن ، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في العراق دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٩ .
- ١٥- محمد عوض فرج ، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية لادار في مجال الوظيفة العامة " دراسة مقارنة " ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الزقازيق ، مصر ، ٢٠١٧ .



١٦- مصطفى صبحي السيد ، القيادة الإدارية في العصر الحديث ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية ، ١٩٨٠ .

ب- الرسائل الجامعية :

١- أسعد موسى سكران ، اختيار القيادات الإدارية وأثره في حسن سير المرفق العام ، رسالة ماجستير ، معهد العلمين للدراسات العليا ، ٢٠١٧ .

٢- حلا علي حمد اختصاص مجلس الوزراء في إصدار التشريعات الفرعية وتطبيقاته في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة بغداد ، ٢٠١٧ .

٣- رعد عبود كريم ، الاختيار على أساس الكفاءة بتولي المناصب الإدارية وأثره في حقوق الإنسان ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة ديالى ، ٢٠٢١ .

٤- سعد عليوي الهذلي ، مهارة القائد الأمني في اتخاذ القرار في الظروف الطارئة ، رسالة ماجستير ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، ٢٠٠٣ .

٥- علي عبد العظيم صالح ، طرق إعداد القادة الإداريين واختيارهم وأثرها على كفاءة العمل الإداري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة المنوفية ، مصر ، ٢٠٠٧ .

٦- فهد رزق الله سالم ، مدى كفاءة القيادات الميدانية في رفع مستوى أداء الأفراد بحرس الحدود ، رسالة ماجستير ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، ٢٠٠٣ .

٧- محمد قطن السراي ، اساليب اختيار القيادات الإدارية وأثرها على كفاءة العمل الإداري دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الاسكندرية ، مصر ، ٢٠١٨ ، ٢٠١٨ .

٨- النقيب . مجيد قايد حمود البهيلي ، معايير اختيار القيادات الإدارية ومدى تطبيقها في جهاز الشرطة اليمنية ، رسالة ماجستير ، كلية الدراسات العليا ، أكاديمية الشرطة ، اليمن ، ٢٠١٦ .

رابعاً : البحوث المنشورة :

١- جمال قروف ، الأساليب الحديثة لقاضي الإلغاء في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة ، بحث منشور في مجلة الدراسات والبحوث القانونية ، كلية الحقوق ،



جامعة ٢٠ أوت ١٩٥٥ - سكيكدة ، ٢٠١٧ متاح على الرابط التالي

. <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/65108>

٢- زهير الصباغ ، القائد الإداري ، بحث منشور في مجلة الإدارة العامة ، العدد ٧٠ ، الرياض ، ١٩٩٠ .

٣- سليمان محمد الطماوي ، الأسس العامة لنظم الترقية والترفيه ، مجلة العلوم الإدارية ، صادرة من الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية ، العدد الثالث ، المجلد السابع ، ١٩٦٥ .

٤- عبد اللطيف نايف ، اختصاص القضاء الإداري بين الإطلاق والتقييد ، دراسة مقدمة للمشاركة في المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية ، الإمارات العربية المتحدة ، ٢٠١٢ .

٥- غازي فيصل ، تعليق على قرار لمجلس الوزراء المرقم (٧٤١) لسنة ٢٠٢١ ، منشور في صفحته على الفيس بوك بتاريخ ، ٢٨ / ١٢ / ٢٠٢١ .

٦- غازي فيصل ، علاقة أركان القرار الإداري بالاختصاص التقديرية ، مقال منشور على صفحته على الفيس بوك ، يوم ٧ / ٤ / ٢٠٢١ .

٧- محمد بشار عبد الرحمن ، القيادة الإدارية ودورها في إدارة الشرطة ، بحث منشور في مركز البحوث والدراسات لشرطة الشارقة ، الإمارات ، ١٩٩٩ .

٨- محمود عبد علي حميد ، التنظيم القانوني للتكليف بالمناصب العليا والاعفاء منها ، بحث منشور في مجلة كلية الإسراء الجامعة ، المجلد (١) ، العدد (١) ، ٢٠١٩ .

٩- العقيد : محمد محفوظ ، تحول قطاعات الأمن في الدول العربية التي تمر بمرحلة انتقالية نحو التغيير (دراسة حالة قطاع الأمن في مصر) ، بحث منشور في مركز كارنيغي للشرق الاوسط ، مؤسسة كارنيغي للسلام الدولية ، بيروت ، ٢٠١٢ .

١٠- العقيد : محمد محفوظ ، تحول قطاعات الأمن في الدول العربية التي تمر بمرحلة انتقالية نحو التغيير (دراسة حالة قطاع الأمن في مصر) ، بحث منشور في مركز كارنيغي للشرق الاوسط ، مؤسسة كارنيغي للسلام الدولية ، بيروت ، ٢٠١٢ .



١١- علي يونس إسماعيل و رجب علي حسن ، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على مشروعية الأنظمة ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، العدد ٧ ، المجلد ٣ ، ٢٠١٠ .

خامساً : الدساتير والقوانين والأنظمة والتعليمات :

أ- الدساتير :

- ١- دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .
- ٢- دستور جمهورية مصر الصادر عام ٢٠١٤ المعدل النافذ .
- ٣- دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ المعدل النافذ .

ب- التشريعات العراقية :

- ١- قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل .
- ٢- قانون السلطة التنفيذية رقم (٥٠) لسنة ١٩٦٤ المعدل
- ٣- قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم ١ لسنة ١٩٧٨ المعدل الملغى .
- ٤- قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .
- ٥- قرار مجلس قيادة الثورة رقم (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧
- ٦- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧ والمنشور على الرابط التالي

<https://2u.pw/PGiPF>

- ٧- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل
- ٨- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- ٩- قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ .
- ١٠- قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم (٣) لسنة ٢٠١٠ المعدل .
- ١١- قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم ١٨ لسنة ٢٠١١ المعدل .
- ١٢- قانون وزارة الداخلية العراقي رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ .
- ١٣- قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨
- ١٤- التعديل الأول لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢

ج- الأنظمة والتعليمات العراقية :



- ١- تعليمات الملاك رقم (١١) لسنة ١٩٦٨
- ٢- النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ .
- ٣- النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ .
- ٤- النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ .
- د- القوانين المصرية :
 - ١- قانون هيئة الشرطة المصري رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل .
 - ٢- قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل .
 - ٣- قانون الوظائف المدنية القيادية بالدولة المصري رقم (٥) لسنة ١٩٩١ المعدل .
 - ٤- قانون الخدمة المدنية المصري الجديد رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ .
 - ٥- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بقرار رئيس الوزراء رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧ .
- د- القوانين الإماراتية
 - ١- قانون اختصاصات الوزارات وصلاحيات الوزير الإماراتي رقم (١) لسنة ١٩٧٢ المعدل .
 - ٢- قانون قوى الشرطة والأمن الاتحادي الإماراتي رقم (١٢) لسنة ١٩٧٦ المعدل .
 - ٣- قانون الموارد البشرية الإماراتي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
 - ٤- اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية الإماراتي رقم (١) لسنة ٢٠١٨ .
- سادساً : قرارات واحكام المحاكم :
 - ١- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٣٩٩) لسنة ٧ ق- عليا في ٣٠ / ٤ / ١٩٦٧ ملف رقم (١٢ / ١٠٥ / ٩٧٢) .
 - ٢- حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق المرقم (٢٨٨ / قضاء موظفين تمييز / ٢٠١٨) في ٢٩ / ٣ / ٢٠١٨ ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨ ، مجلس الدولة ، جمهورية العراق .



٣- حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق المرقم (٩٧٦ / قضاء موظفين تمييز / ٢٠١٨) في ٢ / ٨ / ٢٠١٨ ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨ ، مجلس الدولة ، جمهورية العراق .

٤- الرأي التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١٦ / اتحادية / ٢٠٠٧) في ١١ / ٩ / ٢٠٠٧ .

٥- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٩ / اتحادية / ٢٠١٠) في ١٦ / ٨ / ٢٠١٠ .

٦- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٤٠ وموحدته / ١٤١ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٨) في ٢٣ / ١٢ / ٢٠١٨ .

٧- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٠ / اتحادية / ٢٠٢٢) الصادر في ٢٦ / ٧ / ٢٠٢٢ .

٨- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٦ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٤) في ٤ / ٥ / ٢٠١٤ .

٩- كتاب وزارة الداخلية / وكالة الوزارة للشؤون الإدارية والمالية المرقم (٨٨٣٦٥) في ١٦ / ٩ / ٢٠١٩ . (غير منشور)

١٠- كتاب وزارة الداخلية / وكالة الوزارة للشؤون الإدارية والمالية المرقم (٨٨٣٦٥) في ١٦ / ٩ / ٢٠١٩ . (غير منشور)

١١- كتاب وزارة الداخلية ، وكالة الوزارة للشؤون الإدارية والمالية ، مديرية الأحوال المدنية والجوازات والإقامة ، مديرية الشؤون الإدارية والمالية ، قسم إدارة الأفراد ، العدد ٢٧٢٦٩ في ١ / ٨ / ٢٠٢١ . (غير منشور)

١٢- كتاب وزارة الداخلية / وكالة الوزارة للشؤون الإدارية والمالية المرقم (٨٨٣٦٥) في ١٦ / ٩ / ٢٠١٩ . (غير منشور)

١٣- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٣٩٩) لسنة ٧ ق- عليا في ٣٠ / ٤ / ١٩٦٧ ملف رقم (١٢ / ١٠٥ / ٩٧٢)

١٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٩ / اتحادية / ٢٠١٠) في ١٦ / ٨ / ٢٠١٠ .

١٥- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٦ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٤) في ٤ / ٥ / ٢٠١٤

سابعاً : المصادر الاجنبية :



- 1- Andrea Jankurová , and others , RESEARCH OF THE NATURE OF LEADERSHIP ACTIVITIES , Research published in the Journal of Economics and Sociology , No 1 , Vol 10 , 2016 .
- 2- David H. Rosen bloom , and others , PUBLIC ADMINISTRATON , Eighth Edition , McGraw-Hill Education , United States of America , 2015 , p 158 .
- 3- Gary Cordner, PhD , Police Leadership in a Democracy Conversations with America's Police Chiefs , Taylor & Francis Group , United States of America , 2010 .
- 4- Gary W . Cordner , Police Administration , Ninth Edition , Routledge Taylor & Francis Group , United States , 2017 , p 40 .
- 5- GARY W. CORDNER & KATHRYN E. SCARBOROUGH , Police Administration , Seventh Edition , A Member Of The LexisNexis Group , United States , P 158 .
- 6- JAY M . Shafritz , and others , Introducing public Administration , Ninth Edition , Routledge Taylor & Francis Group , New York , 2017 , P 395 .
- 7- Matthew J. Giblin , Leadership and Management in Police Organizations , no edition , SAGE , 2017 .
- 8- P. J. Ortmeier & Joseph J. Davis , *Police Administration A Leadership Approach* , Second Edition , Mc Graw - Hill , United States of America , 2012 .
- 9- Stephen p. Robbins , Timothy A. Judge , Organizational Behavior , Edition 15 Pearson , United States of America , 2012 .

ثامناً : المواقع الالكترونية :

١- الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا العراقية

<https://www.iraqfsc.iq/searchkrar2.php>

٢- الموقع الرسمي لوزارة الداخلية الإماراتية www.moi.gov.ae/ar

٣- الموقع الرسمي للتشريعات الإماراتية <https://2u.pw/YROhD>

Abstract

For the Internal Security Facility to carry out the tasks entrusted to it requires that the leadership in charge of those tasks is wise and always seeks the interests of its followers and the public, and that the leader undertakes the organization and coordination with his ability to influence, and since the internal security forces always strive towards continuous change; The administrative and security leadership in it has become linked to change, efficiency and the ability to keep pace with progress, and this increase in burdens requires that the legal view of choosing leaders should change and evolve from time to time to keep pace with the changes, and that the focus should be mainly on the conditions and specifications of the security leader to ensure his ability to occupy the senior leadership position in The security facility should be able to develop and innovate in achieving security tasks efficiently and highly. This is after determining the leadership positions in the internal security forces, which are of great importance and appear through their contribution to placing the right person in the right place, because it is a process in which the analysis and description of jobs and the statement of tasks The responsibilities of each position.

After that, the administrative and security leader is chosen by selecting the best able to perform the requirements of the position or job, the candidate to carry out its tasks and assume its responsibilities, and this is done by a decision, which is a complex process at the end of which a selection decision is issued, which is considered in the field of administrative law an administrative decision in which it is required that It is within the framework of the principle of legality, and the selection decision is subject to several types of oversight to ensure that it is issued in pursuit of the public interest, as this oversight is a cornerstone of the state. The legislative authority's oversight of the executive authority's work has a significant impact on ensuring that this authority is subject to the law. The control over the selection of leaders does not stop at the level of political control, as it is subject to other types of oversight, including administrative control, and in addition to this, effective judicial oversight must be available to it. Elements and guarantees of independence to discuss the limits of the authority conferred on the administration by issuing the selection decision in the internal security forces.

Republic of Iraq
Ministry of Higher Education and
Scientific Research
University of Qadisiyah
College of Law



Legal regulation for the selection of administrative leaders in the internal security forces in Iraq

**Thesis submitted to the Council of the College of Law - University of
Al-Qadisiyah. It is part of the requirements for obtaining a master's
degree in public law**

By

Haider Matar Idan Alzubaidi

Supervisor

Prof.Dr. Ali Najeeb Hamza