

ملاحظات معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان على مسودة قانون الخدمة الخارجية

تشرين الأول 2008

IILHR COMMENTS: DRAFT FOREIGN SERVICE LAW

October 2008

وضع معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان بعد دراستنا لمشروع قانون الخدمة الخارجية الحالي عدد من الملاحظات و التي نعرضها عليكم في أدناه للاطلاع. تتعلق الجوانب الأساسية والمثيرة للانتباه للملاحظات بما يلي: الحاجة إلى توضيح تقسيمات الرتب الدبلوماسية، كذلك تحديد العلاوات المخصصة والتي تتماشى مع الرتب المحددة بها فضلا عن ضرورة التنبؤ به إلى أن اللغتين الإنكليزية والفرنسية هما اللغتان المستعملتان في مجال العلاقات الدولية و يتم توظيفهما بصفتها لغتا العمل من قبل المؤسسات الدولية ولذلك فإن معرفة العاملين في مجال الخدمة الخارجية بإحداهما تعد مسألة جوهرية للغاية. إضافة إلى ذلك يجب أن تحتوي القوانين عموما على مضامين و تحليلات مالية. كما يجب أن يحتوي القانون على مادة منفصلة تتعلق بالمقترحات المالية وآليات التنفيذ في الموازنة المالية الحالية أو القادمة. كما ضمت الدراسة مجموعة أخرى من النقاط و المقترحات.

سترد المزيد من المراجعات والتعليقات في سياق ورقة العمل هذه. للحصول على المزيد من المناقشات والتوضيحات والمعلومات بهذا الشأن يمكنكم التفضل بالاتصال بمعهد القانون الدولي وحقوق الإنسان.

- الديباجة:

- ملاحظة: يجب ان يحتوي كل قانون على ديباجة تحدد أسباب تشريع القانون والحاجة والغرض المتوخى من اقتراح القانون.
- اقتراح: إضافة صياغة لغوية مماثلة لما يلي:
 - المادة رقم 1- نطاق تطبيق هذا القانون (تم اقتباس هذه الصياغة اللغوية من قوانين الخدمة الدبلوماسية في دولتي استونيا وألمانيا)

أ - ينظم هذا القانون الخدمة الخارجية لجمهورية العراق.

ب - تقوم الخدمة الخارجية بإدارة الشؤون الخارجية لجمهورية العراق. و تدير العلاقات بين جمهورية العراق والدول الأجنبية، إضافة الى المؤسسات الحكومية والدولية.

ت - تتحدد وظيفة الخدمة الخارجية على وجه الخصوص بما يلي:

1. تمثيل مصالح حكومة العراق في الخارج.
2. رعاية وتعزيز العلاقات الخارجية وعلى وجه الخصوص في المجالات السياسية و الاقتصادية وتطوير السياسات و الثقافية والعلمية والتكنولوجية والبيئية والاجتماعية.
3. اطلاع الحكومة على الأوضاع والتطورات الخارجية.
4. توفير المعلومات المتعلقة بجمهورية العراق للخارج.
5. تقديم الدعم والعون للعراقيين في الخارج.
6. المساهمة في تطوير العلاقات في مجال الفقه الدولي والتطور الحاصل في القانون الدولي.
7. تنسيق نشاطات دولة العراق والمؤسسات العامة الأخرى لجمهورية العراق في الخارج وفقا للسياسة الحكومية وفي الإطار الذي يجعل تلك النشاطات تحمل مضامين السياسة الخارجية.

ج. تقدم الخدمة الخارجية العون للأجهزة الدستورية لجمهورية العراق على القيام باتصالاتها الدولية.

المادة 1- التعاريف

- أولاً:
 - الملاحظة: الحاجة إلى توسيع التعريف ليشمل التقسيمات الثلاثة الضرورية لإدارة الخدمة الخارجية و هي الخدمة الدبلوماسية؛ السلك الإداري؛ والسلك الفني.
 - اقتراح: يجب الأخذ بنظر الاعتبار أيضاً رتب وقواعد الخدمة القنصلية.
- ثانياً: لا تعليق.
- ثالثاً:
 - ملاحظة: تعريف المقصود بالدبلوماسية.
 - اقتراح: إضافة صياغة لغوية مماثلة لما يلي:
 - [الدبلوماسي هو مسؤول في الخدمة الخارجية حاصل على رتبة دبلوماسية او رتبة إدارية او فنية و مخول بتمثيل علاقات جمهورية العراق الخارجية.]
- رابعاً: لا تعليق.
- خامساً: لا تعليق.
- سادساً: لا تعليق.
- سابعاً:
 - الملاحظة: تغيير او توضيح اللغة.
 - اقتراح: إضافة صياغة لغوية مماثلة لما يلي:
 - [المقصود برئيس البعثة هو المسؤول الأساسي عن البعثة الدبلوماسية لجمهورية العراق او المكتب العراقي في الخارج والذي يعينه وزير الخارجية بصفته الدبلوماسية و يتضمن ذلك أي فرد يكلف بصفة مؤقتة مسئولية مثل هذه البعثة أو المكتب].
- الفقرات من ثامناً إلى ثلاثة عشر: لا تعليق.

المادة 2- وظائف الخدمة الخارجية

- أولاً:
 - الملاحظة: يجب تصنيف الرتب الرسمية إلى ثلاثة أصناف. على أن تتضمن جميع الرتب الرسمية رتباً مرادفة لها في اللغتين الانكليزية والفرنسية.
 - اقتراح: حذف الجدول الحالي للرتب لأنه مثير للارتباك. صنف الرتب إلى الأصناف الثلاثة التالية:
 - الرتب الرسمية للكادر الدبلوماسي لوزارة الخارجية.
 - الرتب الرسمية للكادر الدبلوماسي والقنصلي والإداري والفني للبعثات الخارجية.
 - الرتب الرسمية لكادر القنصلية في البعثات الخارجية.
 - ملاحظة: يجب استحداث رتب رسمية للمناصب التي هي أعلى من رتبة السفير والتي يمكن أن تتضمن رتب وزارية اعتباراً من رئيس المكتب مروراً بنائب الوزير.
- ثانياً: لا تعليق.

المادة 3- التعيين في وظائف الخدمة الخارجية

- أولاً:
 - ملاحظة: تمنح هذه المادة سلطة حصرية كبيرة لشخص واحد وهو الوزير بصفته المسؤول الوحيد عن كل التعيينات. و هذا يثير العديد من الإشكالات ولأسباب متعددة كالفساد والواسطة وتنميط عملية التعيينات بشكل فئوي فضلاً عن أنه ليس من الواقعية بشيء جعل الوزير نفسه مسؤولاً عن تعيين جميع الموظفين.
 - اقتراح: إعادة النظر في حصر قرارات التعيين بالوزير فقط، كذلك وضع المزيد من التعليمات بشأن كيفية تحديد مراتب التعيينات.
 - [يجري تحديد الرتبة وفقاً لخلفية الموظف.]

• ثانياً:

- ملاحظة: يجب أن يكون تعريف العراقي مماثلاً للتعريف الوارد في الدستور.
- ملاحظة: القسم (ب) غير واضح- فهل هو للموظف من المستوى المبتدئ فقط؟ نقترح حذف السقف العمري المحدد ب 35 سنة.
- ملاحظة: القسم (ج) بحاجة إلى المزيد من التوضيح. عموماً يتم إلحاق الكادر الطبي بوزارة الشؤون الخارجية حيث يتولى المصادقة على الوضع الصحي للموظفين
- تعليق: القسم (ح) هل ينبغي أن يكون كل الموظفين حاملين لشهادة معهد الخدمة الخارجية قبل أن يتم تعيينهم في الخدمة الخارجية؟ مهما كانت الطريق المستخدمة في ذلك فلا ينبغي ان تتم بشكل يمنع الخدمة او العمل في الخدمة الخارجية بسبب العوائق المالية .
- اقتراح: إضافة صياغة لغوية مماثلة لما يلي:
 - [يجب أن يمتلك مهارات كتابية وشفوية في إحدى اللغات الأجنبية على الأقل والتي يجب ان تكون إما اللغة الانكليزية او اللغة الفرنسية(وهما لغتا المجال الدبلوماسي)].

• ثالثاً: لا تعليق.

المادة رقم 4 – إلى المادة رقم 7: لا تعليق.

المادة 8- تعيين السفير

- أولاً:
 - اقتراح: تغيير اللغة القديمة " مرسوم جمهوري " إلى "رئيس الجمهورية"
 - ملاحظة: القسم (و)- عبارة المعرفة ب اللغة الحية" غير واضح وغير كاف بالنسبة للدبلوماسيين إذ انه من الضروري أن يتقن موظفي الخدمة الخارجية إحدى اللغتين الدبلوماسيتين على الأقل(اللغة الانكليزية او الفرنسية).

المادة رقم 9- إلى المادة رقم 11: لا تعليق.

المادة 12- الترقيّة والتقييم

- اقتراح: إضافة صياغة لغوية مماثلة لما يلي من اجل القيام بعملية تقييم مسؤولة و فعالة :
 - يجري التقييم من قبل لجنة التقييم في وزارة الخارجية.
 - يقوم وزير الخارجية بالموافقة على إجراءات و أحكام و عضوية لجنة التقييم.
 - يجري التقييم كما يلي:

- مرة واحدة في الأقل كل عامين من ممارسة الخدمة.
 - عند اقتراح ترقية دبلوماسي .
 - عند اقتراح منح او سحب رتبة دبلوماسية.
 - عند اقتراح منح او تخفيض او سحب رتبة خدمة دبلوماسية.
 - تقييم مدى ملائمة الدبلوماسيين لمناصبهم ولشخصياتهم ولمهاراتهم المهنية والاجتماعية وحالتهم الصحية.
 - يكون قرار لجنة التقييم أساسا لتقديم الأقتراحات بشأن ما يلي:
 - التعيين او الترقية او النقل او التسريح من الخدمة الخارجية؛
 - منح او سحب الرتب الدبلوماسية؛
 - منح او تخفيض او سحب رتب الخدمة الدبلوماسية؛
 - مهام أخرى مثل التدريب او الدراسة أثناء الخدمة.
- الفقرة 13-
- ملاحظة: غير مهمة الترقية من واجبات يتولاها الوزير إلى واجبات تتولاها لجنة التقييم التي تم تحديدها في المادة 12 المقترحة.
 - اقتراح: تغيير الصياغة اللغوية لتعكس ما يلي:
 - [للجنة التقييم التوصية بترقية موظف الخدمة الخارجية باستثناء موظفي الرتب الخاصة إذا كان للموظف أداء وظيفي مرض وفقا لما يرد في تقرير التقييم الخاص به...].

المادة 14- لا تعليق.

المادة 15- التقاعد

○ ملاحظة: تبدوا نسبة 80% من الراتب مرتفعة جدا. إلى متى يستمر السفير المتقاعد بالحصول على هذه النسبة؟ ماذا بشأن بقية موظفي الخدمة الخارجية وهل يحصلون على نسبة مماثلة عند تقاعدهم؟

المادة 16-: لا تعليق.

المادة 17-

○ ملاحظة: هل هناك زمن محدد يجب قضاؤه في مكان واحد؟ بصورة عامة، تستخدم دولاً أخرى قاعدة البقاء في الموقع لمدة 2-3 أعوام، إلا في حالات خاصة. يقضي الموظف الزمن المحدد في مكان واحد ثم يتم نقله إلى موقع آخر.

المواد من 18- إلى 24- : لا تعليق.

المادة 25- الأمور المالية

○ ملاحظة: المخصصات المذكورة هنا واسعة النطاق بشكل كبير وبجاجة إلى المزيد من التفصيل كي تكون واضحة. على سبيل المثال، ما هي "مخصصات الخدمة الخارجية لموظفي البعثة" و ما هي "مخصصات العمل في مركز الوزارة"؟ ما هي خدمات النقل المتوفرة؟ هل هي متوفرة من وإلى الموقع أم كل التنقلات أثناء التواجد في الموقع؟ ان ما تذكره المادة حاليا يمكن تفسيره على انه تغطية لتكاليف وسيلة النقل والبنزين وغيرها. ينبغي تحديد مصطلح "عائلة الموظف".

- اقتراح: تحديد المخصصات وفقا للأنظمة التي يصدرها مجلس الوزراء. يمكن الاطلاع على أمثلة تتعلق بنطاق واسع من الخيارات المتوفرة لمنح المخصصات في قانون الخدمة الخارجية الخاص بالولايات المتحدة الأمريكية.
- ملاحظة: القسم I – ما المقصود على وجه التحديد ب"البلد الأصل"؟ هل المقصود به العراق؟ هل المقصود بهذا البلد الذي ينحدر منه الشخص المتوفى؟ ينبغي التوضيح هنا.

المواد من 25- إلى 27- الرتبة والعنوان

- ملاحظة: هذه المواد مثيرة للارتباك وتحتاج إلى توضيح و مطابقة مع الرتب الدبلوماسية والقنصلية. أن تبنى الاقتراح المتعلق بكيفية تقسيم الرتب وفقا لما ورد في تعليقاتنا في الفصل الثاني من المادة 2 يمكن أن يساعد على توضيح هذا القسم من القانون.

المادتان 28 و 29-: لا تعليق.

المادة 30- تعيين الملحقين الاستشاري والفني

- ثانيا
- ملاحظة: القسم (أ) -ينبغي أن يتطابق تعريف العراقي مع التعريف الوارد في الدستور.
- ملاحظة: القسم (و) -ليس كافيا او واضحا أن يكون الموظفين العاملين في نطاق تلك الوظائف يملكون معرفة ب "لغة حية" بل ينبغي ان تكون تلك اللغة أما اللغة الانكليزية او الفرنسي على وجه الخصوص وكما هو مذكور سابقا.

المادة 31- تعيين الممثلين في المنظمات الإقليمية والدولية

- ثانيا:
- ملاحظة: ليس واضحا ما المقصود ب"المنظمات ذات الطبيعة الفنية" ينبغي التحديد هنا.
- ملاحظة: القسم (أ) ينبغي أن يتطابق تعريف العراقي مع التعريف الوارد في الدستور.
- ملاحظة: القسم (ج) غامض. كيف يمكن تحديد ما إذا كان الشخص خبيراً؟
- اقتراح: وضع معايير مثل: عدد سنوات الخدمة في المجال المقصود والانجازات العلمية والشهادات المستحصلة والبحوث المنجزة و/ او المواد المكتوبة المنتجة وغير ذلك.

المادة 32- مجالس و لجان الوزارة

- ملاحظة: ينبغي أن تحدد هذه المادة الغرض والهدف و المهام العامة لتلك المجالس واللجان, كما ينبغي أن تصف إجراءات أنشائها و مكوناتها و اختياراتها والترتيبات الأخرى ذات العلاقة.

المادتان 33 و 34- إنشاء علاقات وبعثات دبلوماسية وقنصلية

- ملاحظة: تحتاج هذه المادة إلى المزيد من التوضيح فضلا عن انه تثير أسئلة مثل: هل ينطبق حكم هذه الفقرة على كل البعثات الدبلوماسية أم ينبغي تأسيس مفوضية لكل بعثة بصورة منفصلة؟ ما هي المتطلبات الضرورية اللازمة التي ينبغي ان يتضمنها المقترح؟ لماذا لا يمكن انشاء مفوضية مماثلة بصورة آلية في كل بعثة؟

المادة 35- أحكام انضباطية

المادة 36-

● أولا:

- ملاحظة: يمنح هذا الشرط قدرا كبيرا جدا من السلطة للوزير ولذلك يجب توسيعه لضمان القيام بتحقيقات مستقلة و مدعومة بصورة ملائمة.
- اقتراح: يجب ان تتوفر لكل موظفي الخدمة الخارجية (أ ولجميع المواطنين العراقيين أيضا) ليكونوا قادرين على تقديم مقترحات و شكاوى إلى المفتش العام في الخدمة الخارجية.

● ثانيا:

- ملاحظة: لماذا ينبغي ان تكون هذه عملية شفوية؟ ما هو الأجراء بالنسبة للجنة التحقيق هل يتم الإعلان عن نتائج التحقيق على الملأ؟ هل فترة 30 يوما كافية حقا لقيام اللجنة بتحقيق شامل؟ ماذا يحدث أن تجاوز التحقيق الفترة المحددة له؟
- اقتراح: تمديد فترة التحقيق إلى 60 يوما او 90 يوما وتوسيع الإجراء الذي ينبغي على اللجنة الالتزام به من أجل بذل جهد مخلص للقيام بتحقيق شامل و عادل.

● ثالثا:

- ملاحظة: يتمتع سفير الدولة بحق "نقض" قرار اللجنة- هل المقصود هنا "استئناف" القرار؟ ينبغي أن لا يملك السفير صلاحية نقض أي شيء وليس فقط نقض قرار انضباطي يتم اتخاذه ضده. إذا كان المقصود "الاعتراض" فلدى من يعترض السفير؟ وكيف سيتم القيام بذلك؟ وعند الانتهاء من تلك العملية من الذي يجب الوثوق به لتنفيذ العقوبة؟

المادة 37-

● أولا:

- ملاحظة: لماذا يعد ضروريا إنشاء لجنة منفصلة؟ ألا يمكن للجنة ذاتها المذكورة في المادة 36 أداء هذه الوظيفة أيضا؟

● ثانيا:

- ملاحظة: مرة أخرى , ما سبب كون تلك العملية شفوية على وجه الخصوص؟ وهل فترة 30 يوما كافية فعلا للقيام بتحقيق شامل و عادل؟

● ثالثا:

- ملاحظة: ينطبق ما مذكور في المادة 36 بخصوص مفردة "النقض" على هذه الفقرة أذ تتطلب إعادة مراجعتها وإذا كان القصد هو القول "اعتراض" فينبغي تحديد العملية اللازمة للقيام بالاعتراض.

● رابعا:

- ملاحظة: هل هذه الإجراءات/ العقوبة/ العواقب هي ما مسموح به فقط؟ ألا يمكن وببساطة تسريح السفير من منصبه ومن الخدمة الخارجية أيضا؟

المادة 38-

- ملاحظة: أذا نتج عن التحقيق أثبات حصول سلوك إجرامي ينبغي على اللجنة وعلى الفور تسريح السفير من منصبه وإحالة القضية إلى المحكمة المختصة.
- اقتراح: مراجعة الصياغة اللغوية لتكون مماثلة لما يلي:
 - [في حالة توصل اللجنة إلى إثبات اقتراف السفير فعل إجرامي نتج عن ممارسته لعمله او سؤ استخدام منصبه ، على اللجنة تسريح السفير من منصبه وإحالة القضية إلى المحكمة المختصة.]

المواد من 39- إلى 41 الخاصة بالإحكام الختامية: لا تعليق.

المادة 42-

- ملاحظة: الا ينبغي ان يتضمن قانون الخدمة الخارجية الجديد هذا جميع الأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه تذكر هنا؟؟

المواد من 43- إلى 45- لا تعليق.