



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة ميسان
كلية القانون - قسم القانون العام
الماجستير

التنظيم القانوني لشغل المناصب العليا بالوكالة في العراق (دراسة مقارنة)

رسالة تقدم بها الطالب
حيدر اعليوي ابيد

إلى مجلس كلية القانون - جامعة ميسان
وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

إشراف
أ. د. عامر زغير محيسن

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿تَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ وَكَفَى بِاللَّهِ وَكِيلًا﴾

صدق الله العلي العظيم

(سورة الاحزاب: الآية/٣)

الإهداء

إلى من تعلقتُ بها وكانت كل شيء وعندما رحلتُ تعلقت طموحاتي بذكرها حتى حققت ما تريد فكانت مصدر قوتي في حياتها ومماتها... والدتي العزيزة رحمها الله.

إلى تلك السفينة التي عبرنا على أكتافها بحر المعاناة لترسي بنا على شاطئ الأمل... والدي العزيز رحمه الله.

إلى الشمس المشرقة التي أنارت حياتي فلم أرى ظلمة الحاجة والعناء بوجودهم... أخواني وأخواتي حفظهم الله وأدامهم.

إلى الكلمة الطيبة والقوة الايجابية التي غمرت حياتي بهجة وسعادة وسهرت وتفاعلت معي وكأنها تدرس معي... زوجتي الغالية.

أهدي هذا الجهد

الباحث

(ب)

شكر وعرفان

بعد إتمام رسالتي لا يسعني إلا أن اشكر الله أولاً ثم أتقدم بوافر الشكر والاعتزاز لأستاذي الدكتور عامر زغير محيسن لتفضله بقبول الإشراف على رسالتي وإبداء ملاحظاته القيمة عليها وتقديم النصح لي ولا حرمني الله من علمه فجزاه الله عني خير الجزاء.

كما أتقدم بالشكر والتقدير لمجلس كلية القانون في جامعة ميسان، لأتاحتهم الفرصة لي بتحقيق طموحي في إكمال دراستي، ولأساتذتي الأعضاء الذين غمروني بفيض علمهم في السنة التحضيرية.

ولا يفوتني أن أقدم شكري وتقديري لموظفي مكتبة كلية القانون في جامعة ميسان الذين كانوا على تعاون رائع معي في السنتين التحضيرية والبحثية.

كما أقدم شكري لكل من شجعني وساعدني ولو بكلمة واحدة وهم كُثر ولا يسع المجال لذكر جميع أسماؤهم الكريمة فلهم مني نبع محبة لا ينضب.

الباحث

المستخلص

الوكالة الإدارية في المناصب الإدارية العليا حالة مؤقتة تلجأ لها الإدارة عند غياب الموظف الأصلي لتقوم بتكليف موظف آخر مساوياً للموظف الأصلي في المرتبة الوظيفية أو أدنى أو أعلى بحسب ما تنظمه القوانين والأنظمة التي تنظم أحكام الوكالة الإدارية لشغل المناصب الإدارية العليا وكالةً وممارسة اختصاصات الأصل عند شغور منصبه أو غيابه، ولكي لا يترك غياب الأصل فراغاً يعرقل سير أعمال الإدارة في تقديم خدماتها للجمهور. فهي حالة استثنائية مؤقتة تتشابه مع حالات مؤقتة أخرى يتعرض لها الموظف العام خلال وجوده في الوظيفة العامة، فالمعروف أن الموظف العام في اثناء خدمته قد ينتدب أو يحل محل موظف آخر في اثناء مدة غيابه أو يفوض بعض الاختصاصات من قبل رئيسه بهدف تخفيف الزخم عنه فهذه الحالات تتشابه مع الوكالة في أنها مؤقتة وأنها لمدة محددة وأن الوكالة والحلول والتفويض يعد كل واحد منهما مصدراً ثانوياً لممارسة الاختصاصات الممنوحة للموظف الأصلي. إلا أن الموظف الذي يكلف بالوكالة يكون موظفاً غير محدد سلفاً بموجب نص القانون ومن هنا تختلف الوكالة عن الحلول إذ إن الحلول يتطلب تحديد الموظف الذي يحل محل الأصل سلفاً بموجب نص القانون، كذلك يمارس الوكيل بموجب الوكالة جميع اختصاصات الأصل وهنا تختلف الوكالة عن التفويض إذ إن التفويض يكون في جزء من الاختصاصات وليس جميعها. وعندما تتخذ الإدارة قرارها باللجوء للوكالة فعليها الاستناد للنص القانوني الذي ينظم أحكام الوكالة في هذه الحالة، اما في حالة عدم وجود نص قانوني صريح يبيح للإدارة اللجوء للوكالة فأن بإمكانها أن تصدر قرارها القاضي بتكليف الموظف الوكيل وذلك بالاستناد إلى مبدأ دوام سير المرفق العام واستمراره في عمله بتقديم الخدمات للجمهور إذ لا يمكن أن يتوقف المرفق عن تقديم الخدمات إذا غاب الموظف الأصلي بغية سد فراغ الموظف الأصلي. ولكون هذه الوكالة وضعاً استثنائياً مؤقتاً يكلف به موظف تختاره الإدارة ويقع على عاتقها مهمة البحث عن الموظف الذي تكلفه بالوكالة لشغل أحد المناصب الإدارية العليا وأن تختاره وفقاً لما ينص عليه القانون وبعد أن تتأكد من توافر الشروط التي يتطلبها القانون من شروط شخصية عامة وخاصة وشروط موضوعية، وبعد التأكد من توافر تلك الشروط عندها يتسنى للإدارة إصدار أمرها الإداري القاضي بتكليف من توافرت فيه جميع الشروط المشار لها آنفاً على أن يكون إصدار ذلك الأمر الإداري صادر من جهة مختصة محددة بموجب القوانين والأنظمة المتعلقة بالخدمة المدنية والتي تنظم أحكام الوكالة الإدارية. وبعد التكليف بالوكالة يقع على عاتق الموظف الوكيل الالتزام بواجبات

الموظف الأصيل العامة منها والخاصة المنصوص عليها في قوانين خاصة بأصحاب المناصب الإدارية العليا و لقاء هذا الالتزام بالواجبات يمنح الموظف الوكيل مقابل مالي يحدده القانون كأثار يرتبها القانون نتيجة لشغل أحد المناصب الإدارية العليا بالوكالة. وكما قلنا في بداية حديثنا بأن الوكالة حالة وقتية وهذا يعني بديهيها أنها تنتهي بعدة طرق وهذه الطرق قد تكون طبيعية وقد لا تكون طبيعية.

المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
أ	الآية الكريمة
ب	الاهداء
ج	الشكر والعرفان
د	المستخلص
ح-هـ	المحتويات
٤-١	المقدمة
٤٧-٥	الفصل الأول: ماهية شغل المناصب العليا بالوكالة
٢٥-٦	المبحث الأول: مفهوم الوكالة الإدارية
١٢-٦	المطلب الأول: تعريف الوكالة الإدارية
٧-٦	الفرع الأول: التعريف اللغوي للوكالة الإدارية
١٢-٧	الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي للوكالة الإدارية
٢٥-١٣	المطلب الثاني: ذاتية الوكالة الإدارية
٢١-١٤	الفرع الأول: تمييز الوكالة الإدارية عن التفويض والحلول
٢٥-٢١	الفرع الثاني: تمييز الوكالة الإدارية عن الانتداب
٤٧-٢٦	المبحث الثاني: الأساس والطبيعة القانونية لشغل المناصب العليا بالوكالة
٤١-٢٦	المطلب الأول: أساس شغل المناصب العليا بالوكالة

٣٢-٢٧	الفرع الأول: الأساس الفلسفي لشغل المناصب العليا وكالة
٣٨-٣٣	الفرع الثاني: الأساس القانوني لشغل المناصب العليا وكالة في العراق
٤١-٣٨	الفرع الثالث: الأساس القانوني لشغل المناصب العليا وكالة في الدول المقارنة
٤٧-٤٢	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لشغل المناصب العليا بالوكالة
٤٤-٤٢	الفرع الأول: علاقة شاغلو المناصب العليا وكالة بالإدارة تكليف بخدمة عامة
٤٧-٤٥	الفرع الثاني: علاقة شاغلو المناصب الإدارية العليا وكالة بالإدارة علاقة تنظيمية
٩٩-٤٨	الفصل الثاني: قواعد إصدار أمر التكليف لشاغلي المناصب العليا وكالة
٨٦-٤٩	المبحث الأول: شروط التكليف لشغل المناصب العليا وكالة
٧٥-٤٩	المطلب الأول: الشروط الشخصية لشاغلي المناصب العليا وكالة
٥٩-٤٩	الفرع الأول: الشروط الشخصية العامة لشاغلي المناصب العليا وكالة
٧٥-٦٠	الفرع الثاني: الشروط الشخصية الخاصة لشاغلي المناصب العليا وكالة
٨٦-٧٦	المطلب الثاني: الشروط الموضوعية لشغل المناصب العليا وكالة
٨٢-٧٦	الفرع الأول: أن يكون أشغال الوظيفة الشاغرة بصورة مؤقتة
٨٤-٨٢	الفرع الثاني: عدم ممارسة اختصاصات الموظف الأصيل بأكر من منصب
٨٦-٨٥	الفرع الثالث: وجود نص يجيز اصدار قرار التكليف بالوكالة
٩٩-٨٧	المبحث الثاني: الجهة المختصة بتكليف شاغلي المناصب العليا وكالة
٩٤-٨٧	المطلب الأول: الجهة المختصة بتكليف شاغلي المناصب العليا وكالة في العراق

٩١-٨٨	الفرع الأول: اختصاص الوزير ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة والمحافظ بالتكليف لشغل المناصب العليا وكالة
٩٤-٩١	الفرع الثاني: اختصاص مجلس الوزراء العراقي بالتكليف لشغل المناصب العليا وكالة
٩٩-٩٤	المطلب الثاني: الجهة المختصة بتكليف شاغلي المناصب العليا وكالة في الدول المقارنة
٩٥-٩٤	الفرع الأول: اختصاص الوزير بالتكليف لشغل المناصب العليا وكالة
٩٩-٩٦	الفرع الثاني: اختصاص رئيس الوزراء ومجلس الوزراء بالتكليف لشغل المناصب العليا وكالة
١٦٨-١٠٠	الفصل الثالث: آثار شغل المناصب العليا وكالة وطرق انتهائها
١٥٠-١٠١	المبحث الأول: واجبات وحقوق شاغلي المناصب العليا وكالة
١٢١-١٠١	المطلب الأول: واجبات شاغلي المناصب العليا وكالة
١١٣-١٠١	الفرع الأول: الواجبات العامة لشاغلي المناصب العليا وكالة
١٢١-١١٤	الفرع الثاني: الواجبات الخاصة لشاغلي المناصب العليا وكالة
١٥٠-١٢١	المطلب الثاني: حقوق شاغلي المناصب العليا وكالة
١٣٦-١٢٢	الفرع الأول: الحقوق المالية لشاغلي المناصب العليا وكالة
١٥٠-١٣٦	الفرع الثاني: الحقوق غير المالية لشاغلي المناصب العليا وكالة
١٦٨-١٥١	المبحث الثاني: طرق انتهاء شغل المناصب العليا وكالة
١٦١-١٥١	المطلب الأول: طرق الانتهاء الطبيعية لشغل المناصب العليا وكالة
١٥٧-١٥٢	الفرع الأول: عودة الموظف الأصيل أو أشغال المنصب أصالة
١٦١-١٥٧	الفرع الثاني: انتهاء مدة شغل المناصب العليا وكالة وتجديدها
١٦٨-١٦١	المطلب الثاني: طرق الانتهاء غير الطبيعية لشغل المناصب العليا وكالة

١٦٦-١٦٢	الفرع الأول: انتهاء التكليف وكالة بسبب الغاء الوظيفة أو التغيب عنها
١٦٨-١٦٦	الفرع الثاني: انتهاء تكليف الموظف الوكيل
١٧٢-١٦٩	الخاتمة
١٨٥-١٧٣	المصادر

المقدمة

المقدمة

اولاً- موضوع البحث

تبلغ الوكالة الإدارية في المناصب الإدارية العليا أهمية كبيرة في القانون الإداري إذ إنها حالة إستثنائية مؤقتة بمدة معينة تسد الفراغ الذي يخلفه الموظف الأصيل فيما لو شغل منصبه أو غاب عنه. وعليه فأن الوكالة الإدارية تؤدي إلى عدم توقف دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد خصوصاً وأن المناصب الإدارية العليا تضطلع بمهام التخطيط والتنسيق وتوجيه جهود الموظفين نحو تحقيق أهداف الإدارة، وتستند الوكالة الإدارية في شغل تلك المناصب على النصوص القانونية وفي حالة عدم توافرها تستند الإدارة إلى مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد كي تضيف الشرعية على ممارسة الموظف الوكيل لاختصاصات الأصيل. وقبل التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا بالوكالة لا بد للإدارة من اختيار الموظف الذي تتوفر فيه الشروط الخاصة التي تؤهله لشغل واحد من هذه المناصب وتكلفه وهذه الشروط الخاصة منصوص عليها في القوانين والأنظمة والقرارات في العراق والدول المقارنة والتي تتطلب فيمن يكلف بالوكالة الإدارية شروط خاصة وقبل ذلك بقاءه متمتعاً بالشروط العامة التي يجب استمرارها في الموظف الوكيل. فإذا وجدت الإدارة موظف لديها تنطبق عليه الشروط كلفته بالوكالة على أن تكون تلك الجهة مختصة بالتكليف وإلا فأن قرارها مخالف للقانون. فيمارس الموظف الوكيل بموجب تلك الوكالة اختصاصات الموظف الأصيل ويلتزم بواجباته ويتقاضى مقابل ذلك حقوقه المالية وقد لا يستحقها بحسب القوانين والأنظمة المعنية بالخدمة المدنية. ويبقى الموظف الوكيل شاغلاً لذلك المنصب لحين انتهاء وکالته وفقاً لحالات معينة.

ثانياً- مشكلة البحث

بعد التغيير الديمقراطي الذي حصل في العراق بعد عام (٢٠٠٣) كثر اللجوء إلى الوكالة في شغل المناصب الإدارية العليا في العراق وذلك لكثرة المناصب التي تدار بالوكالة والتي حاول المشرع العراقي في قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية (٢٠١٩) المعدل في المادة (٥٨) منه حلها ولكن بمراجعة القوانين العراقية والقرارات المتعلقة بالخدمة المدنية في العراق نجدها لم تنظم بشكل متكامل أحكام الوكالة في شغل تلك المناصب وهذا الأمر يدفعنا لطرح عدة أسئلة تمثل مشكلة البحث وهذه الأسئلة يمكن طرحها في النقاط الآتية:

- ١- ماهي الوكالة الإدارية؟ هل عرفها المشرع العراقي أم لا؟ وما هو موقف القضاء الإداري من تعريفها وهل عرفت في فقه القانون الإداري العراقي أم لا؟
- ٢- هل نظم المشرع العراقي الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل أحد المناصب الإدارية العليا وكالة أم لا؟ وهل حدد الجهة المختصة بالتكليف وكالة أم لم يحددها؟ وعند صحة تكليف الموظف الوكيل بشغل أحد هذه المناصب هل يتقاضى رواتب ومخصصات الأصيل أم لا؟ وهل نظمت تلك الحقوق المالية قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠م القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء؟
- ٣- بالنسبة لمدة الوكالة الإدارية هل حدد المشرع العراقي الوكالة الإدارية في تلك المناصب، بمدد مختلفة أم جعلها مدة واحدة لجميع تلك المناصب؟
- ٤- وهل حدد المشرع العراقي كيفية انتهاء الوكالة بشكل متكامل أم لا؟
- ٥- وهل نظم المشرع العراقي الوكالة الإدارية في المناصب الإدارية العليا في قانون واحد أم جعلها مبعثرة بين عدة قوانين؟ وكيف نظمت قوانين وأنظمة الدول المقارنة أحكام الوكالة وهل نظمتها بشكل متكامل أم لا وما هو الفرق بينها وبين المشرع العراقي من حيث تنظيم أحكامها؟

ثالثاً- أهمية البحث

تكمن أهمية البحث في التنظيم القانوني لشاغلي المناصب العليا بالوكالة في جانبين، الأول: نظري والآخر! عملي فعلى الجانب النظري تعد هذا الدراسة نادرة في العراق بحسب اطلاعنا مما يعني ذلك إضافة مادة جديدة للمكتبة القانونية وفتح المجال لدراسات قادمة حول هذا الموضوع. أما على الجانب العملي فهي كما نعرف بأن الوكالة في المناصب الإدارية العليا في العراق يمثل ملفاً صعباً دائماً تتعثر الجهات المختصة بحله وتعيين أصلاء بدل الوكلاء في تلك المناصب نتيجة التركيبة السياسية التي تقود البلد. لذا نأمل من الجهات المختصة أخذ توصيات تلك الدراسة عسى أن تكون مساهمة في الوصول لحل مشكلة ملف إدارة دوائر الدولة بالوكالة.

رابعاً- منهجية البحث

لغرض معالجة موضوع البحث تم اعتماد المنهج الوصفي والتحليلي لغرض عرض النصوص القانونية وكذلك طرح آراء الفقهاء وأحكام القضاء وتحليلها، فضلاً عن المنهج المقارن لكوننا سنقارن

دراسة موضوع الوكالة في المناصب الإدارية العليا في العراق مع تجارب الدول الأخرى وهي لبنان والأردن واليمن ، لبيان أوجه التشابه والاختلاف بين العراق وتلك الدول في تنظيم أحكام الوكالة في المناصب الإدارية العليا للاستفادة من الجوانب المفيدة في تلك التجارب، لكون تلك الدول نظمت أحكام الوكالة الإدارية في القواعد القانونية المعنية بالخدمة المدنية.

خامساً- نطاق البحث

يشمل نطاق البحث التشريعات في العراق وهي كالاتي: قوانين الخدمة المدنية العراقية الملغاة وقانون الخدمة المدنية النافذ رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧ وقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل وقانون الخدمة الخارجية العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ وكذلك قرارات مجلس الوزراء العراقي المتعلقة بشغل المناصب الإدارية العليا وكالة وكذلك يشمل المرسوم الاشتراعي اللبناني الخاص بالموظفين رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل ونظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المعدل ونظام تعيين في الوظائف القيادية الأردني رقم (٣٤) لسنة ٢٠٢١ وقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية وغيرها من القوانين والانظمة والتعليمات في العراق و الدول المقارنة ذات الصلة بموضوع الدراسة.

سادساً- دراسات سابقة

من خلال بحثنا عن دراسات سابقة حول موضوع دراستنا تم الاطلاع على رسائل ماجستير وأطروحة دكتوراه ونستعرض تلك الدراسة وحسب تسلسلها الزمني وكالاتي:

- ١- التنظيم القانوني للوكالة الإدارية في العراق (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، للباحث منتصر علوان كريم نوقشت في كلية الحقوق/ جامعة الاسكندرية عام ٢٠١٨.
- ٢- المركز القانوني لشاغلي الوظائف الإدارية العليا، رسالة ماجستير، للباحثة نورا عدنان جهاد المجمعى نوقشت في كلية الحقوق/ جامعة النهريين عام ٢٠١٨.
- ٣- المركز القانوني لشاغلي الوظائف القيادية في القانون الأردني، رسالة ماجستير، للباحث غازي اعطي الرفوع نوقشت في كلية الحقوق/ جامعة الاسراء عام ٢٠١٩.
- ٤- التنظيم القانوني لانضباط شاغلي المناصب الإدارية العليا في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، للباحث علي حنظل رمل نوقشت في كلية القانون/ جامعة ميسان عام ٢٠٢٠.

وعبر اطلاعنا على الدراسة الاولى بأنها اكتفت بتسليط الضوء على مفهوم الوكالة بشكل مفصل، وأهم ما يميزها عن غيرها، وتناولت الوكالة بشكل عام في المناصب العليا والعادية من دون التخصص في دراسة الوكالة لشغل المناصب الإدارية العليا، وكيفية تنظيمها في العراق والدول المقارنة، وهذا هو موضوع دراستنا؟ أما بالنسبة للدراسات الثلاثة الباقية فهي تناولت تعيين أصحاب المناصب العليا أصالة على عكس دراستنا التي سنتناول إشغال تلك المناصب بالوكالة.

سابعاً- هيكلية البحث

ارتأينا تقسيم هذه الدراسة على ثلاثة فصول، خصصنا الفصل الأول منه للحديث عن ماهية شغل المناصب العليا بالوكالة والذي فرعناه لمبحثين تناولنا في المبحث الأول مفهوم الوكالة الإدارية، والذي فرعناه لمطلبين نتناول في المطلب الأول تعريف الوكالة الإدارية، بينما تحدثنا في المطلب الثاني عن ذاتية الوكالة الإدارية. أما المبحث الثاني فمحور الحديث فيه عن الاساس والطبيعة القانونية لشغل المناصب العليا بالوكالة، ويدورنا قسمنا هذا المبحث لمطلبين تناولنا في المطلب الأول أساس شغل المناصب العليا بالوكالة، بينما خصص المطلب الثاني للحديث عن الطبيعة القانونية لشغل المناصب العليا بالوكالة. أما الفصل الثاني فقد تناولنا فيه قواعد إصدار أمر التكليف لشاغلي المناصب العليا وكالة وتم تقسيمه على مبحثين تناولنا في المبحث الأول شروط التكليف لشغل المناصب العليا وكالة حيث تم تفريع هذا المبحث لمطلبين تناولنا في المطلب الأول الشروط الشخصية لشاغلي المناصب العليا وكالة وخصص المطلب الثاني للحديث عن الشروط الموضوعية لشغل المناصب العليا وكالة، وأما المبحث الثاني والذي خصص الحديث فيه عن الجهة المختصة بتكليف شاغلي المناصب العليا وكالة ويدورنا قسمنا هذا المبحث لمطلبين بحثنا في المطلب الأول الجهة المختصة بتكليف شاغلي المناصب العليا وكالة في العراق وأما المطلب الثاني فكان الحديث عن الجهة المختصة بتكليف شاغلي المناصب العليا وكالة في الدول المقارنة. أما بالنسبة للفصل الثالث فقد تناولنا فيه آثار شغل المناصب العليا وكالة وطرق انتهائها، حيث قسم هذا الفصل لمبحثين بحثنا في المبحث الأول واجبات وحقوق شاغلي المناصب العليا وكالة وتفرع عن هذا المبحث مطلبين، خصص الأول للحديث عن واجبات شاغلي المناصب العليا وكالة وأما المطلب الثاني فقد تم الحديث فيه عن حقوق شاغلي المناصب العليا وكالة، أما بالنسبة للمبحث الثاني فبحثنا فيه طرق انتهاء شغل المناصب العليا وكالة وقسم هذا المبحث لمطلبين، تناولنا في المطلب الأول طرق الانتهاء الطبيعية لشغل المناصب العليا وكالة أما المطلب الثاني فقد تم تخصيصه للحديث عن طرق الانتهاء غير الطبيعية لشغل المناصب العليا وكالة.

الفصل الأول

ماهية شغل المناصب العليا بالوكالة

الفصل الأول**ماهية شغل المناصب العليا بالوكالة**

تؤدي الوكالة الإدارية لشغل المناصب العليا بالوكالة دوراً بارزاً في مجال عمل الإدارة إذ إنها تسهم في الحفاظ على مبدأ مهم في القانون الإداري ألا وهو مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد. إذ إنها تفسح المجال لشغل المناصب العليا الشاغرة بأن يمارس الاختصاص فيها بصورة مؤقتة من قبل الموظفين الذين تكلفهم الجهة المختصة بإشغالها وكالة، ولحين عودة صاحب المنصب الأصلي. والأمر كذلك بالنسبة للمناصب المستحدثة التي من الممكن اشغالها بالوكالة ولحين تعيين من يتولاها أصالة؛ وبذلك تشكل الوكالة الإدارية جانباً مهماً في عمل الإدارة وتمنع تعطيل المرافق العامة وبالتالي تحقق المصلحة العامة. إلا أن الوكالة في إطار القانون الإداري لا يعمل بها جزافاً وإنما لها أصول من حيث ضرورة استنادها إلى أساس قانوني أو فلسفي يجعلان العمل بها مشروعاً وهذا ما أشارت إليه نصوص القوانين والانظمة في العراق والدول المقارنة. ولها أيضاً طبيعة قانونية تبرز من خلال معرفة العلاقة التي تربط شاغلي المناصب الإدارية العليا وكالة بالإدارة. وقد تتداخل الوكالة الإدارية لشغل المناصب العليا مع العديد من المصطلحات التي تشير لحالات مؤقتة تلجأ لها الإدارة في عملها، إلا أنها تختلف عنها من نواح أخرى. ولغرض بيان تفصيل ما أشرنا إليه قسمنا هذا الفصل لمبحثين، نتناول في المبحث الأول مفهوم الوكالة الإدارية، بينما سنتناول في المبحث الثاني الأساس والطبيعة القانونية لشغل المناصب العليا بالوكالة وعلى النحو الآتي:

المبحث الأول

مفهوم الوكالة الإدارية

لبيان مفهوم الوكالة الإدارية وذاتيتها لا بد من تعريفها من الناحيتين، اللغوية والاصطلاحية، وكذلك تمييزها عما يشتهر معها من مصطلحات أخرى تستخدم في إطار حركة الموظفين أو توزيع الاختصاصات. ويقضي منا ذلك تقسيم هذا المبحث لمطلبين، نتناول في أوله الحديث عن تعريف الوكالة الإدارية، بينما سيكون المطلب الثاني مخصص للحديث عن ذاتية الوكالة الإدارية وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

تعريف الوكالة الإدارية

لغرض تعريف الوكالة الإدارية يقتضي تقسيم هذا المطلب لفرعين نتناول في الفرع الأول التعريف اللغوي وفي الفرع الثاني نتناول التعريف الاصطلاحي وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

التعريف اللغوي للوكالة الإدارية

نلاحظ أن الوكالة الإدارية مكونة من مفردتين الأولى هي (الوكالة) والثانية هي (الإدارية). فبالنسبة لمفردة الوكالة فأنها جاءت من الفعل (أكل) ويقال أكل على الله أو أكل على فلان في أمر بمعنى أعتمد و وثق به، ويقال وكله أي استكفاه أمره و وثق به، ويقال كذلك تواكل القوم أي أكل بعضهم على بعض، والوكالة أن يعهد إلى غيره أن يعمل له عملاً^(١) و وكيل الرجل الذي يقوم بأمره ويقال كذلك وكلته بالأمر كذا توكيلاً و التوكل إظهار العجز والاعتماد على الغير^(٢).

أما بالنسبة إلى مفردة (الإدارية) فهي من الفعل أدار، يدير، أدر، إدارة، فهو مدير بمعنى أدار الشيء وجعل حركاته تتواتر بعضها في أثر بعض، ويقال أيضاً أدار دفة الحديث أي قام بتوزيعه بين المتحدثين^(٣).

(١) د. إبراهيم انيس وآخرون، المعجم الوسيط، الجزء الثاني، بدون طبعة، دار إحياء التراث العربي، بيروت، بدون سنة نشر، ص ١٠٥٤ وما بعدها.

(٢) العلامة ابن منظور، معجم لسان العرب، الجزء الخامس عشر، الطبعة الثالثة، دار إحياء التراث العربي، بيروت، بدون سنة نشر، ص ٣٨٨.

(٣) د. أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصر، نقلاً عن الموقع الإلكتروني www.almaay.com، تمت زيارته بتاريخ ٢٠٢١/١٢/١٥.

وأصل كلمة (إدارة) لاتيني وتعني من أجل الخدمة. فالإدارة تعني مجهودات بشرية لإنجاز أهداف محددة وهي خدمة الآخرين ولفظ الإدارة دائما يأتي مقرونا بأحد الصفتين، أما الصفة العامة، وأما الصفة الخاصة فإذا كانت الصفة عامة فمعناها يدل على إدارة الدولة وإذا جاءت الصفة خاصة فأن معناها يدل على مشروعات صناعية وتجارية تستهدف الربح^(١).

الفرع الثاني

التعريف الاصطلاحي للوكالة الإدارية

تناولت القوانين المدنية تعريف الوكالة ومنها القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل حيث عرفها بأنها (عقد يقيم به شخص غيره مقام نفسه في تصرف جائز معلوم)^(٢)، أما في القوانين المدنية للدول المقارنة، فقد عرف المشرع اللبناني الوكالة بأنها (عقد بمقتضاه يفوض الموكل إلى الوكيل القيام بقضية أو عدة قضايا أو اتمام عمل أو جملة أعمال أو أفعال ويشترط قبول الوكيل)^(٣)، وعرفها كذلك المشرع الأردني بأنها (عقد يقيم الموكل بمقتضاه شخصا آخر مقام نفسه في تصرف جائز معلوم)^(٤)، وفي القانوني المدني اليمني عرفها المشرع اليمني بأنها (إقامة الغير مقام النفس حال الحياة في تصرف معلوم جائز شرعاً فيما يصح للأصيل حق مباشرته بنفسه)^(٥)، كما عرف المشرع المصري عقد الوكالة بأنه (عقد بمقتضاه يلتزم الوكيل بأن يقوم بعمل قانوني لحساب الموكل)^(٦)، وعرف المشرع الكويتي عقد الوكالة بنفس ما عرفة المشرع المصري مع اختلاف في صياغة المفردات^(٧).

(١) رؤى زياد زارع، دعا با ناعمة، علا عبارة، الإدارة وأهميتها، بحث منشور على الموقع الالكتروني archive<<https://almerja.com>> ص ٣ وما بعدها.

(٢) المادة (٩٢٧) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٠١٥، في ١٩/٨/١٩٥١.

(٣) المادة (٦٦٩) من قانون الموجبات والعقود اللبناني رقم لعام ١٩٣٢.

(٤) المادة (٨٣٣) من القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦.

(٥) المادة (٩٠٥) من القانون المدني اليمني رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٢.

(٦) المادة (٦٩٩) من القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨.

(٧) وعرف المشرع الكويتي عقد الوكالة في المادة (٦٩٨) من القانون المدني الكويتي رقم ٦٧ لسنة ١٩٨٠ بأنه (عقد يقيم به الموكل شخصا آخر مقام نفسه في مباشرة تصرف قانوني).

ونلاحظ بأن التعريفات التي أوردها المشرعين العراقي واللبناني والأردني واليميني جعلوا عقد الوكالة جائزاً في الاعمال القانونية كالبيع والشراء والايجار، والاعمال المادية كالتعاقد للقيام بعمل ما^(١)، على عكس المشرعين المصري والكويتي اللذين حصرا عقد الوكالة بالأعمال القانونية من دون المادية كما هو واضح واتجاه المشرع المصري وكذلك الكويتي يسيران مع الرأي السائد القائل بأن الوكيل لا يمكن أن يكلف الا بأعمال قانونية على عكس الرأي الآخر الذي يذهب للقول بإمكانية قيام الوكيل بأعمال مادية بموجب عقد الوكالة فمثلا وكالة بيع البضاعة تفرض على الوكيل القيام بأعمال مادية مثل التنقلات وبذل العناية للمحافظة على البضاعة وكل هذه الأعمال مادية، والوكالة في إطار القانوني المدني تنقسم لقسمين وكالة عامة وخاصة، فبالنسبة للوكالة العامة فالمقصود بها تلك الوكالة التي يدير بموجبها الوكيل أعمال الموكل الكثيرة منها دفع أجور المستخدمين والعمال وبيع الحاصلات القابلة للتلف وقبض الديون وإيفائها وإجراء عقود التأمين والقيام بأعمال قاطعة لمرور الزمن وكل ما تتطلبه الضرورة للمحافظة على أموال الموكل، أما الوكالة الخاصة فالمقصود بها تلك الوكالة التي لا تجعل للوكيل صفة إلا في الأمور المحددة في صلبها^(٢)، فإذا حددت الوكالة الخاصة للوكيل بيع عقار معين فلا يمكن تجاوز حدود هذه الوكالة والقيام بتأجير ذلك العقار .

أما في نطاق القانون الإداري لم تتطرق قوانين الخدمة المدنية العراقية الملغاة ولا قانون الخدمة المدنية النافذ لتعريف الوكالة الإدارية، إلا أن قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧ نص على الوكالة الإدارية لأحد المناصب الإدارية العليا وهو المدير العام ذي جاء فيه (إذا شغرت وظيفة مدير عام لأي سبب كان فللوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أن يكلف من بين أقدم و أكفأ موظفي الدائرة....بتولي إدارتها وكالة...^(٣)). أما في لبنان فلم يعرف المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (٧٠) لسنة ١٩٧٧ والخاص بتحديد أسس التعيين بالوكالة في وظائف

(١) د. الطيب مركز علي، عقد الوكالة، الطبعة الاولى، منشورات جامعة السودان المفتوحة، بدون مكان نشر، ٢٠٠٧، ص ٨ وما بعدها.

(٢) موريس نخلة، الكامل في شرح القانون المدني (دراسة مقارنة)، بدون طبعة، الجزء الثامن، منشورات الحلبي الحقوقية، شارع قنطاري - مقابل السفارة الهندية، ٢٠٠٧، ص ١١ وما بعدها.

(٣) البند اولاً من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٢ لسنة ١٩٩٧، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٦٥٩، في ١٩٩٧/٣/٣.

الفئة الأولى، إلا أن المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ الخاص بنظام الموظفين اللبنانيين عرف الوكيل بأنه (موظف مكلف بصورة مؤقتة إشغال وظيفة غير وظيفته الأصلية)^(١).

أما بالنسبة إلى المشرع الأردني فلم يعرف الوكالة الإدارية في نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ وأما اكتفى بالنص على أنه (إذا شغرت في أي دائرة وظيفة من وظائف الفئة العليا أو ما في حكمها أو تغيب شاغلها لأي سبب فيجوز إشغالها بالوكالة.....)^(٢). وأما المشرع اليمني في قانون الخدمة المدنية رقم (١٩) لسنة ١٩٩١ فلم يعطي تعريفاً للوكالة الإدارية والتي يطلق عليها (الإنبابة) واكتفى بالنص على جواز تكليف الموظف العام من مختلف المستويات لإشغال وظيفة أخرى غير وظيفته الأصلية إضافة لها أو بشكل مستقل^(٣). ولكن بالرجوع إلى اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١ نجده قد عرف الوكالة الإدارية بأنها (تكليف الموظف بصورة مؤقتة لشغل وظيفة سواء بصورة مستقلة أو بالإضافة إلى مهام وظيفته الأصلية داخل وحدته الإدارية)^(٤).

ويرى الباحث أن التعريف الوارد في المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ الخاص بنظام الموظفين لم يكن تعريفاً دقيقاً إذ إن المشرع لم يميز بين الوكالة الإدارية كحالة مؤقتة عن غيرها من الأوضاع الوظيفية المؤقتة كالانتداب والإعارة وعن حالتها توزيع الاختصاص غير المباشر كالحلول والتفويض. ولم يوضح كيفية تولي الموظف الوكيل فيما إذا كان بناء على قرار إداري صادر عن جهة مختصة. كما لم يبين المشرع اللبناني فيما إذا كان الوكيل يشغل الوظيفة المؤقتة إليه فضلاً عن وظيفته الأصلية أم بشكل مستقل، لم يوضح كذلك سبب إشغال الوكيل للوظيفة المؤقتة إليه هل شغرت أم بسبب غياب الأصيل أم إنها وظيفة استحدثت وتطلب الأمر إشغالها بالوكالة لحين تعيين موظف أصيل؟. كذلك يرى الباحث بأن المشرع اليمني في تعريفه للوكالة الإدارية في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (١٩) لسنة ١٩٩١، أيضاً هو الآخر لم يميز بشكل واضح بين الوكالة الإدارية و غيرها من الأوضاع المؤقتة، فضلاً عن ان المشرع اليمني جعل الوكيل محصورة و كالتة في وحدته الإدارية دون امكانية تكليفه لأحد المناصب الإدارية العليا وكالة في وحدة إدارية

(١) المادة (٤٤) من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل والخاص بنظام الموظفين اللبنانيين.

(٢) الفقرة (أ) من المادة (٩٣) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٣) المادة (٨٠) من قانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

(٤) المادة (١٤٤) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

أخرى غير وحدته الإدارية. ويلاحظ كلا المشرعين اللبناني واليميني لم يتطرقا تصريحاً إلى مسألة إستناد الوكالة الإدارية إلى نص قانوني.

أما على صعيد فقه القانون الإداري فنجد أن الفقهاء عرفوا الوكالة الإدارية، فعلى صعيد الفقه الإداري في العراق عرفها بعضهم بأنها (حالة غياب شاغل الوظيفة أو قيام مانع لديه يمنعه من ممارسة اختصاصاتها فتقوم سلطة أخرى تكون أعلى منها بتعيين نائب يقوم بالعمل بدلا منه وذلك لحين صدور قرار بإنهاء هذه النيابة أو انتهاء حالة الغياب أو زوال المانع وتسمى النيابة أيضاً بالوكالة)^(١).

وعرفها فقيه آخر بأنها (قيام موظف أو هيئة بالحلول محل موظف آخر أو هيئة أخرى في ممارسة الاختصاص)^(٢).

وفي فقه القانون الإداري اللبناني فقد عرفت بأنها (حالة قانونية تقوم على أساس تكليف موظف، بصورة مؤقتة، بإشغال وظيفة غير وظيفته الأصلية وتكون الوظيفة التي يعين فيها بالوكالة، أما شاغرة وأما مشغولة ولكن شاغلها الأصلي تغيب عنها بسبب المرض أو السفر أو الإجازة أو لأي سبب كان)^(٣). وعرفها فقيه آخر (بأنها وضع من الأوضاع القانونية للموظف يرتكز على مبدأ المرفق العام بما هو نشاط يتولى اشباع الحاجات العامة من حاجات المجتمع ويقتضي تأمينها على أحسن وجه متاح، بما يفرض تأمين إشغال الوظائف الشاغرة بصورة مؤقتة مادام حسن سير العمل في المرفق العام واستمراره يتطلب ذلك)^(٤). أما فقه القانون الإداري الأردني فقد عرفها فقيه بأنها (صدور قرار بتكليف أحد الموظفين للقيام بمهام وظيفة شاغرة بسبب غياب الأصل، إضافة إلى مهام وظيفته الأصلية)^(٥). وعرفها فقيه آخر بأنها (تكليف إداري تعهد بمقتضاه السلطة الإدارية العليا إلى أحد الموظفين بمهمة القيام بأعباء وظيفة معينة نظرا لتغيب شاغلها بسبب من الأسباب لحين عودة هذا الأخير إلى وظيفته أو تعيين خلفا له)^(٦).

(١) د. عصام البرزنجي، د. علي محمد بدير، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، طبعة منقحة، مكتبة المواهب للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، بدون تاريخ نشر، ص ٤٢٢ وما بعدها.

(٢) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، طبعة جديدة ومنقحة، جامعة بغداد، ٢٠٠٩، ص ١٧٤.

(٣) فوزي حبيش، الوظيفة العامة وشؤون الموظفين، بدون طبعة، بدون دار نشر، بيروت، ١٩٨٦، ص ١٩٧.

(٤) عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين نصاً وتطبيقاً (قراءة نقدية)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص ١٣٨.

(٥) د. حمدي قبيلات، القانون الإداري، الطبعة الأولى، الجزء الثاني، دار وائل للنشر، عمان، ص ٢٥٩.

(٦) د. علي خطار شطناوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، الجزء الثاني، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٩، ص ٨٢.

ويرى الباحث بأن هناك ملاحظات على التعاريف الفقهية المذكورة آنفاً، لوحظ أن التعريف في الفقه الإداري العراقي لم يشر إلى صفة التأقيت بشكل صريح ولم يستخدم عبارة التكليف بدلاً عن التعيين إذا إن الوكيل هو معين في الأصل بوظيفته الأصلية وكلف مؤقتاً بإدارة وظيفة غاب عنها شاغلها الأصلي وكان الأفضل عدم استخدام مصطلح (التعيين) وأن التعريف لم يتكلم عن حالة استحداث وظيفة جديدة ويعين فيها شخص بشكل مؤقت لحين تعيين اصيلاً لها. أما التعريف الثاني فقط خلط بين الحلول والوكالة بالرغم من الفرق البين بين الاثنين.

أما التعريف الذي أورده الفقه الإداري اللبناني يلاحظ عليه أنه ذكر مصطلح (التكليف) و(التعيين) سوية وكان الأفضل الاكتفاء بالتكليف فقط لكون الوكالة حالة مؤقتة، أما التعيين فحالة دائمة. ثم أنه ذكر بأن الاشغال بالوكالة يكون أما بشغور الوظيفة أو مشغولة وتغيب عنها موظفها الأصيل، وهنا نرى بأن المقصود كلمة (الشغور) هو استحداث وظيفة جديدة ولا بد من اشغالها بالوكالة لحين تعيين الأصيل وإلا فإن معنى الشغور أيضاً يشمل الوظيفة المشغولة التي يتغيب عنها صاحبها الاصيل وفي كلتا الحالتين يكون المقصود منها خلو الوظيفة من صاحبها. ويلاحظ على واضع التعريف قيامه بتعداد حالات الغياب بسبب المرض أو الاجازة أو السفر ومن ثم ذكر في الاخير عبارة (لأي سبب كان) وكان من الممكن الاكتفاء بهذه العبارة فهي شاملة لكل حالات الغياب. أما التعريف الآخر فقد ركز على استناد الإدارة على الاساس الفلسفي المتمثل بضرورة سير المرفق العام بانتظام واطراد ولم يشير إلى الاساس القانوني المتمثل بالنصوص القانونية التي تستند لها الإدارة في إصدار قرارها الإداري للوكالة الإدارية. أما بالنسبة للتعريف الذي ورد في الفقه الإداري الأردني فإن فيلاحظ عدم اشارته إلى صفة التأقيت ولم يشر إلى مسألة مهمة وهي فيما إذا كان الوكيل اي موظف أم يتطلب فيه شروط معينة وقد اغفلت التعاريف التي ذكرنا هذا الجانب.

هذا على مستوى فقه القانون الإداري، أما على مستوى القضاء الإداري، فقد عرفت المحكمة الإدارية العليا في العراق الوكالة بأنها (قيام الإدارة بتكليف موظف بشكل مؤقت بإشغال وظيفة غير وظيفته الاصلية بسبب غياب الموظف الأصيل بناء على نصوص قانونية أو أعمالاً لقاعدة تصريف الاعمال وضمان سير المرفق العام بانتظام واضطراد)^(١)، وعرفها أيضاً مجلس شورى الدولة اللبناني بأنها (ممارسة مؤقتة لمهام إحدى الوظائف)^(٢).

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق، رقم ١٥٦٦/قضاء موظفين/تميز/ ٢٠١٨ في ٢٩/١١/٢٠١٨.
 (٢) قرار مجلس الشورى اللبناني رقم (٢١٢) والصادر بتاريخ ١١/٧/١٩٦٠ نقلاً عن الاستاذ عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين نصاً وتطبيقاً (قراءة نقدية)، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص ١٤٠.

ويلاحظ الاقتضاب في تعريف مجلس شورى الدولة اللبناني لكونه يوحي بأن الحالة ليست وكالة وإنما أوضاع أخرى كالانتداب أو الحلول وهذا ما لاحظناه في أغلب التعاريف التي وردت في التشريعات والفقهاء علماء أن التعرض للوكالة الإدارية بشيء من التفصيل مهم لتجنب التداخل بينها وبين الأوضاع التي تطرأ على الموظفين في اثناء الوظيفة والمصادر الثانوية للاختصاص، أما بالنسبة إلى التعريف القضائي الصادر من المحكمة الإدارية العليا والمشار له آنفاً فقد كان أكثر تفصيلاً إلا أنه لم يتطرق إلى جزئية فيما إذا كان الموظف الوكيل في أحد المناصب الإدارية العليا يمارس اختصاصات الموظف الأصيل متفرغاً من وظيفته أو يمارس تلك الاختصاصات فضلاً عن وظيفته الأصلية.

ومن خلال التعاريف يتضح بأن الوكالة الإدارية في المناصب الإدارية العليا تتميز بأنها حالة مؤقتة استثنائية تمارس في حالة شغور المنصب، لأي سبب كان أو في الوظائف المستحدثة ويمارس فيها الوكيل كل اختصاصات الأصيل بعد أن تصدر الإدارة قراراً إدارياً بتكليفه إذا توافرت فيه الشروط المطلوبة.

بناءً على ما تقدم يمكن للباحث تعريف الوكالة الإدارية بأنها (تكليف موظف لشغل إحدى المناصب الإدارية العليا بصورة مؤقتة لممارسة اختصاصات الأصيل فضلاً عن ممارسة اختصاصات وظيفته الأصلية أو يتفرغ بشكل تام لممارسة اختصاصات الأصيل بموجب قرار صادر من جهة مختصة بناءً على نص قانوني أو مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد؛ وذلك لاستحداث وظيفة أو شغورها لأي سبب كان أو غياب صاحبها الأصيل فيلتزم بواجباته وينال مقابل ذلك حقوق لحين انتهاء الوكالة).

المطلب الثاني

ذاتية الوكالة الإدارية

توزع الاختصاصات التي تحددها القوانين والأنظمة على الموظفين ويتحرك الموظفون ليأخذوا أوضاعاً متعددة بحكم شغلهم للوظيفة العامة والهدف هو المصلحة العامة التي تبغي الإدارة تحقيقها. فتفوض بعض الاختصاصات لموظفين مرؤوسين من قبل الرئيس الإداري وهذا ما يعرف بالتفويض بهدف تخفيف العبء عنه وتحقيق فاعلية أداء المرفق العام وتارة تمارس الاختصاصات بحكم القانون من خلال فرض المشرع ذلك بالنص القانوني كما في الحلول ليصبح كل منهما مصدراً غير مباشر للاختصاص. أما فيما يتعلق بالأوضاع الوظيفية التي يتعرض لها فتتمثل بالانتداب، الإعارة، النقل وهي أوضاع مؤقتة يتحرك بموجبها الموظف خلال وجوده في الوظيفة العامة. وبالنسبة للوكالة الإدارية فهناك من وضعها ضمن الأوضاع الوظيفية كما فعل المشرع اللبناني والأردني والمصري وبعضهم يضعها كمصدر ثانوي للاختصاص^(١). ومن خلال ما اشرفنا له أنفاً يتطلب الحديث عن ذاتية الوكالة الإدارية الإشارة إلى تداخلها مع المصادر غير المباشرة للاختصاص والأوضاع الوظيفية وبيان أوجه الشبه والاختلاف بينهم وبين الوكالة الإدارية. ولا نتناول جميع الأوضاع الوظيفية عند الحديث عن ذاتية الوكالة الإدارية وتمييزها عما يشتهر معها من أوضاع وظيفية، وإنما نختار ما يتداخل منها مع الوكالة الإدارية بشكل كبير، وبناء على ذلك سنستبعد الحديث عن تمييز الوكالة الإدارية عن الإعارة والنقل والسبب أن الإعارة والنقل يختلفان بشكل واضح وكبير عن الوكالة الإدارية؛ لأن الموظف بموجب الإعارة يجوز اعارته إلى خارج ملك دوائر الدولة كأن يعار إلى منظمات دولية أو إقليمية، كما أن الإعارة تتميز بأنها طويلة المدة قياساً مع مدة الوكالة الإدارية، وكذلك يجوز اعارة الموظف إلى القطاع الخاص^(٢)، أما بالنسبة إلى النقل فإنه يتميز

(١) قرار مجلس قيادة الصورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٦٥٩، في ١٩٧٩/٣/٣، المواد (١، ٢، ٣، ٤، ٥، ٦) من لائحة التكليف رقم (٥٩٦/١) في ١٨/١/١٤٢٠هـ والصادر عن مجلس الخدمة المدنية السعودي، المادة (١١) من المرسوم المغربي رقم (٢-١٢-٤١٢) لسنة ٢٠١٢ الخاص بمسطرة التعيين بالمناصب العليا.

(٢) الفقرة (١) من المادة (٣٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، البند (ثانياً/٣) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٣ الخاص بتشكيل لجنة المستغلين العراقيين في وزارة الخارجية العراقية برئاسة الدائرة القنصلية والمنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٩٦٨، في ٣/٢/٢٠٠٣، الفقرتان (أ، ب) من المادة (٩٦) من نظام الخدمي المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المعدل، المواد (٣٣-٣٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

بالديمومة^(١)، وسنكتفي بالتمييز بين الوكالة الإدارية والتفويض والحلول فيما يتعلق بالمصادر غير المباشرة للممارسة الاختصاص. وأما بالنسبة إلى الأوضاع الوظيفية التي تطرأ على الموظف العام سنعرض بين الوكالة الإدارية والانتداب ولغرض بيان كل هذا سنقسم هذا المطلب لفرعين، نتناول في الفرع الأول تمييز الوكالة الإدارية عن التفويض والحلول، بينما سنتناول في الفرع الثاني الحديث عن التمييز بين الوكالة الإدارية والانتداب وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

تمييز الوكالة الإدارية عن التفويض والحلول

لبيان تمييز الوكالة الإدارية عن كل من التفويض والحلول يقتضي منا تقسيم هذا الفرع لبنتين، نوضح في الأول التمييز بين الوكالة الإدارية والتفويض الإداري وفي الثاني نوضح التمييز بين الوكالة الإدارية والحلول وعلى النحو الآتي:

أولاً- تمييز الوكالة الإدارية عن التفويض الإداري

يعرف التفويض الإداري بأنه (القرار الذي يتخذه الرئيس الإداري فيعهد بموجبه لأحد رؤوسيه جزءاً من اختصاصاته إذ يقوم الرؤوس بمعالجتها واتخاذ ما يلزم بشأنها من تدابير من دون الرجوع إلى الرئيس الإداري على ان تبقى مسؤولية إنجاز هذه الاختصاصات موزعة بين الرئيس والرؤوس)^(٢). كما عرف التفويض بأن (يعهد الرئيس بممارسة بعض اختصاصاته التي يستمدّها من القانون إلى أحد رؤوسيه)^(٣). والتفويض كطريقة لتفعيل أعمال الإدارة لا يقع على كل اختصاصات الرئيس الإداري المفوض، وإنما ينصب على جانب محدد منها ولا يتضمن التفويض عادة الاختصاصات التي يتخذ من خلالها الرئيس القرارات ذات الأهمية الكبيرة، فمثل هذه القرارات يحتفظ بها لنفسه وينفرد للبت بها وحده إذ لا يمكن للرئيس الإداري أن يفوض جميع اختصاصاته إلى الموظف المفوض إليه وإلا عدّ ذلك تنازلاً غير مشروع عن الوظيفة وأياً كانت الاختصاصات التي

(١) د. خالد رشيد علي، مفهوم النقل الوظيفي واتجاهات القضاء الإداري العراقي الحديثة بشأنه دراسة مقارنة، بحث منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.iasj.net>

(٢) د. عمار التركاوي، نظرية التفويض الإداري وإشكالاتها التطبيقية، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد ٣٧، العدد الأول، ٢٠٢١، ص ١٧١.

(٣) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، بدون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٦، ص ١٠٥.

يفوضها الرئيس لمروؤسه فإن التفويض يجب أن يتضمن قسطاً من حرية الاختيار أو السلطة التقديرية وبخلاف ذلك يكون التفويض صورياً وبلا جدوى ولا يحقق الهدف الذي تقرر من أجله^(١). وعليه فإن الهدف من التفويض زيادة فاعلية أداء الإدارة بشكل يلبي حاجات الأفراد وتوزيع العمل بدل تكريسه كله بيد الرئيس الإداري. حيث يقوم الرئيس الإداري بتفويض بعض الاختصاصات التي يراها غير بالغة الأهمية ولا يفوض الاختصاصات بالغة الأهمية كما هو الحال في الاختصاصات المتعلقة بالمال العام، وتتم ممارسة تلك الاختصاصات المفوضة تحت إشرافه ليتفرغ لممارسة الاختصاصات المهمة.

ويقسم التفويض إلى نوعين وهما:

١- تفويض التوقيع

يكون التفويض بالتوقيع من خلال تفويض الرئيس صلاحية التوقيع على القرارات والمخاطبات الرسمية و دون أن يفوض اختصاصاته للمفوض إليه بالتوقيع ويكون الغرض من هذا التفويض تخفيف العبء الرئيس الإداري^(٢) وميزة هذا التفويض أنه تفويض شخصي بحيث إذا زال الموظف المفوض إليه أو المفوض انتهى ذلك التفويض ويحتاج إلى تجديد في حال أراد ذلك الرئيس الإداري الجديد وفي التفويض بالتوقيع يستطيع الرئيس الإداري التوقيع كذلك على قراراته ومخاطباته الرسمية بالرغم من وجود التفويض بالتوقيع لكون الاختصاصات ما زالت كما قلنا لدى الرئيس الإداري وهو المسؤول عن قراراته التي يتولى توقيعها المفوض إليه وتكون قيمتها القانونية من قيمة قرارات الرئيس المفوض^(٣). ويمارس الرئيس المفوض الصلاحيات كافة على المرؤوس المفوض إليه التوقيع على قراراته. ويستخدم الوزير هذه النوع من التفويض فيخول وكيله بالتوقيع على بعض القرارات والمخاطبات الموجهة إلى دوائر الوزارة أما الجهات العليا فيتطلب توقيعها على المخاطبات الرسمية إذا كان القانون يلزمه بذلك^(٤).

(١) د. ماجد راغب الحلوة، القانون الإداري، مصدر سابق، ص ١٠٥.

(٢) فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٩، ص ١٨٤.

(٣) مريم عبد الغفار دندش، تفويض الاختصاص في القانون الإداري، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية في لبنان، ٢٠١٥، ص ٧٨، ٧٩.

(٤) عبد الحميد عبد المهدي، أثر تطور نشاط الإدارة في ممارسة السلطة العامة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣، ص ٨٦.

٢- تفويض الاختصاص:

وتفويض الاختصاص يتقرر للمرؤوس بعد تفويضه بجزء من الاختصاصات من قبل رئيسه الإداري في حال وجود نص قانوني يجيز له ذلك ويكون التفويض في الاختصاص موجه للمركز الوظيفي للمفوض إليه وهو بذلك يكون تفويضاً موضوعياً بمعنى أن انتهاء صفة المفوض أو المفوض إليه لا يؤديان إلى إنهاء التفويض كما لو انتهت خدمة أحدهما أو نقل من مكانه أو استقال من الوظيفة وبالتالي يبقى هذا التفويض سارياً إلا إذا قام الرئيس الإداري الجديد بإلغاء ذلك التفويض^(١). مع ملاحظة أن التفويض في هذه الحالة لا يؤدي إلى نقل مسؤولية الرئيس الإداري وإنما تبقى مسؤولية الرئيس الإداري قائمة أمام رئيسه الأعلى^(٢). وبالرغم من عدم جواز ممارسة الاختصاصات المفوضة من قبل الرئيس الإداري المفوض إلا أنه يبقى له الحق في الإشراف والتوجيه ومراقبة عمل الموظف المفوض إليه ومسؤول عن تصرفات الموظف المفوض إليه. وللتفويض شروط لا بد من توافرها ليكتسب مشروعيته وتمثل تلك الشروط بالآتي:

أ- أن يستند التفويض لنص قانوني:

الأصل أن القانون إذا اناط بسلطة ما اختصاصات معينة فبمقتضى المبادئ الدستورية والقانونية لا يمكن لها التنازل عن ممارسة تلك الاختصاصات وتفوضها إلى سلطات أخرى لغرض ممارستها وذلك لأن؛ ممارسة الاختصاص من قبلها يكون واجباً عليها وليس من حقها أن تعهد به إلى غيرها إلا أن الاستثناء الذي يطرأ على تلك القاعدة هو التفويض في الاختصاص إذا كان هناك نص قانوني يجيزه ففي هذه الحالة يمكن ممارسة الاختصاصات المفوضة من قبل المفوض إليه مستمداً شرعية ذلك من النص القانوني^(٣).

ب- أن يكون التفويض جزئياً:

أي أن يفوض الرئيس بعض من اختصاصاته وليس جميعها إذ إن المفوض لا يمكن له أن يتخلى عن مسؤوليته اتجاه رئيسه الأعلى كما أن المفوض يفوض من الاختصاصات ما هي غير

(١) عبد الحميد عبد المهدي، مصدر سابق، ص ٨٥ وما بعدها.

(٢) د. حمدي قبيلات، مصدر سابق، ص ٣٩.

(٣) د. محمد فتوح محمد عثمان، التفويض في الاختصاصات الإدارية، الطبعة الأولى، دار المنار للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٣٠.

بالغة الأهمية جداً فتلك يبقى الاحتفاظ بها من اختصاص الرئيس المفوض لخطورتها كما هو الحال في الاختصاصات المتعلقة بأموال الدولة والغاية من عملية التفويض توزيع العمل ورفع كفاءته وتخفيف الزخم عن الرئيس^(١).

ج- أن يكون التفويض واضحاً:

أي أن يكون التفويض الصادر بموجب القرار الإداري واضح لا لبس فيه وبعبارات تدل على التفويض وتبين حدوده كي لا يكون محلاً للخلاف كما يجب أن يكون قرار التفويض صحيحاً من ناحية توافر أركانه وليس فيه عيباً من هذا الجانب^(٢).

د- أن لا يفوض المفوض إليه الاختصاصات المفوضة له:

ويجب الالتزام بذلك الشرط إذ لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض الاختصاصات المفوضة له لموظف آخر؛ لأنه بذلك يرتكب مخالفة للقانون من جانب كما أن تفويض الاختصاصات من قبل الموظف المفوض إليه قد يتقرر لموظف غير كفوء إلا إذا أجاز النص القانوني هذا التفويض عند ذلك لا أشكال فيه^(٣). ويتضح مما تقدم أن التفويض يتشابه مع الوكالة الإدارية في نقاط ويختلف عنها في نقاط، وتشمل نقاط التشابه بالآتي:

١- الوكالة والتفويض كل واحدٍ منهما يعدُّ من المصادر غير المباشرة لممارسة اختصاصات الموظف الأصيل منها.

٢- من حيث التأقيت فإن كلاً من التفويض والوكالة الإدارية مؤقتة بمدة معينة^(٤).

٣- من حيث السند القانوني فالاثنتين يستوجب استنادهما لنص قانوني يبيح اللجوء لهما^(٥).

(١) عبد الحميد عبد المهدي، مصدر سابق، ص ٨٨.

(٢) عبد الحميد عبد المهدي، المصدر نفسه، ص ٨٩.

(٣) د. نواف كنعان، القانون الإداري، الطبعة الأولى، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص ٢٥٦.

(٤) منتصر علوان كريم، التنظيم القانوني للوكالة الإدارية في القانون العراقي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ٢٠١٨، ص ١٤٨.

(٥) منتصر علوان كريم، المصدر نفسه، ص ١٤٧.

أما نقاط الاختلاف بين التفويض والوكالة الإدارية فتتمثل بالآتي:

١- تفويض يكون بجزء من الاختصاصات بينما تكون الوكالة الإدارية بجميع الاختصاصات التي يمارسها الأصيل^(١).

٢- يمنح التفويض من الرئيس الإداري للمرؤوس على عكس الوكالة الإدارية حيث يصدر بها قرار من جهة مختصة من غير الوكيل والأصيل، وكذلك في التفويض يكون المرؤوس مسؤولاً أمام الرئيس والرئيس بدوره مسؤول عن تصرفات المرؤوس فيما يخص الاختصاصات المفوضة أمام رئيسه الأعلى، بينما لا يكون الوكيل مسؤولاً أمام الأصيل عند ممارسة اختصاصات الأصيل^(٢).

٣- تأخذ قرارات الموظف المفوض إليه مرتبته ودرجته الوظيفية، أما الوكيل فنكون القيمة القانونية لقراراته هي قيمة قرارات الموظف الأصيل نفسها، ويكون الرئيس الإداري في التفويض موجوداً عندما يمارس المفوض إليه الاختصاصات المفوضة، بينما لا يكون الأصيل موجوداً عندما يمارس الوكيل اختصاصاته^(٣).

٤- التفويض الإداري لا يحتاج إلى وظيفة شاغرة على عكس الوكالة الإدارية فلا يتم اللجوء لها إلا إذا كانت هناك وظيفة شاغرة لأي سبب من الأسباب.

ثانياً- تمييز الوكالة الإدارية عن الحلول

يعرف الحلول بأنه (قيام من يحدده القانون بممارسة اختصاصات الموظف الأصيل كافة عند غيابه بسبب مرض أو غيره)^(٤)، فمن خلال التعريف يتضح أن الحلول يستوجب من المشرع أن يحدد مسبقاً الموظف الذي يحل محل الموظف الغائب^(٥). ولكي يكون الحلول مشروعاً لابد من توافر شروط وتتمثل تلك الشروط بالآتي:

(١) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مصدر سابق، ص ١٠٩.

(٢) مريم عبد الغفار دندش، مصدر سابق، ص ١٣١.

(٣) مريم عبد الغفار دندش، المصدر نفسه، ص ١٣٢.

(٤) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ١٠٨.

(٥) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مصدر سابق، ص ١٧٣.

١- بوجود نص في القانون:

والمقصود بالقانون هنا هو بمعناه الواسع أي نص دستوري أو تشريعي أو لائحي يحدد كما تم ذكره آنفاً الموظف الذي يحل محل الموظف الأصيل الذي حصل معه سبب منعه من ممارسة اختصاصاته الوظيفية.

وقد نظم الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الحلول في المادة (٧٥) منه والتي نصت على حلول نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند غيابه وكذلك عند خلو منصب رئيس الجمهورية، لأي سبب كان فإن نائبه يحل محله وعلى مجلس النواب انتخاب رئيس للجمهورية خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من التأريخ الخلو، أما في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية وعدم وجود نائب له، فإن رئيس مجلس النواب يحل محله على أن يقوم مجلس النواب بإنتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تأريخ الخلو وفقاً لأحكام الدستور^(١).

أما على مستوى القوانين فقد نص قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ على حلول نائب رئيس المجلس محل رئيس المجلس عند غيابه علماً أن رئيس مجلس الخدمة الاتحادي يكون بدرجة خاصة ونائبه بدرجة مدير عام^(٢).

ونظم أيضاً قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ الحلول حيث نص ذلك القانون على حلول نائب رئيس الهيئة محل رئيس الهيئة عند غيابه، مع ملاحظة بأن رئيس هيئة الاستثمار في المحافظة يكون بدرجة مدير عام ونائبه بعنوان معاون مدير عام^(٣).

(١) الفقرات (ثانياً وثالثاً ورابعاً) من المادة (٧٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) الفقرة (ثانياً/ أ، ب) من المادة (٥) والمادة (٧) من قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد ٤١١٦، في ٦/٤/٢٠٠٩.

(٣) الفقرة (ثانياً/ أ، ب) من (٥) من قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٣١، في ١٧/١/٢٠٠٧.

٢- يمارس الموظف الحال جميع اختصاصات الموظف الأصيل الغائب:

وهذه من ميزات الحلول في مجال الوظيفة العامة إذ ان الموظف الحال يمارس جميع اختصاصات الموظف الغائب الأصيل وليس جزءاً منها على عكس التفويض في الاختصاص.

٣- أن يتوفر سبب شغل الموظف الحال وهو الغياب وهذا الغياب قد يكون إرادياً كالسفر والإجازة أو غياباً لا إرادياً كما هو الحال في المرض^(١).

ومثال ذلك غياب المحافظ في العراق بسبب المرض مدة تزيد عن ثلاثة اشهر حيث يحل محله النائب الأول لحين انتخاب محافظ جديد من قبل مجلس المحافظة^(٢). وينتهي الحلول بزوال سببه كعودة الموظف الغائب أو تعيين موظف أصيل بديلاً عنه. ويتضح لنا من كل ما تقدم أن هناك تشابه واختلاف بين الوكالة الإدارية والحلول ويمكن بيان أوجه التشابه بينهما في النقاط الآتية:

أ- الحلول والوكالة يتشابهان أيضاً في إن كل واحداً منهما يعدُّ مصدرًا غير مباشر من مصادر ممارسة الاختصاصات الممنوحة للموظف الأصيل.

ب- من حيث التأقيت فإن كل من الوكالة الإدارية والحلول مؤقت.

ت- من حيث ممارسة الاختصاصات فإن كل من الموظف الحال والموظف الوكيل يمارس اختصاصات الأصيل كاملة، وكلاهما يمارس اختصاصات الأصيل وهو غائب وكلاهما لا يكون مسؤولاً أمام الأصيل عند ممارسة اختصاصات هذا الأخير بغيابه.

ث- من حيث القيمة القانونية لقرارات الظف الحال والموظف الوكيل، فإن قراراتهما تأخذ ذات القيمة القانونية للقرارات التي يتخذها الأصيل.

وتختلف الوكالة الإدارية عن الحلول في النقاط الآتية:

أ- الحلول يكون بحكم القانون وعليه لا يحتاج الحال إلى إصدار قرار إداري من جهة مختصة، بينما الوكيل يحتاج إلى قرار إداري صادر من جهة مختصة تكلفه بالمنصب وكالة^(٣).

(١) كنتاوي عبد الله، ركن الاختصاص في القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابو بكر بلقايد، ٢٠١٠، ص ٧٨، ٨٠.

(٢) المادة (٢٨) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٧٠، في ٣١/٣/٢٠٠٨.

(٣) د. خالد رشيد علي، التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، بحث منشور على الموقع الإلكتروني adds.uofallujan.iq تمت زيارة الموقع بتاريخ ٢٠ / ١٢ / ٢٠٢١.

ب- الحلول يحدد الموظف الذي يحل محل الموظف الأصلي بصفته لا بأسمه وبشكل مسبق، أما الوكيل فلم يحدده النص القانوني سلفاً وإنما يحدد اسمه القرار الإداري الصادر له بأشغال المنصب بالوكالة^(١).

ت- الحلول يتقدم على الوكالة الإدارية بحيث إذا وجد نص يحدد الحال فلا تكون هناك حاجة للوكيل وتلجأ الإدارة للوكالة في حالة عدم معالجة المشرع لموضوع الحلول^(٢).

ث- الحلول ينتهي من دون تحديد مدة معينة بالدقة وإنما بزوال سبب الحلول، أما الوكالة الإدارية فأن النصوص المنظمة لها تحددها بمدة زمنية معينة تنتهي بانتهاء تلك المدة المحددة^(٣).

الفرع الثاني

تمييز الوكالة الإدارية عن الانتداب

يعرف الانتداب بأنه (قيام الموظف بصورة مؤقتة وتنفيذا لقرار من السلطة المختصة بمباشرة أعمال وظيفية أخرى من درجة الوظيفة نفسها أو وظيفة تعلوها مباشرة)^(٤). وعرف الانتداب أيضاً بأنه (قرار من السلطة المختصة يسند إلى الموظف وظيفة أخرى غير وظيفته الأصلية بصورة مؤقتة في داخل وحدته الإدارية أو في وحدة إدارية أخرى وتكون الوظيفة الأخرى إما بوظيفة الدرجة نفسها أو أعلى منها درجة مع بقاء الموظف مرتبط عضواً بجهة عمله الأصلية المنتدب منها حيث يتقاضى من هذه الجهة الأصلية مرتبه وعلاواته وترقيته إذا توافرت مدة الأقدمية^(٥)). ويلاحظ أن هذا التعريف الأول لم يشر إلى نوعي الانتداب، وإنما تكلم بصورة مطلقة وإن كان المطلق يجري على إطلاقه إلا أن الأفضل هو التصريح بنوعي الانتداب كي يكتمل التعريف من جميع جوانبه. وكذلك لم يوضح التعريف فيما إذا كان الانتداب داخل الوحدة الإدارية أم خارجها. أما التعريف الآخر فقد جاء مفصلاً أكثر من الأول إلا أنه اكتفى بالإشارة إلى الانتداب الكامل وليس الجزئي الذي يمارسه الموظف فضلاً

(١) المحاضرة الخامسة من مجموعة محاضرات في القانون الإداري ألقاها استاذنا الدكتور عامر زغير على طلبية الدراسات العليا في كلية القانون / جامعة ميسان للعام الدراسي ٢٠٢٠ - ٢٠٢١.

(٢) د. علي خطار شطناوي، مصدر سابق، ص ٨٣.

(٣) د. نواف كنعان، مصدر سابق، ص ٢٥٧.

(٤) د. جمال محمد الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ٣٠٦.

(٥) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٢، ص ٣٨٩.

عن أعمال وظيفته والمعروف بأن الانتداب تنص عليه قوانين الخدمة المدنية بأنه ضمن الاوضاع الوظيفية الاستثنائية المؤقتة التي تطرأ على الموظف وينتدب إلى وظيفة أما بناءً على قرار صادر من جهة إدارية مختصة بهدف تحقيق المصلحة العامة فهو أما أن يكون كلياً بحيث ينقطع الموظف المنتدب للوظيفة المنتدب لها، وأما أن يكون جزئياً بحيث يمارس عمله في الوظيفة المنتدب لها إضافة إلى ممارسته العمل في وظيفته الأصلية. وللقيام بانتداب موظف لابد من توافر شروط وهذه الشروط هي:

١- أن يكون الانتداب مؤقتاً: يشترط في الانتداب أن يكون مؤقتاً لمدة زمنية معينة تحدد بحسب القوانين والأنظمة النازمة للخدمة المدنية تنتهي بإشغال الوظيفة الشاغرة بعد سد النقص فيها من قبل الموظف المنتدب ولحين إشغال الوظيفة الشاغرة بموظف يعين فيها أصالة .

٢- أن يكون الانتداب لوظائف تابعة لشخص عام: فالقانون أجاز الانتداب لإشغال وظيفة شاغرة في ذات الوحدة أو في وحدة أخرى على أن تكون تلك الوحدة تابعة لشخص معنوي عام فالوحدة تشمل في القانون المصري الوزارة والمصلحة وكذلك في العراق ولبنان والأردن واليمن يكون الانتداب لدوائر الدولة^(١).

٣- أن لا يكون الانتداب لوظيفة أقل: يكون الانتداب لوظيفة أخرى لدرجة وظيفية تعلق درجة الموظف المنتدب أو تكون مساوية لها ولا يمكن أن تكون أقل درجة وإن حدث ذلك فإن الانتداب لا يكون مشروعاً علماً أن هذا الكلام المقصود فيه الانتداب الكامل الذي يشغل به الموظف المنتدب الوظيفة المنتدب لها بشكل كامل ويتفرغ لها كلياً. أما الانتداب الجزئي فيمكن أن يكون لوظيفة مساوية أو أقل^(٢).

وللإدارة سلطة تقديرية في انتداب موظفيها كما يجوز أن يتم انتداب الموظف لوظيفة أخرى بناءً على طلبه. وقد نظم المشرع اللبناني في المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل من خلال تعريفه للموظف المنتدب والحالات التي يجوز فيها الانتداب ووضع الموظف المنتدب^(٣)، والمشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ هو الآخر نظم احكام انتداب الموظف^(٤)، وكذلك المشرع اليمني نظم الانتداب ومدته حالاته واستحقاقات الموظف المنتدب وشروط الاستحقاق وصلاحيه الندب^(٥).

(١) د محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، بدون طبعة، دار الهدى للطبوعات، الاسكندرية، ١٩٩٥، ص ٧٠.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر نفسه، ٧١.

(٣) المواد (٤٦، ٤٧، ٤٨) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل.

(٤) المادة (٩١) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المعدل.

(٥) المواد (١٢٨-١٣٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدني اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

أما بالنسبة للمشرع العراقي فلم ينظم الانتداب في قانون الخدمة المدنية النافذ على غرار المشرعين اللبناني والأردني واليميني إلا أنه أخذ بوضع الانتداب في القوانين الخاصة كما هو الحال في قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل الذي أجاز لرئيس مجلس الدولة انتداب قضاة من الصنف الأول والمدراء العامين في دوائر وأجهزة الوزارة والمفتشين العدليين ورئيس الادعاء العام والمدعين العامين للعمل في مجلس الدولة كمستشارين ولمدة سنتين يجوز تمديدتها لمرة واحدة فقد بعد توفر الشروط المطلوبة، كما يجوز انتداب المدراء العامين في دوائر الدولة ممن لهم خبرة في المجالات القانونية والإدارية والاقتصادية للعمل كمستشارين في مجلس الدولة لمدة سنتين قابلة لتجديد مرة واحدة وذلك بموجب مرسوم جمهوري بناءً على اقتراح رئيس مجلس الدولة وموافقة الرئيس المختص^(١)، كما أجاز انتداب أعضاء الهيئة التدريسية في كليات القانون للعمل بصفة مستشار^(٢). والانتداب كما هو واضح أعلاه يحقق الغاية نفسها التي تهدف لها الإدارة إذ إنها تحافظ من خلالها على دوام سير المرفق العام وتسد بها الثغرات التي يخلفها شغور الوظيفة.

ومن خلال بيان مفهوم الانتداب وشروطه يتبين لنا أن هناك نقاطاً للتشابه والاختلاف بين الوكالة الإدارية والانتداب. ويبرز ذلك التشابه بين الوكالة الإدارية والانتداب من خلال النقاط الآتية:

١- إن كل من الوكالة الإدارية والانتداب مؤقت ينتهيان بإنهاء المدة المحددة لهما وحسب ما تقرره القوانين والأنظمة المتعلقة بالخدمة المدنية^(٣).

٢- يمارس الموظف المنتدب اختصاصات الوظيفة المنتدب لها بشكل كامل ويتفرغ من وظيفته الأصلية كما يمكن للتوظيف الوكيل أن يمارس اختصاصات الموظف الأصلي فضلاً عن مهام وظيفته الأصلية وهذا يشابه الانتداب الجزئي^(٤).

(١) المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد ٢٧١٤، في ١١/٦/١٩٧٩.

(٢) المادة (٢٥) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مصدر سابق، ص ٣٨٩ وما بعدها.

(٤) شهلاء سليمان محمد العادلي، أحكام انتداب الموظف العام في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٣، ١٢١.

٣- يمارس الموظف الوكيل اختصاصات الموظف الأصلي وهذا يشابه الانتداب الكلي إذ يمارس اختصاصات الوظيفة المنتدب لها جميعها^(١).

٤- في الانتداب يجوز للإدارة ان تنتدب موظفا خارج الإدارة أو داخلها وهذا الأمر يتمثل مع ما موجود في الوكالة الإدارية إذ يجوز للإدارة أن تكلف أحد الموظفين بالوكالة لتولي أحد المناصب الإدارية لعليا سواء داخل وزارته أم خارجها.

أما نقاط الاختلاف بين الوكالة الإدارية وبين الانتداب فتتمثل بالآتي:

١- لا يحصل الموظف المنتدب في الانتداب الكلي على مخصصات عند مزاولته لمهام الوظيفة المنتدب لها ويحصل على أجر في الانتداب الجزئي فقط، على عكس الوكيل فإنه يحصل على مخصصات في اثناء ممارسته لاختصاصات الموظف الأصلي الغائب وقد يتمتع بالمرتب نفسه كما هو الحال في الوكالة لمنصب المدير العام في العراق^(٢).

٢- الموظف المنتدب يمكن انتدابه لوظيفة أخرى بناءً على طلبه، بينما لا يكون ذلك في الوكالة الإدارية^(٣).

٣- الموظف المنتدب يتم انتدابه لوظيفة مساوية لوظيفته أو اعلى منها، بينما في الوكالة الإدارية يجوز اشغال وظيفة بالوكالة لمستوى وظيفي مساوي أو أعلى أو أدنى^(٤).

٤- إن مدة الانتداب غالباً ما تكون أطول من مدة الوكالة الإدارية^(٥).

٥- إن الانتداب غالباً يكون في الوظائف العادية بينما تكون الوكالة الإدارية في المناصب الإدارية العليا^(٦).

ويرى الباحث أن هذين الاختلافين الآخرين، اختلاف المدة الزمنية واختلاف طبيعة الوظيفة التي يتولاها كل من الموظف المنتدب والموظف الوكيل. حيث إن اختلاف المدة يكمن في إن الوكالة

(١) شهلاء سليمان محمد العادلي، مصدر سابق، ص ١٢٣.

(٢) د. خالد رشيد علي، مصدر سابق، ص ١٣.

(٣) د. علي أحمد اللهبي، إنتداب الموظف وإعارته في القانون العراقي والمقارن، بحث منشور على الموقع الالكتروني

www.nittps: lliasj. net، ص ٧، تمت الزيارة للموقع بتاريخ ٢١ / ١٢ / ٢٠٢١.

(٤) د. علي أحمد اللهبي، المصدر نفسه، ص ٩.

(٥) د. خالد رشيد علي، مصدر سابق، ص ١٢.

(٦) د. خالد رشيد علي، المصدر نفسه، ص ١٢..

الإدارية غالباً ما تكون مدتها أقصر من مدة الانتداب، والاختلاف في طبيعة الوظيفة يكمن في إن الوكالة غالباً ما تكون في المناصب الإدارية العليا بينما الانتداب يكون في الوظائف العادية. ويرى الباحث إن هذين الاختلافين نسبيين فمن جانب المدة لا يمكن البت بأن الوكالة الإدارية أقصر في مدتها دائماً من الانتداب؛ فذلك راجع لكل قانون ينظم ذلك وكذلك الحال بالنسبة لطبيعة الوظيفة فمن يقول ان الوكالة غالباً للمناصب العليا والانتداب غالباً في الوظائف العادية، فقد يكون العكس وهذا الأمر أيضاً غير ثابت بشكل نهائي فقد ينتدب الموظف لمنصب عالي كل ذلك راجع لقوانين الخدمة المدنية والأنظمة السائدة في كل بلد.

المبحث الثاني

الأساس والطبيعة القانونية لشغل المناصب العليا بالوكالة

عندما تلجأ الإدارة إلى الوكالة الإدارية لشغل إحدى المناصب الإدارية العليا، ولكي يتصف عملها بالمشروعية لا بد من الاستناد إلى نص قانوني يجيز لها إصدار قرارها بتكليف أحد موظفيها بالوكالة الإدارية والمقصود هنا بالقانون بمعناه الواسع وهذا ما يسمى بالأساس القانوني الذي تتضمنه النصوص. وقد لا تعالج النصوص القانونية الوكالة الإدارية ففي هذه الحالة لا تترك الإدارة المنصب خالياً بعد غياب الأصيل، وإنما تكلف من يديره وكالة لحين مجيء الأصيل أو تعيين من يحل محله أصالة وتستند الإدارة بعملها هذا على مبدأ مهم من مبادئ القانون الإداري إلا وهو مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد حيث إن هذا المبدأ يعد بمثابة عصب عمل المرفق العام ويؤدي عن طريقه خدماته للجمهور وهذا يكفي لبناء أساساً فلسفياً للإدارة في إصدار قرارها الإداري بتكليف أحد الموظفين وكالة في حال عدم وجود نصوص قانونية تنظم أحكامها. وبعد اكتساء عمل الإدارة بالمشروعية من خلال استنادها على أساسين أما نصي وأما فلسفي بقي أن نعرف ما طبيعة القانونية لعمل الوكيل ولمعرفة ذلك لا بد من معرفة العلاقة التي تربط شاغلي المناصب الإدارية العليا وكالة بالإدارة. ولغرض بيان تفصيلات كل ما طرح أعلاه يقتضي منا تقسيم ذلك المبحث لمطلبين، نتناول في المطلب الأول الحديث عن أساس شغل المناصب العليا بالوكالة أما المطلب الثاني فسيكون محور الحديث فيه عن الطبيعة القانونية لشغل المناصب العليا بالوكالة وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

أساس شغل المناصب العليا بالوكالة

يتجسد الأساس في شغل المناصب الإدارية العليا وكالة في الأساس القانوني المتمثل بتلك النصوص القانونية التي تستند لها الإدارة في إصدار قراراتها الخاصة بالوكالة، وتتضمن نصوص القوانين أحكام الوكالة الإدارية ونطاقها وحقوق وواجبات الوكيل وقد نصت القوانين والأنظمة في العراق والدول المقارنة الوكالة الإدارية لإشغال المناصب الإدارية العليا. وفي حال خلت النصوص القانونية من تنظيم الوكالة الإدارية فأن مبدأ دوام سير المرفق العام هو الأساس الذي تتخذه الإدارة في إصدار قرارها القاضي بتكليف أحد الموظفين بالوكالة، ولغرض بيان ذلك لا بد من تقسيم هذا المطلب لثلاثة

فروع، نتناول في الفرع الأول الأساس الفلسفي لشغل المناصب العليا وكالة، أما الفرع الثاني نتناول بحث الأساس القانوني لشغل المناصب العليا وكالة في العراق، أما الفرع الثالث فسنحدث فيه عن الأساس القانوني لشغل المناصب العليا وكالة في الدول المقارنة وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

الأساس الفلسفي لشغل المناصب العليا وكالة

تحتل فكرة المرفق العام مكانة أساسية في القانون الإداري حتى قيل أنها هي الأساس الذي ترد إليه جميع نظريات القانون الإداري وقد عرف المرفق العام بتعريفات اختلف فيها فقهاء القانون الإداري، فمنهم من أخذ بالمعيار الموضوعي الذي يركز على النشاط الذي تؤديه الإدارة وعلى هذا الأساس عرف المرفق العام بأنه (كل نشاط موجه لتحقيق نفع عام)، بينما ذهب جانب من الفقه للأخذ بالمعيار الشكلي في تعريفه للمرفق العام حيث عرفه بأنه (الهيئة أو المؤسسة التابعة للدولة والتي تتولى امر نشاط موجه إلى النفع العام وكذلك كل منظمة تنشؤها السلطة الحاكمة وتخضع في إدارتها لهذه السلطة بقصد تحقيق حاجات عامة للجمهور بصورة منظمة ومطردة^(١))، وخلال مراحل متقدمة من نشوء نظرية المرفق العام كان الفقه الإداري التقليدي يعطي أهمية كبيرة للمعيار العضوي في تحديد ماهية المرفق العام وذلك للربط بين المرفق العام وأشخاص القانون العام وقد وجد بعض الفقهاء أن نطاق المرفق العام يتحدد في مدى استعمال الإدارة لأساليب السلطة العامة وقد أدى ذلك إلى تجاهل المرافق الاقتصادية التي تخضع في جزء كبير من نشاطها لأحكام القانون الخاص وهذه ما يؤخذ على المعيار الشكلي إذ إن هناك هيئات ترتبط بالإدارة عضويًا ولكن الذي تقوم به لا يستهدف المصلحة العامة وإنما مصالح تجارية ومن جهة أخرى اعترف القضاء الفرنسي بإمكانية أشخاص القانون الخاص في تولي إدارة مرفق عام إذا كان النشاط الذي يقوم به يستهدف المصلحة العامة ومن هنا ظهر اتجاه فقهي آخر أخذ بالمعيار الموضوعي لتعريف المرفق العام وقد سبق للمجلس أن أصدر أحكاماً تجسد هذا المعيار كالحكم في قضية (تيريه) الذي اعتبر النشاط الهادف إلى قتل الثعابين مرفقاً عاماً دون حاجة لوجود جهاز يتولى هذا النشاط^(٢)، وهناك اتجاه ثالث جمع بين المعيارين

(١) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري (دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة)، بدون طبعة، دار الحمامي للطباعة، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٢٤١.

(٢) د. عصام البرزنجي وآخرون، مصدر سابق، ص ٢٤٠، ٢٤١، ٢٤٢.

المذكورين آنفا حيث فمن جانب اخذ بالمعيار الشكلي المتمثل بالهيئات التابعة للدولة أو التي تشرف عليها الإدارة ومن جانب ثاني أخذ بالمعيار الموضوعي الذي يركز على نشاط الإدارة وعرف المرفق العام بناء على المعيار المختلط بأنه (كل نشاط تضطلع به الإدارة بنفسها أو بوساطة أفراد عاديين تحت اشرافها وتوجيهها بقصد اشباع الحاجات العامة^(١)).

ويتضح مما تقدم ان المرفق العام يشترط فيه توافر العناصر الآتية:

أولاً- أن تقوم الدولة بإنشاء المرفق العام:

ويقصد بذلك أن الدولة هي التي تتخذ قرارا باعتبار نشاط ما مرفق عام أي أنها تقرر إخضاع هذا النشاط لأحكام المرافق العامة وإدارته وفقا للأساليب المتبعة في إدارة المرفق العام ويكون انشاء الدولة للمرافق العامة أما بقانون أو بناءً على قانون وإن اشترط وجود مرفق عام أن تكون الدولة هي التي أنشأته بقانون أو بناءً على قانون ليس معنى ذلك أن تديره هي وإنما يكفي أن تعد النشاط مرفقا عاماً ولو كانت إدارته قد عهد بها إلى شركة أو هيئة خاصة ليست في ذاتها مرفقا عاماً^(٢)، وقد نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على تشكيل الوزارات و وظائفها و اختصاصاتها وصلاحيات الوزير وتنظيم ذلك بقانون^(٣)، ومن المعلوم أن الوزارة احدى المسميات المتعددة في تركيب هيكلية الاجهزة الإدارية في العراق.

ثانياً-استهداف النفع العام:

إن الهدف الذي يسعى لتحقيقه المرفق العام هو النفع العام والمراد بالنفع العام اشباع حاجات وتقديم خدمات عامة للجمهور وهذه الخدمات قد تكون خدمات مادية كما هو الحال في توفير الماء والكهرباء ووسائل المواصلات وقد تكون هذه الخدمات معنوية كما هو الحال في خدمات الأمن والقضاء، ومع ذلك فليس كل نفع عام يصلح لإسباغ صفة المرفق العام على نشاط معين وإنما لا بد أن يتصف هذا النفع لكي يعد كذلك بأن يكون ضروريا لوجود الجماعة وامنها ويعجز الأفراد عن

(١) مجيد مجهول درويش، ضمانات مبدأ سير المرفق العام (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٤، ص ٦.

(٢) د. محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري، مصدر سابق،، ص ٧، ٨، ٩.

(٣) المادة (٨٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

الوفاء به مما يستلزم تدخل الدولة، أما بالنسبة إلى المرافق الصناعية والتجارية التي تقوم الدولة بإنشائها فإذا كان المقصود منها أساساً هو تحقيق النفع العام نكون عندئذ أمام مرفق عام أما إذا كان المقصود منها تحقيق الربح على غرار مشروعات الأفراد فلا تعد مرافق عامة كما لا يلزم بأن يكون المشروع مرفقاً عاماً بأن تكون الخدمات التي يقدمها بشكل مجاني بل ان الدولة قد تفرض رسوماً مقابل الخدمات الصحية أو التعليمية أو غيرها التي تقدمها الحكومة للمواطنين مساهمة منهم في تحمل الاعباء العامة مع ملاحظة أن المقابل المادي الذي تأخذه الدولة لقاء الانتفاع من خدمات المرفق العام يكون في الغالب أقل بكثير من تكلفة تقديم الخدمات للأفراد^(١).

ثالثاً - خضوع المرفق العام للسلطة العامة:

لا يعد كل مشروع يقدم للجمهور خدمة عامة مرفقاً عاماً؛ لأن هناك بعض المشروعات التي يقيمها الأفراد تقدم خدمات للنفع العام ولكنها لا تكتسب صفة المرفق العام وإنما تعد مشروعات خاصة ذات نفع عام كما هو الحال في مشروعات البر والإحسان والمساعدات الاجتماعية بل يجب لكي تكون المشروعات التي تعمل للنفع العام مرفقاً عاماً أن تكون خاضعة لسلطة الدولة^(٢). بمعنى لا بد من أن تكون السلطة العامة هي المهيمنة على ذلك النشاط فيجب أن تكون للدولة الكلمة الفصل في إنشائه وتنظيمه وإدارته وتتمتع إزاء ذلك بسلطة تقديرية ومعلوم أن الدولة لا تنشأ المرفق العام إلا عندما تكون هناك حاجة ماسة له ينبغي اشباعها أو أن الأفراد لا يستطيعون تلبيتها بشكل كامل أو ترى ضرورة إنشاء المرافق العام^(٣).

وتحكم المرفق العام عدة مبادئ، وهي مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطوير ومبدأ المساواة في الانتفاع من المرفق العام ومبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد، وما يهمننا في بحثنا هو مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد ويعد هذا المبدأ من المبادئ الأساسية التي لا يحتاج تقريرها إلى نص تشريعي خاص؛ لأن طبيعة المرافق العامة يستلزم ضمان سيرها بانتظام واطراد في خدمة النفع العام. وقد طبق القضاء الإداري الفرنسي المتمثل بمجلس الدولة هذا المبدأ في عام ١٩٠٩ بالرغم من عدم وجود

(١) بيان عبد الرحمن سلمونه، أثر الاضراب على سير المرافق العامة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق،

جامعة الشرق الاوسط، عمان-الأردن، ٢٠٢١، ص ٧٣، وما بعدها.

(٢) د. محمد فؤاد مهنا، مصدر سابق، ص ١٣.

(٣) مجيد مجهول درويش، مصدر سابق، ص ١٠.

نص تشريعي يقره وقضى مجلس الدولة أيضاً تطبيقاً لهذا المبدأ بأن اهمال أو ترك استغلال المرفق العام الممنوح حق استغلاله لفرد أو شركة خاصة يبرر وحده إلغاء حقوق المستغل وإجاز المجلس كذلك للسلطة العامة إلغاء الرخصة الممنوحة لفرد أو شركة خاصة باستغلال مشروع خاص إذا توقف المشروع عن العمل وذلك على أساس أنه يجوز إخضاع المشروعات الخاصة التي تؤدي خدمة عامة لنظام المرافق العامة فإذا تقرر ذلك وتوقف مثل ذلك المشروع الخاص عن العمل جاز إلغاء الرخصة الممنوحة لصاحب المشروع لمخالفته مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد^(١)، والمرفق العام حتى يحقق أهدافه من خلال هذا المبدأ لا بد أن يديره مجموعة من الموظفين ورئيس إداري يقف على هرم المرفق العام تكون مهمة هذا الرئيس تنظيم وتخطيط وتنفيذ ما خططه وتوجيه جهود موظفيه بالشكل الذي يحقق المصلحة العامة وعلى الإدارة ان تعنى بأمر سيره لتجعل منه أداة فعالة قادرة على الانطلاق والتقدم نحو تحقيق الهدف المقصود وبناءً على ذلك يجب اختيار الموظفين والقادة الإداريين من ذوي الخبرة والكفاءة والمشهود لهم بحسن الخلق ولا تستطيع المرافق العامة القيام بإنجاز رسالتها إذا ما خضعت للقانون المدني بالشكل الذي يؤثر على سير المرفق العام وتطوره وكذلك لو خضعت علاقة المرافق العامة بالعاملين في خدمتها للقواعد التي تحكم العلاقة بين العامل ورب العمل؛ وذلك لان هذه القواعد تعطي لكل من العامل ورب العمل انهاء العقد في أي وقت بشرط اخطار الطرف الآخر بذلك قبل الاقدام عليه فهذه القواعد لو طبقت على العاملين في المرفق العام فإن النتيجة ستكون تعطيله^(٢).

ولا يقتصر حسن اختيار الإدارة على الموظفين وقادتهم الإداريين المعينين بالأصالة، بل لا بد من اختيار الموظفين الذين يديرون المرافق العامة بالوكالة على أساس الكفاءة والنزاهة والاختصاص وذلك من أجل ديمومة استمرارها واستمرارية العمل الإداري الذي يبنى على أن الوظيفة ليست لها صفة شخصية، فالموظف يعتد بوظيفته وليس بشخصه وإشغال الوظيفة يتسم بالدوام والاستمرارية وعليه فإنها غير مرتبطة بشخص معين وفي اثناء غياب الموظف فلا مناص من إشغالها وخاصة في حالة شغورها من خلال تكليف موظف آخر للقيام بمهام ومسؤوليات الموظف الأصيل لغرض استمرار سير المرفق العام بصورة مؤقتة بصيغة الوكالة وفي مثل هذه الحالة تنتقل بقوة القانون جميع اختصاصات الأصيل إلى الوكيل لغرض ممارستها، فالاختصاص في اثناء غياب الأصيل أو شغور مركزه موجود

(١) د. محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري (المرافق العامة)، بدون طبعة، مطبعة الشاعر، الاسكندرية، ١٩٦١، ص ١٥١.

(٢) بيان عبد الرحمن سلمونه، مصدر سابق، ص ٨٥ وما بعدها.

يمارسه الوكيل بكامل الصلاحيات وكما اشرنا لذلك آنفا وتكون الممارسة لهذه الاختصاصات من قبل الوكيل أما بتفرغه بشكل كامل للوظيفة الموكلة إليه مهامها أو يمارس تلك الاختصاصات بتفرغه جزئياً لها أي بالإضافة إلى اعمال وظيفته الأصلية ويسأل عنها في اثناء مدة وكالته إلا أن القانون لا يعطي أي حق مكتسب للتعيين في الوظيفة التي يشغلها بالوكالة^(١)، وتشغل الوظيفة الغائب عنها شاغلها أو شغورها عن طريق التكليف بالوكالة وفاقاً للشروط القانونية التي تحددها القوانين والأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة ليتولى إدارة تلك الوظيفة وينجز الأعمال المناطة به في حدود اختصاصه ويشرف على إدارة الموظفين الخاضعين لأوامره بحيث يعمل على تنفيذ الخطط التي وضعها والتي يريد بها قيام المرفق العام باعماله بشكل منتظم ومطرد على الوجه الاكمل .

قد لا تحتوي النصوص القانونية النازمة للخدمة المدنية على أساس قانوني صريح للوكالة الإدارية، إلا أن ذلك لا يمنع الإدارة من استخدام الوكالة الإدارية، إذ إن الدولة تنشأ مرافقها العامة وتبغى من ذلك تقديم الخدمات للجماهير خصوصاً وإن الأفراد يرتبون حياتهم على ضوء ما يقدمه المرفق العام وإن تعطيله يسبب فوضى و يحدث خلل بمبدأ انتظام سير المرفق العام إضافة إلى الاستمرار مطلوب شيء آخر وهو الانتظام في عمل المرفق إذ إن استمراره في صورة متقطعة كذلك لا ينعكس لذلك لا بد أن يسير المرفق العام بصورة منتظمة كي يحقق الغاية من إنشائه^(٢). واستمرار سير المرفق العام يتطلب استمرار الموظف في وظيفته من دون انقطاع عنها وإحداث فراغ مؤثر و لما كان استمرار الموظف العام في عمله الوظيفي مستحيل من دون انقطاع؛ لأن الموظف بشر وقد يتغيب عن وظيفته بسبب مرض أو سفر أو أيفاد لمهمة رسمية وهذا متوقع ومن هنا يتوجب على الإدارة استناداً لمبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد عدم ترك الوظيفة شاغرة وأنها عليها اللجوء لأسلوب الوكالة الإدارية لممارسة اختصاصات الموظف الأصيل الغائب من قبل موظف آخر ولحين زوال سبب الغياب أو تعيين موظف آخر أصالة^(٣). وذلك حفاظاً على مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام وعدم تعطيله لذا نرى بأن هذا المبدأ يعد أساساً فلسفياً للوكالة الإدارية لشغل المناصب الإدارية

(١) علي مرهج ايوب، الوظيفة العامة في لبنان واجبات وحقوق، الطبعة الاولى، الجزء الثاني، شركة الحلبي للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت - لبنان، ١٩٩٩، ص ٧٢٦ وما بعدها.

(٢) د. محمد عبد العال السناري، مبادئ ونظريات القانون الإداري (دراسة مقارنة)، بدون طبعة، بدون دار نشر، ٢٠٠٤، ص ٢٧٧.

(٣) كنتاوي عبد الله، مصدر سابق، ص ٨٨.

العليا في حالة عدم وجود نص قانوني صريح بحيث يتم إضفاء الشرعية على أعمال الموظف الوكيل استناداً لهذا المبدأ. وقد أشار مجلس الدولة العراقي في قراره الصادر من المحكمة الإدارية العليا عند تعريفها للوكالة الإدارية في المناصب الإدارية العليا، بأن الإدارة عندما تريد إصدار قرارها الإداري بتكليف أحد الموظفين لشغل أحد المناصب العليا فهي إما تستند إلى نص قانوني وإما إلى قاعدة تصريف الأعمال وضمن سير المرفق العام بانتظامً واطراداً^(١). وكذلك ذكر مجلس الدولة العراقي في أحد قراراته الافتائية ما يشير إلى ضرورة تكليف محافظ عند تقديم المحافظ السابق استقالته حيث نص على انه (الوحدات المحلية تتولى تقديم الخدمات للأفراد واشباع حاجات عامة وجوهرية في حياتهم ويترتب على انقطاع هذه الخدمات حصول خلل واضطراب في حياتهم اليومية وحيث إن وجود رؤساء للوحدات المحلية هو ضمان لاستمرار الوحدات المحلية في تقديمها للخدمات)^(٢). وذكر أيضاً في أحد قراراته الافتائية بأن مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظامً واطراداً يتطلب تكليف موظف لشغل المنصب وكالة ضماناً لعدم تعطيله حيث جاء في هذا القرار (... حيث إن انتهاء مدة العضوية يترتب عليه انتهاء مدة رئيس المفوضية العليا لحقوق الإنسان ونائبه ولا يوجد سند قانوني لاستمرارهما بالعمل بعد هذا التاريخ إذ إنه لا يوجد نص في قانون المفوضية ينظم آلية تسيير أعمال المفوضية بعد انتهاء مدة مجلس المفوضية وحيث ان البند (اولاً) من المادة (٨٠) من الدستور ينص على ممارسة مجلس الوزراء صلاحية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وحيث انه إذ سكت المشرع عن تنظيم آلية تسيير أعمال الدائرة بعد انتهاء خدمة الرئيس الأعلى لها، فإن مقتضيات سير المرفق العام بانتظامً واطراداً تقضي أن يتولى موظف القيام بمهام الرئيس الأعلى للدائرة لتسيير الأمور اليومية لها^(٣).

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق، رقم (١٥٦٦/قضاء موظفين- تميز/٢٠١٨)، في ٢٩/١١/٢٠١٨، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨،

(٢) القرار الافتائي لمجلس الدولة العراقي رقم (٢٠٢٠/١٢)، في ٤/٢/٢٠٢٠، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠

(٣) القرار الافتائي لمجلس الدولة العراقي رقم (٢٠٢١/٨٣)، في ٢٣/١١/٢٠٢١، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢١.

الفرع الثاني

الأساس القانوني لشغل المناصب العليا وكالة في العراق

عبر الاطلاع على قوانين الخدمة المدنية العراقية الملغاة وقانون الخدمة المدنية النافذ رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل وقوانين أخرى وقرارات متعلقة بالخدمة المدنية، نجد أن قانون الخدمة المدنية رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١ الملغى قد نص في المادة (٢٦) منه على أنه (يمنح الموظف مخصصات وكالة عند قيامه وكالة بأعباء وظيفة شاغرة ذات مسؤولية أكبر ودرجة أعلى أو معادلة إلى مسؤولية ودرجة وظيفته الأصلية....^(١))، وقد ورد هذا النص من دون أن يسبقه نص يتضمن تعريفاً للوكالة الإدارية أو حكم في حالة غياب الموظف الأصل التي على أساسها يصار إلى استخدام الوكالة الإدارية. كما أن صدر المادة أورد كلمة (الموظف) فقط من دون أن يحدد فيما إذا كان موظفاً عادياً أم من أصحاب المناصب الإدارية العليا، وحيث إن هذا القانون قد أحتوى على تقسيم للموظفين، عاديين ودرجات عالية، فإن كلمة الموظف الوارد ذكرها في المادة (٢٦) تكون شاملة للثنتين، الموظف العادي والموظف من ذوي الدرجات العليا. وبعد إلغاء قانون الخدمة المدنية رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١، صدر بعده قانون الخدمة المدنية رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ الملغى وقد تضمن هذا القانون النص على الوكالة الإدارية في المادة (٤٥) منه التي نصت على ((يستحق الموظف مخصصات وكالة عند قيامه وكالة بأعباء وظيفة شاغرة ذات مسؤولية أكبر ودرجة أعلى أو معادلة إلى مسؤولية ودرجة وظيفته الأصلية مع مراعاة الأحكام الآتية:-

١ - يجب أن تكون أعمال الوظيفة الشاغرة من نوع يختلف عن نوع أعمال الموظف الأصلية وأن لا تكون من الوظائف المشتركة ويقصد بالوظائف المشتركة الوظائف التي من سلك واحد أعمالها ومسؤولياتها مشتركة أو متداخلة في دائرة واحدة.

ب - لا تمنح مخصصات الوكالة إذا كانت مدتها أقل من ثلاثين يوماً متوالية.

ج - تمنح مخصصات الوكالة بنسبة خمس راتب الوظيفة الشاغرة.

د - تمنح مخصصات الوكالة على أساس الحد الأدنى في الوظائف ذات الحدين.

(١) المادة (٢٦) من قانون الخدمة المدنية رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١ الملغى، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد ١٠٧١، في ١٢/٣١/١٩٣١.

هـ - تمنح مخصصات الوكالة في حالة قيام الموظف باعباء وظيفة شاغرة مستقلاً أو إضافة إلى وظيفته الأصلية.

و - لا يجوز أن تتجاوز مخصصات الوكالة مع راتبه على ما هو مخصص للوظيفة الشاغرة من الراتب عند قيامه بالوكالة بصورة مستقلة ولا يشمل هذا الشرط الموظف عند قيامه بالوظيفة الشاغرة بالوكالة علاوة على وظيفته الأصلية.

ز - لا يجوز تناول مخصصات وكالة بصورة متمادية وعن وظيفة واحدة لمدة تزيد على ستة اشهر إلا إذا اقتضت المصلحة ذلك ويتحتم إصدار أمر بتمديد المدة إلى مدة أخرى لا تزيد عن ستة اشهر.

ح - لا يجوز منح الموظف في ان واحد اكثر من مخصصات وكالة واحدة)).

وأيضاً يلاحظ اكتفاء المشرع بذكر كلمة (الموظف) في المادة المشار لها آنفاً وهذا بطبيعة الحال يشمل الموظف العادي والموظف من ذوي الصنف الأول الذي يتم تعيينه بإرادة ملكية بناء على اقتراح الوزير ومصادقة مجلس الوزراء استناداً لنص المادة (١٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٦٤) لسنة ١٩٣٩ الملغى. حيث إن قانون الخدمة المدنية لعام ١٩٣٩ حدد بأن موظفي المناصب الإدارية العليا يتمثلون بالصنف الثاني والذين يتم تعيينهم بإرادة ملكية باقتراح من الوزير^(١). أما قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ الملغى فقد نصت المادة (٢٥) منه على ((إذا غاب رئيس المجلس مدة طويلة فلمجلس الوزراء ان يرشح أحد الأعضاء لإشغال وظيفته مؤقتاً بناءً على توصية الرئيس نفسه أو توصية وزير المالية على أن يزداد راتبه إلى - / ٢٢٠ ديناراً عن مدة خدمته في الرئاسة...))^(٢)، وكذلك نصت المادة (٥٣) منه على جواز منح مخصصات وكالة للقيام باعباء وظيفة شاغرة بنسبة لا تتجاوز (٢٠) بالمائة من راتب الوظيفة الشاغرة^(٣). وهذا النص يشمل الموظفين من الدرجات العليا، كذلك ورد النص على الوكالة الإدارية في قانون المحافظات الملغى رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ في المادة (١٥) منه التي نصت على (١- يقوم نائب المحافظ بأعمال المحافظ وكالة عند غيابه أو عدم وجوده. ٢- للمحافظ عند غياب نائب المحافظ أو عدم وجوده أن يوكل بدلاً عنه أحد القائم مقامين في

(١) المادة (٢٦ / ٨) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغى.

(٢) المادة (٢٥) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ الملغى، المنشور في الوقائع العراقية، بالعدد ٣٨٠٤، في ١٢/٦/١٩٥٦.

(٣) المادة (٥٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ الملغى.

المحافظة إذا كانت مدة الوكالة تقل عن شهر وبموافقة الوزير إذا زادت على ذلك. ٣- يقوم مدير الناحية الذي ينسبه القائم مقام بموافقة المحافظ بأعمال القائم مقام وكالة عند غيابه. ٤- يقوم معاون مدير شرطة الناحية أو موظف ينسبه المحافظ في حالة عدم وجود معاون أو غيابه بأعمال مدير الناحية وكالة عند غياب المدير بأقتراح من القائم مقام) ويرى الباحث أن الفقرة الأولى ليست وكالة إدارية وإنما حلول وإن كان المشرع قد صرح بأنها وكالة؛ وذلك لأن نائب المحافظ قد حدد من قبل المشرع سلفنا. مع ملاحظة نائب المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية يعدون طبقاً لقانون الملاك من الوظائف الخاصة^(١).

والوظائف الخاصة اعتبرت بموجب قانون الخدمة المدنية النافذ رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ من الدرجات الخاصة التي يحتاج التعيين فيها لإجراءات تختلف عن إجراءات تعيين الموظف العادي^(٢).

هذا بالنسبة للقوانين الملغاة، أما بالنسبة للقوانين النافذة فلم يرد نص يعالج موضوع الوكالة الإدارية في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدل. وبالرجوع لقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل نافذة المفعول وجد أن قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧ قد عالج موضوع شغل أحد المناصب الإدارية العليا بالوكالة إذ جاء فيه (أولاً- إذا شغرت وظيفة مدير عام لأي سبب كان فلوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، ان يكلف من بين أقدم وأكفأ موظفي الدائرة أو الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة عند الاقتضاء، الحاصلين على شهادة جامعية أولية في الأقل أو في اختصاص مقارب 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. ثالثاً- ينفذ هذا القرار من تاريخ صدوره) ويلاحظ بشكل واضح بأن نطاق عمل هذا القرار يشمل منصب المدير العام فقط من دون المناصب الإدارية الأخرى كوكيل الوزير أو من هو بدرجته كما أن هذا القرار لم يشر صراحة إلى الوكالة الإدارية في منصب من هو بدرجة مدير عام كالقائم مقام. كما نظم قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الوكالة الإدارية في المناصب العليا في المادة (٤٠/أ) التي نصت على (عند غياب القائم مقام يكلف المحافظ أحد مدراء النواحي التابعة للقضاء ليقوم مقامه) والقائم مقام في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم

(١) البند عاشر من الجدول رقم (٣) الملحق بقانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد ٣٠٠ في ١٩٦٠/٢/٦.

(٢) المادة (٨/٢) من قانون الخدمة المدنية النافذ رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

يكون بدرجة مدير عام^(١) نقتراح على المشرع العراقي بخصوص هذا النص تعديله وجعله يشير للوكالة الإدارية بشكل صريح كما فعل مشرع المادة (١٥) من قانون المحافظات الملغى رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩. أما شغل منصب مدير الناحية بالوكالة، فأنها تخرج من نطاق بحثنا لكون منصب مدير الناحية لا يعد من المناصب الإدارية العليا لأنه بدرجة معاون مدير عام^(٢).

أما بالنسبة للوكالة لشغل منصب وكيل الوزير أو من هو بدرجته فلم نجد نصاً قانونياً صريحاً إذ إن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الناقد عالج موضوع الحلول في منصب المحافظ بدل الوكالة في حال غيابه بسبب المرض. إلا أن قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية رقم (١) لسنة ٢٠١٩ نص في المادة (٥٨) منه على إنه (تلتزم الحكومة بإنهاء إدارة مؤسسات الدولة بالوكالة ماعدا الأجهزة الأمنية والعسكرية في موعد أقصاه ٢٠١٩/٦/٣٠ ويعد أي إجراء بعد هذا التاريخ يقوم به المعين بالوكالة باطلاً ولا يترتب عليه أي أثر قانوني على أن تقوم الدوائر المعنية بإيقاف جميع المخصصات المالية والصلاحيات الإدارية في حالة استمرارها بعد التاريخ المذكور إلا أن مجلس النواب قام بإصدار قانون رقم ١١ لسنة ٢٠١٩ قانون تعديل قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (١) لسنة ٢٠١٩ لتعديل الموعد المحدد في المادة (٥٨) من قانون الموازنة المذكور آنفاً حيث ألغيت هذه المادة بموجب المادة الأولى من قانون رقم (١١) لسنة ٢٠١٩ قانون تعديل قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق وتم تحديد التزام الحكومة بإنهاء ملف المناصب التي تدار بالوكالة إلى موعد أقصاه ٢٤ / ١٠ / ٢٠١٩^(٣).

والسؤال الذي يثار بهذا الصدد ما هو تكليف المدة الممتدة من تاريخ ٢٤ / ١٠ / ٢٠١٩ لغاية نهاية عام ٢٠١٩ وهل تعد أعمال المكلفين بشغل المناصب العليا بالوكالة خلال هذه المدة شرعية أم مخالفة للقانون؟ وللإجابة على هذا التساؤل يلاحظ أن الامانة العامة لمجلس الوزراء

(١) المادة (٤٠/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) المادة (٤٠/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) المادة الأولى من قانون رقم (١١) لسنة ٢٠١٩ قانون تعديل قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم

(١) لسنة ٢٠١٩ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٥١ في ١٩/١٠/٢٠١٩.

اصدرت اعاما يقضي باستمرار إدارة المناصب الإدارية العليا بالوكالة والمكلفين بها من قبل الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة^(١).

وهذا الاعمام من المؤكد مخالفته للقانون إذ لا يمكن تعديل القانون بأعمام صادر من الامانة العامة لمجلس الوزراء وبالتالي فان شرعية الاستمرار باشغال تلك المناصب بالوكالة بعد انتهاء الموعد المحدد في قانون تعديل الموازنة المذكور آنفا تستند إلى مبدأ دوام سير المرافق العام بانتظام واطراد فلا يمكن ترك المرافق العامة من دون إدارة تسيير أعمالها؛ لأن ذلك يؤدي إلى عرقلتها في تقديم خدماتها للجمهور.

وقد شمل هذا النصان في قانون الموازنة العامة الاتحادية وتعديله المشار إليهما آنفاً جميع الموظفين الوكلاء سواء كانوا مدراء عامين أو من هو بدرجتهم أو وكلاء وزراء او من بدرجتهم اللذين يديرون مؤسسات الدولة بالوكالة.

كما ينص قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ في المادة (٤٤/ثانياً) منه على انه (يمارس المعينون بالوكالة مهامهم لمدة لا تزيد على ستة أشهر من تأريخ التعيين وعلى الجهة المعنية بالاقترح للتوصية بالتعيين إلى مجلس النواب خلال ثلاثة أشهر من تأريخ التعيين وعلى المجلس البت بهذه التوصية خلال ثلاثة أشهر من تأريخ استلامها).

أما على صعيد قرارات مجلس الوزراء فقد صدر قرار مجلس الوزراء رقم (٣٧١) لسنة ٢٠٠٩ والذي تمت الموافقة فيه على الآتي: (أولاً- استمرار وكلاء الوزارات واصحاب الدرجات الخاصة كافة المعينين بالوكالة بتوصية من مجلس الوزراء بتقاضي راتب ومخصصات الأصيل، وينطبق ذلك على المدراء العاميين المعينين بالوكالة والمرشحين للتعيين أمام مجلس الوزراء. ثانيا - عدم الرجوع إلى الموظف المعين بمنصب إداري وكالة باستقطاع راتب ومخصصات الوظيفة التي يشغلها طالما أنه مكلف من الوزير المختص بذلك. ثالثاً- التأكيد على الالتزام بالأحكام القانونية الخاصة بإشغال الوظيفة وكالة وانهاء التكليف فوراً في حالة انتهاء المحددة في القانون ومراعاة ذلك مستقبلاً). وبعد هذا القرار صدر قرار مجلس الوزراء رقم (١٩٣) لسنة ٢٠٢٠ في جلسته الاعتيادية السابعة والعشرين والمعقدة بتاريخ ٢٤/١١/٢٠٢٠ وجاء في هذا القرار ما يلي: أولاً-تقاضي المكلفين بأمر من السيد

(١) أعمام الامانة العامة لمجلس الوزراء/ الدائرة القانونية/ بالعدد ق / ٢ / ٥ / ٢٧ / الصادر بتاريخ ١٨/١١/٢٠١٩.

رئيس مجلس الوزراء بإحدى المناصب العليا قبل ٢٤/١٠/٢٠١٩ راتب ومخصصات الأصيل شريطة استمرارهم في المناصب المكلفين بها. ثانياً- ينفذ هذا القرار بدءاً من تاريخ ١/١/٢٠٢٠. يلاحظ بان القرار رقم (٣٧١) لسنة ٢٠٠٩ المذكور آنفاً لم يستند على نص قانوني وكذلك أشار إلى الالتزام بأحكام القانون الخاصة بالمدد الخاصة بشغل الوكالة ولدينا مدة شغل الوكالة في منصب المدير العام كما اشرنا لذلك في القرار رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧ وكذلك حدد قانون مجلس النواب وتشكيلاته المذكور آنفاً مدة الوكالة في مناصب وكلاء الوزارات والسفراء والدرجات الخاصة بأن لا تزيد على ستة أشهر. كما أن القرار ذكر كلمة (التعيين) والأفضل تكليف؛ لأنه التكليف هنا يشير للوقتية عكس التعيين الذي يشير للدائمة. ونقترح على مجلس الوزراء النص في النظام الداخلي لمجلس الوزراء النافذ لعام ٢٠١٩ بتضمين الوكالة الإدارية لمنصب وكيل الوزير أو من هو بدرجةه وغيره بشكل واضح لا لبس فيه. ومن خلال استعراض الأساس القانوني في القوانين العراقية الملغية والنافذة والقرارات يلاحظ أن المشرع العراقي جعل للمناصب الإدارية عدة تسميات فسامها الدرجات العالية والصنف الأول والدرجات الخاصة والمناصب العليا والوظائف الخاصة ونقترح على المشرع العراقي توحيدها تحت تسمية واحدة تحتوي جميع تلك التسميات كتسميتها (بالوظائف الإدارية العليا أو الوظائف القيادية أو جعلها فئات واضحة ومقسمة في قانون الخدمة المدنية).

الفرع الثالث

الأساس القانوني لشغل المناصب العليا وكالة في الدول المقارنة

في لبنان نظم المشرع اللبناني الوكالة الإدارية في المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل فجاءت المادة (٤٤) لتبين أحكام الوكالة الإدارية بالآتي:

- ١- الوكيل موظف مكلف بصورة مؤقتة إشغال وظيفة غير وظيفته الأصلية.
- ٢- تعين الوكيل السلطة التي تعين الإصيل، ويجوز أن تعفيه مؤقتاً من مهام وظيفته الأصلية أو أن تبقيه فيها.
- ٣- لا يجوز تعيين الوكيل إلا في وظيفة شاغرة أو وظيفة تغيب الأصيل فيها.
- ٤- يجب أن يكون الوكيل من سلك الأصيل. وإذا تعذر ذلك، فيمكن تعيينه من سلك آخر من بين موظفي الوزارة نفسها.

٥- يجب أن تتوافر في الوكيل الشروط المفروضة للتعين في الوظيفة الشاغرة باستثناء شرطي السن والمباراة.

٦- لا يجوز تعيين الوكيل لمدة تزيد على سنة، ويمكن تجديد التعيين بالوكالة بالطريقة ذاتها.

٧- لا يجوز تعيين الموظف بالوكالة في أكثر من وظيفة واحدة.

٧- يمكن عند الاقتضاء وبمرسوم يتخذ من مجلس الوزراء وضع قواعد مشتركة للتعين بالوكالة في مختلف وظائف الإدارة العامة. أما المادة (٤٥) من المرسوم نفسه تطرقت لحقوق وواجبات الوكيل وتتجسد تلك الحقوق والواجبات بالآتي:

١- يمارس الوكيل صلاحيات الأصيل ويلتزم القيام بجميع مسؤولياته وواجباته.

٢- يتقاضى الوكيل التعويضات الدائمة المخصصة للوظيفة التي يشغلها بالوكالة وإذا كانت تخصص له تعويضات دائمة في وظيفته الأصلية فيتقاضى التعويض الأعلى.

٣- ليس للوكيل أي حق مكتسب في التعيين للوظيفة التي يشغلها بالوكالة.

٤- يتقاضى الوكيل تعويض يوازي نصف الفرق بين راتبه وراتب الدرجة الأخيرة من الفئة الوظيفة التي يشغلها وكالة، أما إذا كان راتبه يعادل راتب هذه الدرجة أو يزيد عليه فلا يحق له أي تعويض بالوكالة ويستحق التعويض حكماً حتى إذا لم يذكر صراحة في نص التعيين.

٥- يصرف تعويض الوكالة من الاعتمادات المخصصة للرواتب أو الاعتمادات المخصصة للتعويضات المختلفة.

٦- يتقاضى الموظف الذي يعين وكيلاً خارج محل إقامته، تعويض الانتقال المنصوص عليه في المادة (٢٤).

وبعد ما نظمه المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل بمثابة قواعد عامة تنظم الوكالة الإدارية يمكن الرجوع لها في حالة عدم تنظيمها في القوانين الخاصة المتعلقة بالخدمة المدنية.

وهذا ما نص عليه المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (٧٠) لسنة ١٩٧٧ والخاص بأسس التعيين بالوكالة في وظائف الفئة الأولى وهي من الوظائف الإدارية العليا في لبنان حيث إن هذا المرسوم نظم حالة الوكالة بخصوص موظفي الفئة الأولى حصراً دون باقي الفئات العليا وجاء في مادته الأولى

(عند غياب الموظف الأصلي بإجازة قانونية أو بسبب تكليفه بمهمة رسمية أو شغور الوظيفة، يتولى الوظيفة المعنية الموظف الذي تتوفر فيه شروط التعيين في الفئة الأولى في الإدارة ذاتها.....)(١).

ونصت المادة الثانية منه على (عندما يتعذر تطبيق الأسس المذكورة في المادة الأولى، يعين الموظف بالوكالة وفاقاً لأحكام المادة (٤٤) من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل). أما في الأردن فقد نظمت الوكالة الإدارية لشغل المناصب الإدارية العليا في نظام الخدمة المدنية الأردني النافذ رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ حيث نصت المادة (٩٣/ج) منه على أنه (إذا كانت الوظيفة الشاغرة من وظائف المجموعة الثانية من الفئة العليا، فيشترط في الموظف الوكيل من الدائرة الأخرى أن لا تقل مجموعته وفتته عن مجموعة الموظف الأصلي وفتته. أما إذا كان الموظف الوكيل من موظفي الدائرة فيشترط أن لا تقل مجموعته وفتته عن مجموعة الأصلي وفتته أو عن الدرجة التي تلي مجموعة الموظف الأصلي مباشرة في الفئة التي تليها مباشرة). وتمثل المجموعة الثانية من الفئة العليا، المناصب الإدارية العليا في الأردن وقد سماها المشرع الأردني بالوظائف القيادية وافرد لها نظام خاص بها يتضمن كيفية التعيين فيها وباقي الأحكام المتعلقة بها إلا أن هذا النظام لم ينص على تنظيم الوكالة الإدارية لشغل الوظائف القيادية وبذلك يكون النص الحاكم هو نص المادة (٩٣/ج). وقد عرف نظام التعيين في الوظائف القيادية الأردني رقم (٣٤) لسنة ٢٠٢١ في المادة الثانية منه الوظائف القيادية بأنها (أي وظيفة من وظائف المجموعة الثانية من الفئة العليا الواردة في نظام الخدمة المدنية وأي وظيفة يتم التعيين عليها بقرار من المجلس ويقرر شمولها بأحكام هذا النظام). وبالرجوع لنظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ نجد أنه عدد وظائف المجموعة الثانية من الفئة العليا في المادة (١٦) منه وتضم هذه المجموعة الإامين العام، المحافظ في وزارة الداخلية، مستشار في رئاسة الوزراء أو في ديوان التشريع والرأي الذي يقرر مجلس الوزراء تعيينه في هذه المجموعة بناء على تنسيب رئيس الوزراء، أمين سر مجلس الوزراء، مدير عام مكتب رئيس مجلس الاعيان، مدير عام مكتب رئيس مجلس النواب، مراقب عام شركات، أمين سجل الجمعيات). وهذه الوظائف القيادية ليست محصورة بتلك الفئات وإنما نظام التعيين في الوظائف القيادية قد وضع لنا معيار يمكن من خلاله معرفة أصحاب الوظائف القيادية وهذا المعيار هو التعيين من قبل مجلس الوزراء.

(١) المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم (٧٠) لسنة ١٩٧٧.

أما بالنسبة للمشرع اليمني كذلك نظم الوكالة الإدارية لشغل المناصب الإدارية العليا في قانون الخدمة المدنية رقم (١٩) لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية وسماها الوظائف الإدارية العليا وجاء نص المادة (٨٠) من قانون الخدمة المدنية ينص على أنه (يجوز بقرار من الوزير المختص أو من يفوضه أو رئيس الوحدة الإدارية أو من يفوضه تكليف الموظف بالقيام بمهام وظيفية أخرى إنابة سواء بصورة مستقلة أو بالإضافة إلى مهام وظيفته في حدود الوظائف والمستويات والشروط والمدد التي تحددها اللوائح المنفذة لهذا القانون). وقد اكتفى قانون الخدمة اليمني بهذه المادة وترك تفاصيل ما تضمنته إلى اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية التي نظمت بشكل مفصل أحكام الوكالة الإدارية لشغل المناصب الإدارية العليا في المواد من المادة (١٤٤) إلى المادة (١٥٣) حيث تضمنت تلك المواد تعريف الوكالة وشروطها ونطاقها ومدتها واستحقاق شاغل الوظيفة بالوكالة وصلاحيه التعيين بالوكالة وحالات انتهاء الوكالة. أما في مصر لم ينص قانون الوظائف المدنية القيادية رقم (٥) لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية على تنظيم الوكالة لشغل الوظائف المدنية القيادية وإنما نظم فقط شغل تلك المناصب بالأصالة لذا فإن نص المادة (٣٤) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ هو الساري لمعالجة حالة غياب أحد شاغلي الوظائف المدنية القيادية وتكليف من يشغل وظيفته بالوكالة وإن كان قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ لم ينص صراحة على الوكالة الإدارية إلا أن سياق نص المادة (٣٤) يبين أن المراد هو الوكالة الإدارية، فنصت هذه المادة على أنه (عند غياب شاغل وظيفة من الوظائف القيادية والإدارة الأشرافية عن العمل يحل محله في مباشرة الواجبات والمسؤوليات وظيفة من يليه مباشرة في ترتيب الأقدمية ما لم تحدد السلطة المختصة من يحل محله، على أن يكون من ذات مستواه أو من المستوى الأدنى) ويلاحظ أن المشرع المصري في هذا النص لم يستخدم تسمية الوكالة وإنما استخدم الحلول مع العلم كما قلنا سياق المادة يفهم منه بأنه ينظم وكالة إدارية وليس حلول؛ لأن المشرع هنا لم يحدد الحال محل الأصيل بشكل دقيق كما تتطلب ذلك الأحكام الخاصة بالحلول.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية لشغل المناصب العليا بالوكالة

لبيان نوع العلاقة التي تربط شاغلي المناصب الإدارية العليا وكالة بالإدارة، نتوصل إلى الطبيعة القانونية للوكالة فيما إذا كانت حالة استثنائية مؤقتة أو دائمة وذلك من خلال بيان علاقة شاغلي المناصب الإدارية العليا وكالة بالإدارة كتكليف بخدمة عامة وأثر ذلك على تلك الطبيعة. وكذلك لبيان فيما إذا كان الموظف الوكيل متعاقداً أم معيناً وهل أن العلاقة التنظيمية التي تربطه بالإدارة غير العلاقة التي تربطه بالوظيفة الموكلة إليه القيام بمهامها؟ لتوضيح كل ذلك يقتضي تقسيم هذا المطلب لفرعين، نتناول في الأول علاقة شاغلي المناصب العليا وكالة بالإدارة تكليف بخدمة عامة، أما الثاني سنتناول فيه علاقة شاغلي المناصب العليا وكالة بالإدارة علاقة تنظيمية وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

علاقة شاغلي المناصب العليا وكالة بالإدارة تكليف بخدمة عامة

ذكرت القوانين الخدمة المدنية في معرض تعريفها للوكالة الإدارية بأنها تكليف وهذا ما أشار له أيضاً مجلس الدولة العراقي في إحدى فتاواه بأن الوكالة الإدارية هي تكليف وليس تعيين^(١). يجوز تكليف الموظف للقيام بأعمال وظيفة أخرى بالإضافة إلى عمله الأصلي أو بدونه سواء كان التكليف داخل المدينة التي فيها مقر عمله الأصلي أو خارجها وفقاً للشروط القانونية^(٢). ومن هذا يتضح جلياً أن التكليف في إطار الوكالة الإدارية له صفة التوقيت إذ إنه يمتد بامتداد المدة المحددة للوكالة الإدارية في القوانين والأنظمة وينتهي بانتهاء تلك المدة. ومن هذه المقدمة يتضح أن المراد بالتكليف هنا هو التكليف بالوكالة وهو النوع الآخر من أنواع التكليف والذي تتجه له الإدارة لإشغال المناصب الإدارية العليا الشاغرة بالموظفين الذين تتوفر فيهم الخبرة والمؤهلات المطلوبة لممارسة اختصاصات

(١) القرار الافتائي لمجلس الدولة العراقي، رقم (٣٠/٢٠٠٨)، في ٢٧ / ٢ / ٢٠٠٨، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٨.

(٢) المادة (١) من لائحة التكليف رقم (٥٩٦/١)، في ١٨/١/١٤٢٠هـ والصادر عن مجلس الخدمة المدنية السعودي.

تلك المناصب بشكل مميز وفعال^(١). وتسري على الموظف المكلف بالوكالة الواجبات وتمنح له حقوق مقابل اشغاله للمنصب الموكل له إدارته وتسري عليه بعد انتهاء تكليفه واجبات وظيفته الأصلية^(٢).

ويستشف من ذلك ان هناك اختلاف بين التكليف في الوكالة الإدارية عنه في التكليف للتعين إذ إن الأول مؤقت كما اشرنا لذلك أنفا يؤدي به المكلف خدمة عامة لدائرته سعياً منها لسد الثغرة التي يخلفها غياب أو انتهاء خدمة الموظف الأصلي، أما التكليف لغرض التعيين يكون الغرض منه تثبيت المواطن الذي تعينه الإدارة جبراً في الوظيفة ويكون فيها موظفاً عاماً دائماً لا سيما إذا كان من ذوي الاختصاصات النادرة الذين يفضلون العمل في القطاع الخاص^(٣). وهناك اختلاف أيضاً من ناحية انتهاء مدة بين التكليف لغرض الوكالة والتكليف لغرض التعيين ففي التكليف بالوكالة يعاد الموظف إلى وظيفته الأصلية ولا ينهي علاقته بالوظيفة، أما التكليف لغرض التعيين يكون بتعيين الموظف بشكل دائم في الوظيفة العامة وتنتهي وظيفته بإحدى حالات انتهاء الرابطة الوظيفية. وبشكل عام يتميز التكليف بالجبرية إذ إنه لا يرتكز على رضا الموظف وهنا يثار السؤال الآتي، هل يحق للموظف الذي يصدر قرار بتكليفه لإشغال أحد المناصب الإدارية العليا أن يرفض هذا التكليف أم لا يحق له؟ من خلال قراءة قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧ المنظم لحالة اشغال منصب المدير العام وكالة، لوحظ ورود عبارة (عند الاقتضاء) في سياق إعطاء الحق للوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، بتكليف أحد الموظفين ممن تتوافر فيهم الشروط المطلوبة حسب القرار أنفا بشغل منصب مدير عام وكالة^(٤) وهذه العبارة أي - عند الاقتضاء - تشير إلى الضرورة فعند الاقتضاء معناها عند الضرورة والضرورة كما هو معروفة حالة استثنائية تبيح للإدارة اتخاذ إجراءات استثنائية وكذلك تعني الضرورة في اللغة (الحاجة)^(٥). أما التكليف فيأتي بمعنى (الفرض) فيقال التكليف بالأمر

(١) د. محمود عبد علي الزبيدي، التنظيم القانوني للتكليف بالمناصب الإدارية والاعفاء منها، بحث منشور في مجلة

كلية الاسراء الجامعة للعلوم الاجتماعية والانسانية، المجلد الاول، العدد الاول، ٢٠١٩، ص ٣٢.

(٢) اياد عبد اللطيف سالم، المكلف مجبر والمعين مخير، مقال منشور على الموقع الالكتروني https://kitabab.com، تمت زيارة الموقع بتاريخ ١٧ / ١ / ٢٠٢٢.

(٣) سيفان ابراهيم ميخا، طرق اختيار الموظفين، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهريين، ٢٠٠٧، ص ٨٥.

(٤) البند اولاً من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧ النافذ.

(٥) مجموعة مؤلفين، المعجم الوسيط، الطبعة الرابعة، مكتبة الشروق الدولية، جمهورية مصر العربية، ٢٠٠٤، ص ٥٣٨؛ د. احمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، الطبعة الأولى، المجلد الثاني، عالم الكتب، القاهرة،

٢٠٠٨، ص ١٣٥٨.

ومعناه فرضه على من يستطيع أن يقوم به وكذلك معنى أمر التكليف أمر يصدره من يملك التكليف للإلزام بواجب^(١). ويرى الباحث أن المكلف هنا لا يحق له رفض التكليف. كما أن النظام السياسي في تلك الفترة التي صدر فيها القرار لا يترك مجال للموظف أن يرفض هذا التكليف.

إذن فالتكليف لتولي أحد المناصب الإدارية العليا يقدم خدمة عامة ويمنع تعطيل سير المرفق العام ويتماشى مع هدف الإدارة بتحقيق المصلحة العامة من سير مرافقها العامة بشكل دائم ومستمر. والتكليف بالوكالة الإدارية له إيجابيات وسلبيات، فمن إيجابياته أنه يساعد على شغل المناصب الإدارية العليا بشكل سريع لا يتطلب إجراءات صعبة كالإجراءات المتبعة في التعيين أصالة ففي العراق مثلاً يعين المدير العام أصالة من قبل مجلس الوزراء وقد يتخذ ذلك وقتاً بينما في الوكالة يكون التكليف من الوزير استناداً إلى قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧، وهنا يكون الطريق مختصر ولحين تعيين موظف أصيل. كما أن التكليف بالوكالة قد يعطي خبرة للموظف المكلف بإدارة أحد المناصب العليا ليكون مؤهلاً للتعيين بأحد المناصب الإدارية العليا أصالة. أما بالنسبة للسلبات التي تؤخذ على التكليف وكالة فإنه يجعل الموظف الوكيل في حالة قلق دائم من إنهاء وكالته من قبل الإدارة في أي وقت إذ يشعر بعدم الضمان خصوصاً وإن إجراءات الأعفاء يكون من قبل الوزير الذي كلفه. وكذلك التكليف بالوكالة يجعل الموظف الوكيل تحت ضغط المسؤولين الأعلى منه بحيث يلبي لهم ما يطلبون منه على أمل تثبيته أو وعده بمنصب مماثل^(٢). كما أن التكليف بالوكالة للمناصب الإدارية العليا يحفز على بتغيير شاغلي تلك المناصب الإدارية العليا ممن لا ينتمون للجهة التي تسيطر على وزارة ما^(٣).

خلاصة القول إن الموظف الذي يشغل أحد المناصب الإدارية العليا وكالة يكلف لمدة معينة تحددها القوانين والأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة لكون التكليف أداة استثنائية وهذا يوضح لنا بأن الوكالة ذات طبيعة وقتية وحالة استثنائية وإن العلاقة بين الموظف الوكيل وبين المنصب الذي يشغله تكون مؤقتة يعود بعد انتهاء هذا التكليف إلى وظيفته الأصلية.

(١) مجموعة مؤلفين، المعجم الوسيط، الطبعة الرابعة، مكتبة الشروق الدولية، جمهورية مصر العربية، ٢٠٠٤، ص ٧٩٥.

(٢) بدر مشاري الحماد، ظاهرة شغل الوظائف القيادية بالتكليف، مقال منشور في جريدة الانباء في الموقع الالكتروني [https:// www.alanba.com](https://www.alanba.com)، تمت زيارة الموقع بتاريخ ١٨ / ١ / ٢٠٢٢.

(٣) د. حسن الياسري، إنهاء الادارة بالوكالة بين الاطماع السياسية والامن الوظيفي (رؤية قانونية موضوعية)، مقال منشور على الموقع الالكتروني [https:// www.sotaliraq.com](https://www.sotaliraq.com)، تمت زيارة الموقع بتاريخ ٢٠/١/٢٠٢٢.

الفرع الثاني

علاقة شاغلي المناصب الإدارية العليا وكالة بالإدارة علاقة تنظيمية

نظرا لكثرة الانتقادات التي وجهت للنظريات التعاقدية سواء كان العقد في نطاق القانون الخاص أو القانون العام والتي كانت تنظم العلاقة بين الموظف والإدارة، أتفق الفقه والقضاء على الأخذ بالنظرية التنظيمية كنظرية حاكمة للعلاقة بين الموظف والإدارة وذلك نتيجة لاتساع نشاط الإدارة وعدم ملاءمة ذلك مع النظريات التعاقدية التي من شأنها ان تعرقل جهود الإدارة في تحقيق المصلحة العامة. ففي ظل النظرية التنظيمية تنظم علاقة الموظف بالإدارة بموجب نصوص القوانين والأنظمة وتحدد حقوق وواجبات الموظف سلفا وكل ما يتعلق بأحكام الوظيفة العامة^(١). وقد اخذت بالنظرية التنظيمية قوانين الخدمة المدنية كقانون التوظيف الفرنسي لعام ١٩٨٤ حيث اشار صراحة إلى أن العلاقة بين الموظف والإدارة هي علاقة تنظيمية لائحية^(٢). كذلك أخذ بها المشرع المصري بالنظرية التنظيمية بين الموظف والإدارة من خلال سريان قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية على جميع الموظفين^(٣)، والمشرع اللبناني في المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل الذي نص على خضوع الموظفين للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بالوظيفة العامة^(٤). وكذلك أخذ بها المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ حيث نص على سريان نظام الخدمة المدنية على جميع موظفي الدولة المدرجة اسمائهم ووظائفهم ودرجاتهم ورواتبهم في جدول تشكيلات الوظائف^(٥). اما المشرع اليمني فقد أشار إلى العلاقة التنظيمية بين الموظف والإدارة من خلال تعريفه للموظف العام حيث إنه ذكر المركز القانوني للموظف العام اليمني بأنه في مركز تنظيمي لائحي^(٦). أما بالنسبة للمشرع العراقي فلم يشر صراحة لطبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة في قانون الخدمة المدنية النافذ رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، إلا أن الفقه والقضاء العراقيين أكدوا على أن العلاقة بين الموظف والإدارة، علاقة تنظيمية^(٧).

- (١) د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، بدون طبعة، منشورات الاكاديمية العربية، الدنمارك، ٢٠٠٨، ص ١١٢.
- (٢) المادة (٤) من قانون حقوق وواجبات الموظفين الفرنسي لسنة ١٩٨٣.
- (٣) المادة (١) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.
- (٤) المادة (٢) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل.
- (٥) المادة (٣) من نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.
- (٦) المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية اليمني رقم ١٩ لسنة ١٩٩١ والمادة (٢) من لائحته التنفيذية.
- (٧) د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص ١١٣، قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق، رقم (١٨٦/قضاء موظفين-تميز/٢٠١٦)، في ٢٥/١/٢٠١٨، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨.

وان أأخذ بالنظرية التنظيمية لتحكم العلاقة بين الموظف والإدارة يرتب النتائج الآتية:

أولاً- القرارات الإدارية تصدرها الإدارة:

فلن يكون هناك اي دخل لإرادة الأفراد في ذلك وتتفرد الإدارة وحدها بإصدار القرارات الإدارية كالنقل والعزل والترفيعات والعلاوات وغيرها^(١).

ثانياً- تعديل القوانين والأنظمة (اللوائح):

تعديل القوانين والأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة مع ما تقتضيه المصلحة العامة من دون أن يكون للموظف الحق بالقول بأن القانون أو النظام السابقين يحققان له امتيازات أكثر، ويسري هذا التعديل بشكل مباشر من دون أن يرتد للماضي حفاظاً على الحقوق المكتسبة للموظف والمراكز القانونية للموظفين^(٢). وقد نصت على ذلك المادة (٢) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ التي جاء فيها (دون ان يكون لهم أي حق مكتسب في الاستفادة من الاحكام السابقة).

ثالثاً- حظر الاتفاق على ما يخالف القوانين والأنظمة (اللوائح):

بما أن العلاقة بين الموظف والإدارة تستمد وجودها من النصوص القانونية، فلا يجوز للإدارة مخالفة تلك النصوص أو الاتفاق على ما يخالفها مع الموظف ومثال ذلك عدم جواز تعيين الموظف في درجة أقل من درجته التي يستحقها والتي حددها القانون^(٣).

رابعاً- تنظيم الاستقالة:

فلا يجوز للموظف الذي يرغب في الاستقالة ويقدم طلب للإدارة أن يمتنع عن أداء أعمال وظيفته بمجرد تقديمه لطلب الاستقالة وإنما يجب عليه مواصلة عمله الوظيفي لحين البت بطلب الاستقالة من قبل الإدارة بالرفض أو القبول^(٤).

(١) د. انور احمد رسلان، الوظيفة العامة، بدون طبعة، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، بدون مكان نشر، بدون تاريخ نشر، ص ١١٦.

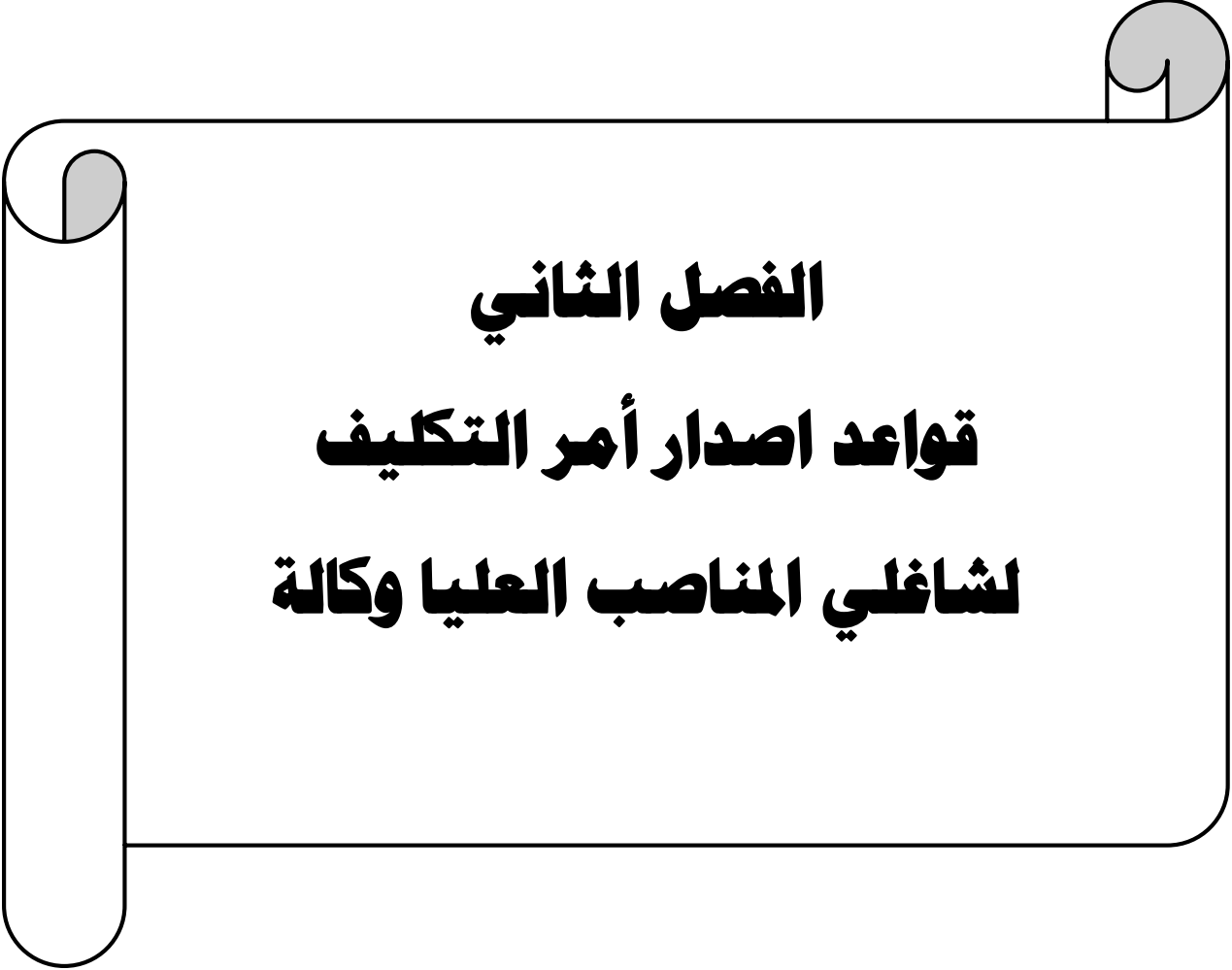
(٢) د. محمد عبد العال السناري، نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري (دراسة مقارنة)، بدون طبعة، بدون دار للنشر، بدون مكان للنشر، بدون سنة للنشر، ص ٦٦ وما بعدها.

(٣) د. انور احمد رسلان، مصدر سابق، ص ١١٩.

(٤) الفقرة (٢) من المادة (٣٥) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٠٠، في ١٩٦٠/٢/٦، الفقرة (١) من المادة (٦٤) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢)

فالموظف الذي يتولى أحد المناصب الإدارية العليا وكالة هو بالأصل موظف تربطه علاقة تنظيمية بالإدارة. كما ان الوكالة الإدارية التي تنظمها نصوص القوانين والأنظمة تجعل الوكيل يرتبط بالإدارة بعلاقة تنظيمية تحكمها النصوص القانونية إذ إن الوكيل يصدر به قرار إداري من جهة مختصة وفاقا لأحكام تتضمنها النصوص القانونية تحدد شروط الوكيل و كيفية تكليفه وحقوقه وواجباته ومدة وكالته ونطاق تلك الوكالة ففي كلا الحالتين يكون الموظف الوكيل في علاقة تنظيمية فمن جهة الوكالة قلنا أنها تنظمها النصوص القانونية ومن جهة انتهاء الوكالة الإدارية فيعود بعدها الموظف إلى وظيفته الأصلية التي هو أصلا مرتبط من خلالها برابطة تنظيمية مع الإدارة. وخلاصة القول أن الوكيل موظف مرتبط بالإدارة بموجب قوانين وأنظمة تحكم وضعه في اثناء شغله لأحد المناصب الإدارية العليا وكالة.

لسنة ١٩٥٩ المعدل، الفقرة (ج) من المادة (١٢٠) من قانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١، الفقرة (ب) من المادة (١٦٨) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المعدل.



الفصل الثاني
قواعد اصدار أمر التكليف
لشاغلي المناصب العليا وكالة

الفصل الثاني

قواعد اصدار أمر التكليف لشاغلي المناصب العليا وكالة

لا تشغل المناصب الإدارية العليا وكالة من دون وجود قواعد تحكمها وتنظمها وهذا من البديهيات، إذ لا بد من قواعد تتضمنها القوانين والأنظمة المختصة بالخدمة المدنية. فعلى الصعيد الشخصي لشاغلي تلك المناصب وكالة فلا يمكن تكليفهم بشكل جزافي من قبل الإدارة وإنما لا بد من توافر شروط يتطلبها القانون. وهذه الشروط بدورها تقسم إلى شروط عامة متفق عليها في قوانين وانظمة الخدمة المدنية في العراق والدول المقارنة وهذه الشروط يجب أن تستمر مع الموظف العام لحين انتهاء علاقته بالوظيفة العامة ومؤكد هذه الشروط يجب بقاء شاغلي المناصب الإدارية العليا بالوكالة متمتعين بها. أما القسم الآخر من الشروط الشخصية فهي الشروط الخاصة المطلوب توافرها في المكلفين لشغل المناصب الإدارية العليا وكالة، وإلى جانب تلك الشروط بقسميها عامة وخاصة، توجد شروط موضوعية أيضاً توافرها واجب كي يكون شغل المناصب المشار لها آنفاً بالوكالة صحيحاً وموافقاً للقانون، وعند توافر مجموع هذه الشروط تصدر الجهة الإدارية المختصة قرارها الإداري القاضي بتكليف الموظفين لإدارة المناصب الإدارية العليا وكالة. ولغرض بيان كل ما تقدم سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول شروط التكليف لشغل المناصب العليا وكالة، أما المبحث الثاني فيكون مخصص للحديث عن الجهة المختصة بتكليف شاغلي المناصب العليا وكالة:

المبحث الأول

شروط التكليف لشغل المناصب العليا وكالة

لقد سبق القول بأن هناك شروط واجب توافرها في الموظف الوكيل وهي شروط شخصية تتعلق بشاغلي المناصب الإدارية العليا وكالة وشروط موضوعية تتعلق بموضوع الوكالة وتنقسم الشروط الشخصية بدورها إلى عامة تتضمن الجنسية والسن القانوني والصلاحيات الأدبية واللياقة الصحية والمؤهل العلمي وشروط شخصية خاصة تنظم بحسب القوانين والأنظمة المتعلقة بالخدمة المدنية والتي تنظم أحكام الوكالة الإدارية بخصوص المناصب الإدارية العليا والتي سنفصلها في هذا المبحث بعد تقسيمه إلى مطلبين نتناول في الأول الشروط الشخصية ونتناول في الثاني الشروط الموضوعية وعلى الشكل الآتي:

المطلب الأول

الشروط الشخصية لشاغلي المناصب العليا وكالة

وبعد الحديث عنها بأنها تكون على نوعين، شروط شخصية العامة والمتمثلة بالجنسية وغيرها وشروط الشخصية خاصة، ونبين هذه الشروط من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

الشروط الشخصية العامة لشاغلي المناصب العليا وكالة

ونستعرض بالشرح تلك الشروط وحسب ما نصت عليها قوانين الخدمة المدنية في العراق المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية النافذ رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، والقوانين الأخرى، وقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل المتعلقة بهذه الشروط وكذلك ما نصت عليه قوانين وأنظمة الدول المقارنة محل الدراسة وذلك من خلال النقاط الآتية:

أولاً: الجنسية

تعرف الجنسية بأنها (علاقة قانونية وسياسية واجتماعية ومعنوية بين الشخص والدولة ويترتب عليها حقوق والتزامات متبادلة)^(١). وهي من الشروط العامة المتفق عليها بين جميع قوانين الخدمة المدنية كشرط لتولي الوظائف العامة. وفي العراق نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على أن العراقي هو

(١) د. عباس العبودي، شرح أحكام قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦، بدون طبعة، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٥، ص ٣٩.

من ولد لأب أو لأم عراقية وأنها حق لكل عراقي وأساساً لمواطنته^(١). وترك تفصيل ما يتعلق بالجنسية العراقية إلى القانون وبالفعل تم إصدار قانون الجنسية العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ لينظم أحكام الجنسية العراقية. فالجنسية اولى الشروط لتولي الوظيفة العامة لأول مرة في العراق إذ أوجب ذلك قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، إلا أن المشرع العراقي لم يكتف بالعراقي فقط وإنما منح حق الحصول على الوظيفة العامة للمتجنس بالجنسية العراقي ووضع قيد زمني على توليه للوظيفة العامة في العراق ويتمثل هذا القيد بوجود مضي مدة خمس سنوات على تجنيسه كي يكون بإمكانه الحصول على الوظيفة العامة في العراق^(٢). وقيد الخمس سنوات الذي اشترطه المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية النافذ ورد عليه استثناء في قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٥٣٦ لسنة ١٩٧٤ يبين عدم إلتزامه بذلك القيد المذكور آنفاً حيث تم اعطاء الحق للأجنبي الذي يكسب الجنسية العراقية في التوظيف ابتداء من تأريخ اكتسابه الجنسية العراقية^(٣). وبالمقابل حرم المشرع العراقي الذي يتزوج من أجنبية من الحصول على وظيفة عامة في العراق ومن كان موظفاً عاماً فلا يجوز له البقاء في وظيفته بإستثناء العراقي الذي يتزوج من امرأة عربية من أبوين عربيين وكذلك المرأة التي تحمل جنسية إحدى الاقطار العربية وتحرم أيضاً المرأة العراقية التي تتزوج بأجنبي من الخدمة في دوائر الدولة^(٤).

أما بالنسبة للعراق المتمتع بأكثر من جنسية فيجوز له التعيين في الوظائف العامة إذ لا يوجد في الشروط المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية العراقي النافذ ما يمنع ذلك، كما أن الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥) اجاز للعراقي في المادة (١٨/ رابعاً) تعدد الجنسية بالإضافة إلى ان الدستور العراقي نص في المادة (١٤) منه على أن العراقيون متساوون أما القانون حيث وردت كلمة (العراقيون) مطلقة ولم تميز بين عراقي لديه جنسية واحدة وبين متعدد الجنسيات^(٥).

(١) الفقرتان (اولاً وثانياً) من المادة (١٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) الفقرة (اولاً) من المادة (٧) من قانون الخدمة المدنية العراقي النافذ رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٣) الفقرة (اولاً) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٥٣٦) لسنة ١٩٧٤، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد ٢٣٥٦، في ٢٢/٥/١٩٧٤.

(٤) قرارات مجلس قيادة الثورة رقم (١٩٧) لسنة ١٩٦٨ المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ١٦٢٦، في ٢٢/٩/١٩٦٨، وقرار رقم (٨٣٧) لسنة ١٩٧١ المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٢٠١٢، في ١٩/٦/١٩٧١، قرار رقم (١٥٠) لسنة ١٩٨٠، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٢٧٥٧، في ١٨/٢/١٩٨٠.

(٥) دعاء ابراهيم زهراو، التنظيم القانوني لحق متعددي الجنسية في تولي المنصب السيادي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة ميسان، ٢٠١٨، ص ٣٤.

إلا أنه لا يجوز لمتعددي الجنسية أن يتولوا مناصب سيادية وامنية رفيعة إلا إذا تخلوا عن أي جنسية مكتسبة وهذا القيد وارد في نفس البند (رابعاً) من المادة (١٨) من الدستور العراقي النافذ. والسؤال الذي يطرح هل يجوز للموظفين الذين لديهم أكثر من جنسية شغل المناصب السيادية والأمنية الرفيعة وكالة؟ الجواب يرى الباحث عدم جواز شغلها وكالة؛ وذلك لأن النص الدستوري أورد منعاً عاماً ولم يميز بين من يتولى تلك المناصب وكالة أو اصالة وعمومية هذا المنع كذلك وردت في قانون الجنسية العراقي النافذ رقم (٢٦ لعام ٢٠٠٦) في المادة (٩/رابعاً) منه الا إذا تخلى عن اي جنسية أخرى مكتسبة.

أما في الدول المقارنة فقد نص المشرع اللبناني في المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل على شرط الجنسية وضرورة أن يكون المتقدم لشغل الوظيفة العامة لبنانياً منذ عشر سنوات على الأقل^(١). وهذا يعني أن المتقدم أما أن يكون لبنانياً أو متجنس قد حصل على الجنسية اللبنانية ومضى على تجنسه مدة عشر سنوات إذ إن الدستور اللبناني قبل المرسوم المذكور أنفاً كفل لكل لبناني الحق بتولي الوظائف العامة من دون تمييز بين أحد وآخر الا من حيث الجدارة والاستحقاق^(٢). وفي الأردن نص المشرع في نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ على شرط الجنسية لتولي الوظائف العامة وحصرها بالمواطن الأردني فاشتراط فيمن يتقدم لشغل أي وظيفة ان يكون أردنياً ولم يشر إلى شمول المتجنس بالجنسية الأردنية عكس المشرعين العراقي واللبناني^(٣).

كما نص على هذا الشرط المشرع اليمني في قانون الخدمة المدنية رقم (١٩) لسنة ١٩٩١ إذ اشترط بالمرشح للتعيين بالوظيفة العامة ان يكون يمينياً^(٤). دون أن يشير لجواز شغل الوظيفة من قبل المتجنس بالجنسية اليمنية كما فعل المشرع الأردني. وإن اشترط هذا الشرط المهم في تولي الوظائف العامة في العراق والدول المقارنة له ما يبرره، فالدولة تبغي المحافظة على اسرار المهنة ولذلك تجد أن ابن البلد هو الأحرص على ذلك من الأجنبي^(٥). ومن ناحية الأداء في العمل الوظيفي يحرص مواطن

(١) الفقرة (أ) من المادة (٤) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل والخاص بنظام الموظفين اللبنانيين.

(٢) المادة (١٢) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

(٣) الفقرة (أ) من المادة (٤٤) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٤) الفقرة (أ) من المادة (٢٢) من قانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

(٥) مصطفى أحمد ياسين، الاستثناءات على مبدأ المساواة أمام الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية في لبنان، ٢٠١٣، ص ٢٦.

الدولة على تقديم أفضل ما لديه عند أداء أعماله الوظيفية سعياً منه لتطوير عمل الإدارة كما أن تعيين ابناء البلد يساهم في تقليل البطالة بين المواطنين فبدلاً من إعطاء الفرص الوظيفية للأجنبي تكون من نصيب المواطن حيث إن توافر العمل الوظيفي للمواطنين وكفالاته يعد مبدأ دستورياً^(١).

ثانياً: السن القانوني

لشروط السن القانوني أهمية كبيرة فلا بد أن يكون الشخص الذي يتقدم لطلب التعيين في الوظيفة العامة بالغاً لسن معين من عمره كي يتمتع بالنضوج اللازم لتحمل واجبات الوظيفة التي تحددها القوانين والأنظمة ويدرك ما له وما عليه وذلك؛ لأن الصغير لا يستطيع تحمل اعباء الوظيفة العامة. كما ان بلوغ الشخص سناً كبيراً جداً يفقد هذا الشرط أهميته فكبر السن بهذه الشاكلة يجعل الموظف غير قادر على أداء أعماله في الوظيفة. وعليه فإن القوانين والأنظمة في العراق والدول المقارنة وضعت سناً معيناً وجعلت بلوغه شرطاً للدخول في الوظيفة العامة. وفي العراق اشترط المشرع في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل بمن يتقدم للتعين في الوظيفة أن يكون قد أكمل سن الثامن عشر من العمر واستثنى المشرع العراقي الممرضات حيث أجاز تعيينهن في حالة أكمالهن سن السادسة عشر من العمر^(٢). ويلاحظ أن المشرع العراقي قد حدد الحد الأدنى من سن البلوغ لتولي الوظيفة العامة، بينما ترك الحد الأعلى دون تحديد إلا أن عدم تحديده للحد الأعلى لا يعني أن تمتنع الإدارة عن تعيين من لم يبلغ حد سن التقاعد^(٣). أما على مستوى القوانين الخاصة لم يلتزم المشرع في السن القانوني المنصوص عليه في قانون الخدمة المدنية العراقي النافذ وإنما وضع سناً مختلفاً كي يكون شرطاً للتعين في بعض الوظائف نظراً لأهميتها وحساسيتها وما تحتاج له من خبرة ودراسة إذ اشترط فيمن يعين بوظيفة مستشار في مجلس الدولة العراقي أن لا يزيد عمره على (٥٥) سنة^(٤). وفي وظيفة مستشار مساعد أن لا يزيد عمره على (٥٠) سنة^(٥). دون تحديد للحد الأدنى كما اشترط المشرع

(١) المحاضر الثالثة من مجموعة محاضرات القاها استاذنا الدكتور عامر زغير محيسن على طلبة الدراسات العليا في كلية القانون، جامعة ميسان، للعام الدراسي ٢٠٢٠ - ٢٠٢١.

(٢) الفقرة (٢) من المادة (٧) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٣) د. مصدق عادل طالب، الوسيط في الخدمة المدنية، بدون طبعة، الجزء الاول، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٥، ص ٨٦.

(٤) الفقرة ثانياً من المادة (٢٠) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

(٥) الفقرة ثانياً من المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

فيمن يعين سفير ان لا يقل عمره عن (٣٥) سنة دون تحديد للحد الأعلى^(١).

أما في قوانين وانظمة الدول المقارنة، فقد اشترط المشرع اللبناني في المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ والخاص بنظام الموظفين اللبنانيين، بالمتقدم للتعين في الوظيفة ان يكون متما لسن العشرين من العمر كحد أدنى أما الحد الاعلى فقد حدده المشرع اللبناني بأن لا يتجاوز الـ(٣٥) من العمر إذا كان المرشح للوظيفة يروم التعيين في إحدى الوظائف في الفئة الخامسة أو الرابعة. أما إذا كان طالب الوظيفة في فئة أخرى أو وظيفة فنية من أي فئة كانت فيجب أن لا يقل الفرق بين سنه وسن التقاعد المحدد لهذه الوظيفة عن المدة الدنيا لاستحقاق معاش تقاعدي^(٢).

وفي الأردن نص نظام الخدمة المدنية النافذ رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠، على شرط السن المعين للحصول على التعيين في الوظيفة العامة فأوجب بمن يتقدم للتعين أن يكون قد أكمل الثامنة عشرة من عمره كحد أدنى أما الحد الأعلى فقد حدده بعدم زيادة عمر المتقدم على (٤٨) سنة أو على السن الذي يحدده مجلس الوزراء على أن لا يزيد على (٤٥) سنة^(٣). أما في اليمن فقد حدد السن القانوني المؤهل لدخول الوظيفة العامة واشترط بأن يكون لا يقل عن ثمانية عشرة سنة وأجاز لمن كان عمره ست عشرة سنة التعيين في الوظائف والمهن التي يتطلب شغلها إعدادا خاصا في معاهد أو مراكز تدريب وفي مواقع العمل التي تحددها الوزارة^(٤).

وتتعرف الإدارة على بلوغ المتقدم للوظيفة للسن القانوني من خلال ما يبرزه من وثائق رسمية يثبت تولده ومن هذه الوثائق شهادة الميلاد أو هوية الاحوال المدنية^(٥). وفي حالة عدم معرفة تولده يعد اليوم الأول من شهر كانون الثاني من السنة التي تولد فيها، هو اليوم الذي يعول عليه في حساب السن القانوني المؤهل لدخول الوظيفة^(٦). وقد أخذ بهذه الطريقة الأخيرة المشرع الأردني ولم يأخذ به المشرعين العراقي واللبناني واليمني.

(١) المادة (٩) من قانون الخدمة الخارجية العراقي (٤٥) لسنة ٢٠٠٨، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٠٩٧، في ١٧/١١/٢٠٠٨.

(٢) الفقرات (أ، ب، ج) من المادة (٤) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل.

(٣) الفقرتان (ب، ج) من المادة (٤٤) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٤) الفقرة (أ) من المادة (٢٢) من قانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

(٥) د. انور احمد رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، بدون طبعة، مكتبة النهضة العربية، شارع عبد الخالق ثروت، ١٩٨٣، ص ١٠١.

(٦) الفقرة (ب) من المادة (٤٤) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

ثالثاً: اللياقة الصحية:

يشترط كذلك لشغل الوظيفة العامة أن يكون المتقدم لها سالماً من الناحيتين البدنية والعقلية، وقد عرف المشرع العراقي في نظام اللياقة الصحية العراقي رقم (٥) لسنة (١٩٩٢) اللياقة الصحية بأنها (القابلية البدنية والعقلية والنفسية التي يجب توافرها في الشخص ليكون لائقاً للخدمة في دوائر الدولة والقطاع العام...) (١). وقد نظم هذا النظام الأحكام المتعلقة بتقارير اللجان الطبية التي تمنح للمتقدم لشغل الوظيفة العامة. وقد أشرت المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية النافذ بأن يكون المتقدم للوظيفة العامة ناجحاً في الفحص الطبي وسالماً من الأمراض المعدية ومن الأمراض والعيات الجسمية والعقلية التي تمنعه من القيام بالوظيفة المعين لها بموجب قرار صادر عن السلطات الطبية المختصة (٢). وقد بين نظام اللياقة الصحية المذكور أنفاً في نصوصه آلية تشكيل اللجان الطبية والطعن فيها وكل ما يتعلق بعملها (٣).

ويلاحظ أن المشرع العراقي اشترط خلو المرشح من الأمراض والعيات التي تمنعه من القيام بممارسة أعمال وظيفته ومعنى ذلك أن الأمراض التي لا تمنعه ولا تقف عائقاً أمام ممارسته لأعماله الوظيفية لأنها غير مشمولة بهذا الشرط. أما بالنسبة إلى الدول المقارنة، فإن المشرع اللبناني نص على شرط اللياقة الصحية في المرسوم الاشتراعي الخاص بنظام الموظفين اللبنانيين رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل فأشترط فيمن يرشح للتعين في الوظيفة العامة أن يبرز لإدارة شهادة صادرة عن لجنة طبية رسمية تؤكد سلامته من الأمراض والعيات التي تفرض عليه استحالة القيام باعباء الوظيفة (٤). ويلاحظ أن المشرع اللبناني قد ذهب إلى ما ذهب إليه المشرع العراقي بخصوص القابلية وعدم القابلية على القيام بالواجبات الوظيفية إذ يفهم من المشرع اللبناني بأنه قصد فقط الأمراض والعيات التي تعيق القيام بالمهام الوظيفية وأما خلاف ذلك فلا يشكل عائقاً لشغل الوظيفة العامة مادام لديه القدرة على ممارسة أعمال الوظيفة. ونص على هذا الشرط المشرع

(١) المادة (١) من نظام اللياقة الصحية العراقي رقم (٥) لسنة (١٩٩٢)، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٣٩٦، في ١٩٩٢/٣/٩.

(٢) الفقرة (٣) من المادة (٧) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٣) المواد (٢، ٣، ٤، ٥، ٦، ٧) من نظام اللياقة الصحية العراقي رقم (٥) لسنة (١٩٩٢).

(٤) الفقرة (د) من المادة (٤) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل.

الأردني في نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ واشترط فيمن يتقدم للوظيفة العامة أن يكون لديه تقرير طبي صادر من مرجع طبي مختص يثبت سلامته من الأمراض التي تمنعه من القيام بواجبات الوظيفة التي سيتعين بها^(١).

أما المشرع اليمني فقد نص على شرط اللياقة الصحية واشترط بالمتقدم للوظيفة أن يكون متمتعاً باللياقة الصحية المطلوبة للوظيفة^(٢). من دون أن يفصل هذا الشرط على غرار قوانين الدول المشار لها آنفا فلم يشير إلى الأمراض المعدية والأمراض الأخرى والعاهات وضرورة قيام الشخص المتقدم للوظيفة بتقديم تقرير طبي من جهة مختصة، ولكن بالرجوع إلى اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١ نجد إن المشرع اليمني قد نص على التفصيل الذي اشرنا إليه آنفا وأكد على ضرورة توافر شرط تقديم شهادة طبية من جهة رسمية تثبت لياقته الصحية المطلوبة للتعيين^(٣).

وشرط اللياقة الصحية ليس شرطاً مطلوباً على مستوى واحد في جميع الوظائف، فهناك وظائف تتطلب جهد عضلي وتحتاج قوة جسمانية وهناك وظائف لا تتطلب ذلك وبعضها يتطلب قوة بصر^(٤)، وبعضها لا يتطلب قوة بصر كما هو الحال في جواز تعيين فاقد البصر أو من يعانون من ضعف في بصرهم التدريس في المعاهد والمدارس بشرط أن يكونوا حاصلين على شهادة جامعية أولية^(٥).

رابعاً: الصلاحية الأدبية:

يمثل الموظف واجهة الوظيفة العامة فهو الأمين على أسرارها ومصالح الأفراد وهذا الشيء يفرض على الدولة أن تقوم بتعيين من يحافظ على الوظيفة ومن يؤتمن على مصالح الناس التي توفرها الإدارة كما وأن استقامة الموظف تعكس هيبة دوائر الدولة ولا يتحقق هذا الهدف إلا باختيار من يتمتع بصلاحية أدبية تتجسد بحسن السيرة والسلوك وعدم المحكومية والفصل والعزل من الوظيفة

(١) المادة (٩) من النظام رقم (٦) لسنة ٢٠٢٢ المعدل لنظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠

(٢) الفقرة (أ) من المادة (٢٢) من قانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة (١٩٩١).

(٣) الفقرة (٤) من المادة (٣٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

(٤) د. انور احمد رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مصدر سابق، ص ١٠٣.

(٥) المادة (٨) من نظام الخدمة اللياقة الصحية العراقي رقم (٥) لسنة ١٩٩٢.

العامة. وقد نص المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية النافذ على الصلاحية الأدبية فأشترط فيمن يتقدم للتعين أن يكون حسن الأخلاق^(١). وحسن الخلق يتطلب أن يتمتع الإنسان بسيرة وسلوك حسن التي هي بدورها تمثل مجموعة الصفات الحميدة التي يتمتع بها الإنسان فيشيع عنه ذلك ويكون موضعاً للثقة بين الناس^(٢). وشرط حسن الأخلاق شرط مرن وتحتاج الإدارة لمعيار معين كي يتم معرفة بأن هذا الشخص المترشح للوظيفة حسن الأخلاق أم لا، وقد ربط المشرع العراقي شرط حسن الأخلاق بعدم المحكومية بجناية غير سياسية أو جنحة مخلة بالشرف^(٣)، وغاية المشرع العراقي هي ابعاد سيء السمعة عن الوظيفة وتعيين اشخاص مشهود لهم بالأخلاق الحسنة والسلوك السوي من أجل الحفاظ على هيبة وكرامة الوظيفة^(٤). وقد عدد المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية النافذ الجرائم المخلة بالشرف على سبيل المثال لا الحصر وهذه الجرائم هي التزوير والسرقه والاختلاس والاحتيال ويفهم من اتجاه المشرع العراقي، بأن المحكوم بجريمة غير مخلة بالشرف يمكن تعيينه في الوظيفة. وكان المشرع العراقي سابقاً يشترط تقديم شهادة عدم المحكومية إلا أنه عاد وألغى هذا الشرط واكتفى بتقديم تعهد بعدم المحكومية^(٥). وشرط عدم المحكومية يتضمن شرط حسن الأخلاق. أما الدول محل المقارنة، فقد نص المشرع اللبناني على شرط عدم المحكومية حيث اشترط على المتقدم للتعين في الوظيفة العامة أن يبرز نسخة من سجله العدلي مثبت فيها أنه متمتع بحقوقه المدنية وغير محكوم عليه بجناية أو محاولة ارتكاب جنائية من أي نوع كانت أو جنحة شائنة (مخلة بالشرف) أو محاولة ارتكاب جنحة شائنة وقد عدد المشرع اللبناني الجرح الشائنة بالجرائم الآتية (السرقه، سوء الأئتمان، الشيك بدون مؤونة، الاختلاس والرشوة، الاغتصاب، التهويل، التزوير، استعمال التزوير، الشهادة الكاذبة، اليمين الكاذبة، الجرائم المخلة بالأخلاق المنصوص عليها في الباب السابع من قانون العقوبات، والجرائم المتعلقة بزراعة المواد المخدرة أو الاتجار بها) وتطبق هذه الأحكام على الاشخاص الذين أعيد لهم اعتبارهم أو

(١) الفقرة (٤) من المادة (٧) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

(٢) د. صادق محمد علي، أزهر منهل موسى، الرقابة القضائية على شروط التعيين في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الاول، السنة ١٣، ٢٠٢١، ص ١٨٤.

(٣) الفقرة (٤) من المادة (٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

(٤) د. صادق محمد علي، أزهر منهل، مصدر سابق، ص ١٨٥.

(٥) الفقرتان (اولاً وثانياً) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٧٣٠) لسنة ١٩٧٩، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٢٧٤٨، في ٣١/١٢/١٩٧٩.

استفادوا من العفو^(١). ويلاحظ بان المشرع اللبناني لم يشر إلى شرط حسن الأخلاق إذ أن عدم المحكومية والتمتع بالحقوق المدنية في حال توافرها فأن المرشح للوظيفة يكون قد استوفى شرط حسن السيرة والسلوك الدالين على حسن الخلق. وإن عدم المحكومية التي نص عليها المشرع اللبناني لم يحصرها بالجرائم التي ارتكبت وإنما شمل محاولة الارتكاب في جرائم الجنايات بغض النظر عن نوع تلك الجناية وهذا ينطبق على الجرح وبهذا نرى بأن المشرع اللبناني كان أكثر تفصيلاً وشمولاً من المشرع العراقي بخصوص الجرائم المخلة بالشرف أو كما يسمها شائنة فضلاً عن أن المشرع اللبناني ادخل مزيداً من الجرائم لم يتطرق لها المشرع العراقي في هذا الشرط المنصوص عليه في قانون الخدمة المدنية العراقي النافذ. وكذلك يلاحظ بأن المشرع اللبناني شدد على المتقدم للوظيفة ممن ارتكب أو حاول ارتكاب الجرائم المذكورة آنفاً حتى في حالة شموله بعفو أو رد الاعتبار له فلا يمكنه الحصول على الوظيفة. إلا ان هذا التشدد دفع أحد فقهاء القانون الإداري في لبنان إلى القول بان مثل هذا الشرط يتعارض مع الاتجاه السائد في مختلف بلدان العالم حيث يتم الحرص على مساعدة مرتكب الجريمة والسعي لدمجه بالمجتمع وعدم التضييق عليه ودفعه إلى اليأس والقنوط إذ إن محاصرته بذلك وعدم توظيفه سيجعله محترفاً للجريمة بدلاً عن الوظيفة^(٢). أما في الأردن فقد اشترط المشرع في نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ فيمن يريد الدخول للوظيفة عدم المحكومية بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة والأخلاق والآداب العامة^(٣). وقد بين الدليل الاسترشادي لمنح شهادة عدم المحكومية من قبل رؤساء المحاكم في الأردن الجرائم المخلة بالشرف في البند الثاني منه^(٤). أما المشرع اليمني فقد نص على هذا الشرط في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (١٩) لسنة ١٩٩١ إذ اشترط على المتقدم للوظيفة بأن لا يكون قد حكم عليه بعقوبة تقيد الحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الامانة كالرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير والتلاعب بالمال العام والشهادة الكاذبة وغيرها ما لم يكن قد رد إليه اعتباره^(٥). ويلاحظ بأن المشرع اليمني

(١) الفقرة (هـ) من المادة (٤) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل.

(٢) عبد اللطيف قطيش، مصدر سابق، ص ٢٤.

(٣) الفقرة (هـ) من المادة (٤٤) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٤) الدليل الارشادي لمنح شهادة عدم المحكومية من رؤساء المحاكم في الأردن والصادر عن المجلس القضائي الأردني، منشور على الموقع الالكتروني <http://www.jc.jo> تمت زيارة الموقع بتاريخ ٢٥ / ٢ / ٢٠٢٢.

(٥) الفقرة (٧) من المادة (٣٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

أعطى فرصة لمن حكم عليه بالجرائم المذكور آنفاً في اللائحة ورد إليه اعتباره وحقه في الحصول على الوظيفة العامة عكس ما رأيناه في منهج المشرع اللبناني بخصوص هذه الجزئية. كما أن المشرع اليمني أورد كلمة (غيرها) في معرض تعداده للجرائم المخلة بالشرف بمعنى أنه عدد تلك الجرائم على سبيل المثال لا الحصر وترك الباب مفتوحاً لشمول أي جريمة يعتبرها القضاء المختص مخلة بالشرف وفاقاً لتقديراته.

وكذلك يشترط فيمن يتقدم للتعيين في الوظيفة العامة أن لا يكون صادراً بحقه حكم من محكمة تأديبية أو معزولاً من الوظيفة وقد أخذ بشرط عدم المحكومية بحكم تأديبي المشرع اليمني إلا إذا مضى على هذا الحكم ثلاث سنوات^(١). فبعد هذه المدة لا يؤثر الحكم التأديبي على المتقدم للوظيفة. أما عن مسألة أن لا يكون المتقدم للوظيفة معزولاً من الخدمة الوظيفية فإن هذا الشرط وإن لم ينص عليه المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية النافذ إلا أنه شرط مطلوب ويمكن معرفته من خلال الرجوع لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل^(٢). حيث ان من يعزل من الوظيفة طبقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل فإنه يعدم وظيفياً ولا يمكن قبول تعيينه في أي دائرة من دوائر الدولة وفاقاً للشروط التي حددها قانون الانضباط المذكور آنفاً.

خامساً: المؤهل العلمي

يشترط للتعيين في الوظيفة العامة حصول المتقدم لها على مؤهل علمي ويختلف هذا المؤهل بحسب الوظائف وفتاتها فهناك وظائف تحتاج للشهادة الجامعية الأولية أو الماجستير أو الدكتوراه تضمن توافر الكفاءة والجدارة للقيام بمهام الوظيفة العامة^(٣). فقد نص المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية النافذ على هذا الشرط وأوجب على المتقدم للتعيين أن يكون حاصلاً على شهادة دراسية معترف بها^(٤)، من دون أن يحدد مستوى هذه الشهادة وعليه يكون الحد الأدنى للشهادة هي

(١) الفقرة (٧) من المادة (٣٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

(٢) الفقرة (٨) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٣) مصطفى سالم مصطفى، المساواة ودورها في تولي الوظائف العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٤، ص ١٠٧.

(٤) الفقرة (٥) من المادة (٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

شهادة الابتدائية. إلا أن المادة (٩) من قانون الخدمة المدنية النافذ منعت تعيين خريجي الابتدائية من التعيين في الوظائف الواردة في قانون الملاك.

أما بالنسبة لإصحاب المناصب الإدارية العليا فقد اشترطت القوانين الخاصة مؤهلاً علمياً خاصاً كما هو الحال في منصب رئيس الجامعة، إذ يشترط ان يكون حاصلًا على شهادة الدكتوراه وبمرتبة استاذ^(١). وكذلك ما اشترطه قانون وزارة التربية النافذ فيمن يرشح لشغل منصب مدير عام بأن يكون حاصلًا على شهادة جامعية أولية ومؤهل تربوي وخدمة لا تقل عن (١٥) سنة^(٢).

أما في الدولة المقارنة فقد أخذت بهذا الشرط، فقد تطلب المشرع اللبناني بمن يتقدم للوظيفة العامة ان يكون حاصلًا على الشهادات والمؤهلات العلمية التي تتطلبها الوظيفة إضافة إلى شرط آخر وهو ضرورة اجتياز مباراة التعيين التي تحددها الإدارة^(٣). ولم ينص المشرع الأردني على شرط المؤهل العلمي صراحة في نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ إلا أن المشرع الأردني أورد شرطاً عاماً أوجب فيه أن يكون المتقدم للوظيفة متوافقاً فيه متطلبات الوظيفة الشاغرة وشروطها وهنا يمكن القول بأن الوظيفة قد تتطلب فيمن يترشح لها مستوى علمي معين أو خبرة عملية معينة^(٤). أما بالنسبة للمشرع اليمني هو الآخر أخذ بشرط المؤهل العلمي حيث اشترط أن يكون المتقدم للوظيفة مستوفياً للحد الأدنى من المتطلبات والمؤهلات التي تشترطها الوظيفة^(٥)، من دون أن يحدد فيما إذا كانت هذه المؤهلات علمية أو عملية.

(١) الفقرة (٢) من المادة (١٧) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣١٩٦، في ٤/٤/١٩٨٨.

(٢) البند ثانياً من المادة (٦) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٢٠٩، في ١٩/٩/٢٠١١.

(٣) الفقرة (و) من المادة (٤) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل.

(٤) الفقرة (و) من المادة (٤٤) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٥) الفقرة (٦) من المادة (٣٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم ١٩ لسنة ١٩٩١

الفرع الثاني

الشروط الشخصية الخاصة لشاغلي المناصب العليا وكالة

بعد تفصيل الشروط العامة المطلوبة في شاغلي المناصب الإدارية العليا وكالة باعتبارهم موظفين لا بد من توافر الشروط عامة وإستمرارها فيهم، نتطرق للشروط الخاصة المنصوص عليها في القوانين العراقية وقوانين وانظمة الدولة المقارنة والتي تنص الأحكام النازمة للوكالة في المناصب الإدارية العليا على وجوب توفرها فيمن تكلفه الإدارة بشغل أحد المناصب المذكورة آنفا بالوكالة ولبيان هذا الشروط الشخصية الخاصة في العراق والدول المقارنة سيتم تقسيم هذا الفرع لبندين وعلى النحو الآتي:-

أولاً: الشروط الشخصية الخاصة لشاغلي المناصب العليا وكالة في العراق:

لم ينص المشرع العراقي على الشروط الخاصة الواجب توافرها فيمن يرشح لشغل المنصب الإداري العالي بالوكالة في قانون الخدمة المدنية؛ لأنه لم ينظم الوكالة كما بينا ذلك سابقاً، وقد نص قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧ على الشروط الواجب توافرها فيمن يكلف لشغل منصب مدير عام وكالة، والقوانين الأخرى التي لم تنص صراحة على تلك الشروط، وسنستعرض تلك الشروط من خلال الفقرات الآتية:-

١- الشروط الخاصة في قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧:

وبعالمج هذا القرار حالة شغور منصب المدير العام ونطاقه يتحدد بالمدير العام فقط دون بقية المناصب الإدارية العليا الأخرى إذ اشترط هذا القرار فيمن ترشحه الإدارة لشغل منصب المدير العام وكالة عدة شروط وهي كالاتي:

أ- أن يكون المرشح أقدم الموظفين:

والاقدمية هي الشرط الأول المطلوب توافره في الموظف الذي سيتم اختياره لشغل منصب المدير العام وكالة، واشترط الاقدمية يبغى من خلاله المشرع اختيار موظف ذو خبرة وباع طويل في الإدارة ويعرف تفاصيل الدائرة أو الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة التي يعمل بها. وتعرف الاقدمية (مركز قانوني ذاتي تحده القوانين والأنظمة (اللوائح) وبه يتحدد وضع الموظف وترتيبه بين زملائه^(١).

(١) خالد حماد محمد العنزي، النظام القانوني لترقية الموظف العام (دراسة مقارنة بين الأردن والكويت)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١١، ص ٨٨.

فالأقدمية تسهل على الإدارة عملية إختيار الموظف إذ أن الموظف الاقدم سيكون معروفا من بين زملائه وهذا من شأنه أن يمنع الاعتراضات بين الموظفين اللذين يدعي كل واحد منهم بأنه أحق بشغل المنصب المذكور بالوكالة من غيره، كما أن اللجوء للأقدمية في اختيار الوكيل يمنع الاختيار على أساس المحسوبية^(١). الا أن الاقدمية قد لا تدل على أن الموظف الاقدم هو الأفضل من بين الموظفين فقد لا يتمتع بمعرفة وليس لديه القدرة الكافية على إدارة المنصب الإداري وكالة خصوصا وان هذا المنصب يشكل رأسا لهمم الدائرة التي تحتاج لقدرات التخطيط والتنفيذ وتوجيه الموظفين بما يحقق المصلحة العامة للإدارة.

ب- أن يكون المرشح أكفاً الموظفين:

تمثل الكفاءة الشرط الثاني الذي نص عليه المشرع العراقي في قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧ في البند الأول منه حيث أوجب ضرورة اختيار الموظف الاكفاً من بين الموظفين^(٢). حيث إن هذا الشرط يعزز شرط الاقدمية فيما لو كانت غير كافية وحدها ولم يتمتع الموظف الاقدم بخبرة وكفاءة ولغرض تجاوز هذا الاشكالية نص المشرع العراقي على هذا الشرط وأراد به ان يتمثل الوكيل مع ما يتطلبه منصب المدير العام إذ إن الكفاءة في اللغة تعني المماثلة والكفاء يعني المماثل والنظير^(٣). وتعرف الكفاءة بأنها (القدرة على القيام بالأدوار والمهام المتعلقة بالوظيفة العامة^(٤)). أو هي مجموعة المعارف ذات العلاقة والمهارات والقدرات والدوافع والامتطلبات الأخرى الضرورية للقيام بالأداء الوظيفي الناجح^(٥). وكذلك تعرف بأنها ((مجموعة الصفات الذاتية في الشخص تتكون من عناصر متعددة منها ما يتصل بالكفاءة الفنية والكفاءة الإدارية في الوظائف القيادية ومنها ما يتصل بالذكاء والنشاط وحسن الاستعداد للعمل والاقبال عليه والتفرغ له والعناية به

(١) د. ماجد راغب الحلوي، القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٣٢٦.

(٢) البند اولاً من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧.

(٣) د. أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، الطبعة الاولى، المجلد الاول، عالم الكتب، القاهرة - شارع جواد حسني، ٢٠٠٨، ص ١٩٤٢.

(٤) مبارك بداح محمد البداح، انتهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاءته (دراسة مقارنة بين القانون الأردني والقانون الكويتي)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١١، ص ٧٠.

(٥) نور علي كاظم، الكفاءة كشرط لتولي الوظيفة العامة في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٦، ص ٩.

ومنها ما يتصل بحسن السيرة والسلوك إلى غير ذلك من المقومات الأساسية التي تتجمع من ماضي الشخص وتاريخه الوظيفي^(١).

فبعد توافر الشروط العامة لصحة التعيين في الوظيفة العامة يتطلب من الموظف التمتع بالكفاءة بشكل مستمر فقد يبدأ الموظف مؤدياً لأعماله الوظيفية وبعد ذلك يتقاعس أو يصيبه الإهمال، لذا فإن المطلوب الاستمرار بالكفاءة ليس في البداية فقط وإنما طيلة مدة شغله للوظيفة العامة^(٢). وقد نص المشرع العراقي على الكفاءة في مواضع قانونية متعددة فقد نص عليها في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ في المادة (١٤) منه فيما يخص مدة التجربة البالغة سنة والتي يوضع الموظف تحتها وتقوم الإدارة بتثبيته إذا أثبت كفاءته وكذلك بالنسبة لترقية الموظف في المادة (١٨) حيث نصت على ان اختيار الموظفين لغرض الترفيع يكون على أساس الكفاءة ومدة الخدمة. وكذلك أشار إلى الكفاءة قانون مجلس الخدمة الاتحادي النافذ لسنة ٢٠٠٩ في المادة (٩) منه على مسألة ان التعيين واعادة التعيين يكون على أسس ومعايير الكفاءة وبمصدر قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ اشترط في المادة (٦/ ثانياً/د) منه لغرض الترفيع الموظف وجوب ثبوت القدرة والكفاءة في الموظف المراد ترفيعه. وتقاس كفاءة الموظفين في العراق من خلال التقارير السنوية لتقويم الكفاءة التي تقوم بها الوزارات في العراق وتكون عبارة عن إستمارة تصدر من قسم أو شعبة الضمان والجودة أو أي قسم أو شعبه تختص بهذا الشأن فمثلا في وزارة التربية تصدر استمارة لقياس كفاءة الموظفين في الوزارة وفي المديرية العامة في المحافظات حيث تتكون هذه الاستمارة من عدة حقول يتولى مدراء الاقسام و الشعب ملء هذه الاستمارات بعد إرسالها من قسم الضمان والجودة وعملية ملء هذه الحقول تكون بشكل سري من قبل الرئيس المباشر المتمثل برئيس القسم أو الشعبة وبعد اتمام ذلك وتوقيعها من المسؤول المباشر للموظف و رئيسه الأعلى تعاد لقسم الضمان والجودة وتذهب نسخة من الاستمارة لاضبارة الموظف^(٣). وتتضمن الاستمارة السؤال عن المجال الإداري والفني والمجال العلمي ومجال العلاقات الإنسانية ومجال المنشكرات والعقوبات وأيضاً فيها حقول للدرجات فيما إذا كانت كبيرة أو متوسطة

(١) د. علاء الدين محمد حمدان، موانع الترقية في مجال الوظيفة العامة دراسة مقارنة، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، مصر - الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ١٤٩ وما بعدها.

(٢) نور علي كاظم، مصدر سابق، ص ٢٣.

(٣) نموذج الاستمارة منشور على الموقع الالكتروني <https://www.amsebehm.com>، تمت زيارة الموقع بتاريخ ٢٨ / ٤ / ٢٠٢٢.

او ضعيفة. وعملية تقويم الأداء للموظفين تحقق فوائد عديدة فهي تساهم في رفع مستوى الموظف والوظيفة وذلك لأنها تكشف عن شخصية الموظفين المتفوقين والمنتجين وفسح المجال أمام اختيارهم لوظائف تتناسب مع كفاءتهم وفي الوقت نفسه يكشف عن الموظفين المهملين والمقصرين والضعفاء ويؤدي ذلك إلى اتخاذ الإجراءات بحقهم عند الاقتضاء وتدريب الضعفاء منهم وكل ذلك من شأنه أن يضع الموظف المناسب في المكان المناسب الذي يستحقه لغرض رفق الإدارة بأكبر عدد من الموظفين الذين يملكون طاقات وقدرات، كما أن نظام تقويم الأداء يجعل الإدارة تمارس رقابة فعالة ومستمرة على الموظفين وذلك لأن الوصول إلى تقويم كفاءة الموظف تقويماً عادلاً وصحيحاً وواقعياً يوجب على رئيسه الإداري ضرورة مراقبته ومتابعته بصورة مستمرة واكتشاف نقاط القوة والضعف عنده، وأيضاً تقويم الأداء لمعرفة الكفاءة يعزز الشعور بالمسؤولية لدى الموظف وذلك لأن الموظف الذي يكون على دراية بان تقويم عمله سيكون أساساً في اختياره إلى العمل في مكان يكون فيه قادراً على تحمل المسؤولية^(١). ويتبين من كل ما تقدم أن نظام تقويم الأداء يمثل ركيزة أساسية في معرفة الموظف الأكفأ القادر على إشغال منصب المدير العام وكالة وذلك من خلال حصوله على درجات كبيرة نتيجة لمستوى أدائه في المجالات المذكورة آنفاً. وما هو مطلوب لغرض تحقيق هذه الغاية ان يكون الرئيس المباشر نزيهاً وعادلاً ويعطي لكل ذي حق حقه فيما يتعلق بتقويم الأداء وأن لا يكون تقويمه لموظفه نابعاً من عداوة أو محاباة. ويلاحظ بأن المشرع العراقي في القرار المذكور آنفاً لم يشترط الموظف الذي لديه كفاءة بل أشترط الأكفأ بمعنى الأفضل من بين مجموعة موظفين لديهم كفاءة وذلك تماشياً مع أهمية ذلك المنصب.

ج- أن يكون الموظف المرشح حاصل على مؤهل علمي:

الشرط الثالث الذي أشترطه المشرع العراقي في القرار المذكور آنفاً بأن يكون الموظف الذي تختاره الدائرة لتكليفه بمنصب مدير عام وكالة من الحاصلين على مؤهل علمي وهو شهادة جامعية أولية في الأقل في الاختصاص ذي العلاقة بعمل الدائرة أو في الاختصاص المقارب له^(٢). ولم يحدد نوع اختصاص الشهادة فيما إذا كان من الاختصاصات العلمية أو الإنسانية فوردت مطلقة ويلاحظ أيضاً بأن المشرع عندما ذكر عبارة (على الأقل) بما معناه أن الموظف المرشح لشغل منصب مدير

(١) فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، مصدر سابق، ص ٢٠٠ وما بعدها؛ د. فؤاد محمد نادي، مبادئ علم الإدارة العامة، بدون طبعة، بدون ناشر، بدون مكان نشر، ١٩٩٧، ٤٤٢، وما بعدها.

(٢) البند (أولاً) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧.

عام وكالة يجوز أن يكون حاصلًا على شهادة أعلى فالمشروع ذكر الحد الأدنى لذلك المؤهل العلمي بينما ترك حده الأعلى مفتوحاً. وما هو مطلوب في التحصيل الدراسي المشار له أنفاً عدم اختلافه عن التحصيل الدراسي المطلوب بمن يشغل منصب المدير العام أصالة ولا يمكن الاختلاف في هذا الشأن بين الوكيل والأصيل وفي حالة تعذر ذلك اجاز المشروع لمن لديهم اختصاص مقارب لعمل الدائرة إدارة منصب المدير العام وكالة بعد تكليفه من قبل الجهة المختصة. ويلاحظ بأن المشروع نص على المؤهل العلمي ولم ينص على الخبرة العملية في الموظف المرشح للوكالة في حالة عدم وجود شهادة في الدائرة التي شغل فيها منصب مدير عام إلا أنه بالرجوع إلى الشرط الأول والتمثل بضرورة أن يكون المرشح أقدم موظفي الوزارة أو الدائرة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة فمن الممكن القول بأن الخبرة العملية متوافرة ولكن لم ينص عليها صراحة إذ إن الإقدمية قد تتضمن الخبرة من خلال طول السنوات التي يقضيها الموظف في العمل والتي تؤكد اكتساب الموظف الخبرة اللازمة. وشرط المؤهل العلمي عندما تشترطه القوانين والأنظمة المتعلقة بالخدمة المدنية يرتبط بقلّة وكثرة الجامعات الموجودة في الدولة وزيادة أو نقصان المتخرجين منها. فإذا كانت جامعات الدولة كثيرة وأعداد المتخرجين منها أكثر فأنها تشترط حصول الموظف على مؤهل علمي عالي إذا أراد الدخول للوظيفة العامة، أما إذا كان عدد الجامعات قليل والمتخرجين قلة فإن الإدارة ستعول على التدريب والخبرة التي تأتي من الإقدمية في الوظيفة لتفسح المجال لشغل مناصب إدارية عليا^(١). ويرى الباحث ان هذا الأمر ينطبق على حالة العراق ففي فترة صدور قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧ موضوع البحث لم يكن عدد الجامعات العراقية وأعداد الخريجين منها وأصحاب الشهادات الأولية والعليا كما هو عليه الآن فبعد التغيير الديمقراطي ازداد عدد الجامعات العراقية وازدادت تبعاً لذلك أعداد الخريجين في الدراسات الأولية والعليا ومن هذا المنطلق ندعو المشروع العراقي إلى اشتراط أن يكون الموظف المرشح للوكالة في منصب المدير العام حاصلًا على شهادة عليا كالمجستير أو الدكتوراه ليتناسب ذلك مع حجم أهمية المنصب العالي وكل ذلك ينعكس على عمل الإدارة ودورها في تحقيق المصلحة العامة.

(١) جاكلين تحسين عمرية، التعيين في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، ٢٠١٤، ص ٢٩.

٢- الشروط الشخصية الخاصة لشاغلي المناصب العليا وكالة في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل:

نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على أن المكلف بإدارة منصب القائم مقام عند غيابه هو أحد مدراء النواحي^(١). ولكي يكون تكليف مدير الناحية لمنصب القائم مقام وكالة مشروعاً لا بد من توافر شروط خاصة في مدير الناحية حيث نصت المادة (٣٩/ثانياً) من قانون المحافظات المذكور آنفاً على (يشترط في القائم مقام ومدير الناحية تحقق الشروط المطلوب توفرها في عضو مجلس المحافظة او المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون ويكون حاملاً للشهادة الجامعية) ولدى الرجوع إلى المادة (٥) من قانون المذكور آنفاً نجدها تتضمن الشروط الآتية:

أ- أن يكون مدير الناحية عراقياً:

وقد سبق لنا تفصيل شرط الجنسية العراقية في الشروط العامة لتولي الوظيفة العامة ونكتفي بما فصلنا فيما سبق تجنباً للتكرار.

ب- ان يكون قد أتم الثلاثين من عمره:

وعلى خلاف ما نص عليه قانون الخدمة المدنية العراقي النافذ فيما يخص إشتراطه لسن كمال الأهلية، فإن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ اشترط بالمرشح لمنصب مدير الناحية أن يكون متم لسن الثلاثين من العمر ولا تعتريه عاهة عقلية أو جنون أو عته أو غفلة وإشتراط المشرع العراقي أتمام الثلاثين من العمر كي يكون المرشح بهذا العمر على الدراية بثقل المسؤولية التي يحمله اياها الناخبين وكذلك للشعور بأهمية موقعه ودوره في خدمة الناحية^(٢). إذ إن مدير الناحية عندما يكلف بإدارة منصب القائم مقام وكالة يكون أمام مسؤولية أكبر وعليه أن يمارس إختصاصات ذلك المنصب بكفاءة عالية لحين عودة القائم مقام بعد فترة غيابه.

(١) الفقرة (اولاً) من المادة (٤٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

(٢) د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، بدون طبعة، بدون ناشر، بغداد، ٢٠١١، ص ٢٧.

ج- أن يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف:

ونص قانون الخدمة المدنية النافذ على هذا الشرط وبيناه في الشروط العامة إلا أنه في هذا القانون شمل كل جرائم الجنايات ولم يستثنى الجرائم السياسية كما هو الحال في قانون الخدمة المدنية النافذ. وأيضاً بالنسبة للجنح المخلة بالشرف لم يعددها المشرع في قانون المحافظات ويمكن معرفتها من خلال مراجعة ما نص عليه قانون العقوبات في الفقرة (٦) من المادة (٢١) نجد أن قانون العقوبات عددها على سبيل المثال وهذه الجرائم هي، السرقة والاختلاس والتزوير وخيانة الامانة والاحتيال والرشوة وهتك العرض. وهناك قوانين أيضاً تنص على جرائم غير ما ذكر وتعد مخلة بالشرف.

د- ان تكون لديه خدمة وظيفية:

اشتترطت المادة (٣٩) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ فيمن يترشح لشغل منصب مدير ناحية أن تكون لديه خدمة وظيفية وقد حدد المشرع الخدمة بأن لا تقل عن (١٠) سنوات كحد أدنى وهذا يعني ميل المشرع العراقي للخبرة العملية بدل الشرط الملغى في المادة المذكورة آنفا والذي اشترط فيه ان يكون المرشح حاصلًا على شهادة جامعية وأن كنا نفضل بقاء شرط الشهادة الجامعية مع تعزيزه بشرط الخدمة كي يكون المرشح متمتعًا بخبرة علمية وعملية ناتجة عن القدم في الوظيفة.

ه- أن يكون من أبناء المحافظة أو من المقيمين فيها:

وقد نص على هذا الشرط في الفقرة (رابعاً) من المادة (٥) من قانون المحافظات المذكورة آنفاً والتي اشترطت أن يكون المرشح لمنصب مدير الناحية من أبناء المحافظة بموجب سجل الاحوال المدنية أو مقيم فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات على أن لا تكون أقامته فيها لأغراض التغيير الديموغرافي. ويلاحظ بأن المشرع أجاز الترشح لفئتين الأولى ابن المحافظة ويثبت ذلك من خلال سجله في الأحوال المدنية، والثانية المقيم في المحافظة ولكن وضع قيدين على الإقامة وهي ان تكون لمدة عشرة سنوات مستمرة وليس متقطعة كأن ينقطع عن المحافظة ويعود لها وهكذا فهذا غير مشمول بحكم المادة (٥) المذكورة آنفاً، وأن لا تكون الإقامة لأغراض التغيير الديموغرافي في التركيبة السكانية للمحافظة المقيم فيها بأهداف طائفية أو غير ذلك.

و- أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الامنية عند الترشح:

ونصت على هذا الشرط الفقرة (خامساً) من المادة (٥) والغرض من وضع هذا الشرط والمطالبة بتوافره فيمن يرشح لمنصب مدير الناحية هو لضمان حيادية المؤسسة العسكرية وعدم تأثرها بالسياسة واستخدام المرشح لنفوذه في التأثير على جنوده وجعلهم يصوتون لصالحه ويكون بذلك قد استخدم المؤسسة العسكرية أو الامنية لصالحه بطريقة تدخلها في السياسة وتفقدتها تبعاً لذلك حياديتها. كما ان مهمة العسكر وقوى الامن الداخلي حماية البلد من الخارج من خلال مسكه لحدود البلد وداخلها من خلال قوى الأمن الداخلي وجعل تركيزهما مخصص للعمل في هذا الاطار حصراً وبعيداً عن التأثيرات السياسية.

ز- أن لا يكون مشمولاً بأحكام وإجراءات اجتثاث البعث:

وهذا ما نصت عليه الفقرة (سادساً) من المادة المذكورة آنفاً، والهدف من هذا الشرط منع عودة حزب البعث فكراً وإدارة وسياسة وممارسة تحت أي مسمى كانت في السلطة أو الحياة العامة^(١). وقد حددت أحكام قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ من هو المشمول بالاجتثاث وكيفية الطعن بالقرارات الصادر عن الهيئة وغيرها من الأحكام التي نصت عليها مواد هذا القانون وأي قانون آخر يحل محله.

ح- أن لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب المال العام والوطن:

وهذا الشرط ورد النص عليه في الفقرة (سابعاً) من المادة (٥) والغاية منه منع وصول المرشحين غير النزيبين لمنصب مدير ناحية ومن لديهم سجل في الفساد وهدر أموال الدولة ويثبت هذا الاثراء بحكم قضائي صادر عن محكمة مختصة والفقرة (سابعاً) ذكرت أن الاثراء غير المشروع يثبت بحكم قضائي، بمعنى أن التهمة و القضايا التي في طور التحقيق لا يكفيان للقول بأن المرشح أثرى بشكل غير مشروع وإنما قصر ذلك على الحكم القضائي والحكم القضائي لم يتبعه بكلمة بات و المعروف ان الحكم القضائي يصدر من المحكمة المختصة بجنايات أو جنح ولكن هذا الحكم غير نهائي لان هناك فترة للطعن به أمام محكمة التمييز في جرائم الجنايات و محكمة الاستئناف بصفتها التمييزية في حال صدور الحكم من محكمة الجنح. وعليه فان الحكم القضائي المقصود هو الحكم

(١) البند (أولاً) من المادة (٣) من قانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨، المنشور في جريدة

الوقائع العراقية، العدد ٤٠٦١، في ١٤/٢/٢٠٠٨.

القضائي البات ويكون الحكم باتاً إذا مضت مدة الطعن من دون الطعن به أو صادقت عليه جهة التمييز المختصة باعتباره حكماً موافقاً للقانون، مع الإشارة إلى أن هذه الشروط أصيلة في المرشح لمنصب مدير الناحية وليس مطلوب توافراً عندما يشغل قائم مقام وكالة، وهي ذات الشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب القائم مقام.

٣- الشروط الخاصة لشاغلي المناصب العليا وكالة في قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨:

نظم المشرع العراقي حالة غياب رئيس البعثة وهو السفير أو القنصل العام أو الممثل الدائم لجمهورية العراق لدى منظمة دولية أو اقليمية^(١).

وفي حالة غياب رئيس البعثة لأي سبب كان يكون أقدم موظف دبلوماسي في البعثة قائماً بالأعمال المؤقت وأن لا تقل وظيفة الموظف المذكور آنفاً عن سكرتير أول، ويجوز للوزير إيفاد موظف دبلوماسي من مركز الوزارة أو من البعثات الأخرى للقيام بمهام البعثة للقيام بأعمالها لحين تعيين رئيس جديد لها^(٢). وعليه فإن من يشغل منصب رئيس البعثة عند غيابه بشكل مؤقت ليقوم بأعمال البعثة أما موظف دبلوماسي في البعثة أو موظف دبلوماسي من مركز الوزارة أو من البعثات الأخرى، ويشترط في هذين الموظفين شروط شخصية خاصة يمكن بيانها بالآتي:

أ- شروط الموظف الدبلوماسي في البعثة:

ويشترط في الموظف الدبلوماسي، أن يكون أقدم موظف في البعثة والموظف الدبلوماسي كي يكون تعيينه صحيحاً يجب أن تتوافر فيه شروط تتمثل بأن يكون عراقي الجنسية وأن لا يقل عمره عن (٢٢) سنة وأن لا يزيد على (٣٥) سنة وأن يكون مؤمناً وملتزماً بمبادئ دستور جمهورية العراق وسالم من الأمراض المعدية والعاهات العقلية التي تمنعه من القيام بوظيفته المعين فيها بموجب قرار من اللجنة الطبية المختصة وأن يكون حسن السلوك وغير محكوم عليه بجناية أو جنحة غير سياسية وحائز على شهادة جامعية أولية على الأقل معترف بها أو ما يعادلها في فروع لها علاقة بالخدمة الخارجية وأن يجتاز بنجاح المقابلة التي تجريها الوزارة وأن يكون حاصلًا على شهادة معهد الخدمة

(١) البند (الحادي عشر) من المادة (١) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨.

(٢) البنود (أولاً وثانياً) من المادة (١١) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨.

الخارجية^(١). وأن لا تقل وظيفته عن سكرتير أول والسكرتير الأول يشترط فيه بالإضافة إلى الشروط المذكورة آنفاً، ان تكون لديه خدمة وظيفية في دوائر الدولة الأخرى لا تقل عن (٥) سنوات ويستثنى من شرطي العمر والحصول على شهادة معهد الخدمة الخارجية المشار لهما آنفاً ضمن شروط التعيين في السلك الدبلوماسي^(٢).

ومن المعلوم ان وظيفة سكرتير أول هي من وظائف السلك الدبلوماسي الواردة ضمن الوظائف الخاصة المنصوص عليها في الجداول الملحق بقانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠^(٣).

ويرى الباحث بأن إكتفاء المشرع العراقي بشرط أن لا تقل وظيفة الوكيل والقائم بأعمال البعثة بشكل مؤقت عن سكرتير أول، يغني عن الإقدمية التي اشترطها في صدر المادة (١١) الناظمة لمعالجة حالة غياب رئيس البعثة إذ إن وصول الموظف الدبلوماسي إلى سكرتير أول يعني انه خدم في الوظيفة لسنوات حتى وصل لتلك المرحلة وعليه نقترح على المشرع العراقي تعديل هذه المادة من قانون الخدمة الخارجية النافذ والاكْتفاء بوظيفة السكرتير الأول فما فوق المطلوبة في الموظف الدبلوماسي لأنها تتضمن الأقدمية.

ب- شروط الموظف الدبلوماسي من مركز الوزارة أو من البعثات الأخرى:

يجوز للوزير أن يقوم بإيفاد احد الموظفين الدبلوماسيين من مركز الوزارة أو من البعثات الأخرى لغرض اشغال منصب رئيس البعثة وكالة بشكل مؤقت للقيام بأعمالها لحين تعيين رئيس جديد للبعثة إلا أن قانون الخدمة الخارجية النافذ لم يذكر ما مطلوب توافره في الموظف الدبلوماسي المذكور آنفاً من أقدمية و وظيفة لا تقل عن سكرتير اول وانما جاءت مطلقاً عبارة (موظف دبلوماسي)، وتشمل بذلك موظفي السلك الدبلوماسي المنصوص عليهم في المادة (٣) من قانون الخدمة الخارجية النافذ، وما يتطلبه هذا القانون من توافر شروط معينة فيهم.

(١) البند (ثانياً) من المادة (٤) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨.

(٢) البند (ثانياً) من المادة (٥) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨.

(٣) الجدول رقم (٣) الملحق بقانون الملاك العراقي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ والخاص بالوظائف الخاصة تحت البند تسعة عشر والخاص بوظائف وزارة الخارجية.

والسبب في بحث الشروط الشخصية الخاصة بشاغلي المناصب العليا وكالة في القوانين مارة الذكر لكون المشرع العراقي أخذ بالحلول في معالجة حالة غياب شاغلي المناصب الإدارية العليا في القوانين الخاصة التي تم الاطلاع عليها بحدود بحثنا.

ثانياً: الشروط الشخصية الخاصة لشاغلي المناصب العليا وكالة في الدول المقارنة:

نصت قوانين وأنظمة الخدمة المدنية في الدول المقارنة على شروط إختيار الإدارة للموظف الوكيل وحددت النصوص القانونية المنظمة لأحكام الوكالة في المناصب العليا وكالة تلك الشروط المطلوب توفرها في شاغلي تلك المناصب ونبين تلك الشروط الخاصة في قوانين الدول المقارنة على الوجه الآتي:

١- الشروط الشخصية الخاصة لشاغلي المناصب العليا وكالة في لبنان:

نظم المشرع اللبناني في المرسوم الاشتراعي الخاص بالموظفين اللبنانيين رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل أحكام الوكالة في المادتين (٤٤، ٤٥) منه وبالاطلاع على المادتين المذكورتين لغرض معرفة الشروط الخاصة بمن تختاره الإدارة وتكلفه لشغل أحد المناصب العليا وكالة والتي نضمها المشرع اللبناني تحت الفئات الثلاث (الأولى و الثانية والثالثة) نجد ان المادة (٤٤) قد نصت على تلك الشروط المطلوب توفرها في الموظف الوكيل وهي أن يكون الموظف الوكيل متوافراً فيه الشروط العامة للتعيين في الوظيفة العامة الشاغرة باستثناء شرطين السن و المباراة^(١). والسبب رأينا أن السن هو في الأساس متوافر فيمن تعينه الإدارة وقد يكون مضى على تعيينه فترة طويلة في الخدمة وتجاوز سن الذي يتطلبه القانون، أما بالنسبة للاستثناء من المباراة فأن الموظف الوكيل هو قد أجتاز المباراة في بداية تعيينه فلا حاجة لاشتراط هذا الشرط عند تكليفه بالوكالة لإدارة إحدى الفئات الوظيفية العليا (المناصب الإدارية العليا) والشروط العامة في المرسوم الاشتراعي اللبناني المذكور آنفا هي الجنسية وأبرز الشهادة الصحية التي تثبت سلامته من العاهات والأمراض على أن يكون ذلك من خلال شهادة صادرة من جهة رسمية مختصة وابرار نسخة من السجل العدلي الذي يبين عدم محكوميته عن جرائم الجنايات أي كان نوعها أو محاولة ارتكابها أو الجرح الشائنة أو محاولة ارتكابها مع وجوب أن يكون حاصلاً على مؤهل من الناحية العلمية وحائزاً على الشهادات المطلوبة^(٢). أما الشرط الخاص الذي

(١) الفقرة (٥) من المادة (٤٤) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل.

(٢) المادة (٤) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل.

اشترطه المشرع اللبناني علاوة على الشروط العامة المذكورة هو ان يكون الوكيل من سلك الأصيل وفي حال عدم وجوده فيكون من سلك آخر من الوزارة نفسها^(١).

وبصدور المرسوم الاشتراعي رقم (٧٠) لسنة ١٩٧٧ والخاص بتحديد أسس التعيين بالوكالة في وظائف الفئة الأولى، أشتراط الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل شرطاً خاصاً يجب توافره بمن يشغل وظيفة من الفئة الأولى وأشتراط المرسوم المذكور آنفاً أيضاً شروطاً فيمن يتم تكليفه بالوكالة لشغل إحدى وظائف الفئة الأولى لتكون الشروط الخاصة الواجب توافرها في الفئة الأولى كالآتي:

أ- أن يكون الموظف من المسيحيين أو المسلمين:

إذ حصر المشرع الدستوري اللبناني التوظيف في إحدى وظائف الفئة الأولى على المسيحيين والمسلمين وعليه فإن الدستور يمنع تولي هذه الوظائف من المكلف وكالة إذا كان من الطوائف الأخرى؛ لأن النص الدستوري لم يفرق بين الأصيل والوكيل وبالتالي لا يمكن تجاوز هذا الشرط الدستوري الذي يعلو على المراسيم الاشتراعية المعنية بالخدمة المدنية في لبنان مع ضرورة تمتع المرشح لهذه الفئة بالاختصاص والكفاءة وهذا شرط بديهي بالنسبة للمناصب العليا كالفئة الأولى^(٢).

ب- أن تتوفر فيه شروط التعيين في الفئة الأولى في الإدارة ذاتها:

بالرجوع للمادة (١٢) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل والخاص بالموظفين اللبنانيين نجد أنه أشتراط للتعين في الفئة الأولى، ملء المراكز الشاغرة في الفئة الأولى بالاختيار من بين موظفي الدرجات الثلاث العليا من الفئة الثانية المدرجة اسمائهم في جدول الترفيع ويصنفون في الدرجة الاخيرة من الفئة الأولى ويجوز بصورة استثنائية أن يعين في الفئة الأولى اشخاص من خارج الملاك بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية على أن يكون هؤلاء الاشخاص من حملة الإجازات الجامعية ويعتبرون مثبتين فور تعيينهم ولا يطبق هذا التدبير إلا بنسبة الثلث في الوظائف الشاغرة في الفئة الأولى^(٣).

(١) الفقرة (٤) من المادة (٤٤) من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل.

(٢) الفقرة (ب) من المادة (٩٥) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل.

(٣) الفقرتان (١، ٢) من المادة (١٢) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل

ج- أن يكون الموظف الأعلى رتبة في الإدارة:

وعند تساوي الرتبة فالموظف الأعلى درجة وعند التساوي في الرتبة والدرجة فالموظف الاقدم في الدرجة وعند التساوي في الرتبة والدرجة والقدم في الدرجة فالموظف الاقدم في الرتبة وعند التساوي في الرتبة والدرجة والقدم في الدرجة والقدم في الرتبة فالموظف الاقدم في الخدمة وعند التساوي في الرتبة والدرجة والقدم في الدرجة والقدم في الرتبة والقدم في الخدمة فالوظف الاكبر سناً^(١). ويلاحظ بأن المشرع اللبناني وضع معيار تفاضلي بين المرشحين لشغل الفئة الأولى بالوكالة ويبيغي من ذلك الحصول على الموظف الكفوء ومن لديه خبرة في إدارة هذا المنصب المهم.

وفي حالة تعذر تطبيق اسس الوكالة المنصوص عليها في المرسوم الاشتراعي المشار له آنفاً حول التكليف بالوكالة يتم اللجوء لأحكام المادة (٤٤) من المرسوم الاشتراعي الخاص بالموظفين رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩^(٢). بإعتبار أحكام الوكالة المنصوص عليها في المادة (٤٤) من هذا المرسوم عامة وتنطبق على كل فئات الموظفين.

٢- الشروط الشخصية الخاصة لشاغلي المناصب العليا وكالة في الأردن:

لم ينظم نظام التعيين في الوظائف القيادية الأردني رقم (٣٤) لسنة ٢٠٢١ أحكام الوكالة الإدارية ولا ما يجب توفره في الموظف الوكيل الذي يشغل احدى الوظائف القيادية وإنما نجد المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ قد نص على الشروط الخاصة الواجب توافرها فيمن تكلفه الإدارة لشغل احدى الوظائف القيادية من المجموعة الثانية من الفئة العليا المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية المذكور آنفاً، حيث وردت تلك الشروط في المادة (٩٣/ج) منه ونبين تلك الشروط بالآتي:

أ- أن يكون الموظف الوكيل من مجموعة الموظف الأصيل وفنته:

وهذا الشرط مطلوب توافره بالموظف الذي تختاره الإدارة لإدارة إحدى وظائف المجموعة الثانية من الفئة العليا وكالة وذلك في حالة كان الموظف الوكيل من دائرة أخرى غير دائرة الأصيل^(٣). واشترط أن يكون الموظف الوكيل من مجموعة وفئة الموظف الأصيل فمعنى هذا أن الوكيل من

(١) المادة (١) من المرسوم الاشتراعي رقم (٧٠) لسنة ١٩٧٧.

(٢) المادة (٢) من المرسوم الاشتراعي رقم (٧٠) لسنة ١٩٧٧.

(٣) الفقرة (ج) من المادة (٩٣) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

أصحاب الوظائف القيادية أيضاً وان ما يشترط توافره في الوظائف القيادية بالإضافة للشروط العامة المنصوص عليها في المادة (٤٤) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠، فإن نظام التعيين في الوظائف القيادية الأردني رقم (٣٤) لسنة ٢٠٢١ أوجب بمن يتم تعيينه في هذه الوظائف مراعاة المعايير التي حددها نظام التعيين في الوظائف القيادية المذكور وتتمثل تلك المعايير بالآتي:

* المعرفة الفنية المتخصصة والمؤشرات المطلوبة لهذا المعيار الخبرة في مجال العمل التخصصي المطلوب وأنسجام التخصص والدرجة العلمية للمتقدم مع طبيعة الوظيفة وخصص لهذا المعيار (٤٠%).

* القدرات الإدارية والقيادية والمؤشرات المطلوبة لهذا المعيار الخبرة في موقع قيادي أو إشرافي والخبرة في مجالات التخطيط الاستراتيجي وإدارة البرامج والمشاريع والقدرة على تحديد أولويات العمل والقدرة على إتخاذ القرارات المناسبة في الاوقات المناسبة وقد خصص لهذا المعيار (٤٠%).

* المهارات ويتطلب هذا المعيار المؤشرات المتمثلة بمهارات الاتصال والتفاوض وإدارة الاجتماعات ومهارات التفكير المنطقي والتحليلي وإتقان اللغات والتكنولوجيا وخصص لهذا المعيار (١٠%).

* الانطباع العام ويتطلب هذا المعيار مؤشرات الانطباع الذي يكون عن المرشح وخصص له (١٠%)^(١).

ويعد هذا المعيار الاخير معياراً مهماً؛ وذلك لأنه أمر تقديري يعود لأعضاء اللجنة وبناء على هذا المعيار يكون لدى اللجنة احتمالين، أحدهما إيجابي وآخر سلبي، فبالنسبة للاحتمال الإيجابي يتجسد بالدعم الذي يمكن أن تقدمه اللجنة للمرشح وتدفع به نحو التأهل للحصول على وظيفة قيادية شاغرة، أما الاحتمال السلبي فيكون بأخذ اللجنة أو أحد الأعضاء فيها انطباع عن أحد المتقدمين ويمنعه من الوصول إلى التعيين في الوظيفة القيادية بالرغم من كفاءته وملاءمته لهذه الوظيفة^(٢).

ب- أن لا تقل وظيفة الوكيل عن مجموعة الموظف الأصيل وفئته أو عن الدرجة التي تلي مجموعة الموظف الأصيل مباشرة في الفئة التي تليها مباشرة:

(١) الفقرة (ب) من المادة (٩) من نظام التعيين في الوظائف القيادية الأردني رقم (٣٤) لسنة ٢٠٢١.

(٢) احمد حمود سالم، النظام القانوني للتعين في الوظائف القيادية (دراسة تحليلية مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٩، ص ٣٨٧.

وهذا الشرط يضع أمام الإدارة خيارين، الأول اختيار الوكيل من مجموعة الموظف الأصيل نفسها وفتته ومعنى ذلك كما ذكرنا آنفاً يكون الموظف الوكيل والأصيل كلاهما من أصحاب الوظائف القيادية وقد فصلنا المعايير الواجب توفرها فيمن يتقدم للتعيين في الوظائف القيادية. أما الخيار الثاني فهو اختيار الموظف الوكيل من الدرجة التي لا تقل عن الدرجة التي تلي مجموعة الموظف الأصيل مباشرة والمقصود بهذا الدرجة هي (الدرجة الخاصة) من الفئة الأولى وهي الفئة التي تلي مجموعة الأصيل مباشرة حيث تأتي الفئة الأولى بعد المجموعة الثانية من الفئة العليا ويتقدم هذه الفئة الأولى الدرجة الخاصة فيها. والفئة الأولى يشترط للتعيين فيها الشروط العامة أكيد؛ لأن توافرها واجب في أي متقدم للوظيفة العامة في الأردن. فقط بخصوص المؤهل العلمي لهذه الوظيفة فلا يعين فيها إلا من كان يحمل الشهادة الجامعية الأولية كحد أدنى وتضم هذه الفئة الأولى ثمان درجات من الدرجة السابعة إلى الدرجة الخاصة^(١). التي يرشح شاغلها لشغل وظيفة قيادية من المجموعة الثانية من الفئة العليا وكالة. وإن ما تم بيانه في هذا الشرط في حالة كان الموظف الوكيل والأصيل من الدائرة نفسها.

٣- الشروط الشخصية الخاصة لشاغلي المناصب العليا وكالة في اليمن:

عرف قانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١ الوكالة إلا أن هذا القانون لم يبين بشكل مفصل أحكام الوكالة الإدارية من شروط ونطاق واستحقاقات مالية وغيرها وأما ترك ذلك لللائحة التنفيذية لهذا القانون التي نصت على الشروط الواجب توافرها فيمن تختاره الإدارة لتكليفه بإدارة إحدى وظائف الإدارة العليا (المناصب الإدارية العليا) وكالة وتتمثل هذه الشروط بالآتي:

أ- أن تكون وظيفة الموظف الوكيل من فئة الوظيفة الشاغرة^(٢):

والمقصود بهذا الشرط أن يكون الموظف المرشح للتكليف بالوكالة من فئة وظيفية مساوية لفئة الوظيفة الشاغرة والتي تكون داخل مجموعة وظيفية واحدة، إذ إن الفئة هي عبارة عن مستوى وظيفي بمراتب مالية تشمل وظائف ذات مستوى متساوي أو متقارب داخل المجموعة الوظيفية^(٣).

(١) الفقرة (٥/ب) من المادة (١٦) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٢) الفقرة (ب) من المادة (١٤٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

(٣) الفقرة (ب) من المادة (٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

ب- أن يكون الموظف الوكيل من الفئة الوظيفية الأدنى في إطار نفس المجموعة الوظيفية:

ويمثل هذا الشرط الشق الثاني من الشرط الأول في إطار مرونة المشرع في ترك خيارات متعددة للإدارة كي تختار الموظف وتكلفه لإدارة إحدى وظائف الإدارة العليا وكالة.

ج- أن يكون الموظف الوكيل من الفئة الأولى من المجموعة الوظيفية الأدنى من المجموعة الوظيفية الشاغرة:

فإذا كانت الوظيفة الشاغرة من وظائف الإدارة العليا فإن المجموعة الوظيفية التي تلي مجموعة وظائف الإدارة العليا هي مجموعة الوظائف الاشرافية حيث تتمثل مهام المجموعة الاشرافية بمساعدة وظائف الإدارة العليا والقيام بأعمال تخصصية في مجالات الصحة والهندسة والاقتصاد والزراعة والقانون وغيرها من المجالات^(١).

د- أن يكون الموظف الوكيل قد قضى مدة معينة في الوظيفة الأصلية:

وهذه المدة حددها المشرع اليمني بأن لا تقل على سنة واحدة قضاها المرشح للوكالة بشكل متواصل في وظيفته الأصلية، أما المدة الأخرى فقد حددت بثلاث سنوات كحد أدنى في الخدمة بشكل عام^(٢).

ه- ان تتوفر الجدارة في الموظف المرشح للوكالة:

وهذا شرط مهم لغرض تكليف الموظف بشغل الوظائف الإدارية العليا وكالة، فالجدارة مطلوبة بشكل بديهي في إدارة هكذا وظائف ولكن السؤال ما هو الحل لو كان أمام الإدارة عدد من الموظفين وكل واحد منهم جديراً بأن يشغل وظيفة إدارية عليا وكالة؟ في هذه الحالة نجد الاجابة بما نص عليه المشرع اليمني في تلك الحالة وهو اختيار الأقدم من بين الموظفين المتمتعين بالجدارة وعليه فإن المشرع اليمني اخذ بالأقدمية كمرجح بين المتساوين في الجدارة^(٣).

و- أن يكون الموظف الوكيل من سلك الأصيل^(٤).

(١) الفقرة (ب) من المادة (٤) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.
(٢) الفقرة (د) من المادة (١٤٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.
(٣) الفقرة (هـ) من المادة (١٤٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.
(٤) الفقرة (ج) من المادة (١٤٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

المطلب الثاني

الشروط الموضوعية لشغل المناصب العليا وكالة

لا يكون التكليف بشغل المناصب الإدارية العليا وكالة مشروعاً بمجرد تحقق الشروط الشخصية بنوعها في الموظف المرشح للوكالة، وإنما لابد من توافر شروط موضوعية بجانب الشروط الشخصية وهذا الشروط الموضوعية تتعلق بالوكالة ذاتها وما يشترط فيها كي يكون إشغال الموظف الوكيل موافقاً للقانون ونبين تلك الشروط الموضوعية في الفروع الآتية:

الفرع الأول

أن يكون أشغال الوظيفة شاغرة بصورة مؤقتة

تتشرط القوانين والانظمة المعنية بالخدمة المدنية في العراق والدول المقارنة لصحة إشغال أحد المناصب الإدارية العليا بالوكالة، شغوره من شاغله الأصيل أو غيابه عنه لأي سبب كان فتكون الوكالة في هذا المنصب مؤقتة تنتهي بانتهاء حالة الشغور أو الغياب. ولغرض الوقوف على تفاصيل هذا الفرع سنقسمه لبنتين وعلى النحو الآتي :

أولاً- ان تكون الوظيفة شاغرة أو مشغولة وتغيب عنها شاغلها الأصيل:

وقد نص المشرع العراقي في قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧ على حالة الشغور في مطلع البند (أولاً) منه حيث جاء فيه (إذا شغرت وظيفة مدير عام لأي سبب كان...)^(١).

ويفهم من هذا البند أن المشرع العراقي في هذا القرار عالج حالة الشغور فقط ولا يسري حكمه على المدير العام الذي تغيب عن منصبه وأما بالنسبة إلى أسباب حالة الشغور فهي أما ان تكون بسبب تقاعد المدير العام الأصيل أو استقالته من الوظيفة أو وفاته أو عزله والدليل على حالة الشغور النهائي وليس المؤقت بسبب الغياب هو عبارة (إلى حين تعيين مدير عام أصيل لها) الواردة في نهاية (البند أولاً) في نفس القرار المذكور آنفاً. أما قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل فقد نص على حالة الغياب في منصب القائم مقام في (البند اولاً) من المادة (٤٠) والتي نصت على (عند غياب القائم مقام يكلف المحافظ أحد مدراء النواحي التابعة للقضاء ليقوم مقامه) مع

(١) البند (اولاً) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧.

العلم ان القائم مقام هو بدرجة مدير عام استنادا (للبند رابعا) من المادة (٣٩) من قانون المحافظات المذكور آنفاً. وفي قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ نص على حالة الغياب وعالجها بالوكالة من خلال تولي القائم بالأعمال المؤقتة برئاسة البعثة عند غياب السفير أو القنصل العام أو الممثل الدائم للعراق لدى المنظمات الاقليمية أو الدولية لأي سبب كان^(١).

أما في الدول المقارنة، فقد نص المشرع اللبناني على ان تكليف الموظف وكالة لا يكون إلا في الوظيفة الشاغرة أو في وظيفة تغيب الموظف الأصيل عنها^(٢). ويلاحظ بأن المشرع اللبناني نص على حالة الوظيفة الشاغرة وليس الوظيفة التي شغرت كما هو الحال في قرار مجلس قيادة الثورة العراقي رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧ أي أن الوظيفة الشاغرة التي قصدتها المشرع اللبناني لم يعين فيها أحد وتحتاج إدارتها من موظف وكيل بصورة مؤقتة لحين تعيين أصيل لها طبقاً للقانون. وتكون الوظيفة الشاغرة طبقاً للقانون ومخصص لها اعتماد مالي في الموازنة كي يتم التكليف طبقاً للأصول القانونية^(٣). وبخلاف ذلك يكون قرار الإدارة الصادر بالتكليف وكالة مخالفاً للقانون مما يترتب على ذلك وجوب امتناع الموظف الأمر بالصرف عن صرف الحقوق المالية للموظف الوكيل. أما الحالة الأخرى حالة الغياب، لأي سبب كان سواء كان هذا الغياب لعارض صحي أو لإجازة أو غير ذلك وفي هذه الحالة واضح ان الوظيفة مشغولة وغاب عنها الأصيل ويعود لها بعد انتهاء سبب الغياب.

وكذلك المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (٧٠) لسنة ١٩٧٧ الخاص بالوكالة في وظائف الفئة الأولى وهي من المناصب العليا في لبنان، هو الآخر اشترط الوكالة عند غياب الموظف الأصيل أو عند شغور وظيفته^(٤). وهنا أختلف هذا المرسوم عن المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ الخاص بالموظفين الذي اشترط بأن تكون الوظيفة شاغرة لا أن يعين فيها موظف ومن ثم تشغر، لأي سبب كان كالتقاعد أو إستقالة الموظف أو غير ذلك. أما في الأردن فقد نص نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ على هذا الشرط وان الموظف الوكيل يشغل إحدى وظائف المجموعة الثانية من الفئة العليا (المناصب الإدارية العليا) إذا شغرت في اي دائرة وظيفة من وظائف الفئة العليا أو ما في

(١) البند (اولاً) من المادة (١١) من قانون الخدمة الخارجية العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨.

(٢) الفقرة (٣) من المادة (٤٤) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل والخاص بالموظفين اللبنانيين.

(٣) الفقرة (١) من المادة (١٣) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

(٤) المادة الاولى من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (٧٠) لسنة ١٩٧٧.

حكمها أو تغيب شاغلها لأي سبب^(١). وحول تفسير حالة الشغور التي نص عليها المشرع الأردني ذهب احد فقهاء القانون الإداري في الأردن إلى القول بأن المشرع قصد معنيين في مصطلح (الشغور)، الأول ضيق والثاني واسع أما المعنى الضيق فهو مقتصر على الموانع المؤقتة التي تحول دون ممارسة الاختصاصات من قبل الأصيل بسبب المرض أو السفر أو مؤتمر خارج البلد، أما المعنى الواسع للشغور فأن المقصود به شمول جميع الموانع التي تؤدي إلى عدم ممارسة الأصيل لإختصاصات وظيفته ويشمل ذلك الموانع المؤقتة والنهائية كالاستقالة من الوظيفة أو انتهاء خدمته في الوظيفة ويرى أن شغور الوظيفة يشمل الموانع المؤقتة والنهائية التي تحول من دون ممارسة الاختصاصات من قبل الموظف الأصيل ويقصد بالمانع كل سبب يضع صاحب الاختصاص الأصيل بصورة مؤقتة أو نهائية بحالة من الإستحالة لممارسة إختصاصاته ويرى هذا الفقيه ان المشرع الأردني قد أخذ بالمعنى الواسع للشغور^(٢).

أما بالنسبة للمشرع اليمني فقد نص على حالة شغور في الوظيفة وعدم توافر من يشغلها أصالة كشرط لتكليف الموظف بالوكالة في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١ إذ جاء في هذه اللائحة (أن تكون الوظيفة شاغرة ولا يتوفر من يشغلها أصالة)^(٣). وهنا كان المشرع اليمني أكثر وضوحاً من المشرعين العراقي واللبناني والأردني بخصوص حالة الوظيفة الشاغرة إذ انه افردها كحالة مستقلة ولم يجعلها ضمن سياق نص يتضمن حالة غياب الموظف الأصيل عن وظيفته التي يشغلها لأي سبب كان. حيث نص على حالة الغياب في موقع آخر ضمن اللائحة عند الحديث عن مدة شغل الوظيفة وكالة حيث ذكر المشرع بأن (مدة الوكالة تكون مساوية لمدة غياب شاغلها الاصلي وبما لا يتجاوز سنة،.....)^(٤). ويلاحظ بأنه لا أحد من المشرعين في العراق والدول المقارنة قد نص على حالة الوكالة في المناصب الإدارية العليا المستحدثة ولهذا نقترح على المشرع العراقي تعديل القوانين المذكورة آنفا وجعلها تتضمن حالات الوظيفة المستحدثة ولا يوجد من يشغلها أصالة وهذا يعني لابد من اشغالها وكالة لحين تعيين أصل لها وحالة شغور الوظيفة، لأي سبب وحالة الغياب أو تضمين كل ذلك في قانون الخدمة المدنية النافذ من خلال تعديله أو في مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي.

(١) الفقرة (أ) المادة (٩٣) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٢) د. علي خطار شطناوي، مصدر سابق، ص ٨٢.

(٣) الفقرة (أ) من المادة (١٤٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

(٤) الفقرة (أ) من المادة (١٤٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

ثانياً- أن تكون الوكالة مؤقتة:

تتسم الوكالة بأنها ذات طابع مؤقت، إذ أنها تتمثل بانتقال ممارسة الاختصاص من الأصيل إلى موظف آخر غيره لهذا لا تكون الوكالة مشروعة إلا إذا كانت لفترة معينة بحسب القوانين والأنظمة التي تنظم أحكام الوكالة في المناصب الإدارية العليا. وقد اختلفت القوانين والأنظمة المتعلقة بالخدمة المدنية في العراق والدول المقارنة حول المدة المحدد لشغل المناصب الإدارية العليا وكالة. ففي العراق حدد المشرع العراقي في قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧ مدة الوكالة في منصب المدير العام بثلاثة أشهر^(١). أما في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل فلم يحدد مدة الوكالة في منصب القائم مقام عند غيابه^(٢). وفي قانون الخدمة الخارجية العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ فقد حددت مدة شغل أقدم موظف إداري في السلك الدبلوماسي لرئاسة البعثة فيما يتعلق بإدارة الشؤون الإدارية وكالة بثلاثة أشهر^(٣). وأيضاً قانون مجلس النواب العراقي وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ قد حدد مدة المعينين وكالة في المناصب الإدارية العليا الذين يختص مجلس النواب بتعيينهم بستة أشهر^(٤). ويلاحظ بأن مدة الوكالة في القوانين العراقية لم تتجاوز السنة وتعد هذه المدد قصيرة وهذا على مستوى نصوص القوانين، إلا أن الواقع بخصوص الوكالة في المناصب الإدارية العليا في العراق يقول بان الكثير من المناصب الإدارية العليا بالعراق مشغولة بالوكالة منذ سنوات بالرغم من تأقيتها في القوانين المذكورة آنفاً. ومجلس الدولة في العراق هو الآخر أكد على الطبيعة المؤقتة للوكالة في شغل المناصب الإدارية العليا بعدة قرارات إذ جاء في أحد قرارات المحكمة الإدارية العليا في العراق (بعد التدقيق والمداولة وجد ان الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية تقرر قبوله شكلاً ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أنه غير صحيح ومخالف للقانون؛ وذلك لأن المميز (المدعي) يطعن بالأمر الوزاري المرقم (٣٣٧٥) في ١/ ١٠/ ٢٠١٨ والمتضمن في الفقرة (١) منه إنهاء تكليفه من مهام مدير عام دائرة العلاقات مع المنظمات الحكومية..... وحيث إن المدعي يشغل المنصب وكالة وليس أصالة وأن الوكالة ذات طبيعة

(١) البند (ولاً) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧.

(٢) البند (ولاً) من المادة (٤٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) البند (ثانياً) من المادة (١١) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨.

(٤) البند (ثانياً) من المادة (٤٤) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨، المنشور في جريدة

الوقائع العراقية، العدد ٤٤٩٩، في ١٦/٧/٢٠١٨.

مؤقتة تنتهي بأنتهاء التكليف من الجهة نفسها التي أصدرت أمر التكليف.....^(١). أما في الدولة المقارنة، فقد حدد المشرع اللبناني في المرسوم الاشتراعي الخاص بالموظفين اللبنانيين رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل، مدة الوكالة بسنة واحدة مع امكانية التجديد إلا أن المشرع اللبناني لم يحدد كم مرة يتم التجديد وإنما ترك ذلك مفتوحاً^(٢). أما المرسوم الاشتراعي رقم (٧٠) لسنة ١٩٧٧ والخاص بالوكالة في وظائف الفئة الأولى فلم يحدد مدة الوكالة ولكنه في حال تعذر تطبيق أحكامه يتم تطبيق أحكام الوكالة المنصوص عليها في المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ الخاص بالموظفين وهذا المرسوم كما ذكرنا آنفاً يحدد مدة الوكالة بأن لا تزيد على سنة ويمكن تجديد هذه المدة. أما المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (٨١٢١) لسنة ١٩٦٧ والخاص بنظام موظفي مجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية، فقد نص على عدم جواز زيادة مدة الوكالة على سنة^(٣). وفي الأردن نص المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠ على أن مدة شغل إحدى وظائف المجموعة الثانية من الفئة العليا وكالة لا تزيد على ستة أشهر^(٤).

أما في اليمن، فإن المشرع اليمني حدد مدة تأقيت شغل إحدى وظائف الإدارة العليا ولكنه لم يستقر على مدة واحدة فقد نص على أكثر من مدة وحسب كل حالة. فالمدة الأولى هي سنة مع جواز تجديد هذه المدة بما لا يزيد على سنتين كحد أقصى ولكن هذا التجديد مقيد بشرط وهو إذا كان الموظف الأصيل معاراً أو موفداً للدراسة أو التدريب أو متفرغاً لأغراض البحث العلمي حيث يتعين بعد هذه المدة إشغال المنصب بالإصالة عن طريق التعيين بأي طريقة من طرق التعيين المحددة في المادة (٣٨) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١^(٥). وهذه المدة تطبق في حال كانت الوظيفة الإدارية العليا مشغولة وتغيب الأصيل عنها. أما بالنسبة إلى الوظيفة الإدارية العليا الشاغرة أصلاً، فإن المشرع اليمني فرق بين حالتين، الأولى إذا كان الموظف الوكيل يشغل الوظيفة الإدارية العليا بالإضافة إلى وظيفته الأصلية فأن مدة الوكالة تكون ثلاثة أشهر كحد

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق، رقم (٢٨٨/ قضاء موظفين - تمييز / ٢٠١٨) في ٢٩ / ٣ / ٢٠١٨، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨.

(٢) الفقرة (٦) من المادة (٤٤) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل.

(٣) الفقرة (٥) من المادة (٢٨) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (٨١٢١) لسنة ١٩٦٧.

(٤) البند (أولاً) من المادة (٢١) من النظام رقم (٦) لسنة ٢٠٢٢ المعدل لنظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٥) الفقرة (أ) من المادة (١٤٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

أقصى، أما إذا كان متفرغاً لممارسة اختصاص وظيفة الأصيل فإن مدة الوكالة تكون ثلاثة سنوات كحد أقصى حيث ينظر بعد هذه المدة بإمكانية تثبيت الوكيل في الوظيفة المذكورة آنفاً بشرط إثبات جدارته خلال مدة الوكالة واستيفاء شروط شغلها^(١).

ويلاحظ بأن المشرع العراقي كما هو واضح قد حدد مدد الوكالة في شغل المناصب الإدارية العليا للمدراء العامين بثلاثة أشهر والدرجات الخاصة والسفراء و وكلاء الوزارات بستة أشهر حسب قانون مجلس النواب وتشكيلاته المذكور آنفاً إلا ان ما يلاحظ بأن قانون مجلس النواب اورد كلمة (المعينين) فنص على (ممارسة المعينون وكالة مهامهم مدة لا تزيد على ستة اشهر) استناداً للبند(ثانياً) من المادة (٤٤) منه، فهل المقصود بكلمة (المعينين) المكلفين بالوكالة في مناصب وكلاء الوزارات والدرجات الخاصة والسفراء أم لا يقصد ذلك؟ من خلال مطالعة الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وبالذات المادتين (٦١/خامساً/ب) و (٨٠/خامساً) منه نجد أن التعيين في هذه المناصب يكون من اختصاص مجلس النواب وليس من اختصاص مجلس الوزراء كما أن الدستور ليس فيه ما يخول مجلس النواب التعيين بشكل مؤقت من خلال الوكالة وعليه فأن المقصود بالمعينين في المادة (٤٤) المذكور آنفاً هم المكلفين بالوكالة. كما ان مجلس الدولة العراقي يذهب إلى تفسير كلمة (التعيين) الواردة في قرار مجلس الوزراء بالتكليف وليس التعيين^(٢) لذا نقترح على المشرع العراقي تعديل البند (ثانياً) من المادة (٤٤) من قانون مجلس النواب وجعل كلمة (المكلفين) بدلا عن كلمة (المعينين) تماشياً مع ما بيناه. أما بالنسبة لقوانين الدول المقارنة فنرى بأن المشرع اليمني كان اكثر تفصيلاً وتوفيقاً من المشرعين اللبناني والأردني إذ إنه فصل المدد بحسب كل حالة كما بينا ذلك آنفاً، لذا نجده يفرق بين الوظيفة الشاغرة اصلاً والوظيفة المشغولة وتغيب عنها الأصيل وكذلك بين حالة ممارسة اختصاصات وظيفة الأصيل فضلاً عن وظيفته الأصلية وبين حالة تفرغه بممارسة اختصاصات الأصيل. فقد وضع مدة ثلاثة اشهر كحد اقصى لمن يمارس الاختصاصات بالإضافة إلى وظيفته وذلك كي لا يتحمل الموظف الوكيل عبء وظيفتين لمدة أطول وعليه فإنه يؤثر ذلك على التوفيق بين ممارسة اختصاصات الوظيفتين فيؤدي ذلك إلى تقليل فاعليته في إدارة وظيفتين أصالة ووكالة خصوصاً وأن الوظيفة الإدارية العليا اختصاصاتها ومسئولياتها أكبر. أما في حالة التفرغ للوظيفة

(١) الفقرة (ب/ ١، ٢) من المادة (١٤٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.
 (٢) القرار الاتقائي لمجلس الدولة العراقي، رقم (٣٠/٢٠٠٨) في ٢٧ / ٢ / ٢٠٠٨، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٨.

الموكلة إليه مهامها فنراه وضع مدة أطول وهي ثلاث سنوات كحد اقصى وهنا يستطيع الموظف الوكيل التركيز في هذا الوظيفة ويتحمل مسؤوليتها ولعله يثبت جدارته في ممارسته لاختصاصاتها مما يؤدي إلى تثبيته فيها بعد توافر الشروط القانونية لهذه الوظيفة. ونقترح على المشرع العراقي الأخذ بنهج المشرع اليمني في تنظيمه لمدة الوكالة في تعديله لقانون الخدمة المدنية النافذ او عند اقراره لمشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي.

الفرع الثاني

عدم ممارسة اختصاصات الموظف الأصيل بأكثر من منصب

يمارس الموظف الوكيل بموجب الوكالة جميع اختصاصات الموظف الأصيل الذي شغل منصبه او تغيب عنه على أن لا تكون تلك الممارسة في أكثر من منصب ولغرض بيان ذلك نقسم هذا الفرع لبنتين وعلى النحو الآتي:

أولاً- أن يمارس الوكيل جميع اختصاصات الموظف الأصيل:

يعرف الاختصاص بأنه (مجموعة السلطات المقررة قانوناً لشخص معين أو هيئة معينة، كاختصاص المحافظ أو رئيس وحدة إدارية في الجهاز الإداري للدولة)^(١). ويعرف كذلك بأنه (الولاية التي يمنحها القانون لشخص أو هيئة للقيام بتصرفات معينة من حيث الموضوع والأشخاص و المكان)^(٢).

والاختصاصات التي يمنحها القانون للموظف الأصيل في حال عدم ممارستها من قبله بسبب غيابه عن الوظيفة، فإن الموظف الذي تكلفه الإدارة بالوكالة تنتقل له أحقية ممارسة تلك الاختصاصات بشكل مؤقت وكالة عن الأصيل وقد أعطت القوانين والأنظمة المتعلقة بالخدمة المدنية والناظمة لأحكام الوكالة للموظف الوكيل ممارسة جميع اختصاصات الأصيل. ففي العراق اعطى المشرع العراقي في قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧ للموظف المكلف بشغل منصب المدير العام وكالة الحق بممارسة جميع صلاحيات المدير العام أصالة^(٣). ولم ينص على ذلك صراحة في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وإنما فقط تطرق لموضوع

(١) احمد غراب، ضرورة التمييز بين مصطلحي الاختصاص والصلاحيات في المجال القانوني، بحث منشور في مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، العدد ٣٧، ٢٠١٧، ص ١٩١.

(٢) احمد غراب، المصدر نفسه، نفس الصفحة.

(٣) البند(ثانياً) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧.

التكليف بشغل منصب القائم مقام ويفهم من أحكام الوكالة الإدارية في القانون الإداري ان الوكيل يمارس صلاحيات الأصيل وبالتالي فإن مدير الناحية المكلف بإدارة منصب القائم مقام وكالة له الحق بممارسة اختصاصات القائم مقام جميعها وكذلك لم يبين قانون المحافظات فيما إذا كان مدير الناحية يمارس اختصاصات القائم مقام فضلاً عن اختصاصات منصبه الأصيل أم بشكل مستقل، لم ينص المشرع على ذلك وترك الأمر مطلقاً ويرى الباحث بأن عدم تحديد ذلك معناه جواز ممارسة مدير الناحية اختصاصات القائم مقام وكالة بالإضافة لأعمال منصبه الأصيل او يتفرغ لممارسة اختصاصات منصب القائم مقام بشكل مستقل. وفي قانون الخدمة الخارجية العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ أجاز المشرع للموظف الدبلوماسي في البعثة أو في مركز الوزارة ممارسة أعمال رئيس البعثة عند غيابه^(١). أما في قوانين الدول المقارنة، فقد نص المرسوم الاشتراعي اللبناني الخاص بالموظفين اللبنانيين رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ على ممارسة الوكيل جميع صلاحيات الأصيل^(٢). بالتفرغ لممارسة تلك الصلاحيات أو بالإضافة إلى وظيفته الأصلية^(٣). وفي الأردن نص نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ على ممارسة الموظف الوكيل لجميع مهام وأعمال الوظيفة من المجموعة الثانية من الفئة العليا في حالة شغورها أو تغيب الأصيل عنها وذلك بالإضافة إلى وظيفته الأصلية^(٤). وعلى ذات النهج سار المشرع اليمني فنصت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١ على حق الوكيل بممارسة اختصاصات الأصيل في وظائف الإدارة العليا في حالة خلو الوظيفة من شاغلها الأصيل بصورة مؤقتة أو دائمة لأسباب كان، وحالة سد النقص في التخصصات أو القوى الوظيفية التي تقتضيها حاجة الوحدة الإدارية لتنفيذ مهام وظيفية غير قابلة للتأجيل أو عندما لا يوجد موظف مستوفي لشرط شغل الوظيفة الشاغرة بشكل أصيل^(٥).

وعلى الوكيل أن يلتزم بممارسة الاختصاص عند صدور قرار من الجهة الإدارية المختصة وأن يمارسه ضمن المدد التي أشرنا لها وأن يلتزم بالنطاق الزمني لممارسة اختصاصات الأصيل فلا يمارس بعد انتهاء وكالته بحكم القانون أو بنهاية مبتسرة كما يجب عليه ان يلتزم بالنطاق المكاني الذي

(١) البند (ثانياً) من المادة (١١) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨.

(٢) الفقرة (١) من المادة (٤٥) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل.

(٣) الفقرة (٢) من المادة (٤٤) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل.

(٤) الفقرة (أ) من المادة (٩٣) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٥) الفقرتان (أ، ب) من المادة (١٤٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

يمارس فيه الاختصاص فلا يمكن للوكيل ان يتعدى الحدود المكانية فيكون مرتكبا لما يخالف ركن الاختصاص كأن يمارس مدير الناحية الوكيل في قضاء معين اختصاصات قائم مقام قضاء آخر. ومع الاشارة إلى أن القيمة القانونية للقرارات التي يصدرها الوكيل هي ذات القيمة للقرارات التي يصدرها الأصيل ولا يحق للأصيل ممارسة اختصاصاته خلال مدة سريان الوكالة.

ثانياً- أن لا تكون الوكالة بأكثر من منصب:

ولم نجد لهذا الشرط وجود في القوانين العراقية والقرارات ذات الصلة التي تم الحديث عنها في هذا الفصل والفصل الأول قبله، أما في دول المقارنة فأنها أخذت بهذا الشرط صراحة. ففي لبنان نص المرسوم الاشتراعي الخاص بالموظفين رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل و في المادة (٤٤) على عدم جواز ان يكون الموظف الوكيل في أكثر من وظيفة واحدة^(١). ولم ينص المشرع الأردني على هذا الشرط. أما المشرع اليمني فقد نص على هذا الشرط ولكن في حالة التكليف لإدارة إحدى وظائف الإدارة العليا بالإضافة لممارسة أعمال وظيفته الأصلية^(٢). حيث حظر تكليف الموظف الوكيل بأكثر من وظيفة إدارية عليا. أما في حالة تكليفه بالوكالة لإدارة وظيفة إدارية عليا بشكل مستقر ومتفرغ فهنا المشرع اليمني لم ينص على جواز تكليفه بأكثر من واحدة أم لا يجوز وانما ترك المجال مفتوحا بهذا الخصوص. ويرى الباحث ان مسلك المرسوم الاشتراعي اللبناني بخصوص هذا الشرط أفضل من مسلك المشرع اليمني وذلك لأننا نتحدث عن مناصب إدارية عليا تقف على هرم الإدارة وتتولى واجبات كبيرة ويتولى من يشغلها مهمة القيادة والتخطيط وتوجيه جهودها نحو تحقيق اهداف الإدارة. لذا فأن حصر جهود الموظف الوكيل وابداعه وفاعليته في أحد المناصب الإدارية العليا والتركيز فيه أفضل من تشتيته بين عدة مناصب إدارية عليا حساسة ومهامها كبيرة تجعل الموظف الوكيل يفشل في التوفيق بينهما وهذا من شأنه ان يؤدي إلى عرقلة جهود المرفق العام في تقديم خدماته بسرعة وتحقيق المصلحة العامة بالشكل المطلوب. وعليه نقترح على المشرع العراقي النص على هذا الشرط صراحة من خلال تعديل قانون الخدمة المدنية النافذ أو تضمين هذا الشرط في مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي.

(١) الفقرة (٧) من المادة (٤٤) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

(٢) الفقرة (ب) من المادة (١٤٨) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

الفرع الثالث

وجود نص قانوني يجيز إصدار قرار التكليف بالوكالة

يكتسب إشغال المناصب الإدارية العليا بالوكالة والقيام بممارسة جميع اختصاصات الأصيل الشرعية من النص القانوني الذي يجيزه في حالة عدم تنظيم المشرع لحالة الحلول لأشغال تلك المناصب لأن بوجود النص القانوني الذي ينظم الحلول ويحدد الموظف الحال يتعذر اللجوء الى التكليف بالوكالة وإصدار القرار للموظف الذي تختاره الإدارة لشغل المنصب بالوكالة. ولغرض بيان تفاصيل عنوان هذا الفرع سنقسمه على ثلاثة بنود وعلى النحو الآتي:

أولاً- وجود نص قانوني يجيز التكليف بالوكالة:

لأثبت مشروعية اللجوء إلى الوكالة في شغل المناصب الإدارية العليا في حال شغورها أو غياب الأصيل عنها، أن تكون هناك قاعدة قانونية تجيز للإدارة اللجوء للوكالة وتستند لها في إصدار أمرها القاضي بتكليف أحد الموظفين وكالة. وهذه القاعدة القانونية قد تكون مكتوبة وبغض النظر عن تدرجها في هرم القواعد القانونية فقد تكون القاعدة دستورية أو قانونية أو لائحية وبحسب ما تم استعراضه من قوانين وانظمة متعلقة بالخدمة المدنية والتي نظمت أحكام الوكالة في العراق والدول المقارنة، وقد يتم الاستناد إلى قواعد غير مكتوبة كما هو الحال عند عدم وجود قاعدة قانونية تستند الإدارة لها في اللجوء إلى الوكالة الإدارية فيمكنها الاستناد عندئذ إلى مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد حتى لا يصاب المرفق العام بالتعطيل^(١). وقد سبق تفصيل ذلك ضمن الحديث عن الأساس الفلسفي لشغل المناصب الإدارية العليا وكالة.

ثانياً- عدم وجود نص قانوني ينظم الحلول:

ولم ينص على هذا الشرط في قوانين وانظمة الخدمة المدنية النازمة لأحكام الوكالة في المناصب الإدارية العليا، الا أن فقه القانون الإداري يضع هذا الشرط لصحة الوكالة فإذا وجد نص قانوني ينص بصراحة على حالة الشغور والغياب ومحددا فيه الموظف الذي يحل محل الرئيس الإداري الشاغل لأحد المناصب الإدارية العليا بشكل مسبق، فإن الإدارة لا يمكنها اللجوء للوكالة؛ لأن بمجرد تحقق حالة الغياب سيكون الموظف الذي حدده النص حالا محله من دون الحاجة لصدور قرار إداري بذلك وإذا صدر

(١) د. علي خنجر شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان

فسيكون قرار كاشف وليس منشأ؛ لأن الموظف الحال يكتسب ذلك بقوة القانون^(١). وقد نصت العديد من القوانين الخاصة في العراق على حالة الحلول في حالة غياب رئيس هيئة معينة فيحل محله نائبه المحدد بنص القانون ولم تنص على الوكالة في حالة غياب رئيس الهيئة^(٢).

ثالثاً- صدور قرار التكليف بالوكالة:

يتعين لتكليف الموظف العام بصورة قانونية، صدور قرار خاص بتكليفه يتضمن هذا القرار عادة تسمية الموظف الوكيل لكونه لم يحدد مسبقاً بنص القانون ويحدد فيه مدة الوكالة ونهايتها والاختصاصات التي يمكن للموظف الوكيل ممارستها طيلة مدة الوكالة. ولكي يكون هذا القرار صحيحاً لا بد أن يكون مستوفياً لجميع أركانه وصادراً من جهة إدارية مختصة وهذا الجهة تحدها النصوص القانونية وفي حالة عدم تحديدها فأن صلاحية إصدار قرار الوكالة يكون للرئيس الإداري الأعلى لذا يجب لأعمال الوكالة وجود سلطة إدارية أعلى من الموظفين الأصيل والوكيل، كما أن إصدار قرار التكليف بالوكالة يستوجب أن يكون للوظيفة التي يمارس الوكيل اختصاصاتها وجود قانوني كما ينبغي ان يستند قرار الوكالة إلى سبب قانوني تحده النصوص القانونية بكل دقة و وضوح بالإضافة إلى ذلك فأن قرار الوكالة يبني على وجود مانع يتعذر معه صاحب الاختصاص الأصيل القيام بالمهام المسندة إليه ولا يترتب على هذا القرار تغيير في المركز القانوني للوكيل بل يبقى محافظاً على مركزه الوظيفي^(٣).

وقد أشار مجلس الدولة العراقي في أحد قراراته الافتائية إلى أن القرار الإداري الذي يصدر بالوكالة قرار فردي ومؤقت ينتهي بانتهاء المدة المحددة له^(٤).

(١) د. علي خنجر شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، المصدر السابق نفسه، ص ٧٠٣.
(٢) البند (ثانياً) من المادة (٥) من قانون هيئة المنافذ الحدودية رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٦، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٤١٩، في ١٠/١٠/٢٠١٦، البند (ثانياً) من المادة (٦) من قانون مؤسسة الشهداء رقم (٢) لسنة ٢٠١٦، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٣٩٥، في ٢٥/١/٢٠١٦، البند (خامساً/ج) من المادة (٣) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٦، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٤١٦، في ١٩/٩/٢٠١٦.

(٣) شلاغمة راضية، ركن الاختصاص في القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، ٢٠١٥-٢٠١٦، ص ٥١ وما بعدها.

(٤) القرار الاقتائي لمجلس الدولة العراقي رقم (٢٠٢٠/٤٦) في ١٥/٧/٢٠٢٠، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠.

المبحث الثاني

الجهة المختصة بتكليف شاغلي المناصب العليا وكالة

بعد التعرف على شروط شغل المناصب الإدارية العليا وكالة بنوعها الشخصية والموضوعية في قوانين وأنظمة الخدمة المدنية في العراق والدول المقارنة والخاصة بتنظيم أحكام الوكالة في المناصب المذكورة أعلاه، يستلزم في هذا الحالة معرفة الجهات المختصة التي منحتها القواعد القانونية حق إصدار القرارات الإدارية الخاصة بتكليف شاغلي المناصب الإدارية العليا وكالة في العراق والدول المقارنة ومعرفة فيما إذا كانت نفسها الجهة المختصة بتعيين أصحاب تلك المناصب أصالة أم أن جهة التكليف بالوكالة تختلف عن جهة التعيين بالأصالة. كل ذلك يجعلنا نقسم هذا المبحث لمطلبين، الأول نتناول فيه الجهة المختصة بتكليف شاغلي المناصب العليا وكالة في العراق، أما الثاني فسيكون محور الحديث فيه عن الجهة المختصة بتكليف شاغلي المناصب العليا وكالة في الدول المقارنة وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

الجهة المختصة بتكليف شاغلي المناصب العليا وكالة في العراق

تختلف الجهات المختصة بالتكليف لشغل المناصب الإدارية العليا وكالة في العراق عن الجهات المختصة بالتعيين أصالة في هذه المناصب وقد تكون ذات الجهة المختصة بالتعيين أصالة، مختصة بالتكليف لشغل هذه المناصب وكالة.

ولغرض بيان الجهات المختصة في التكليف لشغل المناصب العليا وكالة في العراق سنقسم هذا المطلب لفرعين، نتناول في الفرع الأول أختصاص الوزير ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة والمحافظ بالتكليف لشغل المناصب العليا وكالة أما في الفرع الثاني فسنحدث عن أختصاص مجلس الوزراء العراقي بالتكليف لشغل المناصب العليا وكالة وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

اختصاص الوزير ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة والمحافظ بالتكليف لشغل

المناصب العليا وكالة

في قانون المحافظات العراقي الملغى رقم (١٥٩) لسنة (١٩٦٩) فقد منح الاختصاص للوزير بتكليف الوكيل بمنصب القائم مقام إذا كانت مدة الوكالة تزيد على ثلاثين يوماً^(١). أما في التشريعات النافذة فقد منح الوزير الاختصاص بتكليف أحد الموظفين ممن تتطبق عليه الشروط بشغل منصب مدير عام وكالة لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر بموجب البند (أولاً) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة (١٩٩٧) والتي جاء فيها (إذا شغرت وظيفة مدير عام لأي سبب كان فللوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، ان يكلف من بين اقدم وأكفاً موظفي الدائرة، أو الوزارة او 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 اشهر إلى حين تعيين مدير عام اصيل لها)، وبما أن هذا القرار لم يلغى أو يعدل بقانون فلا يجوز مخالفته والتجاوز على اختصاص الوزير في ذلك لذا فإن ما نص عليه قرار مجلس الوزراء رقم ٣٧١ لسنة ٢٠٠٩ في نهاية البند (أولاً) منه بعبارة (والمرشحين للتعيين أمام مجلس الوزراء)^(٢). باعتبارهم مكلفين بالوكالة ويتقاضون راتب ومخصصات الأصيل، فإن هذه العبارة فيها مخالفة للبند (أولاً) من قرار مجلس قيادة الثورة المذكور آنفاً إذ إن التكليف بمنصب المدير العام وكالة يكون بقرار من الوزير. وكذلك بالنسبة لقرار مجلس الوزراء رقم (٣٥٣) لسنة (٢٠١٩) الذي قضى بعدم الموافقة على تعيين مجموعة من المرشحين لمنصب المدير العام أصالة والنص على تولي إدارة هذا المنصب بشكل مؤقت من قبل أقدم وأكفاً موظفي الدائرة^(٣). وهذا القرار مخالف أيضاً لما منصوص عليه في البند (أولاً) من قرار مجلس قيادة الثورة رقم (١٢) لسنة (١٩٩٧).

أما في قانون الخدمة الخارجية النافذ فقد منح الوزير الاختصاص في إيفاد أحد الموظفين الدبلوماسيين من احدى البعثات أو من مركز الوزارة كي يكون قائماً بأعمال رئيس البعثة بشكل مؤقت وكالة لحين تعيين رئيس جديد للبعثة. ورئيس البعثة كما عرفته المادة (الأولى) من قانون الخدمة الخارجية هو السفير والممثل الدائم لدى المنظمات الدولية والاقليمية ويتم اختيار الممثل الدائم من بين

(١) الفقرة (٢) من المادة (١٥) من قانون المحافظات العراقي رقم (١٥٩) لسنة (١٩٦٩) الملغى.

(٢) البند (أولاً) من قرار مجلس الوزراء رقم (٣٧١) لسنة (٢٠٠٩).

(٣) البنود (أولاً وثانياً) من قرار مجلس الوزراء العراقي رقم ٣٥٣ لسنة ٢٠١٩.

موظفي السلك الدبلوماسي^(١). علماً أن السلك الدبلوماسي يشغله الموظفون منصوص عليهم في البند (اولاً) من المادة (٣) من قانون الخدمة الخارجية النافذ ومن ضمن هؤلاء الموظفين الوزير المفوض الذي هو بدرجة مدير عام^(٢). (٢) وباقي الموظفين في السلك الدبلوماسي هم أيضاً من وظائف الخاصة المنصوص عليهم في الجدول الملحق بقانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠^(٣).

وهذا على مستوى الوزير، أما رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة هو الآخر منح بموجب البند (اولاً) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المذكور أنفاً الاختصاص بتكليف الموظف الذي تتوافر فيه الشروط المطلوبة في منصب المدير العام وكالة ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة قد يكون بدرجة وزير كما هو الحال في رئيس هيئة النزاهة^(٤)، وقد يكون بدرجة خاصة كما هو الحال في رئيس الهيئة العامة للطاقة الذرية العراقية^(٥)، وقد يكون بدرجة مدير عام كما هو الحال في رئيس الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٦). أما بالنسبة لأختصاص المحافظ في بالتكليف لشغل المناصب العليا أما في إطار قانون المحافظات، نجد ان الجهة المختصة بأصدار قرار التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا وكالة في قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة (١٩٦٩) الملغى بالنسبة لمنصب نائب المحافظ عند غيابه تكون الجهة المختصة بالتكليف لشغل منصبه وكالة هو المحافظ إذا كانت مدة الوكالة تقل عن شهر^(٧). أما بالنسبة لمنصب القائم مقام فعند غيابه تكون آلية التكليف لشغل منصبه وكالة عبر تنسيب مدير ناحية من قبل القائم مقام وموافقة المحافظ^(٨). أما منصب مدير الناحية عند غياب المدير فتكون الجهة المختصة بتكليف أحد الموظفين الموظفين وكالة، المحافظ وباقتراح من القائم مقام^(٩).

(١) البند (اولاً) من المادة (١٣) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة (٢٠٠٨).

(٢) البند (اولاً) من المادة (٣) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة (٢٠٠٨).

(٣) الجدول رقم (٣) الملحق بقانون الملاك رقم (٢٥) لسنة (١٩٦٠).

(٤) المادة (٤) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٢١٧، في ١٤/١١/٢٠١١.

(٥) البند (اولاً) من المادة (٥) من قانون الهيئة العامة للطاقة الذرية العراقية رقم ٤٣ لسنة ٢٠١٦.

(٦) البند (رابعا) من المادة (٣) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٦.

(٧) الفقرة (٢) من المادة (١٥) من قانون المحافظات العراقي رقم (١٥٩) لسنة (١٩٦٩) الملغى، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ١٧٨٩، في ١٣/١٠/١٩٦٩.

(٨) الفقرة (٣) من المادة (١٥) من قانون المحافظات العراقي رقم (١٥٩) لسنة (١٩٦٩) الملغى.

(٩) الفقرة (٤) من المادة (١٥) من قانون المحافظات العراقي رقم (١٥٩) لسنة (١٩٦٩) الملغى.

أما قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل نجد أن آلية التكليف لشغل منصب القائم مقام عند غيابه تكون من خلال أخطار المحافظ من قبل القائم مقام قبل غيابه بمدة مناسبة لم يحددها القانون ليتسنى للمحافظ إصدار قراره الذي يكلف بموجبه أحد مدراء النواحي التابعة للقضاء^(١). هذا على مستوى منصب المدير العام ومن هو بدرجته ويتم تعيين المدير العام أصالة بموافقة مجلس الوزراء^(٢).

وبالاطلاع على قرارات القضاء الإداري المتمثل بمحكمة قضاء الموظفين والمحكمة الإدارية العليا نجد أن هناك قرارات أشارت في طياتها إلى جهة غير مختصة بتكليف موظف لشغل منصب المدير العام وكالة فمثلا قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق الذي جاء فيه (لدى التدقيق والمداولة في المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة وجد إن الطعنان التمييزيان ضمن المدة القانونية فقر قبولهما شكلا ولدى عطف النظر إلى الحكم المميز وجد إن المدعي (المميز عليه) يطعن بكتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (٤٢٢٩٣) في ٢٨/١٢/٢٠١٧ والأمر الوزاري المرقم (٤٥) في ٢٥/٢/٢٠١٨ والمتضمنين تكليف المدعي بمهام الوكيل الفني لوزارة الصحة وتكليف الدكتور ش-أ-ح بمهام مدير عام العيادات الشعبية وكالة بدلا منه رغم انه يشغل هذا المنصب أصالة ويطلب إلغاء الفقرة (١) من كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء والأمر الوزاري المذكورين آنفا..... وحيث إن المدعي مستمر بإشغاله لوظيفته الأصلية كمدير عام للعيادات الشعبية الطبية وان المنصب بذلك غير شاغر فلا يصح معه للإدارة تكليف موظف آخر بإشغال الوظيفة الأصلية للمدعي لذا تكون الفقرة (١) من كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء والأمر الوزاري المطعون فيهما غير صحيح.....)^(٣).

ويلاحظ في هذا القرار للمحكمة الإدارية العليا وبغض النظر عن تفاصيل القرار وبقدر تعلق الأمر بموضوع الجهة المختصة بالتكليف لشغل المناصب العليا وكالة نجد ان الامانة العامة في هذا القرار كلفت أحد الموظفين (الدكتور ش-أ-ح) لمنصب مدير عام للعيادات الشعبية الطبية بينما الاصح صدور قرار التكليف من وزير الصحة وليس من الامانة العامة استنادا لقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٢ لسنة ١٩٩٧. وكذلك قرار محكمة قضاء الموظفين الذي جاء فيه (لدى التدقيق

(١) البندان (اولا وثالثا) من المادة (٤٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

(٢) البند (ثاني عشر) من المادة (٢) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (٢) لسنة ٢٠١٩، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٥٣٣، في ٢٥/٣/٢٠١٩.

(٣) قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق، رقم (١٥٦٦/قضاء موظفين- تمييز/٢٠١٨) في ٢٩ / ١١ / ٢٠١٨، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨.

والمداولة وجدت المحكمة ان المدعي يطعن بالأمر المرقم ١٨٦١ في ٢٧ / ٢ / ٢٠١٩ المتضمن اعفائه من مهام منصب مدير عام الشركة العامة لتوزيع كهرباء الجنوب وكالة ويطلب إلغاءه. لاحظت المحكمة أن المدعي قد تبلغ بالأمر المطعون به وأقام دعواه أمام هذه المحكمة بتاريخ ٢١ / ١ / ٢٠١٩ لذا تكون الدعوى مقامة ضمن المدة القانونية قرر قبوله شكلا ولدى عطف النظر على موضوع الدعوى لاحظت المحكمة أن المدعي سبق وأن حصلت موافقة مكتب رئيس مجلس الوزراء بكتابه المرقم (٣٣٣٥) في ٤ / ٣ / ٢٠١٤ على تكليفه بمهام مدير عام للمديرية العامة لتوزيع كهرباء الجنوب وكالة وبالتالي فأن اعفاء المدعي من منصبه يتطلب ابتداء الوقوف على رأي الجهة التي اصدرت أمر تكليفه....^(١). (٢)

ونفس الملاحظة التي تم طرحها في التعليق على الحكم المذكور آنفا حيث ان تكليف موظف بمنصب مدير عام وكالة بموافقة مكتب رئيس مجلس الوزراء فيه مخالفة للقانون وخارج إختصاص المكتب والجهة المختصة بهذا التكليف هي وزير الكهرباء تكليفا وانهاء للتكليف.

الفرع الثاني

أختصاص مجلس الوزراء العراقي بالتكليف لشغل المناصب العليا وكالة

يختص مجلس الوزراء العراقي بالتكليف لشغل مناصب السفراء والدرجات الخاصة ومن هو بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني وكالة والسند القانوني لذلك الاختصاص ما نص عليه قانون مجلس النواب وتشكيلاته النافذ في البند (ثانيا) من المادة (٤٤) على أنه:

(... ثانياً: يمارس المعينون وكالة مهامهم لمدة لا تزيد على ستة اشهر من تاريخ التعيين وعلى الجهة المعنية بالاقترح التوصية بالتعيين إلى المجلس خلال ثلاثة اشهر من تاريخ التعيين وعلى المجلس البت بهذه التوصية خلال ثلاثة اشهر من تاريخ استلامها)^(٢). ويفهم من سياق هذه المادة بان المختص في التكليف بالوكالة لشغل مناصب الدرجات الخاصة والسفراء ووكلاء الوزارات ومن هو بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني هو مجلس الوزراء باعتباره الجهة المختصة باقتراح التوصية في التعيين اصالة للمناصب المذكورة آنفا كما أن المقصود من عبارة (المعينون بالوكالة) التي وردت في مقدمة البند (ثانيا) هم المكلفين بالوكالة لكون التعيين في تلك

(١) قرار محكمة قضاء الموظفين رقم ٥١٨ / ٢٠١٩، في ٢٧ / ١ / ٢٠١٩.

(٢) البند (ثانيا) من المادة (٤٤) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨.

المناصب من اختصاص مجلس النواب وفقا للآلية التي رسمها الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥) في البند (خامسا) من المادة (٨٠) منه.

وقبل صدور قانون مجلس النواب وتشكيلاته النافذ، أصدر مجلس الوزراء قرار نص فيه على استمرار وكلاء الوزارات وأصحاب الدرجات الخاصة كافة المعينين وكالة بتوصية من مجلس الوزراء^(١).

أما بالنسبة إلى منصب المحافظ الذي هو بدرجة وكيل وزير فإن الجهة المختصة بالتكليف لشغله وكالة هو مجلس الوزراء^(٢). وقد أشار مجلس الدولة العراقي في أحد قراراته الافتائية إلى أن مجلس الوزراء هو المختص بتكليف البديل في حالة استقالة المحافظ^(٣).

أما بالنسبة لاختصاص رئيس مجلس الوزراء بخصوص التكليف بالوكالة، فقد أصدر مجلس الوزراء العراقي قراره المرقم بالعدد (٢٥٣ لسنة ٢٠١٦) الذي اتخذ في جلسته الاعتيادية الثالثة والثلاثين المنعقدة بتاريخ ٣٠ / ٨ / ٢٠١٦ والتي جاء فيها (الموافقة على إعتماذ الضوابط المعمول بها في قرار مجلس الوزراء رقم (٣٧١) لسنة (٢٠٠٩) فيما يتعلق بالمكلفين بناء على إقتراح من رئيس الجهة المختصة وموافقة رئيس مجلس الوزراء) ويلاحظ من خلال قراءة هذا القرار تخويل رئيس مجلس الوزراء الموافقة على اشغال المناصب الإدارية العليا وكالة، كما أن مجلس الوزراء لم يعدد المناصب الإدارية العليا التي يوافق رئيس مجلس الوزراء على إشغالها وكالة وإنما وردت عبارات القرار رقم (٢٥٣) مطلقة وتشمل حتى منصب المدير العام وهذا يخالف ما نص عليه قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة (١٩٩٧) والخاص بالتكليف لشغل منصب مدير عام وكالة كما اوضحنا ذلك سابقا إذ ان الوزير كما اسلفنا هو الذي يكلف الموظف لشغل منصب المدير العام وكالة ولا يحتاج لموافقة رئيس مجلس الوزراء أو مجلس الوزراء وقد أصدر رئيس مجلس الوزراء قرارات كلف بها موظفين لشغل منصب المحافظ وكالة^(٤). وقد أكد مجلس الوزراء صحة قرارات رئيس مجلس الوزراء الخاصة بالتكليف لشغل المناصب العليا وكالة من خلال قراره رقم (١٩٣ لسنة ٢٠٢٠) والذي وافق فيه على تقاضي المكلفين بأمر السيد رئيس مجلس الوزراء بأحدى المناصب العليا قبل ٢٤ / ١٠ / ٢٠١٩ راتب ومخصصات الأصيل^(٥).

(١) البند (اولا) من قرار مجلس الوزراء رقم (٣٧١) لسنة (٢٠٠٩).

(٢) قرار مجلس الوزراء رقم ٩٨ لسنة ٢٠٢٠.

(٣) القرار الافتائي لمجلس الدولة العراقي، رقم (١٢ / ٢٠٢٠) في ٤ / ٢ / ٢٠٢٠، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠.

(٤) الامر الديواني رقم ٢٢٠١٤ الصادر بتاريخ ١٣ / ١ / ٢٠٢١.

(٥) قرار مجلس الوزراء رقم (١٩٣) لسنة (٢٠٢٠).

ونود أن نشير إلى اختصاص وزير الخارجية بتكليف أحد الموظفين للقيام بأعمال رئاسة البعثة بالوكالة عندما غياب رئيسها إذا كان سفيرا. والمعروف أن طريقة تعيين أصالة السفراء تكون بتوصية من مجلس الوزراء وبموافقة مجلس النواب استنادا للمادة (٨٠/ خامسا) إلا أن التكليف وكالة لشغل منصبه كرئيس للبعثة عند غيابه يكون من إختصاص الوزير وليس من اختصاص رئيس مجلس الوزراء أو مجلس الوزراء حيث أشار المشرع العراقي في نهاية البند (ثانيا) من المادة (١١) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة (٢٠٠٨) إلى أن للوزير (اي وزير الخارجية) ان يوفد أحد الموظفين الدبلوماسيين من مركز الوزارة أو من البعثات الأخرى للقيام بأعمال البعثة لحين تعيين رئيس لها.

أن اختصاص مجلس الوزراء بالتكليف لشغل المناصب الإدارية العليا وكالة يستند فيه على المادة (٨٠) من الدستور العراقي التي تنص على (أولاً: - تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة)^(١).

وهذا ما استند عليه مجلس الدولة في أحد قراراته الافتائية وهو يعطي رأيه الافتائي حول الجهة التي تتولى تسيير الأمور الإدارية والمالية اليومية للمفوضية العليا لحقوق الإنسان بعد انتهاء مدة عضوية مجلس المفوضين وحين تشكيل مجلس جديد للمفوضية وجاء في حيثيات تلك الفتوى بأن انتهاء مدة العضوية يترتب عليه انتهاء مدة رئيس المفوضية العليا لحقوق الإنسان ونائبه ولا يوجد سند قانوني لاستمرارهما بالعمل بعد هذا التاريخ وحيث إنه لا يوجد نص في قانون المفوضية ينظم آلية تسيير أعمال المفوضية بعد انتهاء مدة مجلس المفوضين وحيث ان البند (أولاً) من المادة (٨٠) من الدستور ينص على (يمارس مجلس الوزراء صلاحية التخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة) وحيث إن المشرع سكت عن تنظيم آلية تسيير أعمال الدائرة بعد انتهاء خدمة الرئيس الأعلى لها فإن المجلس يرى تولى مجلس الوزراء تكليف من يراه مناسباً من اقدم واكفاً موظفي المفوضية لتسيير الأعمال المادية والإدارية للمفوضية العليا لحقوق الإنسان عند انتهاء مدة مجلس المفوضين وحين تعيين مجلس جديد^(٢). مما يعني عند امتلاك مجلس الوزراء الاختصاص في التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا وكالة في الدولة فبالإمكان تخويل هذا الاختصاص إلى

(١) المادة (٨٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) القرار الافتائي لمجلس الدولة العراقي، رقم (٨٣/ ٢٠٢١)، في ٢٣ / ١١ / ٢٠٢١، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢١.

رئيس مجلس الوزراء خصوصا وأنه شريك للمجلس في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة وهو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة^(١).

المطلب الثاني

الجهة المختصة بتكليف شاغلي المناصب العليا وكالة في الدول المقارنة

أوضحت النصوص القانونية المنظمة لأحكام الوكالة في الدول المقارنة، الجهات المختصة بإصدار قرار التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا وكالة ولغرض بيان تلك الجهات سنقسم هذا المطلب لفرعين، نتناول في الفرع الأول اختصاص الوزير بالتكليف لشغل المناصب العليا وكالة بينما نتناول في الفرع الثاني اختصاص رئيس الوزراء ومجلس الوزراء بالتكليف لشغل المناصب العليا وكالة، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

اختصاص الوزير بالتكليف لشغل المناصب العليا وكالة

لم يمنح المشرع اللبناني في المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ الاختصاص للوزير في التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا بالوكالة في الأردن وفي ظل نظام الخدمة المدنية (٣٠) لسنة (٢٠٠٧) الملغى كانت الجهة المختصة بتكليف الموظف لشغل إحدى الوظائف من الفئة العليا وكالة والتي من ضمنها المجموعة الثانية، هو الوزير^(٢).

وكذلك نظام الخدمة المدنية الأردني لمغى رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ الذي جعل التكليف لشغل وظيفة قيادية من المجموعة الثانية من الفئة العليا وكالة والجهة المختصة بقرار من الوزير إذا كانت الوظيفة شاغرة في الدائرة نفسها^(٣). بينما التعيين أصالة في هذه المجموعة الثانية من الفئة العليا يكون بتسيب من الوزير المختص للمجموعة الثانية على أن يقترن قرار مجلس الوزراء بالتعيين بالإرادة الملكية^(٤). أما في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ النافذ، فقد بين الجهة

(١) المادة (٧٨) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٢) الفقرة (١) من المادة (٩٢) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ الملغى.

(٣) الفقرة (هـ) من المادة (٩٢) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ الملغى.

(٤) الفقرة (أ) من المادة (٤٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ الملغى.

المختصة بتكليف الموظف لشغل وظيفة قيادية من المجموعة الثانية من الفئة العليا وكالة، من خلال بيان آلية التكليف بشقين إذا كان الموظف الوكيل من غير دائرة الأصيل فيكون التكليف بالوكالة بأصدار قرارين من الوزيرين ويتسبب من الأمينين العامين في كلتا الوزارتين، أما إذا كان الموظفين الأصيل والوكيل من نفس الوزارة فأن القرار بالتكليف يصدر من الوزير^(١). وهذا ما أكده المشرع الأردني بموجب النظام رقم (٦) لسنة ٢٠٢٢ المعدل لنظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ ليجعل الجهة المختصة بتكليف الموظفين في حال كانت الوظيفة الشاغرة من المجموعة الثانية من الفئة العليا في نفس الدائرة فيكون الوزير هو الجهة المختصة باصدار قرار التكليف بالوكالة^(٢).

وفي اليمن كذلك فأن الجهة المختصة بالتكليف لشغل إحدى وظائف الإدارة العليا تكون من خلال الآلية التي نصت عليها اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١ فقد نصت هذه اللائحة على أن الجهة المختصة بالتكليف لشغل الوظائف الإدارية العليا وكالة هي الوزير المختص ويجوز له تفويض غيره بالموافقة على إشغال تلك الوظائف وكالة وذلك في حالة شغل الوظيفة الإدارية العليا بصورة مؤقتة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر^(٣). بينما الاختصاص في التعيين أصالة في هذه الوظائف ينعقد لرئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء وبناء على ترشيح الوزير المختص إذا كانت وظائف الإدارة العليا من الفئتين (أ، ب)، أما إذا كانت وظائف الإدارة العليا من الفئة (ج) فأن المختص بالتعيين فيها أصالة هو رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء بناء على ترشيح الوزير المختص^(٤). وفي دول أخرى نجد مشرع قوانين الخدمة المدنية سار على ذات النهج بجعل الجهة المختصة بالتكليف وكالة هي الوزير^(٥).

(١) الفقرة (هـ) من المادة (٩٣) من نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.
(٢) الفقرة (٣/هـ) من البند (ثالثاً) من المادة (٢١) من النظام رقم (٦) لسنة ٢٠٢٢ المعدل لنظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.
(٣) الفقرة (أ) من المادة (١٥١) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.
(٤) الفقرتان (أ، ب) من المادة (٣٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.
(٥) المادة (١٠) من المرسوم بقانون رقم (١١٦) لسنة ١٩٩٢ في شأن التنظيم الإداري وتحديد الأختصاصات والتفويض فيها، المادة (٢) من لائحة التكليف رقم (٥٩٦/١) في ١٨/١/١٤٢٠هـ، والصادرة عن مجلس الخدم المدنية السعودي.

الفرع الثاني

اختصاص رئيس الوزراء ومجلس الوزراء بالتكليف لشغل المناصب العليا وكالة

في لبنان نص المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل صراحة على إن الجهة المختصة بتكليف الموظف الوكيل هي الجهة المختصة بالتعيين نفسها ولا تختلف عنها^(١) بعد أتباع الإجراءات القانونية، وقد حدد الدستور اللبناني بأن الجهة المختصة بتعيين موظفي الدولة هي مجلس الوزراء^(٢). وقد نص المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل على أن الجهة المختصة بتعيين الموظفين في الفئة الأولى هي مجلس الوزراء^(٣). وعليه فأن الجهة المختصة بتكليف أحد الموظفين لشغل إحدى الوظائف من الفئة الأولى وكالة مجلس الوزراء وتشمل هذه الوظائف المدير العام والسفير والمحافظ^(٤). اما بالنسبة إلى وظائف الفئة الثانية فان التعيين فيها يكون بمرسوم بعد موافقة هيئة مجلس الخدمة المدنية^(٥)، لذا فأن التكليف لإدارة إحدى الوظائف من الفئة الثانية وكالة يتم بمرسوم يصدره رئيس الجمهورية ويشترك في التوقيع على هذا المرسوم رئيس مجلس الوزراء ووزير المالية والوزير المختص وذلك بموافقة هيئة مجلس الخدمة المدنية و موافقة هيئة مجلس الخدمة المدنية الزامية إذ بدون هذه الموافقة لا يعد المرسوم نافذا^(٦). وهذا فيما يخص وظائف الموظفين الذين يتم تعيينهم في هذه الفئة عن طريق الاختيار من بين موظفي الدرجتين الأولى والثانية من الفئة الثالثة الذين انهوا بنجاح دورة تدريبية في معهد الإدارة العامة^(٧).

(١) الفقرة (٢) من المادة (٤٤) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ الخاص بنظام الموظفين اللبنانيين.

(٢) الفقرة (٣) من المادة (٦٥) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

(٣) الفقرة (٣) من المادة (١٢) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

(٤) علي مرهج ايوب، الوظيفة العامة في لبنان حقوق و واجبات، الطبعة الاولى، المجلد الاول، شركة الحلبي للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٩، ص ١٢٥.

(٥) الفقرة (٤) من المادة (١١) من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل.

(٦) علي مرهج ايوب، الوظيفة العامة في لبنان حقوق و واجبات، المجلد الاول، المصدر السابق نفسه، ص ٢١٤.

(٧) الفقرة (١) من المادة (١١) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

وتشمل الفئة الثانية وظائف القائم مقام ورئيس المصلحة ومراقب أول والمفتش والقنصل وأمين سر محافظ^(١). أما الفئة الثالثة فأن التعيين فيها يكون بمرسوم بعد موافقة هيئة مجلس الخدمة المدنية^(٢). ويمكن تعيين الموظفين من خريجي معاهد الإدارة في الخارج في الفئة الثالثة استثناءً بقرار يصدره مجلس الوزراء على شرط أن يكون الموظف الأصيل قد امضى في أحد المعاهد الإدارة العامة مدة تسعة أشهر على الأقل من بين الدراسة المتواصلة في الشؤون الإدارية المشابهة لبرنامج الدراسة المعتمد في معهد الإدارة العامة في لبنان الذي يجمع بين التدريب النظري والعمل^(٣).

وقد أكد هذا الاتجاه مجلس شورى الدولة اللبناني في أحد قراراته التي قضى فيها ببطلان قرار وزير الأشغال العامة والنقل القاضي بتكليف موظف لإدارة مديرية الإدارة المشتركة في وزارة الأشغال العامة و النقل اللبنانية لكون قرار الوزير صدر من جهة غير مختصة والصحيح هو صدور مرسوم وليس قرار وزاري، بعدما تم الطعن به من موظف آخر فنته أعلى من فئة الموظف المكلف بإدارة مديرية الإدارة المشتركة مع العلم أن هذه الوظيفة تعد من وظائف الفئة الثانية المنصوص عليها في المادة (١١) من المرسوم الاشتراعي الخاص بنظام الموظفين اللبنانيين رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩. وكان الموظف الذي طعن بقرار الوزير من الفئة الثانية وهو مسؤول دائرة القضايا في وزارة الأشغال العامة والنقل وهو أحق بالتكليف من الموظف الأدنى منه^(٤). أما في الأردن فقد ميز المشرع الأردني بين جهتين تملك الاختصاص في التكليف لشغل إحدى وظائف المجموعة الثانية من الفئة العليا وكالة، وهاتين الجهتين هما، رئيس الوزراء و الوزير و قدر تعلق الموضوع باختصاص رئيس الوزراء نجد ان المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية رقم (٨٢) لسنة (٢٠١٣) قد منح الاختصاص بإصدار قرار التكليف بالوكالة لرئيس الوزراء إذا كانت الوظيفة شاغرة في دائرة أخرى^(٥). وكذلك في النظام رقم (٦) لسنة (٢٠٢٢) الأردني المعدل لنظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة (٢٠٢٠) اعطي الاختصاص لرئيس الوزراء بالتكليف لشغل إحدى

(١) علي مرهج ايوب، الوظيفة العامة في لبنان حقوق و واجبات، المجلد الاول، مصدر سابق، ص ١٢٥.

(٢) الفقرة (١) من المادة (٩) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

(٣) الفقرة (١) من المادة (١١) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

(٤) قرار مجلس الشورى اللبناني رقم (٥٠٠ / ١٩٩٦-١٩٩٧) والصادر بتاريخ ٢٣ / ٤ / ١٩٩٧.

(٥) الفقرة (هـ) من المادة (٩٢) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة (٢٠١٣) الملغى.

وظائف المجموعة الثانية من الفئة العليا وكالة وبتنسيب من الوزيرين إذا كانت الوظيفة الشاغرة في دائرة أخرى^(١).

ويرى الباحث أن تنظيم المشرع للجهة المختصة بتكليف شاغلي المناصب الإدارية العليا وكالة في العراق والأردن فيما إذا كان الموظف الوكيل من الدائرة نفسها واليمن كانوا في تنظيمهم أفضل من اتجاه المشرع اللبناني الذي جعل التكليف بالوكالة من ذات الجهة المختصة بالتعيين أصالة وهذا قد يجعل التكليف بالوكالة في لبنان يواجه صعوبة وخصوصاً التعيين في وظائف الفئة الأولى في لبنان الذي يعده الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل من المواضيع الأساسية التي يجب ان تتال موافقة ثلثي مجلس الوزراء^(٢). وهذا الإجراء لا يتلاءم مع حالة مؤقتة مثل الوكالة التي تهدف لسد الثغرة التي يخلفها غياب الأصل أو شغور وظيفته؛ لأسباب مختلفة فقد يتعرقل مجلس الوزراء بإصدار موافقته على الوكالة نتيجة التصويت داخله إذا اختلفت الآراء حول الموظف المرشح أو غير ذلك من الأسباب. وعليه فأن عرقلة المضي بإجراءات التكليف بالوكالة يربك عمل المرفق العام ويضرر دوام سيره بانتظام واضطراب لذا رأينا المشرع في العراق في بعض الاحيان والدول المقارنة كيف أخذ بنظر الاعتبار تأقيت مدة الوكالة وأنها لا تحتاج اجراءات التعيين نفسها أصالة والتي قد تطول وتؤدي لما ذكرناه آنفا لذلك جعل الجهة المختصة بالتكليف جهات أخرى غير الجهات التي تعين بالإصالة لتحقيق السرعة في تلافى بقاء هذا النوع من المناصب بلا شاغل لها واختصار الوقت وتحقيق دوام سير المرفق العام بانتظام واضطراب. وبناءً على ذلك نقترح على المشرع العراقي ايجاد آلية تجعل الجهة المختصة بالتكليف وكالة واضحة ومنصوص عليها صراحةً وبما يحقق السرعة والوضوح في إجراءات التكليف بالوكالة ويتم تنظيم ذلك في قانون الخدمة المدنية النافذ بعد تعديله أو في اقرار مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي بدل تشتت ذلك في قرارات مجلس الوزراء المتعلقة بموضوع التكليف بالوكالة خصوصاً في المناصب الأعلى من منصب المدير العام لكون هذا المنصب الأخير فيه قرار واضح يعالج حالة الشغور حيث يكون التكليف كما بينا من الوزير المختص أو

(١) الفقرة (٢٠٥) من البند (ثالثاً) من المادة (٢١) من النظام رقم (٦) لسنة (٢٠٢٢) المعدل لنظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة (٢٠٢٠).

(٢) الفقرة (٥) من المادة (٦٥) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل.

رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة وليس من مجلس الوزراء المختص بالتعيين في هذا المنصب أصالة. ولكون إجراءات تعيين في المناصب الإدارية العليا ليست سهلة وكما نرى كيف ان الدستور العراقي منح مجلس النواب في المادتين (٦١/خامساً/ب،ج) و(٨٠/خامساً) التعيين في المناصب الإدارية العليا مما جعل الأمر صعباً نوعاً ما نتيجة للتركيبية السياسية في العراق. والغاية من هذا الاقتراح هو عدم ترك الأمر لقرارات مجلس الوزراء التي قد تتعدل بفترات قصيرة مما يسبب اختلال في تنظيم هذه الحالة كما ان اقتراح تضمينها في قانون يجعل أحكامها مستقرة وليس عرضة للتعديل في كل الأوقات.

الفصل الثالث

آثار شغل المناصب العليا وكالة وطرق انتهاؤها

الفصل الثالث

آثار شغل المناصب العليا وكالة وطرق انتهائها

بعد توافر الشروط القانونية المطلوبة بمن تختاره الإدارة لشغل أحد المناصب الإدارية العليا وكالة وصدور قرار إداري صحيح من جهة مختصة، يباشر الموظف الوكيل في ذلك المنصب ويترتب على ذلك ممارسة اختصاصات الموظف الأصيل التي حددها القانون. وعندما يباشر الوكيل أعماله يقع على عاتقه الالتزام بما تمليه عليه النصوص القانونية فتسري عليه الواجبات المحددة لذلك المنصب العامة منها والخاصة لاسيما وأنه يباشر العمل في منصب التزاماته أكبر إذا كان الموظف من وظيفة أدنى. وهذه الواجبات قد تكون ايجابية أو سلبية. وفي مقابل تلك الواجبات بنوعها الايجابية والسلبية، تمنح القوانين والأنظمة والقرارات المتعلقة بالخدمة المدنية والتي تنظم أحكام الوكالة في المناصب الإدارية العليا حقوق مادية ومعنوية نتيجة لقيامه بممارسة اختصاصات منصب الأصيل ولحين انتهاء مدة الوكالة في المناصب المذكورة آنفاً باحدى طرق الانتهاء ولغرض بيان كل ذلك بالتفصيل سنقسم هذا الفصل لمبحثين نتناول في المبحث الأول واجبات وحقوق شاغلي المناصب العليا وكالة وفي الثاني نتناول طرق انتهاء شغل المناصب العليا وكالة وعلى النحو الآتي:

المبحث الأول

واجبات وحقوق شاغلي المناصب العليا وكالة

يلتزم الموظف الوكيل بنوعين من الواجبات ايجابية وسلبية، وتتمثل الواجبات الايجابية بالنصوص القانونية التي توجب على الموظف القيام بعمل معين وبخلافه يكون مخالفا للقانون، أما الواجبات السلبية فتتمثل بالنصوص القانونية التي توجب على الموظف الامتناع عن الإتيان بعمل معين فإذا أتى به عد فعله مخالفا للقانون وهذا الواجبات بنوعها تنص عليها قوانين وأنظمة وتعليمات الخدمة المدنية في العراق والدول المقارنة، كما توجد في نصوص تتضمنها القوانين الخاصة ببعض الموظفين من ذوي المناصب الإدارية العليا، أما بالنسبة إلى حقوق شاغلي المناصب العليا وكالة فتتمثل بالحقوق المالية وغير المالية ولبين ذلك سنقسم هذا المبحث لمطلبين نتناول في المطلب الأول واجبات شاغلي المناصب العليا وكالة وفي الثاني نتناول حقوق شاغلي المناصب العليا وكالة وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

واجبات شاغلي المناصب العليا وكالة

سبق وأن أشرنا إلى الواجبات بنوعها الإيجابية والسلبية والتي تنص عليها القوانين في العراق والدول المقارنة المتعلقة بالخدمة المدنية بالإضافة إلى ما تنص عليه القوانين الخاصة والمتضمنة لتلك الواجبات ولغرض تفصيل ذلك المطلب نقسمه لفرعين نتناول في الأول الواجبات العامة لشاغلي المناصب العليا وكالة أما الفرع الثاني نتناول فيه الواجبات الخاصة لشاغلي المناصب العليا وكالة.

الفرع الأول

الواجبات العامة لشاغلي المناصب العليا وكالة

وقد نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل في العراق والقواعد القانونية الخاصة بالخدمة المدنية في الدول المقارنة على الواجبات العامة المشار لها آنفاً ونقسم هذا الفرع لبنتين نتناول في الأول الواجبات الايجابية وفي الثاني الواجبات السلبية وعلى النحو الآتي:

أولاً- الواجبات الايجابية لشاغلي المناصب العليا وكالة:

ونبين تلك الواجبات من خلال النقاط الآتية:

١ - أداء العمل الوظيفي بنفسه بأمانة وشعور بالمسؤولية:

ويقتضي أن تكون تأدية العمل الوظيفي من جانب الموظف نفسه فلا يجوز له أن ينيب أو يفوض غيره بالقيام بها إلا إذا سمح القانون له بذلك بأن يقوم بتفويض بعض اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه إذ إن ممارسة الاختصاص من قبل الموظف بمثابة التزام شخصي يستند إلى مبدأ شخصية الاختصاص الذي يجمع عليه الفقه الإداري^(١). وإن الوكيل هو موظف كلفته الإدارة لممارسة اختصاصات الموظف الأصيل بشكل مؤقت لذلك عليه أن يكون أكثر التزاماً تماشياً مع حجم المنصب الإداري العالي الذي يعلو على وظيفته كونه سيكون على قمة هرم الدائرة.

والموظف الوكيل بما له من مؤهلات وخبرات اكتسبها من وجوده في الوظيفة خصوصاً وأنه تم اختياره طبقاً للشروط التي حددها القانون وعليه لا يجوز له القول بأنه غير جدير بالقيام بإدارة المنصب الذي أوكل إليه بشكل مؤقت. ولا يكفي القيام بالعمل بنفسه وإنما لابد من القيام بالعمل الوظيفي بأمانة ومسؤولية وهذا من مسلماته حيث إن الالتزام بأداء العمل بأمانة ومسؤولية يعد منطلقاً لبقية الواجبات التي يعدها القانون فمن لا يكون أميناً ومسؤولاً لا يمكن للإدارة أن تنتظر منه القيام بعمله بشكل فاعل^(٢). ولم ينص قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧ ولا القوانين العراقية التي نصت على الوكالة في المناصب الإدارية العليا التي سبق بيانها، على هذا الواجب وإنما نص عليه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل في المادة (٤) منه على (التزام الموظف بالواجبات الآتية: أولاً-أداء أعمال وظيفته بأمانة وشعور بالمسؤولية)^(٣).

(١) غازي اعطي الرفوع، المركز القانوني لشاغلي الوظائف القيادية في القانون الأردني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاسراء، ٢٠١٩، ص ٣٥.

(٢) د. عثمان سلمان غيلان، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، الطبعة الاولى، بدون ناشر، بدون مكان نشر، ٢٠١٠، ص ٦٤ وما بعدها.

(٣) الفقرة (أولاً) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٣٥٦، في ١٩٩١/٦/٣.

أما بالنسبة للدول المقارنة، فقد نص المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ على هذا الواجب بوجوب قيام الموظف بوجه عام بأن يستوفي في عمله المصلحة العامة من دون سواها ويسهر على تطبيق القوانين والأنظمة النافذة ومن دون أي تجاوز أو مخالفة أو إهمال^(١). وفي الأردن نص نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ على واجب أداء العمل الوظيفي بأمانة ودقة وإخلاص حيث ألزم الموظف بأوقات الدوام الرسمي وأداء مهام وواجبات الوظيفة الموكلة إليه بنشاط وأمانة ودقة^(٢). أما بالنسبة للمشرع اليمني فقد نص في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١ على هذا الواجب بأن يؤدي الموظف العمل المنوط به بدقة وأمانة وان ينجز الأعمال الموكلة إليه بنفسه أولاً بأول^(٣).

٢- واجب طاعة الرؤساء:

لواجب الطاعة معنيين، معنى واسع ويذهب انصار هذا المعنى إلى نفي طاعة الرؤساء ويقولون أن الطاعة للقانون وليس للرؤساء الإداريين؛ لأن مهمة الرئيس تقتصر على إصدار التعليمات والأوامر التي تتطابق مع القانون لا غير ومن انصار هذا المذهب الفقيه الفرنسي (ليو دوجي)، ومعنى ضيق لواجب الطاعة فيذهبون أنصار هذا المذهب إلى القول ان الطاعة في إطار الوظيفة العامة تنصرف إلى طاعة الرؤساء الإداريين حيث يلتزم الموظف بتنفيذ التعليمات والاوامر الصادرة عن رئيسه الإداري؛ وذلك لأن طاعة القانون واجبة على المواطنين والموظفين على حد سواء وهذا لا يناسب موضوع الطاعة في نطاق الوظيفة العامة لذا فإن المعنى الضيق للطاعة هو الأصح^(٤).

وواجب الطاعة هو من الواجبات المهمة ويشكل العمود الفقري لعمل الإدارة إذ بدونها يصاب عمل الإدارة بالشلل وهذا يعكس سلباً على المصلحة العامة التي تهدف لها الإدارة. وقد نص على هذا الواجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ وقضى بوجوب احترام الرؤساء من قبل المرؤوسين والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم واطاعتهم بما لا يخالف القانون والأنظمة والتعليمات وإذا كان هناك مخالفة في أوامر الرؤساء فلا يجوز للمرؤوس تنفيذها وإنما عليه بيان تلك المخالفة

(١) الفقرة (اولاً) من المادة (١٤) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

(٢) الفقرة (ب) من المادة (٦٨) من نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٣) الفقرة (اولاً) من المادة (٢٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

(٤) سليمة روياش، واجب طاعة الرئاسة في الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف-المسيلة، ص ٥.

لرئيسه الإداري بشكل تحريري فإذا أكدها الرئيس تحريراً فيمكن للمرؤوس تنفيذ تلك الأوامر المخالفة من دون تحمل المسؤولية وإنما تقع المسؤولية على الرئيس^(١). وفي الدول المقارنة نص المشرع اللبناني على هذا الواجب بشكل مشابه لما نص عليه المشرع العراقي إلا أن المشرع اللبناني أضاف على هذا الواجب حيث أجاز للموظف الذي يدون المخالفة تحريراً لرئيسه، إرسال نسخة من هذه المطالعة إلى إدارة التفتيش المركزي^(٢). وهنا عزز المشرع اللبناني رقابة المرؤوس على الرئيس بخصوص المخالفات في الأوامر، برقابة أخرى وهي رقابة إدارة التفتيش المركزي. وفي الأردن أخذ المشرع الأردني بهذا الواجب ليؤكد على ضرورة تنفيذ أوامر الرؤساء وتوجيهاتهم وفق التسلسل الإداري والتعامل مع رؤسائه باحترام^(٣). إلا أن المشرع الأردني اختلف عن المشرعين العراقي واللبناني بخصوص المخالفة التي قد يجدها المرؤوس في أوامر رئيسه فهل يكتب مطالعة لرئيسه ويبين فيها وجه المخالفة أم لا؟ والواضح أن المادة (٦٨/د) التي نصت على هذا الواجب لم تفصل في مسألة إيجاد المخالفة وبيانها للرئيس تحريراً.

ولكن بالرجوع إلى الفقرة (أ) من المادة (٦٨) من نظام الخدمة المدنية الأردني النافذ والتي نصت على التزام الموظف بأحكام مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة المقررة من مجلس الوزراء^(٤). نجد تلك المدونة قد عالجت حالة وجود مخالفة في الأوامر وموقف الموظف المرؤوس من تنفيذها حيث إن هذه المدونة ألزمت المرؤوس بتنفيذ أوامر الرؤساء وتوجيهاتهم وتعليماتهم على وفق التسلسل الإداري، وإذا كانت في هذه الأوامر والتعليمات مخالفة فعليه أن يبين تلك المخالفة خطياً لرئيسه ولا ينفذها فإذا أكدها رئيسه خطياً فله تنفيذها مع تحمل الرئيس المسؤولية كما للمرؤوس أن يعلم ديوان المحاسبة بالمخالفة الحاصلة، أما إذا كانت المخالفة ترقى لمستوى جنائية أو جنحة ويعاقب عليها قانون العقوبات أو أي تشريع آخر فعلى المرؤوس في جميع الأحوال عدم تنفيذها^(٥). كذلك نص المشرع اليمني على هذا الواجب في قانون الخدمة المدنية رقم (١٩) لسنة ١٩٩١ وألزم الموظف بتنفيذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القانون على أن

(١) الفقرة (ثالثاً) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٢) الفقرة (٢) من المادة (١٤) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

(٣) الفقرة (د) من المادة (٦٨) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٤) الفقرة (أ) من المادة (٦٨) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٥) الفقرة (٧/ب / ١) من المادة (٦) من مدونة السلوك الوظيفي واخلاقيات الوظيفة العامة الأردنية.

يتحمل كل رئيس مسؤولية الأوامر التي تصدر منه^(١). والمشرع اليمني على غرار ما نص عليه المشرع الأردني بعدم تفصيل جزئية فيما لو كان في الأوامر مخالفات، حيث نظم جزئية المخالفة في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١ فوجد أن المشرع اليمني في هذه اللائحة نص على ما ذكرناه آنفاً بخصوص المخالفة وكيفية الاعتراض عليها^(٢). ويلاحظ بأن المشرعين اللبناني والأردني أكثر تشديداً في هذا الواجب من خلال إعطاء علم بمطالعاتهم لجهات أخرى وهي إدارة التفتيش المركزي في لبنان وديوان المحاسبة في الأردن وهذا ما لم ينص عليه المشرع في العراق واليمن. وعليه فإن الموظف الوكيل بوصفه موظفاً عاماً ينطبق عليه هذا الواجب ويقع عليه واجب تنفيذ أوامر رؤسائه وإذا كان في الأمر مخالفة فعلية إتباع إجراءات الاعتراض طبعاً لما بيناه.

٣- واجب التقيد بمواعيد العمل وتخصيص جميع وقت الدوام الرسمي له:

يجب على الموظف الوكيل التقيد بمواعيد العمل فلا يتغيب عنه من دون إذن، كذلك عليه الالتزام بتخصيص جميع أوقات الدوام الرسمي للعمل الوظيفي خصوصاً وأن الموظف الوكيل بمنصب إداري عالي تكون مسؤوليته أكبر ولا يجب أن يكون حاضراً فقط من دون عمل؛ لأن عدم إداؤه لواجبه هذا يعرضه للمساءلة الانضباطية. وقد نص المشرع العراقي على هذا الواجب في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ حيث أوجب على الموظف التقيد بمواعيد العمل الوظيفي وعدم التغيب إلا بأذن من الجهة المختصة ويجب عليه تخصيص جميع أوقات الدوام الرسمي للعمل الوظيفي^(٣). وفي الدول المقارنة لم ينص المشرع اللبناني في المرسوم الاشتراعي الخاص بنظام الموظفين اللبنانيين رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ على نص مشابه لما نص عليه المشرع العراقي في قانون الانضباط إلا أن المشرع اللبناني في المرسوم المذكور آنفاً أوجب على الموظف في المادة (١٤) منه السهر على تطبيق القوانين والأنظمة النافذة^(٤). ويمكن القول أن واجب التقيد بمواعيد العمل ينصوي تحت هذا النص القانوني؛ لأنه نص عام فمن الأكيد أن القوانين والأنظمة تلزم الموظف في الدوام الرسمي وتخصيص جميع الاوقات له وعدم السماح له بمغادرة الدوام الرسمي الا بإجازة رسمية.

(١) الفقرة (٣) من المادة (١٣) من قانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

(٢) الفقرة (ج) من المادة (٢٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

(٣) الفقرة (ثانياً) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

(٤) الفقرة (أولاً) من المادة (١٤) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

وفي الأردن نصت مدونة السلوك واخلاقيات الوظيفة العامة على وجوب تكريس الموظف أوقات الدوام الرسمي للقيام بمهام وواجبات الوظيفة وعدم جواز القيام بأي نشاط لا يتعلق بواجبات وظيفته^(١).

أما بالنسبة للمشرع اليمني فقد نص على هذا الواجب وبضرورة أن يكرس الموظف جميع أوقات الدوام الرسمي للقيام بالمهام المناطة به وأجاز المشرع اليمني للإدارة ضمن هذا الواجب تكليف الموظف بأعمال إضافية طبقاً لما تقتضيه المصلحة العامة^(٢).

٤ - المحافظة على أموال الدولة:

إن المحافظة على أموال الدولة واجبا على الموظف بصفته أميناً عليها وعليه يقع واجب حمايتها والحرص عليها أكثر من غيره وعلى الرئيس الإداري الوكيل واجب مراقبة أموال الدولة التي هي تحت يد المرؤوسين. وألزمت القوانين والأنظمة الموظفين ليس فقط بالمحافظة على تلك الأموال بل يجب العمل على استعمال هذه الاموال وعدم تعريضها للتلف أو الإهمال أو سوء الصيانة مما يؤدي ذلك للضرر بها وبالمصلحة العامة^(٣). وقد نص المشرع الدستوري العراقي في دستور عام ٢٠٠٥ على أن حماية الأموال العامة واجبة على كل مواطن ويشمل ذلك الموظف وغير الموظف^(٤). أما المشرع القانوني العراقي فقد نص في قانون انضباط موظفي الدولة النافذ على وجوب المحافظة على أموال الدولة التي بحوزة الموظف وتحت تصرفه ويجب عليه استعمالها بصورة رشيدة^(٥). ويلاحظ بأن المشرع العراقي لم يحدد هذه الاموال فيما إذا كانت عقارات او منقولات^(٦). ونصت على هذا الواجب قوانين الدول المقارنة، فلم يذكر المشرع اللبناني هذا الواجب بعبارات صريحة كما فعل المشرع العراقي ويمكن أن نقول بأن هذا الواجب يوجد ضمن مقاصد المشرع في الواجب الواسع الذي نص عليه في الفقرة (١) من المادة (١٤) آنفة الذكر والتي جاء فيها الزام الموظف بالسهر على تطبيق

(١) الفقرة (ج) من المادة (٥) من مدونة السلوك واخلاقيات الوظيفة العامة الأردنية.

(٢) الفقرة (١) من المادة (١٣) من قانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١؛ (أ) من المادة (٢٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

(٣) د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، بدون طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، شارع القنطاري، ٢٠١٠، ص ٦٧٠.

(٤) الفقرة (اولاً) من المادة (٢٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) الفقرة (سادساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

(٦) د. عثمان سلمان غيلان، مصدر سابق، ص ٨٥.

القوانين والأنظمة النافذة. أما في الأردن فقد فرض نظام الخدمة المدنية الأردني النافذ على الموظف الالتزام بالمحافظة على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها وعدم التهاون بأي حق من حقوقها والتبليغ عن أي تجاوز على المال العام والمصلحة العامة وعن أي تقصير أو إهمال يضر بهما^(١). أما المشرع اليمني في قانون الخدمة المدنية النافذ ولائحته التنفيذية فرضاً على الموظف واجب الالتزام بالمحافظة على ممتلكات الدولة التي بحوزته وتحت تصرفه^(٢).

٥- المحافظة على كرامة الوظيفة:

والمقصود بهذا الواجب ابتعاد الموظف عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم للوظيفة العامة سواء كان داخل الوظيفة في اثناء الدوام الرسمي أو خارجه، فخارج الدوام الرسمي عليه التقيد بسلوكه وأن لا يأتي بفعل ينعكس سلباً ويؤثر على كرامة وظيفته، ولا يوجد معيار يمكن من خلاله معرفة بأن هذا الفعل الذي أتاه الموظف يشكل مخالفة لواجب الموظف بالحفاظ على كرامة وظيفته وإنما يرجع ذلك للسلطة التقديرية ومن خلفها القضاء الإداري في حال الطعن بالعقوبة الانضباطية المفروضة على الموظف^(٣). ونظراً لأهمية المناصب الإدارية العليا وحساسيتها فإن التزام شاغل هذا المنصب وكالة يقع عليه التزام أكبر في المحافظة على كرامة وظيفته. ولهذا يجب على من يتولى المناصب الإدارية العليا التحلي بالسلوك الذي يتناسب مع أهمية المنصب المنوط به وعليه الالتزام بالامتناع عن أي موقف من شأنه أن يشوه كرامة والمهام المسندة إليه^(٤). وهذا الواجب لصيق بحسن السيرة والسلوك الذي يجب توافره في المترشح للوظيفة والاستمرار فيه طيلة مدة وجوده في الوظيفة العامة^(٥). وقد أشرنا آنفاً لعدم الاخلال بكرامة الوظيفة داخل الدوام الرسمي وخارجه، فخلال الدوام الرسمي يلتزم الموظف بالعزوف عن كل عمل يتم تفسيره على أنه إلتجار بالوظيفة أو استغلال نفوذه فيها لتحقيق مصالح شخصية له أو يقبل شيء مقابل اتيانه لعمله الواجب عليه تقديمه بموجب القانون

(١) الفقرة (هـ) من المادة (٦٨) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ١٩٩١.

(٢) الفقرة (٥) من المادة (١٣) من قانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١؛ والمادة (٢٦) من لائحته التنفيذية.

(٣) محاضرة القاها الاستاذ الدكتور عامر زغير محيسن على طلبة الدراسات العليا في كلية القانون / جامعة ميسان للعام الدراسي ٢٠٢٠-٢٠٢١.

(٤) علي سعد الله، النظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، ٢٠١٣/٢٠١٤، ص ٥٧.

(٥) د. حسين عثمان محمد عثمان، مصدر سابق، ص ٧٦٧.

وأما بالنسبة إلى المحافظة على كرامة الوظيفة خارج الدوام الرسمي فلا يجوز للموظف أن يصدر منه ما يمكن أن يكون مناقضا للثقة الواجبة فيه والاحترام المطلوب وفي هذا الإطار حظر المشرع على الموظف شرب الخمر أو لعب القمار في النوادي أو المحال العامة ومن أمثلة الاخلال بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة خارج الدوام الرسمي، كثرة استدانة الموظف بالشكل الذي يؤدي إلى عدم استقرار وضعه المادي مما ينعكس ذلك على سمعته وبالنتيجة على سمعة وظيفته^(١).

وقد نص المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة النافذ على هذا الواجب وألزم الموظف بالمحافظة على كرامة الوظيفة والابتعاد عن كل ما يخل بها^(٢). وفي اليمن فرض المشرع اليمني على الموظف المحافظة على كرامة الوظيفة سواء داخل الوظيفة أو خارجها^(٣). ولم ينص المشرع اللبناني ولا الأردني على هذا الواجب ضمن الواجبات الايجابية.

ثانياً- الواجبات السلبية لشاغلي المناصب العليا وكالة:

ونبين تلك الواجبات السلبية من خلال النقاط الآتية:

١- عدم إفشاء الاسرار الوظيفية:

يطلع الموظف بحكم تواجده في وظيفته وموقعه على معلومات مقدمة لدائرته من المواطنين أو دوائر أخرى واتسام تلك المعلومات بالسرية فهنا يقع على الموظف واجب الحفاظ عليها وعدم اطلاع الغير عليها وعدم إفشاء أي معلومة منها. فهذا الواجب يقع على الموظف العادي فكيف بالموظفين من شاغلي المناصب الإدارية العليا أصالة أو وكالة؟ والذين هم في رأس المسؤولية في دوائريهم وقد يطلعون على أسرار لا يطلع عليها أي موظف آخر وهذا الالتزام السلبي بعدم إفشاء الاسرار الوظيفية ينتقل لشاغلي هذه المناصب وكالة عند شغورها أو غياب شاغليها الأصليين. ويترتب على عدم الحفاظ عليها وتعريضها للإفشاء، جعل أمن البلد في خطر وزعزعة ثقة المواطن بدوائر الدولة ويستمر حظر إفشاء المعلومات السرية حتى في حالة إحالة الموظف للتقاعد وانقطاع رابطة الوظيفة وتبقى مسألة البوح بهذه الاسرار خاضع للسلطة التقديرية للإدارة^(٤). والموظف الوكيل يلتزم بها ويبقى

(١) د. حسين عثمان محمد عثمان، مصدر سابق، ص ٧٦٨، وما بعدها.

(٢) الفقرة (ثامناً) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

(٣) الفقرة (٦) من المادة (١٣) من قانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

(٤) علي مرهج ايوب، الوظيفة العامة في لبنان حقوق وواجبات، المجلد الاول، مصدر سابق، ص ٤٣٤.

كذلك بعد إنهاء وکالته وعودته لوظيفته، لأي سبب كان وهذا بديهي؛ لأنه لايزال موظفا والحظر كما رأينا يشمل حتى الموظف الذي يكون خارج الخدمة وهذا ما يميز واجب الكتمان للأسرار الوظيفية عن باقي الواجبات. وهذا الكتمان للأسرار الوظيفية التي تتعلق بمختلف الجوانب الامنية والعسكرية والاقتصادية إضافة للأسرار المتعلقة بالمواطنين وبهذا فإن حفظ الاسرار يحقق غايتين، على صعيد المصلحة العامة تتحقق من خلال تعزيز الثقة بين الدولة والمواطن، أما على صعيد المصلحة الخاصة فإن الاحتفاظ بأسرار المواطنين وعدم إفشاء أي منها يقي الفرد من الضرر الذي يلحق به نتيجة الإفشاء خصوصا وأن الموظف يطلع على أشياء خاصة في حياة الفرد سواء كانت عائلية أو غيرها^(١).

وقد نص المشرع العراقي على واجب كتمان الاسرار الوظيفية ضمن الواجبات الايجابية. إلا أن المشرع العراقي في المادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ والتي تنص على الواجبات السلبية ذكر هذا الواجب ولكن ليس صراحة وإنما هناك واجب سلبي يمكن إدخاله ضمن واجب الكتمان وهو الزام الموظف بعدم الاحتفاظ لنفسه بأصل أي ورقة أو وثيقة رسمية أو نزع هذا الاصل من الملفات المخصصة لحفظه للتصرف به لغير الأغراض الرسمية^(٢). وفي فقرة أخرى من المادة (٥) من ذات القانون منع المشرع الموظف من الافشاء بأي تصريح عن أعمال دائرته لوسائل الاعلام والنشر فيما له مساس مباشر بالأعمال الوظيفية إلا إذا كان مصرحا له بذلك من الرئيس المختص^(٣). وهذان الواجبان يدخلان ضمن واجب الكتمان كما اسلفنا لان الاحتفاظ بأصل الاوراق الرسمية والتصريح في الإعلام عن عمله الوظيفي قد يؤدي إلى افشاء السر الوظيفي. وفي قوانين الدول المقارنة، لم يسمح المشرع اللبناني للموظف بالبوح عن المعلومات الرسمية التي يطلع عليها إثناء قيامه بوظيفته حتى بعد انتهاء مدة خدمته إلا إذا كان مصرح له من وزارته خطيا^(٤). وكذلك المشرع الأردني نص على هذا الواجب بصياغة أخرى حيث حظر على الموظف الاحتفاظ خارج مكان العمل لنفسه بأي وثيقة أو مخابرة رسمية أو نسخة منها أو صور عنها أو تسريبها لأي

(١) د. اسماعيل صعصاع البديري وباسم حميد محمود، مفهوم واجب كتمان الاسرار الوظيفية ونطاقه في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل (دراسة مقارنة) بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، السنة التاسعة، ٢٠١٧، ص ٤٩.

(٢) الفقرة (ثالث عشر) من المادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

(٣) الفقرة (رابع عشر) من المادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

(٤) الفقرة (٨) من المادة (١٥) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

جهة خارجية أو الكتابة أو التصريح عنها من دون أن يكون ذلك من صلاحياته باستثناء الوثائق التي تكشف عن الفساد والتي يمكن للمشتكي رفعها للنزاهة أو لمرجعه المختص^(١). وكذلك حظر على الموظف التصريح أو الكتابة لوسائل الاعلام أو التواصل الاجتماعي بما يسيء للدولة وموظفيها أو إفشاء اسرار العمل^(٢). ومنع الموظف من تصوير أي وثيقة أو تسريبها أو نشر أي معلومة أو مقالة أو اعادة نشر أي منها بأي وسيلة من الوسائل بما يسيء للدولة والعاملين فيها^(٣). ويلاحظ بأن المشرع الأردني اورد ثلاث واجبات سلبية في فقرات متفرقة من المادة (٦٩) من نظام الخدمة المدنية النافذ وكلها تصب في واجب واحد وهو واجب كتمان الأسرار الوظيفية والحفاظ عليها. أما المشرع اليمني هو الآخر حظر على الموظف العام افشاء المعلومات السرية التي يطلع عليها الموظف بحكم وظيفته واعتبر هذا الحظر قائماً حتى بعد انتهاء خدمته الوظيفية لأي سبب كان^(٤).

٢- عدم الجمع بين وظيفتين أو وظيفة وعمل آخر:

والمراد من هذا الواجب ضمان تفرغ الموظف الوكيل خصوصاً وأنه يشغل منصب قيادي لممارسة اختصاص الأصيل الذي غاب أو شغرت وظيفته من دون أن تكون له وظيفة أخرى أو عمل يوتر على إدائه الوظيفي. ولا يعد تكليف الموظف بشغل أحد المناصب الإدارية العليا بالوكالة جمع بين وظيفتين؛ وذلك لأن الوكالة محددة لمدة بحسب ما تم بيانه وهي مؤقتة وليس تعييناً دائماً أو عملاً يتخذه الموظف الوكيل بصفة دائمة بحيث يخل باستقلاله وتفرغه لوظيفته وهذا من جهة، ومن جهة أخرى أن الأحكام الناظمة للوكالة الإدارية في العراق والدول المقارنة لم تنص على إن الوكالة هي جمع بين وظيفتين. ويستهدف المشرع بهذا الواجب عدة غايات اولها المحافظة على استقلال الوظيفة العامة إذ إن العمل في مكانين القطاع العام والخاص في آن واحد يؤدي إلى عدم استقلالية الموظف، وثانيها عدم تشتيت طاقة الموظف بين عدة وظائف والسعي لتكريس طاقته لوظيفة واحدة يبدع فيها، ثالثها وهي غاية اجتماعية فمن غير المنطقي ان تكون لدى شخص واحد

(١) الفقرة (ب) من المادة (٦٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٢) الفقرة (ط) من المادة (٦٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٣) الفقرة (ي) من المادة (٦٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٤) الفقرة (أ) من المادة (٢٨) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

وظيفتين وشخص آخر لا يملك وظيفة وهذا أكيد يخالف توجه الدولة في التخفيف من البطالة^(١). وقد نص المشرع العراقي على هذا الواجب وحظر على الموظف الجمع بينوظيفتين أو وظيفة وعمل آخر^(٢). وكذلك حظر على الموظف العام مزاوله العمل التجاري وتأسيس الشركات والعضوية في مجالس ادارتها واستثنى من ذلك الحظر، الأعمال التي تخص أمواله والتي آلت إليه إرثاً وإدارة أموال زوجه أو اقاربه حتى الدرجة الثالثة والتي آلت إليه إرثاً وفقاً للشروط التي يتطلبها قانون الانضباط^(٣). وأيضاً حظر المشرع العراقي على الموظف الاشتراك في المناقصات والاشتراك في المزايدات التي تجريها الدولة لبيع الأموال المنقولة وغير المنقولة طبقاً للشروط التي نص عليها في الفقرة (رابعاً) من المادة (٥) من قانون الانضباط^(٤). وفي الدول المقارنة، حظر المشرع اللبناني على الموظف ممارسة أي مهنة تجارية أو صناعية أو أية مهنة أو حرفة مأجورة أخرى فيما عدا الحالات التي تنص عليها صراحة القوانين الخاصة، أو أن يكون عضواً في مجلس إدارة شركة مغلقة أو شركة توصية مساهمة أو أن تكون له مصلحة مادية مباشرة أو بواسطة الغير في مؤسسة خاضعة لرقابته أو لرقابة الإدارة التي ينتمي لها^(٥).

وكذلك حظر المشرع اللبناني على الموظف العام الجمع بين وظيفته والوظائف الانتخابية النيابية والبلدية والاختيارية كما هو مبين في القوانين الخاصة بهذه الوظائف^(٦). وقد تولى مجلس الخدمة المدنية اللبناني تحديد مفهوم المهنة والحرفة المحظورتان على الموظف ممارستهما وقال بأن المقصود بالمهن التجارية والصناعية تلك التي يتعاطاها شخص على نحو مستمر من غير تبعية وخضوع لشخص آخر، وعد مجلس الخدمة المدنية في لبنان الأعمال الفنية والأدبية والعلمية ليست من الأعمال المحظورة على شرط أن لا تتخذ كمهنة^(٧). وفيما يخص الاستثناء الذي ورد في حالة التدريس في التعليم العالي والثانوي فقد لوحظ ضرورة تنظيم ذلك طبقاً لضوابط يصدرها مجلس الوزراء

(١) محاضرة حول واجبات الموظف العام القاها الاستاذ الدكتور عامر زغير محيسن على طلبة الدراسات العليا في كلية القانون / جامعة ميسان للعام الدراسي ٢٠٢٠ - ٢٠٢١.

(٢) الفقرة (اولاً) من المادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

(٣) الفقرة (ثانياً/ أ/ب) من المادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

(٤) الفقرتان (ثالثاً ورابعاً) من المادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

(٥) الفقرة (٤) من المادة (١٥) المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل.

(٦) الفقرة (٥) من المادة (١٥) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

(٧) عبد اللطيف قطيش، مصدر سابق، ص ٥٥ وما بعدها.

وقد صدرت تلك الضوابط بموجب مرسوم تم اتخاذه من قبل مجلس الوزراء يحمل الرقم (٤٤) لعام ١٩٦٤ ولخص تلك الضوابط بالآتي: أ- تقديم طلب للترخيص بالتدريس إلى الإدارة التابع لها الموظف. ب- أن تتم الموافقة على التدريس خارج أوقات الدوام الرسمي وأن لا تزيد ساعات التدريس في التعليم العالي للمواد كافة عن (١٦٠) ساعة في السنة وأن لا تزيد مجموع ساعات التدريس في التعليم الثانوي عن ٣٠٠ ساعة^(١). أما بالنسبة لعدم الجواز الجمع بين الوظيفة العامة وبين الوظائف الانتخابية والبلدية والاختيارية فمن خلال مراجعة القوانين الخاصة بتلك الوظائف وجد أن قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب اللبناني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٧ قد منع الجمع بين عضوية المجلس والوظيفة العامة، فالموظف الذي ينتخب نائباً يعدّ منفصلاً حكماً من وظيفته إذا لم يبلغ رفضه عضوية مجلس النواب خلال شهر يلي إعلان نتيجة انتخابه^(٢). أما بالنسبة لقانون البلديات اللبناني رقم (١١٨) لسنة ١٩٧٧ كذلك حظر الجمع بين عضوية المجلس البلدي ووظائف الدولة^(٣). وكذلك قانون المختارين والمجالس الاختيارية لعام ١٩٤٧ حظر الجمع بين وظيفة المختار وأي وظيفة عامة وإذا اجتمعت الوظيفة العامة مع وظيفة المختار فيمنح الموظف مدة سبعة أيام لغرض اختيار إحدهما فإذا انقضت تلك المدة ولم يقرر فيعد متخلياً عن الوظيفة الأقدم تاريخاً^(٤). أما في الأردن فلم ينص نظام الخدمة المدنية النافذ صراحة على هذا الواجب بالشكل الذي نص عليه المشرعين العراقي واللبناني إلا أن المشرع الأردني نص على حظر العمل خارج الدوام الرسمي من دون إذن^(٥). ومن باب أولى سيكون العمل في إنشاء الدوام الرسمي بوظيفة أخرى أو عمل آخر ممنوعاً. أما بالنسبة الى المشرع اليمني فقد اشار الى أن الوكالة لا تعد جمع بين وظيفتين أو وظيفة أو عمل آخر^(٦).

٣- عدم استغلال الوظيفة العامة:

يحظر القانون على الموظف استغلال وظيفته لغرض تحقيق منافع مادية شخصية له أو لغيره ولا ينبغي للموظف الذي يشغل أحد المناصب الإدارية العليا وكالة أن يستغل

(١) عبد اللطيف قطيش، مصدر سابق، ص ٥٧.

(٢) الفقرة (ثانياً) من المادة (١٠٩) من قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب اللبناني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٧.

(٣) الفقرة (٤) من المادة (٢٦) من قانون البلديات اللبناني رقم (١١٨) لسنة ١٩٧٧.

(٤) المادة (١٢) من قانون المختارين والمجالس الاختيارية لعام ١٩٤٧.

(٥) الفقرة (ج) من المادة (٦٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٦) المادة (٢٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

مدة شغله للمنصب وبحجة توقيته ويتاجر به لمصلحته الشخصية أو لمصلحة غيره بوصفه منصباً قيادياً يقف على هرم الدائرة. ولا يجوز له أن يستخدم نفوذه وسلطته في سبيل الحصول على ما يحقق له فائدة شخصية كقبول الاكراميات أو الرشاوى أو مكافأة أو منفعة من أي أحد له علاقة بالموظف بسبب الوظيفة وبخلاف ذلك يعد الموظف مرتكباً لجريمة يعاقب عليها قانون العقوبات فضلاً عن ما تتخذه الإدارة من إجراءات بحقه وفرض إحدى العقوبات الانضباطية عليه. وقد نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ على منع الموظف من الاقتراض أو قبول مكافأة أو هدية أو منفعة من المراجعين أو المقاولين أو المتعهدين^(١). وهذا الواجب له علاقة بواجب الامتناع عن استغلال الوظيفة العامة للمنافع الشخصية لصالح الموظف أو غيره الوارد ضمن الواجبات الايجابية في المادة (٤)^(٢).

أما في الدول المقارنة، فقد نص المشرع في المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ والخاص بنظام الموظفين اللبنانيين، على حظر التماس أو قبول الموظف لتوصية ما أو يقبل أو يلتزم مباشرة أو بالواسطة بسبب الوظيفة التي يشغلها، هدايا أو اكراميات أو منحاً من أي نوع كانت^(٣). أما المشرع الأردني فقد نص في نظام الخدمة المدنية النافذ رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ على حظر استغلال الموظف لوظيفته لخدمة أغراض أو أهداف أو مصالح حزبية أو استغلال وظيفته لمنفعة شخصية أو لمنفعة أي طرف ليس له الحق بها أو قبول أو طلب أي إكراميات مادية أو عينية من أي شخص له علاقة أو ارتباط بالدائرة أو معها مصلحة في إثراء عمله بها^(٤). وفي اليمن حظر المشرع اليمني على الموظف ان يقبل أو يستعمل نفوذه الوظيفي للحصول على منافع شخصية له أو لغيره^(٥). ويلاحظ بأن المشرع اليمني لم يحدد نوع المنافع وفيما إذا كانت مطلوبة من شخص لعمله علاقة بالموظف بسبب وظيفته أو ليس لعمله علاقة بالموظف بسبب وظيفته وانما ورد النص مطلقاً.

(١) الفقرة (حادي عشر) من المادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

(٢) الفقرة (تاسعا) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

(٣) الفقرة (٧) من المادة (١٥) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

(٤) الفقرتان (ج، د) من المادة (٦٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٥) الفقرة (ج) من المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

الفرع الثاني

الواجبات الخاصة لشاغلي المناصب العليا وكالة

يقع على عاتق بعض الموظفين فضلاً عن التزامهم بالواجبات العامة آنفة الذكر، الالتزام بواجبات خاصة نصت عليها القوانين الخاصة ويجب على شاغلي المناصب الإدارية العليا وكالة الالتزام بها، وفي العراق هناك قوانين مختلفة نصت على مجموعة واجبات وألزامت الموظفين من شاغلي المناصب الإدارية العليا أصالة بها وبالرغم من عدم وجود نص صريح في القوانين العراقية التي تنص على التزام الوكيل في الواجبات الواردة في القوانين الخاصة إلا ان الوكيل يمارس اختصاصات الأصيل وبالتالي يلتزم بالتزاماته. وقد نص قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ على أن دائرة الشؤون الفنية والدراسات التي يرأسها موظف بدرجة مدير عام تتولى القيام بالمهام الفنية والمهنية التي تتطلبها أعمال الرقابة ومهمة البحث في وسائل تطوير العمل الرقابي وزيادة فاعلية ورفع مستوى الأداء وإعداد الخطة السنوية للديوان واتخاذ الاجراءات المطلوبة لتنفيذها والاسهام في وضع معايير ومؤشرات تقويم الأداء العام^(١).

أما بالنسبة إلى الإدارة القانونية التي يرأسها مدير عام تتولى القيام بتقديم المشورة القانونية ودراسة القوانين والأنظمة والتعليمات وإبداء الرأي في مشروعات القوانين والأنظمة والتعليمات المعروضة على الديوان وتمثيل الديوان أمام المحاكم بوكالة يمنحها رئيس الديوان^(٢). والدائرة الإدارية والمالية وتتولى هذه الدائرة تهيئة وتقديم الخدمات الإدارية والمالية للديوان^(٣). ويحظر على رؤساء هذه الدوائر وكذلك نائب رئيس الديوان وهو بدرجة وكيل وزير أن يمارسوا أي مهنة أو عمل آخر ولو كان ذلك خارج الدوام الرسمي مع استثناء نشر مؤلفاتهم والبحوث وإلقاء المحاضرات والترجمة وكذلك عضوية المجالس العلمية والمنظمات المهنية والمجتمع المدني^(٤). كما احتوت تعليمات ومعايير السلوك الوظيفي والمهني لموظفي ديوان الرقابة المالية رقم (١) لسنة ١٩٩٧، على العديد من الواجبات المفروضة على نائب رئيس ديوان الرقابة المالية والمدراء العاميين وتتمثل تلك الواجبات، ببذل

(١) البند (ثانياً) من المادة (٢٥) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٢١٧، في ١٤/١١/٢٠١١.

(٢) البند (ثالثاً) من المادة (٢٥) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٣) البند (رابعاً) من المادة (٢٥) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٤) المادة (٣٣) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

العناية الوظيفية والمهنية المطلوبة ومراعاة أدلة العمل المعمول بها ويلتزم بقرارات مجلس الرقابة المالية وتنفيذ الأوامر الصادرة من الرئيس الأعلى والتحلي بأدب المخاطبة عند إداء عمله والالتزام بالحسنى في معاملته لباقي الموظفين وتطوير الكفاءة المهنية والاستقلال في عمله الوظيفي والابتعاد عن كل ما يؤثر على استقلاله والامتناع عن إقامة العلاقات التي من شأنها أن تؤثر على حياده وعدم جواز ممارسة أي مهنة أو عمل خارج أوقات الدوام الرسمي إلا بموافقة الديوان التحريرية وكذلك الامتناع عن قبول هدية أو مكافأة من جهات خاضعة لرقابة ديوان الرقابة المالية والالتزام بالكتمان المطلق في كل ما يطلع عليه بحكم وظيفته^(١).

كما أن قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ قد فرض العديد من الواجبات وتتمثل بالالتزام عضو مجلس إدارة البنك المركزي العراقي بأعداد بيان خطي يرفعه إلى المجلس ويذكر في هذا البيان المصالح التجارية المباشرة أو غير المباشرة له أو لأي ممن لهم علاقة به سواء كانت هذه العلاقة عن طريق المصاهرة أو صلة الرحم^(٢).

لا يحصل أي من نائبي المحافظ أو غيرهم من أعضاء المجلس على أي اعتمادات من أي بنك أو أية جهة تخضع لإشراف البنك المركزي العراقي خلال مدة خدمتهم أو عملهم كموظفين في البنك المركزي العراقي إلا بعد الحصول على موافقة المجلس ولا يشترك من يتلقى مثل هذه الاعتمادات في أي قرار يتخذه المجلس بشأن هذا الاعتماد ويقوم المحافظ ونائبه والأعضاء الآخرون في المجلس بتكريس كافة خدماتهم المهنية للبنك المركزي العراقي طوال مدة عملهم في تلك المناصب ولا يقوم أي منهم بشغل أي منصب أو وظيفة أخرى سواء كان ذلك بمقابل مادي أو من دون مقابل الا إذا كان البنك المركزي العراقي قد رشحه لهذا المنصب وإذا اقتضت جهودهم على إلقاء عدد محدود من المحاضرات أو الاشتراك في نشاط أكاديمي آخر محدود لا يتلقى عنه مكافأة مالية ولا يتعارض مع إداؤه لمهام وظيفته والقيام بمسؤولياته تجاه البنك المركزي العراقي ولا يجمع أي موظف في البنك المركزي العراقي بين وظيفته في البنك المركزي العراقي وبين وظيفة أخرى سواء كان يتلقى أو لا يتلقى عنها مكافأة مالية ومع ذلك يجوز للمجلس وضع ارشادات عامة داخلية يستثنى فيها من

(١) المواد (١، ٢، ٣، ٤، ٥، ٦، ٧، ٨، ٩، ١٠) من تعليمات ومعايير السلوك الوظيفي لموظفي ديوان الرقابة المالية رقم (١) لسنة ١٩٩٧.

(٢) الفقرة (١) من المادة (١٥) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤، الصادر بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة، رقم (٥٦)، في ١/٣/٢٠٠٤.

هذا الحظر أو الشرط فئات معينة من موظفي البنك المركزي العراقي أو نوعيات معينة من الوظائف مثل التدريس وذلك في حالة اقتناع المجلس بعدم وجود تضارب في المصالح في هذا الشأن ولا يقبل المحافظ أو نائباه أو أي من أعضاء المجلس أو أي موظف في البنك المركزي العراقي أية هدية أو ائتمان لنفسه أو نيابة عن أي شخص تربطه به علاقة أسرية أو تجارية أو مالية إذا كان في ذلك ما يؤثر على ولائه وموضوعيته في أدائه لواجباته الوظيفية في البنك المركزي العراقي^(١).

ويمتنع أي شخص يشغل منصب نائب المحافظ أو عضو في المجلس أو موظف أو وكيل أو مراسل للبنك المركزي العراقي عن القيام بالسماح لآخرين بالاطلاع على معلومات خاصة غير متاحة للعموم أو الكشف عنها أو نشرها يكون قد حصل عليها في اثناء تأدية مهام وظيفته الرسمية إلا إذا طلب منه ذلك وإذا اقتضت الضرورة ذلك للوفاء بأية مسؤولية أو واجب يفرضه هذا القانون أو يقضي به القانون المصرفي أو أية تشريعات أخرى ذات صلة واستخدام مثل هذه المعلومات أو السماح باستخدامها للحصول على مكاسب شخصية^(٢). ويمتنع المحافظ ونائباه وأعضاء المجلس الآخرون في اثناء توليهم لمناصبهم عن القيام بتولي أية وظيفة أخرى غير وظائفهم في البنك المركزي العراقي سواء كانت لهذه الوظيفة مقابل مالي أم لا ولكن يجوز لهم القاء عدد محدود من المحاضرات وممارسة نشاط أكاديمي آخر طالما كان هذا النشاط من دون مقابل مادي ولا يتعارض مع أداء الشخص لمهام وظيفته في البنك المركزي العراقي وشغل أي منصب حكومي آخر غير المنصب الذي يشغله في البنك المركزي العراقي. الا في حالة ترشيحه للمنصب من قبل البنك المركزي العراقي وكما يحظر عليه الانتماء للهيئة التشريعية كأحد أعضائها أو العمل كموظف حكومي أو العمل كمدير أو موظف أو مسؤول أو مساهم في أي بنك أو أي جهة تخضع لإشراف البنك المركزي العراقي^(٣). وكذلك احتوى قانون الخدمة الخارجية العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ على الإشارة إلى واجب السفير في المادة (٣٧) منه حيث إن هذه المادة نصت على تشكيل لجنة تحقيقية للتحقيق مع السفير في القضايا الماسة بأمن الدولة^(٤). وعليه فأن السفير يقع على عاتقه الالتزام بالمحافظة على أمن الدولة والامتناع عن كل ما من شأنه تعريضه للخطر نظراً لحساسية موقع السفير وبما أن المشرع لم يحدد المقصود بأمن

(١) الفقرات (٥،٣،١) من المادة (٢١) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤.

(٢) الفقرة (١/أ، ب) من المادة (٢٢) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤.

(٣) الفقرة (٣) من المادة (١٢) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤.

(٤) الفقرة (اولا) من المادة (٣٧) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨.

الدولة فيما إذا كان الداخلي أو الخارجي، فمعنى ذلك أن العبارة تشمل الامن الخارجي والداخلي لكون العبارة جاءت مطلقة. ولمعرفة الافعال التي تهدد أمن الدولة الخارجي والداخلي يمكن الرجوع إلى الكتاب الثاني من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ الذي يحمل عنوان (الجرائم المضرة بالمصلحة العامة) وقبل ذلك يلتزم السفير بأداء اليمين القانونية طبقاً للصيغة المنصوص عليها في قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ وغيرها من القوانين العراقية الخاصة التي تتضمن واجبات يلتزم بها اصحاب المناصب الإدارية العليا^(١).

أما في الدول المقارنة، فقد نص المشرع اللبناني في المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ بشكل صريح في الفقرة (١) من المادة (٤٥) على (يمارس الوكيل جميع صلاحيات الأصيل ويلتزم بجميع مسؤولياته وواجباته). ومن خلال مطالعة مراسيم اشتراعية أخرى نجد أن المرسوم الاشتراعي رقم (١١٦) لسنة ١٩٥٩ والخاص بالتنظيم الإداري، قد فرض على المحافظ عدة واجبات تتمثل بسهر المحافظ على تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات في المحافظة ويعد مسؤولاً عن حسن تطبيقها، ولهذه الغاية له أن يتخذ جميع التدابير التي تؤول إلى تنسيق العمل بين مختلف الدوائر وتأمين حسن سيره وتنفيذه وعليه أيضاً أن يدعو رؤساء الدوائر إلى اجتماعات دورية يطلع من خلالها على أعمالهم ويبيدي ملاحظاته عليها، كما عليه أن يدعو موظفي الدائرة الواحدة إلى اجتماعات دورية تعقد للغاية نفسها وعليه أن يفتش مرة في كل شهر الدوائر والموظفين التابعين لسلطته ويعطي هؤلاء الموظفين العلامات التي ينص عليها القانون^(٢). ويتولى المحافظ أيضاً مراقبة أوضاع المنطقة من الوجهتين السياسية والاقتصادية وعليه ان يطلع وزارة الداخلية على الحالة كل شهر وكل ما دعت الحاجة^(٣). وكذلك يلتزم المحافظ باستطلاع رأي القائم مقام في محافظته قبل ابداء رأيه في التبديلات التي يراد إجراؤها في المحافظة^(٤). وعليه أن يوازر السلطات القضائية في إداء المهام والواجبات المفروضة عليه^(٥). وأن يطلع وزارة الداخلية على القضايا التي تعين نوعها له وتكون من صلاحية سائر الوزارات^(٦). كما عليه الاجتماع مرة كل ثلاثة أشهر على الأقل بالقائم مقامين التابعين له ليدرس معهم أحوال مناطقهم

(١) المادة (١٠) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨.

(٢) المادة (٨) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٦) لسنة ١٩٥٩ والخاص بالتنظيم الإداري.

(٣) المادة (٩) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٦) لسنة ١٩٥٩.

(٤) المادة (١٢) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٦) لسنة ١٩٥٩.

(٥) المادة (١٣) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٦) لسنة ١٩٥٩.

(٦) المادة (٢٢) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٦) لسنة ١٩٥٩.

وحاجاتهم ويصدر التعليمات المقتضاة^(١). وهذا بالنسبة لواجبات المحافظ، أما واجبات القائم مقام فقد نص عليها المرسوم الاشتراعي رقم (١١٦) لسنة ١٩٥٩ وتتمثل تلك الواجبات بوجود تفقد جميع نواحي منطقته مرتين على الأقل في السنة، وأن يقف على مطالب الأهالي وحاجاتهم وأن يقدم تقريراً مفصلاً بذلك للمحافظ^(٢). أما المرسوم الاشتراعي رقم (١١١) لسنة ١٩٥٩ والخاص بتنظيم الإدارات العامة هو الآخر أحتوى على مجموعة واجبات خاصة مفروضة على من يتولى منصب مدير العام في إحدى الوزارات، إذ يقع على عاتقه الالتزام بإدارة الدوائر التابعة له وينسق الأعمال فيما بينها ويراقب تنفيذها ويسهر على تنفيذ المقررات المتخذة في الاوقات والصيغ التي وضعت لها وكذلك يراقب سير العمل بنفتيشه الدوائر والموظفين واتخاذ التدابير اللازمة وعليه ان يجري هذا التفتيش مرة في كل ثلاثة أشهر في الدوائر المركزية وكل ستة أشهر في الدوائر الواقعة في المناطق الأخرى^(٣).

والمدير العام كذلك مسؤول عن تنفيذ القوانين والأنظمة من قبل الموظفين التابعين له كما يعد مسؤولاً عن مراقبته المصالح والمصالح المشتركة أو الخاصة الخاضعة لوصاية وزارته^(٤).

وعلى المدير العام أن يضع تقريراً قبل نهاية كل ستة أشهر يعرض فيه برامج وزارته وما حقق منها وما لم يحقق والصعوبات التي اعترضت التنفيذ وأحوال الموظفين والبرامج المعدة للعام اللاحق وغير ذلك من المواضيع التي تحددها هيئة الخدمة المدنية ويرفع هذا التقرير إلى الوزير وترسل نسخة عنه إلى مجلس الخدمة المدنية وإدارة التفتيش المركزي^(٥). وفي المرسوم الاشتراعي رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩ والخاص بإنشاء التفتيش المركزي فقد نص هذا المرسوم على الواجبات الخاصة بالمفتش العام والمفتش والمفتش المعاون، الالتزام بأداء اليمين أمام هيئة التفتيش المركزي قبل تسلمهم لمهامهم^(٦).

(١) المادة (٢٣) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٦) لسنة ١٩٥٩.

(٢) المادة (٤٥) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٦) لسنة ١٩٥٩.

(٣) الفقرة (ثانياً/ ٤، ٧، ٩) من المادة (٧) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١١) لسنة ١٩٥٩ و الخاصة بتنظيم الإدارات العامة.

(٤) الفقرة (١٠) من المادة (٧) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١١) لسنة ١٩٥٩ والخاص بتنظيم الإدارات العامة.

(٥) الفقرة (رابعاً) من المادة (٧) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١١) لسنة ١٩٥٩.

(٦) المادة (٦) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩ والخاص بإنشاء التفتيش المركزي.

والالتزام بالمحافظة على سرية التحقيق ولا يجوز لهم أن يطلعوا على سيره ونتائجه إلا الوزراء المختصون ورئيس إدارة التفتيش المركزي ورئيس مجلس الخدمة المدنية ورئيس ديوان المحاسبة والمدعي العام لدى الديوان إذا كان الأمر يتعلق بقضايا مالية وعلى المفتشين أن يتصلوا فور مباشرتهم التفتيش بالرئيس المسؤول للإدارة التي ينوون تفتيشها وأن يبرزوا هوياتهم المسلكية وصورة عن التكليف الذي يحملونه من رئيس إدارة التفتيش المركزي ولا يحق للمفتشين أن يعطوا الموظفين الذين يتولون التحقيق معهم أو الاستماع إلى إفادتهم أي أمر أو توجيه في طريقة قيامهم بأعمالهم العادية^(١). أما في الأردن حدد المشرع الأردني مجموعة واجبات خاصة لموظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا وتتمثل تلك الواجبات بالإشراف على إعداد الخطة الاستراتيجية للدائرة والخطط التنفيذية على وفق أطر زمنية محددة ومؤشرات أداء مستهدفة واتخاذ جميع الاجراءات والتدابير اللازمة لتحقيق مخرجات الأعمال والنتائج المقررة بما يضمن تحقيق الاهداف الموضوعية وزيادة كفاءة العمل وترشيد استخدام الأموال العامة، والإشراف على العاملين في الدائرة وتوجيه جهودهم بما يخدم تحقيق الأهداف الاستراتيجية للدائرة والعمل على تحفيزهم على الإبداع والالتزام بالتشريعات والتعليمات الإدارية والمالية المعمول بها وزيادة انتاجية وتقديم المبادرات وتشجيع العمل بروح الفريق وتعزيز مبدأ القيادة الجماعية التشاركية ومتابعة الأداء المؤسسي للدائرة وتقييمه بما يحقق الكفاءة والفاعلية الإدارية لها، ومتابعة جهود إدارة الموارد البشرية وتنميتها والإشراف على تبسيط إجراءات العمل وحوسبتها وتطوير البرامج والآليات اللازمة لتحقيق أهداف الدائرة، والإشراف على تطوير الخدمات التي تقدمها الدائرة و ضمان حسن جودتها^(٢).

أما بالنسبة للمشرع اليمني فقد حدد واجبات الموظفين في وظائف الإدارة العليا وتتمثل تلك الواجبات، باتخاذ الإجراءات والقرارات التي تحقق الاهداف العامة للوحدة الإدارية والمشاركة في وضع الاهداف والسياسات والقرارات التي تحقق الأهداف العامة لوحدة الخدمة العامة والمشاركة في وضع الاهداف والسياسات العامة الخاصة بها والتنسيق بين مهامها وفعاليتها بما يضمن تحقيق تلك الاهداف وتنظيم وتنسيق الأعمال ومتابعتها وتوجيه الأفراد وتشجيع اتجاهات التعاون والمشاركة^(٣).

(١) المادة (١٧) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩.

(٢) الفقرة (أ/ ١، ٢، ٣، ٤، ٥) من المادة (١٦) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٣) الفقرة (ب) من المادة (٩) من قانون نظام الوظائف والأجور والمرتبات اليمني رقم (٤٣) لسنة ٢٠٠٥.

وبعد أنتهاء الحديث عن الواجبات العامة والخاصة يثار السؤال الاتي في حال ارتكاب شاغلي المناصب الإدارية العليا وكالة فعلاً مخالفاً للواجبات المذكورة آنفاً، هل سيتم معاقبتهم كموظفين في وظائفهم الأصلية أم لكونهم شاغلين للمناصب الإدارية العليا وكالة خصوصاً وان الجهات التي تفرض العقوبة على شاغلي المناصب الإدارية العليا أعلى من الجهات التي تفرض العقوبات التأديبية على الموظفين العاديين كما هو الحال في العراق؟ من خلال الاطلاع على قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ وتحديداً المادة (١٢) منه نجد أنها تنص على (أولاً- مع مراعاة أحكام المادة (١٠) من هذا القانون، للوزير فرض عقوبة لفت النظر أو الإنذار أو قطع الراتب على الموظف الذي يشغل منصب مدير عام فما فوق عند إتيانه عملاً يخالف أحكام هذا القانون. ثانياً- إذا ظهر للوزير من خلال التحقيق أن الموظف المشمول بأحكام الفقرة (أولاً) من هذه المادة قد ارتكب فعلاً يستدعي عقوبة أشد مما هو مخول به فعليه أن يعرض الأمر على مجلس الوزراء متضمناً الاقتراح بفرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون) ويلاحظ بأن المشرع العراقي قد ذكر الموظف بشكل عام ولم يحدده بالموظف الأصيل أو الوكيل ومن ثم أورد عبارة (الذي يشغل منصب مدير عام فما فوق) ولم يحدد المشرع طبيعة شغل هذه المناصب المذكورة في هذه المادة فيما إذا كانت مشغولة بالأصالة أو وكالة وإنما وردت العبارة مطلقة والمطلق يجري على إطلاقه ما لم يقيد بنص. وبناءً على ذلك يرى الباحث بأن المادة (١٢) من القانون المذكور تشمل شاغلي المناصب الإدارية العليا وكالة وعليه اتخاذ الإجراءات القانونية بحقهم في حالة مخالفتهم للواجبات المفروضة عليهم. أما بخصوص موقف مجلس الدولة العراقي فهناك مبدأ قانوني للمحكمة الإدارية العليا حول مدى انطباق المادة (١٢) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، على شاغلي المناصب الإدارية العليا بالأصالة أو الوكالة فكان هذا المبدأ القانوني الذي توصلت له المحكمة الإدارية العليا هو أن المادة المذكورة آنفاً تسري على شاغلي المناصب الإدارية العليا المعنيين أصالة ولا تسري على شاغليها وكالة وذلك بموجب قرارها الذي جاء فيه (...حيث إن تطبيق حكم الفقرة ثانياً من المادة ١٢ المذكورة آنفاً يستوجب أن يكون المدير العام قد تم تعيينه أصالة وفقاً لأحكام القانون....^(١)). ولا يؤيد الباحث ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في قرارها المذكور آنفاً، أما عن مسألة الاعتراض على قرار فرض العقوبات الواردة في الفقرتين (أولاً وثانياً) من المادة

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم (٢١٦٦ / ٢١٦٧ / قضاء موظفين-تمييز/٢٠١٧)، في ٢٨/٢/٢٠١٩، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٩.

(١٢) فيحق لمن فرضت عليه أحداهن التظلم أمام الجهة التي أصدرت القرار وفي حالة عدم قناعته بنتيجة التظلم يعترض عليه لدى محكمة قضاء الموظفين وحسب ما رسمته المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

المطلب الثاني

حقوق شاغلي المناصب العليا وكالة

بعد تكليف الموظف الوكيل ومباشرته بممارسة اختصاصات الموظف الأصيل والالتزام بكل الواجبات التي يفرضها عليه القانون، يحصل الموظف الوكيل على مقابل مالي ومعنوي ويتمثل المقابل المالي بالراتب والعلاوات والمخصصات وتسمى هذا الحقوق، بالحقوق المالية وإلى جانب الحقوق المالية توجد حقوق أخرى تعطي للموظف الحق بالانتقال إلى وظيفة أخرى تكون مسؤولياتها أكبر وقد يرافق هذا الانتقال جانب مالي. كما أن الموظف طيلة تواجده في الوظيفة لا بد أن يحصل على مدة للراحة أو غير ذلك ويكون ذلك من خلال منحه إجازة معينة ولهذه الإجازة أنواع وليس نوعاً واحداً حددتها القوانين والأنظمة المعنية بالخدمة المدنية وتسمى هذه الحقوق، بالحقوق غير المالية. ولكن هل أن الحقوق المالية التي للوكيل تختلف عن حقوق الأصيل المالية أم لا تختلف عنها؟ وهل هناك مقابل مالي يقابل شغل المنصب بالوكالة وهل خصص المشرع العراقي لهذا المقابل نصاً أم لا؟ وهل خصصت قوانين الدول المقارنة ذلك المقابل المالي بنص؟ ثم على صعيد الحقوق غير المالية هل نصت القوانين النازمة لأحكام الوكالة في المناصب الإدارية العليا في العراق والدول المقارنة صراحة على حق الوكيل في الاجازات أم لم تنص على ذلك؟ وهل كل الاجازات تتلاءم مع الطابع الاستثنائي للوكالة في تلك المناصب؟ ولغرض بيان الإجابة على تلك التساؤلات نقسم هذا المطلب لفرعين نتناول في الفرع الأول الحقوق المالية لشاغلي المناصب العليا وكالة، أما الفرع الثاني نتناول فيه الحقوق غير المالية لشاغلي المناصب العليا وكالة وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

الحقوق المالية لشاغلي المناصب العليا وكالة

الحقوق المالية هي عبارة عن مبالغ مالية يحصل عليها الموظف نتيجة لقيامه بأعمال الوظيفة العامة^(١). ويقف على رأس تلك الحقوق الراتب والعلاوات والمخصصات والتي تنص عليها القواعد القانونية في العراق والدول المقارنة، حيث تخصص تلك الحقوق لمن يتم تعيينه في منصبه أصالة ولكن بخصوص شاغلي المناصب الإدارية العليا وكالة هل أن الوكيل يتمتع بكل هذه الحقوق المخصصة للمنصب المكلف بإدارته وكالة أم يتمتع ببعضها أم لا يتمتع بأي منها وإنما يبقى متمتعاً بالحقوق المالية في منصبه المعين فيه أصالة؟

ولغرض بيان الحقوق المالية لشاغلي المناصب الإدارية العليا وكالة في العراق والدول المقارنة سنقسم هذا الفرع لبنتين، نتناول في أوله الحقوق المالية لشاغلي المناصب العليا وكالة في العراق، أما البند الثاني فسيتم الحديث فيه عن الحقوق المالية لشاغلي المناصب العليا وكالة في الدول المقارنة وعلى النحو الآتي:

أولاً- الحقوق المالية لشاغلي المناصب العليا وكالة في العراق

ونتناول الحقوق المالية التي يستحقها الموظفين مقابل إدارتهم للمناصب الإدارية العليا بالوكالة في العراق من خلال النقاط الآتية:

١- الراتب:

ويمثل الراتب أولى الحقوق المالية ولم يعرف قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل الراتب، ويصدر أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٣ عرف الراتب الأساسي بأنه (الأجر الأساسي المدفوع للعاملين في القطاع العام ولا يشمل هذا الأجر الأساسي أي علاوة أو بدل مالي خاص) وما يؤخذ على هذا التعريف اقتصره كما هو واضح على الأجر الأساسي من دون شمول العلاوات والمخصصات والتي تعد جزء من الراتب^(٢). وبعد إلغاء أمر سلطة الائتلاف المذكور آنفاً، وصدر قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ لم يعرف هذا القانون

(١) كاظم خضير محمد السويدي، التنظيم القانوني للحقوق المالية للموظف العام في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٣، ص ١١.

(٢) مالك منسي الحسني ومصدق عادل طالب، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، بدون طبعة، مؤسسة الصفاء للمطبوعات، بيروت، ٢٠١١، ص ١٢٠.

الراتب وإنما نص في مادته الأولى على أهداف هذا القانون. أما على صعيد فقه القانون الإداري في العراق فقد عرف الراتب بأنه (المبلغ المالي الذي يتقاضاه الموظف شهرياً مقابل عمله في الخدمة العامة)^(١).

ويلاحظ بأن هذا التعريف قد حدد خصائص الراتب بأنه مبلغ مالي ويستحق خلال شهر ويكون بمقابل، إلا أنه لم يتطرق لمسألة الاستثناء الذي يرد على استحقاق الموظف للراتب بخصوص مسألة اشتراط عمل الموظف كي يكون مقابل له فهناك استثناءات مثل الاختطاف والفقدان^(٢). وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر إلى أن الراتب يشمل جميع المزايا المتصلة بالوظيفة مادية كانت أو معنوية عينية كانت أو نقدية إذ تعد من ملحقات المرتب الأصلي وتأخذ حكمة^(٣). وللراتب أنواع تتمثل بالراتب الاسمي وهو ذلك الراتب الذي يحدد على أساس الشهادة والمرتبة والدرجة كما هو الحال في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ والراتب الصافي وهو المبلغ الذي يتقاضاه الموظف فعلياً والذي يكون أقل من الراتب الكلي باحتساب أنه يشتمل على قطوعات مثل الضرائب والرسوم والاستقطاعات التقاعدية أو غيرها من الاستقطاعات التي تحددها القوانين، والراتب التام وهو الراتب زائد المخصصات التي تمنح بقوة القانون من دون المخصصات غير الثابتة^(٤). وفي العراق يستحق الموظف راتبه بدءاً من تأريخ مباشرته^(٥).

وبعد التعريف بالراتب وأنواعه والذي هو حق مالي للموظف العام الذي تم تعيينه أصالة في الوظيفة العامة، والسؤال الذي يثار هل يستحق من يشغل أحد المناصب الإدارية العليا بالوكالة راتبه عن وظيفته الأصلية أم يستحق راتب هذا المنصب الذي كلف لإدارته بالوكالة؟ بخصوص إشغال منصب المدير العام وكالة، لم ينص قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧ على

(١) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مصدر سابق، ص ١٢٩.

(٢) القرار الافتائي لمجلس الدولة العراقي (مجلس الشورى سابقاً)، رقم (٨٥ / ٢٠٠٦)، في ٢١/١١/٢٠٠٦، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٦، القرار الافتائي لمجلس الدولة العراقي رقم (٨٤ / ٢٠٠٨)، في ٤ / ٦ / ٢٠٠٨، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٨.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٥٨٧ لسنة ١٩٥٣ نقلاً عن د. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري (الأموال العامة والوظيفة العامة)، بدون طبعة، دار الفكر العربي، بدون مكان نشر، بدون سنة نشر، ص ٢٢٠.

(٤) نورا عدنان جهاد المجمع، المركز القانوني لشاغلي الوظائف الإدارية العليا (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة النهرين، ٢٠١٨، ص ٦٠.

(٥) المادة (١٦) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

مدى استحقاق الوكيل لراتب المدير العام أصالة أم لا يستحق. ولكن بالرجوع للقرارات الصادرة من مجلس الدولة العراقي نجد أن الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة سابقا (المحكمة الإدارية العليا حالياً) جاء في أحد قراراتها (...حيث إن من يشغل وظيفة مدير عام وكالة يتقاضى الراتب نفسه من يشغل وظيفة مدير عام حسب ما جاء في المنشور رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ والصادر عن وزارة المالية وحيث أن المدعي (مميز عليه) قد استلم راتب من يشغل وظيفة مدير عام استناداً إلى المنشور المذكور ومقابل العمل الذي أداه كمدير عام وكالة لذلك يكون الراتب الذي استلمه المدعي كمدير عام وكالة مشروعاً وتم وفقاً للقانون...^(١)).

وقد أكدت فيما بعد المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة العراقي هذا المبدأ بقرار لها جاء فيه (... لاحظت المحكمة الإدارية العليا بأن قرار مجلس قيادة الثورة رقم (١٢) في ١٧/٢/١٩٩٧ نص على إذا شغرت وظيفة مدير عام لأي سبب كان 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) وبذلك يستحق المدير العام ومن بدرجته راتب الأصيل خلال مدة وكالته المستندة إلى القرار المذكور آنفاً على أن لا يتجاوز مدة ثلاثة أشهر، وحيث إن المحكمة (محكمة قضاء الموظفين) حكمت بخلاف ذلك لذا يكون حكمها غير صحيح^(٢). ولكن ما هو حكم المستحقات المالية التي يتقاضاها الموظف الوكيل بعد تجاوز مدة ثلاثة أشهر؟ يلاحظ بأن البند الثاني من قرار مجلس الوزراء رقم ٣٧١ لسنة ٢٠٠٩ قد نص على عدم جواز الرجوع على الموظف الوكيل استقطاع راتب ومخصصات الوظيفة التي يشغلها وكالة طالما أنه مكلف من الوزير المختص وقد أخذ بذلك مجلس الدولة العراقي من خلال قرار محكمة قضاء الموظفين الذي قضى بإلغاء الأمر الإداري ٧٣٣ الصادر في ٢٦/٢/٢٠٢٠ طالما كان المدعي يشغل منصب عميد كلية الصيدلة المستحدثة لجامعة القادسية وكالة مكلف من قبل الوزير المختص^(٣).

(١) قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة سابقاً (المحكمة الإدارية العليا حالياً)، رقم (٣٢٤/انضباط- تمييز/

٢٠٠٦) في ١٨ / ١٢ / ٢٠٠٦، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٦.

(٢) قرار المحكمة الإدارية العليا، رقم (٦٩٣/قضاء موظفين- تمييز / ٢٠١٨) في ١٤ / ٢ / ٢٠١٩، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٩.

(٣) قرار مجلس الدولة العراقي، محكمة قضاء الموظفين، رقم ١٨٣٦ في ١١ / ٧ / ٢٠٢١.

أما بالنسبة لشاغلي المناصب الإدارية العليا وكالة من غير المدير العام، كوكيل الوزارة أو أصحاب الدرجات الخاصة فإن مجلس الوزراء العراقي أعطى الحق لمن يشغل هذه المناصب وكالة بأن يتقاضى راتب الأصيل فيها وذلك بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٣٧١) لسنة ٢٠٠٩ الذي نص في بنده (الأول) على (استمرار وكلاء الوزارات وأصحاب الدرجات الخاصة كافة المعينين وكالة بتوصية من مجلس الوزراء بتقاضى راتب ومخصصات الأصيل، وينطبق ذلك على المديرين العاميين المعينين بالوكالة والمرشحين للتعيين أمام مجلس الوزراء).

كذلك أصدر مجلس الوزراء العراقي قراره المرقم (١٩٣) لسنة ٢٠٢٠ والذي نص فيه على تقاضي المكلفين بأمر من السيد رئيس مجلس الوزراء بأحد المناصب العليا قبل ٢٤/١٠/٢٠١٩ راتب ومخصصات الأصيل ويتم العمل بهذا القرار بدءاً من تاريخ ١/١/٢٠٢٠ وأشترط لتقاضى الموظف الوكيل راتب ومخصصات الأصيل بموجب هذا القرار، أن يكون المكلف مستمر في شغل المنصب وكالة وأن يكون تكليفه قبل تاريخ ٢٤/١٠/٢٠١٩^(١).

وهذا القرار جاء شاملاً لكل المناصب الإدارية العليا المشغولة بالوكالة وأن كان منصب المدير العام كما تحدثنا في موضوع الجهة المختصة بالتكليف هو من اختصاص الوزير وليس من اختصاص رئيس مجلس الوزراء استناداً لقرار مجلس قيادة الثورة رقم ١٢ لسنة ١٩٩٧ الذي جاء صريحاً بخصوص هذه الجزئية.

٢ - العلاوة:

لم يعرف قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ العلاوة السنوية وإنما نص على استحقاق الموظف للعلامة السنوية إذا أكمل سنة واحدة في الخدمة^(٢)، من دون أن يتطلب المشرع العراقي شروط أخرى غير شرط إكمال سنة واحدة في الخدمة وقد تسنى للفقهاء الإداريين تعريف العلاوة فعرفت بأنها (مبلغ مالي يضاف إلى الراتب سنوياً ليزيد بها مقداره) كذلك عرفت العلاوة الدورية والتي يطلق عليها المشرع العراقي

(١) الفقرتان (١، ٢) من قرار مجلس الوزراء رقم (١٩٣) لسنة ٢٠٢٠ الصادر في الجلسة الاعتيادية السابعة والعشرين المنعقدة بتاريخ ٢٤ / ١١ / ٢٠٢٠.

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

بالعلاوة السنوية بأنها (زيادة سنوية تظراً على الراتب الاسمي وينسب متفاوتة وحسب الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف^(١)).

ومن هذا يتضح أن العلاوة لا تمنح إلا بمضي مدة محددة وهي سنة كما أن الإدارة لا تتمتع بسلطة تقديري إزاء منح هذه العلاوة؛ وذلك لأنها تمثل حق للموظف مستمد من النص القانوني مباشرة وعليه لا يجوز للإدارة تأجيله أو تعليقه على شروط أخرى^(٢). ويلاحظ من خلال الجدول الملحق بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ أنه حدد مقدار العلاوة السنوية لأصحاب الدرجات العليا في الفئتين (أ، ب) ب (٨٣،٠٠٠) دينار وبشكل متساوي بين الفئتين المذكورتين آنفاً بينما الوظائف من الدرجة الأولى للدرجة العاشرة فأن العلاوات الممنوحة لهم غير متساوية. وبخصوص مدى استحقاق شاغلي المناصب الإدارية العليا وكالة للعلاوة السنوية لشاغلي هذه المناصب أصالة أم لا، لم ينص المشرع العراقي في قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧ ولا في القوانين الأخرى ولا في قرارات مجلس الوزراء التي ذكرناها آنفاً على استحقاق الموظف الوكيل للعلاوة السنوية، ولكن بالنظر للجدول الملحق بقانون رواتب موظفي الدولة المشار له آنفاً نجد أن المشرع يمنح أصحاب الدرجات العليا الذين يذكروهم الجدول مبلغ مقداره (٨٣،٠٠٠) كعلاوة سنوية بمعنى استحقاق هذا المبلغ يتطلب قضاء اصحاب الدرجات العليا مدة سنة في خدمتهم و كذلك الحال بالنسبة للموظفين في الدرجات الوظيفية العادية أيضاً يستحقون العلاوة السنوية عند اكمالهم لمدة سنة في الخدمة استناداً للمادة (٥) منه وبما أن الموظف الوكيل يدير أحد هذه المناصب لمدة مؤقتة لا تصل لسنة وإنما لمدة (ثلاثة أشهر) كما هو الحال في قرار مجلس قيادة الثورة المذكور آنفاً و(سنة أشهر) في قانون مجلس النواب العراقي وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ فإنه يستحق علاوته السنوية عن راتبه في وظيفته الأصلية؛ لأنه سيعود لوظيفته الأصلية بعد هذه المدة المؤقتة وبالتالي لا يستحق العلاوة السنوية للمناصب الإدارية العليا المكلفين بإدارتها وكالة للأسباب التي بينها آنفاً. كما أن مجلس الدولة العراقي في إحدى فتاواه ذهب إلى عدم استحقاق الموظف الذي يشغل إحدى الوظائف الداخلة في الدرجات الخاصة بطريق الوكالة ويتقاضى راتب هذه الوظيفة،

(١) د. سجي محمد عباس، حيدر نعيم هاشم، العلاوة والترفيغ في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة الباحث

القانوني في العلوم القانونية والسياسية، العدد السابع، لسنة ٢٠٢١، ص ٩٥ وما بعدها.

(٢) مالك منسي الحسيني، مصدق عادل طالب، مصدر سابق، ص ٢٩٣.

العلاوة السنوية على هذا الراتب^(١). وقد تم تأكيد تلك الفتوى برأي افتائي آخر جاء فيه (لا يمنح الموظف الذي يشغل إحدى الوظائف الداخلة في الدرجات الخاصة بطريق الوكالة ويتقاضى راتب هذه الوظيفة، العلاوة السنوية على هذا الراتب، وإنما يمنح العلاوة السنوية على راتبه الأصلي كما لا يمنح المدير العام الذي يشغل وظيفة مستشار وكالة والذي وصل راتبه الأصلي إلى الحد الأعلى لراتب المدير العام، العلاوة السنوية على أساس راتب المستشار)^(٢).

٣- المخصصات:

هي مبلغ أو مجموعة مبالغ يتقاضاها الموظف العام خلال مدة يحددها القانون، وتكون أما مبالغ مقطوعة أو نسبة مئوية معينة من الراتب^(٣). ويتقاضى الموظف الوكيل المخصصات الآتية:

أ - **مخصصات الشهادة:** ونص على هذه المخصصات قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ حيث جعل المشرع العراقي مقدار تلك المخصصات نسبة معينة من راتب حامل الشهادات الدراسية وتختلف هذه المخصصات بحسب الشهادة الحاصل عليها الموظف. وأما عن مدى استحقاق شاغلي المناصب الإدارية العليا وكالة لهذا النوع من المخصصات، فإن شاغلي المناصب الإدارية العليا يستحقون تلك المخصصات استناداً لقرار مجلس الوزراء العراقي رقم (٣٣٣) لسنة ٢٠١٥ والذي منح بموجبه أصحاب المناصب الإدارية العليا، مخصصات الشهادة^(٤). وبالتالي فإن شاغل أحد المناصب المذكورة أعلاه وكالة يستحقها استناداً لأحكام قرار مجلس الوزراء رقم (٣٧١) لسنة ٢٠٠٩ وقرار مجلس الوزراء رقم (١٩٣) لسنة ٢٠٢٠ المذكورين آنفاً والذين نصا على استحقاق الموظف الوكيل لمخصصات الأصيل.

(١) القرار الافتائي لمجلس الدولة العراقي رقم (٣١ / ٢٠١٣)، في ٢٤ / ٤ / ٢٠١٣، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٣.

(٢) القرار الافتائي لمجلس الدولة العراقي رقم (٩٢ / ٢٠١٦)، في ٣١ / ٨ / ٢٠١٦، نقلاً عن لفته هامل العجيلي، قرارات مجلس الدولة في ابداء الرأي في المسائل القانونية وتوضيح الاحكام القانونية ٢٠١٦-٢٠١٧، بدون طبعة، الجزء الثاني، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٩، ص ٢٥٢.

(٣) كاظم خضير محمد السويدي، مصدر سابق، ص ٢٩.

(٤) البند (اولاً) من قرار مجلس الوزراء العراقي رقم (٣٣٣) لسنة ٢٠١٥.

ب- المخصصات العائلية: وتمنح هذه المخصصات للموظف العام كي تعينه في مواجهة حالة الغلاء بسبب تحمله أعباء إضافية لكون لديه زوجة والأولاد^(١).

وبموجب هذا النوع من المخصصات يمنح الموظف المتزوج مخصصات إعالة مقدارها (٥٠٠٠٠) خمسون ألف دينار تمنح لأحدهما، عندما يتقاضى الزوج وزوجته راتباً وظيفياً أو تقاعدياً وتستحق الموظفة مخصصات الإعالة إذا توفي زوجها أو أصيب بمرض أقعده عن العمل وذلك في حالة عدم تقاضيه راتب تقاعدي، أما بالنسبة لمخصصات الأطفال فيمنح الموظف المتزوج مخصصات أطفال مقدارها (١٠٠٠٠) عشرة آلاف دينار عن كل طفل ولغاية الطفل الرابع يعد داخلاً ويستمر منح هذه المخصصات للموظف و يتوقف صرفها عند بلوغ الأولاد سن الثامنة عشرة في حال ترك الدراسة و الحصول على دخل خاص به^(٢). ويستحق المعينين في المناصب الإدارية العليا أصالة ومن بدرجتهم هذه المخصصات استناداً لقرار مجلس الوزراء رقم (٣٣٣) لسنة ٢٠١٥ مار الذكر. وبالتالي فإن من يشغل أحد تلك المناصب وكالة يستحق المخصصات العائلية.

والسؤال الذي يثار هنا هل يستحق الموظف الذي يشغل أحد المناصب الإدارية العليا أصالة، ومن يكلف لشغل هذا المنصب وكالة مخصصات الشهادة الدراسية والمخصصات العائلية؟ بقراءة المادة (٢) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ نجدها تنص على (تسري أحكام هذا القانون على موظفي الدرجة الأولى فما دون المحددة بموجب جدول الرواتب و العلاوات السنوية الملحق بهذا القانون) ويتضح من هذه المادة ان أصحاب المناصب الإدارية العليا غير مشمولين بتلك المخصصات وعليه فإن النص على شمول أصحاب هذه المناصب بمخصصات الشهادة الدراسية والمخصصات العائلية بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٣٣٣) لسنة ٢٠١٥ يصطدم بالمادة (٢) من قانون رواتب موظفي الدولة آنف الذكر ويخالفها وبالتالي لا يجوز لهذا القرار أن يكون تعديلاً لقانون رواتب موظفي الدولة. وعليه لغرض شمول أصحاب المناصب الإدارية العليا بتلك المخصصات يستوجب تعديل المادة (٢) من قانون رواتب موظفي الدولة من قبل السلطة التشريعية وشمول اصحاب المناصب الإدارية العليا أو يترك الأمر

(١) د. مصدق عادل طالب، الوسيط في الخدمة المدنية، الطبعة الاولى، الجزء الاول، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٥، ص ٢١٨ وما بعدها.

(٢) المادة (١٤) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨

استحقاق الوكيل لمخصصات لأصيل للنص الوارد في مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي أو يعالج هذا الأمر في قانون الخدمة المدنية النافذ بعد تعديله في حال عدم إقرار مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي.

ج- مخصصات الضيافة: تمنح مخصصات الضيافة استناداً لقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل للمتصرفين (المحافظين) ومعاونيهم والقائم مقامين ومديري النواحي ولا تتجاوز تلك المخصصات (٤٠) دينار شهرياً^(١). وترك أمر تنظيم هذه المخصصات لتعليمات يصدرها وزير الداخلية بموافقة وزير المالية وبناء على ذلك صدرت التعليمات رقم (١٠) لسنة ١٩٦٠ والخاصة بمخصصات الضيافة. حيث تم منح المحافظ هذا المخصصات بمقدار (٤٠) ديناراً بينما منح القائم مقام ومعاوني المحافظ (٢٥) ديناراً أما بالنسبة لمدراء النواحي فقد تم منحهم مخصصات ضيافة بمقدار ١٥ ديناراً^(٢). ولا يعدّ مديرو النواحي في الوقت الحالي من ضمن أصحاب المناصب الإدارية العليا لأنهم أصبحوا بدرجة معاون مدير عام استناداً لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨^(٣). ويستحق الموظف الذي يشغل وظيفة شاغرة مخصصات ضيافة بالإضافة إلى المخصصات الأخرى التي يستحقها طبقاً للقانون وإذا استحق الموظف الوكيل مخصصات الضيافة المقررة للوظيفة التي يتولى أعمالها وكالة فإن مخصصات الضيافة الممنوحة له عن وظيفته الأصلية تقطع عنه ولا يستحقها^(٤)، وتصرف حالياً للمحافظ مبالغ ضيافة مقدارها (٩٠٠٠٠٠) دينار ولوكيل الوزارة المستشار والدرجات الخاصة (٢٥٠٠٠٠) دينار، أما المدير العام ومن بدرجة من يديرون تشكياً على مستوى مديرية وتصرف له مبالغ ضيافة مقدارها (١٥٠٠٠٠) دينار^(٥).

د- مخصصات الخدمة الخارجية: يتقاضى موظف الخدمة الخارجية إضافة إلى راتبه المخصصات الآتية مخصصات الخدمة الخارجية للعاملين في البعثات وتحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الخارجية وتوصية من لجنة الخدمة الخارجية ويجوز تعديل نسب المخصصات عند اعداد الميزانية السنوية للوزارة أو كلما اقتضت الحاجة في ضوء إحصائيات الأمم المتحدة الخاصة

(١) الفقرة (هـ) من المادة (٥١) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٢) البند (١) من تعليمات مخصصات الضيافة رقم (١٠) لسنة ١٩٦٠.

(٣) الفقرة (رابعاً) من المادة (٣٩) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٤) البنود (٢، ٤) من تعليمات مخصصات الضيافة رقم (١٠) لسنة ١٩٦٠.

(٥) تعليمات رقم (٣) لسنة ٢٠٢١ الخاصة بتحديد كميات الوقود المصروفة للسيارات والآليات ومبالغ الضيافة والمشتريات في جميع دوائر الدولة، المنشورة في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٦٤٧، في ٢٠٢١/٩/١٣.

بتكاليف المعيشة وتصرف للسفير غير المقيم المعتمد لدى دولة أخرى مخصصات الليالي وأجور السكن عند زيارته تلك الدولة بمهمة رسمية إضافة لمخصصات الخدمة الخارجية حسب استحقاقه بمقر عمله ويسري هذا الحكم على الموظف في البعثة عند تكليفه بالمهمة ذاتها^(١). مع ملاحظة بأن قرار مجلس الوزراء رقم ٣٣٣ لسنة ٢٠١٥ والمعدل بقرار مجلس الوزراء رقم ٢٧٧ لسنة ٢٠١٦ أشار في الفقرة (ثالثاً) من البند (أولاً) منه إلى أنه (بخير وكلاء الوزارات والمستشارين واصحاب الدرجات الخاصة والمديرين العاميين ومن بدرجتهم الذين يتقاضون مخصصات ممنوحة بموجب قوانين خاصة بين استلام المخصصات الممنوحة بموجب تلك القوانين أو المخصصات الممنوحة بموجب هذا القرار، ولا يحق لهم الجمع بين هذه المخصصات). وقد أكد حكم للمحكمة الإدارية العليا في العراق (عدم جواز الجمع بين المخصصات الممنوحة بموجب قرارات مجلس الوزراء وبين المخصصات المنصوص عليها في قوانين خاصة)^(٢).

وقد أشار القضاء الدستوري في العراق المتمثل في المحكمة الاتحادية العليا في أحد قراراتها التفسيرية إلى أن المسؤول المعين وكالة يتمتع بنفس الحقوق التي يتمتع بها المسؤول المعين اصالة^(٣).

ثانياً- الحقوق المالية لشاغلي المناصب العليا وكالة في الدول المقارنة:

وفي هذا البند نسلط الضوء على الحقوق المالية لشاغلي المناصب الإدارية العليا وكالة في قوانين وانظمة الخدمة المدنية في الدول المقارنة وتحديد القواعد القانونية التي نظمت أحكام الوكالة في المناصب المشار لها آنفاً. ولغرض معرفة الحقوق التي يستحقها الوكيل في الدول المقارنة نقسم هذا البند إلى نقاط وعلى النحو الآتي:

(١) البند (ثانياً/أ، ب) من المادة (٣)؛ والبند (ولاً) من المادة (٥) من تعليمات الخدمة الخارجية رقم (١) لسنة ٢٠١٠، المنشورة في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤١٦٦، في ١١/١٠/٢٠١٠.

(٢) قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم (٧٠٠/قضاء موظفين- تمييز/ ٢٠١٩)، في ١٧/٣/٢٠٢١، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٩.

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم (٨٩/اتحادية/ ٢٠١٦) في ٨/١١/٢٠١٦.

١- الحقوق المالية لشاغلي المناصب العليا وكالة في لبنان:

ونبين من خلال المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل والخاص بنظام الموظفين اللبنانيين وغيره من المراسيم الاشتراعية، ما يستحقه الموظف الوكيل من حقوق مالية وعلى النحو الآتي:

أ- **الراتب الوظيفي:** يعد الراتب الوظيفي من أهم الحقوق المالية التي يستحقها الموظف الوكيل وبالنسبة للموظف الوكيل في لبنان هل يستحق راتبه عن وظيفته الأصلية أم راتب الوظيفة المكلف بإشغالها وكالة خلال مدة الوكالة؟ لم تنص المادة (٤٥) من المرسوم الاشتراعي المذكور آنفاً والخاصة بحقوق وواجبات الموظف الوكيل على استحقاق الموظف الوكيل لراتب الموظف الأصيل، كما أن الفصل الثالث والخاص برواتب الموظفين لم يشير في المواد من (المادة ١٦ ولغاية المادة ٢٠) إلى استحقاق الموظف الوكيل لراتب الموظف الأصيل. وعليه فإن الموظف الوكيل يستحق راتب وظيفته الأصلية وليس راتب الوظيفة التي يشغلها بالوكالة.

ب- **التدرج (العلاوة السنوية):** يطلق المشرع اللبناني على العلاوة تسمية التدرج ويكسب بحكم القانون درجة واحدة ضمن الفئة كل موظف قضى ثلاثين شهر في درجة واحدة أو درجة مماثلة لها منذ تاريخ مباشرته العمل بعد تعيينه أو تاريخ حصوله على زيادة في راتبه، ويستفيد الموظف الذي بلغ القمة في الفئة بحكم القانون وفقاً للأحكام الخاصة بالتدرج من زيادة في راتبه تعادل درجة واحدة كل سنتين وفقاً لسلسلة درجات السلك الذي ينتمي إليه على شرط أن يبقى في فئته وتحسب الزيادة التي يحصل عليها من ضمن أصل راتبه ولا يدخل في حساب مدة التدرج إلا مدة الخدمة الفعلية التي يتقاضى عنها الموظف راتباً كاملاً^(١). وبالنسبة للاستحقاق الموظف الوكيل الذي يشغل إحدى الفئات العليا في لبنان وكالة فإنه يستحق التدرج لكون خدمته في إحدى الفئات الوظيفية العليا هي خدمة فعلية يستحق عنها راتب كامل فقد تكون خدمة الموظف لمدة سنة واحدة من دون تجديد وقد يتم تجديد مدة الوكالة لأكثر من مرة خصوصاً وأن المشرع اللبناني لم يحدد سقف للتجديد وإنما تركه مطلقاً^(٢). تكون خدمة الموظف الوكيل في منصبه الذي يديره وكالة، خدمة فعلية يستحق عنها التدرج وفقاً لأحكام التدرج

(١) الفقرات (١، ٢، ٣) من المادة (٣٢) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

(٢) الفقرة (٦) من المادة (٤٤) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل.

المذكورة آنفا في وظيفته الأصلية وذلك لعدم نص المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل في المادة (٤٥) منه على ان الوكيل يستحق تدرج الموظف الأصلي.

ج- **التعويضات:** يستحق الموظف عند تكليفه بالوكالة لإدارة أحد الوظائف من الفئة الأولى أو الثانية أو الثالثة والتي تعد وظائف قيادية في لبنان، التعويضات الدائمة ولا يستحق كل التعويضات غير الدائمة استنادا لصراحة المادة (٤٥) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ التي نصت على (يتقاضى الوكيل التعويضات الدائمة المخصصة للوظيفة التي يشغلها بالوكالة وإذا كانت تخصص له تعويضات دائمة في وظيفته الأصلية فيتقاضى التعويض الأعلى) وبناءً على ذلك؛ فإن الموظف الوكيل يستحق تعويضاً عائلياً عن زوجه وأولاده وترك تحديد قيمته وشروط لمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ويستفيد من هذا التعويض الأولاد الأنثى حتى زواجهن والذكور حتى بلوغهم سن الرشد أو عند إكمالهم الخامسة والعشرين من عمرهم في حالات متابعتهم لدراساتهم^(١).

ويستحق الموظف الوكيل التعويض العائلي باعتباره من التعويضات الثابتة وللموظف أو الموظفة فعن الزوج أو الزوجة يستحق تعويض مقدار نسبته (٢٠%) من الحد الأدنى للأجور في الإدارات العامة، وعن كل ولد معال بمقدار نسبته (١١%) من الحد الأدنى للأجور المذكورة آنفا بشرط أن لا يتجاوز مقدار هذا التعويض عن الأولاد نسبة (٥٥%)^(٢).

وكما هو واضح من نص المادة (٤٥) التي مر ذكرها آنفا أن الموظف الوكيل يستحق التعويضات الدائمة المخصصة للوظيفة التي يشغلها وكالة والتي من ضمنها التعويض العائلي إذا لم تكن لوظيفته الأصلية تعويضات دائمة أما في حال تخصيص تعويضات دائمة لوظيفة الوكيل الأصلية ففي هذه الحالة يتقاضى الموظف الوكيل التعويض الأعلى سواء كان التعويض الأعلى في وظيفته الأصلية أو الوظيفة التي يشغلها بالوكالة. ومن التعويضات غير الثابتة فإن الموظف الوكيل يستحق (تعويض الوكالة) استنادا للمادة (٤٥) من المرسوم الاشتراعي الخاص بنظام الموظفين اللبنانيين رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩، وقيمة تعويض الوكالة الذي يستحقه الوكيل يوازي نصف الفرق بين راتبه في وظيفته الأصلية وراتب الدرجة الأخيرة من فئة الوظيفة التي يشغلها وكالة أما إذا كان راتب الموظف الوكيل في وظيفته الأصلية يعادل

(١) الفقرة (١) من المادة (٢١) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل.

(٢) المادة (٧) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (٣٩٥٠) لسنة ١٩٦٠ والخاص بنظام التعويضات والمساعدات.

راتب الدرجة الأخيرة من فئة الوظيفة التي يشغلها وكالة أو يزيد عليه ففي هذه الحالة لا يستحق الموظف الوكيل تعويض الوكالة وفي حالة استحقاق الوكيل لتعويض الوكالة؛ فإنه يستحق هذا التعويض حكماً حتى وإن لم يرد النص عليه في قرار التكليف بالوكالة^(١). وقد ذهب مجلس شورى الدولة في قرار له إذا كان المستدعي قد قام فعليا بمهام رئاسة القسم لعدم وجود رئيس له فلا يعني ذلك انه اسندت إليه مهام رئاسة القسم وكالة وبالتالي لا يستحق تعويض الوكالة كما يرد طلبه بتعويض الوكالة إذا تبين من أقوال الفريقين أن راتبه الأساسي لم يكن يقل عن راتب رئيس القسم^(٢).

والتعويض الآخر الذي يستحقه الموظف الوكيل هو (تعويض الانتقال) ويتقاضى الموظف الوكيل الذي ينتقل إلى خارج مركز عمله بداعي الوظيفة، تعويض انتقال يومي ويمكن الاستعاضة عن تعويض الانتقال بتعويض شهري مقطوع يحدد مقداره بمرسوم ويخصص للموظف الذي يضطر بحكم وظيفته إلى الانتقال بصورة متكاثرة شرط أن لا يتجاوز معدله المحدد في التعويض اليومي، وتؤمن الدولة وسائل النقل للموظفين الذين ينتقلون خارج مركز عملهم بداعي الوظيفة أو تسدد لهم أجور النقل التي يتكبدها بمناسبة مهمة كلفوا بها رسمياً وذلك ضمن شروط يحددها مرسوم متخذ من قبل مجلس الوزراء وليس على الدولة أن تعوض الأضرار التي تلحق بوسائل النقل مهما كان نوعها ويمكن إعطاء الموظف سلفة على تعويض الانتقال وأجور النقل التي قد تستحق له^(٣). وقد تولى تفصيل ذلك المرسوم الاشتراعي رقم (٣٩٥٠) لسنة ١٩٦٠ والخاص بنظام التعويضات والمساعدات، حيث نظم تعويض الانتقال وأجور النقل في المواد من (٢٣ إلى ٣٠) وأجور النقل في المواد من (١٤ إلى ٢١) وتشمل هذه المواد الواردة في هذا المرسوم جميع الموظفين من الفئات الوظيفية ومن ضمنهم الفئات القيادية (الأولى والثانية والثالثة) فينقل الموظف من الفئة الأولى في سيارة كاملة أو في الدرجة الأولى من وسائل النقل الأخرى وإذا كان من الفئة الثانية فينقل في سيارة كاملة أو في الدرجة السياحية في وسائل النقل الجوي أو في الدرجة الأولى من وسائل النقل الأخرى أما إذا كان الموظف من الفئة الثالثة فيكون في الدرجة الثانية من وسائل النقل الأخرى^(٤).

(١) الفقرة (٤) من المادة (٤٥) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل.

(٢) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٥٥٦) في ١٩/٦/١٩٨٠، نقلاً عن: د. أحمد سليم سعيان، قانون الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، ٢٠١٧، ص ٣٩٤.

(٣) المادة (٢٤) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل.

(٤) المادة (١٥) من المرسوم الاشتراعي رقم (٣٩٥٠) لسنة ١٩٦٠.

٢- الحقوق المالية لشاغلي المناصب العليا وكالة في الأردن:

في ظل أنظمة الخدمة المدنية الأردنية السابقة وفيما يتعلق بالراتب حيث كان شاغل الوظيفة من المجموعة الثانية من الفئة العليا وكالة يتقاضى راتبه المخصص لوظيفته الأصلية وليس راتب الوظيفة الموكلة إليه مهامها، وبقي الموظف الوكيل يتقاضى راتبه عن وظيفته الأصلية في الأنظمة الخاصة بالخدمة المدنية السابقة، أما نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ النافذ فلم ينص على استحقاق الموظف الوكيل لراتب الأصيل^(١).

أما بالنسبة للمخصصات التي يستحقها الموظف الوكيل، فقد نص المشرع الأردني في الأنظمة الملغاة على تقاضي الموظف الذي يشغل إحدى وظائف المجموعة الثانية من الفئة العليا وكالة مخصصات وكالة مقدارها ربع راتبه الأساسي في وظيفته الأصلية على شرط ان تكون مدة الوكالة لا تقل عن شهر واحد أما إذا كانت أقل من شهر فأن الوكيل لا يستحق مخصصات وكالة^(٢). أما بالنسبة لموقف المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية النافذ رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠، فإنه لم يمنح الموظف الوكيل مخصصات الوظيفة التي تنتمي للمجموعة الثانية من الفئة العليا وإنما يستحق الموظف الوكيل راتبه ومخصصاته عن وظيفته الأصلية^(٣). وعليه فإن الموظف الوكيل في المجموعة الثانية المذكورة آنفاً إذا كان من المجموعة الثانية نفسها من الفئة العليا فإنه يتقاضى راتباً أساسياً مقدارها (١٢٥٠) دينار وزيادة سنوية مقدارها (٢٥) ديناراً ولخمس عشرة سنة حداً أعلى على أن تحسب هذه الزيادة من تاريخ تعيينه في هذه المجموعة و يستحق كذلك علاوة فنية بنسبة (٥٠%) من الراتب الأساسي و علاوة غلاء المعيشة مقدارها (٢٠٠) دينار والعلاوة العائلية المقررة في هذا النظام وإذا كانت الدائرة التي يعمل فيها الموظف تمنح علاوة مؤسسية وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من المادة (٢٥) من النظام الخدمة المدنية النافذ، فإنه يستحق ما نسبته (٣٠%) من علاوة المؤسسة المقررة لموظفي الفئة الأولى في تلك الدائرة^(٤). أما إذا كان الموظف الوكيل من

(١) د. سليمان سليم بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية (النظرية والتطبيق)، الطبعة الأولى، مكتبة الجامعة الأردنية، بدون مكان نشر، ١٩٩٧، ص ١٧٥.

(٢) الفقرة (ج/٢) من المادة (٩١) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ الملغى.

(٣) الفقرتان (أ، ج) من المادة (٩٣) من نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٤) الفقرة (أ، ٢) من المادة (١٨) من نظام الخدمة المدنية النافذ رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

الدرجة الخاصة في الفئة الأولى التي تلي مجموعة وفئة الموظف الأصيل مباشرة، فإنه يستحق ما حدده المشرع الأردني في المستويات والدرجات والرواتب الأساسية والزيادة السنوية لموظفي الفئة الأولى وفقاً لسلم الرواتب في الجدول المبين في المادة (١٩/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني النافذ رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠^(١).

٣- الحقوق المالية لشاغلي المناصب العليا وكالة في اليمن:

من خلال الاطلاع على قانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١ ولوائحه التنفيذية رقم (١٢٢) لسنة ١٩٩١ لم ينص المشرع اليمني على استحقاق الموظف الوكيل لراتب الوظيفة التي يشغلها بالوكالة ولم ينص كذلك على استحقاق الموظف الوكيل للعلاوة السنوية والتشجيعية بمناسبة شغله لأحدى وظائف الإدارة العليا إنابة (وكالة) وبذلك فإنه يستحقها عن وظيفته الأصلية. أما بالنسبة للتعويض الذي يستحقه الموظف الوكيل؟ نجد أن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (١٩) لسنة ١٩٩١ قد فصلت مقداره الذي يمكن توضيحه في فقرتين وعلى النحو الآتي: أ- بالنسبة للتعويض الذي يستحقه الوكيل فإنه يساوي (١٠%) من بداية ربط فئة الوظيفة المناوبة في حال اشغالها بموظف من الفئة الوظيفية نفسها أو من فئة أدنى منها إذا كان اشغالها بالإضافة إلى قيامه بمهام وظيفته الأصلية.

ب- في هذه الفقرة يستحق الموظف الوكيل تعويض يساوي الفرق بين الراتب الأساسي للموظف الوكيل وبداية ربط فئة الوظيفة التي يشغلها وكالة إذا كانت الوظيفة شاغرة أصلاً وبما لا يزيد عن (٢٥%) من بداية ربط فئة الوظيفة المناوبة إلى جانب البديل أو البدلات المقررة لها (أي الوظيفة الشاغرة) أو الفارق بينهما (أي الفارق بين بداية ربط فئة الوظيفة المشغولة وكالة وبين البديل أو البدلات)^(٢). ويلاحظ بأن المشرع اليمني قد منح الموظف الوكيل تعويضاً مالياً لقاء وكالته سواء كان ممارساً لإختصاصات الأصيل بشكل مستقل أو فضلاً عن وظيفته، كما منح الموظف الوكيل مع هذه التعويضات البديل أو البدلات المخصصة للوظيفة الشاغرة أصلاً التي يديرها الموظف الوكيل وهنا لم يتحدد البدلات فيما

(١) الجدول الذي بينته المادة (١٩/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٢) الفقرتان (أ، ب) من المادة (١٥٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

إذا كانت ثابتة أو غير ثابتة وأما أوردتها مطلقاً أو يمنحه الفرق بين التعويضات الواردة في الفقرة (ب) وبديل أو بدلات تلك الوظيفة الشاغرة التي تدار بالوكالة.

ويلاحظ بأن المشرعين في الدول محل المقارنة قد نظموا مسألة الحق المالي مقابل إدارة المناصب الإدارية العليا وكالة، على عكس المشرع العراقي الذي نظم الحقوق المالية التي يستحقها الموظف الوكيل أو لا يستحقها من خلال قرارات مجلس الوزراء وقرارات مجلس الدولة وذلك لإغفال المشرع العراقي عن تنظيم تلك المسألة بنصوص قانونية واضحة وصريحة. وكان الأفضل تنظيمها في نص تشريعي واحد واضح في قانون الخدمة المدنية النافذ أو في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨. ويقراء مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي نجده نظم مسألة استحقاق الموظف الوكيل في إحدى الوظائف الخاصة القيادية أو الوظائف العليا لحقوقه المالية حيث جاء نص المادة (٢٥/ ثالثاً) من المشروع المذكور آنفاً (يتقاضى الموظف المكلف خلال مدة التكليف المخصصات التي يتقاضاها الأصيل على أن يبقى محتفظاً بالراتب الذي يستحقه قانوناً بموجب وظيفته قبل التكليف وتحتسب علاواته السنوية على هذا الأساس) وهذا النص واضح بأن المكلف وكالة في المناصب المذكورة أعلاه يستحق مخصصات الأصيل بنوعيتها الثابتة وغير الثابتة و يحتفظ براتبه وعلاوته من وظيفته الأصلية. ومع ذلك وفقاً لما بيناه بخصوص الحقوق المالية الممنوحة للوكيل، يرى الباحث إن القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء وقرارات مجلس الدولة العراقي وفتاواه، قد منحت الموظف الوكيل حقوق مالية أفضل من الحقوق المالية التي نظمتها القواعد القانونية في الدول المقارنة؛ وذلك لأنها تولي منصباً إدارياً عالياً فيه مسؤوليات كبيرة واختصاصات أوسع يتطلب القيام بها مقابل مالي يتلاءم مع حجم تولي تلك المناصب بالوكالة خصوصاً وأن مدد شغل المناصب بالوكالة التي حددتها قوانين وانظمة الدول المقارنة كما رأينا تجاوز بعضها السنة.

الفرع الثاني

الحقوق غير المالية لشاغلي المناصب العليا وكالة

لا تقل الحقوق غير المالية أهمية عن الحقوق المالية إذ إن الأولى تعطي للموظف حافزاً وراحةً ويستعيد بها الموظف نشاطه و تفسح له المجال للحصول على شهادة دراسية تحقق له كفاءة علمية تساعد في الوصول إلى الترقية وتجعل منه موظفاً منتجاً ومبدعاً إذ لا يرقى إلا من توافرت فيه الشروط التي وضعتها النصوص القانونية وإلى جانب الترقية هناك الاجازات التي لها أهمية في حالة تعرض الموظف لعارض يجعله غير قادر على القيام بأداء أعماله أو في حالات أخرى يحتاج فيها

الموظف لتلك الاجازات بحسب النصوص القانونية المنظمة لها إلا أن المشرع يراعى في منح الحق بالإجازات مصلحة المرفق العام وسيره بانتظام واضطراد كي لا تكون مضرة به وعليه إلحاق الضرر بالمصلحة العامة. وقد نصت القوانين والأنظمة في العراق والدول المقارنة على هذه الحقوق المعنوية ولغرض بيانها يقتضي تقسيم هذا الفرع لبنتين، نتحدث في أوله على الحقوق غير المالية لشاغلي المناصب العليا وكالة في العراق، أما في الثاني فسننتحدث عن تلك الحقوق في الدول المقارنة وعلى النحو الآتي:

أولاً- الحقوق غير المالية لشاغلي المناصب العليا وكالة في العراق:

ونبين الحقوق غير المالية المنصوص عليها في القوانين العراقية المتعلقة بالخدمة المدنية من خلال النقاط الآتية:

١- ممارسة الموظف الوكيل كل الاختصاصات الممنوحة للأصيل طوال مدة شغور الوظيفة أو غيابه عنها بعد أن تختاره الإدارة وفقاً للشروط القانونية. وقد نص قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧ صراحة على أن شاغل منصب مدير عام وكالة يمارس صلاحيات المدير العام أصالة^(١).

٢- الترقية:

لم يعرف قانون الخدمة المدنية العراقي النافذ الترقية، وعرفها قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ بأنها (حصول الموظف على وظيفة اعلى من وظيفته)^(٢). وقد عرف الفقه العراقي الترقية بأنها (استحقاق الموظف لوظيفة اعلى من الوظيفة التي يشغلها في السلم الإداري وتكون مسؤوليات وصلاحيات الموظف في الوظيفة الجديدة اكثر مما كانت عليه وظيفته السابقة)^(٣). وعرفها آخر بالمعنى نفسه بأنها (إسناد وظيفة إلى الموظف أعلى من الوظيفة التي كان يشغلها في السلم الإداري للمسؤوليات داخل الدائرة تكون فيها مسؤولياته وصلاحياته أكثر من تلك التي كان مكلفا بها سابقاً)^(٤).

(١) البند اولا من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧.

(٢) البند (ثامن عشر) من المادة (١) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨.

(٣) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مصدر سابق، ص ١٣١.

(٤) ماجد شناطي نعمة، مفهوم الترفيع والترقية في نطاق الوظيفة العامة في العراق، مقال منشور على الموقع الالكتروني <https://lawgnunal.wazifa.blogspot.com>.

ويلاحظ في هذين التعريفين بأنهما قصرنا الترقية على المسؤوليات فقط من دون الإشارة إلى ما قد يترتب من أثر مالي على الترقية. ويلاحظ بأن الترقية هي انتقال الموظف من وظيفة إلى وظيفة أعلى وتركز الترقية على المسؤوليات التي ستقع على عاتق الموظف المرقى على عكس الترفيع الذي ينتقل به الموظف من درجة إلى درجة كأن ينتقل الموظف من الدرجة السابعة إلى الدرجة السادسة وما يترتب على ذلك من زيادة مالية في الراتب وهذه الدرجات داخل الوظيفة بمعنى حدوث زيادة مالية من دون أن ينتقل الموظف لوظيفة أخرى فتزيد مسؤولياته كما هو الحال في الترقية. والترقية تكون على نوعين، أما ترقية بالأقدمية أو ترقية بالاختيار والمقصود بالترقية بالأقدمية استناد الإدارة على احتساب المدة التي قضاها الموظف في الوظيفة الأقل منها، أما الترقية بالاختيار فإن الإدارة تستند إلى اعتبار كفاءة الموظف وتقانيه في أداء عمله^(١). ولكل نوع مزايا ومساوئ، فبالنسبة للترقية بالأقدمية فإن مزاياها إشاعة روح الاطمئنان بين الموظفين وتقطع على الإدارة كل سبيل في التعسف وتساعد على غلق باب المحاباة كما أن هذه النوع من الترقية يكافئ الموظف مقابل السنوات التي قضاها في خدمة الدائرة إذ لا يعقل أن يبقى الموظف في الوظيفة نفسها التي يشغلها حتى إحالته للتقاعد، أما مساوئ الترقية بالأقدمية فتتمثل بحرمان الكفاءات الذين ليس لديهم خدمة معينة وتؤدي إلى اضرار حسن سير العمل وذلك من خلال اسناد الوظائف لغير جديرين بها حيث لا يوجد معيار يربح الكفاء للوظائف العليا من غيره كما تؤدي الترقية بالأقدمية إلى قتل روح المنافسة والابداع بين الموظفين مما يؤدي ذلك إلى تثبيط الهمم والقضاء على أهم مميزات العمل، أما بالنسبة لمزايا ومساوئ الترقية بالاختيار فمن مساوئها فسح الترقية بالاختيار المجال أمام المحسوبية مما يشيع روح التذمر والقلق بين الموظفين على مستقبلهم مما يؤدي إلى كثرة الشكاوى ومن مزاياها بأنها تشجع روح الإبداع والتنافس بين الموظفين وتحثهم على الحصول على أعلى درجات الكفاءة للظفر بالترقية^(٢). وهناك نوع ثالث للترقية يجمع بين النوعين فيأخذ بالأقدمية والاختيار حيث يتطلب في هذا النوع من الترقية قضاء مدة معينة في الخدمة والحصول على مستوى معين من الكفاءة في العمل.

وقد نص قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧ على الترقية وأشترط لترقية الموظف من وظيفة إلى وظيفة أعلى من تلك التي يشغلها، وجود وظيفة شاغرة في الملاك المصدق

(١) د. مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري، الطبعة الأولى، الجزء الثاني، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٦، ص ١٤٦.

(٢) د. محمد بكر حسين، الوظيفة العامة في النظامين الاسلامي والوضعي، الطبعة الأولى، مؤسسة سعيد للطباعة طنطا - ميدان المديرية، ١٩٨٤، ص ١٧٩، ١٨٠، ١٨١.

تسد حاجة فعلية تقتضيها متطلبات العمل وفق الهيكل التنظيمي واشترط أيضاً توافر شروط الترفيع والمواصفات والمؤهلات المطلوبة في تلك الوظيفة التي يراد ترقيته إليها وكذلك عليه اجتياز الدورات الالزامية^(١). ويصدر قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ عرف الترفيع بأنه (انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة تقع في الدرجة الأعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن التدرج الوظيفي)^(٢). ويلاحظ بأن التعريف الوارد في هذا القانون ينطبق على الترقية لا على الترفيع كما بينا ذلك الفرق بين الترقية والترفيع؛ لذلك فإن المشرع العراقي يطلق على الترقية تسمية الترفيع. واشترط قانون رواتب موظفي الدولة المذكور أنفاً لترفيع الموظف، وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الأعلى لدرجته ضمن الملاك الوظيفي للدائرة واكمال المدة المحددة في الجدول الملحق بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ واستيفاء الشروط والمؤهلات المطلوبة لأشغال الوظيفة المرشح للترفيع لها وثبوت قدرة وكفاءة الموظف على إشغال الوظيفة المراد ترفيعه لها بتوصية من رئيسه المباشرة ومصادقة رئيسه الأعلى^(٣). وقد عرف مشروع قانون الخدمة الاتحادي العراقي الترقية في المادة (٣٧/أولاً) بأنها انتقال من وظيفة إلى وظيفة أعلى بعدما فرق بين الترقية والترفيع الذي عرفه بأنه انتقال من درجة إلى درجة. أما بالنسبة إلى شاغلي المناصب الإدارية العليا وكالة فإنهم يستحقون الترفيع إذا كانوا موظفين ضمن الفئات الوظيفية المشمولة بقانون رواتب موظفي الدولة رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل أما إذا كان الموظف الوكيل من شاغلي المناصب الإدارية العليا من الدرجات العليا المنصوص عليها في الجدول الملحق بقانون رواتب موظفي الدولة النافذ، فإنه لا يستحق الترفيع وذلك لعدم تحديد مدة للترفيع إلى هذه المناصب اصالة في الجدول المذكور آنفاً وهذا ينطبق على شاغلي تلك المناصب وكالة أيضاً وعليه أنه لا يجوز ترفيع الموظف الوكيل إذا كان أصلاً من أصحاب الدرجات العليا المشار لها في الجدول الملحق بقانون الرواتب ومكلف وكالة.

٣- الإجازات

وقد نظم قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ أنواع الإجازات التي يستحقها الموظف العام في العراق وهي كالاتي:

(١) البندان (أولاً وثانياً) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣١٥٤، في ١٥/٦/١٩٨٧.

(٢) الفقرة (أولاً) من المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.

(٣) الفقرة (ثانياً/أ، ب، ج، د) من المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.

أ- الإجازة الاعتيادية: وهي الإجازة التي تنتقر من أجل الراحة من عناء العمل ولتجديد نشاط الموظف مما ينعكس على كفاءته في تأدية وظيفته^(١). وقد حدد المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية النافذ هذه الإجازة بـيوم واحد عن كل عشرة أيام من خدمته^(٢). ويحصل عليها الموظف بعد تقديمه طلب تحريري والإدارة هنا ليست ملزمة بمنح الإجازة الاعتيادية في أي وقت يطلبها الموظف؛ لأن متطلبات سير العمل في المرفق العام قد تتطلب استمراره في عمله إلا أن جواز الرفض لطلب الموظف لإجازة اعتيادية لا تستطيع الإدارة الاستمرار به أكثر من ستة أشهر من تاريخ تقديم الطلب الأول وعليه لا يجوز تقصير أو تأجيل الإجازة الاعتيادية أو إنهائها، إلا لأسباب قوية تقتضيها مصلحة العمل^(٣). ويجوز تراكم الإجازات الاعتيادية لمدة (١٨٠) يوماً على أن لا يمنح الموظف لكل مرة أكثر من (١٢٠) يوماً براتب تام^(٤). وإذا مست الضرورة منح الموظف إجازة ولم يكن لدى الموظف إجازات اعتيادية فيجوز منحه إجازة لمدة (٦٠) يوماً بلا راتب^(٥).

ب- إجازة الحمل والولادة: وتستحق الموظفة هذه الإجازة قبل الوضع وبعده ومدة هذه الإجازة (٧٢) يوماً براتب تام على شرط أن تتمتع الموظفة بما لا يقل عن (٢١) يوماً قبل الوضع مع جواز تكرار هذه الإجازة كلما تكرر الحمل والوضع^(٦).

ج- إجازة العدة: وتمنح هذه الإجازة للموظفة التي يتوفى زوجها ومدتها (١٣٠) يوماً براتب تام^(٧). وتمنح الإجازات المشار لها آنفاً من الوزير أو من يخوله ذلك أو رئيس الدائرة حسب صلاحيته.

د- إجازة المصاحبة: تمنح الموظفات اللواتي يرغبن بالالتحاق بأزواجهن خارج العراق استحقاقهن من الإجازات الاعتيادية براتب تام وما جاوز ذلك من دون راتب إذا كان زوجها موظفاً أو عاملاً يمارس وظيفته خارج العراق أو موفداً بمهمة رسمية لأكثر من سنة أو كان طالباً أو مجاز دراسياً أو متمتعاً

(١) د. مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ١٥٧.

(٢) الفقرتان (١، ٢) من المادة (٤٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

(٣) وفاء محمود أحمد، النظام القانوني لإجازات الموظف، بحث منشور في مجلة الدراسات التربوية، العدد ٤٩، ٢٠٢٠، ص ٢٣٠.

(٤) الفقرة (٣) من المادة (٤٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

(٥) الفقرة (٤) من المادة (٤٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

(٦) الفقرة (٦) من المادة (٤٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

(٧) الفقرة (٧) من المادة (٤٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

بزمالة أو متفرغ علمياً أو إذا كان الزوج مريضاً واقتضت حالته العلاج خارج العراق بقرار من جهة طبية ولا يجوز التمتع بهذا الامتياز لأكثر من مرة خلال مدة وجود الزوج في مكان واحد إذا قطعت إجازة المصاحبة لغرض الاستفادة من أية إجازة أو عطلة براتب تام^(١).

هـ - الإجازة المرضية: يستحق الموظف إجازة مرضية براتب تام بمعدل (٣٠) يوم عن كل سنة كاملة من الخدمة و(٤٥) يوم بنصف راتب على شرط أن لا تتجاوز مدة الإجازة المرضية في كل مرضه (١٢٠) براتب تام ويليه (٩٠) يوم بنصف راتب وأن لا يتجاوز مجموع الاجازات المرضية خلال مدة الخمس سنوات التي تسبق انتهاء مدة الاجازة المرضية (١٨٠) يوماً براتب تام و (١٨٠) بنصف راتب ويجوز منح من استنفدت إجازاته الاعتيادية والمرضية إجازة أخرى بلا راتب أقصاها (١٨٠) يوماً، وإذا أصيب الموظف بمرض يستوجب علاجه مدة طويلة أو كان من الامراض المستعصية أو الخبيثة المحددة من وزارة الصحة فيمنح اجازة مرضية خاصة اقصاها ثلاث سنوات بقرار من لجنة طبية مختصة، وإذا ثبت بعد انتهاء تلك المدة عدم صلاحية فيحال إلى التقاعد^(٢).

ويجوز منح الموظف إجازة لمدة لا تتجاوز خمسة أيام استناداً لنظام الاجازات المرضية رقم (٧٦) لسنة ١٩٥٩ المعدل بنظام رقم (١٣) لسنة ١٩٨٥؛ وذلك بناءً على تقرير طبي صادر عن طبيب رسمي أو مجاز أو موظف صحي في الاماكن التي ليس فيها طبيب^(٣).

و - وهناك إجازات أخرى طويلة: كإجازة السنتين من دون راتب والمنصوص عليها في البند (أولاً) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٣١٥٦) سنة ١٩٨٧ التي يتم منحها من الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة إذا اقتضت الضرورة ذلك. وإجازة الأمومة التي تتمتع بها الموظفة الأم وأمها (سنة) ستة أشهر منها براتب تام والأخرى بنصف راتب و(سنة) براتب تام في حالة إنجاب الأم الموظفة توأم وتستفيد الموظفة من هذه الاجازة (٤) مرات طيلة مدة خدمتها في الوظيفة وقد نظمت هذه الإجازة المادة (٤٣) من قانون الخدمة المدنية النافذ وقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل بالرقم (١٥٣٤)

(١) الفقرة (٤/أ، ب) من المادة (٤٤) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.
(٢) البنود (أولاً، ثانياً) من المادة (٢) من قانون العجز الصحي للموظفين رقم (١١) لسنة ١٩٩٩، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٧٧٥، في ٢٤/٥/١٩٩٩.
(٣) الفقرة (١ / أ) من المادة (٧) من نظام الاجازات المرضية رقم (٧٦) لسنة ١٩٥٩ المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٢٧٥، في ٢٣/١٢/١٩٥٩.

لسنة ١٩٧٩ والقرار رقم (٧٢٧) لسنة ١٩٨٧ وقرار رقم (٥٨١) لسنة ١٩٨٢ وقرار (٨٨٢) لسنة ١٩٨٧ وتعليمات رقم (١٣٢) لسنة ١٩٨١ وتعليمات رقم (١٣٤) لسنة ١٩٨١ وتوضح تلك التعليمات والقرارات الأحكام الخاصة بإجازة الأمومة. وهناك أيضاً الإجازة الدراسية وأمدتها سنتين بالنسبة للماجستير وأربعة لمن يريد الدراسة للحصول على شهادة البكالوريوس ومدة (سنتين) لمن يريد الحصول على شهادة الدبلوم وذلك طبقاً للشروط التي حددتها المادة (٥٠) من القانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٩ قانون تعديل قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وتعليمات منح الإجازة الدراسية رقم (١٦٥) لسنة ٢٠١١.

وفي قانون الإيفاد والسفر العراقي النافذ رقم (٣٨) لسنة ١٩٨٠ نص على استحقاق الموظف الموفد لإجازة اعتيادية أمدتها لا يتجاوز (٥) أيام وهذه الإجازة تشمل من يشغل أحد المناصب الإدارية العليا وكالة؛ وذلك لأن كلمة (موفد) الواردة في المادة (٨) من قانون الإيفاد و السفر النافذ تشمل كل الموفدين ومن ضمن الموفدين من الصنف الأول شاغلي المناصب الإدارية العليا الأصلاء والوكلاء^(١). والسؤال الذي يمكن إثارته بصدد الحديث عن الإجازات، هل يمكن أن يتمتع الموظف الوكيل في أحد المناصب المذكورة آنفاً بإجازة زمنية؟ تضمن الفصل الثامن من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ تنظيم الإجازات بمختلف أنواعها وليس من بينها الإجازة الزمنية لساعة معينة أو أقل أو أكثر وإن هذه الإجازات عددها المشرع العراقي على سبيل الحصر. وقد ذهب مجلس الدولة العراقي في إحدى فتاواه إلى عدم وجود سند قانوني للإجازة الزمنية وأن النصوص القانونية التي نظمت الإجازات في الفصل الثامن من قانون الخدمة المدنية تحت عنوان (الإجازات) إنما هي نصوص واضحة وصريحة والإجازات الواردة فيها حصرية وعليه لا يجوز الاجتهاد في مورد النص^(٢).

ثانياً- الحقوق غير المالية لشاغلي المناصب العليا وكالة في الدول المقارنة:

ونبين هذه الحقوق لشاغلي المناصب الإدارية العليا وكالة في الدول المقارنة في ضوء النقاط

الآتية:

(١) الفقرة (ثانياً) من المادة (٨) من قانون الإيفاد والسفر رقم (٣٨) لسنة ١٩٨٠، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٢٧٦٠، في ٣/٣/١٩٨٠.

(٢) القرار الإفتائي لمجلس الدولة الصادرة بالقرار رقم (٢٠٢١/٦٨)، في ٢٠/١٠/٢٠٢١، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢١.

١- نصت الأحكام المنظمة للوكالة الإدارية في قوانين الدول المقارنة، على ممارسة الوكيل لجميع الاختصاصات المحددة للأصيل وأعماله تكون قانونية ولا غبار عليها بشرط أن يتم تكليفه من قبل السلطة التي لها الحق بتكليف الوكيل طبقاً للأصول التي حددتها النصوص القانونية^(١). ففي لبنان نص المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ والخاص بنظام الموظفين اللبنانيين في المادة (٤٥) منه على ممارسة الوكيل لجميع صلاحيات الأصيل^(٢). وكذلك نص نظام الخدمة المدنية على قيام الموظف الوكيل بمهام الوظيفة الموكلة إليه طيلة مدة الوكالة^(٣). أما بالنسبة للمشرع اليمني فقد نص في لائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (١٩) لسنة ١٩٩١ على تكليف الموظف للقيام بمهام وظيفة أخرى إضافة لوظيفته الأصلية^(٤).

٢- الترقية: نصت المادة (٣٣) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ على (تقرب الترقية موعد استحقاق التدرج ستة أشهر). وقد بينت بقية أحكام المادة (٣٣) كيفية منح الترقية وهي ذات طابع مالي إذ لم يلاحظ في هذه المادة أي إشارة إلى الترقية المنصوص عليه في قوانين وانظمة الخدمة المدنية، فلم ترد الترقية في هذه المادة على إنها انتقال من وظيفة إلى وظيفة أعلى منها وما يترتب على ذلك من ازدياد في الواجبات والمسؤوليات. والترقية بهذا المعنى الذي يقصده المشرع اللبناني تشبه القدم في العراق كما هو الحال في منح رئيس الجمهورية في العراق كتاب شكر لأحد المنتسبين ليمنح بموجب هذا الكتاب قدم ستة أشهر^(٥). ويذهب أحد الفقهاء في لبنان إلى القول بأن الترقية المنصوص عليها في المادة (٣٣) تشبه الحوافز المالية^(٦).

ولكن بالاطلاع على المادة (٣٤) من المرسوم المذكور آنفا نجد المشرع اللبناني قد نظم مسألة الترفيع فعرّفه وبين أحكامه، حيث عرف الترفيع بأنه (انتقال الموظف من رتبة إلى رتبة أعلى ضمن

(١) علي مرهج ايوب، الوظيفة العامة في لبنان حقوق وواجبات، الجزء الثاني، مصدر سابق، ص ٧٤٨.

(٢) الفقرة (١) من المادة (٤٥) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل.

(٣) الفقرة (أ) من المادة (٩٣) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٤) المادة (١٤٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

(٥) البند (أولاً) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٥) لسنة ٢٠٠٠، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٨٤٨، في ١٦/١٠/٢٠٠٠.

(٦) عبد اللطيف قطيش، مصدر سابق، ص ١٠٢.

الفئة نفسها أو من فئة إلى فئة) ويلاحظ على التعريف بأنه أورد الترفيع والترقية في آن واحد فالانتقال من رتبة إلى رتبة ترفيع؛ لأنه ضمن الفئة الوظيفية الواحدة أما الشق الآخر من التعريف وهو الانتقال من فئة إلى فئة فهي ترقية؛ لأن الوظائف الدائمة في لبنان مقسمة لفئات والفئات لترتب والترتب لدرجات استناداً لنص المادة (٣) من المرسوم الاشتراعي الخاص بالموظفين اللبنانيين رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩^(١). وجاء في المادة (١١) من هذا المرسوم التي نصت على أن المراكز الشاغرة في الفئة الثانية تملأ بالاختيار من موظفي الدرجتين الأولى والثانية من الفئة الثالثة الذين أنهم بنجاح دورة تدريبية في معهد الإدارة العامة وأدرجت اسمائهم في جدول الترفيع ويصنفون في الدرجة الأخيرة من الفئة الثانية^(٢). كذلك المادة (١٢) نصت على أن المراكز الشاغرة في الفئة الأولى يكون ملؤها بالاختيار من بين موظفي الدرجات الثلاث العليا من الفئة الثانية المدرجة اسمائهم في جدول الترفيع ويصنفون في الدرجة الأخيرة من الفئة الأولى^(٣).

ويشترط المشرع اللبناني في الترفيع بحسب المادتين (١١، ١٢) المشار لهما أن يكون الموظف المراد ترفيعه في الدرجة الأولى أو الثانية من الفئة الثالثة وهذا يعني ان المشرع اللبناني قصد هنا الاقدمية؛ لأن الانتقال من درجة إلى أخرى داخل الفئة الوظيفية يعني قطع الموظف لسنوات متعددة لحين وصوله للدرجة الأولى، وينطبق هذا الشرط على الترفيع للفئة الأولى^(٤). وعليه فإن المشرع اللبناني أخذ بالأقدمية من دون التصريح بذلك إضافة إلى الاختيار الذي صرح به بملء المراكز الشاغرة في الفئتين الأولى والثانية ولا ريب أن في الاقدمية يكتسب الموظف خبرة وكفاءة في عمله. ويتطلب الترفيع مركز وظيفي شاغر كما هو واضح في المادتين (١١، ١٢).

أما في الأردن فقد نص نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ على أن الترقية بترقية الموظف من وظيفة إلى وظيفة أعلى ضمن المسار الإداري في الدائرة بقرار من الوزير بناءً على تنسيب الأمين العام وعلى وفق التعليمات ووصف وتصنيف الوظائف المعمول بها^(٥). ويشترط المشرع الأردني لغرض ترقية الموظف ضمن المسار الإداري الذي هو مجموعة من الوظائف القيادية

(١) الفقرة (١) من المادة (٣٤) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

(٢) الفقرة (١) من المادة (١١) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

(٣) الفقرة (١) من المادة (١٢) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

(٤) علي مرهج ايوب، الوظيفة العامة في لبنان حقوق وواجبات، الجزء الاول، مصدر سابق، ص ٦٥١.

(٥) الفقرة (أ) من المادة (٨٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

والإشرافية التي يشغلها الموظف، أن تتوافر وظيفة شاغرة على وفق الهيكل التنظيمي لوظائف الدائرة والإعلان داخل الدائرة عن الوظيفة الشاغرة واستكمال الموظف لمتطلبات المسار التدريبي للوظيفة الشاغرة وخطط التعاقب الوظيفي وخطط التطوير الفردية^(١). وقد أخذ المشرع الأردني بطريقة الترقية بإجراء الامتحانات أو المقابلات الشخصية أو كليهما من خلال لجنة يشكلها الوزير من بين أعضائها مندوب عن ديوان الخدمة المدنية الأردني حيث تتم ترقية الموظف الحاصل على أعلى العلامات في الامتحان أو المقابلة إذا كانا منفردين أو أعلى علامة من مجموعهما في حال اجرائهما معاً وفي حال التساوي بين المتقدمين يتم التنسيق مع معهد الإدارة العامة لإجراء اختبار وترقية من يحصل على أعلى العلامات في هذا الاختبار^(٢). وفي اليمن فإن المشرع اليمني نظم الترفيع وأحكامه في قانون الخدمة المدنية ولإحتته التنفيذية، فعرف الترفيع في لائحته بأنه (انتقال الموظف من فئته الوظيفية إلى وظيفة بالفئة الأعلى منها مباشرة ضمن مجموعته الوظيفية، أو إلى المجموعة الوظيفية الأعلى مباشرة)^(٣). أما شروط الترفيع التي أوردها المشرع اليمني فهي، وجود وظيفة شاغرة يراد الترفيع لها وتوفر الحد الأدنى من المتطلبات والمؤهلات اللازمة لشغل الوظيفة الأعلى وأن يكون المرشح للترفيع حاصل على تقدير كفاءة في السنتين الأخيرتين بدرجة (جيد) على الأقل^(٤). وأعتمد المشرع اليمني في أسس ومعايير الترفيع على الاختيار أو الأقدمية وفي حالة التساوي المرشحين للترفيع لوظائف الإدارة العليا في الكفاءة فإن الأقدمية في الفئة والمجموعة والخدمة والسن والمؤهل العلمي تكون هي الأساس المرجح بين المتساوين^(٥). ونجد أن المشرع اليمني قد أطلق على الترقية تسمية الترفيع كما فعل المشرعان العراقي واللبناني.

٣- الإجازات:

ويمكن بيان أنواع الإجازات التي تمنح للموظفين في الدول المقارنة من خلال الفقرات الآتية:

أ- الإجازة السنوية (الاعتيادية): وتسمى هذه الإجازة في العراق واليمن بالإجازة الاعتيادية وفي لبنان والأردن يطلق عليها تسمية الإجازة السنوية وللموظف العام في لبنان بعد قضاء سنة على تعيينه وبعد

(١) الفقرة (أ/ ١، ٢، ٣) من المادة (٨٩) من نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٢) الفقرتان (ب، ج) من المادة (٨٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٣) المادة (٥٨) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

(٤) الفقرتان (أ، ب، ج) من المادة (٥٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

(٥) الفقرة (أ) من المادة (٦٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

كل سنة لاحقة يقضيها في الخدمة الفعلية أن يستفيد من أجازة سنوية براتب تام ولمدة (١٥) يوماً ويضاف لها يوم في كل (٥) سنوات من الخدمة الفعلية^(١). وينظم منح هذه الإجازة بجدول بحيث لا يؤثر منحها على سير العمل في الإدارة^(٢).

وفي الأردن فقد حدد المشرع الأردني مدتها ب (٣٠) يوماً في السنة ويجوز منحها للموظف دفعة واحدة أو مجزأة وبحسب ظروف العمل ومتطلباته^(٣). أما المشرع اليمني فقد نص على استحقاق الموظف إجازة اعتيادية مدتها شهر براتب تام عن كل سنة في الخدمة الفعلية وبمعدل لا يقل عن يومين ونصف لكل شهر من شهور الخدمة الفعلية وإذا بلغ عمره الخمسين جاز له الحصول على إجازة اعتيادية أمدها (٤٥) يوماً^(٤).

ب - إجازة الأمومة: وتمنح هذه الإجازة للموظفة الأم وهدف المشرع من هذه الإجازة انصراف الأم لرعاية طفلها وقد منح المشرع اللبناني هذه الإجازة للموظفة الأم براتب تام وجعل مدة هذه الإجازة (١٠) أسابيع لا تدخل في حساب الإجازات السنوية ولا الاجازات المرضية كما تعطي هذه الاجازة دفعة واحدة ولا يجوز تجزئتها^(٥)، أما في الأردن فقد جعل المشرع الأردني مدة هذه الاجازة (٩٠) يوماً وتمنح للموظفة الأم بشكل متصل قبل الوضع وبعده وهناك إجازة أمدها (٣) أيام يمنحها المشرع الأردني للموظف واسمها (إجازة أبوة) في حالة ولادة زوجته بناءً على تقرير طبي من طبيب أو قابلة قانونية كما تمنح الأم بعد انتهاء إجازة الأمومة ولمدة (٩) أشهر ساعة رضاعة في اليوم بقصد إرضاع مولودها^(٦). أما بالنسبة للمشرع اليمني فقد منح الموظفة الأم أجازة وضع مدتها (٦٠) يوماً ويضاف لها (٢٠) يوماً في حال تعسر الولادة واقتضاء عملية جراحية وفي حالة ولادة توأم^(٧).

(١) المادة (٣٥) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

(٢) الفقرة (٣) من المادة (٣٥) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

(٣) الفقرتان (أ، ج) من المادة (١٠٠) من نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٤) الفقرة (أ) من المادة (١٠٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

(٥) الفقرة (١) من المادة (٣٨) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

(٦) الفقرات (أ، ب، ج) من المادة (١٠٦) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٧) الفقرتان (ب، ج / ١٠٢) من المادة (١١٤) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

ج- إجازة العدة: وتمنح للموظفة التي يتوفى عنها زوجها ولم ينظم المشرع اللبناني واليميني هذه النوع من الاجازة إلا أن المشرع الأردني نص عليها ضمن عنوان (اجازة من دون راتب وعلاوات) ومدة هذه الإجازة لا تزيد على أربعة اشهر وعشرة أيام^(١).

د- إجازة المصاحبة: لم ينص المرسوم الاشتراعي اللبناني الخاص بالموظفين اللبنانيين رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل على إجازة المصاحبة أو المرافقة، أما بالنسبة للمشرع الأردني فقد أجاز مرافقة الزوجة لزوجها أو العكس إذا كان أحدهما يعمل أو يدرس أو معار أو موفدا خارج المملكة ولم يحددها بمدة معينة وتمنح هذه الاجازة من دون راتب وعلاوات^(٢). وكذلك نص عليها المشرع اليمني وأجاز منحها للموظف لمدة لا تزيد على (٦٠) يوماً براتب كامل لمرافقة مريض في سفره خارج الجمهورية اليمنية على أن يكون هذا المريض من أقاربه لغاية الدرجة الثانية^(٣).

هـ- الإجازة المرضية: تمنح للموظف الذي يتعرض لوعكة صحية بهدف منحه الوقت الكافي لتلقي العلاج واستعادة صحته. وقد ورد النص على هذه الإجازة في المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ وأجاز منحها للمتغيب لأسباب صحية حيث يتقاضى راتباً كاملاً لمدة شهر واحد على الأكثر إذا كانت مدة الغياب دون (١٠) أيام وعليه أن يعلم إدارته ويرسل لها تقرير طبي وبخلاف ذلك يتعرض للمساءلة التأديبية، أما إذا زاد الغياب على (١٠) أيام فعلى الرئيس الإداري أن يطلب من وزارة الصحة العامة انتداب طبيب لمعاينة الموظف المتغيب وإذا تغيب مدة شهر بشكل متصل أو متقطع على مدى (٣) اشهر فإنه لا يمنح إجازة براتب كامل إلا بناءً على رأي لجنة طبية رسمية ولمدة اقصاها (٣) أشهر قابلة للتجديد وفي حالة تخيبيه مدة (٩) أشهر خلال السنة أو ثمانية أشهر خلال خمس سنوات متواصلة فيعرض في النهاية على اللجنة للنظر في أمره فإذا كانت حالته قابلة للشفاء خلال سنتين يعطي إجازة سنة بنصف راتب وإذا كانت حالته غير قابلة للشفاء فيصرف من الخدمة أو يحال إلى التقاعد حسب ما تنص عليه القوانين^(٤).

وفي الأردن يستحق الموظف إجازة مرضية مدتها لا تزيد على (٧) أيام مجتمعة أو متفرقة خلال سنة بناءً على تقرير طبي من طبيب وزارة الصحة المعتمد أو مستشفيات الخدمات الطبية

(١) الفقرة (أ/ ٦) من المادة (١٠٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٢) الفقرة (أ/ ١) من المادة (١٠٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٣) المادة (١١٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

(٤) المادة (٣٩) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

المكليه وما زاد على (٧) أيام يحسم من إجازاته السنوية وفي حالة عدم وجود إجازات سنوية فتحسم من راتبه الأساسي وعلاواته، وبعد ذلك تتدرج مدة الإجازة المرضية بحسب حالة المريض لتصل إلى (٤) أشهر ومن ثم (٤) أشهر أخرى استناداً للتقارير الطبية وفي حالة قابليته للشفاء ولكنه لا يستطيع القيام بواجباته الوظيفية يمنح مدة لا تزيد على (٤) أشهر أخرى براتبه الأساسي وعلاواته أما إذا أعيد فحصه من قبل اللجنة الطبية و وجدت مرضه غير قابل للشفاء فتنتهي خدماته بناءً على قرار من المرجع المختص وكذلك الموظف المريض خارج المملكة يمنح إجازة لا تتجاوز أسبوعاً واحداً بناءً على تقرير طبي وفي حال استمرار مرضه بما يتجاوز مدة الاسبوع فعليه ان يحصل على تقارير من جهة مختصة تؤيد استمرار مرضه ويعلم دائرته^(١).

أما في اليمن فيمنح الموظف إجازة مرضية مدتها (٦٠) يوماً في السنة براتب كامل وإذا استنفدت مدة الـ(٦٠) يوماً يمنح مدة مثلها براتب كامل وإذا أستمّر في مرضه بناءً على تقرير طبي فيمنح (٧٥%) من راتبه لمدة أقصاها (٨) أشهر وتجدد بتقرير طبي وإذا أستمّر مرضه بناءً على تقرير طبي فيمنح (٥٠%) من راتبه لمدة لا تزيد على سنة وإذا لم يتمثل للشفاء بعد إنتهاء السنة فيمنح إجازة من دون راتب إلا إذا قررت اللجنة الطبية بأن مرضه غير قابل للشفاء عندها تنتهي خدمته نتيجة لفقدانه اللياقة الصحية^(٢).

و- الإجازة بدون راتب: ويجوز منحها في لبنان بناء على طلب الموظف ومدتها لا تزيد على ثلاثة أشهر يمكن تمديدها ثلاثة أشهر أخرى شرط أن لا تتجاوز مجموع الإجازات الخاصة ستة أشهر خلال خمس سنوات متواصلة^(٣). كذلك في الأردن نص المشرع الأردني على هذه الإجازة لمن يرافق زوجته أو زوجه إذا كان مريضاً أو يدرس أو موفداً خارج المملكة وكذلك يجوز منحها لمن يريد الحصول على مؤهل علمي خارج المملكة وتكون مدتها لا تزيد على سنة ومثل هذه المدة لمن يريد العمل خارج المملكة^(٤). أما المشرع اليمني فقد حدد الإجازة الخاصة بدون راتب بمدة لا تزيد على سنة كحد أقصى ويجوز للوحدة الإدارية أن تمنح إجازة من دون راتب في حدود لا تزيد على ستة أشهر وما يزيد على هذه المدة يعرض على الوزير المختص^(٥). وهناك إجازة نص عليها المشرع اليمني مدتها يوم واحد في

(١) المادتان (١١٢، ١١٣) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٢) الفقرات (أ، ب، ج) من المادة (١٠٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

(٣) المادة (٣٧) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

(٤) الفقرتان (أ، ب) من المادة (١٠٦) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٥) الفقرتان (أ، ب) من المادة (١١٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

حالة انتهاء أي من اجازتي عيد الفطر أو عيد الاضحى المبارك وكان اليوم الذي يليهما يوم عمل ولكن اليوم الذي يلي يوم العمل إجازة رسمية أو راحة اسبوعية فيكون اليوم الواقع بينهما إجازة^(١).

ز- إجازة الحج: لم يأخذ المشرع اللبناني ولا المشرع العراقي بإجازة الحج، أما المشرع الأردني فقد نص عليها في نظام الخدمة المدنية النافذ وحدد مدتها بـ(٢١) يوماً متصلة وتمنح للموظف مرة واحدة طيلة مدة خدمته ولا تحتسب هذه الاجازة من الاجازات السنوية (الاعتيادية) للموظف ويمنح عنها راتبه الأساسي وعلاواته كاملة^(٢). وفي اليمن، نص عليها المشرع اليمني وجعل مدتها (٣٠) يوماً براتب كامل طوال مدة الخدمة^(٣).

ح- الإجازة العائلية: ويطلق عليها المشرع اللبناني هذه التسمية، ومدة هذه الإجازة (٧) أيام كما ورد في المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ وتمنح هذه الإجازة في حالة زواج الموظف أو وفاة زوجه أو أحد فروع أو أصوله أو اخوته أو أخواته^(٤). وفي الأردن تمنح للموظف في حالة وفاة زوجته إجازة مدتها (١٠) أيام وتمنح للموظفة في حال وفاة زوجها ومدتها شهر، أما إذا توفى أحد أقارب الموظف فقد ميز المشرع الأردني في مدة هذه الإجازة بحسب درجة القرابة الميت للموظف فتكون مدتها (٣) أيام إذا كان المتوفى من الدرجة الأولى ويومين إذا كان من الدرجة الثانية ويوم واحد إذا كان من الدرجة الثالثة^(٥). أما بالنسبة للمشرع اليمني فنص على استحقاق الموظف أو الموظفة لإجازة الزواج وقد جعل مدتها (١٥) يوماً ولمرة واحدة طوال مدة خدمته أما إجازة الوفاة ففي حالة وفاة الزوج فتمنح الموظفة المتوفى عنها زوجها، إجازة لمدة (٤٠) وللموظف في حالة وفاة زوجته حق الحصول على إجازة مدتها (٢٠) يوماً وفي حالة وفاة أحد أقاربهما فتكون مدة الإجازة أسبوعين في حالة وفاة أحد الأبوين أو أحد الابناء، وأسبوعاً واحداً في حالة وفاة أحد الأقارب لغاية الدرجة الثانية و(٣) أيام عند وفاة أحد من الدرجة الأولى في المصاهرة وفي كل الأحوال تمنح هذه الاجازة براتب كامل ولا تدخل في احتساب استحقاق الموظف من اجازاته الاعتيادية^(٦).

(١) المادة (١٢٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

(٢) الفقرتان (أ، ب) من المادة (١٠٨) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٣) المادة (١١٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

(٤) المادة (٣٦) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

(٥) الفقرتان (أ، ج) من المادة (١٠٧) من نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٦) المادتان (١١٦، ١١٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ١٩٩١.

ويلاحظ كما هو واضح بان الحق غير المالي المتمثل بممارسة الوكيل لاختصاص الأصيل قد نص عليه في العراق والدول المقارنة، أما بخصوص الترقية فأن الأحكام النازمة للوكالة في المناصب الإدارية العليا لم تنص على موقف المشرع حول أحكام الترقية بالنسبة للموظف الوكيل في أحد المناصب الإدارية العليا، ويرى الباحث بأن ذلك لا يحتاج النص عليه لكون الوكيل هو موظف وأن الوكالة لا تؤثر على مركزه الوظيفي بل انه يكلف مدة مؤقتة ومن ثم يعود لوظيفته الأصلية وعليه فأن وجوده في المنصب الذي يشغله بالوكالة يعد خدمة فعلية تحسب ضمن المدة التي يتطلب القانون توفرها لغرض الترقية كما أن وجود الموظف في منصب إداري عالي يشغله وكالة يضيف له خبرة أكبر وكفاءة ويعطيه تجربة في قيادة تلك المناصب فيما لو تم اختياره لأشغال أحد تلك المناصب اصالة في المستقبل. أما بالنسبة للإجازات التي تم تفصيلها آنفاً والتي نظمها النصوص القانونية في العراق والدول المقارنة، فلم ينص المشرع في العراق والدول المقارنة ضمن تنظيمه لأحكام الوكالة في المناصب الإدارية العليا، على كيفية تمتع الموظف الوكيل بالإجازات في إثناء إدارته للمنصب وكالة وعليه فإنه لا يوجد ما يمنع من تمتع الموظف الوكيل بالإجازة في إثناء تكليفه لإدارة أحد المناصب المذكورة آنفاً. ويرى الباحث أن المشرع في العراق والدول المقارنة قد أغفل هذه المسألة ولم ينص عليها صراحة والأفضل تنظيمها بشكل خاص للموظف الوكيل؛ وذلك لأن هناك أنواعاً من الإجازات تكون طويلة وقد تستغرق المدة المحددة للوكالة وعليه فإنه فأن منح أحداها يعني إنهاء للوكالة؛ وذلك لأن منح هذا النوع من الاجازات يتعارض مع توقيت إدارة المنصب بالوكالة والذي يهدف لسد فراغ الموظف الأصيل عند غيابه أو شغور منصبه. وتنظيم مسألة الاجازات بالنسبة للموظف الوكيل الذي يقترحه الباحث يكون باقتصار استحقاق الموظف الوكيل للإجازة على انواع الإجازات التي تكون مدتها قصيرة والتي ممكن أن تتلاءم مع الغاية من الوكالة من دون أن تحدث ثغرة إذا منحت للوكيل. خصوصاً وأن منح الاجازات كما رأينا يتم التعامل معها طبقا لسير المرفق العام بانتظام واضطراد وبما لا يتعارض مع المصلحة العامة. لذا نقترح على المشرع العراقي النص على آلية معينة لمنح الاجازات بالنسبة للموظف الوكيل وبشكل لا يتعارض مع الغاية من الوكالة ذلك عند إقرار مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي او عند تعديل قانون الخدمة المدنية النافذ رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل وتضمينه لأحكام الوكالة الإدارية.

المبحث الثاني

طرق انتهاء شغل المناصب العليا وكالة

من المعروف لدينا بأن التكليف بإدارة المناصب الإدارية العليا وكالة يكون مؤقتاً غايته كما تحدثنا سد الفراغ الذي يتركه الأصيل عند غيابه أو عند وجود وظيفة شاغرة ولم يتوافر لها من يشغلها أصالة ويتطلب شغلها بشكل مؤقت لحين إيجاد من تتوافر فيه شروط شغلها أصالة. لذا فان انتهاء هذه الحالة أمر حتمي ولا بد منه وبخلاف ذلك سيصبح الاستثناء المتمثل بالوكالة المؤقتة جنب إلى جنب مع ديمومة الموظف الأصيل وعند ذلك تخالف الوكالة الإدارية هدفها الأساس. الا ان انتهاء التكليف بالوكالة في أحد المناصب الإدارية العليا لا يكون على شاكلة واحدة فتارة تنتهي الوكالة بحكم القانون وبشكل طبيعي وتارة تستخدم الإدارة سلطتها وتنتهي وكالة الموظف الوكيل أي بمعنى أن هناك حالات غير طبيعية لانتهاء الوكالة. نستعرضها ونبين فيما إذا كانت القوانين والأنظمة في العراق والدول المقارنة قد نصت عليها أم لا؟ وكل ذلك يكون من خلال تقسيم هذا المبحث لمطلبين، نتطرق في أوله لطرق الانتهاء الطبيعية لشغل المناصب العليا وكالة أما المطلب الثاني فسيكون مخصص لبحث طرق الانتهاء غير الطبيعية لشغل المناصب العليا وكالة وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

طرق الانتهاء الطبيعية لشغل المناصب العليا وكالة

وتتمثل تلك الحالات بانتهاء التكليف بالوكالة بشكل طبيعي دون تدخل الإدارة او حدوث ما يؤدي لانتهاء الوكالة قبل مدتها المحددة في القانون وبشكل مبتسر. وينتهي التكليف بشغل المناصب الإدارية العليا وكالة بحكم القانون من خلال عودة الموظف الأصيل لإشغال منصبه أو في حالة انتهاء المدة أو انتهاء تجديدها التي يحددها القانون أو إذا كان المنصب العالي شاغر من الأساس ويشغله الموظف الوكيل لحين تعيين الأصيل، فيكون تعيين الأصيل انتهاء لذلك التكليف بإشغال المنصب وكالة. ولغرض بيان ذلك نقسم هذا المطلب لفرعين نتناول في الفرع الأول عودة الموظف الأصيل أو اشغال المنصب أصالة، أما الفرع الثاني فسننتاول انتهاء مدة الوكالة أو انتهاء تجديدها وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

عودة الموظف الأصيل أو اشغال المنصب اصالة

ولبيان تفصيل هذا العنوان يمكن تقسيم هذا الفرع لبنتين نتناول في البند الأول عودة الموظف الأصيل بينما نتناول في البند الثاني أشغال المنصب أصالة وعلى النحو الآتي:

اولا- عودة الموظف الأصيل:

إن الاختصاص بإصدار القرارات الإدارية يعطى في الغالب للموظفين من ذوي المناصب الإدارية العليا في دوائر الدولة، حيث يتم منح الاختصاص للموظف في المناصب المذكورة آنفا بنوعين من المصادر، الأول هو المصادر المباشرة و النوع الثاني المصادر غير المباشرة أو الثانوية وتتمثل المصادر المباشرة بتحديد النصوص القانونية التي تتضمن الاختصاصات التي يقع على عاتق الموظف ممارستها والقوانين التي تمنح اختصاصات للموظف الأصيل عديدة منها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل) والتي أعطت للمحافظ الاختصاص بإعداد الموازنة العامة للمحافظة على وفق المعايير الدستورية عدا ما يقع ضمن اختصاص الحكومة الاتحادية لغرض رفعها لمجلس المحافظة وكذلك الإشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد كما ان المحافظ يختص بإصدار أمر تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم بالدرجة الخامسة فما دون وله كذلك تثبيت الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم بالدرجة الرابعة فما فوق من درجات السلم الوظيفي واتخاذ الاجراءات الإدارية والقانونية بحق الموظف المحلي^(١).

وكذلك منح قانون انضباط موظفي القطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل وكيل الوزارة ومن هو بدرجته ومن أصحاب الدرجات الخاصة الذين يديرون تشكيلا معيننا والمدير العام صلاحية فرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) منه وهذه العقوبات هي لفت النظر والانذار وقطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام والتوبيخ^(٢). وبالإضافة إلى

(١) البنود (اولا، ثانيا، سابعا/ ١، ٢، ثامنا) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١ لسنة ٢٠٠٨) المعدل.

(٢) المادة (١/ ثانيا) والمادة (١١/ ثانيا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤ لسنة ١٩٩١) المعدل.

القانون وهنا أيضاً مصدر مباشر آخر هو المبادئ العامة للقانون فيمكن للمبادئ القانونية العامة أن تكون مصدراً للاختصاص فتكمل القوانين ويقصد بالمبادئ القانونية العامة تلك المبادئ التي لا تستند لنص مكتوب وإنما يكون مصدرها القضاء وهي تختلف عن المبادئ القانونية التي يكون مصدرها التشريع ومن أمثلة الاختصاص الذي يستند على المبادئ القانونية العامة، قاعدة توازي الاختصاص والتي تعني ان من يختص قانوناً بإصدار قرار إداري تأديبي مثلاً يختص أيضاً بسلطة سحب هذا القرار او الغائه على شرط ان لا ينص القانون صراحة على منح اختصاص السحب او الالغاء إلى جهة أخرى^(١).

ويمارس الموظف الأصيل استناداً لأحدى المصادر المباشرة اختصاصاته الممنوحة له بموجب القانون، إلا أن الموظف الأصيل في بعض الأحيان لا يستطيع ممارسة اختصاصاته الممنوحة له بموجب القوانين وغيرها كما بينا ذلك سابقاً فقد يغيب عن منصبه بسبب إجازة أو مرض وفي هذه الحالة تلجأ الإدارة للوكالة والتي تعد مصدراً غير مباشر لممارسة الاختصاص إلى جانب الحلول والتفويض إذ تعهد الإدارة بممارسة تلك الاختصاصات بشكل مؤقت إلى أحد موظفيها وتكفله بإدارته وكالة لحين عودة الأصيل. وحتى مع حالة غياب النص القانوني الصريح الذي يسمح للموظف الوكيل بالقيام بممارسة اختصاصات الوظيفة الموكلة إليه يمكن للإدارة تكليف الموظف بالوكالة لضمان دوام سير المرفق العام بانتظام واضطراد لتجنب تأثير غياب الموظف الأصيل على عمل الإدارة وتلافي شللها ويتطلب لغرض مشروعية التكليف بالوكالة توافر الشروط التي سبق وان بيناها. وعليه فإن الوكالة تؤدي إلى تجريد الأصيل من اختصاصاته القانونية طوال مدتها فيعد اي عمل يتخذه الأصيل خلال تلك المدة وأي قرار يصدره مشوباً بعيب عدم الاختصاص الزمني وتكون الممارسة القانونية الصحيحة للاختصاص من قبل الأصيل عند انتهاء الوكالة بزوال سبب غيابه وعودته إلى وظيفته وتسلم مهامها انطلاقاً من توحيد جهة اصدار القرار؛ وذلك لان ازدواجية صاحب الاختصاص تؤدي إلى إصدار قرارات متعارضة وهذا الأمر ضار بالصالح العام ويخلق حالة من الارباك في عمل الإدارة وللمتعاملين معها^(٢). لذلك يتضح بأن الوكالة تعطل ممارسة الموظف الأصيل لاختصاصه الوظيفي مؤقتاً وتمنعه من إصدار القرارات الإدارية ومن ثم

(١) د. مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٣٩٩.

(٢) د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٧٢٥.

يعود له ذلك الحق مجدداً وعليه فأن الاختصاص الوظيفي يزول عن الموظف الأصيل مؤقتاً وليس نهائياً كما هو الحال في الاستقالة أو الإحالة إلى التقاعد. ولم ينظم المشرع العراقي هذه الحالة لانتهاء الوكالة وكذلك المشرعين في لبنان والأردن إلا أن المشرع اليمني أخذ بهذه الحالة وقد نصت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ١٩ لسنة ١٩٩١ على انتهاء شغل الوظيفة بالإنابة (وكالة) في حالة عودة شاغلها الأصلي^(١).

ثانياً - أشغال المنصب أصالة:

وهذه الحالة خاصة بشاغلي المناصب العليا وكالة والتي شغرت من شاغلها الأصيل لأي سبب كان سواء كان طبيعي كالإحالة إلى التقاعد أو غير طبيعي كالاستقالة أو لأي أسلوب آخر وعند ذلك تكون الوظيفة شاغرة وبحاجة لمن يشغلها أصالة ولكي لا يكون الفراغ بين فترة شغور الوظيفة وبين تعيين موظف أصيل لها مؤثراً في عمل الإدارة، تلجأ الإدارة إلى تكليف أحد موظفيها لشغلها بشكل مؤقت عن طريق الوكالة إلى حين تعيين موظف أصيل. ويختص مجلس الوزراء في تعيين الموظف لشغل منصب مدير عام أصالة في العراق استناداً لنظام مجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩^(٢). أما بالنسبة لباقي المناصب الإدارية العليا في العراق فقد حدد الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥) آلية تعيين ذوي الدرجات الخاصة والسفراء ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني وذلك عبر اقتراح من مجلس الوزراء وموافقة من مجلس النواب^(٣).

وكذلك أعطى المشرع الدستوري الحق لمجلس النواب بتعيين وكلاء الوزراء والدرجات الخاصة والسفراء ورئيس أركان الجيش ومعاونيه وقائد فرقة فما فوق ومدير جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية بتوصية من مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب^(٤). أما على مستوى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١ لسنة ٢٠٠٨) المعدل فأن تعيين المحافظ يكون عن طريق الانتخاب وذلك من خلال انتخاب مجلس المحافظة للمحافظ بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه

(١) الفقرة (أ) من المادة (١٥٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (١٩ لسنة ١٩٩١).

(٢) المادة (٢/ ثاني عشر) من نظام مجلس الوزراء العراقي رقم (٢ لسنة ٢٠١٩).

(٣) البند (خامسا/ ب، ج) من المادة (٦١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) البند (خامسا) من المادة (٨٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

خلال (٣٠) يوماً من تاريخ أول جلسته له وفي حال عدم الحصول على تلك الأغلبية يتم التنافس بين الحاصلين على أعلى الأصوات ويكون محافظاً المرشح الحاصل على أكثرية الأصوات وبعد ذلك يصدر مرسوم جمهوري لتعيين المحافظ خلال (١٥) من تاريخ انتخابه من قبل مجلس المحافظة^(١). كذلك القائم مقام يتم انتخابه من قبل مجلس القضاء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وبعد انتخابه يتم إصدار أمر إداري بتعيينه من قبل المحافظ^(٢).

وقد نص المشرع العراقي في قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢ لسنة ١٩٩٧) في نهاية (البند الأول) منه بخصوص حالة شغور منصب المدير العام إذ يتم تكليف الموظف بوظيفة مدير عام وكالة لمدة ثلاثة أشهر ولحين تعيين أصيل لها. أما في الدول المقارنة، فقد نص المشرع اللبناني في المرسوم الاشتراعي رقم (١١٦) لسنة ١٩٥٩ الخاص بالتنظيم الإداري على أن المحافظ وهو من موظفي الفئة الأولى يكون تعيينه بمرسوم يصدر من مجلس الوزراء على أن يكون حاصلًا على إجازة في الحقوق أو ما يعادلها^(٣). وبذلك فإن تعيين المحافظ يكون بإصدار مرسوم من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية والبلديات وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية^(٤). وكذلك القائم مقام يتم تعيينه أما من موظفي قسم الإدارة العامة والشؤون الخارجية في الدرجة العليا في المعهد الوطني للإدارة والإنتاج أو من موظفي الفئة الثالثة ممن لديهم خدمة لا تقل عن سنتين في الإدارات العامة^(٥).

أما في الأردن فإذا شغرت وظيفة من الوظائف القيادية فإن نظام التعيين في الوظائف القيادية الأردني رقم (٣٤ لسنة ٢٠٢١) قد حدد آلية التعيين لشغل الوظيفة القيادية الشاغرة وذلك من خلال تشكيل لجنة في رئاسة الوزراء تسمى (اللجنة الوزارية للاختيار في الوظائف القيادية) وبعد ذلك يتم الإعلان عن الوظيفة القيادية الشاغرة عن طريق الموقع الإلكتروني في مجلس الوزراء والموقع الإلكتروني للوزارة المعنية التي فيها الوظيفة القيادية الشاغرة ينشر الإعلان في إحدى الصحف المحلية

(١) البند (سابعاً / ١، ٢) من المادة (٧)، والبند (أولاً) من المادة (٢٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨. المعدل.

(٢) البند (ثالثاً) من المادة (٨)، والبند (ثالث) من المادة (٣٩) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

(٣) المادة (٥) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٦ لسنة ١٩٥٩).

(٤) عبد اللطيف قطيش، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-شارع القنطاري، ٢٠١٣، ص ٢٢٠.

(٥) المادة (٢٩) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٦ لسنة ١٩٥٩).

الأوسع انتشاراً ويتضمن ذلك الإعلان الشروط الواجب توافرها والشهادات وبقية الوثائق التي يتطلبها وبعد تقديم الطلبات من المتقدم يرسل البريد الإلكتروني اشعاراً للمتقدم بأنه قد تم تسلم طلبه و بعد استلام الطلبات تحال إلى لجنة فرز الطلبات للتأكد من مدى توافر الشروط في المتقدمين لشغل الوظيفة وبعدها تقوم لجنة الفرز بأرسال الطلبات للوزير المختص ليقوم بتقييم أصحاب الطلبات وفقاً لمعايير اوردتها نظام التعيين المذكور آنفاً وبعد انتهاء عملية التقييم يرسل سبعة أسماء مرشحة ويجوز أن يقل العدد عن السبعة ويرسله للجنة الاختيار التي تتولى مقابلتهم شخصياً وبعد إنتهاء عملية المقابلات ترسل أسماء الذين قابلتهم مع ترتيب حصولهم على الدرجات الممنوحة لهم حيث يقوم الوزير المختص بالتنسيب الحاصل على أعلى الدرجات ليقوم بتعيينه مجلس الوزراء^(١).

أما في اليمن فأن قانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) وضع آلية لتعيين أصحاب وظائف الإدارة العليا حيث يتم الاعلان عن الوظائف الشاغرة وفقاً لهذا القانون ولائحته ويتضمن الإعلان اسم الوظيفة والمجموعة التي تقع فيها والفئة التي تنتمي لها وراتب الوظيفة ومخصصاتها التشجيعية ومكان تقديم الطلبات واجراء المقابلات وأية معلومات أخرى ويصدر بتعيين أصحاب وظائف الإدارة العليا بحسب الفئات، فالفتتين (أ)، (ب) منها يتم تعيينهم بمرسوم من رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء أما إذا كانت وظائف الإدارة العليا من الفئة (ج) فان التعيين من قبل رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص وفتوى من وزارة الخدمة المدنية والأصلاح الإداري^(٢). وينتهي عمل من يشغل منصب إداري عالي بالوكالة بمجرد تعيين موظف أصيل في الوظيفة الشاغرة من دون حاجة لإصدار قرار خاص ينهي عمل الموظف الوكيل ودون ان يعد قرار التعيين بالأصالة، قراراً تأديبياً بالنسبة لشاغلها وكالة^(٣).

ولم ينص المشرع اللبناني على هذه الطريقة في انهاء شغل المناصب الإدارية العليا وكالة إلا أنه يفهم من خلال نص المادة (٤٤/٤) والتي اشترطت لصحة الوكالة ان تكون

(١) المواد (٥،٦،٧،٨،٩،١٠/أ) من نظام تعيين في الوظائف القيادية الأردني رقم (٣٤ لسنة ٢٠٢١).

(٢) المادتان (٢٧، ٣٠) من قانون الخدمة المدنية اليمني رقم ١٩ لسنة ١٩٩١.

(٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة (قضاء الإلغاء)، بدون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٩، ص ٦٨٦.

الوظيفة شاغرة فمعنى ذلك إذا تم تعيين موظف أصيل لهذه الوظيفة تنتهي مهام الموظف الوكيل وهذا الأمر ينطبق على المشرع الأردني فهو الآخر لم ينص صراحة على طريقة انتهاء الوكالة من خلال تعيين أصيل في الوظيفة القيادية الشاغرة. أما في اليمن فبإمكان الموظف الوكيل ان يكون موظفاً أصيلاً في حالتين، الأولى إذا كان الموظف الأصيل معاراً أو مفرغاً للبحث العلمي وهنا يمكن للموظف الوكيل ان يصبح موظف اصيلاً في محله إذا توافرت فيه شروط التعيين في وظيفة الأصيل، وكذلك في الحالة الثانية إذا بقي الوكيل في الوظيفة مدة ثلاثة سنوات كحد اقصى هنا يجوز أن يتحول الموظف الوكيل إلى أصيل في تلك الوظيفة بعد توافر الشروط المطلوبة لتلك الوظيفة^(١). وفي هاتين الحالتين مؤكد ان تثبيت الوكيل في وظيفة الأصيل وإصدار قرار إداري له بذلك ينهي الوكالة.

الفرع الثاني

انتهاء مدة شغل المناصب العليا وكالة وتجديدها

يعد انتهاء مدة شغل المناصب الإدارية العليا وكالة وانتهاء تجديدها من الحالات التي تنهي الوكالة بحكم القانون وبحسب ما نص عليه القانون من تحديد لمدة الوكالة وتجديد تلك المدة ان أجاز القانون ذلك، إذ أن المشرع يضع هذه المدة بشكل صريح في النص القانوني كي لا يكون غياب الموظف الأصيل معرقلاً لوظيفته التي يتولاها أصالة وهذه المدة كما رأينا اختلف فيها المشرعين في العراق والدول المقارنة فهناك من جعلها طويلة وهنا من جعلها قصيرة. ولغرض بيان حالة انتهاء المدة المحددة للوكالة وانتهاء تجديد تلك المدة، نقسم هذا الفرع لبنتين، نتناول في الأول انتهاء مدة شغل المناصب العليا وكالة وفي الثاني نتناول انتهاء تجديد مدة شغل المناصب العليا وكالة وعلى النحو الآتي:

أولاً - انتهاء مدة شغل المناصب العليا وكالة:

يصدر القرار الإداري الخاص بالتكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من الجهة المختصة ويتضمن كما بينا فيما سبق، أسمه ومدة وكالته استناداً للنص القانوني الذي ينظمها. ويلاحظ بأن المشرعين في العراق والدول المقارنة لم يستقروا على مدة معينة لأشغال هذه المناصب وكالة فقد

(١) الفقرتان (أ، ب/٢) من المادة (١٤٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩ لسنة ١٩٩١).

تطول مدة الوكالة إذا لم يتم توافر الشروط المبينة في القانون بالمتقدم لشغلها أصالة لذلك لم يوضع معيار ثابت لهذه المدة وترك تنظيم ذلك للمشرع هو من يقدرها^(١). وبالفعل اختلف المشرعين في العراق والدول المقارنة حول المدة، فالمشرع العراقي كما أوضحنا في قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢ لسنة ١٩٩٧) حددها بثلاثة أشهر وفي قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣ لسنة ٢٠١٨) حددها بمدة لا تزيد على ستة أشهر وفي قانون الخدمة الخارجية النافذ حددها بثلاثة أشهر بالنسبة لشغل منصب رئيس البعثة وكالة في الشؤون الإدارية حصراً دون غيرها اما شغلها من قبل موظف دبلوماسي لا تقل درجته عن سكرتير أول فلم تحدد المدة في البند (اولاً) من المادة (١١) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥ لسنة ٢٠٠٨) وتبقى وكالته نافذة لحين عودة الأصيل من الغياب أو تعيين أصيل لتلك البعثة وأما قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم تركها دون تحديد حيث يشغل أحد مديري نواحي القضاء منصب القائم مقام وكالة طيلة مدة غيابه غير المحددة وكما هو واضح من المادة (٤٠/ثانياً).

أما في الدول المقارنة فقد حدد المشرع اللبناني مدة الوكالة في المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل) بأن لا تتجاوز سنة وكذلك حددها في المرسوم رقم ٨١٢١ لسنة ١٩٦٧ والخاص بموظفي مجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية بمدة سنة^(٢).

أما في الأردن فقد حدد المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية النافذ الوكالة بمدة لا تتجاوز سنة ثم قام المشرع الأردني بتقليص هذه المدة ليجعلها لا تزيد عن ستة أشهر وذلك بموجب النظام رقم (٦ لسنة ٢٠٢٢) المعدل لنظام الخدمة المدنية رقم (٩ لسنة ٢٠٢٠)^(٣).

أما في اليمن فقد بلغت مدة الوكالة سنة وأكثر وحسب الأحوال التي تم شرحها سابقاً. وإن التأقيت المقرر بموجب تلك القوانين لا يشمل العلاقة الوظيفية ككل وإنما ينصرف هذا التأقيت إلى شغل المناصب الإدارية العليا بالوكالة فيجعل هذا الإشغال مؤقتاً قابلاً للأنهاء فهو مجرد تنظيم لفترة بقاء الوكيل بمنصب الأصيل بدلاً من ترك شغله وكالة من دون تنظيم مما يؤدي ذلك للاستمرار بإدارة

(١) الفقرة (٥) من المادة (٢٨) من المرسوم الاشتراعي رقم ٨١٢١ لسنة ١٩٦٧ الخاص بنظام موظفي مجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية.

(٢) البند (اولاً) من نظام رقم (٦ لسنة ٢٠٢٢) المعدل لنظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩ لسنة ٢٠٢٠).

(٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مصدر سابق، ص ٦٨٥.

المناصب الإدارية العليا بالوكالة فضلاً عن بقاء مسألة إنهاء وعدم إنهاء الوكالة للسلطة المختصة وبحسب تقديرها؛ لذا فإن المدة تضع حدود زمنية لشغل تلك المناصب وكالة.

وفي العراق تجاوز شاغلي المناصب الإدارية العليا بالوكالة المدد المحددة وبقي القسم الأعظم منها يدار بالوكالة، نتيجة عدم الاتفاق على المقترحات المقدمة من قبل مجلس الوزراء وإيجاد تعاون بين الحكومة ومجلس النواب على تلك المقترحات وملئ الشواغر لهذه المناصب أحالة^(١). وقد حاول البرلمان بتشريعه قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (١ لسنة ٢٠١٩) في المادة (٥٨) منه وقانون تعديله الأول رقم (١١ لسنة ٢٠١٩) إنهاء ملف إدارة المناصب الإدارية العليا بالوكالة في الدولة وحدد موعد ٢٠١٩/٦/٣٠ ومدد الموعد لغاية تاريخ ٢٠١٩/١٠/٢٤ بموجب التعديل الأول لقانون الموازنة العامة وعد كل إجراء يتخذ بعد هذا التاريخ باطلاً إلا أن الملف لم يتم حله بشكل نهائي ويستند شاغلي المناصب الإدارية العليا وكالة في استمرار شغلهم لهذه المناصب على مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واضطراد ويرى الباحث ان الاستناد لهذه المبدأ يكسب تجاوز مدة شغله المنصب بالوكالة الشرعية إلا أن هذا لا يعني اشغاله لمدة طويلة نسبياً إذ أن تولي المناصب بالوكالة في العراق قد تجاوز سنوات عديدة، إذ إن إشغال المناصب الإدارية العليا عن طريق الوكالة يكون بقرار إداري فردي وهو قرار مؤقت ينتهي بانتهاء الأجل المقرر له حيث أفتى مجلس الدولة العراقي، بأن إلزام الحكومة بإنهاء ملف إدارة مؤسسات الدولة بالوكالة وعد أي إجراء يقوم به الوكيل بعد التأريخ المحدد بالنص باطلاً ولا يترتب عليه أي أثر قانوني، ويعني الغاء الوكالات الصادرة قبل هذا التاريخ (أي تاريخ ٢٠١٩/١٠/٢٤) بحكم القانون ولا حاجة إلى صدور قرار إداري وأن النص على الغاء إشغال الوظائف عن طريق الوكالة في قانون الموازنة لا يعني منع إشغال الوظائف بالوكالة بعد انتهاء نفاذ القانون إذا كان الإشغال جائزاً قانوناً ومن جهة مختصة به^(٢). وفي لبنان يذهب مجلس شورى الدولة إلى أن الإشغال عن طريق الوكالة بعد انتهاء الاجازة الإدارية واستنفاد إجازته وصرفه من الخدمة والاستمرار بالوكالة بالرغم من انتهاء المدة فإن الموظف الوكيل

(١) د. علي مهدي، في تنظيم التعيين في الوظائف القيادية، مقال منشور على الموقع الالكتروني m.annabaa.org

زرت الموقع بتاريخ ٢٠٢٢/٥/٣١.

(٢) القرار الافتائي لمجلس الدولة العراقي رقم (٢٠٢٠/٤٦)، في ٢٠٢٠/٧/١٥، قرارت مجلس الدولة وفتاواه لعام

يكون إشغاله واقعي للمنصب ولا يستند لسند قانوني ولإدارة تصحيح هذا الوضع بأي وقت^(١). كما ان دائرة الدراسات القانونية في وزارة المالية اللبنانية ذهبت في رأي لها أن الموظف الوكيل بعد انتهاء مدة وكالته لا يمكنه الاستناد إلى مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واضطراد في الحالة الفردية وانما يمكن الاستناد إليه في حالة إنهاء الوكالة لحالات جماعية بالشكل الذي يؤدي هذا الانهاء إلى ارباك عمل الإدارة أما بخلاف ذلك فلا يمكن الاستناد لهذا المبدأ في الدوام بإشغال المنصب بالوكالة^(٢). وفي اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم ١٩ لسنة ١٩٩١ نص على ان انتهاء المدة المحدد للوكالة هي من حالات انتهاء الوكالة^(٣). ولم ينص المشرع العراقي ولا اللبناني والأردني على هذه الطريقة لانتهاء الوكالة ولكن يستنتج من انتهاء المدة المحددة بموجب القانون بأن الوكالة انتهت إلا إذا قررت الإدارة تجديدها ان أجاز القانون ذلك.

ثانياً - انتهاء تجديد مدة شغل المناصب العليا وكالة:

قلنا في الفرع الأول أن انتهاء مدة شغل الوكالة يترتب عليها بحكم القانون انتهاء الوكالة الا ان الإدارة قد تجدد للموظف الوكيل مدة أخرى كأن تكون المدة الأولى نفسها أو أقل أو أكثر في حالة بقاء شغور أو غياب الموظف الأصيل مستمراً كما لو تأخرت الإدارة في تعيين من يشغل هذه المنصب أصالة مما يدفعها إلى تجديد مدة شغل أحد المناصب الإدارية العليا وكالة ولحين إيجاد من تتوفر فيه الشروط التي تتطلبها النصوص القانونية لغرض التعيين فيها أصالة. وكذلك الحال بالنسبة للموظف الأصيل الذي يغيب عن منصبه فيتولاه الموظف المكلف بإدارته وكالة كأن يأخذ الموظف الأصيل إجازة طويلة. وفي العراق لم ينص أي من القوانين المشار لها التي نصت على أحكام الوكالة في المناصب الإدارية العليا وبالتالي فإن أي تجديد للمدد المحددة للوكالة يجعل القرار الإداري الصادر مخالف للقانون^(٤). ففي قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢ لسنة ١٩٩٧) الذي حدد بشكل واضح مدة الوكالة لشغل منصب المدير العام وكالة بثلاثة أشهر ولم ينص على تجديد هذه المدة. أما في الدول المقارنة فإن المشرع اللبناني نص في المادة (٦/٤٤) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢)

(١) عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين نصاً وتطبيقاً (قراءة نقدية)، مصدر سابق، ص ١٤٠.

(٢) عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين نصاً وتطبيقاً (قراءة نقدية)، المصدر السابق نفسه، ص ١٤٢.

(٣) الفقرة (ب) من المادة (١٥٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (١٩ لسنة ١٩٩١).

(٤) كتاب وزارة المالية/ الدائرة المالية والإدارية رقم ٤٨٤٢٤ في ٢٠١٩/١١/٣٠ والذي جاء فيه استمرار المدراء العاميين بمهامهم استناداً لقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧.

لسنة ١٩٥٩) على (لا يجوز تعيين الوكيل لمدة تزيد على سنة ويمكن تجديد التعيين بالوكالة بالطريقة ذاتها)^(١). ويلاحظ أن المشرع اللبناني لم يحدد مدة التجديد هل لمرة واحدة أو لمرتين وترك باب التجديد مفتوحاً ويكلف الطريقة نفسها المنصوص عليها في المادة (٤٤) المذكور آنفاً كما أن هذه المادة لم تحدد من أي تاريخ يبدأ التجديد هل من تاريخ انتهاء المدة الأولى أم يبدأ قبل انتهاء المدة بمدة معينة بعد ان تتأكد الإدارة بأن الموظف الوكيل جدير بالتجديد له وبالتالي يتم اصدار القرار الإداري الخاص بالتجديد قبل انتهاء المدة المحدد لانتهاء الوكالة.

ثم أن هذه المادة لم تبين على أي أساس يتم التجديد هل انه أثبت كفاءته خلال إدارة المنصب بالوكالة أم لا؟ أم أن ذلك يعود للسلطة تقديرية للإدارة وبالتالي تجدد له. ويرى الباحث ان التأكيد من استمرارية كفاءة الموظف الوكيل ومدى نجاحه في تولي ذلك المنصب وكالة أمر ضروري لغرض التجديد له كأن يتم تقييم ادائه خلال مدة الوكالة لغرض التعرف على قابلياته وقدراته في إدارة المنصب وإلا فإن الإدارة يمكنها تكليف موظف آخر لإدارة المنصب وكالة. ولم ينص المشرع الأردني على تجديد مدة الوكالة، بينما نص المشرع اليمني في المادة (١٤٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية النافذ على تجديد مدة الوكالة.

المطلب الثاني

طرق الانتهاء غير الطبيعية لشغل المناصب العليا وكالة

لا يقتصر انتهاء تكليف شاغلي المناصب الإدارية العليا وكالة على الطرق الطبيعية لانتهائها كما رأينا في المطلب السابق وإنما قد تنتهي الوكالة في شغل تلك المناصب بطرق غير طبيعية كأن تقوم الإدارة في أثناء شغل المنصب بالوكالة بإلغاء هذا المنصب لأسباب معينة عند ذلك تنتهي الوكالة ويعود الموظف الوكيل لوظيفته الأصلية وهذا الإلغاء للمنصب تقوم به الإدارة قبل انتهاء المدة المحددة قانوناً لشغل المناصب الإدارية العليا وكالة. أو قد لا يلتزم الموظف الوكيل بالواجبات المفروضة عليه كأن يتغيب مدة معينة من دون إذن أو لا يلتزم ببقية الواجبات بنوعها الايجابية والسلبية مما يجعل وجوده شاغلاً لذلك المنصب غير نافع ويضر بعمل الإدارة وعندها تقوم الإدارة باتخاذ قرار بإنهاء تولي المنصب وكالة، بشكل مبتسر قبل نهاية المدة المحددة لعدم امتلاكه الإمكانية

(١) الفقرة (٦) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩).

لقيادة هذا المنصب و قد تقوم الإدارة بإنهاء وكالته الموظف الوكيل نتيجة لتنظيم عمل المرفق العام من خلال استخدامها لسلطتها التقديرية وذلك أيضاً قبل نهاية مدة الوكالة ولغرض بيان كل ذلك ينبغي تقسيم ذلك المطلب لفرعين نتناول في الفرع الأول انتهاء التكليف وكالة بسبب إلغاء الوظيفة أو التغيب عنها وفي الفرع الثاني نتناول فيه إنهاء تكليف الموظف الوكيل، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

انتهاء التكليف وكالة بسبب إلغاء الوظيفة أو التغيب عنها

ولغرض بيان تفصيل هذين الطريقتين لإلغاء الوكالة في شغل المناصب الإدارية العليا قبل انتهاء المدة المنصوص عليها في القانون، يقتضي منا تقسيم هذا الفرع لبندين نتناول في الأول إلغاء الوظيفة التي يشغلها الموظف الوكيل أما الثاني فسنحدث فيه عن تغيب الموظف الوكيل وعلى النحو الآتي:

أولاً- إلغاء الوظيفة التي يشغلها الموظف الوكيل:

تقوم الدولة بإلغاء الوظائف في وزارة معينة نتيجة، لأسباب اقتصادية أو نتيجة لعدم حاجة الوزارة فيترتب على ذلك إلغائها من الهيكل الإداري وفقاً للقانون مما يؤدي إلى إنهاء وكالة شاغلها والتي تنتهي تبعاً للإلغاء الذي تقوم به الدولة فإذا كان إلغاء الوظيفة يعد سبباً من أسباب انتهاء خدمة الموظف العام وقطع رابطة الوظيفة مع الدولة فإن هذا الإلغاء يكون من باب أولى ملغياً للوكالة والفرق واضح بين حالة انتهاء الرابطة الوظيفية وبين انتهاء الوكالة إذ إن حالة انتهاء الوكالة نتيجة لإلغاء الوظيفة يؤدي إلى إعادة الموظف الوكيل لوظيفته الأصلية، أما في حالة انتهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة نتيجة إلغاء الوظيفة يؤدي إلى فقدان الموظف العام لمركزه الوظيفي وتنتهي خدمته في الوظيفة العامة. وفي العراق يتم إلغاء بعض الوظائف الزائدة في الهيكل التنظيمي للدائرة مما يستوجب معه إنهاء خدمة الموظف بغض النظر عن مدة خدمته وعمره بسبب إلغاء الوظيفة أو حذفها من الملاك لغرض تقليص أعمال أو مهام الدائرة بنقل بعض اختصاصاتها إلى دائرة أخرى أو إلغاء الدائرة كلياً وحذفها من الهيكل التنظيمي للشكل الإداري الذي تتبعه لانتفاء الأسباب الموجبة لأنشائها أو بناء على مقتضيات الجدوى الاقتصادية^(١). وقد منح المشرع العراقي مجلس الوزراء الحق

(١) د. مصدق عادل طالب، الوسيط في الخدمة المدنية، الطبعة الأولى، الجزء الثاني، دار السنهوري، بغداد- شارع المنتبى، ٢٠١٦، ص ٢٠٢ وما بعدها.

بحذف الوظائف الزائدة عن الحاجة من الملاك بناء على اقتراح وزير المالية يذكر فيه عنوان الوظيفة الزائدة وأسم شاغلها^(١). أما في قانون الخدمة المدنية النافذ فإذا ألغيت وظيفة الموظف وتوفرت بتاريخ الإلغاء في الدائرة المنتسب إليها وظيفة شاغرة تماثل أعمالها أعمال وظيفته ومن درجته فيعتبر منقولاً إليها براتبه الحالي وإذا كانت الوظيفة الشاغرة من درجة أدنى من درجته عندها يخير بين قبولها أو عدم قبولها وفي حالة قبولها كتابة يجب تعيينه في تلك الوظيفة^(٢). وبناء على ما تقدم نستطيع القول بأن إلغاء الوظيفة في القانون العراقي لا شك يؤدي إلى إنهاء عمل الموظف الذي يشغلها وكالة إذا وافق اشغالها من قبل الموظف الوكيل ليعود بعد ذلك لوظيفته الأصلية كما أشرنا لذلك آنفاً ومثال ذلك إنهاء منصب المفتش العام في الوزارات بموجب القانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٩ قانون الغاء امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤. أما في الدول المقارنة، فإن المشرع اللبناني والأردني لم ينصا على حالات إنهاء الوكالة في المناصب الإدارية العليا في تنظيمها لتلك الوكالة ولكن يلاحظ بأن المشرع اللبناني في المرسوم الاشتراعي الخاص بنظام الموظفين رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل) نراه ينص على حالة إلغاء الوظيفة التي يشغلها الأصيل فإذا ألغيت الوظيفة في الملاك وحذفت الاعتمادات المخصصة لها في الموازنة، نقل الموظف الذي كان يشغلها إلى وظيفة شاغرة أخرى في سلكه ورتبته وراتبه، في الإدارة التي ينتسب إليها أو دائرة أخرى على أن تتوفر فيه شروط التعيين باستثناء شرطين المباراة والسن وأن لم تكن في سلكه ورتبته وظيفة شاغرة، أو كان لا يستوفي شرط التعيين فيها، عرضت عليه وظيفة أدنى منها في سلكه فإذا قبل بها أحتفظ براتبه وبحق الأولوية في التعيين في وظيفة من رتبته وأن لم يقبل بها أو لم يكن في سلكه وظيفة شاغرة يصرف من الخدمة أو يحال إلى التقاعد^(٣).

ومن هذا يستنتج بأن إلغاء الوظيفة لا يترتب عليه إنهاء خدمة الموظف بل تلتزم الإدارة بنقل الموظف إلى عمل آخر في وظيفة شاغرة في سلكه ورتبته وراتبه في الإدارة التي ينتسب لها أو في دائرة أخرى ويتضح هنا بأن المشرع اللبناني قد راعى مصلحة الموظف العام ومرد تلك المراعاة إلى ان نظام الوظيفة العامة في لبنان نظام مغلق وبالتالي لا يعد مصير الموظف وفقاً على الوظيفة التي يشغلها فإذا ما

(١) المادة (٧) من قانون الملاك العراقي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠.

(٢) المادة (٤١) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

(٣) المادة (٧٠) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل).

الغيت يستمر الموظف بعمله وذلك لأن الوظيفة في هذا النظام تتسم بالديمومة والاستقرار^(١). أما إذا في حالة عدم وجود وظيفة من سلكه ورتبته وراتبه فإنه يخير كما هو واضح بوظيفة أدنى مع احتفاظه بامتياز تقاضي راتبه والأولية في التعيين بوظيفة من سلكه ورتبته وفي حال الرفض يحال للتقاعد، ولم تنص قوانين الخدمة المدنية في العراق ولبنان والأردن على هذا الطريق لإنهاء الوكالة.

أما في اليمن، فإن المشرع اليمني نص صراحة في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (١٩) لسنة ١٩٩١ على أن إلغاء الوظيفة يعد من حالات انتهاء الوكالة^(٢).

ويرى الباحث أن الوظيفة عندما تلغى يلغى معها تكليف الموظف الذي يشغلها وكالة وهذا بديهي فبالنسبة للموظف الأصل لاحتظنا بأنه أما ينقل أو يحال إلى التقاعد أو يعين في وظيفة من درجته وراتبه بحسب التفصيل المار الذكر أما الموظف الوكيل فيعود لوظيفته من دون ان ينقل؛ لأن وظيفته الأصلية ما زال شاغلاً لها ولم تلغى.

ثانياً - تغيب الموظف الوكيل:

يعد العنصر البشري العامل في مؤسسات الدولة المحرك الرئيسي للنشاط الإداري في الدولة إذ به تحقق الإدارة نشاطها في تنظيم المرافق العامة وضمان حسن سيرها بانتظام وإطراد.

ومن هنا كان لزاماً أن تتمتع الإدارة بصلاحيات واسعة في ضبط موظفيها بموجب قوانين وأنظمة وتعليمات من ذلك قانون الخدمة المدنية، وتعديلاته وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ الذي يحدد واجبات الموظفين والسلوكيات الواجب القيام بها والمحظور منها وفرض العقوبات الانضباطية على من يخالف تلك الواجبات.

بغض النظر عن معنى الغياب لغة واصطلاحاً فإن للغياب معنى آخر وهو لا يعنى بالضرورة انقطاع الموظف عن العمل أو عدم تواجده في دائرته فقط بسبب ظروف عامة أو خاصة بل يعنى كذلك عدم القيام بالعمل المكلف به ولذا قد يكون الموظف موجوداً في عمله ولكنه لا يؤديه فعلاً أو يغادر الدائرة لساعات دون استئذان لإنجاز أعماله الخاصة أو

(١) علي مرهج أيوب، الوظيفة العامة في لبنان حقوق وواجبات، الجزء الثاني، مصدر سابق، ص ١٠٣٠ وما بعدها.

(٢) الفقرة (ج) من المادة (١٥٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

يتجول في أروقة الدائرة للتزاور مع الزملاء^(١). ويمنع الموظف العام من التغيب عن الوظيفة العامة إلا بأذن رسمي وهذا ما نص عليه القانون العراقي وقوانين الدول المقارنة^(٢)، ويعدّ ذلك واجباً على الموظف وفي حالة مخالفته فأن الموظف يعرض نفسه للمساءلة التأديبية. وتغيب الموظف عن الوظيفة الموكلة إليه إدارتها وكالة كطريقة لانتهاء تلك الوكالة لم ينص عليه المشرع العراقي إلا أن غياب الموظف الوكيل الذي يعد مخالفة لواجبات الموظف العام قد يكون كافياً لإنهاء وكالته عن وظيفته لمدة عشرة أيام بمثابة مستقيلاً بحكم القانون إلا إذا عرض على الإدارة معذرة مشروعة تبرر غيابه^(٣). حيث إن غياب الموظف عن المنصب الذي كلف بإدارته وكالة وعن وظيفته الأصلية التي يمارس اختصاصاتها إضافة لاختصاصات الوظيفة الموكلة إليه إدارتها، لمدة عشرة أيام يعد مستقيلاً وبالتالي وكالة الموظف الوكيل تعد منتهية تبعاً لذلك. إلا أن الموظف العام في العراق لا يعد في كل الأحوال غائباً عن وظيفته إذ إن هناك حالات صحيح أن الموظف لا يكون خلالها متواجداً في وظيفته إلا أنه لا يعد غائباً كأن يحضر أمام مجلس الانضباط العام (سابقاً) محكمة قضاء الموظفين حالياً بصفته معترضاً أو إحدى المحاكم بصفته مشتكياً أو إذا حضر أمام إحدى المحاكم بسبب تهمة تتعلق بوظيفته وأسفرت النتيجة عن إدانته إذ يعد في تلك الحالات مجازاً إجازة اعتيادية^(٤).

والتغيب عن الوظيفة كسبب لانتهاء الوكالة في شغل المناصب الإدارية العليا في الدول المقارنة لم ينص المشرع اللبناني على ذلك ولا المشرع الأردني، إلا أن المشرع اللبناني عد من ينقطع

(١) سعيد البطة، التغيب عن العمل وأثره على الوظيفة العامة، مقال منشور على الموقع الإلكتروني www.moh.gov.Ps زرت الموقع بتاريخ ٢٨/٥/٢٠٢٢.

(٢) البند (ثانياً) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل)، والفقرة (١) من المادة (١٤) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢ لسنة ١٩٥٩)، والفقرة (ب) من المادة (٦٨) من نظام الخدمة المدنية رقم (٩ لسنة ٢٠٢٠)، والفقرتان (أ، ب) من المادة (٢٧) والفقرة (و) من المادة (٢٨) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩ لسنة ١٩٩١).

(٣) البند (ثالثاً) من المادة (٣٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤ لسنة ١٩٦٠).

(٤) الفقرة (١) من تعليمات تغيب الموظف رقم (٢) لسنة ١٩٦٠، المنشورة في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٧٦، في ١٩٦١/١/٣١.

عن وظيفته بدون أجازته لمدة (١٥) يوم مستقيلاً^(١). وكذلك المشرع الأردني نص على أن تغيب الموظف عن وظيفته لمدة (١٠) أيام متصلة أو متقطعة خلال سنة يجعل الموظف يفقد وظيفته^(٢). والواضح من هذين النصين ان المقصود بالوظيفة هنا هي الوظيفة الأصلية وصحيح ان المشرعين اللبناني والأردني لم ينصا صراحة على ان التغيب يعد طريق من طرق انتهاء شغل المناصب الإدارية العليا وكالة إلا أن التغيب قد يترتب عليه إنهاء الوكالة كما أشرنا لذلك آنفاً وأما بالنسبة للمشرع اليمني فقد عد حالة تغيب الموظف الوكيل لمدة تزيد على (١٥) يوماً نهاية لشغله المنصب بالوكالة وأما إذا قل غيابه عن هذه المدة فالواضح أنه لا يؤدي إلى انتهاء الوكالة^(٣).

الفرع الثاني

انتهاء تكليف الموظف الوكيل

قد تقوم الإدارة بإنهاء تكليف الموظف من إدارة أحد المناصب الإدارية العليا بالوكالة إذا ارتكب أفعال من شأنها مخالفة واجباته الوظيفية المفروضة عليه بموجب القانون وتصدر الإدارة قرارها بإنهاء وكالته من المنصب وتكليف موظف آخر بدلاً عنه ولديه كفاءة لإدارته بالوكالة. وتلجأ الإدارة لقرار الإنهاء قبل نهاية مدة الوكالة المحددة وتكليف موظف آخر لشغل المنصب وكالة عندما يثبت للإدارة عدم قدرة الموظف الوكيل على إدارة المنصب وحرصاً منها على ضمان دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد وبما يؤدي إلى تحقيق المصلحة العامة بحسب سلطتها التقديرية، ابتغاءً لما يشترطه القانون بأن يكون الموظف الوكيل متمتعاً بكفاءة وخبرة كي يكون مؤهلاً لإدارة أحد المناصب الإدارية العليا وكالة. إذ يعد إنهاء تكليف الموظف الوكيل سلطة التقديرية للإدارة، ويمكن للإدارة إنهاء حالة شغل المنصب وكالة حتى في الحالات التي لم يصدر فيها خطأ من قبل الموظف الوكيل وذلك في الحالات التي تستوجبها مقتضيات المصلحة العامة^(٤).

ولم ينص أي من المشرعين في الدول المقارنة على هذا الطريق لإنهاء الوكالة أما في العراق فلم تنص عليه على مستوى القوانين وإنما ارسى مجلس الدولة العراقي بقرارات عديدة صدرت من المحكمة الإدارية العليا بذلك مبدأ قانوني وهو جواز قيام الإدارة بإنهاء تكليف شاغلي المناصب الإدارية العليا وكالة

(١) البند (١، ب) من المادة (٦٥) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

(٢) البند (أ، ٢) من المادة (١٧٠) من نظام الخدمة المدنية اليمني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٣) الفقرة (د) من المادة (١٥٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.

(٤) د. مصدق عادل طالب، الوسيط في الخدمة المدنية، الجزء الثاني، مصدر سابق، ص ٢٤٣.

من تلك المناصب وليس للقضاء الإداري رقابة على عمل الإدارة بهذا الخصوص لكون ذلك يدخل ضمن قيامها بتنظيم سير المرفق العام وسلطتها التقديرية^(١).

ومن أمثلة تلك القرارات الحكم الذي أصدرته الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي سابقا حيث جاء فيه بأن قرار إنهاء تكليف الموظف من منصب كلف به يقع ضمن السلطة التقديرية للإدارة^(٢).

كذلك أصدرت المحكمة الإدارية العليا قرارها الذي جاء فيه (بخصوص الفقرة (١/أولاً) من الأمر المطعون فيه والمتعلقة بالإعفاء من منصب المدير العام فإنه بالرجوع إلى الأوليات المرافقة للدعوى تبين بأن المدعي يشغل المنصب وكالة وليست أصالة وإن استمراره بشغل هذا المنصب وتقاضي راتبه ومخصصاته لا يعطيه الشرعية القانونية بالتعيين أصالة وإنما يبقى في إطار التكليف المؤقت كون تعيين المديرين العامين على ملاك مؤسسات الدولة من صلاحيات مجلس الوزراء استناداً لأحكام قانون مجلس الوزراء رقم (٢٠) لسنة ١٩٩١، وحيث إن إنهاء تكليفه من مهام المنصب المذكور بالأداة ذاتها التي تم تكليفه بها ومن ثم فإن الأمر المطعون فيه وإجراءات إصداره تكون صحيحة وموافقة للقانون مما يجعل دعواه المتعلقة بإلغاء الفقرة (١/أولاً) من الأمر المطعون فيه واجبة الرد^(٣).

كذلك أصدرت المحكمة الإدارية العليا قراراً آخر يؤكد المبدأ الذي تم الإشارة له آنفاً وجاء في هذا القرار (تبين للمحكمة الإدارية العليا من تدقيق إضبارة الدعوى إن المدعية تشغل منصب مدير عام الدائرة القانونية في وزارة الزراعة وكالة وليس أصالةً وحيث إن الوكالة وضع مؤقت ومن حق الإدارة أن تنتهيه في أي وقت، وحيث أن المدعية المذكورة قد ارتكبت مخالفات وظيفية تستوجب إنهاء التكليف، وحيث أن المحكمة بقرارها المذكور آنفاً أشارت إلى حق الإدارة بالإعفاء وهو مصطلح غير وارد في قانون الخدمة المدنية وكان الأولى تسبب قرارها برد الدعوى بحق الإدارة بإنهاء التكليف حسب سلطتها

(١) د. محمود عبد علي حميد الزبيدي، مصدر سابق، ص ٤٤.

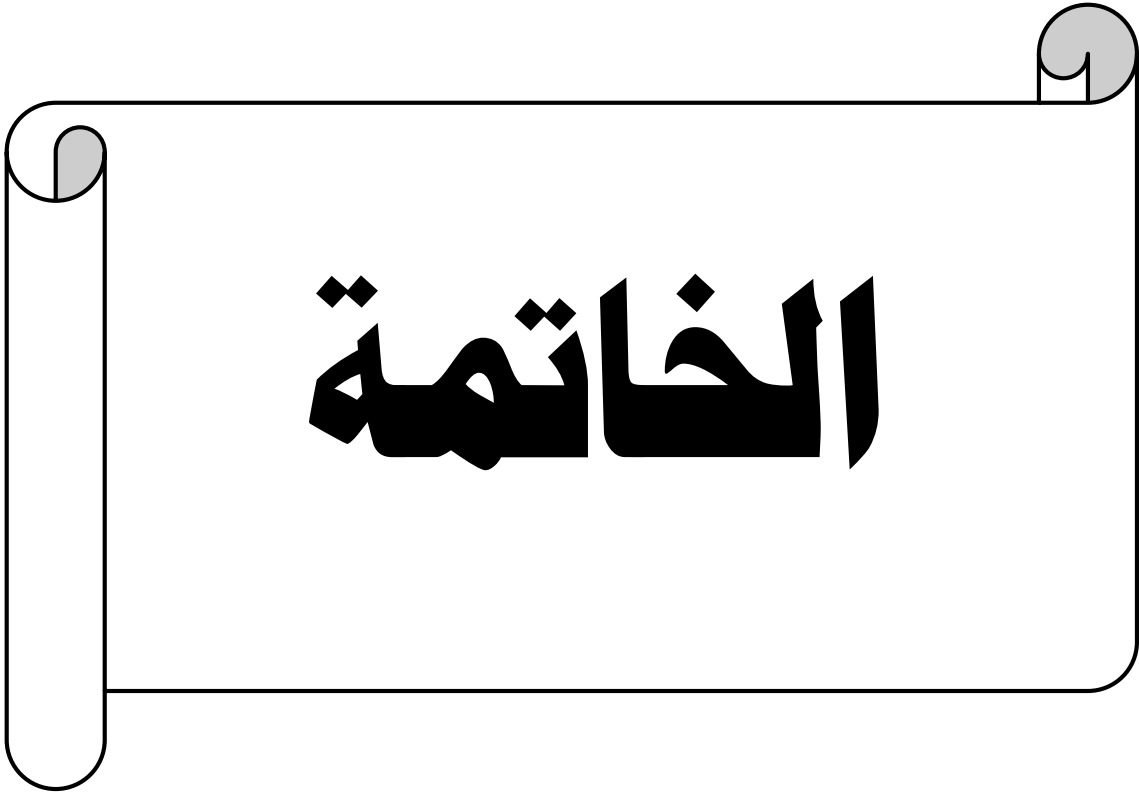
(٢) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية (المحكمة الإدارية العليا حالياً) المرقم (٤٨١/انضباط- تمييز/٢٠٠٩) في ٢٨/١٢/٢٠٠٩ نقلاً عن د. مصدق عادل طالب، الوسيط في الخدمة المدنية الجزء الثاني، المصدر السابق نفسه، ص ٢٤٤.

(٣) قرار المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة العراقي المرقم (٧٢٧/٧٢٨/قضاء موظفين- تمييز/٢٠١٦) في ١٢/١/٢٠١٧، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٧.

التقديرية في إدارة المرفق العام^(١). وكذلك ما ذهب إليه قرار المحكمة الإدارية العليا والذي جاء فيه (....) وحيث ان ما ذهبت إليه محكمة قضاء الموظفين برد دعوى عن طعنها بأنها تكليفها صحيح وموافق للقانون ذلك ان التكليف بالوكالة ذات طبيعة مؤقتة تلجأ إليه الإدارة للمحافظة على سير المرفق العام بانتظام واطراد، وللادارة انتهائها في الوقت الذي تراه يحقق المصلحة العامة....)^(٢).

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة العراقي المرقم (٣٠١/ قضاء موظفين- تمييز/٢٠١٩) في ١١/٤/٢٠١٩، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٩.

(٢) قرار المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة العراقي رقم (٩١١/ قضاء موظفين- تمييز/٢٠٢٠)، في ١٧/٣/٢٠٢١، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢١.



الخاتمة

الخاتمة

بعد اكمال دراسة التنظيم القانوني لشغل المناصب العليا وكالة في العراق (دراسة مقارنة) تم التوصل إلى عدة نتائج ومقترحات بخصوص موضوع الرسالة نبينها بالشكل الآتي:

أولاً- النتائج

١- إن الوكالة الإدارية في شغل المناصب الإدارية العليا حالة مؤقتة تلجأ لها الإدارة عند شغور الوظيفة أو غياب الموظف الأصيل لغرض سد الفراغ الذي قد يحصل في هذا المناصب القيادية لو تركت من دون أن يشغلها أحد وكالة لفترة معينة لحين إشغالها أصالة أو عودة الموظف الأصيل من الغياب، ولم يرد تعريف في القوانين العراقية للوكالة الإدارية إلا أن القضاء الإداري عرفها اما بالنسبة للدول المقارنة فإن المشرع الأردني لم يعرف الوكالة الإدارية بينما عرفها المشرع اللبناني والمشرع اليمني.

٢- إن الموظف الوكيل في المناصب المذكورة آنفا يحتاج بالإضافة إلى الشروط العامة الواجب توافرها في كل موظف، إلى شروط شخصية خاصة لغرض تولي المنصب وكالة، فضلاً عن الشروط الموضوعية.

٣- إن موضوع الوكالة في المناصب الإدارية العليا تعدّ من المواضيع التي تشغل الواقع العراقي إذ لم يوجد في العراق قانوناً ينظم أحكام الوكالة في تلك المناصب وقبل ذلك لا يوجد قانون ينظم أحكام شغل المناصب الإدارية العليا أصالة وإنما وجدت بعض أحكامها متناثرة بين القوانين والقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء العراقي. على عكس قوانين وانظمة الدول المقارنة حيث تم تنظيم أحكام الوكالة الإدارية في قانون واحد وهو قانون الخدمة المدنية.

٤- ان الموظف الوكيل يتمتع بممارسة اختصاصات الموظف الأصيل.

٥- اختلفت القوانين في العراق والدول المقارنة في تنظيم مدة شغل المناصب الإدارية العليا وكالة ولم تثبت على مدة معينة وذلك يعود لكل مشرع وتنظيمه لتلك المدة. وتم تحديد مدة شغل المناصب الإدارية العليا وكالة في الدول المقارنة في قانون الخدمة المدنية ونظام الخدمة المدنية، أما في العراق فأن هناك أكثر من قانون عالج مدة شغل المناصب الإدارية العليا وكالة وحسب كل قانون ينظم الوكالة وبعضها لم يحدد المدة كقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٦- ان الجهة المختصة بالتكليف لشغل المناصب الإدارية العليا وكالة في العراق تختلف عن الجهة المختصة بالتعيين أصالة وأحياناً تكون الجهة المختصة بالتكليف هي الجهة ذاتها المختصة بالتعيين أصالة وهذا ما سار عليه المشرعون البقية ماعدا المشرع اللبناني في المرسوم الاشتراعي الخاص بالموظفين رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل والذي جعل الجهة المختصة بالتعيين هي الجهة المختصة بالتكليف لشغل المنصب وكالة.

٧- بخصوص الحقوق المالية أختلف المشرع العراقي عن المشرعين في الدول محل المقارنة إذ إن مجلس الوزراء العراقي والقضاء الإداري العراقي اعطيا للموظف الوكيل حق تقاضي رواتب ومخصصات الموظف الأصيل على عكس المشرعين في لبنان والأردن واليمن إذ أعطي الموظف الوكيل في لبنان الحق بتقاضي تعويضات وكالة والتعويضات الثابتة للوظيفة التي يشغلها بالوكالة، أما المشرع الأردني فلم يمنح الموظف الوكيل اي مبالغ مالية مقابل إشغاله المنصب القيادي بالوكالة، أما بالنسبة للمشرع اليمني فقد منح الموظف الوكيل الحقوق المالية التي تم التطرق لها.

٨- إن المشرع العراقي لم ينظم الوكالة الإدارية في شغل المناصب الإدارية العليا تنظيمياً كاملاً وإنما نظم جزءاً من أحكامها وتولى القضاء الإداري في مجلس الدولة المتمثل بقرارات محكمة قضاء الموظفين ومبادئ قرارات المحكمة الإدارية العليا وكذلك قرارات مجلس الوزراء الخاصة بتنظيم باقي الأحكام كالرواتب والمخصصات ونهاية الوكالة مما شكل نقصاً تشريعياً بخصوص هذه المواضيع.

٩- لم ينص المشرع العراقي صراحة على حالات انتهاء الوكالة في شغل المناصب الإدارية العليا وإنما ذكر حالة شغل منصب مدير عام وكالة لحين تعيين مدير عام أصيل في قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧ وكذلك قانون مجلس النواب العراقي وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ الذي نص على مدة لشغل المناصب العليا وكالة و ألزم مجلس الوزراء بمدة معينة لغرض إرسال أسماء الذين يقترحهم ويوصي بهم لغرض الموافقة على تعيينهم وفقاً للدستور وتعيينهم تنتهي وكالة شاغلي تلك المناصب. وكذلك لم ينظم المشرع اللبناني والأردني حالات الانتهاء ماعدا المشرع اليمني.

١٠- لم يبين المشرع العراقي والمشرعين في الدول المقارنة موقف الموظف الوكيل من الاجازات فهل يمنح كل انواع الاجازات ام بعضها خصوصا وان الوكالة هي اصلا مؤقتة أم لا يمنح اصلا اي اجازة لحين انتهاء وكالة؟

ثانياً - المقترحات

١- المضي باستكمال قراءة مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي وقراره لكون ذلك المشروع نظم التكليف في شغل المناصب الإدارية العليا وكالة من حيث الجهة المختصة بالتكليف ومدة الوكالة والحق المالي للموظف الوكيل والموقف من العلاوة السنوية بالنسبة للموظف الوكيل إلا أن المشروع اغفل النص صراحة على التزام الوكيل بواجبات الأصيل وكذلك موضوع كيفية منح الموظف الوكيل لاجازاته في اثناء الوكالة وهل يستحقها كلها أم القصيرة في مدتها فقط؟ وكذلك لم ينص على كيفية انتهاء الوكالة في تلك المناصب ونأمل من المشرع العراقي ان يضمن ذلك في المشروع كي يكون متكاملًا من جميع الجوانب الخاصة بالتنظيم القانوني للوكالة في المناصب المذكورة اعلاه.

٢- تعديل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وجعل اختصاص التعيين في المناصب الإدارية العليا من وكلاء وزراء ودرجات خاصة وكل المذكورين في المادتين (٦١/خامساً ب، ج و ٨٠/خامساً) من اختصاص السلطة التنفيذية؛ وذلك لأن الواقع العراقي أثبت ان تأخير الموافقة على التعيين في تلك المناصب من قبل مجلس النواب، جعل أمد الوكالة يطول ويتجاوز أضعاف المدد المحددة في القانون.

٣- في حالة عدم إقرار مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادية، نقترح إصدار قانون لتعديل قانون الخدمة المدنية النافذ رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ ونص فيه على تنظيم متكامل لشغل المناصب الإدارية العليا وكالةً ابتداء من تعريفها والشروط الخاصة بشغلها و تحديد الجهة المختصة بالتكليف وبيان واجبات وحقوق الموظف الوكيل المالية والمعنوية وانتهاء الوكالة في تلك المناصب لغرض إنهاء حالة التبعض في أحكام الوكالة بين نصوص القوانين المختلفة وقرارات مجلس الوزراء وأحكام القضاء الإداري والمتمثل بقرارات محكمة قضاء الموظفين وقرارات المحكمة الإدارية العليا.

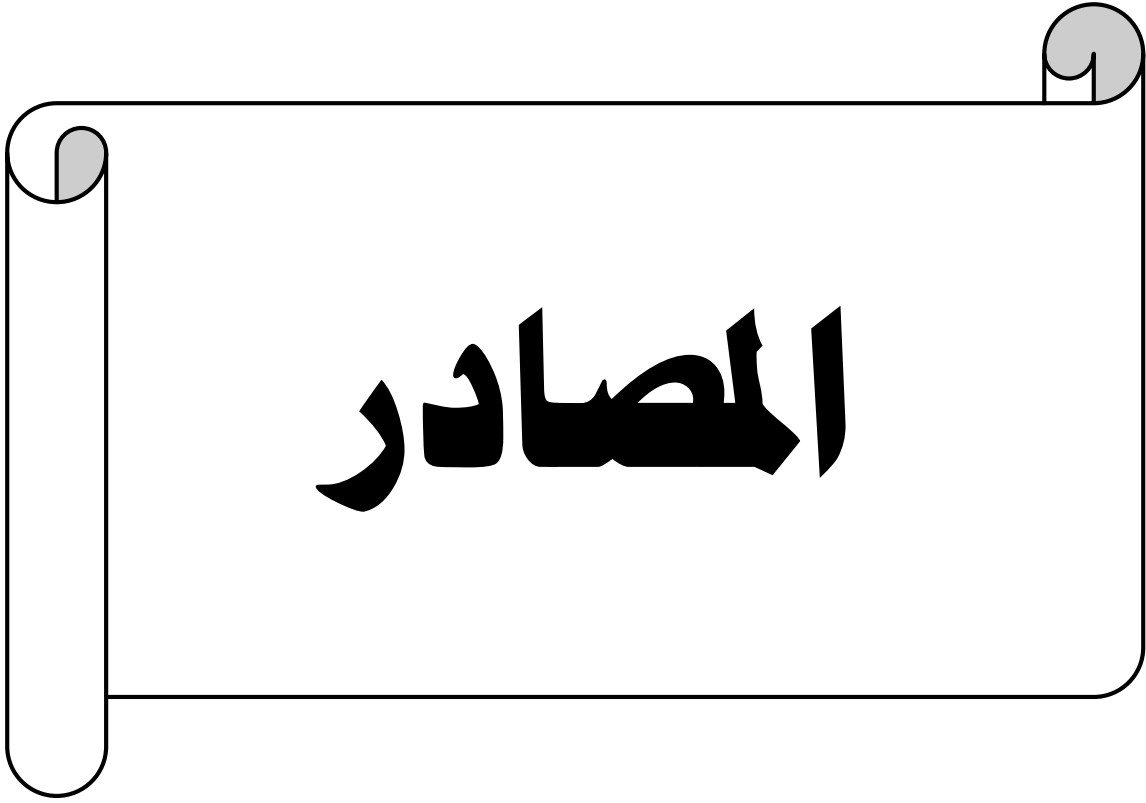
٤- اخضاع قرارات الإدارة بخصوص إنهاء تكليف الموظف من شغله لأحد المناصب الإدارية العليا وكالة لرقابة القضاء الإداري فقد يكون في قرار الإدارة تعسفا في استخدامها لسلطتها التقديرية، وذلك لأن القضاء الإداري العراقي لا يراقب حالات إنهاء وكالة الموظف الوكيل لكون ذلك من اختصاصات الإدارة وهي تنظم حسن سير العمل داخل المرفق العام. وقد لوحظ ذلك من خلال الاطلاع على القرارات الصادرة من المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة العراقي وهي كالاتي: (القرار المرقم بالعدد ٧٢٧/٧٢٨ / قضاء موظفين - تمييز / ٢٠١٦ في ١٢ / ١ / ٢٠١٧، القرار المرقم بالعدد ٩٧٦ / قضاء موظفين

- تمييز / ٢٠١٨ في ٢ / ٨ / ٢٠١٨، والقرار المرقم بالعدد ٢٨٨ / قضاء موظفين - تمييز / ٢٠١٨ في ٢٩ / ٣ / ٢٠١٨، والقرار المرقم بالعدد ٢٤٥٥ / قضاء موظفين - تمييز / ٢٠١٧ في ١٨ / ١ / ٢٠١٨، والقرار المرقم بالعدد ٣٠١ / قضاء موظفين - تمييز / ٢٠١٩ في ١١ / ٤ / ٢٠١٩، والقرار المرقم بالعدد ٩١١ / قضاء موظفين - تمييز ٢٠٢٠ في ١٧ / ٣ / ٢٠٢١).

٥- بيان كيفية تمديد المدة لمن يشغل أحد تلك المناصب وكالة والمنصوص عليها في البند (ثانياً) من المادة (٢٥) من مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي إذ لا بد من معرفة هل ما زال الموظف الوكيل يتمتع بالكفاءة أم فقدتها وهل يتم التمديد له من تاريخ انتهاء المدة أو قبل انتهاء تلك المدة بفترة معينة؟ كي يكون استمرار شغل المنصب وكالة عن كفاءة وفاعلية خصوصاً وأن تلك المناصب تبلغ أهمية كبيرة لكونها تقف على رأس هرم الإدارة.

٦- السعي لتطبيق قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٩ / اتحادية / ٢٠١٩) والصادر بتاريخ ٢٨ / ١٠ / ٢٠١٩ بخصوص عدم دستورية توزيع تلك المناصب الإدارية العليا على وفق المحاصصة السياسية والذي قضت بموجبه بإلغاء الفقرة (٦) من القرار التشريعي رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٨ ومن المعروف أن التحاوص حول تلك المناصب يؤخر عملية التعيين في الأصالة وهذا ينعكس على بقاء تلك المناصب تدار بالوكالة.

٧- إلغاء المادة (١٨) من مشروع قانون مجلس الوزراء والوزارات لسنة ٢٠١٩ والتي تنص في بنودها الثلاثة على التكليف بشغل المناصب الإدارية العليا وكالة بالنسبة لمنصب وكيل الوزير ونائب رئيس الجهة غير المختصة بوزارة والمدير العام وذلك منعا للتكرار في شغل تلك المناصب بالوكالة في أكثر من مشروع قانون ولكون مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادية نص على التكليف بالوكالة للمناصب المذكورة آنفاً فلا حاجة لتكرار ذلك في أكثر من قانون خصوصاً وأننا نرى توحيدها في مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي ينظم أحكام المناصب المذكورة آنفاً بخصوص التكليف بالوكالة.



المصادر

المصادر

أولاً- القرآن الكريم

ثانياً- المعاجم اللغوية

١. د. إبراهيم أنيس وآخرون، المعجم الوسيط، (د.ط.)، ج ٢، دار إحياء التراث العربي، بيروت، بدون سنة نشر.
٢. د. أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصر، نقلا عن الموقع الإلكتروني WWW.almaay.com
٣. د. أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، الطبعة الأولى، المجلد الأول، عالم الكتب، القاهرة - شارع جواد حسني، ٢٠٠٨.
٤. د. أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، الطبعة الأولى، المجلد الثاني، عالم الكتب، القاهرة - شارع جواد حسني، ٢٠٠٨.
٥. العلامة ابن منظور، معجم لسان العرب، ط ٣، ج ١٥، دار إحياء التراث العربي، بيروت، بدون سنة نشر.
٦. مجموعة مؤلفين، المعجم الوسيط، الطبعة الرابعة، مكتبة الشروق الدولية، جمهورية مصر العربية، ٢٠٠٤.

ثالثاً- الكتب القانونية

١. د. أحمد سليم سعيقان، قانون الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، ٢٠١٧.
٢. د. انور احمد رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، بدون طبعة، مكتبة النهضة العربية، شارع عبد الخالق ثروت، ١٩٨٣.
٣. د. جمال محمد الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، ط ٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
٤. د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، بدون طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، شارع القنطاري، ٢٠١٠.

٥. د. حمدي قبيلات، القانون الإداري، ط ١، ج ٢، دار وائل للنشر، عمان، بدون سنة نشر.
٦. د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، (د.ط)، بغداد، ٢٠١١.
٧. رؤى زياد زارع، دعا باناعمه، علا عباره، الإدارة واهميتها، منشور على الموقع الإلكتروني [archive<https://almerja.com](https://almerja.com).
٨. د. سليمان سليم بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية (النظرية والتطبيق)، الطبعة الأولى، مكتبة الجامعة الأردنية، (د.ط)، ١٩٩٧.
٩. د. طعيمة الجرف، القانون الإداري (دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة)، بدون طبعة، دار الحمامي للطباعة، شارع الجيش، ١٩٧٠.
١٠. د. الطيب مركز علي، عقد الوكالة، ط ١، منشورات جامعة السودان المفتوحة، بدون مكان نشر، ٢٠٠٧.
١١. د. عباس العبودي، شرح أحكام قانون الجنسية العراقية رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٦، بدون طبعة، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٥.
١٢. عبد اللطيف قطيش، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - شارع القنطاري، ٢٠١٣.
١٣. عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين نصا وتطبيقا (قراءة نقدية)، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
١٤. د. عثمان سلمان غيلان، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، الطبعة الأولى، بدون ناشر، بدون مكان نشر، ٢٠١٠.
١٥. د. عصام البرزنجي وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، طبعة منقحة، مكتبة المواهب للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، بدون سنة نشر.
١٦. د. علاء الدين محمد حمدان، موانع الترقية في مجال الوظيفة العامة دراسة مقارنة، ط ١، مكتبة الوفاء القانونية، مصر - الإسكندرية، ٢٠١٧.
١٧. علي مرهج ايوب، الوظيفة العامة في لبنان حقوق وواجبات، ط ١، ج ١، شركة الحلبي للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٩.
١٨. علي خطار شطناوي، القانون الإداري، ط ١، ج ٢، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٩.

١٩. علي مرهج أيوب، الوظيفة العامة في لبنان حقوق وواجبات، ط١، ج٢، شركة الحلبي للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت- لبنان، ١٩٩٩.
٢٠. د. فؤاد محمد نادي، مبادئ علم الإدارة العامة، بدون طبعة، بدون ناشر، بدون مكان نشر، ١٩٩٧.
٢١. فوزي حبيش، الوظيفة العامة وشؤون الموظفين، بدون طبعة، بدون دار نشر، بيروت، ١٩٨٦.
٢٢. فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، ط٣، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٩.
٢٣. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، طبعة جديدة ومنقحة، جامعة بغداد، ٢٠٠٩.
٢٤. د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، بدون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٦.
٢٥. د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، بدون طبعة، منشورات الاكاديمية العربية، الدنمارك، ٢٠٠٨.
٢٦. د. مالك منسي الحسني ومصداق عادل طالب، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، بدون طبعة، مؤسسة الصفاء للمطبوعات، بيروت، ٢٠١١.
٢٧. د. محمد بكر حسين، الوظيفة العامة في النظامين الاسلامي والوضعي، الطبعة الأولى، مؤسسة سعيد للطباعة طنطا- ميدان المديرية، ١٩٨٤.
٢٨. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، بدون طبعة، دار الهدى للمطبوعات، الاسكندرية، ١٩٩٥.
٢٩. د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٢.
٣٠. د. محمد عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري (الاموال العامة والوظيفة العامة)، بدون طبعة، دار الفكر العربي، بدون مكان نشر، بدون سنة نشر.
٣١. د. محمد عبد العال السناري، مبادئ ونظريات القانون الإداري (دراسة مقارنة)، بدون طبعة، بدون دار نشر، بدون مكان نشر، ٢٠٠٤.

٣٢. د. محمد عبد العال السناري، نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري (دراسة مقارنة)، بدون طبعة، بدون دار للنشر، بدون مكان للنشر، بدون سنة للنشر.
٣٣. د. محمد فتوح محمد عثمان، التفويض في الاختصاصات الإدارية، ط ١، دار المنار للطباعة والنشر والتوزيع، الأزبكية، ١٩٨٦.
٣٤. د. محمد فؤاد المهنا، الوجيز في القانون الإداري (المرافق العامة)، بدون طبعة، مطبعة الشاعر، الاسكندرية، ١٩٦١.
٣٥. د. مصدق عادل طالب، الوسيط في الخدمة المدنية، الطبعة الأولى، الجزء الثاني، دار السنهوري، بغداد- شارع المتنبي، ٢٠١٦.
٣٦. د. مصدق عادل طالب، الوسيط في الخدمة المدنية، بدون طبعة، الجزء الأول، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٥.
٣٧. د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة (قضاء الالغاء)، بدون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٩.
٣٨. موريس نخلة، الكامل في شرح القانون المدني، بدون طبعة، ج ٨، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - شارع قنطاري، ٢٠٠٧.
٣٩. د. نواف كنعان، القانون الإداري، ط ١، ج ٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠.

رابعا- الرسائل والأطاريح الجامعية

أ- الرسائل

١. بيان عبد الرحمن سلمونه، أثر الاضراب على سير المرافق العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠٢١.
٢. جاكلين تحسين عمرية، التعيين في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، ٢٠١٤.
٣. خالد حماد محمد العنزي، النظام القانوني لترقية الموظف العام (دراسة مقارنة بين الأردن والكويت)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١١.
٤. دعاء ابراهيم زهراو، التنظيم القانوني لحق متعددتي الجنسية في تولي المنصب السيادي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة ميسان، ٢٠١٨.

٥. سليمة روياش، واجب طاعة الرئاسة في الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف-المسيلة.
٦. سيفان ابراهيم ميخا، طرق اختيار الموظفين، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهريين، ٢٠٠٧.
٧. شلاغمة راضية، ركن الاختصاص في القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، ٢٠١٥-٢٠١٦.
٨. شهلاء سليمان محمد العادلي، أحكام انتداب الموظف العام في القانون العراقي، (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٣.
٩. علي سعد الله، النظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، ٢٠١٣-٢٠١٤.
١٠. غازي اعطي الرفوع، المركز القانوني لشاغلي الوظائف القيادية في القانون الأردني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاسراء، ٢٠١٩.
١١. كاظم خضير محمد السويدي، التنظيم القانوني للحقوق المالية للموظف العام في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٣.
١٢. كنتاوي عبد الله، ركن الاختصاص في القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابو بكر بلقايد، ٢٠١٠.
١٣. مبارك بداح محمد البداح، انتهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاءته (دراسة مقارنة بين القانون الأردني والقانون الكويتي)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١١.
١٤. مجيد مجهول درويش، ضمانات مبدأ سير المرفق العام (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٤.
١٥. مصطفى أحمد ياسين، الاستثناءات على مبدأ المساواة أمام الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية في لبنان، ٢٠١٣.
١٦. مصطفى سالم مصطفى، المساواة ودورها في تولي الوظائف العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٤.
١٧. نور علي كاظم، الكفاءة كشرط لتولي الوظيفة العامة في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٦.

١٨. نورا عدنان جهاد المجمع، المركز القانوني لشاغلي الوظائف الإدارية العليا (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة النهدين، ٢٠١٨.

ب- الأطاريح

١. احمد حمود سالم، النظام القانوني للتعين في الوظائف القيادية (دراسة تحليلية مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٩.

٢. عبد الحميد عبد المهدي، أثر تطور نشاط الإدارة في ممارسة السلطة العامة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣.

٣. مريم عبد الغفار دندش، تفويض الاختصاص في القانون الإداري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية في لبنان، ٢٠١٥.

٤. منتصر علوان كريم، التنظيم القانوني للوكالة الإدارية في القانون العراقي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ٢٠١٨.

خامسا - بحوث ومقالات

١. احمد غراب، ضرورة التمييز بين مصطلحي الاختصاص والسلطة في المجال القانوني، بحث منشور في مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد ٣٧، ٢٠١٧.

٢. د. اسماعيل صعصاع البديري وباسم حميد محمود، مفهوم واجب كتمان الاسرار الوظيفية ونطاقه في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل (دراسة مقارنة) بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، السنة التاسعة، ٢٠١٧.

٣. اياد عبد اللطيف سالم، المكلف مجبر والمعين مخير، مقال منشور على الموقع الالكتروني <https://www.kitabat.com> تمت زيارة الموقع بتاريخ ١٧ / ١ / ٢٠٢٢.

٤. بدر مشاري الحماد، ظاهرة شغل الوظائف القيادية بالتكليف، مقال منشور في جريدة الانباء في الموقع الالكتروني <https://www.alanba.com> تمت زيارة الموقع بتاريخ ١٨ / ١ / ٢٠٢٢.

٥. د. حسن الياسري، إنهاء الإدارة بالوكالة بين الاطماع السياسية والامن الوظيفي (رؤية قانونية موضوعية)، مقال منشور على الموقع الالكتروني <https://www.sotaliraq.com> تمت زيارة الموقع بتاريخ ٢٠ / ١ / ٢٠٢٢.

٦. د. خالد رشيد علي، التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي (دراسة مقارنة) بحث منشور على الموقع الالكتروني adds.uofallujan.iq.
٧. د. خالد رشيد علي، مفهوم النقل الوظيفي واتجاهات القضاء الإداري العراقي الحديثة بشأنه دراسة مقارنة، بحث منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.iasj.net>
٨. سجي محمد عباس، حيدر نعيم هاشم، العلاوة والترفيغ في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة الباحث القانوني في العلوم القانونية والسياسية، العدد ٧، لسنة ٢٠٢١.
٩. سعيد البطة، التغيب عن العمل وأثره على الوظيفة العامة، مقال منشور على الموقع الالكتروني www.moh.gov.Ps زرت الموقع بتاريخ ٢٨ / ٥ / ٢٠٢٢.
١٠. د. صادق محمد علي، أزهر منهل موسى، الرقابة القضائية على شروط التعيين في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول، السنة ١٣، ٢٠٢١، ص ١٨٤.
١١. الدكتور عامر زغير محيسن، مجموعة محاضرات في القانون الإداري، القاها على طلبة الدراسات العليا في كلية القانون / جامعة ميسان للعام الدراسي ٢٠٢٠ - ٢٠٢١.
١٢. د. علي أحمد اللهيبي، انتداب الموظف وإعارته في القانون العراقي والمقارن، بحث منشور على الموقع الالكتروني nltts:lliasj.net.
١٣. د. علي مهدي، في تنظيم التعيين في الوظائف القيادية، مقال منشور على الموقع الالكتروني m.annabaa.org زرت الموقع بتاريخ ٣١ / ٥ / ٢٠٢٢.
١٤. د. عمار التركاوي، نظرية التفويض وإشكالاتها التطبيقية، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد ٣٧، العدد ١، ٢٠٢١.
١٥. د. محمود عبد علي الزبيدي، التنظيم القانوني للتكليف بالمناصب الإدارية والاعفاء منها، بحث منشور في مجلة كلية الاسراء الجامعة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد ١، العدد ١، ٢٠١٩.
١٦. المستشار ماجد شناطي نعمة، مفهوم الترفيع والترقية في نطاق الوظيفة العامة في العراق، مقال منشور على الموقع الالكتروني <https://lawgnunal.wazifa.blogspot.com>.
١٧. وفاء محمود أحمد، النظام القانوني لإجازات الموظف، بحث منشور في مجلة الدراسات التربوية، العدد ٤٩، ٢٠٢٠.

سادساً- دساتير وقوانين

أ- الدساتير

١. القانون الأساسي العراقي الملغى لعام ١٩٢٥.
٢. الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.
٣. الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

ب- القوانين والمراسيم الاشتراعية

١. قانون الخدمة المدنية العراقي الملغى رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١.
٢. قانون الموجبات والعقود اللبناني لسنة ١٩٣٢.
٣. قانون الخدمة المدنية العراقي الملغى رقم (٦٤) لسنة ١٩٣٩.
٤. قانون المختارين والمجالس الاختيارية لعام ١٩٤٧.
٥. القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨.
٦. قانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.
٧. قانون الخدمة المدنية العراقي الملغى رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦.
٨. المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.
٩. المرسوم الاشتراعي رقم (١١١) لسنة ١٩٥٩.
١٠. المرسوم الاشتراعي رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩.
١١. المرسوم الاشتراعي رقم (١١٦) لسنة ١٩٥٩.
١٢. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.
١٣. قانون الملاك العراقي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠.
١٤. المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (٣٩٥٠) لسنة ١٩٦٠ والخاص بنظام التعويضات والمساعدات.
١٥. القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لسنة ١٩٦٧.
١٦. المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (٨١٢١) لسنة ١٩٦٧.
١٧. قانون المحافظات العراقي الملغى رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩.

١٨. مجلس قيادة الثورة رقم (١٩٧) لسنة ١٩٦٨. وقرار رقم (٨٣٧) لسنة ١٩٧١.
١٩. قرار مجلس قيادة الثورة رقم (١٢٥) لسنة ١٩٧٤.
٢٠. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٥٣٦) لسنة ١٩٧٤.
٢١. المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (٧٠) لسنة ١٩٧٧.
٢٢. قانون البلديات اللبناني رقم (١١٨) لسنة ١٩٧٧.
٢٣. قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩.
٢٤. قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.
٢٥. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٧٣٠) لسنة ١٩٧٩.
٢٦. القانون المدني الكويتي رقم (٦٧) لسنة ١٩٨٠.
٢٧. قرار رقم (١٥٠) لسنة ١٩٨٠.
٢٨. قانون التوظيف العام الفرنسي لسنة ١٩٨٤.
٢٩. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧.
٣٠. قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨.
٣١. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
٣٢. قانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.
٣٣. المرسوم بقانون رقم (١١٦ لسنة ١٩٩٢) في شأن التنظيم الإداري وتحديد الاختصاصات والتفويض فيها.
٣٤. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٧.
٣٥. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٥) لسنة ٢٠٠٠.
٣٦. القانون المدني اليمني رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٢.
٣٧. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٣.
٣٨. قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤.
٣٩. قانون نظام الوظائف والأجور والمرتبات اليمني رقم (٤٣) لسنة ٢٠٠٥.
٤٠. قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦.
٤١. قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٧ المعدل.
٤٢. قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

٤٣. قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.
٤٤. قانون الخدمة الخارجية العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨.
٤٥. قانون مجلس الخدمة الاتحادي العراقي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.
٤٦. قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.
٤٧. قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١.
٤٨. المرسوم المغربي رقم (٢-١٢-٤١٢) لسنة ٢٠١٢ الخاص بمسطرة التعيين في المناصب العليا.
٤٩. قانون مؤسسة الشهداء رقم (٢) لسنة ٢٠١٦.
٥٠. قانون ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦.
٥١. قانون هيئة المنافذ الحدودية رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٦.
٥٢. قانون انتخاب اعضاء مجلس النواب اللبناني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٧.
٥٣. قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨.
٥٤. قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (١) لسنة ٢٠١٩.
٥٥. قانون التعديل الأول لقانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (١) لسنة ٢٠١٩.
٥٦. قانون التعديل رقم (١١) لسنة ٢٠١٩.

ج- الأنظمة والتعليمات والاورام

١. لائحة التكليف الصادرة بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية السعودي رقم (٥٩٦/١) والصادرة بتاريخ ١٤٢٠/١/١٨ هجرية.
٢. اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١.
٣. نظام اللياقة الصحية العراقي رقم (٥) لسنة ١٩٩٢.
٤. نظام الاجازات المرضية رقم (٧٦) لسنة ١٩٥٩ المعدل.
٥. تعليمات تغيب الموظف رقم (٢) لسنة ١٩٦٠.
٦. تعليمات مخصصات الضيافة رقم (٦٠) لسنة ١٩٦٠.
٧. تعليمات ومعايير السلوك الوظيفي لموظفي ديوان الرقابة المالية رقم (١) لسنة ١٩٩٧.
٨. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ الملغى.

٩. نظام الخدمة الخارجية رقم (١) لسنة ٢٠١٠.
 ١٠. نظام الخدمة المدنية الأردني الملغى رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ الملغى.
 ١١. القرار رقم (٢١) لسنة ٢٠١٥ بشأن نظام تقييم شاغلي الوظائف القيادية وآثار هذا التقييم.
 ١٢. اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.
 ١٣. نظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.
 ١٤. الأوامر الوزارية المرقمة (١٩١٩، ١٩٢٠، ١٩٢١، ١٩٢٣، ١٩٢٤، ١٩٢٥) بتاريخ ٢٠١٩/٥/٢٩ حيث بموجب تلك الاوامر الوزارية تكليف عدد من رؤساء الجامعات العراقية في وزارة التعليم العالي بعد موافقة رئيس الوزراء.
 ١٥. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.
 ١٦. نظام التعيين في الوظائف القيادية الأردني رقم (٣٤) لسنة ٢٠٢١.
 ١٧. الأمر الديواني رقم (٨١) الصادر بتاريخ ٢٠٢١/٢/٢٧ والمتضمن تكليف السيد عبد الغني الاسدي محافظا لذي قار.
 ١٨. الأمر الديواني رقم (٢٢٠١٤) الصادر بتاريخ ٢٠٢٢ /١/١٣.
 ١٩. نظام رقم (٦) لسنة ٢٠٢٢ المعدل لنظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.
- سادسا - قرارات وأحكام المحاكم**

١. قرار مجلس الشورى اللبناني رقم (٥٠٠ / ١٩٩٦-١٩٩٧) والصادر بتاريخ ١٩٩٧/٤/٢٣.
٢. قرار مجلس الدولة (مجلس الشورى سابقا) رقم (٢٠٠٦/٨٥) والصادر بتاريخ ٢٠٠٦/١١/٢١.
٣. القرار رقم (٣٢٤ / انضباط/ تمييز / ٢٠٠٦) في ٢٠٠٦/١٢/١٨.
٤. قرار مجلس الدولة العراقي رقم (٣٠ / ٢٠٠٨) الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/٢/٢٧.
٥. قرار مجلس شورى الدولة رقم (٨٤ / ٢٠٠٨) والصادر بتاريخ ٢٠٠٨ / ٦ / ٤.
٦. قرار مجلس الوزراء رقم (٣٧١) لسنة ٢٠٠٩.
٧. قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية المرقم (٤٨١) / انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٩) والصادر في ٢٠٠٩ / ١٢ / ٢٨.
٨. قرار مجلس الدولة العراقي رقم (٢٠١١/٧) الصادر بتاريخ ٢٠١١/ ١ / ٣١.
٩. قرار مجلس الدولة رقم (٢٠١٣ / ٣١) والصادر في ٢٠١٣ / ٤ / ٢٤.

١٠. قرار مجلس الوزراء العراقي رقم (٣٣٣) لسنة ٢٠١٥.
١١. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٩/اتحادية / ٢٠١٦) في ٣١ / ٨ / ٢٠١٦.
١٢. قرار مجلس الوزراء العراقي رقم (٢٥٣) لسنة ٢٠١٦.
١٣. قرار المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة العراقي المرقم (٧٢٨/٧٢٧) قضاء موظفين - تمييز / (٢٠١٦) والصادر في ١٢ / ١ / ٢٠١٧.
١٤. قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم (٢١٦٦ / ٢١٦٧) قضاء موظفين / تمييز / (٢٠١٧) في ٢٨ / ٢ / ٢٠١٩.
١٥. قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم (٢٨٨ / ٢٠١٨) الصادر بتاريخ ٢٩ / ٣ / ٢٠١٨.
١٦. قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم (٢٠١٨/١٥٦٦) الصادر بتاريخ ٢٩ / ١١ / ٢٠١٨.
١٧. قرار محكمة قضاء الموظفين رقم (٢٠١٩/٥١٨) والصادر بتاريخ ٢٧ / ١ / ٢٠١٩.
١٨. قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٦٩٣ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٨) في ١٤ / ٢ / ٢٠١٩.
١٩. قرار المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة العراقي المرقم (٣٠١) قضاء موظفين / تمييز / (٢٠١٩) والصادر في ١١ / ٤ / ٢٠١٩.
٢٠. قرار مجلس الوزراء العراقي رقم (٣٥٣) لسنة ٢٠١٩.
٢١. قرار مجلس الدولة العراقي الصادرة بموجب القرار رقم (٢٠٢٠ / ٤٦) في ١٥ / ٧ / ٢٠٢٠.
٢٢. قرار مجلس الوزراء رقم (٩٨) لسنة ٢٠٢٠ والذي كلف بموجبه السيد (ناظم الوائلي) محافظاً لذي قار.
٢٣. قرار مجلس الوزراء رقم (١٩٣) لسنة ٢٠٢٠ الصادر في الجلسة الاعتيادية السابعة والعشرين المنعقدة بتاريخ ٢٤ / ١١ / ٢٠٢٠.
٢٤. قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ٩١١ / قضاء موظفين - تمييز ٢٠٢٠ في ١٧ / ٣ / ٢٠٢١.
٢٥. قرار مجلس الدولة العراقي / محكمة قضاء الموظفين رقم (١٨٣٦) الصادر في ١١ / ٧ / ٢٠٢١.
٢٦. قرار مجلس الدولة العراقي رقم (٢٠٢١/٦٨) وبتاريخ ٢٠ / ١٠ / ٢٠٢١.
٢٧. قرار مجلس الدولة العراقي رقم (٢٠٢١ / ٦٨) وبتاريخ ٢٠ / ١٠ / ٢٠٢١.

سابعاً- الموسوعات القضائية

١. د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - وسط البلد، ٢٠١١.
٢. د. مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري، الطبعة الأولى، الجزء الثاني، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٦.

Abstract

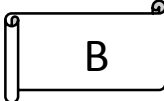
Abstract

Administrative agency in senior administrative positions is a temporary situation that the administration resorts to in the absence of the principal employee to assign another employee equal to the original employee in the job rank, lower or higher, according to what is regulated by the laws and regulations that regulate the provisions of the administrative agency to fill senior administrative positions as an agency and exercise the powers of the principal throughout the absence period

In order for the absence of the original person not to leave a void that hinders the work of the administration in providing its services to the public. It is a temporary exceptional case that is similar to other temporary cases that the public employee is exposed to during his presence in the public office. Agency in that it is temporary and that it is for a specific period and that the agency, subrogation and delegation are each of them a secondary source for the exercise of the powers granted to the original employee. However, the employee who is assigned to the agency is an employee who is not predetermined according to the text of the law. Hence, the agency differs from the subrogation, as the subrogation requires specifying the employee who replaces the principal in advance according to the text of the law. The agent also exercises under the agency all the powers of the principal. The delegation is in part of the competencies, but not all. And when the administration makes its decision to resort to the agency, it must rely on the legal text that regulates the provisions of the agency in this case, but in the absence of an explicit legal text that allows the administration to resort to the agency, it can issue its decision to assign the agent employee, based on the principle of permanence of the general facility and its continuity in its work By providing services to the public, as the facility cannot stop providing services if the principal employee is absent in order to fill the void of the principal employee. And since this agency is a temporary exceptional situation, it is assigned to an employee chosen by the administration, and it is incumbent upon it to search for the employee it entrusts to fill one of the senior administrative positions and to choose him according to what the law stipulates, and after making sure that the conditions required by law are fulfilled in terms of public and private personal and objective conditions, After making sure that these conditions are met, the administration can then issue its administrative order to assign those who meet all the aforementioned conditions, provided that the issuance of that

Abstract

administrative order is issued by a competent authority specified in accordance with the laws and regulations related to the civil service that regulate the provisions of the administrative agency. After assigning the agency, it is the responsibility of the agent employee to abide by the duties of the principal employee, both public and private, stipulated in laws related to the holders of senior administrative positions. As we said at the beginning of our conversation, the agency is a temporary state, and this obviously means that it ends in several ways, and these methods may or may not be natural.



The Republic of Iraq
Ministry of Higher Education
and Scientific Research
University of Misan/ College of Law
Public law Department



**Legal regulation of occupying senior proxy
positions in Iraq**

Thesis submitted by
Haider Alawi Obaid

To the Council of College of Law - University of Misan
It as a part of the requirement for a master's
degree in public law

Supervised by
Professor of Administrative Law
Prof. Dr. Amer Zghair Mohaisen