



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة القادسية
كلية القانون

سلطة حكومة تصريف الأعمال
في التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا
(دراسة مقارنة)
رسالة مقدمة إلى

مجلس كلية القانون - جامعة القادسية وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير
في القانون العام

مقدمة من قبل

الطالبة

فاطمة عبد الأمير محسن

بإشراف

الأستاذ الدكتور:

علي نجيب حمزة

أستاذ القانون الإداري



﴿وَقَفُّوهُمْ إِنْهُمْ مَسْئُولُونَ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة الصافات الآية (24)



الإهداء

أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع إلى شفيح الخلق أجمعين وأهل بيته الطاهرين رسول رب العالمين محمد (صلى الله عليه وآله وسلم).

إلى من منحني اسمه ذكراً ووفاء أبي (رحمه الله)

إلى من احاطتني بالحب والدعاء أمي

إلى من كان لي خير عوناً وسنداً بعد الله تعالى زوجي العزيز (وسام)

إلى من كانوا نوراً في دربي أخوتي و أخواتي...

الشكر والعرفان

الحمد لله رب العالمين على ما أنعم وأجزل فهو الجدير بالحمد بلا منازع،
وصلى الله على سيدنا محمد خاتم الانبياء وآل بيته الطيبين الطاهرين المنتجبين

أتقدم بخالص الشكر والامتنان إلى الأستاذ الدكتور (علي نجيب حمزة)
الذي تكرم وتفضل بالأشراف على هذه الرسالة، فكان لي كالأب الناصح، وأثمرت
نصائحها وتوجيهاته التي أثرت الرسالة وساهمت في إنجاز هذا العمل فأسأل الله أن يطيل
عمره وينعم عليه بدوام الصحة والعافية.

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى عمادة كلية القانون | جامعة القادسية ولجميع أساتذتها
وموظفيها وبالأخص (قسم القانون العام) لما بذلوه من جهد، ومساعدة في المرحلة
التحضيرية فجزاهم الله خيراً.

وأتقدم بخالص الشكر والعرفان لأعضاء لجنة المناقشة الأساتذة الأجلاء المحترمين لما
سيقدمونه من نصائح تثمر في تسديد الرسالة وتقويمها. فأسأل الله أن يجزيهم عني خيراً.

كما أتوجه بوافر الشكر والامتنان إلى زوجي الذي لم يدخر جهداً في مساعدتي وكان
داعماً لي طيلة فترة الدراسة وفي كل خطوة فجزاه الله عني خير وأفضل الجزاء .

وأشكر كل من مد لي يد العون من العاملين في المكتبات لما أبدوه لي من مساعدة
جلیلة في أثناء رحلة جمع المصادر، جزاهم الله وجعله في ميزان أعمالهم.

الباحثة

المستخلص:

قد تتعرض الدولة لأزمات سياسية عديدة تؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة والإطاحة بها، أو حل البرلمان، فهذه الأزمات تؤدي في نهاية المطاف إلى فراغ سياسي يعجز معه تسيير بعض الوظائف السياسية أو الإدارية، إذ إن هيمنة الأحزاب في الدولة يؤدي إلى تأخير تشكيل الحكومات، وذلك بسبب اختلاف وجهات النظر بين أصحاب القرار ألا وهم المشكلين لهذه الأحزاب مما يؤدي إلى عرقلة تشكيل حكومة وطنية مكونة من أفراد يؤمنون بتوجهاتها، ولتجنب ذلك أشارت بعض الدساتير إلى الإبقاء على الحكومة المستقلة أو المنزوعة الثقة أو التي انتهت ولايتها الدستورية في موضعها الدستوري، من أجل القيام ببعض المهام المحددة وفق الدستور والقانون، وهذه الحكومة تسمى بحكومة تصريف الأعمال، أو تصريف الأمور الجارية أو اليومية، أو الحكومة المؤقتة، وتقوم هذه الحكومة بالمهام اليومية المنوطة بها لحين تشكيل حكومة جديدة تحظى بموافقة البرلمان بحسب السياقات الدستورية، وتختلف الأسس التي تستند إليها هذه الحكومة في تشكيلها من أساس دستوري يستند إلى وجود نص في دستور الدولة، إلى أساس إداري يستند إلى مبدأ استمرار المرافق العامة بتقديم خدماتها بانتظام وإطراد، وآخر عرفي يعتمد على عرف دستوري لتشكيل هذه الحكومة، وذلك في حالة عدم وجود النص الدستوري، وتعد هذه الأسس مبررات قانونية وعرفية تبرر اللجوء لنظرية تصريف الأعمال. كما إن هذه الحكومة ممنوعة من التعيين في المناصب السياسية والإدارية المرموقة، كونها مناصب ذات طابع سياسي تستلزم ثقة الحكومة والأحزاب في شاغليها لذلك تم منعها من سلطة التعيين فيها، كونها حكومة مؤقتة لا يمكن أن تقوم بأعمال ذات آثار سياسية مستمرة لفترة ما بعد انتهاء تكليفها، لذلك حاولنا التخفيف من حدة هذا المنع الوارد في الدساتير والقوانين، ووضع نظام بديل لهذا التعيين يتمثل بشغلها بطريقة التكليف، كونها طريقة استثنائية ومؤقتة تبرر ظروف حكومة تصريف الأعمال وصلاحياتها المحدودة اللجوء إليها، لسد حاجة إدارة المرافق العامة المؤقتة بأشخاص أكفاء مؤهلين للقيام بأعباء هذه المناصب، مع إخضاعها لنظام رقابي يتمثل برقابة البرلمان، والقضاء العادي والإداري، فضلاً عن رقابة الهيئات المستقلة، وردعها عن الخروج عن نطاق ما هو مقرر لها من صلاحيات، أو استغلال سلطتها لتحقيق غايات خاصة بأثارة مسؤوليتها السياسية والقانونية بأنواعها المدنية والإدارية والجزائية.

قائمة المحتويات:

رقم الصفحة	العنوان	ت
أ	الآية القرآنية	1
ب	الاهداء	2
ت	الشكر والتقدير	3
ث	المستخلص	4
ج - خ	قائمة المحتويات	5
4 - 1	المقدمة	6
58 - 6	الفصل الأول/ الإطار المفاهيمي لحكومة تصريف الأعمال	7
7	المبحث الأول/ ماهية حكومة تصريف الأعمال	8
7	المطلب الأول/ مفهوم حكومة تصريف الأعمال	9
15-8	الفرع الأول/ تعريف حكومة تصريف الأعمال وخصائصها	10
19- 15	الفرع الثاني/ الأساس القانوني لحكومة تصريف الأعمال	11
20	المطلب الثاني/ حالات نشوء حكومة تصريف الأعمال	12
27-20	الفرع الأول/ حل البرلمان	13
33-27	الفرع الثاني/ استقالة الحكومة	14
34	المبحث الثاني/ التعريف بالمناصب الإدارية العليا وشغلها بطريقة التكليف	15
34	المطلب الأول/ مفهوم المناصب الإدارية العليا	16
40-35	الفرع الأول/ تعريف المناصب الإدارية العليا	17
44-41	الفرع الثاني/ تعريف التكليف وخصائصه	18
45	المطلب الثاني/ ذاتية التكليف وطبيعته القانونية	19
53-45	الفرع الأول/ تمييز التكليف عما يشتهبه معه من مصطلحات	20
58-53	الفرع الثاني/ الأساس والطبيعة القانونية للتكليف	21
60	الفصل الثاني/ آلية التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل حكومة تصريف الأعمال	22
61	المبحث الأول/ شروط التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا ومدته	23

	وأنواعه	
61	المطلب الأول/ شروط التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا	24
68-62	الفرع الأول/ الشروط العامة للتكليف بشغل المناصب الإدارية العليا	25
75-68	الفرع الثاني/ الشروط الخاصة للتكليف بشغل المناصب الإدارية العليا	26
75	المطلب الثاني/ مدة التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا وأنواعه	27
80-75	الفرع الأول/ مدة التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا	28
84-80	الفرع الثاني/ أنواع التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا	29
85	المبحث الثاني/ أحكام التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا في الدول المقارنة والعراق	30
85	المطلب الأول/ اجراءات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا في الدول المقارنة وفي العراق	31
93-86	الفرع الأول/ اجراءات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا في الدول المقارنة	32
99-94	الفرع الثاني/ اجراءات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا في العراق	33
99	المطلب الثاني انتهاء التكليف بشغل المناصب الإدارية العليا في القانون المقارن و العراقي	34
106-99	الفرع الأول انتهاء التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا في فرنسا ومصر	35
113-106	الفرع الثاني انتهاء التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا في لبنان والعراق	36
115	الفصل الثالث/ مسؤولية حكومة تصريف الأعمال عن قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا والرقابة عليها	37
116	المبحث الأول/ مسؤولية حكومة تصريف الأعمال عن قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا	38
116	المطلب الأول المسؤولية السياسية والإدارية لحكومة تصريف الأعمال عن قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا	39
120-117	الفرع الأول المسؤولية السياسية لحكومة تصريف الأعمال عن قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا	40
126-120	الفرع الثاني المسؤولية الإدارية لحكومة تصريف الأعمال عن قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا	41

127	المطلب الثاني المسؤولية المدنية والجزائية لحكومة تصريف الأعمال عن قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا	42
130-127	الفرع الأول المسؤولية المدنية لحكومة تصريف الأعمال عن قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا	43
136-131	الفرع الثاني المسؤولية الجزائية لحكومة تصريف الأعمال عن قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا	44
136	المبحث الثاني الرقابة على قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل حكومة تصريف الأعمال	45
137	المطلب الأول/ الرقابة السياسية على قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل حكومة تصريف الأعمال	46
142-137	الفرع الأول/ الرقابة البرلمانية على قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل حكومة تصريف الأعمال	47
145-142	الفرع الثاني/ رقابة الرأي العام على قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل حكومة تصريف الأعمال	48
145	المطلب الثاني/ الرقابة القضائية ورقابة الهيئات المستقلة على قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل حكومة تصريف الأعمال	49
151-146	الفرع الأول الرقابة القضائية على قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل حكومة تصريف الأعمال	50
158-152	الفرع الثاني رقابة الهيئات المستقلة على قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل حكومة تصريف الأعمال	51
159	الخاتمة	52
160	نتائج	53
162	توصيات	54
166	مصادر	55
A	المستخلص الانكليزي	56

المقدمة



المقدمة:

أولاً: موضوع الدراسة:

يعد النظام البرلماني من أكثر الأنظمة التي تتكون فيها حكومة تصريف الأعمال، إذ أن مبدأ سلمية تداول السلطة من المبادئ الرئيسة في النظام البرلماني، ولهذا المبدأ تأثير كبير في آلية اختيار الحكومات لفترات قد تطول أو تقصر بحسب قناعات الشعب وممثليه، إذ أن حكومة تصريف الأعمال هي سلطة مؤقتة وظيفتها الأساسية هي ديمومة الحياة الوطنية باستمرار تقديم خدماتها لحين تشكيل حكومة جديدة. وبما إن هذه الحكومة هي سلطة استثنائية وذات صلاحيات مؤقتة، لذا تنص الدساتير على تنظيم وتحديد اختصاصاتها وتضييق نطاق الأعمال المنوطة بها بما لا يُثير أي تبعات اقتصادية وسياسية على الصعيدين الخارجي والداخلي، فلا يحق لها اقتراح تعديل الدستور أو تشريع القوانين، أو عقد القروض والاتفاقيات، أو التعيين في المناصب الإدارية العليا بشكل أصولي ودائم، لأن هذه الصلاحيات خارج إطارها الدستوري والقانوني، وبالتالي تُساءل عن ذلك بسبب مخالفة أحكام الدستور، وبما إن هذه الحكومة الغاية الرئيسة منها هي استمرار تقديم الخدمات للمواطنين وعدم عرقلة سير المرافق العامة، لذا يجب عليها أن تقوم بكل ما يتطلبه المرفق لغرض استمراره بتقديم ما هو مطلوب منه ومناطق به، لذلك وفي حالة شغور مناصب إدارية عليا حيوية لأي سبب كان في أثناء فترة تصريف الأعمال مما يترتب عليها تعطيل أعمال المرفق العام بسبب شغور منصب رئيسه أو منصب المدير العام، لذا يجب على هذه الحكومة أن تشرع وتتخذ الإجراءات السريعة وتقدم أبسط الحلول لدرء استمرار فترة شغور المناصب الإدارية العليا عن طريق تكليف ممن تراه أهلاً لشغل هذه المناصب لفترة محددة وبحسب الأصول القانونية، إلا إن قراراتها في هذا الصدد ليس بعيدة عن الرقابة السياسية والقضائية، وما ينتج عن هذه القرارات مما يثير مسؤوليتها السياسية والمدنية و الإدارية.

ثانياً: أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في تقديم فكرة نوعية لصلاحيات حكومة تصريف الأعمال، وتغيير الفكرة السائدة في مجال اختصاصها بالتعيين في المناصب الإدارية العليا التي تتسم بالمنع الدستوري في هذا الصدد، واستبداله بطريقة استثنائية وكفيلة بتحقيق ما هو مطلوب منها، بغية استمرار المرافق بتقديم خدماتها، ضمن شروط و إجراءات محددة بإطار دستوري متين لا يُمكنها الخروج عليه، عن طريق أحاطتها برقابة مشددة بنوعيتها السياسية والقضائية، مما يساهم في تغيير المفاهيم السائدة عن هذه



الحكومة في هذا المجال ومنحها اختصاص هذا الأجراء. لذا فإن سلطة التكليف الممنوحة لحكومة تصريف الأعمال في مجال المناصب الإدارية العليا يعتبر إضافة جديدة لموضوعات القانونين الإداري والدستوري على السواء، وتهدف الدراسة إلى لفت أنتباه الفقه والتشريع لهذا الموضوع من أجل وضع القواعد القانونية الكفيلة بالتنسيق بين صلاحيات هذه الحكومة وحماية مبدأ استمرارية المرافق العامة.

ثالثاً: مشكلة الدراسة:

تتمثل مشكلة الدراسة بقصور التنظيم الدستوري والقانوني للتكليف بشغل المناصب الإدارية العليا، فضلاً عن الصراع الدائر بين المنع الوارد بشأن التكليف لشغل هذه المناصب، ومبدأ استمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

رابعاً: هدف الدراسة:

إن الهدف من تقديم هذه الرسالة والخوض في غمار مشاكلها هو تحديد صلاحيات حكومة تصريف الأعمال في مجال التعيين في المناصب الإدارية العليا، والتخفيف من حدة المنع من التعيين في هذه المناصب واستبداله بنظام التكليف المؤقت، لتفادي استمرار جعل المناصب الإدارية العليا شاغرة لفترة أطول، وتحديد ماهية هذا النظام من أجل الحث على وضع تنظيم قانوني يعالج استخدام هذه الطريقة في الظروف الاستثنائية والاعتيادية للسلطة التنفيذية.

خامساً: منهج الدراسة:

ليبيان مفهوم حكومة تصريف الأعمال ومنحها سلطة التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا فقد اعتمدنا المنهج المقارن لمعرفة كيفية العمل بهذه النظرية في الدول المقارنة وهي فرنسا ومصر ولبنان، ومقارنة ذلك بالتجربة العراقية لهذه النظرية وبيان مواطن الخلل ومعالجتها، ومدى إمكانية وضع وتنفيذ القوانين التي تساعد في حل هذه المشكلة، وكما استخدمنا المنهج التحليلي، وذلك لتحليل النصوص القانونية في العراق والدول محل الدراسة لتفسير المقصود بها، من أجل التوصل إلى نظام قانوني كفيل بسد هذه الثغرة الكبيرة، ومدى تأثيرها على المرافق الإدارية العامة وعلى الأفراد بالخصوص.

سادساً: هيكلية الدراسة:

يتطلب موضوع الدراسة تقسيمه على ثلاثة فصول، تسبقها مقدمة تتضمن: موضوع الدراسة، وأهمية الدراسة، ومشكلتها، والهدف منها، فضلاً عن هيكليتها وكما يلي:



الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لحكومة تصريف الأعمال

المبحث الأول: ماهية حكومة تصريف الأعمال

المبحث الثاني: التعريف بالمناصب الإدارية العليا وشغلها بطريقة التكليف.

الفصل الثاني: آلية التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل حكومة تصريف الأعمال

المبحث الأول: شروط التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا ومدته وأنواعه.

المبحث الثاني: أحكام التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا في الدول المقارنة والعراق.

الفصل الثالث: مسؤولية حكومة تصريف الأعمال عن قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا والرقابة عليها:

المبحث الأول مسؤولية حكومة تصريف الأعمال عن قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا.

المبحث الثاني: الرقابة على قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل حكومة تصريف الأعمال.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي لحكومة تصريف

الأعمال



الفصل الأول

الإطار المفاهيمي لحكومة تصريف الأعمال

إن مبدأ استمرار سير المرافق العامة بانتظام وإطراد هو من أهم المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة، وأساس عمل الإدارة بشكل عام، إذ إن أهم أعمال الإدارة هو استمرار تقديم الخدمات العامة وهي خدمات لا يمكن الاستغناء عنها، لذا يجب أن تكون هناك سلطة تتولى إدارة هذه المؤسسات لاستمرار تقديم هذه الخدمات، و في أحيان كثيرة تتعرض هذه السلطة لأزمات أو تكون هناك أسباب تؤدي إلى تحولها من حكومة طبيعة ذات صلاحيات تامة إلى حكومة مؤقتة أي (حكومة لتصريف الأعمال).

والاسباب التي تؤدي إلى قيام حكومة تصريف الأعمال عديدة منها حل البرلمان، واستقالة الحكومة، وإقالتها وغيرها من الحالات التي ينص عليها دستور الدولة. إذ إن هذا النوع من الحكومة تكون صلاحياتها محدودة، حيث تقتصر أعمالها على تسيير الأمور الضرورية والتي يتطلب القيام بها على وجه السرعة، ولا يمكن أن تقوم بأعمال تترتب عليها نتائج وآثار كبيرة على الصعيد الاقتصادي والسياسي، إذ لا يمكن لها اقتراح مشروعات القوانين، أو تعديل الدستور، أو عقد القروض والاتفاقيات، أو التعيين بالمناصب العليا بجميع أنواعها وما يترتب على هذا المنع من عرقلة في سير المرافق العامة إذ لا يمكن أن تكون هناك مؤسسة أو مرفق عام من دون وجود شخص يتولى إدارته، ولعل السبب في ذلك كون هذه المناصب ذات صبغة سياسية يتطلب أن يتصف متوليها بسمة الولاء السياسي للدولة والولاء الحزبي للحزب الذي يتبعه. وتأسيساً على ذلك لا يمكن تعيين شاغليها من قبل الحكومة المؤقتة، ولتفادي استمرار هذا المنع يتم شغلها بطريقة التكليف، الذي يعد أسلوباً استثنائياً لشغل الوظيفة العامة بصورة مؤقتة لسد الحاجة لحين ما تفصح الإدارة عن رغبتها في إنهاء خدمة المكلف أو تمديد المدة .

لذا نحاول في هذا الفصل تسليط الضوء على هذا الموضوع ونقوم بالتعريف عن أهم المفردات الواردة في هذا الفصل في بحثين: الأول نتناول فيه ماهية حكومة تصريف الأعمال، أما الثاني فننتاول فيه التعريف بالمناصب الإدارية العليا وشغلها بطريقة التكليف.



المبحث الأول

ماهية حكومة تصريف الأعمال

إن حكومة تصريف الأعمال هي حكومة مؤقتة تقوم ببعض الأعمال لحين تشكيل حكومة جديدة تحظى بثقة البرلمان بحسب السياقات الدستورية لكل بلد، وهي تتكون من الحكومة المستقيلة أو المسحوب عنها الثقة أو الحكومة التي انتهت ولايتها القانونية، وهي حكومة تقوم بتسيير أمور الفترة الانتقالية التي تمر بها الدولة، لذلك تسمى بالحكومة المؤقتة. وتختلف الأسس التي تستند إليها هذه الحكومة في تكوينها بين أساس دستوري، إلى أساس إداري نابع من مبدأ استمرار سير المرافق العامة بانتظام وإطراد. وهناك أساس آخر يركن إليه البعض في كونه سناً لهذه الحكومة وهو العرف الدستوري في اللجوء لتكليف الحكومة المستقيلة بإداء المهام اليومية الضرورية. وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المبحث على مطلبين، الأول يختص ببيان مفهوم حكومة تصريف الأعمال، والثاني يختص بحالات نشوء أو تكوين هذه الحكومة.

المطلب الأول

مفهوم حكومة تصريف الأعمال

ينصرف الذهن عند ذكر مصطلح حكومة تصريف الأعمال، وإن اختلفت التسمية بين الدساتير إلا إنه يحمل الجوهر نفسه، إلى السلطة التي تقوم بتسيير ما قد يتطلب السرعة في الحسم من الأمور، إذ إن هناك بعض المسائل التي لا تحتمل التأجيل للقيام بها وذلك لارتباطها بالمصلحة العامة للمجتمع، فمن المعلوم أن المؤسسات الحكومية تقوم بأداء ما يحتاجه الجمهور من خدمات لذلك فإن أي أرباك في عمل هذه المؤسسات يؤدي إلى خلل في نوعية الخدمات المقدمة للأفراد، لذلك يجب أن تكون هناك سلطة تقف على رأس هذه المرافق بغية الاستمرار بتقديم ما هو مطلوب وأن كانت هذه السلطة منقوصة الصلاحيات. لذا يجب أن نوضح في هذا المطلب مفهوم حكومة تصريف الأعمال، بمدلوله اللغوي والاصطلاحي، وبيان أهم خصائص هذه الحكومة في الفرع الأول، لننتهي عند تبين الأساس القانوني لها في الفرع الثاني، وذلك في الفرعين الآتيين:



الفرع الأول

تعريف حكومة تصريف الأعمال وخصائصها

غالباً ما تسند مهمة وضع التعاريف الخاصة بالمصطلحات القانونية الواردة في صلب الدستور للفقهاء والمتخصصين في القانون، وخاصة القانون الدستوري، لذلك يبتعد المشرع عن تعريف المفردات الواردة في الدستور تاركاً هذه المهمة لمن يدلي بدلوه من أساتذة القانون. وفي سبيل ذلك لا بد أن نوضح أبرز التعريفات الواردة لهذا المصطلح في ضوء التقسيم الآتي:

أولاً: تعريف حكومة تصريف الأعمال:

1- التعريف اللغوي: حري بنا أن نبين معنى كل مفردة على حدة في ضوء اللغة العربية لبيان المعنى اللغوي لحكومة تصريف الأعمال. فكلمة حكومة: هي أسم مفرد مؤنث مصدره الفعل حكم. إما كلمة حكم فلها عدة معان:

- تدل على العلم والفقہ كقوله تعالى ((وَأَتَيْنَاهُ الْحُكْمَ صَبِيحاً))⁽¹⁾: أي علماً وفقهاً، وكذلك تعني القضاء بالعدل⁽²⁾.

- حكماً وقضاءً يصدر في قضية ما، وتعني أيضاً حكم البلاد: أي إدارة شؤونها. والحكومة هي: هيئة مؤلفة من أفراد يقومون بتدبير شؤون الدولة كرئيس الدولة ورئيس الوزراء ومرؤوسيهـم وهي الهيئة التنفيذية والإدارية في البلاد⁽³⁾.

أما كلمة تصريف فأصلها الفعل صرف وله عدة معان⁽⁴⁾.

- صرف المال: أي أنفقه.

- صرف الأمر دبره ووجهه.

- ولها عدة معاني مثل تصريف الرياح، أو الرياح، أو الأمور: أي صرفها من جهة إلى جهة.

- إما كلمة أعمال ومفردتها عمل: وتعني المهنة والحرفة⁽¹⁾.

(1) سورة مريم الآية (12)

(2) محمد بن منظور الانصاري، معجم لسان العرب، الطبعة الخامسة، دار المعارف، القاهرة، 1981، ص 951

(3) عبد الواحد كرم، معجم مصطلحات الشريعة والقانون، بلا مكان طبع، 1995، 175

(4) ابن منظور، المصدر نفسه، ص 2435



إن حكومة تصريف الأعمال هي حكومة انتقالية ونعني بها: (الحكومة التي تتولى زمام الأمور خلال فترة ما إلى أن يتم اعتماد نظام ثابت)⁽²⁾. وعرفها المعجم الدستوري الفرنسي بأنها: (النظام الذي يطبق وفق الشروط على الحكومات المستقلة كافة لكون تلك الحكومات لا تتمتع بكامل السلطة إلا أن يكون هناك مقابل ذلك تحريك تبعيتها السياسية ضمن الشروط المحددة بالدستور)⁽³⁾. ويتضح من التعريف اللغوي ان هذا المصطلح يعني بأنها هيئة تقوم تسيير الامور لمدة ما.

2- التعريف الاصطلاحي لحكومة تصريف الأعمال:

اختلف تعريف هذه الحكومة بحسب آراء الفقه والقضاء ووجهة نظر كلٍ منهما لهذه الحكومة الاستثنائية.

أ- التعريف التشريعي لحكومة تصريف الأعمال:

غالباً ما تتعدد الدساتير عن إيراد تعريفات للمصطلحات أو الاسهاب في شرحها وتفصيلها، إذ لم يرد في الدستور العراقي والمقارن تعريفاً لحكومة تصريف الأعمال، فبالنسبة للدستور الفرنسي جاء خالياً من أي نص يوضح مفهوم هذه الحكومة، و إنما اكتفى فقط بالإشارة إلى الأسباب أو الحالات التي تتحول فيها الحكومة العادية إلى حكومة تصريف أعمال دون إن يرد ذلك بنص صريح⁽⁴⁾. إما الدستور المصري فقد أتخذ اتجاهاً مغايراً إذ لم يجد فيه ما يدل على قيام هذه الحكومة، وتشبيهاً بالدستور الفرنسي جاء الدستور اللبناني خالياً من التعريف بحكومة تصريف الأعمال أيضاً، ولعدم وجود نصوص دستورية واضحة تتناول هذا الموضوع جعل الممارسة العملية طاغية في هذا الجانب⁽⁵⁾، ويبدو أن المشرع في الدول المقارنة ترك الباب مفتوحاً للفقه والقضاء في وضع تعريف خاص بهذه الحكومة، إلا إنه كان من

(1) ابن منظور المصدر السابق ، ص 3107.

(2) احمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب ، القاهرة، 2008، ص 537.

(3) الصلاحيات المحدودة لحكومة تصريف الأعمال القادمة، مقال متاح على شبكة الانترنت على الموقع الالكتروني التالي <https://lalandpaper.net> تاريخ الزيارة 2023\2\10 الساعة 11:37 م.

(4) زهراء عبد الحافظ محسن، مجيد مجهول درويش، حكومة تصريف الأعمال في العراق تشريعاً وعملاً، مجلة الكلية الاسلامية الجامعة، النجف، مجلد 2، عدد 63، 2021، ص 453

(5)سوزان أسماعيل، حكومة تصريف الأعمال (مفهومها وصلحاياتها)، مقال متاح على الموقع التالي

<https://legal-agend.com>، تاريخ الزيارة 2023\5\7، الساعة 12:11م



الافضل تحديد مفهوم هذه الحكومة في صلب الدستور, وذلك لأهميتها الكبيرة كونها ظاهرة قانونية استثنائية تمر بها الدولة لذلك يجب أحاطتها بإطار دستوري قويم. وكذلك المشرع العراقي أيضاً لم يضع تعريفاً محدداً لهذه الحكومة في دستور جمهورية العراق لسنة 2005, لكنه من الواضح تدارك هذا النقص مؤخراً وعرفها في النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (2) لسنة 2019 بأنها حكومة:(أخذ القرارات والاجراءات غير القابلة للتأجيل التي من شأنها استمرار عمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة بانتظام وإطراد ولا يدخل من ضمنها مثلاً اقتراح مشروعات القوانين أو عقد القروض والتعيين في المناصب العليا في الدولة والاعفاء منها أو إعادة هيكلية الوزارات والدوائر)⁽¹⁾. يلاحظ إن هذا التعريف لم يحدد ماهية هذه الحكومة وحالات تكوينها بنص واضح كون الدستور لم يتطرق إلى ذلك، فإلى ليته أحسن في تعريفها على نحو أفضل.

ب- التعريف القضائي:

عادةً ما يتم اللجوء للقضاء لمعرفة بعض الأمور التي يتعرض لها عند نظر ما يعرض عليه من قضايا، فيجتهد في وضع تعريف أو بيان مدلول بعض المفردات في ضوء ما يراه مناسباً، إذ عرف مجلس الدولة الفرنسي حكومة تصريف الأعمال في القرار الصادر عنه بأنها:(سلطة مناط بها استمرارية وديمومة الحياة الوطنية من تاريخ استقالة الحكومة إلى تأريخ تشكيل الحكومة الجديدة...)⁽²⁾, نلاحظ إن المجلس أخذ بالمعنى الضيق لنظرية تصريف الأعمال، لكنه أجاد وأحسن في ذلك لكي لا تتجاوز الحكومة الاختصاصات المقررة لها، إلا أنه أخفق عندما أجاز بأن الحكومة الجديدة تنال ثقة البرلمان بمجرد تشكيلها وبذلك تنتهي فترة تصريف الأعمال، وذلك ليس بالأمر السهل فبعض الاحيان لا تحوز الحكومة الجديدة على ثقة البرلمان ولو أكمل القرار بعبارة الحكومة الجديدة الحائزة على ثقة البرلمان، فبذلك يزول الخلل في القرار القضائي, وعرفها بقرار آخر عندما حدد نطاق الأعمال التي تقوم بها بما معناه بأنها:(الحكومة المستقلة التي فقدت ثقة البرلمان مما يمنعها من القيام بأعمال ذات نتائج سياسية تعرض

(1) المادة (42) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (2) لسنة 2019.

(2) قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1952/4/4 علي مهدي، ماهية حكومة تصريف الأعمال، مقال متاح على

الموقع الالكتروني التالي: [https:// www.radionawa . com](https://www.radionawa.com)



الوزارة بالأجماع أو الوزير منفرداً إلى المسؤولية السياسية⁽¹⁾. يتبين لنا إن هذا التعريف قد ركز على الجانب السياسي الممنوع على حكومة تصريف الأعمال القيام به وأشار إلى المسؤولية السياسية للوزارة والوزير وهو أيضاً يشوبه نقص إذ لم يحدد هذه الحكومة بشكل واضح. أما القضاء المصري لم يتعرض لتعريف حكومة تصريف الأعمال إذ لم نجد حكماً قضائياً مصرياً يتضمن توضيح مفهوم هذه الحكومة. أما مجلس شورى الدولة اللبناني الذي كان دائم التأثير بالقضاء الفرنسي فعرف الأعمال الجارية في أحدث اجتهاد له بأنها: (الأعمال الملحة أو الضاغطة التي لا تحتمل التأجيل أو الأرجاء لحين تأليف الوزارة الجديدة والتي بسبب سرعتها تستوجب اتخاذ قرارات فورية أو تلك التي تكون مقتصرة على تنفيذ الإدارة اليومية من دون أن تنطوي على أية صعوبة خاصة في تشكيل الوزارة الجديدة وأستلام كل عضو من أعضائها مهام وزارته من سلفه)⁽²⁾. ويلاحظ أن المجلس لم يتطرق لتعريف حكومة تصريف الأعمال وإنما تطرق لتبيان مفهوم الأعمال الجارية التي تضطلع هذه الحكومة القيام بها.

أما بالنسبة للقضاء العراقي نجد إن المحكمة الاتحادية وفي أحدث قرار لها وضعت تعريفاً خاصاً بحكومة تصريف الأعمال وذلك عند تقديم طلب تفسيري من رئيس الجمهورية لبيان مفهوم (حكومة تصريف الأمور اليومية) حسب ما ورد في الدستور إذ عرفتها في معرض الاجابة بأنها: (...تلك الحكومة المتحولة من حكومة طبيعية بكامل الصلاحيات إلى حكومة محدودة الصلاحيات ويتحقق ذلك بحالتين، الأولى تكون بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء إلى حين تأليف مجلس وزراء جديد استناداً إلى المادة (61|ثامناً، أ، ب، ج، د) والثانية تتحقق عند حل مجلس النواب وفقاً لما جاء في المادة (64|أولاً) من الدستور وفي كلتا الحالتين يعد مجلس الوزراء مستقياً ويواصل تصريف الأمور اليومية التي تتضمن اتخاذ القرارات والإجراءات التي من شأنها استمرار سير المرافق العامة بانتظام وديمومة استمرار تقديم الخدمات للشعب)⁽³⁾. ويلاحظ أن قرار المحكمة الاتحادية الموقرة هو كان مجرد إعادة تذكير لما ورد في النص الدستوري، ولم يأت بشيء جديد، وكان من المأمول منها أن تكمل النقص الذي وقع به المشرع العراقي في دستور 2005 في المواد الخاصة بهذه الحكومة⁽⁴⁾.

(1) قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 14\22\1966.

(2) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (2010|655) الصادر بتاريخ 5\7\2010.

(3) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (121|اتحادية|2022) الصادر بتاريخ 15\5\2022 منشور على الموقع الرسمي

للمحكمة الاتحادية <https://www.iraqfsc.iq>

(4) المادتين (61|ثامناً، 64|أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.



ج- التعريف الفقهي:

تعددت التعريفات الفقهية الخاصة بحكومة تصريف الأعمال، وذلك بسبب الصعوبات التي أحاطت بهذا المفهوم، لذا عرف الفقهاء حكومة تصريف الأعمال كل حسب وجهة نظره لهذه الحكومة إذ يجد هذه المفهوم ركائزه الأساسية في اجتهادات الفقهاء الفرنسيين الذين لم يدخروا جهداً في سبيل تطوير هذا المبدأ والتعمق فيه وصولاً لما هو عليه الان من نظرية قائمة بذاتها تكاد تطبقها كل البلدان. فقد عرفها الفقيه الفرنسي (waline) بأنها: (حكومة تصريف الامور الجارية التي تتصف بالاستعجال والتي يكون لها صفة سياسية)، في حين عرفها الفقيه (أودان) بأنها: (جميع الأعمال التي لا تنطوي على صعوبات أو خيار سياسي أو قانوني)⁽¹⁾، ويلاحظ في هذا التعريف أنه حصر نطاق أعمال هذه الحكومة بالأعمال التي تسير المرافق العامة ووصفها بذلك مشروط بعدم قيامها بأعمال ذات نتائج قانونية أو سياسية كبيرة، أما بعض الفقه المصري يطلق عليها ب(الحكومة الداخلة في فترة ريبة) وهي الحكومة التي يقتصر عملها على إصدار القرارات الكفيلة بتسيير العمل اليومي للحكومة وبتجاوز هذا الحد تعد قراراتها باطلة⁽²⁾.

وتعرف في لبنان بأنها (الحكومة المستقلة التي تقوم بتصريف الأعمال العادية بموجب تكليف من رئيس الجمهورية بعد قبوله استقالتها)⁽³⁾. ويلاحظ أن هذا التعريف حدد حالة استقالة الحكومة ولم يشر إلى حالة حل البرلمان وعدها أثراً من آثار الاستقالة.

أما بالنسبة للفقه العراقي فتوجد الكثير من التعاريف فهناك من وصفها بأنها "هي وزارة مؤقتة ناقصة الصلاحية لأغراض تصريف الأمور لمدة محددة من الوقت، ولفترة ما بعد سحب الثقة من الوزارة أو انتهاء الوجود القانوني للبرلمان والقيام بالانتخابات أو ظرف طارئ حال دون تشكيل الوزارة الجديدة أو تأخرها ولا يحق لهذه الوزارة البت في الأمور ذات الطبيعة المستقبلية والمصيرية ويقتصر عملها في العاجل من شؤون الوزارة واختصاصاتها محدودة فلا يحق لها القيام بمبادرات وأعمال ذات نتائج سياسية وأبرز مهامها تصريف أمور الوزارات المختلفة بالحد الأدنى من الاستمرارية الإدارية، ولتسيير مصالح

(1) محمود محمد هائل، حكومة تصريف الأعمال في القانون اليمني والمقارن، جامعة الملكة اروى، 2016، ص 4.

(2) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، 1961، ص 381.

(3) عباس عبد المنعم قبلان، حكومة تصريف الأعمال في لبنان، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية، لبنان، 2021، ص 12.



المواطنين)⁽¹⁾. وهناك من عرفها بأنها: (تغيير في المركز القانوني للحكومة القائمة من حكومة كاملة الصلاحيات الدستورية إلى حكومة مقيدة الصلاحيات نتيجة ممارسات دستورية نابعة من واقع سياسي مهمتها الأساسية استمرارية سير المرافق العامة التي تعد ضرورية لاستمرارية الدولة وبالتالي بقاء الحكومة في إطار الأنظمة والقواعد القانونية الموجودة مسبقاً وليس ابتداءً أو تعديلاً لتلك الأنظمة)⁽²⁾. وهناك من يرى بأنها: (هي حكومة مؤقتة تضمن استمرار عمل مؤسسات الدولة ومرافقها العامة، وقد تحولت من حكومة عادية بصلاحيات كاملة إلى حكومة ذات صلاحيات محدودة على تصريف الأمور اليومية الروتينية، إلا أن هذه الصلاحيات المحدودة ممكن أن تتوسع من أجل الحفاظ على أرواح المواطنين، وأمنهم الداخلي والخارجي في ظل الظروف الاستثنائية)⁽³⁾. ويلاحظ في هذا التعريف أنه قد أشار إلى إمكانية توسيع صلاحيات هذه الحكومة إذا ما تعرضت البلاد إلى عارض طارئ يهدد أمن الدولة الداخلي أو الخارجي يتطلب الإسراع باتخاذ إجراءات عاجلة لمواجهة هذا الظرف الاستثنائي.

وبعد هذا العرض الموجز لهذه الحكومة لا بد أن يكون لنا نصيب في تعريف هذه الحكومة فنعرّفها بأنها: هي الحكومة التي استقالت بطلبها بسبب الضغوط عليها، أو بسبب فقدانها النصر البرلمانية التي كانت إلى جانبها السياسي فاختلفت بذلك كفتي التوازن في نظام الحكم ويجب عليها البقاء في مركزها السياسي لغرض الحفاظ على مبدأ استمرارية المرافق العامة ولا تتعدى ذلك للقيام بأعمال ذات نتائج سياسية أو قانونية كبيرة.

ثانياً: خصائص حكومة تصريف الأعمال:

تتسم حكومة تصريف الأعمال بجملة من الخصائص التي تميزها عن غيرها من الحكومات بأنها حكومة مؤقتة وذات صلاحيات محددة، ولا تقوم بأعمال تثير مسؤوليتها السياسية، وتخضع أعمالها لرقابة القضاء الإداري وغيرها من السمات:

(1) علي مهدي، المصدر السابق.

(2) سيفان باكراد ميسروب، حكومة تصريف الأعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها، مجلة كلية الرافدين للحقوق، جامعة الموصل، مجلد 19، عدد 66، 2021، ص 92.

(3) حسين علي صالح، إدارة الازمات في ظل حكومة تصريف الأعمال، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، مجلد 9، 2020، ص 32.



1- حكومة مؤقتة: أذ انها تستمر لمدة معينة بإدارة شؤون الدولة الضرورية واختلفت الدساتير فيما بينها بتحديد مدة هذه الحكومة أو عدم تحديدها، كالدستور اللبناني والفرنسي، أما الدستور المصري فقد حددها بمدة (60 يوماً) في المادة (147)⁽¹⁾.

أما بالنسبة للعراق فقد اختلفت الآراء الفقهية في تحديد عمرها الدستوري كلٌ بحسب تحليله لنصوص الدستور، فهناك من حددها بمدة (30 يوماً) وذلك بالاستناد لنص المادة (61) إتماماً من الدستور⁽²⁾، إلا أن بعضهم حددها بمدة (15 يوماً)، وذلك استناداً للمادة (81) من الدستور⁽³⁾، وهناك من حددها بمدة (75 يوماً)⁽⁴⁾.

2- تعد حكومة تصريف الأعمال حلقة وصل بين الحكومة المستقلة والحكومة الجديدة المزمع تشكيلها على وفق النصوص الدستورية لكل بلد⁽⁵⁾.

3- حكومة يتم الاستعانة بها لسد الفراغ السياسي الناشئ عن استقالة الحكومة أو مواجهة ظرف طارئ أو ظروف استثنائية تعصف بالبلاد كما هو الحال في الحكومة التي تشكلت في مصر عند قيام الثورة الشعبية فيها، إذ تم تعطيل العمل بأحكام دستور 1971 وتشكيل حكومة تصريف أعمال في عام 2011⁽⁶⁾.

(1) المادة (147) من دستور مصر لسنة 2014.

(2) عصام حاتم السعدي، حكومة تصريف الأعمال في الدستور العراقي (دراسة مقارنة)، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، مجلد 10، عدد 39، 2021، ص 591

(3) د. مصدق عادل، التنظيم الدستوري لاستقالة رئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الانبار، مجلد 10، عدد 2، 2020، ص 343

(4) إذ يرى القاضي السابق رحيم العكلي أن مدة (الثلاثين يوماً) المحددة في المادة (61) هي خاصة بحالة استقالة الحكومة، لذلك أطلق مصطلح يتسم بالغرابة على حكومتي (السيد عادل عبد المهدي والسيد مصطفى الكاظمي) وهو (حكومة التريص) لكونهما خرقتا النصوص الدستورية بتجاوز المدة المحددة لتصريف الأعمال، مقال متاح على الموقع الإلكتروني التالي:

<http://www.nasnews.com> تاريخ الزيارة 2023\3\5، الساعة 11:49ص.

(5) هشام جليل الزبيدي، حكومة تصريف الأعمال في العراق، مجلة الامام جعفر الصادق للعلوم الانسانية والاجتماعية، العدد الرابع، 2022، ص 262.

(6) فهد عبدالله المالكي، مبارك عبدالله، مختصر الثقافة السياسية، الطبعة الأولى، دار ابن الجوزي، الاردن، 2013، ص 54.



4- حكومة ذات صلاحيات محددة وفق الدستور فهي لا تقوم بمهام ذات أبعاد سياسية وقانونية واقتصادية كبيرة و إنما تؤدي أعمالاً تهدف إلى تسيير المرافق العامة، إذ لا يحق لها اقتراح مشروعات القوانين أو عقد القروض أو التعيين في المناصب العليا والاعفاء منها أو إعادة هيكليّة الوزارات والدوائر⁽¹⁾.

5- تكون الرقابة القضائية على أعمال هذه الحكومة من اختصاص القضاء الإداري فيتم الطعن بقراراتها أمام محكمة القضاء الإداري (الطعن الضيق)⁽²⁾.

الفرع الثاني

الأساس القانوني لحكومة تصريف الأعمال

تعزى الاسباب القانونية التي تؤدي إلى تكوين حكومة تصريف الأعمال إلى سببين رئيسيين: الأول ذو طبيعة سياسية يرتبط بالمسؤولية السياسية للحكومة، والثاني هو ذو طبيعة إدارية يتعلق بمبدأ إداري وهو (استمرار سير المرافق العامة بانتظام وإطراد) ، وينقسم الأساس القانوني الى قسمين وعلى النحو الآتي

أولاً: الأساس الدستوري لحكومة تصريف الأعمال:

اختلفت الدساتير فيما بينها في النص على هذه الحكومة في صلب الدستور من عدمه فهناك بعض الدساتير لم تنص على هذه الحكومة في دستورها و إنما تتكون استناداً إلى عرف دستوري يتم تطبيقه كلما استقالت الحكومة أو عندما يُحل البرلمان أو في حالة انتهاء الدورة النيابية، ومن المعروف أن العرف الدستوري يتكون من ركنين مادي وآخر معنوي، يتمثل الركن المادي بقيام الحكومة المستقلة بتصريف الأمور اليومية حيث تحول هذا الفعل إلى عادة مطردة التطبيق، ويتمثل الركن المعنوي باعتقاد السلطات كافة بإلزامية هذه العادة واحترامها، وبعضهم الآخر أطرها بإطار دستوري وأورد لها نصاً خاص في دستور الدولة⁽³⁾.

1- في فرنسا: لم ينص دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي على تشكيل حكومة تصريف الأعمال، بالرغم من أن دستور الجمهورية الرابعة كان أكثر وضوحاً في النص على هذه الحكومة إذ نصت المادة

(1) المادة 42 من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم 2 لسنة 2019.

(2) علي التميمي، معنى حكومة تصريف الامور اليومية، مقال متاح على الموقع الالكتروني التالي

<https://www.com.nrttv> تاريخ الزيارة 2023|5|6 الساعة 10:9 م.

(3) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، الطبعة الثانية، مؤسسة النبراس، النجف الاشرف، العراق، 2013، ص88.



(52) على أنه: (في حال حل الجمعية الوطنية تستمر الوزارة قائمة لتصريف الأعمال العادية...) (1)، وتواتر العمل بتشكيل هذه الحكومة استناداً إلى مبدأ استمرار سير المرافق العامة إلى حين تشكيل الحكومة.

2- في مصر فيما يتعلق بالدستور المصري نرى أن دستور مصر السابق لعام 1971 لم يرد فيه أي نص يشير إلى حكومة تصريف الأعمال، ومن الاحتمال الكبير أنه لم يأخذ بنظرية تصريف الأعمال، أذ كانت الحكومة تتمتع بكامل الصلاحيات في حالة حل البرلمان (2)، أي أنه كان يطبق نظرية الاختصاص الكامل للحكومة في حالتها الاستقالة وحل البرلمان بالرغم من كل الانتقادات التي طالت هذه النظرية، إذ كيف يمكن لحكومة مستقلة القيام بمهام ذات أبعاد سياسية ونتائج كبيرة على الصعيد الاقتصادي والسياسي، في وقت لا يمكن فيه مساءلتها عن أعمالها بسبب فقدانها الثقة أو عدم وجود برلمان ينظر في تبعيتها السياسية.

لكن نجد طيفاً لحكومة تصريف الأعمال قد لمع في سماء التشريع المصري في ظل الإعلان الدستوري الصادر في عام 2011 وذلك عندما تم تعطيل دستور عام 1971 وحل مجلس الشعب بسبب الثورة الشعبية ومطالبة الشعب بالإصلاحات الدستورية، أذ تشكلت حكومة تصريف أعمال (حكومة انتقالية) وإن لم تشكل من السلطة التنفيذية المستقلة إذ تكونت من المجلس الأعلى للقوات المسلحة، إلا أنها تعد بادرة لتطبيق هذه النظرية (3).

أما فيما يتعلق بالدستور الحالي لعام 2014 أيضاً لم يرد فيه مصطلح حكومة تصريف الأعمال لكن يمكن أن يستشف ذلك من تحليل النصوص الدستورية، إذ نصت المادة (146) على أن: (يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بتشكيل الحكومة وعرض برنامجه على مجلس النواب فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ستين يوماً عُذ المجلس منحللاً ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل، وفي جميع الاحوال

(1) المادة (52) من دستور الجمهورية الرابعة عام 1946.

(2) د. احمد عبد اللطيف السيد، حل البرلمان (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014، ص 106.

(3) فهد عبد الله المالكي، مبارك عبدالله، المصدر السابق ص 98.



يجب إلا يزيد مجموع مدد الاختيار المنصوص عليها في هذه المادة على ستين يوماً⁽¹⁾. إذ يتضح من تحليل النص إن كل المدد الممنوحة للحكومة لا تتجاوز الستين يوماً⁽²⁾, ونستشف من ذلك إن هذه الستين يوماً لا يُمكن أن تبقى البلاد من غير حكومة تدير شؤون البلاد (الأعمال الجارية) في تلك المدة، وهذا ما يأخذ به في الواقع العملي إذ تم تطبيق هذه الحكومة في الوقت الحالي.

وترى الباحثة إنه كان حرياً بالمشرع أن يذكر بنص دستوري واضح لتحول الحكومة العادية إلى حكومة تصريف أعمال وذلك تقادياً لتعارض الآراء إذ عندما يتكلم الدستور تكلم ما دونه من أفواه تخالف ما يحكم به ويكون عندها النص الدستوري واضح التطبيق

3- في لبنان: ذكر المشرع اللبناني هذه الحكومة بنص دستوري واضح لا غبار عليه في صلب الدستور، كيف لا يكون ذلك وتعد لبنان مرتعاً خصباً لحكومة تصريف الأعمال بسبب نظامها السياسي، إذ أشارت المادة (64) إلى هذه الحكومة عند بيان صلاحيات رئيس الجمهورية حيث نصت على أن: (على الحكومة أن تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة الثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها، ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال)⁽³⁾.

نرى أن المشرع اللبناني لم يحدد النطاق الزمني لحكومة تصريف الأعمال ولم يحدد المهام والصلاحيات التي تقوم بها هذه الحكومة وهي بهذه الكيفية، لأنها تعد مرحلة استثنائية ويجب أن تبقى كذلك حتى لا تطول هذه المرحلة، والاسراع بتشكيل حكومة حقيقية تتولى زمام الامور على وفق الأطر الدستورية لتقادي مخاطر هذه المرحلة الصعبة إذا ما طال أمد تشكيل الحكومة.

ويلاحظ أن المشرع حصر مهام هذه الحكومة في ممارسة صلاحياتها بدائرة (المعنى الضيق لتصريف الأعمال)، لتقوم من خلالها بأعمالها العادية والضرورية ولا يمكن أن تتعداه بالالتفاف حول نفسها والقيام بأعمال ذات بعد سياسي في وقت انعدام مسؤوليتها السياسية.

4- في العراق بالنسبة لدستور جمهورية العراق لسنة 2005 نجد السند الدستوري لحكومة تصريف الأعمال في المادة (61) ثامناً ف (د) التي نصت على أن: (في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس

(1) المادة (146) من الدستور المصري لعام 2014.

(2) مصدق عادل، المصدر السابق، ص 342.

(3) المادة (64) من دستور لبنان عام 1926 المعدل.



الوزراء بأكمله يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الامور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (76) من أحكام هذا الدستور)، وكذلك المادة (64| ثانياً) التي نصت على أن: (يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقياً ويواصل تصريف الأمور اليومية)⁽¹⁾، إذ أشار لها بمصطلح تصريف الامور اليومية وهو أضيق نطاقاً من مصطلح تصريف الأعمال إذ تُحدد من خلاله مهام هذه الحكومة بالأعمال الضرورية المطلوبة لتسيير المرافق العامة.

ويتضح من خلال هذه النصوص أن الدستور حدد حالات تشكيل حكومة تصريف الأعمال الا أنه لم يحدد صلاحيات هذه الحكومة ونطاقها الزمني، مما أثار تضارباً في اجتهادات الفقهاء حول مدة حكومة تصريف الأعمال، وهذا ما يفسر قيام حكومات تصريف الأعمال بتجاوز نطاق صلاحياتها، فمثلاً قامت حكومة تصريف الأعمال (برئاسة مصطفى الكاظمي) بتقديم مشروع قانون (الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية) بسبب التأخر في اقرار الموازنة العامة للبلاد لعام 2022 واثار جدلاً كبيراً في الأوساط السياسية والقانونية وقضت المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستوريته وبأنه لا يدخل ضمن اختصاصات حكومة تصريف الأعمال⁽²⁾.

وندعو المشرع العراقي إلى توضيح النص الخاص بحكومة تصريف الأعمال وتحديد ما المقصود بهذه الحكومة، وتحديد نطاقها الزمني و الموضوعي بنص واضح وصريح ولا يثير أي لبس أو غموض لتفادي هذه الاجراءات الخاطئة

ثانياً: الأساس الإداري لحكومة تصريف الأعمال:

إنّ الحكومة يطلق عليها بـ(الإدارة) بصفتها الإدارية أو التنفيذية لأنها تقوم بإدارة مؤسسات الدولة لذلك فأى خلل أو أرباك في عمل هذه الإدارة يؤدي إلى إرباك في مفاصل العمل الإداري والمرافق الإدارية ذات الطبيعة الاستمرارية في العمل، فعندما تستقل هذه الحكومة وتتحلل من أداء مهامها لا يمكن تصور حجم الضرر الذي تخلفه استقلتها على عمل المرافق الإدارية، لذلك وضعت هذه النظرية التي هي وليدة الاجتهاد الفرنسي، إذ أقر مجلس الدولة الفرنسي مبدا دوام استمرار المرافق العامة في قضية (winckel)

(1) المادتان (61، 64) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(2) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم(121)، سابق الذكر.



المشهوره عام 1909، على الرغم من عدم وجود نص قانوني يقرر هذا المبدأ ومن ثم أصبح هذا المبدأ ذو قيمة دستورية لأنه منح السلطة التنفيذية سلطة تنظيم حق الاضراب وهو حق دستوري يجب تنظيمه لأن التعسف باستخدامه يؤدي إلى إعاقة الخدمات التي يضطلع المرفق العام بتقديمها للجمهور⁽¹⁾، لذلك فإن الأعمال الإدارية العادية (الجارية) هي مناط استمرارية المرافق العامة التي تعد أساساً لحكومة تصريف الأعمال التي عرفها الفقيه الفرنسي فالين بأنها: (هي الأعمال الضرورية والمستعجلة التي تتطلب اتخاذ تدابير فورية لتسيير المرافق العامة وقيام الحكومة بوظيفتها الإدارية اليومية) وهناك من يعرفها بأنها: (هي الأعمال التي لا يُمكن تأجيلها لحين تشكيل حكومة جديدة حاصلة على ثقة البرلمان والشعب)⁽²⁾، إذ أكد على ذلك قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 14/4/1952، وكذلك القضاء الإداري المصري أكد في أحد أحكامه بأن: (من المتفق عليه إن المرفق العام إنما يقوم بإبداء الخدمات للجمهور تحقيقاً للمصلحة العامة ومن ثم يجب أحاطته بكافة الضمانات تطبيقاً لمبدأ عدم تعطيل سير المرافق العامة)⁽³⁾، واقعاً أن هذا المبدأ من المبادئ الرئيسة التي تقوم عليها نظرية المرفق العام ولا يزال يؤخذ به كسبب لتطبيق نظرية تصريف الأعمال وخاصة في فرنسا، فبالإضافة إلى خلل في المرافق العامة يؤدي إلى إعاقة في تقديم الخدمات العامة وبالتالي لا يُمكن التأمين من عدم وقوع الكوارث والأزمات الاجتماعية والاقتصادية، فهناك مرافق مهمة لا يُمكن الاستغناء عن خدماتها مثل الكهرباء والغاز وغيرها من الأمور لارتباطها الوثيق بتأمين الحياة الكريمة للسكان ولا بد من الاستمرار بتقديم خدماتها وتطوير مرافقها وعدم توقفها عن العمل نظراً للحاجة الملحة لها، لذلك فإن الأولى أن تكون هناك سلطة تنظم عملية استمرار هذه المرافق وأن لم تعد ذات صلاحيات كاملة لأن هذه الأعمال لا تتطلب القيام بمهام ذات بعد سياسي بحت يؤثر على العملية السياسية، ونظراً للقيود الزمنية الدستورية التي تحكم تشكيل سلطة بديلة تحل محل السلطة المستقيلة أجمع الفقه على الابقاء على الحكومة المستقيلة للقيام بالمهام ذات الطبيعة اليومية والروتينية فقط لغرض الحفاظ على استمرار تقديم خدماتها على الدوام.

(1) محمد سليمان نايف، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين (الجزء الثاني)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015، ص 371.

(2) ختام حمادي محمود، الشرعية الدستورية لقرارات حكومة تصريف الأعمال في ظل نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مجلة جامعة تكريت للحقوق، جامعة تكريت، السنة (6) عدد 1، 2021، ص 331.

(3) سيفان باكراد ميسروب، المصدر السابق، ص 95.



المطلب الثاني

حالات نشوء حكومة تصريف الأعمال

ليس من المعقول أن تبقى الدولة بدون سلطة تمارس المهام التي تتطلب استمرار وذلك حتى في حالة خلع رداء الشرعية السياسية من هذه السلطة، فهناك عدد من الحالات التي تؤدي لهذه النتيجة، فلا بد من القيام بممارسة المهام ذات الطبيعة المستمرة التي تتعلق بتنظيم الحياة الاجتماعية وتتطلب استدامتها، فهناك حالات تفقد فيها الحكومة صلاحيتها السياسية و تتحول إلى حكومة تسيير أمور يومية، وهذا ما سنوضحه في هذا المطلب، حيث نتناول في الفرع الأول حالة حل البرلمان، أما الفرع الثاني فنتناول فيه استقالة الحكومة.

الفرع الأول

حل البرلمان

يعتبر البرلمان الهيئة التشريعية العليا في الدولة، وأصل كلمة برلمان هو فرنسي مشتق من فعل فرنسي parler ومعناه يتكلم، وكذلك يدل على الاجتماع والمشاركة أو المكان الذي ينعقد فيه الاجتماع⁽¹⁾. والبرلمان هو الهيئة التشريعية التي ينتخبها الشعب لممارسة الوظيفة التشريعية بالإضافة إلى تحديد الضرائب و سن القوانين والرقابة على الحكومة، وقد يتكون من غرفتين أو مجلسين أو مجلس واحد. وهو مؤسسة رسمية تتكون عن طريق اختيار الشعب لممثليه ومنحهم الثقة لممارسة وظيفته الدستورية، إلا أن هذه المؤسسة قد تحل وينتهي وجودها إذا ما أدت الظروف إلى ذلك، و يعتبر حل البرلمان من ملامح النظام البرلماني الذي يقوم على التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية الممثلة بالبرلمان والسلطة التنفيذية الممثلة بالحكومة، حيث يمتلك البرلمان حق سحب الثقة من الحكومة وأقالتها إذا ما انحرفت عن جادة الصواب مقابل حق الحكومة في حل البرلمان اذا ما أستدعى الأمر ذلك.

على العموم هنالك العديد من التعريفات التي بينت مفهوم حل البرلمان فهناك من يعرفه بأنه: (فرط عقد أو وضع نهاية لمجلسي البرلمان أو أحدهما قبل نهاية مدته المقررة دستورياً)⁽²⁾، وعرفه

(1) فطيمة الزهرة حشاني، دور البرلمان في مكافحة الفساد (لبنان أنموذجاً)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة محمد الاخير، بسكرة، 2019، ص 7.

(2) احمد عبد اللطيف السيد، المصدر السابق، ص 11.



آخر بأنه: (الأجراء الذي بمقتضاه يتم وضع نهاية للعهد البرلمانية قبل نهايتها الطبيعية)⁽¹⁾، فيما عرفه آخر بأنه: (إنهاء نيابة المجلس النيابي أو أحد مجلسيه قبل الفصل التشريعي المحدد دستورياً والرجوع إلى الناخبين الذين يكون لهم الحرية في انتخاب مجلس نيابي جديد سواء كان أعضاؤه من المجلس المنحل أم من غيرهم)⁽²⁾. ولحل البرلمان عدة أسباب نستعرضها بالتفصيل.

1- الخلاف بين الحكومة والبرلمان: تعد هذه الحالة من الاسباب الرئيسية الدافعة لحل البرلمان، ومن الدساتير التي نصت على ذلك دستور الجمهورية الرابعة في فرنسا، إذ أشار إلى أن: (إذا حدث خلال ثمانية أشهر أزمتان وزاريتان على وفق الشروط المنصوص عليها في المادتين (49، 50) فإن حل الجمعية الوطنية يمكن أن يتقرر من مجلس الوزراء بعد أخذ رأي رئيس الجمعية الوطنية)، وكذلك المادة (50) التي أشارت إلى أن تصويت الجمعية الوطنية على توجيه اللوم للحكومة يؤدي إلى استقلالها⁽³⁾، على اعتبار لوم الحكومة يعد بمثابة استجابة لها.

2- الوقوف على رأي الشعب بشأن مسألة معينة: هناك بعض القضايا المهمة والمصيرية التي تتعلق بحياة الدولة والمواطن من جميع النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وأن استطلاع رأي الشعب في مثل هكذا قضايا للتعبير عن إرادته كونه مصدر السلطات يكون بالاستفتاء للتعرف على وجهة نظره، كونه صاحب الاصيل للسلطة⁽⁴⁾.

3- دعم الاغلبية البرلمانية الضعيفة: تقوم الحكومة بحل البرلمان بهدف دعم الاغلبية الضعيفة التي تصدعت داخل البرلمان، بقصد إيجاد أغلبية برلمانية جديدة ثابتة تؤدي إلى استقرار النظام السياسي.

4- حدوث ثورة أو انقلاب: ويتم حل المجلس النيابي عند حدوث ثورة شعبية أو انقلاب عسكري، وهو ما حدث في مصر عام 2011 عند اندلاع الثورة الشعبية إذ تم حل البرلمان.

(1) مايه بن مبارك، وهيبه قابوش، حق رئيس الدولة في حل البرلمان (دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية)، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، الجزائر، العدد الثالث، 2015، ص 184.

(2) علي سعد عمران القيسي، حدود حل البرلمان (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، 2014، ص 27.

(3) المادتين (50،49) من دستور فرنسا لعام 1946.

(4) حسين جبار النائي، القيود التي ترد على حق حل البرلمان، مجلة العلوم الانسانية، جامعة بابل، المجلد الأول، العدد الأول، 2012، ص 59.



5- تعديل الدستور: من المعروف أن الدساتير تختلف في طريقة تعديلها إذ أن الدساتير الجامدة من الصعب إجراء تعديلات عليها، وهناك شروط خاصة يتطلبها التعديل، إذ تعهد بعض الدساتير هذه المهمة إلى الحكومة كما هو الحال في الدستور اللبناني، ولذلك ترتبط مسألة تعديل الدستور الكلي بحل البرلمان⁽¹⁾، وهناك الكثير من الاسباب التي تؤدي إلى حل البرلمان، إذ يتجه رأي الفقه اليوم إلى عدم وجود فائدة من حصر أسباب الحل، وذلك لاستحالة الالتزام بها عند حل المجلس النيابي من الناحية العملية.

ولمعرفة حل البرلمان في الدول المقارنة وفي العراق، نتناول في الفقرة الأولى حل البرلمان في الدول المقارنة، وفي الثانية حل البرلمان في العراق.

أولاً: حل البرلمان في الدول المقارنة :

في فرنسا: أن حل البرلمان في فرنسا يقع من قبل رئيس الدولة في دستور الجمهورية الخامسة، أي يعتبر حلاً رئاسياً، إذ لا يمكن للحكومة أن تقوم بحل البرلمان من تلقاء نفسها، وكل ما تقوم به الحكومة في هذا الوقت هو تصريف الأعمال، وتوخي المشرع غاية تقوية المركز الدستوري لرئيس الدولة وترجيح كفته على السلطات كافة⁽²⁾، حيث يحق له حل الجمعية الوطنية دون الرجوع إلى موافقة الحكومة إذ نصت المادة (12) على أن: (يمكن لرئيس الجمهورية إن يقرر حل الجمعية الوطنية، بعد استشارة الوزير الأول ورئيسي المجلسين، وتجرى الانتخابات بعد مدة لا تقل عن عشرين يوماً ولا تزيد على أربعين يوماً من تاريخ الحل، و تجتمع الجمعية الوطنية بحكم القانون في يوم الخميس التالي لانتخابها، فإذا ما وقع هذا الاجتماع في غير المواعيد المحددة للدورات العادية تفتتح دورة بحكم القانون لمدة خمسة عشر يوماً، ولا يجوز حل الجمعية الوطنية مرة أخرى خلال السنة التي تلي انتخابها)⁽³⁾.

ويتضح من هذا النص أمكانية حل الجمعية الوطنية بعد استشارة رئيس مجلسها ورئيس مجلس الشيوخ إلا أنها في الحقيقة استشارة غير ملزمة للرئيس، وما يمكن أن نلاحظه إن الإلزامية التي تضمنها

(1) شامل حافظ شنان الموسوي، تعديل الدستور واثره على نظام الحكم في الدولة، الطبعة الأولى، المركز العربي، القاهرة، 2018، ص 80.

(2) د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، الكويت، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، 1986، ص 91.

(3) المادة (12) من دستور فرنسا لعام 1958.



النص حول الاستشارة تقتصر على وجوب أخذ رأي رؤساء المجلسين لكنه غير ملزم بقبوله، و يمكن للرئيس حل الجمعية الوطنية وحدها دون حل مجلس الشيوخ⁽¹⁾، ويبدو من خلال هذا النص إن سلطة الرئيس مطلقة في حل الجمعية الوطنية، لكنها في الحقيقة غير ذلك إذ توجد بعض القيود الدستورية على هذه السلطة وذلك في سبيل تحقيق الاستقرار السياسي حددتها المادة أعلاه ومنها أخذ مشورة رئيس المجلسين، وعدم حل الجمعية الوطنية خلال السنة التي تلي انتخابها مباشرة، فضلاً عن إجراء الانتخابات خلال مدة لا تقل عن 20 يوماً ولا تزيد على 40 يوماً.

وهناك قيدٌ آخر أورده المادة (16) من دستور عام 1958 على سلطة الرئيس في الحل إذ لا يجوز حل الجمعية الوطنية في حالة الظروف الاستثنائية التي يمر بها البلاد⁽²⁾، واختلف الرأي بالنسبة لأثر الحل على اختصاص الحكومة في هذه الفترة إذ يرى فريق من الفقهاء إن الحكومة تتمتع بصلاحيات كاملة عند حل الجمعية الوطنية، وذلك لأن حلها تدعو إليه أسباب عدة منها رغبة الوزارة في دعم الاغلبية البرلمانية أو لمعرفة رأي الشعب في مسألة هامة، لذلك تكون صلاحياتها متكاملة، إذ إن الحكومة في حالة حل البرلمان تستطيع تحمل مسؤولية الحكم عكس الحكومة المستقلة التي فقدت مساندة البرلمان بحجب الثقة عنها⁽³⁾. إما الرأي الآخر فيرى بوجوب قصر اختصاصات الحكومة على تصريف الأعمال عند حل البرلمان كما هو الحال عند استقالة الحكومة، وذلك بسبب اختلال كفتي التوازن في النظام البرلماني الذي يتطلب فيه إن تكون الحكومة مسؤولة أمام البرلمان في حين إن البرلمان منحل ولا توجد سلطة تراقب أعمال الحكومة، وكون الحكومة المستقلة منعدمة المسؤولية لذلك يجب ألا تقوم بأعمال ذات نتائج سياسية⁽⁴⁾. أمّا في مصر: فقد أشارت المادة (137) من الدستور إلى الحل الرئاسي الذي يصدر بمرسوم من رئيس الجمهورية وذلك بسبب الخلاف مع البرلمان⁽⁵⁾، حيث يعتقد كل منهما بصحة وجهة نظره، و يقوم الرئيس بحل المجلس حتى ولو كانت الحكومة غير راغبة بقرار الحل كونها مؤيدة من الأغلبية البرلمانية، وفي هذه الحالة يتوجب على رئيس الجمهورية تشكيل وزارة من الأقلية التي تدعمه في

-
- (1) د. احمد عبد اللطيف السيد، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، السعودية، 2015، ص 355.
- (2) علي مجيد العكلي، لى علي الظاهري، القيود الدستورية على حل البرلمان، الطبعة الأولى، دار المركز العربي للبحوث والدراسات، القاهرة، مصر، 2018 ص 105-106.
- (3) د. عادل الطبطبائي، المصدر السابق، ص 97 وما بعدها.
- (4) د. احمد عبداللطيف السيد، حل البرلمان (دراسة مقارنة) المصدر السابق، ص 71.
- (5) المادة (137) من دستور مصر لعام 2014.



قراره، وتبين صحة قرار الرئيس بجل المجلس من عدم صحته بعد إجراء الاستفتاء الشعبي الذي يكون مؤيداً لقرار الحل عندما تسفر نتيجة الانتخابات عن دعمه وتأييده لقراره، وفي حال رفض الشعب وزارة الأقلية يتوجب على الرئيس إقالتها، وفي بعض الاحيان يتوجب عليه الاستقالة لتدهور مركزه أمام السلطات⁽¹⁾.

ونلاحظ إن المشرع الدستوري حاول تقييد سلطة الرئيس في استخدام سلاح الحل وهنا تعتبر ضمانات من ضمانات الحل إذ أشرت الاستفتاء الشعبي وتسبب قرار الحل، وهو درساً تعلمه مما سلف من الدساتير بسبب كثرة استخدام هذه السلاح والتلويح به في مواجهة البرلمان⁽²⁾، وتضمن الدستور نوعاً آخر من الحل أشارت إليه المادة(161)⁽³⁾، وذلك في حالة سحب الثقة من رئيس الجمهورية بطلباً مسبباً وموقفاً من أغلبية أعضاء مجلس النواب، إذ بمجرد الموافقة على هذا القرار يعفى الرئيس من منصبه ويدعو رئيس الوزراء لإجراء انتخابات رئاسية مبكرة تجرى خلال (60يوماً) من تاريخ الاستفتاء، وإذا جاءت النتيجة بالرفض عُد مجلس النواب منحللاً ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلساً جديداً خلال (30يوماً) من تاريخ الحل وهذا النوع من الحل يسمى بـ(الحل التلقائي)، وأثارت هذه المادة جدلاً واسعاً بين أوساط الفقه مع المناداة بضرورة تعديلها كونها تهدد الرئيس لأن المجلس يستطيع إعفائه من منصبه كلما أجمع على ذلك وخاصة في حالة التصادم في وجهات النظر بين الرئيس والبرلمان⁽⁴⁾، وكذلك المادة (146) أشارت إلى إن: (يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بتشكيل الحكومة وعرض برنامجه على مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً، عُد المجلس منحللاً ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل)⁽⁵⁾. ويلاحظ إن الحل في هذا المادة قد يحمل في طياته عقوبة من رئيس الجمهورية لمجلس النواب لعدم قبوله مرتين على منح الثقة للحكومة.

(1) د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص528.

(2) مايه بن مبارك، وهيبة قابوش، المصدر السابق، ص 189.

(3) المادة(161) من دستور مصر لعام 2014.

(4) لبنى محمد علي، الضمانات القانونية لاستقلال البرلمان، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة اسيوط، مصر، 2016، ص267

(5) المادة(146) من دستور 2014.



اما في لبنان: فيتم حل البرلمان بمبادرة من رئيس الجمهورية ونظمت المواد (55 و65 و70) مسألة حل البرلمان، ويتبين من هذه المادة إن هناك حالتين لحل البرلمان⁽¹⁾:

أ- الحالة الأولى: أشارت لها المادة (65|4) عند معرض صلاحيات مجلس الوزراء وفيها يتم حل البرلمان بطلب من رئيس الجمهورية بعد أن يبين الأسباب التي دعت لحله وتحديد موعداً لانتخابات برلمان جديد⁽²⁾، ومن ثم لا يجوز للمجلس الامتناع عن الالتئام دون أن تكون هناك ظروف قاهرة لمدة شهرين، أو في حال عدم الموافقة على قانون الموازنة وذلك بسبب عرقلة أعمال الحكومة الذي يكون السبب الرئيس لها الخلاف مع البرلمان.

ب- الحالة الثانية: أشارت لها المادة (77) وهي حالة اقتراح تعديل الدستور إذ يطلب من الحكومة أن تضع مشروع التعديل وتعرضه على البرلمان خلال (أربعة اشهر) فإذا لم يوافق عليه تعيده للبرلمان ليدرسه مرة أخرى، فإن أصر في هذه المرة على رأيه بأكثرية ثلاثة أرباع مجموع الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً فقرار رئيس الجمهورية هو الفيصل فأما أن يوافق على رأي البرلمان، أو يقوم بحله بطلب من الحكومة ويدعو إلى انتخابات جديدة خلال (ثلاثة أشهر)، فإن أصر البرلمان الجديد على وجوب التعديل ففي هذه الحالة يجب على الحكومة الموافقة على ذلك⁽³⁾. ويحل البرلمان في لبنان حلاً رئاسياً إذ يصدر مرسوم الحل موقِعاً من رئيس الجمهورية مع توقيع رئيس الوزراء والوزراء المختصين (قاعدة التوقيع المجاور)⁽⁴⁾، لأن رئيس الجمهورية لا يتمكن من حل البرلمان دون موافقة الحكومة فطلب الحل من قبله شرطاً أساسياً للسير في إجراءات الحل، لكنه لا ينتج أثره في أيقاع الحل، إذ عندما يوجه طلب الحل للحكومة يكون لمجلس الوزراء القرار الحاسم في الموافقة على الحل من عدمه، إذ لا يمكن حل المجلس دون موافقة مجلس الوزراء، ويصدر قراره بموافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها⁽⁵⁾، وفي كل الاحوال يعد مرسوم الحل الصادر من رئيس الجمهورية باطلاً وغير منتج

(1) المادة (55) من دستور لبنان لعام 1926.

(2) المادة (65) من دستور لبنان عام 1926.

(3) المادة (77) من دستور لبنان.

(4) التوقيع المجاور هو (قيام السلطة التي يحددها الدستور بوضع توقيعها بجوار قرارات رئيس الدولة، فضلا عن توقيعها لتعد ذات وجود وأثر قانوني). علي مجيد العكلي، لمى علي الظاهري، قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الانظمة الدستورية المعاصرة، ط1، المركز العربي للنشر، القاهرة، 2018، ص12.

(5) علي سعد عمران القيسي، المصدر السابق، 84.



لأثره القانوني في حال عدم إجراء الانتخابات ضمن المدة المحددة في الدستور ويعود المجلس لممارسة سلطاته وذلك حسب أحكام الدستور⁽¹⁾.

ثانياً: حل البرلمان في العراق:

يتم حل البرلمان في العراق طبقاً لنص المادة (64) التي أشارت إلى الحل⁽²⁾، ويتبين أن المشرع منح حق اقتراح الحل لجهتين: الجهة الأولى هي مجلس النواب نفسه بناءً على طلب ثلث أعضائه، والجهة الاخرى متمثلة برئيس مجلس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية على اقتراح الحل، ويجب على رئيس الجمهورية الدعوة لإجراء انتخابات مبكرة خلال (60 يوماً) وتعتبر الحكومة مستقلة في هذه الحالة وتواصل تصريف الأعمال اليومية والضرورية.

وهناك من يرى أنّ المشرع العراقي لم يبين حالة ماذا لو تأخر إجراء الانتخابات أو تم إجرائها إلا أن البرلمان الجديد لم ينعقد في وقت قريب من نهاية الانتخابات، وكان من الأجدر به أن يحدد بعداً زمنياً لانعقاد المجلس وليس لإجراء الانتخابات⁽³⁾، و نجد إن المشرع العراقي أتخذ مسلكاً مغايراً عما هو مألوف في النظام البرلماني الذي يقوم على التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إذ أدى موقفه هذا إلى أضعاف مركز رئيس الوزراء، لأنه لا يستطيع التلويح بحل البرلمان عندما ينحرف عن مساره المحدد، بغية إعادة الموقف التشريعي إلى نصابه، في حين إن البرلمان يمتلك سحب الثقة من الحكومة، فاختلفت بذلك كفتي ميزان التوازن بترجيح البرلمان وهيمنته على السلطة التنفيذية.

إذ أن المشرع العراقي تبنى أسلوب الحل الذاتي أي إن البرلمان يحل نفسه بنفسه، وأن كان رئيس الوزراء يملك حق طلب الحل بموافقة رئيس الجمهورية، فهو مجرد طلب ويجب أن يقترن بموافقة رئيس الجمهورية، إلا أن من يمتلك سلطة الحل هو المجلس نفسه، إذ يرى بعضهم صعوبة موافقة المجلس على حل نفسه أياً كانت جهة الاقتراح، لأنه هنا يمتلك صفتين الخصم والحكم في طلب الحل، وبما يتضمنه هذا الحق على الرغم من عدم استعماله عملياً من تعطيلاً مؤقتاً للحياة البرلمانية وهذا ما يشكل خطورة

(1) آيات سلمان شهيب، حل البرلمان واثره في التنظيم الدستوري (دراسة مقارنة)، مجلة كلية القانون، جامعة النهدين، مجلد 21، عدد 1، 2019، ص 204.

(2) المادة (64) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 التي نصت على أن (يحل مجلس النواب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه بناءً على طلب من ثلث اعضاءه او طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء).

(3) غسان لعبيبي مناتي، حكومة تصريف الأعمال، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهدين، 2010، ص 106.



على الحياة الدستورية، لذلك لجأ المشرع لأحاطته بقيود و ضمانات مختلفة لضمان عدم الانحراف في استعماله، ومن هذه القيود هو عدم حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس الوزراء، حتى لا يحمل على محمل العقوبة السياسية التي أنزلها البرلمان بالحكومة.

وهناك من يرى أن هذا الحكم الوارد في المادة (64) يعد لغواً وتزييداً لا مبرر له، لأنه ليس من المتصور أن يحل البرلمان نفسه في أثناء استجواب الرئيس، ويُبرر فيما لو كانت السلطة التنفيذية تملك حق الحل⁽¹⁾، وهناك من يرى أن هذا النص واجب الاسقاط من نصوص الدستور أوفى جزء له واستبداله بنص آخر يمنح رئيس الوزراء حق الحل من خلال توصيته الملزمة لرئيس الجمهورية⁽²⁾.

وفي نهاية الأمر نجد أن حل البرلمان، لأي سبب من الاسباب في كل من الدول المقارنة والعراق، يؤدي إلى استقالة الحكومة، وتحولها إلى حكومة تصريف الأعمال، وذلك لأن أعمالها أصبحت بدون رقيب، ولهذا يجب عليها أن تلتزم بالحدود القانونية المرسومة لتصرفاتها الإدارية والسياسية.

الفرع الثاني

استقالة الحكومة

هناك عدة حالات تعد فيها الحكومة مستقيلة وتتحول لحكومة تصريف الأعمال ومن هذه الحالات، هي حالة سحب الثقة من الحكومة أو من رئيسها من قبل البرلمان وفي كلتا الحالتين تعد الوزارة مستقيلة وتستمر بتصريف الأعمال، وحالة استقالة الحكومة وطلبها للإعفاء من مهامها.

أولاً: حالة سحب الثقة من الحكومة: من صور الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة هو الاستجواب⁽³⁾ وهو: وسيلة رقابية برلمانية تتمثل باتهام مدعوم بالأدلة والمستندات، مقدم من عضو البرلمان وموجه إلى رئيس الحكومة أو أحد أعضائها بشأن تجاوزات تدخل في اختصاصاتهم ويفتح باب المناقشة أمام أعضاء البرلمان بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد أعضائها، ومن آثاره سحب الثقة

(1) كمال علي حسين، مها بهجت يونس، التنظيم الدستوري لحل مجلس النواب في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (دراسة مقارنة)، مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، جامعة ذي قار، عدد 12، 2016، ص 24

(2) د. عدنان عاجل عبيد، المأزق الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، جامعة القادسية، العدد الثاني، المجلد السادس، 2015، ص 114

(3) ابراهيم مهدي جوير، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مجلة الجامعة العراقية، الجامعة العراقية، العدد 43، المجلد 21، 2019، ص 435.



من الوزارة. وتختلف الجهة التي تبادر بطرح الثقة من الوزارة فمرة يتم طرح الثقة بمبادرة من البرلمان ومرة أخرى يتم طرحها بمبادرة من السلطة التنفيذية نفسها.

أ- إجراءات سحب الثقة من الحكومة في الدول المقارنة:

في فرنسا يتم طرح الثقة بمبادرة من البرلمان حسب الإجراءات التي تنص عليها المادة (49) من الدستور⁽¹⁾، ويتضح من هذه المادة أن الجمعية الوطنية لكي تقوم بسحب الثقة من الحكومة يجب أن تقوم بتوجيه اقتراح اللوم ويعني توجيه الاتهام للحكومة وتحميلها مسؤولية أعمالها، ولا يجوز الاقتراح على اقتراح اللوم وعرضه للتصويت عليه من قبل الجمعية الوطنية الا بعد مرور (48 ساعة) من تقديمه⁽²⁾، وهذا الاقتراح يشبه ما يسمى في بعض الدساتير ب(الاستجواب)، لأن قرار سحب الثقة من الوزارة هو بمثابة حكم من قبل الجمعية الوطنية بأن الحكومة أصبحت غير أهلٍ للعملية السياسية، لذلك لا بد من أن يسبق هذا الحكم بتحقيق واستماع وجهات نظر كلا الخصمين والاستجواب كفيلٍ بهذا التحقيق، لذلك تشترطه أغلب الأنظمة البرلمانية قبل سحب الثقة من الحكومة، ويجب الموافقة على هذا القرار بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء الجمعية الوطنية حسب نص المادة (49ف2) والتي عدت الممتنعين عن التصويت، أو المتغيبين عن حضور الجلسة، بمثابة مؤيدين لوجهة نظر الحكومة ويقفون إلى جانبها⁽³⁾، وتحسب الاصوات المؤيدة للاقتراح بلوم الوزارة فحسب، ولذلك من الصعب في ظل دستور فرنسا لعام 1958 الحصول على الأغلبية اللازمة لسحب الثقة من الحكومة، والحكمة من ذلك هي تقوية المركز الدستوري للوزارة وعدم القدرة على سحب بساط السياسة من تحتها وتجريدها من المسؤولية⁽⁴⁾، وكذلك يتم طرح الثقة من الحكومة من قبل الوزير الأول وذلك في حالة طلب الثقة من الجمعية الوطنية على أساس السياسة العامة أو على أساس عرض مشروع قانون عليها، ويعتبر تحريك موضوع الثقة من الحكومة جاء بطلب من رئيسها بعد أخذ رأي الحكومة⁽⁵⁾، بالرغم من أن ثقة البرلمان مفترض وجودها فيما يتعلق بالبرنامج

(1) المادة (49) من دستور فرنسا لعام 1958

(2) المادة (49ف2) من دستور فرنسا لعام 1958

(3) علي كاظم الرفيعي، وسائل الرقابة البرلمانية، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، مجلد 22، عدد 2، 2007، ص 53.

(4) رافع خضر شبر، كريم لفته مشاري، اجراءات تقرير المسؤولية السياسية للوزارة واثرها في النظام البرلماني، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العدد الرابع، السنة الرابعة، 2015، ص23

(5) كريم بودة، المسؤولية السياسية للحكومة في فرنسا، بحث متاح على الموقع الالكتروني التالي:

<https://www.marocdrt.com> تاريخ الزيارة 2023\3\10 الساعة 2:37م.



الحكومي ولكنها تلجأ لهذه الوسيلة لمعرفة موقف البرلمان تجاهها عند تقديمها مشروعات سياسية، إذ تحاول في بعض الاحيان ربط مصيرها السياسي بموافقة الجمعية الوطنية على قانون ما.

أما مصر التي اعتنقت النظام البرلماني شبه الرئاسي فقد حرصت دساتيرها على تضمين المسؤولية السياسية للحكومة سواء كانت مسؤولية فردية لوزير معين، أو المسؤولية التضامنية للوزارة بجملتها، لأن النص على المسؤولية الجماعية للحكومة يعبر عن النظام السياسي الذي تتبعه الدولة الذي يكون برلمانياً في حال النص عليها في صلب الدستور، وغير برلمانياً إذا لم ينص على المسؤولية التضامنية أو يقرر المسؤولية الفردية للوزير لمسائلته عن أعماله في حدود وزارته⁽¹⁾.

إذ منح الدستور لكل عضو في البرلمان حق توجيه استجواب لكل من رئيس مجلس الوزراء أو أحد النواب أو الوزراء أو نواب الوزراء، وذلك لمحاسبتهم عن الأعمال التي تدخل ضمن مسؤولياتهم، إذ يجب أن يناقش الاستجواب خلال (سبعة أيام) من تقديمه ولا يتجاوز (60 يوماً)، إلا في حالة الضرورة التي يقررها مجلس النواب بموافقة الحكومة، ويعرض طلب سحب الثقة بعد توجيه الاستجواب باقتراح مكتوب من عشر أعضائها على الأقل في موضوع جديد لم يسبق الفصل فيه والا رُد الطلب.

ويتم التصويت بسحب الثقة من الحكومة بأغلبية أعضاء المجلس، ويجب على الحكومة تقديم استقالتها في حالة سحب الثقة من رئيس الوزراء، أما في حالة سحب الثقة من أحد النواب أو الوزراء أو نواب الوزراء فيتم سحب الثقة على الانفراد الا في حالة تضامن الحكومة معه قبل التصويت فيتم سحبها من الحكومة بالكامل⁽²⁾.

ويلاحظ أن تحريك المسؤولية السياسية للحكومة في مصر يتسم بالصعوبة، وذلك لعدم القدرة على حشد الاغلبية اللازمة لسحب الثقة وهذا راجع إلى ضعف المعارضة البرلمانية الفاعلة وسيطرة الاغلبية التي تدعم الحكومة، وذلك لصعوبة الاجراءات التي وضعتها اللوائح الداخلية للمجلس⁽³⁾.

(1) محمد خطاب احمد، دور السلطة التشريعية في الرقابة على اعمال الحكومة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، مجلد2، العدد 19، 2013، ص373.

(2) المواد(130,131) من دستور مصر لسنة 2014.

(3) خليل عبد المنعم مرعي، ادوات الرقابة البرلمانية لمجلس النواب في ظل دستور 2014 ولائحة 2016، مجلة دراسات، جامعة القاهرة، مجلد 20 ، عدد 4، 2019، ص131.



وفي لبنان يتم طرح الثقة بمبادرة من البرلمان حسب ما ينص عليه الدستور إذ يجوز لكل نائب طلب عدم منح الثقة في العقود العادية والاستثنائية، بالرغم من أن الدستور لم ينص على أن يسبق طلب طرح الثقة بالاستجواب⁽¹⁾، ألا أن الاستجواب مترتب عليها كأثر لها، ولا تجوز مناقشة هذا الاقتراح إلا بعد مرور (خمسة أيام) على تقديمه، وذلك لكي يتسنى للمستجوب تحضير الاجابة أو القيام بإجراء التحقيقات اللازمة إن كان يتطلب ذلك فيما يتعلق بشؤون وزارته، ويتم التصويت على قرار سحب الثقة من الحكومة بالأغلبية العادية إذ أن المشرع اللبناني لم يشترط أغلبية محددة لسحب الثقة من الحكومة وهي أغلبية الاعضاء الحاضرين في الجلسة ولا شك في أنها الأغلبية البسيطة.

ومن الملاحظ أن المشرع اللبناني بالرغم من الأهمية الكبيرة لوسائل الرقابة على الحكومة من قبل البرلمان إلا أنه لم يتناولها في صلب الدستور، بل أشار إليها بالتفصيل في النظام الداخلي لمجلس النواب ومن بينها الاستجواب الذي تناوله في المواد (131-138) من النظام. ونرى أنه بالرغم من محدودية استعمال هذه الوسيلة في لبنان إلا أنها أفضت إلى المسؤولية الوزارية وطرح الثقة عدة مرات، وهذا ما يدل على خطورة استعمال هذه الوسيلة في الضغط على الحكومة وعدم خروجها على مبدأ المشروعية. ويتم أيضاً طرح الثقة بمبادرة من الحكومة بمناسبة التشكيلة الوزارية، إذ يشترط حسب نص المادة (126) حصول الحكومة على ثقة المجلس قبل أستلام مهامها أما قبل ذلك تعتبر حكومة تصريف أعمال لحين حصولها على ثقة البرلمان، إذ يمكن لمجلس النواب حجب الثقة عن الحكومة واجبارها على بعملها⁽²⁾، وأيضاً أحياناً تعلق الحكومة موضوع الثقة بها على اقرار مشروع قانون إذ يعتبر رفض مجلس النواب للمشروع سحباً للثقة من الحكومة، أما إذا كان طلب المشروع مقدماً من أحد أعضاء المجلس فليس له علاقة بالثقة إلا إذا وافقت الحكومة على الطلب وهنا يحق للطرفين تأجيل مناقشة المشروع والتصويت عليه لمد خمسة أيام⁽³⁾.

ب- سحب الثقة من الحكومة في العراق:

يتم سحب الثقة من الحكومة من قبل البرلمان بعد استجواب موجه إلى رئيس الوزراء بعد مرور (سبعة أيام) من تقديم الطلب الذي يقدم من خمس أعضاء مجلس النواب ويتم التصويت على قرار سحب

(1) المادة (37) من دستور لبنان لعام 1926.

(2) عصام سعيد عبد العبيدي، دولة احمد عبدالله، الثقة النيابية والوزارة (دراسة مقارنة)، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسة، جامعة كركوك، مجلد 7، عدد 24، 2018، ص 254.

(3) المادة (138) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام 1994.



الثقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه⁽¹⁾، وهذه المادة حددت بعض الإجراءات التي يجب القيام بها قبل اللجوء لسحب الثقة من الحكومة، إذ لا يجوز التصويت على قرار سحب الثقة إلا بعد مضي سبعة أيام وذلك للتروي في اتخاذ القرار، بسبب خطورة الآثار المترتبة على هذه العملية، كذلك أشارت هذه المادة إلى مسألة طرح الثقة بالوزير بناءً على طلبه، وفي الحقيقة لا نعلم ماهي الفائدة من إيراد هكذا عبارة في الدستور، لأنها لا يمكن أن تطبق عملياً على الاطلاق، فالوزير بإمكانه أن يقدم استقالته ويحتفظ بكرامته بدلاً من أن يطلب سحب الثقة منه وإرادته، ومما قد يؤدي إلى تشويه سمعته السياسية، وأستمر المشرع في كتابه هذا النص حتى خرج في الفقرة الثانية عن إطار النظام البرلماني وجاء بحكم لم يسبقه إليه أحد، إذ منح رئيس الجمهورية حق تقديم طلب لمجلس النواب لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، وقد ضرب المشرع العراقي في هذا الأمر صفحاً و خالف بذلك النظام البرلماني.

ونرى بأن المشرع لم يحدد أو يذكر الاسباب التي تدعو الرئيس لتقديم طلب سحب الثقة من الحكومة، وكذلك لم ينص على الإجراءات التي يمكن اتباعها لتقرير مسؤولية الحكومة حتى النظام الداخلي لمجلس النواب لم يشترط أن يسبق هذا الطلب باستجواب كما في حالة تقرير المسؤولية من قبل مجلس النواب⁽²⁾، وفي كل الاحوال تعتبر الحكومة مقالة وتستمر بتصريف الامور اليومية حتى يتم تشكيل حكومة جديدة وفقاً للسياقات الدستورية.

ثانياً: استقالة الحكومة: تعرف الاستقالة بصورة عامة بأنها: (رغبة الموظف في ترك أعمال وظيفته بإرادته واختياره بصفة نهائية)⁽³⁾. وفيما يتعلق باستقالة الحكومة أو الوزارة والتي تعني تخليها عن المنصب الذي تشغله بحكم الدستور فتعرف بأنها (العمل أو التصرف الذي يترتب عليه ترك المنصب وانتهاء المهام الموكولة إليه قبل الأجل المحدد لانتهاء تلك المهام)⁽⁴⁾، إذ أن من آثار سحب الثقة من الحكومة هي الاستقالة، وتعد الوزارة مستقلة بمجرد حصول طلب سحب الثقة على أغلبية عدد أعضاء المجلس النيابي،

(1) المادة (61) | تامنا ف | ب | 2 | من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(2) المادة (64) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2007.

(3) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، علي محمد بدير، مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، دار العاتك، القاهرة، مصر، 2011، ص 372.

(4) د. ساجد محمد الزالملي، نظرة في صور استقالة رئيس الوزراء في الدستورين الفرنسي والعراقي، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، جامعة القادسية، مجلد 6، عدد 1، 2015، ص 60



وفي دستور فرنسا تعتبر الوزارة مستقلة عندما تفقد أغلبيتها البرلمانية ويخزلها البرلمان⁽¹⁾، لذلك على الوزير الأول أن يقدم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية الذي يحق له أما أن يقبلها ويكلف رئيس آخر أو يلجأ لحل الجمعية الوطنية، وكذلك يجب على الوزير الأول تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية بعد الموافقة على اقتراح لوم الحكومة، أو في حالة عدم الموافقة على البرنامج الحكومي أو بيان حول السياسة العامة⁽²⁾. أما في مصر فتعد الحكومة مستقلة في حالة سحب الثقة من الوزارة بأكملها، وكذلك في حالة تحول المسؤولية الفردية لمسؤولية جماعية في حالة تضامن الوزارة مع الشخص الذي فقد الثقة فتعتبر مسؤولية تضامنية وتستقيل الوزارة على خلفية سحب الثقة منها⁽³⁾.

اما في لبنان فقد حددت المادة(69) الحالات التي تعتبر فيها الحكومة مستقلة وهي⁽⁴⁾:

1- إذا أستقال رئيسها.

2- إذا فقدت أكثر من ثلث عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها.

3- بوفاة رئيسها.

4- عند بدء ولاية رئيس الجمهورية.

5- عند بدء ولاية مجلس النواب.

6- عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناءً على طرحها الثقة، إذ تعد الحكومة مستقلة بجميع هذه الحالات وتتحول لحكومة تصريف الأعمال.

وفي العراق لم ينص الدستور على حالات أخرى للاستقالة كما هو الحال في الدستور اللبناني، و إنما أشار إلى حالة سحب الثقة وأعتبر الوزارة مستقلة في هذه الحالة وذلك حسب نص المادة (61) اثنان ا(ج)، وكذلك لم يشر إلى أثر استقالة رئيس الوزراء، إلا أنه وبالقياس على هذه المادة تعتبر الوزارة مستقلة بأجمعها، إلا أن المادة(18) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 اشارت إلى حالة استقالة رئيس الوزراء بالرغم من أن المشرع لم يتناولها في الدستور ونصت على أن:(أولاً: يقدم الرئيس طلب إعفائه من منصبه إلى رئيس الجمهورية)، ويتبدى من النص أن المشرع نص على الإعفاء من المنصب ولا شك في أنه يقصد الاستقالة، كذلك لم يبين الجهة التي تقدم لها الاستقالة، ومن الممكن

(1)jean-paul valette, methodologie du driot constitutionnel,3e,ellipse edition marketing, paris,2021,p-156.

(2) رافع خضر شبر، كريم لفتة مشاري، المصدر السابق، ص34.

(3) المادة (131) من دستور مصر لعام 2014.

(4) المادة (69) من دستور لبنان 1926.



القول أنها تتمثل في رئيس الجمهورية لأن رئيس الوزراء يتم تكليفه من قبل رئيس الجمهورية باعتباره الجهة التي قامت بتعيينه.

وفي كل الحالات التي تمت الاشارة إليها وهي حالة حل البرلمان على اختلاف أنواعه، وحالة سحب الثقة من الحكومة، وفي كل الدول المقارنة تعتبر الوزارة مستقلة وتستمر في تصريف الأعمال و سواء تم النص على ذلك في الدستور صراحة أو ضمناً، أو اللجوء للعرف الدستوري لتشكيل هذه الحكومة، واختلفت المدة التي تستمر فيها الحكومة المستقلة لتصرف الأعمال في كل دولة على حدة، وذلك لعدم وجود نص يحددها مما أدى ذلك إلى طول أمد هذه الحكومة الاستثنائية، وكان الاجدر بالمشرعين تحديد عمر وصلاحيات هذه الحكومة بنص واضح وصريح ووضع إجراءات حازمة في حال تجاوزها المدة المحددة والصلاحيات المنوطة بها.

المبحث الثاني

مفهوم التكليف بشغل المناصب الادارية العليا

تعد المناصب الإدارية العليا أو الدرجات الخاصة أو المناصب القيادية، هي مناصب ذات طبيعة إدارية وسياسية وذلك لما يتطلب في شاغلها السير على نهج الحكومة وطابعها السياسي، إلا أنه من حيث الأساس فهي وجدت من أجل التحكم وإدارة الدولة للمرفق العام، ولتطبيق البرنامج الحكومي في حدود اختصاصها وفي حدود المهام الموكلة إليها. ولأهمية هذه المناصب أشار إليها المشرع في الدستور، أو الإيعاز للسلطة التشريعية لإصدار قانون ينظم هذه المناصب من شروط وإجراءات وآلية التعيين والاجور المقدر و الإجازات وغيرها من الأمور المتعلقة بهم، وفي بعض الأحيان لا تستطيع السلطة المختصة شغل هذه المناصب بطريقة التعيين أصالة وذلك لعدة أسباب منها عدم توفر الشخصية المناسبة للمنصب أو هناك ظروف تتطلب أشغاله على وجه السرعة لذلك يتم أشغالها بطريقة التكليف، إذ تقوم السلطة الإدارية بتكليف بعض الاشخاص الذين تتوفر فيهم الصفات المطلوبة بتسلم المنصب وإدارة المرفق العام لمدة محددة لحين توافر الشخص المناسب الذي يتعين إصالة وهذا ما سنوضحه في هذا المبحث وفي مطلبين، إذ نتناول في المطلب الأول مفهوم التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا، وفي المطلب الثاني نتناول ذاتية التكليف وطبيعته القانونية.



المطلب الأول

مفهوم المناصب الإدارية العليا

إن المناصب الإدارية العليا يطلق عليها أحياناً بوظائف الثقة أو الوظائف السياسية، لأنها تقوم على أساس الولاء السياسي و انخراط شاغلها في سياسة الحكومة التي تفرض عليهم التزامات الطاعة والولاء لها⁽¹⁾، ولهذا نبحت في هذا المطلب مفهوم المناصب الإدارية العليا في الدول المقارنة وفي العراق من وجهة نظر المشرع والفقهاء والقضاء في الفرع الأول. وكذلك نتطرق لبحث ماهية مصطلح التكليف وخصائصه في الفرع الثاني.

الفرع الأول

تعريف المناصب الإدارية العليا

تعد المناصب الإدارية العليا هي مناصب ذات أبعاد سياسية، حيث أنه يعتمد في اختيار شاغلها على الولاء السياسي للدولة، واختلفت تسمية هذه المناصب حسب التشريعات والقوانين لكل دولة. ولذلك وجب علينا بيان معنى هذه المفردة اصطلاحاً للوقوف على مدلوله القانوني. وهذا ما سنبينه في هذا الفرع:

التعريف الاصطلاحي للمناصب الإدارية العليا:

أولاً: **التعريف التشريعي للمناصب الإدارية العليا:** تسمى الوظائف الإدارية العليا في فرنسا بالمناصب العليا أو الوظائف العليا، وتعتبر وظائف خارجة عن الملاك الوظيفي، ولا توضع ضمن أية فئة من الفئات الأربعة الخاصة بالموظفين⁽²⁾. وعرفها المشرع الفرنسي بأنها: (هي الوظائف التي يترك التعيين بشأنها إلى قرار حكومي، ولا يؤدي دخول غير الموظفين إلى هذه الوظائف لتثبيتهم في جسم الإدارة أو المرفق، والتعيينات في هذه الوظائف العليا هي بشكل أساسي قابلة للإلغاء فيما يتعلق بالموظفين وغير الموظفين)⁽³⁾ وحددها المشرع في مرسوم 24

(1) د. غازي فيصل مهدي، الترقيات الوظيفية خارج الشروط القانونية، مقال متاح على الموقع الإلكتروني التالي:

<https://www.facebook.com>

(2) د. احمد حافظ نجم، ترتيب الوظائف العامة وتوصيفها وتقويمها، دار الكتاب الحديث، الكويت، 1979، ص79.

(3) المادة (25) من مرسوم رقم (16) لسنة 1984.



يوليو لسنة 1984 المعدل وترك أمر التعيين فيها للسلطة التقديرية للحكومة وهذه الوظائف هي:

1- فيما يخص إدارات الدولة بشكل عام :

- كل من خضع بصورة مباشرة لسلطة الوزير المختص من هذه الوظائف، المفوضون العامون، المفوضون الساميون، المفوضون، الأمناء العامون، المندوبون العموميون والمندوبون.

2- الوظائف الملحقة برئيس الوزراء

- الأمناء العموميون للحكومة

- الأمين العام للدفاع والأمين العام للأمن

- المفوض العام لشؤون التنسيق بين الوزارات والمفوضين

3- بالنسبة إلى وزير الخارجية

- رئيس اللجنة الدبلوماسية بدرجة سفير

- رئيس إدارة القنصليات بدرجة قنصل عام

4- بالنسبة إلى وزارة الداخلية والإدارة المحلية

- العمدة

- رئيس خدمة التفتيش العام على الإدارة

- مدير خدمة الشرطة النشطة في المقر ورئيس دائرة التفتيش العامة للشرطة الوطنية

5- بالنسبة لوزارة التعليم الوطني ووزارة الاقتصاد والمالية والصناعة

- مع عدم الاخلال بالقوانين السارية المحددة لقواعد تعيينهم، يتم تعيينهم بقرار من الوزير المختص⁽¹⁾.

ونرى أنه كان الاجدر بالمشرع الفرنسي أن يحدد هذه الوظائف ولم يتركها لتقدير الحكومة أو على الأقل يضع شروطاً يقيد فيها الحكومة في تحديد هذه الوظائف.

(1) المادة الأولى من مرسوم 694 | 2018



أما المشرع المصري فيطلق عليها أسم (المناصب القيادية) وقد عرفها بأنها: (الوظيفة التي يتولى شاغلها الإدارة القيادية بأنشطة الانتاج والخدمات أو تصريف شؤون الجهات التي يعملون فيها من درجة مدير عام أو الدرجة العالية أو الدرجة الممتازة أو الدرجة الأعلى وما يعادلها)⁽¹⁾, أما بعد صدور قانون الخدمة المدنية الجديد رقم (81) لسنة 2016 فقد عرفها المشرع بأنها: (وظائف المستويات الثلاث التالية للسلطة المختصة والتي يرأس شاغلها وحدات تقسيمات تنظيمية بالوحدة من مستوى إدارة عامة أو إدارة مركزية أو قطاعات وما يعادلها) وعرف وظائف الإدارة الاشرافية بأنها: (وظائف المستوى التالي للوظائف القيادية والتي يرأس شاغلها إدارات بالوحدة)⁽²⁾. وسائر المشرع اللبناني نظيره الفرنسي في عدم تعريف هذه الوظائف في نص قانوني محدد، و إنما ذكرها ضمن الوظائف العامة ومن الوظائف العليا المحافظ الذي يعد الممثل الرئيس و الأكبر للحكومة المركزية في محافظته ويقوم بتمثيل جميع الوزارات باستثناء وزارتي العدل والدفاع الوطني، ويتقدم على جميع الموظفين في المحافظة أيضاً كانت رتبهم أو السلك الذي ينتمون إليه⁽³⁾. وكذلك الحال يعد القائم مقام الذي نص القانون على أنه شخص مميز ومقدم على سائر الموظفين في القضاء⁽⁴⁾. أما بالنسبة للمشرع العراقي فقد أطلق عدة تسميات مترادفة، إذ أطلق عليها مصطلح الوظائف الخاصة في قانون الخدمة المدنية رقم(24) لسنة 1960 المعدل، أما قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (380) الصادر في 1987 فقد أطلق عليها مصطلح الوظائف القيادية، فيما أطلق عليها في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم(21) لسنة 2008 مصطلح المناصب العليا، الا أن المشرع العراقي لم يورد تعريفاً خاصاً للمناصب الإدارية العليا في الدستور أو في قانون الخدمة المدنية، و إنما ذكر فقط أصناف شاغليها وهم كل من ذوي الوظائف الخاصة والعميد والمدير العام والمفتش العام والوزير المفوض والمحافظ والمستشار المساعد و رئيس ديون الرئاسة و رئيس ديوان الرقابة المالية ورئيس جامعة بغداد و رئيس الدائرة الذي يقصد به (وكيل الوزارة والمدير العام

(1) المادة (1) من قانون الوظائف المدنية القيادية المصري رقم (5) لسنة 1991 منشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 17 آذار 1991.

(2) المادة(2|ف3,4)من قانون الخدمة المدنية رقم(81) لسنة 2016 منشور في الجريدة الرسمية في 1 تشرين الثاني 2016

(3) المواد (4, 5) من المرسوم الاشتراعي رقم (116) لسنة 1959.

(4) المادة (6) من المرسوم الاشتراعي رقم (116) لسنة 1959.



والمحافظ وأي موظف يخول سلطة رئيس دائرة بقرار من مجلس الوزراء⁽¹⁾، الا أن قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة عرف المناصب العليا بأنها: (كل من يشغل وظيفة (مدير عام أو ما يعادلها فما فوق)⁽²⁾).

ويتضح من خلال هذا التعريف أن المشرع أخذ بالمعيار الشكلي في تحديد المناصب الإدارية العليا وذلك بالنظر لشاغل الوظيفة العليا لغرض تحديد هذه المناصب، لذا وبالمقاييس على ذلك يعد عميد الكلية و أعضاء الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة أو ممن يشغلون وظيفة أعلى من درجة مدير عام كوكيل الوزارة فإنه يعد من ذوي المناصب العليا⁽³⁾.

ثانياً: التعريف القضائي:

لم يتطرق مجلس الدولة الفرنسي لتعريف الوظائف العليا بصورة مباشرة وواضحة، ولكن هناك اجتهاد له أكد فيه على أن الوظائف العليا هي: (الوظائف التي يعين شاغلوها بمطلق تقدير الحكومة)⁽⁴⁾. وقد أثرت التساؤلات في فرنسا فيما إذا كانت هذه الوظائف قد حددها المشرع على سبيل الحصر أم المثال؟ وأجاب مجلس الدولة الفرنسي في قرار له بأن هذه الوظائف قد ذكرها المشرع على سبيل المثال، ولم يقيد السلطة التقديرية للحكومة ولم يصادر حقها في إضافة وظائف أخرى لهذه القائمة، ولها سلطة مطلقة في تقدير هذه الوظائف ويمكن لها أن تضيف وظائف أخرى إليها⁽⁵⁾. ويتضح من خلال ذلك أن المجلس لم يحدد فئات هذه الوظائف و إنما تركها لسلطة الحكومة التقديرية في تعيين وتحديد هذه الوظائف بصورة مطلقة. كذلك القضاء المصري لم يتطرق لتعريف هذه المناصب في أحكامه، إلا أن المحكمة الإدارية العليا تطرقت لتعريف القائد الإداري في أحد أحكامها بأنه: (هو الذي يصدر الأوامر والتعليمات ويجب على الموظفين الطاعة ليس فقط بحدود هذه التعليمات بل وعليهم

(1) المادة (8) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

(2) المادة (6) (ثانياً) من قانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة رقم (10) لسنة 2008.

(3) د. مالك منسي الحسيني، مصدق عادل طالب، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان، 2011، ص 25.

(4) قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 12\6\1996.

(5) شهاب بن احمد علي الجابري، انتهاء خدمة الموظف العام والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2007، ص 271.



الطاعة فيما يراه مناسباً فهو القائد⁽¹⁾. نجد أن المحكمة حددت الصفات التي يجب أن يتحلى بها شاغلو المناصب العليا فقط كونهم أشخاص قياديين يجب أن تتوفر فيهم هذه الصفات.

كذلك القضاء اللبناني لم يتطرق لتعريف المناصب الإدارية العليا في أحكامه. أما القضاء العراقي فله حكماً أشار فيه إلى أن: (هو كل من يشغل وظيفة عميد أو رئيس جامعة أو مدير عام في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وتتوافر فيه شروط موظفي الخدمة الجامعية الذين يشغلون مناصب إدارية عليا أو مدير عام فما فوق)⁽²⁾. فيلاحظ أن هذا الحكم القضائي لم يعرف بصورة عامة المناصب العليا و إنما كان مجرد ترديد لما جاء في قانون الخدمة المدنية.

ويبدو لنا ان القضاء العراقي والمقارن كان بعيداً ليس بالشيء القليل عن هذا الأمر الذي يتسم بالأهمية الكبيرة على الصعيد الإداري والسياسي لعلاقته المهمة بالجانب الإداري في هذا المجال، ولو حُددت هذه المناصب و بينت ماهيتها بحكم من أحكامه التي تناولها لكان حكمه حلاً لتفادي تضارب الآراء بشأنه.

ثالثاً: التعريف الفقهي: في فرنسا تعرف الوظائف الإدارية العليا بوظائف التوجيه والابداع، إذ يتولى شاغليها عملية تنفيذ السياسة العامة للدولة والقيام بتنفيذ البرنامج الحكومي، وإعداد مشروعات القوانين واللوائح والقرارات وإصدار المنشورات والتعليمات الداخلية وذلك من خلال ممارسة صلاحياتهم في تنظيم أعمال الإدارة الداخلية، وممارسة السلطة الرئاسية على رؤوسهم ولذلك يشترط فيهم الاحاطة الكاملة بمقتضيات العمل الإداري والاعداد الجيد وبعض الخصائص الشخصية التي تؤهلهم لتولي وظائف القيادة⁽³⁾.

فهناك من عرفها بأنها: (الوظائف التي يتولاها أشخاص يترك أمر تعيينهم لقرار حكومي وذلك بداعي أهمية هذه الوظائف)⁽⁴⁾. لذلك يلاحظ أن الفقه يهتم كثيراً بمسألة إعداد

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر في 2| آذار | 1968.

(2) قرار مجلس شوري الدولة رقم (20 | 2006) الصادر في 1| 3| 2006.

(3) نورا عدنان جهاد، المركز القانوني لشاغلي الوظائف الإدارية العليا (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة النهدين، 2018، ص6.

(2) د. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري في الاموال العامة والوظيفة العامة، دار الفكر العربي، بدون سنة طبع، ص199.



القادة الإداريين وذلك لأهمية هذه المناصب في إدارة الدولة، إذ توجد في فرنسا مدارس خاصة لأعداد القادة ومتولي المناصب الرفيعة مثل المدرسة الوطنية للإدارة، ويتم إعداد القادة في مراحل مبكرة من العمر وبمعاهد متخصصة بما يكفل حسن الاختيار.

أما الفقه المصري فقد عرفها بأنها: (الوظائف التي يتولى شغلها أشخاص قياديون لديهم المهارة والكفاءة القيادية، والقدرة على إعطاء تصور مقترح عن مؤسسة إدارية بما لديهم من خبرات وتجارب يمكنهم تطبيقها على هذه الإدارة خلال مدة زمنية مؤقتة وتحت رقابة إدارية مستمرة)، أو هي الوظائف القيادية العليا المدنية والنيابية والعسكرية العليا والمتوسطة والتي خصص لها المشرع القانون والنظام لضبط الوظائف المرتبط بها لما لها من أهمية اجتماعية وسياسية وتنموية⁽¹⁾. ويظهر من ذلك أن شاغل الوظيفة العليا يجب أن يتمتع بمهارة القيادة الإدارية، وذي خبرة ودراية بمهامها فهو قائد إداري قبل أن يكون صاحب منصب إداري وسياسي عالٍ.

أما الفقه اللبناني فقد عرفها بأنها: (فئة من الوظائف التي تقع على الحد الفاصل بين السياسي والإداري من المهام وتتطلب الحكومة القائمة من شاغليها ولاءً سياسياً واضحاً طيلة ممارستهم لمهامها)⁽²⁾. ويلاحظ إن هذا التعريف قصر شروط شغل الوظيفة العليا على سمة الولاء السياسي للحكومة بالرغم من وجوب توافر شروط وصفات أخرى في شاغلي المناصب العليا. أما في العراق فقد عرفها البعض بأنها: (كل موظف أو مكلف بخدمة عامة يشغل إحدى الدرجات أو الوظائف الخاصة الوارد ذكرها في قانون الخدمة المدنية أو الجدول الملحق بقانون الملاك أو أي قانون ذي صفة خاصة، ويتم تعيينه بإتباع إجراءات خاصة تتمثل في ترشيح شاغليها أما من قبل مجلس الوزراء أو مجلس القضاء أو رئاسة الجمهورية و استحصال موافقة مجلس الوزراء ومجلس النواب على تعيينه فيها لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد عن خمس

(1) احمد حمود سالم المعاعية، النظام القانوني للتعيين في الوظائف القيادية الإدارية العليا (دراسة تحليلية مقارنة)، اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2019، ص 98.

(2) د. احمد سليم سيعفان، قانون الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2017، ص 133.



سنوات قابلة للتجديد مرة أخرى⁽¹⁾. ويؤخذ على هذا التعريف أنه عرف شاغلي هذه المناصب، إلا أنه لم يبين ماهيتها وذكر فقط شروط التعيين فيها.

وبعد كل ذلك من الممكن أن نضع تعريفاً لمصطلح المناصب الإدارية بأنها: وظائف إدارية ذات بعد سياسي يتطلب في شاغلها سمة الولاء السياسي للدولة، وتمارس عملها من أجل تنفيذ السياسة العامة للدولة، ويتم تعيين شاغليها بمرسوم أو أمر ديواني يصدر من رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء بحسب ما ينص عليه القانون، وتتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في إشغالها، وتحدد هذه الوظائف بقانون.

الفرع الثاني

تعريف التكليف وخصائصه

أولاً: تعريف التكليف:

للقوف على المدلول اللغوي لمفردة التكليف، والتعريف الاصطلاحي عند التشريع والفقهاء والقضاء في القانون المقارن والعراقي سنبحث ذلك في الفقرات التالية:

1- التعريف الاصطلاحي :

أ - **التعريف التشريعي:** لم يتطرق المشرع الفرنسي لتعريف التكليف للمناصب الإدارية العليا في الدستور أو القوانين الخاصة في الوظيفة العامة حتى في قانون (11 يوليو) المعدل في (7 يناير) عام 1939 و إنما حدد صور التكليف ومنها تكليف الموظف (يمكن تخصيص أي شخص للخدمة خلال مدة لا تقل عن سنة ولا تتجاوز مدة العدوان، في إدارة مرفق عام أو مؤسسة عامة تستغل أو تعمل لمصلحة الأمة)⁽²⁾، كذلك المشرع المصري إذ سار على نهج المشرع الفرنسي في عدم وضع تعريف خاص بالتكليف وأن تم تنظيمه ضمن قانون التعبئة

(1) د. مالك منسي، مصدق عادل، المصدر السابق، ص26.

(2) د. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، دون سنة نشر، ص234.



العامة في مصر لكنه لم يعرفه⁽¹⁾، وأيضاً المشرع اللبناني لم يضع تعريفاً خاصاً بالتكليف شأنه شأن المشرع المصري، إلا أنه نظم التكليف بالعمل الإضافي وشروطه في المرسوم الاشتراعي رقم (149) لسنة 1983، و المشرع العراقي أيضاً لم يورد تعريفاً خاصاً بالتكليف الإداري على الرغم من العمل بأسلوب التكليف كثيراً على أرض الواقع.

ويظهر أن المشرع في القانون المقارن والعراقي لم يضع تعريفاً خاصاً بمصطلح التكليف تاركاً هذه المهمة للفقهاء والقضاء، لأهمية ذلك لأن هذا الأسلوب هو المعول عليه في شغل الوظائف الإدارية العليا كثيراً في الوقت الراهن وذلك لارتباط الجانب الإداري في هذا المجال بالجانب السياسي في كثير من الاحوال.

ب - التعريف القضائي: لم يتطرق القضاء الفرنسي والعراقي لتعريف مصطلح التكليف من خلال ما تناوله من قرارات، إلا أن المحكمة الإدارية العليا في مصر عرفته بأنه: (أداة استثنائية خاصة للتعين في الوظائف العامة وفقاً لأحكام القوانين واللوائح الصادرة في هذا الشأن، فإذا ما تم شغل الوظيفة بهذه الأداة ينسحب المركز الشرطي الخاص بالوظيفة على المكلف بجميع التزاماتها ومزاياها في الحدود التي نصت عليها القوانين المشار إليها وأصبح بهذه المثابة وفي هذا الخصوص شأنه شأن غيره من الموظفين)⁽²⁾، ويلاحظ على هذا التعريف أنه حدد نوع التكليف كوسيلة لشغل الوظيفة العامة وبأنه استثنائي، ولا يعد أداة تعيين عادية أو طبيعية، و إنما يجب أن تكون هناك مبررات للجوء لهذا الأسلوب في التعيين. أما القضاء اللبناني فقد عرف التكليف بأنه: (عملاً استثنائياً تتخذه السلطة بشكل مؤقت ولحاجة ماسة لا يمكن تلبيتها بطريقة أخرى)⁽³⁾. ويلاحظ أن القضاء اللبناني عد التكليف عمل استثنائياً يجب أن تتوافر ظروف خاصة تستوجب اتباع هذا الأسلوب، ولا يمكن اللجوء له إلا في ظروف وشروط محددة حسب ما تنص عليه القوانين والانظمة.

ج - التعريف الفقهي: وبالنسبة للفقهاء فقد عرفه البعض من الفقهاء بأنه: (قراراً إدارياً صادراً من السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة بتعيين أحد الأشخاص لشغل الوظائف العامة، ودون طلب منه

(1) قانون التعبئة العامة في مصر رقم (87) لسنة 1960.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر رقم (1115) السنة 28 - جلسة 1986|5|24.

(3) قرار مجلس شورى الدولة رقم (112) الصادر بتاريخ 1987|6|29.



ودون توقف على موافقته بحيث إذا أمتنع عن تسلم مهام وظيفته تعرض للعقاب الجنائي⁽¹⁾، فيما عرفه آخر بأنه: (من التدابير الإدارية التي يمكن للسلطات العامة اللجوء إليها لتفرض على أعضاء الجماعة العامة تقديمات معينة تحقيقاً للصالح العام)⁽²⁾، وهذا التعريف يشير إلى التكليف على أنه تدبير وليس أداة للتعين شأنه شأن التدابير التي تتخذها الإدارة في الاحوال والظروف الطارئة، وهذا من المآخذ عليه.

وبعد هذا العرض الموجز للتكليف يمكن أن نعرفه بأنه: أسلوب استثنائي تقوم الإدارة من خلاله اختيار أشخاص تتوافر فيهم المؤهلات المطلوبة للوظيفة المراد أشغالها، وتحتاج إليهم الإدارة للاستفادة من خدماتهم لمدة معينة دون الوقوف على رضا المكلف وأن كان مجبراً على العمل، مقابل أجر تقدمه الإدارة للمكلف يتناسب مع يقوم به من خدمات.

ثانياً: خصائص التكليف: يتصف التكليف بعدد من الخصائص الذي تميزه عن غيره من طرق أشغال الوظائف الأخرى منها وهذه الخصائص يمكن أجمالها فيما يلي:

1- التكليف أداة استثنائية للتعين في الوظيفة العامة، وفقاً لأحكام القوانين الصادرة في هذا الشأن.

2- يجب أن ينظم التكليف بقانون، فلا يجوز تنظيمه بأداة أدنى من القانون، وذلك لما ينطوي عليه من مساس بحرية العمل ويضع قيوداً عليها، إذ لا يجوز تقييد الحرية الا بقانون، فحدود ممارسة الحقوق الطبيعية لا يرسمها سوى القانون⁽³⁾.

3- لا بد من صدور قرار خاص بالتكليف، إذ لا يجوز تكليف الموظف بقوة القانون، ولا بد من صدور قرار بأسناد المركز القانوني الخاص بالوظيفة العامة للمكلف بجميع التزاماتها ومزاياها، ولا بد من توفر شروطه، وصدور قرار من السلطة التي تملك حق إصداره..

4- يتسم التكليف بتحديد المدة، وذلك لكي لا تتم مصادرة حرية العمل للأشخاص⁽⁴⁾.

(1) د. سامي جمال الدين، اصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2009، ص 251

(2) د. احمد سليم سيعفان، المصدر السابق، ص 136.

(3) د.انس جعفر، اشرف انس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016 ص 101

(4) محمد حسن علي، احمد فاروق الحميلي، الموسوعة العملية في نظام العاملين المدنيين بالدولة طرق شغل الوظيفة العامة، الجزء الأول، دار الكتب القانونية، مصر، 2006، ص 30



5- يجب أن يكون هناك مقابل عادل يحصل عليه العامل، خلال مدة تكليفه، ويستفاد المكلف من مزايا الوظيفة طوال مدة التكليف.

6- عدم جواز أعمال قرينة الاستقالة الضمنية في حق المكلف، إذ أن انقطاعه عن العمل لا يفصم الرابطة الوظيفية التي تربطه بالإدارة إلى أن تنتهي مدة تكليفه، كمدة عمل فعلية يقضيها المكلف في عمله مع مساءلته عن فترة الانقطاع التي تثبت في حقه⁽¹⁾.

7- انقطاع المكلف عن العمل قبل اكتمال مدة التكليف لا يعفيه من الالتزام المفروض عليه قانوناً، حتى ولو كانت مدة التكليف قد أنقضت عند صدور الحكم التأديبي عليه ما دام المكلف لم يقم بالعمل خلال مدة التكليف كاملة⁽²⁾.

8- إذا أمتنع المكلف عن أداء العمل أو الالتزام به تطبق بحقه العقوبات المفروضة عليه.

وهذه جملة من الخصائص التي تميز التكليف عما يشتهبه معه من أوضاع الموظف أو المكلف الأخرى سواء كانت طرق للتعيين أو حركة الموظف العام مثل الإعارة والتنسيب والوكالة، وهذه الخصائص تجعل من التكليف طريقة قانونية قائمة بذاتها لشغل المناصب الإدارية العليا بشكل خاص، والوظيفة العادية بشكل عام

المطلب الثاني

ذاتية التكليف وطبيعته القانونية

هناك الكثير من الأوضاع القانونية التي تشابه التكليف في بعض الخصائص، إذ يعد التكليف أسلوباً استثنائياً لشغل الوظيفة العامة لم تنظمه قوانين الوظيفة العامة بصورة واضحة ليس فقط في الدول المقارنة و إنما في العراق أيضاً، لذلك لا بد أن نوضح الطبيعة القانونية للتكليف لمعرفة ما توصلت إليه آراء الفقه والقضاء في تبيان هذه الطبيعة كون التشريع لم يوضح ماهية التكليف، و نبين الأساس القانوني لهذا الاسلوب في شغل الوظيفة العامة. وهذا

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر رقم (972) لسنة 3ق| جلسة 10|1|1978

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر طعن رقم (2383) لسنة 31ق| جلسة 16|3|1991



ما سنراه في هذا المطلب، إذ نتناول في الفرع الأول ذاتية التكليف، أما الفرع الثاني فنتناول فيه الأساس القانوني للتكليف وطبيعته القانونية.

الفرع الأول

تمييز التكليف عما يشتهبه معه من مصطلحات

هناك بعض الأوضاع القانونية التي يجب أن نفرق بينها وبين التكليف الذي يشتهبه معها في الكثير من الخصائص، وهذا ما سنعرفه في الفقرات التالية:

أولاً- التعيين: هو التحاق الشخص بالوظيفة العامة بعد توافر الشروط المطلوبة فيه وصدور قرار من السلطة المختصة بتعيينه، مع تحديد أقدميته من بين زملائه، وكذلك خضوعه لفترة اختبار للتأكد من صلاحيته لشغل الوظيفة العامة التي عين فيها⁽¹⁾. و تمر عملية التعيين بمراحل عدة يجب الالتزام خلالها بجميع الإجراءات والأحكام كافة، إذ يصدر أمر التعيين من السلطة المختصة ويقوم الشخص بالعمل الوظيفي برضاه، كما أنه غير مجبر على الوظيفة فأن شاء قبلها أو تركها، وهو بهذا الوصف يختلف عن التكليف الذي يجبر فيه الشخص أحياناً على القيام بالعمل الوظيفي فهو لا يتوقف على رضا وقبول الشخص بالوظيفة وإنما مجبرٌ عليه⁽²⁾، وتحدد مدة أشغال الشخص للوظيفة بقرار تكليفه بها، حسب الظروف والحاجة أو القانون خلافاً للتعين الذي يكون غير محدد المدة و إنما يتسم بدوام العمل الوظيفي لحين بلوغ سن التقاعد أو الاستقالة برغبة الشخص. ومن الجدير بالذكر أنه بالإمكان تمديد مدة التكليف واحتمالية تحوله إلى تعيين إذا ما قبل الشخص المكلف الاستمرار بالوظيفة.

1- أوجه الشبه بين التعيين والتكليف:

- أ- من حيث الالتزامات: يلتزم المكلف شأنه شأن الموظف الدائم بأداء أعمال وظيفته، ولا يجوز له الامتناع عن أدائها و إلا تعرض للعقوبات المفروضة عليه.
- ب- من حيث الحقوق: تثبت للموظف المكلف بأداء وظيفة معينة كافة المزايا والحقوق التي يتمتع بها الموظف الدائم.

(1) انور احمد رسلان، الوسيط في القانون الإداري (الوظيفة العامة)، دار النهضة العربية، 1997، ص 61.

(2) د. سامي جمال الدين، المصدر السابق، ص 252



2- أما أوجه الاختلاف فتتمثل بما يلي:

- أ- يتصف التعيين بأنه غير محدد المدة فهو يتصف بالدوام على عكس التكليف الذي يكون لمدة محددة بقرار التكليف، ومن الممكن تمديد هذه المدة إذا ما استدعت الضرورة ذلك.
- ب- المكلف مجبر على العمل على الاغلب، أما في حالة التعيين فالشخص له الحق في رفض التعيين أو القبول به.
- ت- يجب أن تكون هناك ضرورة تستدعي تكليف شخص معين لشغل وظيفة معينة، وإلا فالتعيين هو الطريق المتبع في شغل الوظيفة العامة في الظروف العادية.

ثانياً- الاختيار الحر المباشر: تتمتع الإدارة بحرية اختيار الموظفين دون قيود أو ضوابط تحددها في الاختيار، فهي تملك سلطة مطلقة في تحديد معايير الاختيار دون أن تكون ملزمة بالإعلان عن هذه المعايير أو تقديم المبررات عند الاختيار⁽¹⁾. وتتبع هذه الطريقة في اختيار كبار الموظفين وخاصة شاغلي الوظائف العليا التي يتطلب في شاغلها الثقة والكفاءة السياسية، ويستخدم هذا الأسلوب في شغلها وذلك لضرورات تكوينها وتنظيمها، وأخذ المشرع الفرنسي بهذه الطريقة لتعيين شاغلي المناصب العليا في الدولة⁽²⁾، فقد نصت المادة (25) من القانون الأساسي للوظيفة العامة على أن: (يصدر نظام يحدد في كل إدارة وفي كل مرفق الوظائف العليا التي يترك أمر التعيين فيها لتقدير الحكومة)⁽³⁾. ويلاحظ أن طريقة الاختيار كأسلوب لشغل الوظائف العليا في الدولة تكون فعالة في تعيين أشخاص يتوفر فيهم الولاء السياسي والحزبي للدولة ولكنه من زاوية أخرى يعاب عليها بأنها لا تهدف إلى اختيار أشخاص تتوفر فيهم معايير الكفاءة والصلاحية الوظيفية، وإنما مسألة الولاء السياسي هي المعيار الأسمى في اختيارهم. أما بالنسبة للتكليف فمن المعروف أنه طريقة استثنائية لشغل الوظيفة العمومية، وقد يتطلب توافر الاعتبارات السياسية أو الصلاحية الوظيفية والكفاءة إلا أنه يشترط أن يكون أحد موظفي الجهة الإدارية نفسها⁽⁴⁾، والتكليف هو تعيين أحد الأشخاص لشغل وظيفة معينة أو

(1) د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة دھوك، 2007، ص 130.

(2) علي حسين خطار، تعيين الموظفين العموميين في فرنسا والاردن (دراسة مقارنة)، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات (سلسلة البحوث الانسانية والاجتماعية)، الاردن، مجلد7، عدد 2، 1992، ص 204.

(3) المادة (25) من القانون رقم (84-16) الصادر في 11-10-1984.

(4) انور احمد رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مطبعة النهضة العربية، القاهرة، 1983، ص 134.



القيام بخدمة عامة دون طلب منه أو التوقف على موافقته، فالأصل أن يتم بصدر قرار من الإدارة دون رضا الشخص المكلف وهو بذلك خلافاً لطريقة الاختيار.

1- أوجه الشبه بين الاختيار الحر والتكليف :

- أ- حرية الإدارة في الاختيار المطلق: إذ تتمتع الإدارة في سلطة مطلقة في اختيار الأشخاص الذين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة للوظيفة العامة في كل من طريقة الاختيار، والتكليف.
- ب- تتبع كلتا الطريقتين في اختيار كبار الموظفين في الدولة.
- ت- تتبع هذه الأساليب في اختيار أشخاص تتوفر فيهم الاعتبارات السياسية التي تتطلبها المناصب العليا⁽¹⁾.

2- أوجه الاختلاف تتمثل فيما يأتي:

- أ- أن التكليف ينطوي على عنصر الإكراه أو الإجبار، إذ لا يتوقف على قبول المكلف أو عدم قبوله لشغل الوظيفة العامة، أما في حالة الاختيار الحر المباشر فيتمتع الموظف بحرية الاختيار فأن شاء قبل الوظيفة أو رفضها، فالقرار يعود له في نهاية الأمر ولا يمكن إجباره على قبولها.

- ب- توقيت المدة: يتسم الاختيار بأنه غير محدد المدة، وذلك خلافاً لأمر التكليف الذي يجب عند إصداره أن يكون محدد المدة.

ثالثاً- التنسيب: ويقصد بها أسناد وظيفة أخرى للموظف غير وظيفته الأصلية وبصفة مؤقتة مع بقاءه على ملاك الجهة الإدارية المنسب منها، وذلك بقرار يصدر من جهة الإدارة التي ينتمي إليها الموظف بناء على طلب الموظف أو رغبة الإدارة⁽²⁾. وهناك من عرفه بأنه: (هو إغارة موظف عام برضاه أو من دونه ليمارس وظيفة مشابهة لوظيفته الأصلية، أو في مستواها

(1) ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، بلا مكان طبع، 2009، ص 107.

(2) ميسون طه حسين، غني زغير الخاقاني، مبادئ القانون الإداري والتنظيم الإداري في العراق، الطبعة الأولى، مؤسسة

الصادق الثقافية، بابل، العراق، 2008، ص 184



ودرجتها، في أحد فروع الإدارة العامة نفسها، أو في إدارة عامة أخرى في الداخل، حقبة من الزمن مع بقاءه على ملاك إدارته الاصلية⁽¹⁾.

إذ أن التنسيب هو قيام الموظف بمهام وظيفة أخرى غير وظيفته الأصلية مع بقاءه على ملاك دائرته، وهو بذلك يختلف عن التكليف الذي قد يحال فيه الشخص إلى دائرة أخرى ولا يتوقف على رضا المكلف.

ولم ينظم المشرع العراقي التنسيب في قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960، وكذلك لم يرد في أحكام القضاء العراقي توضيحاً للتنسيب، مما دفع الكثير إلى الخلط بين التنسيب والانتداب وعدهما نظاماً واحداً بالرغم من اختلافهما مع بعض.

1- أوجه الشبه بين التنسيب والتكليف

- أ- صدور قرار من السلطة المختصة في كل التنسيب والتكليف.
- ب- من حيث الغاية: إذ كلاهما يهدفان إلى ضمان سير المرفق العام بانتظام وتحقيق المصلحة العامة
- ت- من حيث الطبيعة: كلاهما يعدان وسيلة استثنائية لشغل الوظيفة العامة.
- ث- من حيث المدة: كلتا الطريقتين تعتبر طرق مؤقتة لشغل الوظيفة العامة.

2- أما أوجه الاختلاف تتمثل فيما يلي:

- أ- التنسيب يقتصر على الموظف في الملاك الدائم، أما في حالة التكليف فقد يجوز تكليف الموظف المؤقت أو شخص من خارج الملاك بوظيفة معينة.
- ب- ينطوي التكليف في أحيان كثيرة على عنصر الإلزام والاجبار، فيما يكون التنسيب بناءً على طلب الموظف في أغلب الاحيان أو من قبل الإدارة.

(1) خالد رشيد علي، مفهوم تنسيب الموظف العام في القانون العراقي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، المجلد الرابع، العدد الثاني، 2015، ص53.



ت- لا يكون للموظف المنسب حقاً أو مركزاً قانونياً في الوظيفة المنسب إليها، أو في استمرار أشغاله لها، أما الموظف المكلف يتمتع بكافة الحقوق والمزايا الالتزام بجميع واجبات الوظيفة التي يتولاها⁽¹⁾.

رابعاً- **الوكالة**: تعرف الوكالة بأنها: (عقد بمقتضاه يلتزم الوكيل بأن يقوم بعمل قانوني لحساب الموكل)⁽²⁾، اما الوكالة المنصوص عليها في نظام الموظفين تختلف بطبيعتها القانونية عن الوكالة في القانون المدني، فهي وضع من الأوضاع القانونية للموظف تقوم على مبدأ استمرار المرفق العام بتقديم خدماته بانتظام وإطراد، ويقتضي تأمين أشغال الوظائف الشاغرة بصورة مؤقتة و ذلك لاستمرار سير المرفق العام. والوكالة هي ليست توكيل شخصي للموظف وإنما عمل قانوني لمواجهة ظروف أو حالة معينة في الوظيفة التي تتولاها السلطة العامة المنوط بها تأمين وتوفير الموظفين للقيام بأعمال المرافق العامة⁽³⁾، والوكالة هي حالة قانونية تقوم على أساس تكليف الموظف وبصورة مؤقتة بأشغال غير وظيفته الاصلية، وتكون الوظيفة التي يعين فيها بالوكالة أما شاغرة أو مشغولة ولكن شاغلها الأصيل تغيب عنها بسبب المرض أو السفر أو الاجازة، أو لأي سبب كان ويجب أن يكون التعيين بالوكالة لمدة مؤقتة لا تزيد على سنة قابلة للتجديد، فالأصالة هي التعيين الطبيعي الدائم أما الوكالة هي حالة استثنائية مؤقتة لا تتصف بالدوام⁽⁴⁾.

1- أوجه الشبه بين التكليف والوكالة.

أ- كلاهما يعدان وسائل استثنائية لشغل الوظيفة العامة وبصورة مؤقتة

(1) شهلاء سليمان محمد، احكام انتداب الموظف العام في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، 2012، ص 75.

(2) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء 7، المجلد الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 372.

(3) د. عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين نصاً وتطبيقاً، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2013، ص 138.

(4) د. فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 1991، ص 197.



ب- يجب توافر ظروف معينة تستدعي اللجوء لهذه الأساليب, حيث لا يجوز اللجوء إليها إلا إذا تطلبت المصلحة العامة ذلك.

2- أما أوجه الاختلاف فتتمثل بما يلي:

- أ- أن التكليف ينطوي على عنصر الاجبار ولا يتوقف على رضا المكلف بشغل الوظيفة العامة، بعكس الوكالة التي تتوقف على قبول الوكيل بأداء ما أُسند إليه من عمل.
- ب- كذلك يشترط أن يكون الوكيل من نفس سلك الاصيل أو من الوزارة نفسها.
- ت- وتكون مدة الوكالة سنة واحدة ويمكن تجديدها بالوكالة فقط، أما بالنسبة للتكليف تختلف مدته حسب ما ينص قرار التكليف كما أنه يمكن ان يتحول إلى تعيين دائم إذا توافرت الشروط المطلوبة.

خامساً- الانتداب: ويقصد به صدور قرار من السلطة المختصة يسند إلى الموظف وظيفة أخرى غير وظيفته الاصلية وبصفة مؤقتة مع بقاءه على ملاك الجهة الإدارية المنتدب منها⁽¹⁾, وإنّ المشرع العراقي لم يستقر على تسمية واحدة بالنسبة للانتداب فمرة يستخدم مصطلح الانتداب⁽²⁾, وأخرى يستخدم مصطلح التنسيب⁽³⁾, والانتداب هو تغيير نوعي يؤدي إلى أشغال الموظف لوظيفة تختلف عن وظيفته الاصلية على أن تكون من درجتها أو أعلى منها، والانتداب يقتصر على تكليف الموظف بأعباء وظيفة أخرى غير وظيفته الاصلية من دون أن يصاحبه انتقال ملاكه إلى الجهة المنتدب إليها. ويهدف الانتداب إلى تحقيق دواعي العمل الإداري لدى الجهة الإدارية المنتدب إليها فإذا كانت الغاية من الانتداب هي معاقبة الموظف، فحينئذ يكون قرار الإدارة مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة وبالتالي يكون عرضةً للإلغاء، والهدف من هذا النظام هو أما لسد حاجة الموظفين عندما لا تستطيع الجهة المنتدب إليها تعيين موظفين بسبب عدم توفر الدرجات الوظيفية، أو مساعدة الهيئة التي أنشئت حديثاً للقيام بأعباء الوظيفة وذلك من خلال تزويدها بموظفين من ذوي الخبرة في مجالات تتطلبها الهيئة.

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2001، ص284.

(2) المادة (7) أولاً (ج) والمادة (25) اثانياً من قانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979.

(3) قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (448) في 1979|4|8، تعليمات الملاك عدد23 لسنة 1979.



1- أوجه الشبه بين الانتداب والتكليف:

- أ- ناحية الاهداف: كلاهما يهدفان الى تحقيق المصلحة العامة وتحقيق دواعي العمل الإداري.
- ب- من حيث التأقيت: كلا الاسلوبين يعدان طرق مؤقتة لشغل الوظيفة العامة.
- ت- كما أنه يتشابه مع التكليف في كونه يصدر من السلطة المختصة في الوحدة الاصلية التابع لها الموظف قبل الندب⁽¹⁾.

2- أوجه الاختلاف بين الانتداب والتكليف:

- أ- تحدد غالباً مدة التكليف بقرار التكليف , أما التنسيب لا يتم تحديد المدة غالباً .
- ب- لا يتوقف التكليف على رضا المكلف بالعمل, أو عدم قبوله, بعكس الانتداب
- ت- المنتدب يقوم بوظيفتين في حالة الانتداب الجزئي, وظيفته الاصلية والوظيفة المنتدب إليها, إلا أن المكلف يقوم بوظيفة واحدة هي الوظيفة المكلف بشغلها.

سادساً- الإعارة: هي قيام الموظف بأعمال وظيفة أخرى خارج الجهة التي يعمل بها، فالإعارة تكون بموافقة الموظف دائماً، كما أنها قد تكون لجهات عامة أو خاصة، وخضوع الموظف المعار خلال مدة الاعارة للقواعد الوظيفية التي تضعها الجهة المعار لها مع احتفاظه ببعض حقوقه في الجهة المعار منها⁽²⁾. وهناك من عرفها بأنها: (قيام الموظف بأعباء وظيفة أخرى شاغرة تنفيذاً لقرار من السلطة المختصة بعد موافقته الكتابية، وذلك للعمل في جهة أجنبية أو وظيفة براتب يتقاضاه منها مع احتفاظه بوظيفته الاصلية)⁽³⁾, وأكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن الاعارة هي: (نظام يقصد به تزويد الجهات المستعيرة بخبرة من موظفي الدولة للاستعانة بهم والاستفادة من خبرتهم، ومن شأن هذا النظام أن يضع الموظف في علاقة

(1) علي احمد الهيبي، انتداب الموظف واعارته في القانون العراقي والمقارن، مجلة كلية القانون، جامعة النهرين، مجلد 8، عدد2، 2006، ص6.

(2) د. انور احمد رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، المصدر السابق، ص158

(3) د. مازن محمد طاهر الحسيني، الطبيعة القانونية للعلاقة بين الموظف والإدارة العامة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2016، ص 161.



مزدوجة يرتبط فيها بالوظيفة التي كان يشغلها قبل الإعارة، كما أنه يرتبط بالوقت نفسه بالوظيفة التي شغلها بالإعارة⁽¹⁾.

ويعتبر الموظف المعار أعمال وظيفته في الإدارة المعار إليها استناداً إلى عقدا يتم أبرامه معها لأشغال إحدى الوظائف فيها لفترة معينة، ويتحدد من خلال هذا العقد الشروط المتعلقة بالإعارة والوظيفة المراد أشغالها ومدتها ومقدار ما يستحقه من مرتب.

1- أوجه الشبه بين الإعارة والتكليف:

- أ- من حيث الغاية، كلاهما يهدفان إلى تزويد الجهات الإدارية بالخبرات الوظيفية والفنية، وسد الحاجة البشرية للمتخصصين في بعض المجالات من خلال رفق هذه الجهات بما تحتاجه من موظفين.
- ب- من حيث المدة، تتم إعارة الموظف أو تكليفه بعمل ما لمدة محددة حسب ما تنص القوانين والأنظمة الخاصة بذلك.

2- اما أوجه الاختلاف تتمثل فيما يلي:

- أ- التكليف طريقة لشغل الوظيفة العامة، أما الإعارة فهي وضع من الأوضاع الخاصة بالموظف ولا تعتبر طريقة لأشغال الوظيفة العامة.
- ب- الإعارة تتم بعقد بين الجهة المعارة والجهة المستعيرة، أما في حالة التكليف فلا يكون هنالك أي عقد يحدد الشروط أو المدة أو المرتب للمكلف بالوظيفة العامة.
- ت- تجوز أعارة الموظف خارج السلك الحكومي بقرار من مجلس الوزراء على ألا تتجاوز مدة أعارته خمس سنوات ويجوز تمديدتها لمدة خمس سنوات أخرى لمن يعمل في منطقة الخليج العربي والجزيرة العربية⁽²⁾.

ومن خلال هذا العرض الموجز يتضح لنا أن كل طريقة من طرق شغل الوظيفة العامة لها من السمات ما يميزها عن غيرها، ويتبين لنا أن التكليف وسيلة استثنائية لشغل المناصب الإدارية العليا وبشروط وظروف خاصة تبرر اللجوء إليها، وفي حالة تخلف هذه

(1) قرار رقم (25|130) ق-جلسة 24|11|1982، وقرار رقم (25|279) ق-جلسة 27|2|1982

(2) المادة (38ف1) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.



الشروط فلا يجوز التكليف لأشغال هذا المناصب و إنما يجب أشغالها بحسب الطرق والإجراءات المقررة قانوناً.

الفرع الثاني

الأساس والطبيعة القانونية للتكليف

أولاً- الأساس القانوني للتكليف:

يعد التكليف وسيلة استثنائية لم تتطرق إليها قوانين الخدمة المدنية والتشريعات الخاصة بالوظيفة العامة بالرغم من استعمالها كثيراً في ميدان الواقع العملي، لذلك فيعتبر السند القانوني الذي يعتمد عليه ضعيف جداً ولا يرقى إلى مرتبة تشريع واضح يؤطر التكليف بإطار قانوني يضاهي ما يشابهه من أوضاع وظيفية أخرى كالتسيب والإعارة، فالسند القانوني في فرنسا لطريقة التكليف هو تشريع (11 يوليو) لسنة 1938 الخاص بالتنظيم العام للأمة من أجل الحرب والمنظم بمرسومي (28 نوفمبر) لعام 1938 و(19 أكتوبر) لعام 1939 الذي نظم التكليف المدني⁽¹⁾، ويطبق هذا التشريع لصالح الأمة جمعاء من أجل الدفاع الوطني بالمعنى الواسع وتلبية الاحتياجات المدنية والعسكرية على حد سواء، ويتم تطبيقه على الفرنسيين والرعايا الاجانب من الذكور الذين بلغوا سن (18 عاماً)، وقد يكون التكليف دائماً أو مؤقتاً أو فردياً أو جماعياً.

أما في مصر فقد كانت أحكام التكليف أكثر وضوحاً من أحكامه في الدول المقارنة إذ تم تنظيمه بقانون عام وقوانين خاصة إلى جانبه تنظم أسلوب تكليف الموظفين، إذ نظمه المشرع بقانون عام وهو قانون التعبئة العامة في مصر رقم (87) لسنة 1960 وهذا القانون يطبق على كافة الفئات، أما القوانين الخاصة فتتمثل بقانون تكليف الاطباء والصيادلة وأطباء الاسنان رقم (183) لسنة 1963، وقانون تكليف خريجي المعهد الصحي رقم (67) لسنة 1961، والمادة (137) من قانون تنظيم الجامعات التي نصت على أن: (مع مراعاة أحكام المواد (133,134,135) يجوز أن يعين المعيدون عن طريق التكليف من بين خريجي الكلية في السنتين الاخيرتين الحاصلين على تقدير جيد جداً على الأقل في كل من التقدير العام في

(1) د. عبد الحميد كمال حشيش، المصدر السابق، ص 233.



الدرجة الجامعية الأولى وفي تقدير مادة التخصص أو ما يقوم مقامها، وتعطى الأفضلية لمن هو أعلى في مجموع الدرجات)⁽¹⁾. وأثير التساؤل في قضاء مجلس الدولة المصري حول مشروعية أو دستورية التكليف في مصر واختلفت الاجابة بشأن ذلك وظهر اتجاهين مختلفين:

الأول: يذهب إلى أن نصوص التكليف تتسم بعدم المشروعية، وذلك بالاستناد لنص المادة الأولى من الاتفاقية الدولية الخاصة بالعمل الاجباري أو الالزامي رقم (29) لسنة 1956 وكذلك نص المادة الأولى من الاتفاقية الدولية الخاصة بإلغاء العمل الالزامي، ونص المادة السادسة من الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأضافت المحكمة بالاعتماد على ذلك أن القانون الخاص بتكليف الاطباء والصيدالة والممرضات ينطوي على عنصر الاجبار والإلزام في تأدية مهام العمل الوظيفي المكلف به وهو بذلك مخالف لأحكام الاتفاقية الخاصة بإلغاء العمل الالزامي النافذة من تاريخ 23|10|1959، إلا أن أحكام التكليف الاجباري في قانون تكليف الأطباء قد نُسخت بحكم المادتين السادسة والسابعة من الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية النافذة في مصر من تاريخ 14|4|1982، وذلك أعمالاً لقاعدة نسخ الاحكام القانونية، وبذلك لا يوجد سند قانوني صحيح للتكليف ويعد وفاقداً لركن الغاية إذ أستههدف إشباع الحاجات الصحية في بعض النواحي بوسائل القهر والاجبار، متجاهلاً لحق العامل في اختيار عمله وقبوله فيه وهو متصل بالقيم والمبادئ الأساسية في المجتمع⁽²⁾، أما **الاتجاه الثاني:** الذي أخذت به المحكمة الإدارية العليا في كثير من أحكامها فقد أكدت هيئة المفوضين بشأن إحدى الدعاوى المعروضة أمامها أن المادة (13) من الدستور اشترطت أن يكون العمل الإلزامي بقانون ولأجل خدمة عامة ويقابله أجر عادل يحصل عليه المكلف، وبناءً على ذلك صدر قانون رقم (29) لسنة 1974 الخاص بتكليف الاطباء والصيدالة وأطباء الاسنان وهيئات التمريض والفنيين الصحيين والفئات الطبية الفنية المساعدة، وقد تضمن تكليف الفئات التي تخضع لأحكامه لمدة سنتين بقرار يصدر من وزير الصحة، وبذلك يعد التكليف دستورياً لأنه صدر استناداً لقانون ولتحقيق الصالح العام⁽³⁾.

(1) المادة (137) من قانون تنظيم الجامعات رقم (49) لسنة 1972.

(2) حكم المحكمة التأديبية لوزارتي الصحة والمالية رقم (500) لسنة 51 الصادر بتاريخ 28|11|2010.

(3) د. انس جعفر، اشرف انس جعفر، المصدر السابق، ص 103.



اما في لبنان فقد تم تنظيمه بالمرسوم الاشتراعي رقم (149) الخاص بالعمل الإضافي للموظفين, إذ أشار المشرع اللبناني للتكليف في المادة (23) من نظام الموظفين بشأن تكليف الموظف بعمل إضافي أو عمل آخر غير داخل في حدود الوظيفة إذا كان ملحقاً يستوجب القيام به بناءً على تقرير المفتش المختص واستطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية وموافقة مجلس الوزراء⁽¹⁾. أما في العراق فيتم العمل بنظام التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا استناداً لقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (12) لسنة 1997 الذي أشار إلى (أولا - 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). إذ لم ينظم قانون الخدمة المدنية في العراق أسلوب التكليف باعتباره أداة للتعيين في بعض الاحيان وأن تم ذكر هذه المفردة في قانون الخدمة الجامعية لإضافة مهام لموظف الخدمة الجامعية (التدريسي) وتكليفه بأداء أعمال أخرى في أوقات الدوام الرسمي وفي أثناء العطل السنوية، وذلك بأمر تكليف يصدره رئيس الجامعة أو مجلس الكلية⁽²⁾.

وإذا كان التكليف أداة تعيين استثنائية تلجأ لها الإدارة في حالة الضرورة ومن أجل تحقيق المصلحة العامة، فقد نجد الأساس القانوني والفلسفي لها في تمكين الدولة من الاستفادة من خدمات بعض الأشخاص الذين يتمتعون بمهارات ومؤهلات خاصة ولا يمكن تعيينهم في الوظيفة العامة بطرق الاختيار الاعتيادية، لأسباب يعزو بعضها لعزوفهم عن العمل الوظيفي وتفضيلهم للأعمال في القطاع الخاص أو غير راغبين في المناصب القيادية لأسباب غير محددة، ونظراً لطبيعة التكليف القائمة على الإلزام بأداء العمل الوظيفي في مواجهة المكلف، فإن الإدارة إذا ثبت لها عدم صلاحية المكلف للوظيفة المكلف بها يمكن لها إعفاءه من مهام المنصب الذي تتسمه ابتغاء تحقيق المصلحة العامة⁽³⁾.

(1) نظام العمل الإضافي المذكور في المرسوم الاشتراعي رقم (149) الصادر بتاريخ 19 |6| 1983.

(2) المواد (4|ثالثاً، 10|ثالثاً، 16|أولاً) من قانون الخدمة الجامعية العراقي رقم (23) لسنة 2008.

(3) محمود عبد علي الزبيدي، التنظيم القانوني للتكليف بالمناصب الإدارية العليا والاعفاء منها، مجلة كلية الاسراء الجامعة للعلوم الاجتماعية والانسانية، جامعة الاسراء، العدد الأول، المجلد الأول، 2019، ص 19.



ثانياً - الطبيعة القانونية للتكليف:

نظراً لما ينطوي عليه التكليف من عنصر الاجبار وتقييد لحرية الشخص في العمل الذي كفلتها الدساتير والاتفاقيات المتعلقة بحقوق الانسان، أذ يجب تنظيمه حسب المعطيات الواردة في هذه الاتفاقيات، ففي فرنسا تم تحريم السخرة في وثيقة حقوق الإنسان الصادرة عنها، وكذلك الدستور المصري الذي أشار في نص المادة (12) على أنه: (لا يجوز إلزام أي مواطن بالعمل جبراً إلا بمقتضى قانون ولإداء خدمة عامة لمدة محددة وبمقابل عادل ودون أخلال بالحقوق الأساسية للمكلفين بالعمل)⁽¹⁾، كذلك الدستور العراقي الذي حرم السخرة في نص دستوري واضح (يحرم العمل القسري (السخرة)....)⁽²⁾، ولذلك يعد التكليف الذي يصدر من السلطة الإدارية استثناءً محدداً على هذه المبادئ الدستورية والعالمية، لذلك لا يمكن تكليف الشخص بعمل أو وظيفة إلا بقانون يخول الإدارة فرض العمل على هذا الشخص. وهناك رأي لدى الفقهاء الفرنسيين يذهب إلى أن الشخص المكلف لا يعد موظفاً عاماً، وذلك لأن من شروط الموظف العام القبول والرضا بالوظيفة العامة وهذا الرضا غير متوافر لدى المكلف كونه مجبراً على أداء ما أسند إليه من مهمة، كما أن المكلف يقوم بعمل ذو طبيعة مؤقتة، وهو بذلك ينافي أهم عناصر الوظيفة العامة وهو دوام العمل الوظيفي، إلا أن هذا الرأي غير سليم بالمجمل، لأن الرضا لا يعد ركناً من أركان القرار الإداري الخاص بالتعيين، وهناك قرارات كثيرة تصدر من جانب الإدارة لا تتوقف على رضا الشخص مثل نزع الملكية للمنفعة العامة، أو الغاء بعض التراخيص، وكذلك من ناحية تأقيت العمل فهذا لا ينفي عنه الصفة الوظيفية فلا توجد تفرقة بين الموظف المؤقت والموظف الدائم من حيث سريان الأحكام⁽³⁾.

وأستقر القضاء الإداري في مصر على: (أن التكليف أداة استثنائية خاصة للتعيين في الوظائف العامة وفقاً لأحكام القوانين واللوائح الصادرة في هذا الشأن، فإذا ما تم شغل الوظيفة العامة بهذه الأداة ينسحب المركز الشرطي الخاص بالوظيفة على المكلف بجميع

(1) المادة (12) من الدستور المصري لعام 2014.

(2) المادة (37) الف3 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(3) د. انس جعفر، اشرف انس جعفر، المصدر السابق، ص 100.



التزاماتها ومزاياها في الحدود التي نصت عليها القوانين المشار إليها وأصبح بهذه المثابة وفي هذا الخصوص شأنه شأن غيره من الموظفين⁽¹⁾.

وهناك رأي لمجلس شورى الدولة اللبناني حدد فيه الطبيعة القانونية للتكليف بأنه (اعتبار التكليف للقيام بوظيفة ما بمثابة التعيين فيها بالوكالة، والتعيين بالوكالة لا يكون صحيحاً إلا إذا صدر عن السلطة التي تعين الأصيل)⁽²⁾، ولا يوجد في لبنان حالة تسمى التكليف أو الممارسة المؤقتة لوظيفة معينة وهذه الممارسة تعتبر بمثابة وكالة كما جاء في نص المادة (44) من نظام الموظفين (فإذا كلف القرار المطعون فيه أحد الموظفين ممارسة وظيفة معينة وأن كان ذلك دون تعديل بالرتبة والراتب فإن ذلك يفيد التعيين بالوكالة، وإذا كانت شروط التعيين بالوكالة غير مستوفاة فإن القرار المطعون فيه مستوجب الإبطال)⁽³⁾. ويتضح من خلال ذلك أن التكليف أداة استثنائية للتعين في الوظيفة العامة يتم بصور قرار إداري بإسناد المركز القانوني الخاص بالوظيفة للمكلف بها بجميع مزاياها والتزاماتها، ولا يتم التكليف بقوة القانون لمجرد توافر شروطه في بعض الأشخاص، بل لا بد من صدور قرار التكليف من السلطة التي تملكه شرعاً، وبخلاف ذلك لا يعتبر الشخص مكلف قانوناً، وهو ما يتفق مع طبيعة التكليف كأداة استثنائية لتعيين من تدعو الحاجة إليهم لمواجهة الضرورات⁽⁴⁾، ويترتب على صدور أمر التكليف استناداً للقانون التزام المكلف بالعمل ومباشرة أعمال الوظيفة، ولا يتوقف ذلك على رضا المكلف وبخلافه يتم اتخاذ الإجراءات المفروضة بحقه. ونظراً لطبيعة أسلوب التكليف كأداة استثنائية لشغل الوظيفة حرص المشرع على تحديد مدة شغل الوظيفة بهذه الطريقة ولا يتم تجديد هذه المدة إلا لضرورة ملحة للمصلحة العامة، وإذا تم شغل الوظيفة العامة بهذه الطريقة أصبح الشخص المكلف موظف عمومي، وبذلك تثبت له كافة الحقوق التي تثبت للموظف العام، ويتحمل كافة الالتزامات المفروضة عليه، ولا يؤثر على هذه الصفة عدم

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر رقم 1115 لسنة 28 ق، جلسة 1986/5/24.

(2) قرار رقم (750) الصادر بتاريخ 1968/5/20.

(3) قرار رقم (212) الصادر بتاريخ 1960/7/11.

(4) احمد امين ابراهيم، التكليف اداة استثنائية للتعين في الوظائف العامة، مجلة التنمية الإدارية، الجهاز المصري للتنظيم،

عدد 134، السنة 28، 2012، ص39.



الرضا بقبول الوظيفة, ذلك لأن التكليف يقوم بالأساس على عنصر الاجبار توخياً للمصلحة العامة⁽¹⁾.

ونعتقد أن تخفيف حدة الاجبار التي ينطوي عليها أسلوب التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا عن طريق تقديم الحوافز المادية والمعنوية للعناصر الكفوءة الذي ساهمت بتطوير المرفق العام وتقدمه، ودعمهم في تسلم مناصب أرفع وأعلى، يشجع العناصر الوظيفية إلى المبادرة في تطوير أعمالهم وتحسين جودة الخدمات المقدمة من قبلهم وكسر نمط الروتين الوظيفي في المؤسسات الإدارية.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر في 12/12/1959, السنة الخامسة.

الفصل الثاني

آلية التكليف لشغل المناصب الإدارية
العليا من قبل حكومة تصريف الأعمال

الفصل الثاني

آلية التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل حكومة تصريف الأعمال

إن السلطة المختصة بالتكليف لشغل المناصب الإدارية العليا تختلف من نظام لآخر من أنظمة الحكم، فتارة نجدها من اختصاص رئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء، وتارة أخرى نجدها اختصاص مشترك بين سلطتين، مثل رئيس الدولة مع رئيس مجلس الوزراء، ويعزى هذا الاختلاف لنظام الحكم الذي تعتقه الدولة، إذ تختلف الجهة المختصة في التكليف حسب ما يحدده الدستور أو القانون في الدولة. وعلى الرغم من أن التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا يعتبر أداة استثنائية لشغل الوظيفة العادية والعليا بشكل عام، إلا أن غالبية التشريعات لم تنظمه كبقية طرق التعيين الأخرى، على الرغم من كثرة اللجوء إليه في حالة شغور المناصب الإدارية العليا بصورة خاصة، لأنه يعتبر أكثر طريقة مناسبة لأشغال تلك المناصب من حيث شروط الأشغال والمدة، واستناد قرار التكليف لقانون يبيح استخدام هذه الأداة، كما أن إجراءات التكليف تخضع لمجموعة من القواعد الموضوعية والشكلية التي تنظم كيفية أشغال تلك المناصب بطريقة قانونية تضمن اختيار ذي الكفاءة والنزاهة والخبرة لأشغالها، إذ تتطلب أن يكون شاغلها ذات مؤهلات وخبرة فنية وإدارية وعلى قدر من المسؤولية لإدارة هذه المناصب، والقدرة على التغيير والتطوير في الجهاز الإداري ليكسب ثقة واعتبار الحكومة، لأن هذه المناصب كما هو معروف تسمى بوظائف الثقة، إذ يجب أن تبقى ثقة الحكومة التي اختارت شاغلي هذه المناصب مستمرة بهم، وإلا يمكن لها أن تقوم بإنهاء خدماتهم إذا فقدت ثقتها بهم، كما لها أن تقوم بإنهاء خدماتهم إذا أصبحوا غير ملائمين لأشغال تلك المناصب لافتقادهم أحد الشروط المطلوبة لأشغالها، أو وفاتهم أو استقالتهم، أو انتهاء المدة المحددة لأشغالها وبالتالي يجب توفير البديل الذي يشغلها إما أصالة أو وكالة، لتجنب شغورها وما يترتب عليه من أضرار بالمصلحة العامة وتعطيل عمل مؤسسات الدولة وأجهزتها، ولذلك يجب الإسراع في توفير البديل، وذلك لأن العمل بهذه المناصب يعتبر تكليفاً بها وليس تشريعاً وبالتالي يجب أن يقوم بمهامه ومسؤولياته على أفضل الوجوه. هذا ما سنتعرض إليه في هذا الفصل في مبحثين، أذ نخصص المبحث الأول لشروط التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا ومدته وأنواعه، أما المبحث الثاني نتعرض فيه لدراسة إجراءات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا.

المبحث الأول

شروط التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا ومدته وأنواعه

هناك مجموعة من الشروط المطلوب توافرها في الموظف والمكلف بصورة عامة وهذه الشروط تتمثل بمجموعتين، المجموعة الأولى هي شروط عامة يشترط توافرها في كل شخص سواء كان موظفاً أو مكلفاً يريد الالتحاق بوظيفة حكومية في أجهزة الدولة، والمجموعة الأخرى هي الشروط الخاصة التي يجب توافرها في قرار التكليف والاشخاص المكلفين لشغل المناصب الإدارية العليا، وبدون هذه الشروط يعتبر المرشح غير أهلٍ لشغل المناصب الإدارية العليا وبالتالي يتم استبعاده من بين المرشحين وتكليف من تتوفر فيه المؤهلات المطلوبة لمدة قد يحددها القانون، وعندما تنتهي هذه المدة أما أن تجدد لشاغلي هذه المناصب مرة أخرى و أما أن يتم إنهاء خدماتهم وبالتالي تصبح هذه المناصب شاغرة ويجب أشغالها بالسرعة الممكنة وفق السياقات القانونية، وفي حال تأخر اجراءات أشغالها بالتكليف أصالة يتم أشغالها بطريقة التكليف وكالة وذلك لحين اتخاذ الإجراءات المناسبة والمرشح المؤهل لشغالها أصالة، وهذا ما سنتناوله في هذا المبحث، وعلى مطلبين، إذ نتناول في المطلب الأول شروط التكليف العامة والخاصة، أما المطلب الثاني نخصه لتناول مدة التكليف وأنواعه

المطلب الأول

شروط التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا

إن الشروط المطلوبة لأشغال المناصب الإدارية العليا هي شروط عامة يجب توافرها في كل مرشح لشغل هذه المناصب أو أية وظيفة أخرى فبعضها يتعلق بشخصية المرشح وبعضها يتعلق بالمؤهلات التي تتوفر فيه. إما الشروط الخاصة بالتكليف والمكلفين هي مجموعة من الشروط التي تم جمعها من النصوص القانونية المتناثرة التي تناولت التكليف وأصبحت شروطاً خاصة به وبدونها يفقد التكليف أو المكلف السند القانوني لتكليفه بشغل هذه المناصب، وهذا ما سنتناوله في هذا المطلب، إذ نخصص الفرع الأول لبيان الشروط العامة للتكليف، أما الفرع الثاني فنوضح فيه الشروط الخاصة للتكليف.

الفرع الأول

الشروط العامة للتكليف بشغل المناصب الإدارية العليا

هناك مجموعة من الشروط العامة التي يجب أن تتوفر في الموظف أو المكلف ليتسنى له تولي الوظائف العامة، وتبوء المناصب الإدارية العليا وهي:

أولاً- الجنسية: يجب أن يكون الموظف بشكل عام أو المكلف متمتعاً بجنسية الدولة التي ينتمي لها أو مضى على تجنسه مدة يحددها القانون، والجنسية تعتبر رابطة الفرد بالدولة، ويرتبط مبدأ التجنس بمبدأ سيادة الدولة، وأن الدولة يحق لها أن تشغل الوظائف العامة بمواطنين أصليين وخاصة المناصب العليا الحساسة، كونها على اتصال وثيق بسيادة الدولة العامة ويتطلب في شاغلها الولاء السياسي للدولة، ودراية وخبرة في قوانين الدولة وأنظمتها، ومعرفة النسيج الاجتماعي الذي تتكون منه.

ففي فرنسا لا يجوز تعيين أي فرد في الوظيفة العامة مالم يكن متمتعاً بالجنسية الفرنسية⁽¹⁾، إذ يعتبر فقد الجنسية سبباً من أسباب انقطاع الرابطة الوظيفية⁽²⁾، كما أنه لا يجوز تعيين الاجانب إلا بوظيفة مؤقتة، وهذا المنع يشمل المتجنس ألا إذا مضت خمسة سنوات على حصوله على الجنسية الفرنسية⁽³⁾، وكذلك المشرع المصري أشرط أن يكون الموظف متمتعاً بالجنسية المصرية أو جنسية إحدى الدول العربية التي تعامل المصريين بالمثل في تولي الوظائف المدنية⁽⁴⁾.

نلاحظ أن المشرع المصري قد أخذ بمبدأ المعاملة بالمثل في تولي الوظائف العامة بالنسبة للعربي وبالطبع فإن المواطنين المصريين هم الأحق بها من الاجانب، وأشار أيضاً إلى إمكانية تولي المتجنس للوظيفة العامة بعد مضي فترة خمسة سنوات على تجنسه، أما في حال تعيينه عضواً في هيئة نيابية يجب أن تمضي مدة عشر سنوات على تجنسه⁽⁵⁾. ونرى أن هذه المدة قد يتشترط توافرها في المتجنس لتولي المناصب الإدارية العليا كونها تتطوي على أبعاد سياسية واضحة. أما في لبنان فيشترط

(1) matthieu houser, virginie donier, Nathalie droin, le droit administratif aux concours, julien winock, paris, 2015, p-65.

(2) د. عبدالعال السناري، مبادئ ونظريات القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 2005، ص 206.

(3) د. عبد العال السناري، نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، 2007، ص 72.

(4) المادة (14/ف1) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

(5) د. انور احمد رسلان، الوسيط في القانون الإداري (الوظيفة العامة)، المصدر السابق، ص 65.



في المتجنس مضي مدة عشر سنوات على تجنسه⁽¹⁾. إما الوضع في العراق بالنسبة للمناصب العليا فلا يجوز لمزدوج الجنسية أن يتولاها إلا بعد التخلي عن الجنسية الأخرى⁽²⁾. ونرى لو أن المشرع العراقي منع المتجنس من تولي المناصب العليا وجعلها حكراً على العراقيين الأصليين لفعل خيراً كونها وظائف تتطلب انتماءً للوطن وبالطبع هذا الانتماء لا يتوفر إلا في العراقي الأصلي.

ثانياً- العمر: لكي يكون الشخص قادراً على تحمل أعباء الوظيفة العامة والقيام بواجباته الوظيفية بصورة صحيحة يجب إن يكون قد بلغ سناً معينة تؤهله تولي الوظيفة العامة، وذلك لضمان تحقيق أدنى مستوى من النضج والادراك العقلي المطلوب لأداء الوظائف، ومن الواضح إن قوانين الوظيفة العامة قد اختلفت فيما بينها في تحديد السن المطلوب لشغل الوظيفة العامة، فقد أشرت المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية في أن يكون الشخص قد بلغ سن الثامنة عشر ليحق له الحصول على الوظيفة العامة⁽³⁾. أما في لبنان فيُشترط أن يكون الشخص قد أتم العشرين من عمره ليتسنى له شغل الوظائف العمومية⁽⁴⁾. و في العراق فإن السن المطلوب لتولي الوظائف العامة هو ثماني عشرة سنة، ولكن هناك استثناء بالنسبة للممرضة إذ يجوز تعيينها في سن ستة عشر سنة من العمر⁽⁵⁾، ويعتمد في اثبات توفر هذا الشرط على هوية الاحوال المدنية. ومن الملاحظ أن قانون الخدمة المدنية لم يُحدد الحد الأعلى للسن عند التعيين لأول مرة وهذا لا يسري إلا على المشمولين بقانون الخدمة المدنية ولا يسري على قانون الخدمة الخارجية أو قانون التنظيم القضائي.

أما بالنسبة لشاغلي المناصب الإدارية العليا فيكون سن المرشح لشغلها وقت صدور قرار التكليف يقع بين حدين أدنى وأعلى، فالغاية المتوخاة من الحد الأدنى هي التأكد من أن المرشح قد بلغ مرحلة من النضج والادراك تؤهله لتولي المناصب الإدارية العليا وتحمل أعبائها، إما الحد الأعلى فيكون المبتغى منه هو التأكد من أن المرشح لم يصل إلى سن التقاعد أو قريب عليه لدرجة لا يستقر معها في الوظيفة المدة اللازمة لتمكين الدولة من تدريبه والاستفادة من خدماته بعد التدريب⁽⁶⁾. ففي مصر يلاحظ

(1) المادة (4 ف| أ) من المرسوم الاشتراعي رقم (112) لسنة 1959.

(2) المادة (9) من قانون الجنسية العراقي رقم (26) لسنة 2006.

(3) المادة (14/ف8) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

(4) المادة (4/ف ب) من المرسوم الاشتراعي رقم (112) لسنة 1959.

(5) المادة (7/ف 2) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960.

(6) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2000، ص 255.

أن السن المطلوب لشغل المناصب الإدارية العليا من (34) فما فوق أو أقل بقليل⁽¹⁾، و في لبنان فقد أشرطت المشرع أن لا يقل الفرق بين سن المرشح والسن التقاعدي عن المدة الدنيا لاستحقاق الراتب التقاعدي، وألا يزيد على 44 سنة⁽²⁾. وكذلك في العراق فإن سن المرشح لشغل المناصب الإدارية العليا لم يحدده المشرع بصورة عامة، ولكن هناك بعض النصوص القانونية التي يمكن من خلالها احتساب سن المرشح لها، فمثلاً بعض وظائف الفئة (أ) وهي تشمل وكيل وزارة ومن بدرجة يتطلب أن يكون سن المرشح لشاغلها على الأقل (40) سنة، وهناك بعض الوظائف حددت السن ب(35) سنة مع طلبها لسنوات خبرة فيكون المجموع بالتالي (40) سنة⁽³⁾، مثل وظائف الفئة (ب) وهي درجة مدير عام ومن هم بدرجة، كما أن أغلب الوزارات لم تحدد السن المطلوب إلا أنه من السائد أن يكون عمر المرشح (35) سنة على الأقل للتمكن من توليها.

ونرى أنه من الجيد عدم تحديد الحد الأعلى للسن لهذه المناصب وذلك للاستفادة من خبرات كبار السن الذين تزداد خبرتهم كلما تقدموا بالعمر في جميع النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية، واكتسبوا خبرات و مهارات العمل الإداري.

ثالثاً - اللياقة الصحية: ويعد من الشروط الأساسية لتقلد الوظائف العامة وتشرطه غالبية قوانين الوظيفة في معظم دول العالم، إذ يجب أن يكون الموظف صحيح الجسم بالمستوى الذي يمكنه من القيام بمهام وظيفته بصورة منتظمة، وسليماً من الأمراض والعاثات العقلية والبدنية التي يمكن أن تمنعه من القيام بأعباء وظيفته⁽⁴⁾، وتختلف درجة اللياقة الصحية حسب طبيعة ونوع الوظائف فبعضها يتطلب مستوى عالٍ من اللياقة الصحية والبدنية لكونها تنطوي على أعمال شاقة، مثل وظائف التدريب الرياضي، في حين هناك وظائف لا تتطلب سوى درجة بسيطة من اللياقة الصحية بحيث يمكن شغلها من المعوقين، إذ توجد بعض الوظائف المحجوزة لهذه الفئات وذلك للاستفادة من مهاراتهم في الوظيفة العامة وتجنب قصر الوظيفة العامة على الاصحاء فقط، ويتم التحقق من توفر هذا الشرط عن طريق اللجان الطبية

(1) اعلان وزارة المالية المصرية رقم (27) لسنة 2006.

(2) د. ايوب علي مرهج، الوظيفة العامة في لبنان، المجلد الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 1999، ص137.

(3) المادة (20) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 والمادة (9) من قانون الخدمة الخارجية رقم (45) لسنة 2008.

(4) ميسون طه حسين، غني زغير الخاقاني، المصدر السابق، ص163.



المتخصصة بموجب تقارير طبية يتبين منها مدى سلامة الشخص ولياقته الصحية لتولي الوظيفة العامة، أما بالنسبة لشاغلي المناصب الإدارية العليا يتم إعفائهم من هذا الشرط بقرار من السلطة المختصة، ففي مصر يتم إعفاءهم بقرار من رئيس الجمهورية، إما في فرنسا فلا يجوز الإعفاء من هذا الشرط وينظر القضاء فيما إذا كانت اللياقة الصحية للمرشح تؤهله للوظيفة العامة أم لا (1). أما في لبنان فلا يوجد أي استثناء من هذا الشرط، وتعد قرارات اللجنة الطبية العليا نهائية ولا يجوز الاعتراض عليها (2).

رابعاً - **الصلاحية الادبية:** تعد من أهم الشروط التي يجب توافرها في الموظف العام وذلك للحفاظ على كرامة الوظيفة العامة، إذ يجب أن يتحلى الموظف بالأخلاق الحسنة، وأن يكون أميناً على مصالح الجمهور، وينطوي هذا الشرط على عنصرين مختلفين وهما حسن السيرة والسلوك، وعدم وجود حكم قضائي سابق على المرشح بسبب ارتكابه جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ولا يوجد أدنى شك في أن استبعاد سيئ الخلق من التعيين هو أمر بالغ الأهمية (3)، لأن وجودهم في السلك الوظيفي يعرض مصالح المواطنين للخطر، كما أن توقيع عقوبة جنائية أو سالبة للحرية ناتجة عن ارتكاب جريمة مخلة بالشرف والأخلاق والأمانة يُعد دليلاً قطعياً على أن هذا الشخص ليس أهلاً لتقلد الوظيفة العامة التي تتطلب أن يكون الشخص حسن السمعة وقويم الخلق (4). ويلاحظ في فرنسا أنه قبل إصدار النظام الجديد للموظفين في الثمانينات من القرن العشرين كان يُشترط حسن الخلق والسمعة، ولكن ألغي فيما بعد لضمان حرية الرأي للمرشح للوظيفة العامة ومنع إجراء أي تحقيق يخص أخلاقيات المرشحين، قبل دخولهم للمسابقة. ولكن من الناحية العملية هناك وسيلة حامية للمصلحة العامة تتمثل في وجوب تقديم صحيفة الحالة الجنائية، وأصبح هذا من شروط التعيين في الوظائف العامة في النظام الجديد وتوضح هذه الصحيفة مدى تمتع المرشح بالحقوق المدنية ومدى نقاء سيرته الاخلاقية، وتبعاً للمعلومات الواردة في هذه الصحيفة يمكن للإدارة أن ترفض دخول المرشح للوظيفة العامة (5). أما في مصر فقد أشتراط المشرع أن يكون

(1) المادة (5/5) من القانون الفرنسي الصادر في 13 /يوليو/1983.

(2) د. ايوب علي مرهج، المصدر السابق، ص 139.

(3) علي محمد بدير واخرون، المصدر السابق، ص 308.

(4) مصطفى سالم النجفي، المساواة ودورها في تولي الوظائف العامة (دراسة مقارنة) اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، 2004، ص 106.

(5) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظام العام للوظائف العامة في فرنسا، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2017، ص 74.

المرشح لشغل الوظيفة العامة ذا خلفاً قوياً⁽¹⁾، ولا يجوز وصم الشخص بسوء السمعة لمجرد شائعات متداولة دون وجود دلائل قاطعة بل يجب أن تتأسس على وقائع محددة تعلق بالسلوك الشخصي للمرشح، وكذلك لا يجوز أن يكون المرشح قد سبق الحكم عليه بحكم جنائي بسبب ارتكابه جرائم مخلة بالشرف أو الأمانة⁽²⁾، لكن نلاحظ أن المشرع المصري في هذا الصدد تسامح مع المرشح في هذا الأمر وأجاز له الترشيح لشغل الوظيفة العمومية إذا رُد له اعتباره إذ يرتفع عنه الحظر في هذه الحالة، على العكس من المشرع اللبناني الذي أشار إلى أن هذه الموانع تبقى سارية المفعول وتتخذ بالاعتبار حتى لو أعيد إلى المحكوم اعتباره القانوني أو شمله العفو، وإذا كانت الأهلية الأخلاقية والعدلية شرطاً أساسياً لدخول الوظيفة العامة فإن فقدانها حتى إثناء الوظيفة العامة يُعتبر حائلاً دون استمرار الموظف في عمله⁽³⁾. كذلك المشرع العراقي تطلب أيضاً توافر هذا الشرط في المرشح لشغل الوظيفة العامة، ويشير جانب من الفقه العراقي إلى أن المشرع توخى من فرض هذا الشرط استبعاد سيئ الصيت من الوظيفة العامة ولا يشغلها إلا المشهود لهم بين الناس بالخلق الحسن⁽⁴⁾، لأن وجود العناصر السيئة في الجهاز الإداري يعرض المرافق العامة ومصالح الأفراد للخطر، في حين يرى البعض أن هذا الشرط قد أدى إلى انحراف باتجاه اختيار العناصر الموالية للسلطة والأحزاب واستبعاد من يعارضها، لذلك يجب إلغاء هذا الشرط في العراق لعدم وجود مقاييس ثابتة تبين حسن سلوك الفرد⁽⁵⁾.

ومن جانبنا نرى أن هذا الشرط يعد من أهم الشروط التي يجب أن تتوفر بشاغلي المناصب الإدارية العليا كونهم يعتبرون قدوة يحتذى بها من قبل صغار الموظفين في الأمانة والنزاهة ودمائة الخلق، كما أن شرط حُسن السمعة لم يوفق المشرع العراقي في زجه ضمن النصوص القانونية دون أية آلية للتحقق منه، فما هو حدود هذه السمعة؟ ومن هم الذين يشهدون بحسنها أو سوءها؟ وما الإجراءات التي تتخذ للتحقق من ذلك؟ جميع هذه الأسئلة لم يجب عنها المشرع العراقي في أي قانون، لذلك ندعو لتكوين آلية جديدة في اختيار شاغلي المناصب الإدارية العليا تتوافر فيها كافة الشروط وفق أسس قانونية دقيقة جداً.

(1) المادة (14ف2، ف3) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

(2) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، المصدر السابق، ص 366.

(3) المادة (60) من المرسوم الاشتراعي رقم (112) لسنة 1959.

(4) علي محمد بدير وآخرون، المصدر السابق، ص 308.

(5) رياض عبد عيسى، اسس القانون الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، 2015، ص 332.



خامساً- إلا يكون المرشح مفصولاً من الخدمة ولم يُكمل مدة الفصل، أو معزولاً منها عزلاً نهائياً: أن القرار التأديبي هو جزاء لارتكاب الموظف مخالفة إدارية أو مالية أو فنية خطيرة تستوجب معاقبة الموظف بالعقوبة المناسبة⁽¹⁾، ويُنحى الموظف المعاقب بعقوبة الفصل لمدة محددة، وخلال هذه الفترة لا تجوز إعادة تعيينه إلا بعد انقضائها⁽²⁾، وكذلك الموظف المعزول نهائياً عن الوظيفة فلا تجوز إعادة تعيينه كونه غير أهلٍ للوظيفة العامة⁽³⁾. فأن كان هذا المرشح غير أهلٍ لشغل الوظيفة العادية بسبب هذه العقوبات الإدارية، فما بالك بشغله لمناصب إدارية عُليا وترأسه لمناصب قيادية وإدارة مؤسسات الدولة وهو بهذه الكيفية، فبالأكيد سينعكس سلباً على أرض الواقع في سوء الإدارة وتردي الأوضاع.

سادساً- **عدم الزواج من أجنبية:** يتأثر مركز الموظف بزواجه من الأجنبية وقد يؤدي هذا الأمر إلى حرمانه من تولي الوظائف العامة، فالمشرع الفرنسي أشار إلى أن المرأة الأجنبية المتزوجة بفرنسي تحصل على الجنسية الفرنسية بعد مضي (6 أشهر) على عقد الزواج، ولا يطبق عليها شرط مضي عشر سنوات الذي تطلبه المشرع الفرنسي للمتجنس، أما في العراق بعد صدور قانون الخدمة الخارجية رقم (45) لسنة 2008 فقد أُلغى هذا الشرط⁽⁴⁾، إذ كان من المحظور أن يكون المرشح لشغل المناصب الإدارية العليا متزوجاً من أجنبية⁽⁵⁾، ولكن تم إجراء تعديل على هذا النص حالياً وأصبح بأنه لا يجوز شغل الوظائف العامة في الخدمة الخارجية إذا كان المرشح متزوجاً من أجنبية في السابق⁽⁶⁾.

سابعاً- **المؤهل العلمي:** وهذا الشرط تنص عليه غالبية التشريعات الخاصة بالوظيفة العامة، ففي فرنسا لم يحدد النظام العام للموظفين شهادة معينة وإنما تركها للنظم الوظيفية الخاصة فهي من تحدد الشهادة المطلوبة، وكذلك أيضاً في مصر يتم تحديد المؤهلات العلمية في بطاقة وصف الوظيفة⁽⁷⁾، و عندما يُعلن عن بعض الوظائف يُحدد معها المؤهل العلمي والفني المطلوب، كذلك المشرع اللبناني سار على هذا النهج في أن يكون المرشح حائزاً على الشهادات والمؤهلات العلمية المطلوبة وتُحدد في نظام كل وزارة

(1) نورا عدنان جهاد، المصدر السابق، ص35.

(2) د. محمد رفعت عبدالوهاب، القانون الإداري، المصدر السابق، ص45.

(3) مصطفى سالم النجفي، المصدر السابق، ص 108.

(4) المادة (4) من قانون الخدمة الخارجية رقم(45) لسنة 2008.

(5) قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم(630) الصادر في 1974/6/2.

(6) علي محمد بدير واخرون، المصدر السابق، ص311.

(7) د. محمد رفعت عبدالوهاب، القانون الإداري، المصدر السابق، ص46.

الشروط الإضافية الخاصة التي يجب توافرها في طالبي الوظائف الفنية أو الإدارية⁽¹⁾. أما المشرع العراقي فلم يحدد مستوى دراسياً معيناً، وإنما أشرت على توفر الشهادة المطلوبة للتعين في الوظائف المناسبة لها، إذ توجد هناك مناصب إدارية عليا تتطلب الحصول على شهادات عليا مثل رئيس الجامعة أو عميد الكلية.

وأخيراً تعد هذه الشروط هي شروط عامة يجب توافرها في المكلف والموظف لشغل الوظيفة العامة، وعند تخلف أحد هذه الشروط يعد المرشح غير أهل لتولي المناصب الإدارية العليا وبالتالي يستبعد من المرشحين لشغلها، لذلك نص عليها المشرع في القانون المقارن والعراقي في التشريعات الخاصة بالوظيفة.

الفرع الثاني

الشروط الخاصة للتكليف بشغل المناصب الإدارية العليا

وهناك مجموعة من الشروط الخاصة بتكليف شاغلي المناصب الإدارية العليا كونهم يشغلون مناصب قيادية ولا بد أن تتوفر فيهم بعض المؤهلات والخبرات التي تحتاجها المؤسسة العامة، فمن المعروف أن حكومة تصريف الأعمال لا يمكن لها أن تقوم بالتعيين أصالة في هذه المناصب، ولهذا السبب من الممكن أن تقوم هذه الحكومة المؤقتة بتكليف بعض الأشخاص المؤهلين لتسند المناصب الإدارية العليا تكليفاً بالوكالة وليس بالأصالة، وذلك لضمان دوام استمرار المرافق العامة بتقديم خدماتها للمواطنين، وهذه الشروط عدة وهي:

1- صدور أمر إداري من الرئيس الأعلى الذي يملك سلطة التعيين: كالوزير أو رئيس الجامعة، وذلك لأنهم لا يملكون سلطة التعيين أصالة في المناصب الإدارية العليا بدرجة مدير عام فما فوق، وهذا ما يجعل هذه المناصب تدار بطريقة التكليف وقد يؤدي هذا إلى عدم تحقق الكفاءة في إدارة المرافق العامة وذلك لأن الصلاحيات التي يتمتع بها شاغليها تكون محددة مقارنة مع صلاحيات المكلفين أصالة⁽²⁾، ولذلك تعمد الإدارة إلى تغييرهم بين فترة وأخرى، وأحياناً يتم تكليف أشخاص لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل أفراد ليس أهلاً لها.

(1) المادة (4) من نظام الموظفين اللبناني رقم (112) لسنة 1959.

(2) محمود عبد علي الزبيدي، المصدر السابق، ص 23.



ولذلك ندعو المشرع العراقي لإلقاء نظرة على واقع المؤسسات الإدارية وطرق إدارتها، ووضع آلية جديدة تضمن اختيار شاغلي المناصب الإدارية العليا على قدر من النزاهة والكفاءة و الحس بالمسؤولية.

2-العمر: أن المناصب الإدارية العليا تتطوي على مسؤولية كبيرة تتمثل بإدارة مؤسسات الدولة وقيادتها، ولذلك تسمى بعض الاحيان بالمناصب القيادية، وأن من صفات القائد الإداري هي الخبرة والمهارة وحسن التخطيط والتنظيم⁽¹⁾، وهذا لا يتأتى بالطبع إلا من خلال العمل سنوات طوال في الجهاز الإداري، لذلك يجب أن يكون شاغل الوظيفة العليا ذا سن مناسب وخبرة بمجال عمله، إلا أنه وبالرجوع إلى القوانين الخاصة بشاغلي المناصب الإدارية العليا نجد أنها لم تشترط سناً معينة بالذات، مثلاً السفير يُشترط إلا يقل عمره عن (35) سنة مع خبرة ودراية ودرجة وظيفية بعنوان مستشار وهذا الأمر بالطبع يتطلب عمراً أكبر من ذلك وفقاً للمادة(9) من قانون الخدمة الخارجية⁽²⁾، كما أن سن المستشار في مجلس الدولة العراقي يجب ألا يقل عن(40) سنة لأنه يجب أن يكون حاصلاً على شهادة البكالوريوس وخدمة فعلية لا تقل عن ثماني عشرة سنة⁽³⁾.

ونحن نرى لا يوجد مانع من أن يكون القائد الإداري صغير السن أن كان يحمل مؤهلات لذلك العمل الإداري، لأنه ليس من الممكن أن يكون أقل من (25) سنة، وذلك لأن السن القانوني لتولي الوظيفة العامة هو(18) عاماً، وتضاف إليها(10-15) سنة في مجال العمل الإداري المجد مع صفات النزاهة والمهارة والخبرة والمؤهلات العلمية والفنية يصبح عندئذٍ لائقاً بالمنصب الإداري العالي وأهلاً له بأقل الاحتمالات.

3- الجدارة: وتعني (انتقاء الافراد الصالحين لولاية الوظائف العامة من بين عدد من الكفاء واختيار أصلح الموجودين لولايتها)⁽⁴⁾، وهو من معايير الوصول للوظيفة القيادية باختلاف النظم الإدارية المطبقة في المؤسسات الإدارية، ويركز هذا المعيار على المقارنة بين إنجازات المرشحين لشغل المناصب الإدارية

(1) ايهاب عيسى المصري، طارق عبد الرؤوف عامر، القيادة الإدارية والقائد الإداري، الطبعة الأولى، المؤسسة العربية للعلوم والثقافة، 2015، ص25.

(2) المادة(9) من قانون الخدمة الخارجية رقم (45) لسنة 2008.

(3) المادة(20) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدل.

(4) ابراهيم عبد الصادق محمود، الاختيار للوظيفة العامة في النظام الاسلامي (دراسة مقارنة بالنظم المعاصرة)، اطروحة دكتوراه، جامعة الازهر، 1983، ص103.

العليا للتغلب على كافة العراقيل وتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص الذي تطبقه الدول الديمقراطية⁽¹⁾، ولا يعتمد هذا المبدأ على طول المدة التي قضاها الموظف في الوظيفة العامة، وإنما يتخذ من القدرة والكفاءة أساساً له حتى وأن وجد من زملائه من هو أقدم منه في الوظيفة ولكنه أقل كفاية.

و هذا المعيار يناسب تماماً المناصب العليا جميعاً بما فيها المناصب الإدارية العليا، وتقوم فلسفة هذا المعيار على توجيه السياسات على أساس العدل والمساواة والشفافية، وخدمة المصلحة العامة، وتطبيق مبدأ تكافؤ الفرص، والاعتماد على المؤهل والقدرة والمهارة والخبرة، والهدف من هذا المبدأ هو اختيار أفضل العناصر من خلال وضع الشخص المناسب في المكان المناسب، وهذا ينعكس بدوره على نوعية الأداء ومن ثم الانجاز بكفاية⁽²⁾.

ولهذا ندعو المشرع العراقي لوضع هذا المبدأ نصب عينيه في وضع شروط شغل المناصب الإدارية العليا مقتدياً بما أهدى إليه المشرع المصري الذي نص على أن: (الوظائف المدنية حق للمواطنين على أساس الكفاءة والجدارة)⁽³⁾.

4- **الولاء السياسي:** الولاء هو: إخلاص الموظف وتقانيه في القيام بمهامه الوظيفية، وتنفيذ سياسة الحكومة بكل رضا و أتقان في العمل الإداري، والولاء هو رمز الوطنية وعنوان الانتماء، ويوجب على الموظف الإخلاص التام عند القيام بنشاطاته الإدارية ضمن الأطر العامة لسياسة الدولة والحكومة، إذ أن شاغلي المناصب الإدارية العليا يتطلب فيهم الاقتناع بسياسة الحزب الذين ينتمون إليه، إذ يعد شاغلي هذه المناصب بمثابة همزة وصل بين السلطة الحاكمة والإدارة، لذا تبذل الحكومة قصارى جهدها عند اختيارهم ممن يؤمنون بسياسة الحزب الحاكم.

وبناءً على ذلك يعد الولاء للحكومة هو الدافع لتعيين أصحاب هذه المناصب وتسترشد الحكومة للتأكد من هذا الولاء بالماضي السياسي للمرشح⁽⁴⁾، بل تتطلب استمرار هذا الولاء، إذ يمكن لها إنهاء تكليفهم في

(1) دريد عيسى ابراهيم، احمد عودة محمد، تطبيق مبدأ الجدارة في نطاق تقلد الوظيفة العامة في العراق، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 9، عدد 2، 2019، ص 386.

(2) غازي اعطي الرفوع، المركز القانوني لشاغلي الوظائف القيادية في القانون الاردني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاسراء، 2019، ص 25.

(3) المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية المصري، رقم (81) لسنة 2016.

(4) د. علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 427.

حالة عدم الملائمة السياسية. وكذلك الأمر في مصر فالوضع لا يختلف كثيراً عن فرنسا إذ يجوز للحكومة فصلهم إذا ثبت إن الموظف غير متوافق مع السياسة الحكومية، لأنه في هذه الحالة قد أخل بالولاء ناحية الحكومة وقد أكد القضاء المصري على ذلك في أحد أحكامه الذي أشار فيه إلى أنه: (يحق للحكومة أن تفصل شاغلي الوظائف القيادية العليا إذا ثبت أنه قد تعذر العمل معهم في ظل السياسة العامة للحكومة، أو إذا رأت الحكومة أنهم غير أهلاً لثقتها ولا يستطيعون تنفيذ السياسة العامة التي يرسمها مجلس الوزراء، إذ أن ذلك يعتبر من جانبهم أخلاقاً بالتزامهم بالانتماء والولاء للحكومة)⁽¹⁾، على الرغم من أن محكمة القضاء الإداري مع تسليمها لسلطة الإدارة في فصل شاغلي المناصب الإدارية العليا لأسباب تتعلق بالولاء السياسي للحكومة والآراء والمعتقدات السياسية، لكنها لم تستبعد في ذات الوقت حقهم في المطالبة بالتعويض، إذا كان قرار الاستبعاد من الخدمة قد صدر بدون سبب أو في وقت غير لائق، مثل عدم ارتكابهم لأفعال تخدش الاعتبار، أو عدم وجود أسباب جدية، عندئذ يجب على الحكومة تضمينهم عن الأضرار التي لحقت بهم⁽²⁾. إما في العراق فيعد الولاء السياسي شرطاً لتولي المناصب الإدارية العليا، إلا أن الحكومة لا تستطيع إنهاء خدماتهم كما هو الحال في فرنسا ومصر بغير الطرق التأديبية استناداً لاعتبارات الملائمة السياسية، بل يجب عليها إتباع الطرق التي رسمها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(14) لسنة 1991 المعدل⁽³⁾، لذا هناك من يرى ضرورة إدراج هذا الشرط ضمن الواجبات الوظيفية ومنع استغلال المناصب العليا لاعتبارات سياسية لكفالة النشاطات الإدارية من دون تأثر بالانتماءات الحزبية⁽⁴⁾.

ونحن بدورنا نرى أن هذا الشرط غير ذات أهمية مقارنة مع الشروط الأخرى، إذ لا يوجد مانع من مخالفة آراء الحكومة باختلاف وجهات النظر لا يفسد للود قضية، فكيف ذلك إذا كانت القضية هي خدمة الصالح العام، وهذا هو الأساس في عمل الحكومات، فمتى ما كانت أعمال الحكومة مفادها خدمة المواطنين والعمل على تلبية احتياجاتهم فلا ضير من اختلاف وجهات وآراء أفرادها،

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصري رقم(523) السنة التاسعة، جلسة 3 فبراير 1955.

(2) علاء الدين محمد كمال، الحقوق والحريات السياسية للموظف العام (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بنها، مصر، 2011، ص 127.

(3) المادة (4) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(14) لسنة 1991 المعدل.

(4) سبهان عبدالله يونس، حدود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2016، ص 584.

المطلب الثاني

مدة التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا وأنواعه

من أهم خصائص التكليف يتسم بأنه طريقة استثنائية ومؤقتة لشغل الوظيفة العامة بشكل عام، وشغل المناصب الإدارية العليا بصورة خاصة، إذ يجب أن تكون مدة أشغال تلك المناصب بهذه الطريقة محددة ضمن قرار التكليف⁽¹⁾، ولكن هناك بعض التشريعات ابتعدت عن هذا المبدأ ولم تحدد مدة أشغال المناصب الإدارية العليا كالتشريع الفرنسي، كما أن مدة أشغال المناصب الإدارية العليا بطريقة التكليف أصالة يختلف عن مدة أشغالها بالتكليف وكالة، وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المطلب إذ نتناول في الفرع الأول مدة التكليف، أما الفرع الثاني فنتناول فيه أنواع التكليف أصالة ووكالة.

الفرع الأول

مدة التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا

أهم ما يتميز به التكليف بأنه محدد المدة⁽²⁾، أي أنه يتم تكليف الشخص للقيام بوظيفة معينة لمدة محددة في قرار التكليف الذي يصدر من السلطة الإدارية المختصة بإصداره، وتحدد هذه المدة حسب الحاجة لشغل الوظيفة العامة، وتختلف مدة التكليف فيما إذا كان التكليف أصالة أو التكليف وكالة، إذ تعد مدة التكليف في النوع الأول أطول منه في الأخير إذ أن المشرع الفرنسي لم يحدد مدة التكليف أصالة لشغل هذه المناصب و هذا بالخلاف مع ضوابط التكليف التي تشترط أن تكون مدة التكليف محددة⁽³⁾، أما المشرع المصري فقد حددها بمدة ثلاث سنوات⁽⁴⁾، بالخلاف مع المشرع اللبناني الذي أبتعد عن تحديدها بدقة وجعل خدمتهم تنتهي بانتهاء دورة الحكومة المكلفين من قبلها⁽⁵⁾، وكذلك الأمر في العراق فلم يحددها المشرع في قانون الخدمة المدنية، إلا أن هناك بعض هذه المناصب قد حددت القوانين الخاصة

(1) د. سامي جمال الدين، المصدر السابق، ص 252.

(2) د. انس جعفر، اشرف انس جعفر، المصدر السابق، ص 101.

(2) أحمد حمود سالم المعاعية، المصدر السابق، ص 211

(3) المادة (17) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016

(1) الفقرة (5) من المرسوم الاشتراعي رقم (1306) لسنة 1971



مدة أشغالها⁽¹⁾، وفي كل الاحوال يجب على المكلف أن يقوم فعلاً بالعمل طوال مدة التكليف الأصلية التي تحددت في القرار الصادر من السلطة المختصة، إذ أن انقطاع المكلف عن العمل قبل أن يكمل هذه المدة لا يعفيه من الالتزام المفروض عليه قانوناً⁽²⁾، حتى لو كانت مدة التكليف قد أنقضت عند صدور حكم تأديبي عليه، ما دامه لم يتم بالعمل خلال مدة التكليف كاملة، وقضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن: (مدد انقطاع المكلف عن العمل لا تدخل ضمن مدة التكليف وإنما تدخل ضمن مدة العمل التي مارس فيها المكلف فعلاً أو قانوناً كالإجازات المرخص بها)⁽³⁾. وظهر في هذا الصدد تساؤل مفاده مدى جواز احتساب إجازة رعاية الطفل التي تحصل عليها المكلفة لشغل المناصب الإدارية العليا ضمن مدة التكليف؟

أجابت الجمعية العمومية في مصر في إحدى الفتاوى الصادرة عنها بأن: (وزير الصحة يحق له تكليف خريجي الكليات والمعاهد والمدارس التي نصت عليها المادة الأولى من قانون رقم (29) لسنة 1974 بالعمل بإحدى الجهات المنصوص عليها في تلك المادة لمدة سنتان يمكن تجديدها لفترة مماثلة، تبدأ من تاريخ أستلام العمل، ويجب على المكلف قيامه بالعمل طول مدة التكليف، ما لم يتم الغاء التكليف، كما يعد انقطاعه عن العمل المكلف به طوال مدة التكليف جريمة جنائية تستوجب العقاب، فضلاً عن المسؤولية التأديبية طبقاً لنص المادة من القانون سالف الذكر)، كما أن الجمعية العمومية في مصر بينت أن التكليف أداة استثنائية لتقلد الوظيفة العامة ويصبح المكلف شأنه شأن الموظف العادي، كذلك فإن المكلفات يخضعن لحكم المادة (70) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 والتي يتبدى منها أن العاملة تستحق إجازة بدون راتب لمدة تدخل ضمن مدة التكليف، كما أنه لا يعتد بحساب تلك المدة، إلا بالمدد التي تؤدي فيها العمل فعلاً أو قانوناً⁽⁴⁾.

أن قرارات التكليف الصادرة من وزير الصحة في مصر تحدد مدة التكليف بسنتين⁽⁵⁾، ويمكن تجديدها لفترة مماثلة بطلب من الجهة المختصة صاحبة الشأن وفقاً للإجراءات القانونية، إذ يصدر الوزير

(2) مثل قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008 حدد مدة تكليف المحافظ ونائبيه بأربع سنوات ، وقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (44) لسنة 1989 حدد مدة تكليف رئيس الجامعة وعميد الكلية بخمس سنوات وجميع هذه المدد قابلة للتجديد.

(2) د. محمد حسن علي، احمد فاروق الحميلي، المصدر السابق، ص38.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر - طعن رقم (1877) لسنة 32ق-جلسة 1991/6/1.

(4) فتوى الجمعية العمومية في مصر رقم (841) في 2002/10/1 ملف رقم 589/6/86/جلسة 2002/4.

(5) احمد امين ابراهيم، المصدر السابق، ص40.

قرار بتكليف بعض الاشخاص ويعتبر المكلف معيناً في الوظيفة التي كلف للعمل بها من تاريخ صدور القرار، وعليه أن يتسلم العمل خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ أخطاره به⁽¹⁾، كما أنه يجب على المكلف أن يقوم بالمهام المكلف بها ما بقي التكليف، ما لم يتم إلغاء قرار التكليف وإنهاء خدمة المكلف. إما بالنسبة لمدة تكليف المهندسين ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى: (أن المشرع ألزم المهندسين المكلفين والمعيّنين بالحكومة والقطاع العام وقت العمل بقانون رقم (54) لسنة 1976 القيام بأعباء ووظائفهم، ولا يجوز لهم الامتناع عن ادائها لمدة ست سنوات من تاريخ تسلمهم للعمل ما لم تنته خدمتهم لأحد الأسباب التي حددها القانون، ويحق لهم بعد انتهاء هذه المدة الاستمرار في وظائفهم، أو الامتناع عن القيام بها دون طلب موافقة جهة العمل، كما أن خدمتهم تعد منتهية بقوة القانون بمجرد امتناعهم عن العمل بعد انقضاء عدة سنوات)⁽²⁾، كما أن انقطاع المكلف عن العمل لا يعفيه من الالتزام المقدر عليه قانوناً حتى لو مضى على تسلمه للعمل ست سنوات ما لم يقيم بعمله بصورة فعلية.

وهناك من يرى بأن المكلف يجب أن يخضع لفترة اختبار لمدة معينه شأنه شأن الموظف العادي لفترة الاختبار هي: وضع الموظف المعين قبل تثبيته في الوظيفة تحت التجربة لمدة معينة من أجل التحقق من صلاحيته لشغلها والبقاء فيها مع احتفاظ الإدارة بسلطتها في فصله خلال هذه المدة، أو خلال مهلة قصيرة لاحقة، وذلك في حال تثبتها من عجزه عن القيام بأعباء العمل المسند إليه، وبعبارة أخرى أن نظام الوضع تحت التجربة هذا يشكل أن جاز التعبير امتحاناً نهائياً للموظف⁽³⁾، فالموظف في فرنسا يخضع لفترة تجربة ويظل وضعه القانوني قلقاً وغير مستقر، و في نهاية هذه الفترة يكون وضعه أمام ثلاثة فروض: إما أن يتم تثبيته إذا أجتاز فترة الاختبار بنجاح، وإما أن يبقى لمدة أخرى في المعهد التأهيلي، وأما يتم فصله لثبوت عدم قدرته، بعد أخذ رأي اللجنة المشتركة⁽⁴⁾.

إنّ الوضع القانوني للموظف تحت التجربة يظل هكذا حتى تنتهي هذه الفترة ويتم تثبيته في الوظيفة العامة، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر: (إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن تعيين الموظف تحت الاختبار إنما شرع لمدة محددة يكون مصير الموظف فيها قلقاً بحيث لا يستقر وضعه القانوني في الوظيفة إلا بعد ثبوت صلاحيته للبقاء فيها، للنهوض بتبعاتها خلال فترة الاختبار

(1) د. محمد حسن علي، احمد فاروق الحميلي، المصدر السابق، ص 42.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر رقم (2770) لسنة 31 ق جلسة 1989/9/10.

(3) حسين عثمان محمد، اصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص 736.

(4) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظام العام للوظائف العامة في فرنسا، المصدر السابق، ص 80.

والمرد في النهاية في تقرير صلاحيته أو عدم صلاحيته للوظيفة، وذلك بالاستناد إلى أية عناصر تستمد منها قرارها وهي تستقل بهذا التقرير بلا معقب عليها ما دام قرارها قد تغياً وجه المصلحة العامة⁽¹⁾.

إذ نصت المادة (15) من قانون الخدمة المدنية المصري على أن: (يوضع المعين لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة أشهر من تاريخ تسلمه العمل تتقرر خلالها مدى صلاحيته للعمل، فإذا ثبت عدم صلاحيته أنهيت خدمته، وتحدد اللائحة التنفيذية أحوال وإجراءات عدم الصلاحية، ولا يجوز نقل أو نذب أو إعاة المعين خلال فترة الاختبار...).

وكذلك الأمر في لبنان إذ يخضع الموظف المعين لأول مرة لفترة تجربة لمدة سنة يتم تثبيته بعد اجتياز هذه الفترة إذا تم التأكد من كفاءته بقرار من الوزير المختص بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية.

وأيضاً في العراق حيث نص المشرع في قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 على فترة التجربة للموظف المعين لأول مرة وهي سنة واحدة قابلة للتمديد ستة أشهر أخرى⁽²⁾، ويخضع لفترة التجربة المعاد تعيينه، وكذلك الموظف الذي تتم ترقيته لوظيفة أعلى من وظيفته التي يشغلها لكن هذه المدة تكون ستة أشهر⁽³⁾. ولكن السؤال الذي يمكن طرحه وهو هل يخضع شاغلوا المناصب الإدارية العليا لفترة الاختبار؟

ويمكن الإجابة على ذلك حسب ما هو معمول عليه في النظام الوظيفي، ففي فرنسا لا يخضع شاغلوا المناصب الإدارية العليا لفترة اختبار، وذلك لأنهم يعدون خريجو المدارس الخاصة التي تم أعدادهم بها لتولي المناصب القيادية العليا في الدولة لفترة طويلة، وذلك فهم اجتازوا اختبارات متعددة للوصول إلى هذه المناصب، وليس كما هو الوضع في العراق. لذلك عند تعيين الموظف بالوكالة لمدة محددة يكون له الأفضلية في التعيين، وذلك لأنه يعتبر قد خضع لفترة التجربة ويكون مؤهل للوظيفة العامة⁽⁴⁾. وكذلك الأمر في مصر فهم لا يخضعون لفترة تجربة حسب نص المادة (15) من قانون الخدمة المدنية

(1) قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر بتاريخ 1966/12/24.

(2) المادة (14) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

(3) سناء عبد طارش، المركز القانوني للموظف والعامل اثناء فترة التجربة (دراسة مقارنة)، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، جامعة القادسية، مجلد 4، 2011، عدد 2، ص 323.

(4) د. حسن محمد عواضة، السلطة الرئاسية، مطبعة ديموس، بيروت، لبنان، 1975، ص 177.

التي أشارت إلى أن أحكام المادة (15) الخاصة بوضع المعين لأول مرة لفترة اختبار لا تسري على شاغلو الوظائف القيادية و الاشرافية⁽¹⁾.

وفي لبنان أيضاً يُستثنى أصحاب المناصب الإدارية العليا من الخضوع لفترة اختبار إذ يعين موظفو الفئة الأولى والثانية بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية ويعتبرون مثبتين فور تعيينهم⁽²⁾.

أما في العراق فإن شاغلي المناصب الإدارية العليا لا يخضعون لفترة تجربة، لأن من يشغل هذه المناصب يقتضي أن تكون له خدمة طويلة وخبرة في مجال العمل الإداري المناط به⁽³⁾، وهذا ما ذهبت إليه الهيئة العامة في مجلس الدولة إلى: (إن مدة التجربة تسري على الموظف المعين لأول مرة ولا تسري على وظائف الدرجات الخاصة باعتبار أن من يشغل تلك الدرجات يقتضي أن يكون له خدمة طويلة وخبرة فعلية في مجال العمل)⁽⁴⁾.

ومن جانبنا نرى أن شاغلي المناصب الإدارية العليا لا يخضعون لفترة تجربة وذلك لأنه من المؤكد يجب أن يكون لهم باع طويل في مجال العمل الإداري وتسنموا مناصب عدة، لهذا ليس من المنطقي اخضاعهم لفترة تجربة شأنهم شأن المعين لأول مرة في مجال الوظيفة العامة، ولذلك يجب أن تكون خطواتهم مدروسة أكثر وأخطاؤهم غير مغفورة وإعفائهم من المنصب يجب أن يكون سهل المنال، وذلك لكي يكونوا أكثر حذراً في التعامل مع مهام هذه المناصب التي أسندت إليهم ويكونوا على قدر من المسؤولية والحزم في اتخاذ القرارات

ويلاحظ أخيراً أن التكليف يعتبر طريقة استثنائية لشغل المناصب الإدارية العليا لذا فهو محدد المدة، وذلك لكون التكليف يناسب القيود الزمنية المفروضة على حكومة تصريف الأعمال، لذلك يجب أن تحدد مدته بقرار التكليف والتأكد فيما إذا كان هذا التكليف موافق للقانون أو لا، ولهذا ندعو المشرعين إلى إلزام المؤسسات والجهات الحكومية كافة لتحديد مدة التكليف لشغل هذه المناصب بقرار التكليف.

(1) المادة(15) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

(2) د. فوزي حبيش، المصدر السابق، ص96.

(3) محمود عبد علي الزبيدي، المعين تحت التجربة في القانون العراقي والقوانين المقارنة، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، مجلد3، عدد 10،9، 2011، ص8.

(4) قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم (177) الصادر بتاريخ 2006/6/17.

الفرع الثاني

أنواع التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا

هناك نوعين من التكليف لشغل الوظيفة العامة بشكل عام وشغل المناصب الإدارية العليا بشكل خاص، وهما التكليف أصالة والتكليف وكالة، وهذا ما سنوضحه في هذا الفرع حسب الترتيب الآتي:

أولاً- التكليف أصالة: ونعني به شغل المناصب الإدارية العليا في حال شغورها بأشخاص تتوفر فيهم المؤهلات العلمية والفنية على وفق أسس وإجراءات يحددها الدستور والقوانين الخاصة، ويتم التكليف أصالة لشغل المناصب الإدارية العليا في حالة شغور المنصب إما بسبب انتهاء المدة المقررة للمكلف بشغله أو استقالته، عندئذ يتم اختيار شخصية قيادية تتوفر فيها الشروط المطلوبة لملاً الشاغر، ففي فرنسا يتم شغل المناصب الإدارية العليا حسب ما ورد في الدستور الفرنسي التي حددها بمجموعتين:

المجموعة الأولى: يتم التعيين فيها بقرار يصدر من رئيس الوزراء وهم محددین على سبيل الحصر وهم كل من مستشاري الدولة، والمستشار الأكبر لوسام الشرف، والسفراء والمبعوثين فوق العادة، ومستشاري ديوان المحاسبة، والمحافظين، وممثلي الدولة في أقاليم ما وراء البحار وفي كاليدونيا الجديدة، وكبار الضباط، ومديري الأكاديميات، ومديري الإدارات المركزية.

المجموعة الثانية: يتم التعيين فيها بقرار من رئيس الجمهورية ويتم تحديدها بناءً على قانون أساسي يصدر لهذا الشأن، وتشمل المناصب والوظائف التي لم تذكر في الفقرة السابقة لها، وذلك لأهميتها الكبيرة في ضمان الحقوق والحريات والحياة الاقتصادية والاجتماعية للأمة، وتمارس التعيين فيها بعد أخذ رأي اللجان الخاصة في مجلسي البرلمان⁽¹⁾. أما في مصر فيكون التعيين في هذه المناصب بموجب قرار يصدر من رئيس الجمهورية أو من يفوضه من خلال إعلان مركزي ينشر على موقع بوابة الحكومة المصرية متضمناً البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها⁽²⁾. أما في لبنان فيتم التعيين في الفئة الأولى

(1) المادة (13) من دستور فرنسا لعام 1958

(2) المادة (12) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (18) لسنة 2016.

والثانية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية ويعتبرون مثبتين فور تعيينهم⁽¹⁾. أما في العراق فتمر عملية تكليف أصحاب المناصب الإدارية العليا بثلاث مراحل وهي:

المرحلة الأولى- اقتراح التكليف: هذه المرحلة اختلف فيها الدستور عن مسلك قانون الخدمة المدنية رقم(24) لسنة 1960 المعدل إذ نصت المادة(61) على أن:(يختص مجلس النواب بما يأتي: خامساً الموافقة على تعيين كل من: ب - السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، باقتراح من مجلس الوزراء)⁽²⁾. اما المادة(80) نصت على أن:(يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: خامساً- التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء، وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الاجهزة الامنية)⁽³⁾. يتضح من هذه النصوص أن الجهة المختصة باقتراح تعيين أصحاب المناصب الإدارية العليا في العراق حسب دستور جمهورية العراق لسنة 2005 هي مجلس الوزراء، إذ يقترح مجلس الوزراء على مجلس النواب تعيين شاغلوا المناصب الإدارية العليا ويقوم بإصدار توصية ورفعها إلى مجلس النواب للتصويت على قرار تكليفهم لشغل المناصب الإدارية العليا، ويتبين لنا من ذلك أن مجلس النواب له الرأي الأول والأخير في تعيين أصحاب المناصب الإدارية العليا، وهو صاحب كلمة الفصل في هذا الأمر. وذلك بالخلاف مع نص المادة(8) من قانون الخدمة المدنية التي نصت على أن تعيين الدرجات الخاصة تتم بمرسوم جمهوري يصدر بناءً على اقتراح من الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء⁽⁴⁾، وفي ظل هذا التعارض مع المادتين تعتبر المادة(8) من قانون الخدمة المدنية ملغية حكماً لتعارضها مع الدستور. و هناك سؤال يثار في هذا الصدد وهو ماذا لو أصدر رئيس الوزراء قراراً بتعيين شاغلي المناصب الإدارية العليا دون الرجوع إلى مجلس النواب ؟

من الممكن الاجابة على هذا السؤال حسب المعطيات الدستورية و هي أن مجلس الوزراء يقتصر عمله في آلية تكليف شاغلي المناصب الإدارية العليا على إصدار توصية إلى مجلس النواب لتعيينهم، إذ يمتلك مجلس النواب سلطة البت في الأمر، وبخلاف ذلك يعتبر قرار تعيينهم من قبل مجلس الوزراء بمفرده باطلاً وذلك حسب نص المادة (13/ثانيا) من الدستور التي نصت على أن:(لا يجوز سن قانون

(1) د. فوزي حبيش، المصدر السابق، ص96.

(2)المادة(16) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(3)المادة(80|خامسا) من دستور 2005.

(4) المادة (8|ف2) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

يتعارض مع هذا الدستور، ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الاقاليم، أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه). ونرى من جانبنا أن كان جزء التشريعات المخالفة للدستور هو البطلان، فمن باب أولى يكون جزءاً أوفى للقرارات الصادرة من الحكومة، وذلك بالاستناد إلى مبدأ المشروعية⁽¹⁾.

المرحلة الثانية- مرحلة الموافقة على التكليف: لا يمكن للمرشح بشغل المناصب الإدارية العليا أن يباشر المهام المسندة إليه إلا بعد الموافقة على اقتراح مجلس الوزراء من قبل مجلس النواب وذلك حسب أحكام الدستور⁽²⁾، وتتم الموافقة على المرشح بالأغلبية البسيطة لعدد أعضاء مجلس النواب بعد تحقق النصاب القانوني للانعقاد⁽³⁾، وتتحقق هذه الاغلبية بحضور أكثر من نصف العدد الفعلي لأعضاء مجلس النواب، وليس كما هو معروف بين أوساط الفقه والتشريع بأنها النصف زائد واحد⁽⁴⁾.

المرحلة الثالثة- مرحلة صدور قرار التكليف: في هذه المرحلة يقوم رئيس مجلس الوزراء بإصدار الأمر الديواني الخاص بتكليف مرشحي المناصب الإدارية العليا لشغلها، ويرى جانباً من الفقه أنه على الرغم من أن هذا الأمر الديواني الصادر يعد كاشفاً لقرار التكليف وليس منشأً له، إلا أن استحقاق الراتب لشاغلي المناصب الإدارية العليا والمخصصات يكون من تاريخ المباشرة الفعلية في هذه المناصب، وليس من تاريخ صدور الأمر الديواني الخاص بالتكليف، وذلك بحسب أحكام الفقرة (2) من المادة (16) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل⁽⁵⁾.

وأثير التساؤل بين أوساط الفقه مؤداه أنه في حالة إعادة تشكيل الحكومة لأي سبب كان، أو حالة تعديل الدستور أو تغييره، هل أن أصحاب المناصب الإدارية العليا المعينين سابقاً بحاجة إلى إتباع الإجراءات الدستورية لغرض القول بدستورية تكليفهم، أم إن هذه الآلية الجديدة تقتصر فقط على المكلفين الجدد؟ انقسم الفقه القانوني بشأن الاجابة على هذه السؤال إلى رأيين:

الرأي الأول: يذهب إلى أن شاغلي المناصب الإدارية العليا المستمرين في الخدمة لا يوجد أي داعي لإتباع الإجراءات الجديدة بخصوص إعادة تكليفهم، وهذا الأمر ينطبق فقط على المكلفين الجدد،

(1) مبدأ المشروعية هو (توافق التصرفات والأعمال الصادرة السلطات العامة مع القواعد القانونية).

(2) المادة (16|البند5) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(3) المادة (59|البند2) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(4) د. عدنان عاجل عبيد، جودة احكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، الطبعة الأولى، مكتبة دار السلام القانونية، 2021، ص15.

(5) د. مصدق عادل طلب، مالك منسي الحسيني، المصدر السابق، ص97.

ويدعمون حجتهم هذه بمبدأ الحقوق المكتسبة، ومبدأ عدم رجعية القانون على الحالات السابقة لوضعه (عدم رجعية القانون على الماضي)⁽¹⁾. أما الرأي الثاني: يذهب أصحاب هذا الرأي إلى أن شاغلي المناصب الإدارية العليا المعينين سابقاً والجدد كذلك، يجب إعادة موافقة مجلس الوزراء، ومجلس النواب على تكليفهم، وذلك لأجل اكتساب الشرعية لتعيينهم⁽²⁾.

وترى الباحثة أن إقحام موافقة مجلس النواب على تعيين المناصب الإدارية العليا هي خلل دستوري واضح إذ ناقض فيها المشرع الدستوري نفسه لأن المادة (78) من الدستور تنص على أن: (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة...)، وكذلك نص المادة (80) التي أناطت مهمة تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة بمجلس الوزراء، إذ إن أصحاب المناصب الإدارية العليا هم أدوات في عملية تنفيذ السياسة العامة للدولة التي يضعها مجلس الوزراء، ويتولى عملية تنفيذها ليس من باب أولى يكون هو الجهة المختصة بتكليفهم دون الرجوع إلى مجلس النواب؟ إذ لا توجد أي جدوى من زج مجلس النواب وتنصيبه قاض يحكم حسب أهوائه في عملية تكليفهم، ولذلك ندعو المشرع العراقي لتصحيح ما وقع فيه من خطأ والعدول عن موقفه في هذا الأمر.

ثانياً_ التكليف وكالة: تقوم الجهات الإدارية في بعض الاحيان ومن أجل حماية مبدأ استمرار المرافق العامة بتقديم خدماتها للجمهور بطريقة التكليف وكالة لشغل المناصب الإدارية العليا، وذلك لمنع شغورها والاستمرار في القيام بأعبائها على أتم وجه، إذ من الممكن أن تكون هذه المناصب شاغرة لعدة أسباب، ومنها الاستقالة أو الوفاة أو الفصل أو العزل، ويحصل في بعض الاحيان تأخر في إجراءات التكليف أصالة من قبل مجلس الوزراء على تعيين المرشحين من قبل الوزارات لشغل المناصب الإدارية العليا، ولذلك تلجأ الوزارات لتكليف بعض المرشحين وكالة لشغل هذه المناصب⁽³⁾، حيث يتم تكليفهم وكالة بصدور أمر وزاري من الوزير المختص لمدة ثلاثة أشهر⁽⁴⁾، بحسب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل⁽¹⁾،

(1) زهير البشير، عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون، الطبعة الأولى، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، 2011، ص112.

(2) طارق حرب، هل يحتاج موظفو الدرجات الخاصة إلى موافقة مجلس الوزراء وثقة مجلس النواب؟، مقال منشور في جريدة الصباح الصفحة الأولى في 2006/6/6

(3) محمود عبد علي الزبيدي، التنظيم القانوني للتكليف بشغل المناصب الإدارية العليا والاعفاء منها، المصدر السابق، ص33.

(4) غيث احمد شاكور، التنظيم القانوني للاختصاصات الرقابية للوزير، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، 2019، ص64

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في العراق اذ جاء في أحد قراراتها بالقول (...أما بخصوص الفقرة (1/أولاً) من الأمر المطعون فيه، والمتعلق بالإعفاء من مدير عام، فإنه بالرجوع إلى الأوليات المرافقة لعريضة الدعوى، يتضح إن المدعي يشغل المنصب المذكور وكالة وليس أصالة، وأن استمراره بأشغال المنصب المذكور وتقاضيه راتب ومخصصات ذلك المنصب خلال الفترة المذكورة لا يضيف عليه الشرعية القانونية بالتعيين أصالة، و إنما يبقى في إطار التكليف المؤقت كون تعيين المدراء العاميين على ملاك مؤسسة الدولة من صلاحية رئيس مجلس الوزراء استناداً إلى أحكام قانون مجلس الوزراء رقم (20) لسنة 1991 وحيث إن إنهاء تكليفه من مهام المنصب المذكور كان بذات الأداة التي تم تكليفه بها ومن ثم فإن الأمر المطعون فيه وإجراءات إصداره تكون صحيحة وموافقة للقانون مما يجعل دعواه المتعلقة بإلغاء الفقرة (1/ أولاً) من الأمر المطعون فيه واجبة الرد⁽²⁾.

و نحن نرى أن كان التعيين أصالة ممنوعاً على حكومة تصريف الأعمال أن تمارسه، فهذا لا يمنعها من أن تقوم بتكليف بعض الاشخاص المؤهلين وكالة لشغل المناصب الإدارية العليا الشاغرة، لإدارة المرافق العامة، وذلك لحماية مبدأ استمرار المرافق العامة بتقديم خدماتها بانتظام وإطراد، حيث منعها الدستور من التعيين بصورة دائمة في هذه المناصب، ونرى من جانبنا أن هذه الحظر لا يسري على التكليف وكالة لكونه وسيلة مؤقتة لأشغال تلك المناصب لتلبية متطلبات استمرار المرافق العامة، وذلك لكونه يتناسب مع النطاق الزمني والقانوني لحكومة تصريف الأعمال، ولهذا نلتزم من المشرع العراقي النظر في صلاحيات هذه الحكومة ومنحها حق التكليف وكالة بما يتماشى مع الغرض من تشكيلها ألا وهو الحفاظ على مبدأ استمرارية المرافق العامة.

المبحث الثاني

أحكام التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا في الدول المقارنة والعراق

إن آلية أشغال المناصب الإدارية العليا تختلف بعض الشيء عن آلية أشغال الوظيفة العادية، ويعزى هذا الاختلاف لما تتطوي عليه هذه الوظائف من أهمية سياسية وإدارية في ذات الوقت، وكذلك حساسية هذه المناصب و ارتباطها الوثيق بسياسة الحكومة والنهج الذي تتبعه أيضاً، إذ يجب أن تتأكد

(1) قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (12) لسنة 1997.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم (628/727) قضاء موظفين -تميز/2016) في 2017/1/12.

وبشكل دقيق للغاية من الأشخاص التي تعهد لهم بأداء برنامجها التنفيذي الذي يعتبر الأساس الذي حازت من خلاله ثقة السلطات الأخرى وأولها البرلمان، ولذلك يجب أن تتخذ الإجراءات الحازمة لاختيار هؤلاء الأشخاص، وتختلف التشريعات في وضع الآلية والإجراءات التي يتم من خلالها اختيار أصحاب هذه المناصب، كما أن المدة المحددة لأشغال هذه المناصب أيضاً تختلف من تشريع لآخر، فالمبدأ المتبع في أشغالها مختلف أيضاً، وهذا ما سنوضحه في هذا المبحث، إذ نتناول في المطلب الأول إجراءات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا في الدول المقارنة وفي العراق، ونتناول في المطلب الثاني انتهاء خدمة شاغلي المناصب الإدارية العليا في الدول المقارنة و العراق.

المطلب الأول

إجراءات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا في الدول المقارنة وفي العراق

إنّ عملية اختيار شاغلي المناصب الإدارية العليا تختلف من تشريع لآخر، إذ تشترط بعض التشريعات أعداد القادة الإداريين منذ سن مبكرة في مدارس خاصة وتشتتتهم تنشئة إدارية وسياسية وتدريبهم على العمل السياسي والإداري والأكاديمي، لكي يكونوا أكثر قرباً من الواقع وأكثر خبرة في مجال أعمالهم، لذلك يتم اختيارهم من ضمن خريجي هذه المدارس كالتشريع الفرنسي، وعلى النظير من ذلك تقوم السلطة المختصة في بعض الدول باختيارهم من بين الأفراد العاديين ممن تتوفر فيهم المؤهلات المطلوبة وتتنطبق عليهم الشروط القانونية، وتسليمهم هذه المناصب الإدارية العليا، وهذا ما هو معمول به في كثير من الدول مثل مصر والعراق ولبنان، ولذلك سنتعرض في هذا المطلب لإجراءات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا في الدول المقارنة في الفرع الأول منه، والفرع الثاني سنتناول إجراءات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا في العراق.

الفرع الأول

إجراءات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا في الدول المقارنة

أولاً: إجراءات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا في فرنسا: أن شغل المناصب الإدارية العليا في فرنسا ليست بالأمر الهين كما هو معهود عليه في العراق بل هذا الأمر يتطلب أن يبذل الشخص الذي يريد أن يتبوأ مناصب عليا مجهود كبير وعلى سنين طوال، إذ يجب عليه أن يلتحق بالمدارس الخاصة التي تتولى عملية تدريب القادة وإعدادهم وغيرها من الشروط الأخرى.

1- **الالتحاق بالمدرسة الوطنية والتخرج منها بنجاح:** نشأت هذه المدرسة في أعقاب انتهاء الحرب العالمية الثانية بمرسوم صدر عن الحكومة المؤقتة للجمهورية الفرنسية التي كان يترأسها الجنرال شارل ديغول آنذاك⁽¹⁾، وكانت مهمة المدرسة الوطنية منذ ذلك الوقت هو تهيئة الإدارة من خلال البحث عن أفضل الموظفين لتولي المناصب القيادية العليا⁽²⁾، واستهدفت هذه المدرسة تصحيح نظام الالتحاق بالمناصب العليا والعمل على توحيد شروط تقلد الوظيفة العامة، وإعداد القادة الإداريين الذين هم على درجة من المهارة الفنية والانسانية والفكرية⁽³⁾، التي تؤهلهم لتنسب المناصب الإدارية العليا والمناصب السياسية. انتهجت هذه المدرسة نوعين من المسابقات، النوع الأول مخصص للطبة الحاصلين على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها ويطلق عليها بالمسابقة الخارجية، لعدم دخول المتسابقين فيها للسلك الوظيفي، ويجب على الطلبة اجتياز نوعين من الاختبارات، وهي اختبار القبول في المدرسة، واختبار التأهيل والاصلاح، والملاحظ أن مواد اختبار القبول تختلف عن مواد اختبار التأهيل، وهذه المسابقة تكون على درجتين إذ يجب على المرشح النجاح في المسابقة الأولى للوصول إلى المسابقة الثانية. أما النوع الثاني هو المسابقة الداخلية، وهي مخصصة للموظفين الذين لهم مدة محددة في الوظيفة العامة، وتطبق عليهم الإجراءات نفسها الخاصة بالمسابقة الخارجية⁽⁴⁾.

2- **إعداد الطلبة الجدد وتدريبهم لشغل المناصب الإدارية العليا:** تم فرض هذه الشرط بعد قيام الحركات الاصلاحية في فرنسا لمواجهة المشكلات التي تخص تدريب أصحاب المناصب العليا، ومن أجل إيجاد نوع من الموازنة بين برامج الاعداد وبرامج التدريب لجعلها نظام متكامل، ولذلك يكون تدريب شاغلي المناصب الإدارية العليا على مراحل ثلاثة⁽⁵⁾:

المرحلة الأولى: التدريب قبل الالتحاق بالوظيفة: وذلك عن طريق المعاهد الإدارية والمدارس المتخصصة في هذا المجال مثل المدرسة الحرة للعلوم السياسية، وكان الهدف من أنشائها سد الفراغ وتوفير

(1) عبدالقادر محمد القيسي، مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2016، ص180.

(2) محمود عاطف البناء، المصدر السابق، ص205.

(3) بيتر نورث هاوس، القيادة الإدارية بين النظرية والتطبيق، ترجمة صلاح المعيوف، مازن رشيد، مكتبة الملك فهد الوطنية للنشر، الرياض، 2018، ص73.

(4) احمد حمود سالم المعاعية، المصدر السابق، ص 216

(5) علاء نافع كطافة، علي حنظل رمل، القواعد التي تحكم اختيار شاغلي المناصب الإدارية العليا في العراق، مجلة دراسات البصرة، جامعة البصرة، السنة الخامسة عشرة، عدد36، 2020، ص254.

التخصصات التي لم تستطيع كليات الحقوق والقانون توفيرها⁽¹⁾، وكذلك معهد التدريب المعمق التابع لوزارة المالية، الذي كان يقوم بثلاثة أنواع من التدريبات وهي أعداد الدخول للمسابقات التي تعقد لشغل الوظائف العامة، والثقافة العامة والاعداد المباشر حول كيفية اجتياز المسابقات، والتدريب المعمق.

المرحلة الثانية: التدريب الإداري أثناء الخدمة: يقوم بعملية تدريب الموظفين وأعدادهم في مدارس خاصة، ومعترف بها من قبل الدولة، مثل المدرسة الوطنية للخزانة العامة، والمدرسة الوطنية للجمارك، والمدرسة الوطنية للضرائب، والمدرسة الدولية للصحة العامة، وللالتحاق بهذه المدارس يتوجب على المرشح اجتياز مسابقة التعيين، وإعداده وتدريبه على المهام الخاصة بكل منصب، وتحمل الدولة نفقات الدراسة في هذه المدارس.

المرحلة الثالثة: التدريب الإداري التكميلي المستمر: هذا النوع من التدريب تطلبته طبيعة التغييرات الحاصلة في المجتمع والتقدم العلمي، وذلك لأنه يتيح للموظف الترقى في السلم الإداري تبعاً لكفاءته، ولذلك تم إنشاء مراكز للدراسات الإدارية العليا، والمدارس العليا التخصصية في فرنسا، مثل مركز الدراسات العليا الذي تم أنشائه بموجب قرار رئيس الجمهورية الفرنسي رقم (2283) الصادر في عام 1945، ويهدف هذا المركز إلى تبادل التجارب الشخصية والآراء بين الدارسين فيه، وبعد التخرج منه يمنح المتدرب وسام الشرف الأكبر الذي يساعد على الفوز بمنصب مرموق في أركان الدولة⁽²⁾.

ويتضح مما سبق أن المدرسة الوطنية تعمل على إعداد الأشخاص المؤهلين لشغل المناصب الإدارية والسياسية، وأن كانت هذه المناصب خاضعة لتقدير الحكومة، إلا أنهم يجب أن يكونوا قد خضعوا للتدريب والتأهيل في هذه المدارس.

ونحن نؤيد وبشدة الأسلوب الفرنسي المتبع في إعداد القادة الإداريين وندعو المشرعين العرب لحذو هذا النمط في سبيل تنمية قدرات الأشخاص الإداريين على تغيير وتطوير العمل الإداري.

3- صدور قرار من السلطة المختصة بالتعيين: وهناك سلطتين مختصتين لتعيين أصحاب المناصب الإدارية العليا في فرنسا:

(1) عبدالقادر القيسي، المصدر السابق، ص180.

(2) مدرسة الإدارة (مصنع زعماء الشرق واعلام الدولة) مقال منشور في صحيفة الشرق الأوسط بتاريخ 2017/5/14

أ- رئيس الجمهورية: فرضت المادة (13) من الدستور على رئيس الجمهورية مشاوره البرلمان في تعيين بعض المناصب الإدارية العليا⁽¹⁾، ويتم تحديد هذه الوظائف بموجب قانون أساسي يصدر لهذا الشأن .

ب- الحكومة: في الاصل أن المناصب الإدارية خاضعة لتقدير الحكومة⁽²⁾، إذ تمتلك حرية كاملة في تعيينهم كالسفراء، والمدراء العامون، ومدراء الاقاليم، وحكام المستعمرات، ورؤساء البعثات الدبلوماسية، والمحافظين ومدراء المعاهد الاكاديمية⁽³⁾.

ثانياً: إجراءات التكليف لشغل الإدارية العليا في مصر: هناك مجموعة إجراءات يتم إتباعها في عملية التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا في مصر وهي:

1- الاعلان عن المناصب الإدارية العليا: تنص المادة (17) من قانون الخدمة المدنية على أن: (يكون التعيين في الوظائف القيادية والإدارة الاشرافية عن طريق مسابقة يُعلن عنها على موقع بوابة الحكومة المصرية، أو النشر في جريدتين واسعتي الانتشار متضمناً البيانات المتعلقة بالوظيفة)⁽⁴⁾، ويتبين من هذا النص إن الاعلان المفتوح في صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار، أو على الموقع الالكتروني للجهة طالبة الوظيفة أن وجد، أو على موقع البوابة المصرية على شبكة الانترنت، وهو الاسلوب المتبع للإعلان عن الوظائف الإدارية العليا الشاغرة، وبذلك يكون للعاملين في الوحدة أو لغيرهم من خارجها، أو من غير العاملين في الجهاز الإداري الحكومي حق التقدم بطلباتهم لشغل المناصب الإدارية العليا، مرفقاً بملف المعلومات الخاصة بالمرشح، والذي تحتوي على المهارات المطلوبة لشغل هذه المناصب، مدعوماً بالدلائل التي تؤيد ذلك مع الانجازات السابقة للمرشح⁽⁵⁾. وصادر قرار من رئيس مجلس الوزراء تم بموجبه تعديل قانون شغل الوظائف القيادية رقم (5) لسنة 1991⁽⁶⁾، وأتاح هذا التعديل فرصة واسعة لانتقاء أفضل العناصر القيادية وسمح بدخول خبرات جديدة إلى مؤسسات الدولة، مما يؤدي إلى التغيير

(1) المادة (13) من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لعام 1958

(1) georges dupuis, marie-joses guedon, partice chretien, droit administratif, 10e, dalloz, paris, 2007, p-358

(3) شذى فلاح حسون، المركز القانوني للمحافظ في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2012، ص 28.

(4) المادة (17) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81 ل) سنة 2016.

(5) خالد وحيد اسماعيل، مدى مشروعية طلب الوظائف القيادية في الفقه الاسلامي والقانون المصري، مجلة الشريعة والقانون، كلية الشريعة والقانون، القاهرة، العدد 36، 2020، ص 620.

(6) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (783) لسنة 2010.

والتطوير، وبذلك قضى هذا التعديل على الشرط الذي أورده اللائحة التنفيذية لقانون رقم (5) لسنة 1991، والذي قضى بأن يكون الاعلان عن هذه الوظائف فقط داخل الوحدة التي هي بحاجة لشاغلي هذه المناصب (1).

2- لجنة الاختبار: نصت المادة (35) من اللائحة على أن: (تشكل في كل وحدة بقرار من السلطة المختصة لجنة للوظائف القيادية والإدارة الاشرافية برئاسة السلطة المختصة أو من تحدده، وعضوية ستة من الخبراء المتخصصين في مجالات الوظائف المعن عنها، والإدارة والموارد البشرية وتكنولوجيا المعلومات والقانون على أن يكون نصف عدد الاعضاء من خارج الوحدة)⁽²⁾، ونصت المادة (54) على أن: (يكون لهذه اللجنة أمانة فنية يصدر بتشكيلها قرار من السلطة المختصة تتولى تلقي طلبات المتقدمين لشغل الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الاشرافية المعن عنها...)⁽³⁾.

يتضح من النصوص أعلاه إن هذه اللجنة تختص بالنظر في طلبات الترشيح لشغل المناصب الإدارية العليا على أساس الحصول على أعلى الدرجات وفقاً للتقييم النسبي للمعايير والمهارات المطلوبة لشغل هذه المناصب، وقد الغى قرار رئيس مجلس الوزراء تعدد اللجان الذي كان موجوداً في ظل لائحة قانون شغل الوظائف القيادية رقم (5) لسنة 1991، والذي نص على أن: (تشكل بقرار من السلطة المختصة في كل وزارة أو محافظة أو هيئة عامة لجنة دائمة من عدد فردي من الخبراء في مجال التخصص وإدارة الموارد البشرية والحاسب الآلي واللغات برئاسة الوزير أو المحافظ أو رئيس الهيئة، وللجنة الدائمة أن تضم في عضويتها خبراء في مجال الوظيفة التي يعلن عنها). وهناك من يرى أن هذا التعديل الخاص باللجان أنصرف إلى الشكل دون المضمون إذ قلص عددها لكنها ما تزال تعمل بنفس الآلية ولا يزال تشكيلها يتم بقرار يصدر من السلطة المختصة الممثلة بالوزير أو المحافظ أو رئيس الدائرة، إما مضمونها فلم يتغير بالرغم من كثرة الانتقادات حول آلية التشكيل من داخل الوحدة مما يجعل أعضاء اللجنة خاضعين لرأي السلطة المختصة مما يفقدها الموضوعية في الاختيار، وتعلو الاعتبارات الشخصية على الموضوعية والخبرة والنزاهة في التفاضل⁽⁴⁾.

(1) المادة (3) من اللائحة التنفيذية لقانون شغل الوظائف القيادية والإدارة الاشرافية رقم (5) لسنة 1991.

(2) المادة (35) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016.

(3) المادة (54) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016.

(4) ممدوح مصطفى اسماعيل، شغل الوظائف القيادية في مصر بين المسار والمآل، المجلة العربية للإدارة، جامعة

القاهرة، مجلد 35، عدد 1، 2015، ص 73.

3- التدريب: تنص المادة (13) من اللائحة التنفيذية على أن: (تقوم اللجنة المشار إليها بترشيح عدد من المتقدمين يتناسب مع عدد من الوظائف المطلوب شغلها لإيفادهم للتدريب اللازم لشغل هذه الوظائف طبقاً لترتيبهم وتعد اللجنة الترتيب النهائي للمتقدمين الذين اجتازوا التدريب بنجاح وفقاً للدرجات التي حصل عليها كل منهم)⁽¹⁾. ولذلك هناك من أطلق على هذا الإجراء بأنه شرط اجتياز شكلي لا عامل ترجيح موضوعي، وذلك لأن ترتيب المتقدمين لشغل المناصب الإدارية العليا لا يتغير حسب إداء المرشح في التدريب، إذ يجتاز المرشح هذه المرحلة ويعود لنفس ترتيبه السابق، ولذلك فإن القانون أفرغ التدريب من محتواه⁽²⁾.

4- صدور قرار من رئيس الجمهورية أو من يفوضه: وذلك حسب ما ورد في المادة (21) التي نصت على أن: (يكون التعيين في الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية في هذه الجهات والوظائف بقرار يصدر من رئيس الجمهورية أو من يفوضه)⁽³⁾. إذ يعتبر رئيس الجمهورية هو السلطة المختصة في التعيين بالمناصب الإدارية العليا، وذلك حسب نص القانون، وبإمكانه تفويض جهة أخرى بالتعيين في هذه المناصب⁽⁴⁾. هذه الاجراءات تنطبق على التكليف أصالة، إما التكليف وكالة فقد أشارت الجمعية العمومية في إحدى فتاواها إلى: (أن النذب بوصفه طريقاً مؤقتاً لشغل الوظيفة لا يسوغ اللجوء إليه إلا عندما تلتجئ إليه الضرورة لانتظام وتشغيل المرفق وضمان سير العمل، والضرورة ينبغي أن تقدر بقدرها وعليه فإنه وبالنظر إلى الطبيعة الخاصة للوظائف القيادية واعتناق المشرع فلسفة الاختيار القائم على معايير واشترطات محددة تمارسه اللجنة المختصة تحت رقابة القضاء، وفلسفة التوقيت في شغلها، فإنه يتعين أن تقتصر ممارسة السلطة المختصة لسلطتها في النذب لهذه الوظائف على حالات الضرورة وفي حدودها وإلا تتجاوز مدة النذب لتلك الوظائف حتى لا يكون النذب طريقاً للالتفاف على أحكام القانون رقم (5) لسنة 1991 سالف الذكر ومن ثم يكون من الواجب على السلطة المختصة وهي تندب - تبعاً لتقديرها- من يشغل الوظيفة القيادية وسواء أكان ممن شغل الوظيفة القيادية ذاتها ولم يجدد له فيها، أو غيرهم أن تتخذ في الوقت ذاته إجراءات الاعلان عن شغل الوظيفة القيادية، وأن تحرص على الانتهاء من الإجراءات في أقل فترة ممكنة حتى تتحقق غايات المشرع في القانون رقم (5) لسنة 1991 المشار إليه

(1) المادة (13) من اللائحة التنفيذية لقانون شغل الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية رقم (5) لسنة 1991.

(2) ممدوح مصطفى اسماعيل، المصدر نفسه، ص73.

(3) المادة (21) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016.

(4) خالد وحيد اسماعيل، المصدر السابق، ص626.

فإذا تحقق هذا كان الندب - حينئذ مشروعاً مستجمعاً عناصر صحته القائمة على ضرورات تسيير المرفق العام والتي تقدر بقدرها على نحو ما تقدم (1).

من الجدير بالذكر يطلق أحياناً على التكليف بالندب وذلك لعدم وجود نص في قانون الخدمة المدنية ينظم التكليف وبناءً على ذلك فإنه يكيف على إنه ندب، ويتضح أن الجمعية العمومية حددت التكليف طريقاً لشغل المناصب الإدارية العليا في حالات الضرورة ومن أجل تسيير المرافق العامة، وألا تتجاوز السلطة المختصة المدة المحددة له، وعليها في أثناء هذه الفترة أن تقوم بإجراءات الإعلان عن هذه المناصب لشغلها بالطريقة القانونية الدائمة وأن تقوم باتخاذ الإجراءات بأسرع ما يمكن.

ثالثاً: إجراءات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا في لبنان:

أولاً- الاختيار: نصت المادة (12) من المرسوم الاشتراعي رقم (3) على أن: (لا يعين في وظيفة من الفئة الأولى إلا موظفين يؤخذون بالاختيار من الفئة الثانية بالاختيار)⁽²⁾. كما أن المادة (22) من مرسوم رقم (14) نصت على أن: (تملاً للمراكز الشاغرة من الفئة الأولى بالاختيار من بين موظفي الدرجات الثلاث العليا في الفئة الثانية ويجوز بصورة استثنائية أن يعين هذه الفئة حملة الشهادات الجامعية العليا من ذوي الاختصاص والخبرة بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية ويتم التعيين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء)⁽³⁾. ويتم اختيار أصحاب المناصب الإدارية العليا في لبنان بطريقة الاختيار الاستثنائي المقيد ونعني به أن السلطة المختصة أو المرجع المختص هو من يختار الموظفين وفقاً لأرادته، بشرط توفر الشروط القانونية المحددة صراحة في القوانين الخاصة بالوظيفة⁽⁴⁾.

ثانياً- التأكد من توفر الشروط المطلوبة لشغل المناصب الإدارية العليا بطريقة التكليف: وهي مجموعة من الشروط التي نصت عليها المادة (44) من نظام الموظفين⁽⁵⁾ وهي:

- أ- أن يكون التوكيل بصورة مؤقتة لأشغال وظيفة معينة من قبل المكلف غير وظيفته الاصلية
- ب- أن يتم تعيينه من السلطة التي تملك حق تعيين الاصيل

(1) فتوى الجمعية العمومية لاسمي الفتوى والتشريع في مصر، ملف رقم 661/86.

(2) المادة (12) من المرسوم الاشتراعي رقم (13) في 1953/1/7.

(3) المادة (22) من مرسوم رقم (24) في 1954/7.

(4) د. فوزي حبيش، المصدر السابق، ص 81.

(5) المادة (44) من نظام الموظفين رقم (112) لسنة 1959

ت- يجب أن تكون الوظيفة شاغرة أو تغيب عنها الاصيل
 ج- يجب أن يكون الوكيل من سلك الاصيل، وإذا تعذر ذلك يمكن تعيينه من سلك آخر من بين موظفي الوزارة نفسها.
 و- يجب أن تتوفر في الوكيل الشروط المفروضة للتعيين في الوظيفة الشاغرة باستثناء شرطي السن والمباراة.

هـ- لا يجوز تعيين الوكيل لمدة تزيد على سنة، ويمكن تجديد الوكالة بالطريقة نفسها.

ز- لا يجوز تعيين الموظف في أكثر من وظيفة واحدة.

ي- يمكن عند الاقتضاء وبمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء وضع قواعد مشتركة للتعيين بالوكالة في مختلف وظائف الادارات العامة .

وهناك أسس خاصة للتكليف بشغل المناصب الإدارية العليا في الادارات والمؤسسات العامة حددها المرسوم الاشتراعي رقم (70) إذ نصت المادة الأولى على أن: (تحدد كما يلي أسس التعيين بالوكالة في وظائف الفئة الأولى عند غياب الموظف الاصيل بإجازة قانونية أو بسبب تكليفه بمهمة رسمية أو عند شغور الوظيفة، ويتولى الوظيفة المعنية الموظف الذي تتوفر فيه شروط التعيين في الفئة الأولى، في الإدارة ذاتها الذي هو الأعلى رتبة

- عند التساوي في الرتبة، فالموظف الأعلى درجة

- عند التساوي في الرتبة والدرجة، فالموظف الأقدم في الدرجة .

- عند التساوي في الرتبة والدرجة والقدم في الدرجة، فالموظف الأقدم في الرتبة .

- عند التساوي في الرتبة والدرجة والقدم في الدرجة والقدم في الرتبة، فالموظف الأقدم في الخدمة

- عند التساوي في الرتبة والدرجة والقدم في الدرجة والقدم في الرتبة والقدم في الخدمة فالموظف الأكبر سناً⁽¹⁾.

و كما أسلفنا سابقاً أن مجلس شورى الدولة في لبنان أشار في إحدى قراراته إلى: أن (التكليف لشغل وظيفة ما هو بمثابة القيام بالوظيفة بطريقة الوكالة حيث لا يوجد في القانون اللبناني حالة ما تسمى

(1) المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم (70) الصادر في 1977/3/30.

التكليف⁽¹⁾. ونرى أن اعتبار التكليف بمثابة وكالة هو أمر يجانب الصواب وذلك لاختلاف الوكالة عن التكليف في بعض الجوانب ومنها انطواء التكليف على عنصر الاجبار بعكس الوكالة.

ثالثاً- صدور مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء للتعيين في هذه المناصب⁽²⁾: من الجدير بالذكر أن هذه المناصب توزع مناصفة بين طوائف المسلمين والمسيحيين وذلك حسب ما جاء في الدستور اللبناني الذي نص على أن: (تلغى قاعدة التمثيل الطائفي ويعتمد الاختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والمؤسسات العسكرية والامنية والمؤسسات العامة والمختلطة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطني باستثناء وظائف الفئة الأولى أو في ما يعادل الفئة الأولى تكون هذه الوظائف مناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة مع التقيد بمبدأي الاختصاص والكفاءة)⁽³⁾. وعليه ندعو المشرع اللبناني لاتخاذ إجراءات حازمة في سبيل محاربة فساد أصحاب المناصب الإدارية العليا، تؤمن اختيار نماذج مؤهلة لإدارة هذه المناصب.

وفي نهاية الحديث يلاحظ أن المشرع الفرنسي كان متشدداً في شروط الالتحاق بالمناصب الإدارية العليا، وحازماً أكثر في اختيار المرشحين لشغلها، ولذلك أهتم بمسألة إعداد القادة منذ سن مبكرة لتولي هذه المناصب، وحاول المشرع المصري السير على نهجه، ولكنه أخفق إذ جعل التدريب بعد الترشح للالتحاق بهذه المناصب، وكما رأينا أن التدريب كان مجرد إجراء شكلي أكثر مما هو موضوعي لذلك فلم يفلح المشرع في هذا الأمر، لكنه كان أفضل من المشرع اللبناني الذي جعل هذه المناصب محط أطماع الاحزاب التي تلهث وراء مصالحها، وتركن مبادئ الجدارة والكفاءة على الرف .

الفرع الثاني

إجراءات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا في العراق

هناك مجموعة من الإجراءات التي يجب أتباعها عند التكليف لشغل المناصب الإدارية وهي

الإجراءات الموضوعية والإجراءات الشكلية :

(1) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (570) الصادر في 1968/5/20. وقرار رقم(212) الصادر في 1960/7/11.

(2) د. علي مرهج، المصدر السابق، ص 220.

(3) المادة (95) من دستور لبنان لسنة 1926 المعدل.



أولاً- الإجراءات الموضوعية: ونعني بها مجموعة الإجراءات أو القواعد التي تحيط عملية تعيينهم من حيث الجهة المختصة بالتعيين وتوفر درجة شاغرة في الملاك واقتراح التعيين انتهاءً بصدور قرار التكليف بعد توفر الشروط القانونية في المرشح لشغل المناصب الإدارية العليا⁽¹⁾. وهي عدة إجراءات سنبحثها فيما يلي:

1- **الجهة المختصة بالتعيين** أتخذ الدستور العراقي مسلكاً مغايراً لما هو معهود عليه إذ منح مجلس النواب الاختصاص الحصري على الموافقة على التعيين لشغل المناصب الإدارية العليا بكل أنواعها⁽²⁾. أما قانون الخدمة المدنية فقد منح الاختصاص للتعيين في هذه المناصب لرئيس الجمهورية، وذلك عن طريق مرسوم جمهوري⁽³⁾.

إما في الوقت الحالي فلا يعتد بما ينص عليه هذا القانون، وذلك لتعارضه مع أحكام الدستور، وذلك لأن التعيين في هذه المناصب أناطه الدستور بمجلس النواب بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء، وبالتالي تعتبر هذه المادة ملغية حكماً استناداً لقاعدة المشروعية والمادة (13) من الدستور التي نصت على أنه: (لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الاقاليم، أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه).

2- **توفر درجة شاغرة في الملاك مرصداً لها اعتماد مالي في الميزانية:** نص على هذا الشرط قانون الخدمة المدنية ويعلق المشرع العراقي شروط صحة التعيين على وجود درجة شاغرة في الملاك تتناسب مع المؤهل العلمي للمرشح بالإضافة إلى توفر الاعتماد المالي لأشغالها⁽⁴⁾، والدرجة الشاغرة تعني أن تكون الوظيفة خالية وتتيح للمتقدمين التعيين فيها، ولا يوجد أي مانع قانوني أو مادي يحول دون شغلها لتلك الدرجة الوظيفية⁽⁵⁾.

وينطوي هذا الشرط على جانبين أحدهما سلبي والآخر إيجابي، يتمثل الجانب الإيجابي في سد الدرجات الوظيفية الشاغرة في المرافق العامة وذلك لضمان استمرارها في تقديم خدماتها للمواطنين، إما الجانب

(1) رنا الطيف جاسم، الجهة المختصة بتعيين ذوي الدرجات الخاصة في العراق (دراسة مقارنة)، مجلة سر من رأى، كلية التربية، جامعة سامراء، مجلد 17، عدد 66، السنة 16، 2021، ص 1861.

(2) المادة (65 ف خامسا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(3) المادة (8) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

(4) علي محمد بدير واخرون، المصدر السابق، ص 314.

(5) سحر جبار يعقوب، النظام القانوني لتولي الوظائف العامة في ضوء ظاهرة الموظف الفضائي، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العدد الأول، السنة الخامسة، 2017، ص 549.

السلبى هو منع الإدارة من استعمال هذه الدرجات لتحقيق أغراض سياسية وشخصية، ويصب هذا المنع في خانة مكافحة الفساد الإداري ومحاربة ظاهرة البطالة المقنعة⁽¹⁾، ولا يتم التعيين في الوظيفة الشاغرة والمباشرة فيها إلا بعد توفر التخصيص المالي ومصادقة وزارة المالية وذلك تنفيذاً لأحكام المادة (8) من قانون الملاك⁽²⁾، وفي حالة عدم وجود هذه الدرجة لا يجوز التعيين في هذه المناصب وذلك حسب قانون الموازنة الاتحادية الذي أشار إلى أنه: (يمنع التعيين في أي وظائف قيادية (مدير عام فما فوق) ما لم يوجد لها درجة في قانون الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة أو تعليمات أشغال المنصب أو نظام)⁽³⁾.

3- يجب ان يكون المرشح غير مشمول بإجراءات المساواة والعدالة: أشرت دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على أن يكون المرشح لشغل المناصب العليا غير مشمول بأحكام اجتثاث البعث⁽⁴⁾، ومنع قانون الهيئة الوطنية للمساواة والعدالة شاغلي الدرجات الخاصة في النظام السابق من العودة لمناصبهم وأحالتهم على التقاعد⁽⁵⁾.

ثانياً - الإجراءات الشكلية: ونعني بها الآلية أو الشكلية التي يتم بها تعيين شاغلي المناصب الإدارية العليا، ولمعرفة هذه الآلية سنتطرق لإجراءات تعيين كل فئة على حدة:

1- إجراءات تكليف المحافظ ونائبيه و القائمقام والمدير العام: نص قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008 على انتخاب المحافظ من قبل مجلس المحافظة، سواء كان من داخل المجلس أو خارجه، ويتم تعيينه بصدور مرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه⁽⁶⁾، ولا يمكن للمحافظ ممارسة مهامه إلا بعد صدور المرسوم الجمهوري الخاص بتكليفه، ويتم أتباع نفس الآلية فيما يتعلق بتعيين نائبي المحافظ والقائمقام ومدير الناحية، باستثناء جهة إصدار أوامر تعيينهم، إذ تتمثل هذه الجهة بالمحافظ⁽⁷⁾.

(1) المادة (8) من قانون الخدمة المدنية العراقي .

(2) المادة (8) من قانون الملاك رقم (25) لسنة 1960 المعدل.

(3) المادة (17) من الفصل الثالث من قانون الموازنة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023.

(4) الفقرة ثالثاً من المادة (135) من دستور 2005.

(5) الفقرة ثانياً من المادة (6) من قانون الهيئة الوطنية للمساواة والعدالة رقم (10) لسنة 2008.

(6) المادة (26) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008.

(7) الفقرة (ثالثاً) من المادة (39) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008.



2- إجراءات تكليف نائب رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة: يتم انتخاب نائب رئيس الهيئة من بين أعضائها بالاقتراع السري المباشر، ويصادق عليه مجلس النواب بالأغلبية المطلقة، أما أعضاء الهيئة فيتم تكليفهم باقتراح من مجلس الوزراء ويوافق مجلس النواب بالأغلبية البسيطة ويصادق على تكليفهم مجلس الرئاسة وذلك حسب نص المادة (2) من قانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة رقم (10) لسنة 2008.

3- إجراءات تكليف السفير: ويتم ترشيحه من قبل وزير الخارجية بتوصية من مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب وصدر مرسوم جمهوري بالتعيين، ويؤدي اليمين أمام رئيس الجمهورية ووزير الخارجية وذلك حسب نص المادة (10) من قانون الخدمة الخارجية رقم (45) لسنة 2008.

4- إجراءات تكليف المستشار في مجلس الدولة: ويتم بصدر أمر وزاري بنقله إلى هذه الوظيفة وصدر قرار من مجلس الانضباط أشار فيه إلى إنه يعد المستشار من الدرجات الخاصة ويتم أتباع الآلية التي رسمها القانون للتعيين وصدر مرسوم جمهوري بتكليفه في هذه الوظيفة⁽¹⁾، وكل تعيين يصدر من أي جهة بخلاف هذه الآلية يكون باطلاً.

5- إجراءات تكليف رئيس الجامعة أو الهيئة: وتتم بصدر مرسوم جمهوري بتكليفه كون هذه الدرجة تعد درجة وكيل وزارة⁽²⁾، أما عميد الكلية أو المعهد أو عميد الكلية التقنية فهم بدرجة مدير عام يتوجب صدور مرسوم جمهوري لتكليفهم بحسب نص المادة (8) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960، أما في الوقت الحالي فيتم تكليفهم عن طريق إصدار أمر ديواني من مجلس الوزراء⁽³⁾.

6- إجراءات تكليف نائبي محافظ البنك المركزي: وتتم باقتراح من محافظ البنك وتوصية من مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب ويكونا بدرجة وكيل وزارة وذلك حسب نص الفقرة الأولى من المادة (13) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (56) لسنة 2004.

7- إجراءات تكليف أعضاء مجلس المفوضين في المفوضية العليا لحقوق الإنسان: ويتم اختيارهم من قبل لجنة خبراء تضم ممثلين عن مجلس النواب، ومجلس الوزراء ومجلس القضاء الأعلى، ومنظمات

(1) قرار مجلس الانضباط رقم (42 انضباط/ تمييز) الصادر في 2007/5/7.

(2) المادة (17) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (40) لسنة 1988.

(3) اسعد موسى سكران، الشروط الاجرائية لاختيار اصحاب الدرجات الخاصة في التشريع العراقي، مجلة كلية الكوت الجامعة، المجلد 3، العدد 2، 2018، ص 60.

المجتمع المدني، ومكتب الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في العراق بإعلان وطني، وتتم المصادقة على اختيارهم بالأغلبية المطلقة لعدد الحاضرين من مجلس النواب⁽¹⁾. وتتبع نفس الآلية لتكليف مجلس المفوضين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات إلا أن القانون لم يحدد أطراف اللجنة كما هو الحال في المفوضية العليا لحقوق الإنسان⁽²⁾.

8- إجراءات تكليف المدراء العامون في وزارة النفط: نصت المادة (28) من قانون تنظيم وزارة النفط رقم (101) لسنة 1976 على أن: (يتم تعيين رئيس الشركة ونائبه، ومساعد نائب الرئيس، ورؤساء المؤسسات، والمديرين العامين للمنشآت، والدوائر بمرسوم يصدر من رئيس الجمهورية).

9- إجراءات تكليف نائبي الهيئة الوطنية للاستثمار: يتم تكليفهم من قبل رئيس مجلس الوزراء لمدة خمس سنوات بموافقة مجلس النواب على ذلك⁽³⁾، وتتبع نفس الآلية عند تعيين المفتشين العموميين حسب ما جاء في قرار مجلس الانضباط رقم (59) لسنة 2008 الذي منح رئيس مجلس الوزراء أمر تعيين المفتش العام وإلغاءه.

وهناك فئات أخرى يتم تعيينهم أما بمرسوم جمهوري مثل رئيس مجلس الدولة ونائبه والمستشار و المستشار المساعد بعد اقتراحهم من هيئة الرئاسة في مجلس الدولة وكذلك مدير عام أو رئيس دائرة في وزارة المالية، أو مدير عام المديرية العامة للشؤون الاجتماعية، أو يتم تعيينهم من قبل رئيس مجلس الوزراء مثل أعضاء مجلس رعاية ذوي الشهداء في مؤسسة الشهداء، ووكلاء رئيس ديوان الرقابة المالية، وذوي الدرجات الخاصة في المفوضية العراقية للاتصالات والإعلام⁽⁴⁾، وهناك العديد من المناصب العليا القضائية التي يختص مجلس القضاء بتعيينهم وصدور مرسوم جمهوري بذلك.

ويتضح مما تقدم إن إجراءات التعيين في المناصب العليا تختلف في كل درجة عن الأخرى كما أنها تخالف الإجراءات المحددة في الدستور، كما يؤخذ على القوانين الخاصة التي حددت هذه المناصب أنها لم تتطرق لمعالجة حالة غياب شاغلي المناصب الإدارية العليا، مما يتطلب الأمر الرجوع إلى القواعد

(1) المادتين (7 و 8) من قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم (53) لسنة 2008.

(2) الفقرة (أولاً، ثانياً) من المادة (3) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007.

(3) الفقرة (ثالثاً) من المادة (4) من قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006.

(4) المادة (4) من قانون المفوضية العراقية للاتصالات والإعلام رقم (65) لسنة 2004.

العامة المتعلقة بالحلول والتفويض، كما أن هذه الاجراءات لا تسري على المكلفين وكالة وبالتالي يجب الرجوع إلى قرار مجلس قيادة الثورة رقم (12) لسنة 1997 الذي حدد عدة شروط للتكليف وكالة وهي:

- أ- أن يكون المرشح لشغل المناصب الإدارية العليا من أقدم واكفاً موظفي الدائرة، أو الوزارة.
- ب- أن يكون من الحاصلين على شهادة جامعية أولية في الاقل في الاختصاص ذي العلاقة بعمل الدائرة أو في الاختصاص المقارب له.
- ج- أن يتم التكليف لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر لحين تعيين أصيل لها ويكون للمكلف جميع صلاحيات الاصيل.

ويؤخذ على هذا القرار أنه خاص بتكليف المدراء العامين وكالة فقط ولا يسري على بقية المناصب الإدارية العليا مثل وكيل الوزارة والمستشار⁽¹⁾، إلا أن المعمول به في الوقت الحالي سريان هذا القرار على كافة الفئات وهذا ما ذهبت إليه وزارة المالية في إحدى كتبها بالقول إلى (أن صفة الوكالة تنصرف إلى التعيين بوظيفة مدير عام أو وكيل وزارة أو مستشار فقط)⁽²⁾، ونحن بدورنا نؤيد ما جاء به هذا الكتاب، وذلك لتجنب شغور تلك المناصب في ظل عدم وجود التشريعات القانونية المعالجة لهذه الحالة، وهذا ما يجري به العمل حالياً

نلاحظ في نهاية المطاف أن إجراءات تكليف شاغلي المناصب الإدارية العليا تختلف من دولة إلى أخرى في كل من العراق والدول المقارنة، وكان المشرع الفرنسي الافضل من بين الجميع من حيث الاجراءات المتبعة، والجهة التي منحها حق التكليف، ثم يليه المشرع المصري، الذي أتبع أسلوب الاعلان والتكليف على أساس الكفاءة والجدارة وتدريب المرشحين، ثم بعد ذلك يأتي المشرع العراقي وأن كانت الاجراءات لا تختلف كثيراً عما هو عليه في لبنان.

المطلب الثاني

انتهاء التكليف بشغل المناصب الإدارية العليا في القانون المقارن و العراقي

هناك بعض التشريعات التي ابتعدت عن مبدأ توقيت شغل المناصب الإدارية العليا، مثل التشريع الفرنسي، إذ لم يحدد مدة معينة لأشغال تلك المناصب، حيث تنتهي خدمة شاغليها بحسب الطرق المقررة قانوناً لإنهاء خدمة الموظف بشكل عام، وعلى النقيض من ذلك أتبع غالبية التشريعات مبدأ

(1) د. مصدق عادل، مالك منسي الحسيني، المصدر السابق، ص 117 .

(2) كتاب وزارة المالية رقم (30605) في 16/9/2008.

تحديد مدة أشغال تلك المناصب، ومنها المشرع المصري، واللبناني، والعراقي، وحددت أشغالها لمدة معينة، ويمكن تجديدها بعد انتهاء هذه المدة، وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المطلب، حيث سنتناول في الفرع الأول انتهاء التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا في فرنسا ومصر، ونخصص الفرع الثاني لدراسة انتهاء شغل تلك المناصب في لبنان والعراق.

الفرع الأول

انتهاء التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا في فرنسا ومصر

أولاً: هناك عدة حالات ينتهي فيها التكليف في القانون الفرنسي والمصري لأسباب طبيعية وهي:

1- التقاعد: أن بلوغ سن التقاعد يعد سبباً طبيعياً لانتهاء خدمة الموظف العام، إذا لم تنته لأي سبب آخر، فهو بالأصل سبب قانوني لانتهاء خدمة الموظف العام، ففي فرنسا تنتهي هذه الخدمة بقوة القانون بمجرد بلوغه السن القانونية للإحالة على التقاعد، مالم يطلب تمديد خدمته وفق الشروط القانونية المطلوبة، وصدرت قوانين عدة تنظم إحالة الموظف إلى التقاعد منذ عام 1936، إذ تم تحديد سن الإحالة إلى التقاعد بالنسبة للموظفين المدنيين هو 65 سنة باستثناء بعض الفئات مثل نائب رئيس مجلس الدولة والنائب العام بسن 68 سنة، أما أعضاء هيئة التدريس في الجامعة فتم تحديد سن التقاعد لهم ب70 سنة⁽¹⁾، أما شاغلي المناصب الإدارية العليا شأنهم شأن الموظفين العاديين تتم إحالتهم إلى التقاعد بوصولهم للسن القانونية المحددة، أما في مصر فالمشرع في قانون الخدمة المدنية حدد سن التقاعد بستين سنة مع مراعاة أحكام قانون التأمين⁽²⁾، وبالرجوع لقانون التأمين الاجتماعي نجده أحال تحديد السن المقررة لتقاعد العاملين بالقطاع الحكومي وقطاع الأعمال العام إلى سن التقاعد المنصوص عليها بلوائح التوظيف العاملين بها⁽³⁾، والتي تقضي كقاعدة عامة بانتهاء الخدمة ببلوغ الستين، ولا يخرج من هذه القاعدة الا طوائف محددة تتطلب طبيعة وظروف عملها تخفيض سن التقاعد بالنسبة لها، وطوائف أخرى تتطلب الظروف تمديد الاستمرار بالخدمة لسن تزيد على الستين حتى يمكنها استكمال المدة المطلوبة لاستحقاق معاش الشيخوخة، أو لاستحقاق المعاش المناسب⁽⁴⁾، وبذلك يحال أصحاب المناصب الإدارية العليا إلى التقاعد بعد انتهاء خدمتهم وبلوغهم السن المقررة لأحالتهم إلى المعاش، ويجوز مد الخدمة بقرار

(1) قانون رقم (13) لسنة 1984

(2) المادة (1/96) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016

(3) المادة (18) من قانون التأمين رقم (79) لسنة 1975.

(4) حازم حمدي الجمالي، انتهاء خدمة الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني (دراسة تحليلية مقارنة)، مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، 2018، ص 29.

من رئيس الجمهورية لمدة لا تتجاوز ثلاث سنوات حسب نص المادة (69) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016.

2- **فقد الجنسية:** يعتبر القانون الفرنسي فقد الجنسية الفرنسية سبباً لقطع العلاقة الوظيفية وانتهاء خدمة الموظف العام، ويمكن إعادة تعيينه في حالة إعادة الجنسية الفرنسية له⁽¹⁾، بعد تقديم طلب للسلطة المختصة بالتعيين بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية، وكذلك الأمر في مصر إذ أشار المشرع المصري في المادة (69/4) إلى انتهاء الخدمة الوظيفية بفقد جنسية الموظف، وبلا شك هذا الأمر ينطبق على شاغلي المناصب الإدارية العليا كون الجنسية تعتبر دليلاً على انتماءه للوطن، وفقدتها لأي سبب يفقده هذه الانتماء على أرض الواقع وبالتالي لا يحق له تنسم هذه المناصب كونها ذات علاقة وثيقة بسياسة الدولة وتتطلب من شاغلها الانتماء لهذه السياسة.

3- **إلغاء الوظيفة:** إلغاء الوظيفة هو إجراء تنظيمي تلجأ إليه السلطة المختصة لتنظيم المرافق العامة، وتتصرف أثاره إلى إنهاء علاقة الموظف بالإدارة بسبب إلغاء الوظيفة التي كان يشغلها، إذ أن إعادة تنسيق الملاك بإضافة وظائف جديدة، وحذف أخرى أمور تتطلبها مصلحة المرافق العامة، وذلك بسبب طبيعة التغيير والتطور الحاصل في الجهاز الإداري، إذ نظر المشرع الفرنسي منذ ذلك الوقت لهذا التطور ونص في المادة (51) من الأمر الصادر لسنة 1959 على انتهاء خدمة الموظف بسبب إلغاء الوظيفة التي كان يشغلها الموظف، ويصدر هذا القرار من السلطة المخولة بإدارة المرفق، باستثناء الوظائف العليا التي تصدر من السلطة التي انشأتها وهي أما رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة. وأكد القضاء الفرنسي على أهمية البحث في مشروعية الفصل والتأكد في أن يكون القصد منه هو إعادة تنظيم هيكلية المرافق العامة وليست لأسباب ودوافع أخرى وإلا عدّ نوعاً من أنواع التعسف باستعمال السلطة، أما في الوقت الحالي فلا يتم فصل الموظف نهائياً و إنما يحال إلى وظيفة أخرى⁽²⁾، إلا إذا رفض ثلاث مرات الوظيفة البديلة، أما في مصر فلم ينص قانون الخدمة المدنية على إلغاء الوظيفة و إنما أشار له نظام موظفي الدولة الملغي وقصره على الوظيفة المؤقتة⁽³⁾، أما في الوقت الحاضر فتلتزم الجهة المختصة بتوفير وظيفة أخرى للوظيفة الملغاة وخاصة بالنسبة لشاغلي المناصب الإدارية العليا حيث يتم نقلهم إلى وظيفة لا تقل عن مستوى الوظيفة التي كان يشغلها قبل تنسمه منصب الوظيفة الإدارية العليا، وإذا لم تتوفر هذه

(1) المادة (24) من قانون رقم (13) يوليو لعام 1983.

(2) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظام العام للوظائف العامة في النظام الفرنسي، المصدر السابق، ص 88.

(3) قانون نظام موظفي الدولة رقم (210) لسنة 1951 الملغي.

الوظيفة يتم استحداثها وتمويلها بحسب الاحوال⁽¹⁾. ومما نلاحظه حول هذه النص القانوني أنه ينطوي على استخفاف وهدر بالمال العام، و ذلك لكي يُرضي شاغل الوظيفة العليا التي أنتجت المصلحة القانونية والاجتماعية من وجودها وتمت الغائها، يقوم باستحداث وظيفة جديدة له ويلغيها بمجرد انتهاء المدة المحددة لشغلها، ونلاحظ أن المشرع المصري في هذا الجانب غلب المنافع الشخصية على حساب المصلحة العامة.

4- الوفاة: تنتهي خدمة الموظف العام بالوفاة سواء كانت حقيقية أو حكمية (تقرير الوفاة بحكم قضائي كالقانون⁽²⁾)، وفي فرنسا تنتهي خدمة الموظف العام بوفاة، ويستحق ذويه المعاش التقاعدي إضافة إلى مبلغ المكافأة الذي يدفع عند الوفاة، إذا كان الموظف توفي أثناء الوظيفة ولم يحال إلى التقاعد، أما إذا كان متقاعداً فلن يستحق ذويه غير الراتب التقاعدي⁽³⁾. أما في مصر فقد نص المشرع المصري على انتهاء خدمة الموظف بسبب الوفاة⁽⁴⁾، وتصرف لذويه كافة الحقوق التقاعدية من بدلات وحوافز ومكافأة إذا توفي في اثناء العمل، وتنتهي خدمة شاغل الوظيفة الإدارية العليا بقوة القانون بوفاة، وهو أمر لا بد منه.

5- الحكم الجنائي: أن بقاء الموظف بوظيفته مرهون باستمرار حسن سلوكه وخلقه وعدم قيامه بتصرفات تخل بثقة الإدارة فيه، وتفقده اعتباره الشخصي والاخلاقي، إذ أن قيامه بأفعال تترتب عليها مسؤولية جنائية يؤدي إلى قطع علاقته بالإدارة، لأن من شروط الانتماء للوظيفة العامة هو حسن السمعة، إذ إن المشرع الفرنسي لم يحدد صراحة الجرائم المخلة بالشرف أو الامانة، و إنما نص فقط على إنهاء خدمة الموظف في حالة سقوط الاهلية المدنية له⁽⁵⁾، وفي مصر أشار قانون الخدمة المدنية إلى هذه الحالة وانتهاء خدمة الموظف عند الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة غير مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الامانة أو تفقده الثقة والاعتبار⁽⁶⁾.

(1) المادة (21) من اللائحة التنفيذية لقانون شغل الوظائف القيادية والإدارة الاشرافية رقم (5) لسنة 1991.

(2) أنور احمد رسلان، الوسيط في القانون الإداري (الوظيفة العامة)، المصدر السابق، ص 268.

(3) شهاب احمد الجابري، المصدر السابق، ص 153.

(4) المادة (10/69) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

(5) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظام العام للوظائف العامة في فرنسا، المصدر السابق، ص 74.

(6) المادة (9/69) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016.

6- الاستقالة: وتعني رغبة الموظف في ترك الوظيفة التي يشغلها بإرادته، وهي من حقوق الموظف، وهي على نوعين الاستقالة الصريحة والاستقالة الضمنية أو الحكيمة، فالاستقالة الصريحة تتم بتقديم طلب من الموظف يعلن فيه عن رغبته بترك الوظيفة بصورة نهائية، والمشرع الفرنسي نص على انتهاء خدمة الموظف بعد قبول استقالته في المادة (24) من قانون رقم (634) لسنة 1983، والزم المشرع الفرنسي الموظف المستقيل بالاستمرار في عمله حتى قبول استقالته، وكذلك المشرع المصري أشار إلى انتهاء خدمة الموظف العام باستقالته من الوظيفة التي يشغلها، والاستقالة الصريحة لها عدة شروط حددها المشرع المصري وهي:

أ- أن تكون مكتوبة، وليست شفوية، وذلك لسهولة إثباتها.

ب- أن تكون الاستقالة خالية من أي قيد أو شرط⁽¹⁾.

ت- إلا تكون قد اتخذت ضد الموظف إجراءات تأديبية لم تنته بعد.

ج- ألا يقدم طلب الاستقالة تحت تأثير أكره مادي⁽²⁾.

د- إلا يرجع الموظف عن طلب الاستقالة من وقت تقديمها إلى حين قبولها.

أما الاستقالة الحكيمة: أو الضمنية فهي استقالة يفرضها المشرع في حالة اتخاذ الموظف لمواقف معينة، بحيث يعتبر اتخاذ موقف منها في حكم القانون بمثابة تقديم الاستقالة، وتحقق في أحوال معينة وهي⁽³⁾:

أ- إذا تغيب الموظف عن العمل مدة معينة بدون إذن سابق، أو عذر مقبول، رغم إنذاره بعد فوات ثلث المدة وهي (15) يوماً متصلة أو (30) يوماً منفصلة .

ب- إذا التحق الموظف بخدمة جهة أجنبية بدون ترخيص من السلطة المختصة أو الحكومة في الدولة ويعتبر مستقياً من تاريخ التحاقه بالخدمة في الجهة الأجنبية. وبالتالي تنتهي خدمة شاغلي المناصب الإدارية العليا بالاستقالة، وأن كانت هذه الحالة قليلاً ما تحدث.

(1) المادة (1/171) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

(2) محمد بن سالم الحضرمي، الاستقالة كأحد أسباب انتهاء خدمة الموظف العام (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 2020، ص7.

(3) د. عبد العال السناري، مبادئ ونظريات القانون الإداري (دراسة مقارنة)، المصدر السابق، ص226.



ونلاحظ في هذا الصدد ندرة استقالة شاغلي هذه المناصب، وقد يكون السبب في الامتيازات التي تترتب على شغل هذه المناصب، ومن الصعب التخلي عن تلك الامتيازات بتلك السهولة.

ثانياً: هناك حالات تنتهي فيها خدمة شاغلي المناصب الإدارية العليا بمقتضى قرار إداري يصدر من السلطة التي أصدرت أمر التعيين وهذه الحالة تسمى الفصل بغير الطريق التأديبي، وفي فرنسا يتم الفصل غير التأديبي أما بسبب الغاء الوظيفة، أو بسبب عدم الكفاية المهنية للموظف، أو عدم اللياقة الصحية، أما أهم حالة هي فصل شاغلي المناصب الإدارية العليا، إذ يتم فصلهم وإنهاء خدمتهم في أية لحظة لمصلحة العمل، دون الحاجة إلى أسباب أو صدور مخالقات تأديبية من شاغلها، وأهم البواعث التي تدعو لفصلهم هو عدم التوافق السياسي، وذلك لأن هذه الوظائف ذات صبغة سياسية تتطلب من شاغلها الأيمان بوجهة نظر الحكومة السياسية، والعمل على تنفيذها وعدم مخالفتها، وعند فصلهم بهذا الطريق لا تنقيد الحكومة بتسبب قرار الفصل⁽¹⁾، وقصر المشرع الفرنسي والمصري هذه الحالة على شاغلي المناصب الإدارية العليا⁽²⁾ وذلك لأن هذه المناصب تستلزم التمتع بثقة الحكومة على الدوام، وكذلك نص المشرع المصري على فصلهم بالطريق غير التأديبي بقرار من رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح من الوزير المختص بعد سماع أقوال شاغلي المناصب الإدارية العليا⁽³⁾، إذا فقدوا الصلاحية الوظيفية لغير الأسباب الصحية مثل عدم القدرة على القيام بأعباء الوظيفة أو رداءة الانتاج، أو الاستهانة بكرامتها، وكذلك فقدهم الثقة والاعتبار مثل سوء السمعة أو عدم القدرة على تحقيق الاهداف المنشودة⁽⁴⁾. تتم أحالة ذوي المناصب الإدارية العليا على التقاعد لعدم لياقتهم الصحية، ففي فرنسا أجاز المشرع إحالتهم إلى التقاعد في حالة العجز البدني، ولكن يشترط انتهاء إجازاته المرضية وعدم تماثله للشفاء ففي هذه الحالة تتم إحالته إلى التقاعد⁽⁵⁾، وكذلك الأمر في مصر يتم إحالتهم الى التقاعد شاغلي المناصب الإدارية العليا لعدم اللياقة الصحية بقرار طبي من المجلس المختص⁽⁶⁾، و يتم فصل شاغلوا هذه المناصب في حالة عدم الصلاحية المهنية وأكد المشرع الفرنسي في المادة(135) على إنهاء خدمة الموظف بقرار من الوزير

(1) شهاب احمد الجابري المصدر السابق، ص272.

(2) حمدي محمد العجمي، الفصل بغير الطريق التأديبي (دراسة تأصيلية مقارنة)، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد، مصر، مجلد 100، عدد 494، 2009، ص434.

(3) المادة (2) من قانون الفصل بغير الطريق التأديبي رقم(10) لسنة 1971.

(4) المادة الأولى من قانون الفصل بغير الطريق التأديبي رقم (10) لسنة 1972.

(5) المادة (34) من قانون 11/يناير لسنة 1984 الفرنسي.

(6) المادة (7/69) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم(81) لسنة 2016.

المختص بثبوت عدم كفاءته المهنية بعد اتخاذ الاجراءات اللازمة⁽¹⁾, وتعذر ترقيته إلى وظيفة أخرى, ونلاحظ أن المشرع الفرنسي أحاط الموظف المفصول لعدم الكفاءة المهنية بضمانات كبيرة, ومنها مراعاة الضمانات التأديبية عند اتخاذ قرار الفصل, وخاصة إطلاع الموظف على ملفه الخاص, وحقه بالدفاع عن نفسه, كذلك الحصول على تعويض مالي على وفق الشروط المنصوص عليها في القانون⁽²⁾, ويعادل هذا التعويض ثلاثة أرباع آخر راتب تقاضاه قبل الفصل مضروباً بعدد سنوات الخدمة المقبولة لغاية التقاعد وبعده أقصى لا يزيد على خمس عشرة سنة⁽³⁾, وفي مصر يتم فصلهم لعدم الكفاءة المهنية إذا تقدم تقريران متتاليان بمرتبة أقل من فوق المتوسط من اليوم التالي لتاريخ صدور آخر تقرير نهائي مع حفظ حقهم بالمعاش⁽⁴⁾.

ثالثاً: انتهاء المدة المحددة لشغل المناصب الإدارية العليا: بالرغم من أن الوظيفة العامة تتصف بالاستمرار والدوام, إلا إن شغل المناصب الإدارية العليا غالباً ما يشذ عن هذا المبدأ, ويتخذ مبدأ تأقيت الوظيفة العامة, إلا أن المشرع الفرنسي لم يتبع هذا المبدأ إذ لم يحدد مدة معينة لشغل المناصب الإدارية العليا ويبقى شاغها مستمراً بالخدمة إلى إن يتم انتهاء خدمته بإحدى الطرق المقررة في القانون أو حسب رغبة الحكومة⁽⁵⁾, أما المشرع المصري فقد أتجه نحو تحديد المدة لشغل الوظيفة القيادية وحددها في المادة (17) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 بثلاث سنوات قابلة للتجديد ثلاث سنوات أخرى, إذ يقدم شاغها تقريراً سنوياً عن إنجازاته, ويسلم التقرير ومعه صورة من المقترحات التي تقدم بها عند شغل الوظيفة إلى الأمانة الفنية للجنة الدائمة للوظائف القيادية المختصة, التي تتولى توزيعه على أعضاء اللجنة لأبداء ملاحظاتهم في ضوء الانجازات التي حققها, وترفع اللجنة تقريراً وفيه ملاحظاتها عليه إلى السلطة المختصة بالتعيين, وبناءً على ما تراه اللجنة فأما أن يجدد له شغل هذه الوظيفة, أو لا. يرى البعض أن تحديد هذه المدة هو تقرير نوع من الحافز لشاغلي هذه المناصب لكي يبذل غاية الجهد, ويراعي تحقيق الأهداف حتى يحافظ على استمراره بالوظيفة ولكي يحقق مشروع تطوير الوحدة الذي قدمه كشرط لشغل هذه المناصب فعندئذ تتقرر جدوى استمراره بهذه الوظيفة أو عدم

(1) المادة (135) من القانون الصادر في 19/اكتوبر لسنة 1946.

(2) المادة (35) من المرسوم رقم (150) الصادر في 15 فبراير لعام 1984.

(3) موسى مصطفى شحادة, عدم الكفاية المهنية باعتبارها سبباً من اسباب الفصل من الوظيفة بغير الطريق التأديبي, مجلة الشريعة والقانون, العدد3, 2005, ص362.

(4) المادة (28) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016.

(4) احمد حمود سالم المعاعية, المصدر السابق, ص 212.

الاستمرار وفي ضوء ذلك يتم نقله إلى وظيفة أخرى غير قيادية⁽¹⁾، وعلى النقيض من ذلك هناك من يرى أنه وعلى الرغم من مبدأ تأقيت الوظيفة القيادية إلا أن شاغليها بشكل عام يتم تجديد المدة لهم مما يفقد هذا المبدأ قيمته كحافز لشاغلي المناصب الإدارية العليا لبذل الجهد لتطوير الوحدة الإدارية في أثناء شغلهم لهذه المناصب⁽²⁾، وفي حالة عدم التجديد لشاغل هذه المناصب يتم إحالته إلى وظيفة أخرى لا تقل عن مستوى الوظيفة التي كان يشغلها قبل أن يتولى إحدى هذه المناصب، إذا كان من موظفي الدولة قبل شغله لهذه المناصب، وأن كانت هذه الوظيفة غير موجودة يتم استحداثها وتمويلها بحسب ما ينص القانون، وتتم الغائها بعد انتهاء خدمته⁽³⁾. لذلك هناك من يقترح زيادة هذه المدة وذلك لكي يكون تقييم عمل القيادات العليا موضوعياً، فمدة الثلاث سنوات غير كافية للحكم على جودة عمل شاغلي هذه المناصب، ولذلك يمكن أن تكون هذه المدة خمس سنوات بالتناسب مع الخطط الخمسية للدولة⁽⁴⁾.

ويلاحظ أن المشرع الفرنسي أبتعد عن أسلوب تحديد المدة لشغل المناصب الإدارية العليا، و كان الغرض من ذلك هو منح المكلف بهذه المناصب الفرصة الكافية لإبراز مهاراته وقدراته لتطوير المرفق العام، ولأن تحديد المدة يجعل من شاغلي هذه المناصب غير آبهين للتطوير والعمل بكفاءة ومهارة عالية، لأنهم يعلمون على أنهم مهما فعلوا لن يستمروا بالمنصب. ولهذا أحسن المشرع الفرنسي في هذا الجانب .

الفرع الثاني

انتهاء التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا في لبنان والعراق

هناك عدة حالات تنتهي فيها خدمة شاغلي المناصب الإدارية العليا في العراق ولبنان، وهي:

أولاً- التقاعد: تنتهي خدمة شاغلي المناصب الإدارية العليا بإحالتهم إلى التقاعد، إذا توفرت شروط معينة تتعلق ببلوغهم سناً معينة، أو إذا ثبت عدم لياقتهم الصحية للاستمرار في الخدمة قبل بلوغهم السن المحددة⁽⁵⁾، ففي لبنان يحال الموظف على التقاعد بمرسوم أو بقرار من السلطة التي لها حق التعيين، وتعتبر خدمته منتهية حكماً ببلوغه السن القانونية، أو في اليوم التالي لإبلاغه بالمرسوم أو القرار، أو منذ

(1) مصطفى كميل ابو حديد، قراءة في قانون شغل الوظائف المدنية القيادية، مجلة التنمية الإدارية، الجهاز المركزي للتنظيم، مصر، العدد 64، 1994، ص28.

(2) ممدوح مصطفى اسماعيل، المصدر السابق، ص76.

(3) المادة (21) من اللائحة التنفيذية لقانون شغل الوظائف القيادية والإدارة الاشرافية رقم (5) لسنة 1995.

(4) ممدوح مصطفى اسماعيل، المصدر السابق، ص78.

(5) علي محمد بدير وآخرون، المصدر السابق، ص381.

تاريخ انقطاعه الفعلي عن العمل فيما إذا انتهت خدمته قبل بلوغه السن المقررة، وسن التقاعد في لبنان هي (64) سنة⁽¹⁾، وكذلك في حالة عدم القدرة الصحية على القيام بالوظيفة يحال بقرار من لجنة طبية اذا تجاوزت إجازاته المرضية مدة (تسعة أشهر) خلال سنة واحدة، أو (ثمانية عشر شهراً) خلال خمس سنوات متواصلة، ويحال إلى التقاعد بناءً على رغبته إذا بلغت خدمته في الوظيفة العامة مدة عشرين سنة بعد موافقه مجلس الخدمة المدنية، أو بقرار من مجلس الوزراء في حالة رفض مجلس الخدمة طلبه⁽²⁾، أما في العراق يحال إلى التقاعد الموظف المعين بمرسوم جمهوري أو بأمر من مجلس الوزراء، أو رئيس مجلس الوزراء أو هيئة رئاسة مجلس النواب بالكيفية التي تم تعيينه فيها⁽³⁾، وهناك حالتان لإحالة شاغلي المناصب الإدارية العليا إلى التقاعد وهما:

1- الإحالة الوجوبية: نص قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 المعدل على أنه يحال الموظف بحكم القانون في حالتين وهما:

أ- بلوغ السن القانوني وهو (60) سنة، باستثناء بعض الفئات⁽⁴⁾، ولرئيس مجلس الوزراء باقتراح من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ تمديد خدمة الموظف مدة لا تزيد على ثلاث سنوات عند إكماله السن القانونية للإحالة إلى التقاعد مع مراعاة الاختصاص ونوعية الوظيفة وحاجة الدائرة إلى خدماته⁽⁵⁾، ويجب إحالة شاغل الوظيفة الإدارية العليا إلى التقاعد عند إكمال السن القانونية المقررة، وإذا تم تمديد خدمته ينفك من الخدمة بعد إكمال مدة التمديد، ويعد تمديد خدمة شاغلوا هذه المناصب من الاستثناءات التي وضعت على السن المقررة بحكم القانون للإحالة إلى التقاعد، ويلاحظ أن هذه الاستثناءات فرضتها ندرة التخصص واللقب العملي والقوانين الخاصة، وبالتالي فهذه الاستثناءات لا يجوز التوسع بها وذلك للأضرار التي ترتب على ذلك، ومن هذه الأضرار هي البطالة التي تصيب فئة

(1) المادة (1/68) من نظام الموظفين اللبناني رقم (112) لسنة 1959.

(2) المادة (69) من النظام الموظفين اللبناني رقم (112) لسنة 1959.

(3) المادة (14) من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 المعدل.

(4) الفئات المستثناءة من هذا السن التي نصت عليها المادة (2) من قانون التقاعد رقم (26) لسنة 2019 هي 1- المشمولون بقانون الخدمة الجامعية من حملة اللقب العلمي (استاذ واستاذ مساعد) 2- الاطباء العدليين واطباء التخدير واطباء الطب النفسي. 3- المستشارون والمستشارون المساعدون في مجلس الدولة. 4- المشمولون بقانون الفصل السياسي رقم (24) لسنة 2005 المعدل وذوو الشهداء من الدرجة الأولى والثانية المشمولون بقانون مؤسسة الشهداء رقم (2) لسنة 2016 وقانون رقم (20) لسنة 2009 وقانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (35) لسنة 2013. 5- الطيارون المدنيون ممن يعمل منهم بقيادة الطائرات بشكل عملي ولديه ترخيص عمل نافذ في حينه.

(5) المادة (11) من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 المعدل



الشباب، وتضحي فئة كبار السن هي المنتجة والعاملة وبالتالي فقدان الكثير من المهارات والطاقات الشابة التي يمكن أن يحصل التغيير والتطوير على يديها.

ب- اذا قررت لجنة طبية رسمية مختصة عدم صلاحية شاغلي هذه المناصب للاستمرار في الخدمة، إذ أن اللياقة الصحية هي من أهم شروط تقلد المناصب الإدارية العليا، وبالتالي تتم إحالته إلى التقاعد إذا أصيب شاغلها بمرض يستوجب علاجه مدة طويلة أو كان من الامراض المستعصية أو الخبيثة المحددة من وزارة الصحة⁽¹⁾، فيمنح إجازة مرضية خاصة براتب تام لمدة أقصاها (3) سنوات بقرار من اللجنة الطبية، وعند انتهاء هذه المدة يعاد فحص شاغلها هذه المناصب من اللجنة الطبية لتقرير حالته الصحية، إما باستئناف عمله أو بتسبيه إلى عمل آخر يتناسب مع حالته الصحية وأما بتقرير عدم صلاحيته للعمل نهائياً فيحال عندئذ إلى التقاعد مهما كانت خدمته⁽²⁾.

وهناك استثناء ورد في قانون الموازنة الاتحادية على إحالة الموظف بدرجة مدير عام الذي لا يدير تشكيلاً إدارياً بمستوى مديرية عامة أو المستشار خارج الملاك إلى التقاعد استثناءً من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 المعدل ومنحه راتباً تقاعدياً استثناءً من شروط الاستحقاق المنصوص عليها في هذا القانون⁽³⁾.

2- الإحالة الجوازية: ويحال شاغلي المناصب الإدارية العليا بإرادتهم إلى التقاعد في عدة حالات وهي:

- أ- إذا اكمل الخمسين من عمره.
- ب- إذا كانت لديه خدمة لا تقل عن 25 سنة.
- ج- إذا كان شاغل المنصب الإداري امرأة متزوجة أو أرملة أو مطلقة حاضنة لأطفالها لها ان تطلب الاحالة إلى التقاعد اذا كانت خدمتها لا تقل عن (15) سنة، ولديها أطفال لا يقل عددهم عن ثلاثة ولا تزيد أعمارهم عن (15) سنة، وأن تتصرف لرعايتهم، وبيت المرجع المختص في طلب الاحالة إلى التقاعد

(1) خالد رشيد علي، النظام القانوني لإعادة توظيف المتقاعد والمستقيل في القانون العراقي، مجلة جامعة الانبار للعلوم

القانونية والسياسية، جامعة الانبار، عدد 16، 2015، ص 15.

(2) المادة (2) من قانون العجز الصحي للموظفين رقم (11) لسنة 1999.

(3) المادة (17/ثانياً) من قانون الموازنة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023.



خلال مدة (45) يوماً من تاريخ تسجيل الطلب، وعند عدم البت في الطلب يعد الموظف محالاً إلى التقاعد بانتهاء المدة المذكورة ويستحق الحقوق التقاعدية المقررة بموجب القانون⁽¹⁾.

ثانياً- الاستقالة: وهي رغبة الموظف بترك الوظيفة التي يشغلها بإرادته، وتكون الاستقالة على نوعين الاستقالة الصريحة والاستقالة الضمنية، ففي لبنان يحق لشاغلي المناصب الإدارية العليا بتقديم طلب خطي بالاستقالة إلى الإدارة التي ينتمي إليها، ويجب عليه الاستمرار في عمله لحين البت في هذا الطلب، ويترتب على استقالته حرمانه من الحقوق التقاعدية ولا يستحق إلا المبالغ التقاعدية المقطوعة من رواتبه، ولا يحق له الرجوع عن الاستقالة بعد الموافقة عليها⁽²⁾. أما في العراق فقد يحق لشاغلي هذه المناصب الاستقالة منها بتقديم طلب تحريري للمرجع المختص الذي عليه البت فيها خلال (30) يوماً، ويعتبر مستقبلاً بانتهائها إلا إذا صدر أمر القبول قبل ذلك⁽³⁾، ويستحق الموظف المستقيل حقوقه التقاعدية إذا كان قد أكمل سن الخمسين سنة ولديه خدمة لا تقل عن (20) سنة، أما الاستقالة الضمنية فتتحقق إذا أخذ شاغلي المناصب الإدارية العليا مواقف معينة يجعل منها القانون قرينة على انصراف نيتهم إلى ترك هذه العمل الوظيفي ففي لبنان حدد المشرع الحالات التي يعتبر فيها الموظف مستقبلاً وهي:

أ- الموظف المعين أو المنقول الذي لا يستلم وظيفته بدون سبب مشروع خلال (15) يوماً من تاريخ تبليغه.

ب- الموظف الذي لا يستأنف عمله بعد مرور (15) يوماً على تاريخ انتهاء أجازته

ت- الموظف المضرب عن العمل⁽⁴⁾، أما في العراق فيتم اعتبار الموظف مستقبلاً بحكم القانون إذا تحققت إحدى الحالات الآتية وهي⁽⁵⁾:

1- إذا تم نقل الموظف إلى وظيفة أخرى ولم يلتحق بها خلال مدة خمسة أيام (عدا أيام السفر) بدون عذر مشروع.

2- الموظف الذي انتهت أجازته ولم يلتحق بوظيفته خلال (عشرة أيام) بدون عذر مشروع.

3- الموظف الذي تغيب عن وظيفته مدة (عشرة أيام) ولم يبد عذراً مشروعاً عن تغيبه.

(1) المادة (12) من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014.

(2) المادة (64) من نظام الموظفين اللبناني رقم (112) لسنة 1959.

(3) المادة (35) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

(4) المادة (65) من نظام الموظفين اللبناني رقم (112) لسنة 1959.

(5) المادة (37) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

ثالثاً- الغاء الوظيفة: يعد الغاء الوظيفة أحد تطبيقات مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتعديل، ومواكبتها للظروف المستجدة لسيرها بانتظام وإطراد، لتحقيق الصالح العام، ويحق للإدارة في ضوء ذلك إعادة هيكليّة الاجهزة الإدارية و اتخاذ ما يلزم لذلك، وبعض الاحيان يتطلب ذلك الغاء بعض المرافق، أو دمج بعضها مع البعض الآخر، أو تقليصها بإلغاء بعض الوظائف الزائدة عن حاجة الملاك، وذلك لمواكبة التطورات الاقتصادية والتقنية والإدارية⁽¹⁾. لذلك أشار المشرع اللبناني إلى أنه في حال ألغيت الوظيفة من الملاك سواء كانت عادية أم عليا وحذفت الاعتمادات المقررة لها في الموازنة، يتم نقل شاغلها إلى وظيفة شاغرة في سلكه ورتبته وراتبه في الإدارة التي ينتسب إليها أو في إدارة أخرى، على أن تتوفر فيه شروط التعيين باستثناء شرط السن ، وأن لم تكن في سلكه ورتبته وظيفه شاغره أو كان غير مستوفي شروط التعيين فيها، تعرض عليه وظيفة أدنى منها فان قبل بها أحتفظ براتبه وبحق الأولوية في التعيين في وظيفة من رتبته، وإذا لم يقبل بها، أو لم تكن هناك وظيفة شاغرة، تتم إنهاء خدمته، أو إحالته إلى التقاعد⁽²⁾، أما في العراق ففي حالة الغاء وظيفة شاغلي المناصب الإدارية العليا وتوفرت بتاريخ الإلغاء في الدائرة المنتسب إليها وظيفة شاغرة تماثل أعمال وظيفته ومن درجته فيعتبر منقولاً إليها براتبه الحالي، وإذا كانت الوظيفة الشاغرة أدنى من درجته فيخير بين قبولها أو عدمه، وفي حالة قبولها كتابة يجب تعيينه في تلك الوظيفة⁽³⁾.

رابعاً- الوفاة: لا يوجد أدنى شك أن وفاة شاغلي المناصب الإدارية العليا تشكل واقعة تنتهي بموجبها خدمتهم، إذ تتم إنهاء خدمتهم وبقوة القانون سواء كانت وفاة حقيقية أو حكمية بدلالة شهادة الوفاة، حيث لم ينص مشرعي القانون اللبناني والعراقي على الوفاة كأحد طرق انتهاء خدمة شاغلي الوظيفة العامة بشكل عام، إلا أن نظام التقاعد في لبنان لخص حقوق ورثة الموظف المتوفي في معاش التقاعد أو تعويض الصرف من الخدمة⁽⁴⁾، وكذلك قانون التقاعد الموحد العراقي أشار إلى الحقوق التقاعدية للموظف المتوفي⁽⁵⁾، حيث يستحق خلف شاغلي المناصب الإدارية العليا كافة الحقوق التقاعدية في وفاة شاغلها.

(1) هلال حسين حسن الدلوي، النظام القانوني لتقاعد الموظف العام في العراق (دراسة مقارنة)، مكتبة زين الحقوقية والادبية، بيروت، 2015، ص176.

(2) المادة (70) من نظام الموظفين اللبناني رقم (112) لسنة 1959.

(3) المادة (41) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

(4) المواد (4,24) من المرسوم الاشتراعي رقم (47) لسنة 1983.

(5) المادة (25) من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 المعدل.



خامساً- انتهاء المدة المحددة للتكليف: غالباً ما تحدد القوانين المدة المحددة لشغل المناصب الإدارية العليا، ويتأتى هذا التحديد من أنتهاج مبدأ تأقيت الوظيفة الإدارية العليا، ففي لبنان تنتهي خدمة الافراد المعينين من خارج الملاك عند انتهاء ولاية الرئيس الذي يعينهم وهذا الأمر ينطبق على شاغلي المناصب الإدارية العليا المكلفين من قبل الحكومة فتنتهي خدمتهم بانتهاء الدورة الانتخابية للحكومة⁽¹⁾، أما في العراق فلم يحدد قانون الخدمة المدنية رقم(24) لسنة 1960 المدة المحددة لشغل المناصب الإدارية العليا، إلا أن بعض القوانين الخاصة حددت هذه المدة، مثل قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم حد ولاية المحافظ ونائبه بأربع سنوات تقويمية يمكن له تجديدها⁽²⁾، أما نائب محافظ البنك المركزي تكون خدمته لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد حسب ما جاء في أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم(65) لسنة 2004⁽³⁾، اما بالنسبة لرئيس الجامعة أو رئيس الهيئة في وزارة التعليم، أو عميد الكلية أو المعهد حيث حدد قانون وزارة التعليم العالي مدة شغل تلك المناصب الإدارية العليا بخمس سنوات قابلة للتجديد مرة أخرى⁽⁴⁾، أما رئيس وأعضاء مجلس المفوضية في مفوضية الاعلام والاتصالات حدد أمر سلطة الائتلاف مدة أشغالهم لتلك المناصب بأربع سنوات تقويمية⁽⁵⁾، أما مدة خدمة أعضاء مجلس المفوضين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات هي خمس سنوات⁽⁶⁾. وبالمقابل نلاحظ سكوت القوانين الخاصة الأخرى عن تحديد مدة أشغال المناصب الإدارية، وهذا يعني أن المجال مفتوح للسلطة التقديرية للوزير في اتخاذ ما يترأى له وفقاً للصلاحيات الممنوحة له بموجب القانون، وهذا ما يتم العمل به في تحديد مدة أشغال المدير العام لمنصبه من قبل الوزارات، كما أن قانون الخدمة المدنية لم يحدد مصير شاغلي هذه المناصب بعد انتهاء مدة شغلها، إلا أن تعليمات الخدمة المدنية رقم (11) لسنة 1968 بينت ذلك في المادة (9) أنه في حالة انتهاء هذه المدة فان شاغل الوظيفة الإدارية العليا يستحق الراتب الذي يناسب شهادته الدراسية وممارسته للمهنة وتدرجه في الوظيفة، أما قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات خير شاغلي هذه المناصب بعد انتهاء خدمتهم بين الاحالة إلى التقاعد، أو التعيين في وظائف الدولة مع

(1) الفقرة (5) من المرسوم الاشتراعي رقم(1306) لسنة 1971.

(2) المادة (4) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008.

(3) الفقرة (أولاً/ج) من المادة (13) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (56) لسنة 2004.

(4) الفقرة (1و2) من المادة (22) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (40) لسنة 1988 المعدل.

(5) الفقرة (أولاً/هـ) من قانون المفوضية رقم (65) لسنة 2004

(6) المادة (7ف3) من قانون المفوضية العليا للانتخابات رقم (11) لسنة 2007.

الأخذ بنظر الاعتبار درجاتهم الوظيفية باستثناء ما يتعلق بمجلس المفوضين، إذ لا يمكن تعيينهم بوظائف عامة، إلا إذا كانت أكاديمية ولمدة (3) سنوات من تاريخ انتهاء عملهم كمفوضين⁽¹⁾.

سادساً- انتهاء الخدمة لأسباب غير طبيعية: تنتهي خدمة شاغلي المناصب الإدارية العليا لعدة أسباب ومنها فقد أحد الشروط المطلوبة لشغل هذه المناصب، وهذا ما يطلق عليه أحيانا بالفصل بغير الطريق التأديبي أو الفصل الإداري إذ يصدر قرار فصل شاغلي المناصب الإدارية العليا من الجهة التي أصدرت أمر تكليفهم وذلك لعدة أسباب تقدرها في سبيل تحقيق الصالح العام، أو تحقيق سياستها العامة، ففي لبنان يتم إنهاء خدمة شاغلي المناصب الإدارية العليا لأسباب غير تأديبية عند تخلف أحد شروط شغل الوظيفة العامة، مثل حالة فقد الجنسية اللبنانية، وكذلك في حالة عدم الكفاءة المهنية، أو عدم الصلاحية الاخلاقية⁽²⁾، إذ أن هذه الشروط يجب توافرها في شاغلي هذه المناصب، التي تسمى بوظائف الثقة، فتقطة الحكومة تتعدم بشاغلها في حالة فقدانه أحد هذه الشروط ويصبح غير كفؤاً لشغلها، لذلك فإن هذه الشروط ذات الطبيعة الاستمرارية يجب توافرها على الدوام بشاغلي هذه المناصب وليس شروط ابتداء، ففي حالة انعدام أو تخلف أحد هذه الشروط تنتهي خدمة شاغلي المناصب الإدارية العليا، والحال كذلك أيضاً في العراق إذ يستطيع رئيس الوزراء إنهاء خدمة شاغلي هذه المناصب في حالة عدم الكفاءة أو النزاهة، وسوء السمعة، إذ أشار قانون تطهير الجهاز الحكومي إلى إمكانية فصل شاغلي المناصب الإدارية العليا أو فصلهم لمدة خمس سنوات إذا تبين أن بقاءهم مضرراً بالمصلحة العامة⁽³⁾، أما بالنسبة لفصل الموظف في حالة صدور حكم جنائي بارتكابه إحدى الجرائم الماسة بالشرف فإن ذلك الحكم يؤدي إلى إنهاء خدمته في الوظيفة التي يشغلها دون الحاجة إلى صدور قرار قضائي بإنهاء خدمته، كما هو الحال عند إقالة المحافظ، وهناك حالة لم يشر لها قانون الخدمة المدنية وهي حالة إعفاء المكلفين بشغل المناصب الإدارية العليا حيث يتم إعفائهم من مناصبهم من السلطة التي أصدرت أمر تكليفهم، فالإعفاء لا يؤدي إلى إنهاء خدمتهم من الوظيفة العامة و إنما إنهاء تكليفهم لشغل المناصب الإدارية العليا سواء قبل المدة المقررة أو بعد انتهائها في سبيل تحقيق المصلحة العامة⁽⁴⁾، وبينت المحكمة الإدارية العليا في العراق أن هذه الطريقة غير قانونية، وذلك لعدم النص عليها ضمن طرق إنهاء الخدمة في قانون الخدمة المدنية، أو

(1) فلاح حسن حديد، المصدر السابق، ص114.

(2) د. فوزي حبيش، المصدر السابق، ص254.

(3) المادة الأولى من قانون تطهير الجهاز الحكومي رقم (48) لسنة 1963.

(4) محمود عبد علي الزبيدي، المصدر السابق، ص28.



قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام⁽¹⁾، ولذلك فإن الاعفاء الذي ورد في قانون المحافظات غير المنظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008، يعد طريقاً لتغيير شاغلي المناصب الإدارية العليا، وليس طريقاً لإنهاء خدماتهم⁽²⁾، أما الإعفاء في لبنان هو تدبير تتخذه الحكومة بمرسوم يتخذه في مجلس الوزراء لأبعاد ذوي المناصب الإدارية العليا، عن ممارسة وظائفهم بحيث يحق لهم تقاضي رواتب وتعويضات وظائفهم الأصلية ويحمل في طياته نوعاً من العقوبة لهذه الفئة دون اللجوء لمحاكمتهم تأديبياً، وتشجيعاً خفياً لحثهم على الاستقالة من مناصبهم مع احتفاظهم بحقوقهم التقاعدية مع مبلغ إضافي يوازي ستة أضعاف الراتب الشهري الأساسي الأخير مع التعويض العائلي⁽³⁾.

وبدورنا ننعي على المشرع اللبناني انعطافه هذا المنحدر حيث إذا كان الاعفاء ينطوي على عقوبة مبطنة لتشجيع من تراه الحكومة غير مناسب لشغل هذه المناصب على تقديم استقالته، فكيف لها أن تقدم له كل هذه المزايا مقابل إعفائه، فهذه التعويضات تقدم للموظف الكفوء الذي انتهت خدمته في أشغال هذه المناصب، وليس للشخص غير المناسب الذي انهيت خدمته بسبب عدم كفاءته بإرادة الحكومة، فهل الحكومة وجلة من إعفائه وتنتظر استقالته وتقدم له كافة التعويضات، إم كان كفؤاً فظلمته و أبخست حقه، وتعوضه بكل هذه المزايا.

ويلاحظ أن حالات انتهاء التكليف تتشابه عند المشرعين العراقي واللبناني، كما يلاحظ إن إعفاء شاغلي المناصب الإدارية العليا هو الاسلوب السائد عند كلا المشرعين لإنهاء التكليف بالرغم من عدم قانونية هذه الطريقة، وندعو إلى استعمال مصطلح الفصل غير التأديبي في هذه الحالات من الفصل. كما ندعو مشرعي القانون المقارن والعراقي إلى تشريع قانون يوسع صلاحيات حكومة تصريف الأعمال في التكليف وكالة لشغل المناصب الإدارية ويحدد الاجراءات التي يجب أن تتبعها لإنهاء تكليفهم مع مراعاة معايير الكفاءة والتخصص العلمي، وكافة المؤهلات اللازمة لشغل هذه المناصب.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم (344/ قضاء موظفين/تميز) في 2017/3/23.

(2) محمود عبد علي الزبيدي، المصدر السابق، ص 29.

(3) المرسوم الاشتراعي رقم (3169) الصادر بتاريخ 1972/4/29.

الفصل الثالث

مسؤولية حكومة تصريف الأعمال عن

قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية

العليا والرقابة عليها



الإدارية العليا والرقابة عليها

الفصل الثالث

مسؤولية حكومة تصريف الأعمال عن قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية

العليا والرقابة عليها

إن حكومة تصريف الأعمال بصفقتها حكومة مؤقتة فرضتها طبيعة استمرار المرافق العامة لتقديم خدماتها، تقوم ببعض الأعمال التي يتطلبها تحقيق هذا المبدأ وعدم مخالفته، ومن أجل ذلك تقوم بتكليف بعض الأفراد الذين تتوفر فيهم المؤهلات المطلوبة لشغل المناصب الإدارية العليا، وذلك بسبب ظروف أدت إلى شغور هذه المناصب. وتقوم هذه الحكومة والمكلفين من قبلها بشغل المناصب الإدارية العليا ببعض التصرفات التي قد تثير مسؤوليتهم السياسية مثل الحنث باليمين الدستورية، أو عدم تنفيذ البرنامج الحكومي مما يؤدي إلى إثارة هذا النوع من المسؤولية، كما قد تثار مسؤوليتهم المدنية عن بعض التصرفات الصادرة منها بصفقتها كحكومة أو من المكلفين من قبلها التي تستوجب التعويض عن الأضرار التي تلحق بالغير بسبب ما صدر منها من أخطاء أو أفعال مشروعة أو غير مشروعة، وتثار أيضاً المسؤولية الإدارية لحكومة تصريف الأعمال عما تقوم به من أعمال بصفقتها سلطة إدارية مما يستوجب تعويض المضرور من هذه القرارات، والأمر ذاته ينطبق على هذه الحكومة في إثارة مسؤوليتها الجزائية عن الأفعال المخالفة للقانون التي يقوم بها أعضاء الحكومة أو المكلفين من قبلها وهذا ما يتطلب محاسبتهم عما اقترفوه من جرائم تخضع لقانون العقوبات، ولذلك عند تكليفهم ينبغي أن تكون هناك سلطة تقف على رأسهم وترقب أعمالهم الخاصة بقرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا، ومن أهم أنواع هذه الرقابة هي الرقابة السياسية التي يقوم بها البرلمان وذلك عن طريق الوسائل الدستورية، لكي لا تكون حكومة تصريف الأعمال بمنأى عن رقابته. والنوع الآخر هو الرقابة القضائية بنوعها رقابة القضاء العادي والقضاء الإداري، لأن قرارات حكومة تصريف الأعمال تخضع بالمجمل لرقابة القضاء الإداري، وكذلك تقوم الهيئات المستقلة بمراقبة أعمال وقرارات حكومة تصريف الأعمال وذلك عن طريق هيئة النزاهة الاتحادية وديوان الرقابة المالية الاتحادي. وهذا ما سنتطرق إليه في هذا الفصل حيث نتناول في المبحث الأول مسؤولية حكومة تصريف الأعمال عن قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا، أما المبحث الثاني فننتاول فيه الرقابة على قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل حكومة تصريف الأعمال.



الإدارية العليا والرقابة عليها

المبحث الأول

مسؤولية حكومة تصريف الأعمال عن قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية

العليا

تعد المسؤولية السياسية للحكومة من دعائم النظام البرلماني القائم على أساس التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أنه وفي حقيقة الأمر كانت المسؤولية الجزائية للوزير هي أساس المسؤولية الوزارية أمام السلطة التشريعية، وكانت الغاية منها هي نقل أعباء المسؤولية عن تصرفات الحكومة من الملك غير المسؤول الذي تعتبر ذاته مصونه وغير مسؤولة إلى مستشاريه و وزرائه، بالإضافة إلى المسؤولية الإدارية للحكومة، وذلك بوصفها إدارة تقوم بأعمال وتصرفات قد ينتج عنها أخطاء وأضرار تستوجب التعويض، كما هو الحال في المسؤولية المدنية التي تترتب على أحد أعضاء الحكومة أو المكلفين من قبلها عند قيامهم بتصرفات تلحق ضرراً بالغير يستوجب التعويض سواء كان هذا الضرر ناشئاً عن عقد مع الغير أو نتيجة تقصيره بأعماله. وهذا ما سنتناوله في هذا المبحث في مطلبين، نبحث في المطلب الأول المسؤولية السياسية والإدارية لحكومة تصريف الأعمال، وفي المطلب الثاني نبحث المسؤولية المدنية والجزائية لحكومة تصريف الأعمال وللمكلفين من قبلها.

المطلب الأول

المسؤولية السياسية والإدارية لحكومة تصريف الأعمال عن قرارات التكليف لشغل

المناصب الإدارية العليا

إن الحكومة دائماً ما تكون مسؤولة أمام البرلمان، إذ تعتبر مسؤوليتها السياسية محور النظام البرلماني، إذ يضطلع مجلس الوزراء بأعباء الحكم، لذلك فإن المسؤولية السياسية الكاملة تقع على عاتقه أمام البرلمان، وتشمل جميع أعمال الحكومة سواء كانت حكومة عادية أم حكومة تصريف أعمال، كما أن الحكومة بوصفها إدارة تقوم بإدارة المؤسسات العامة كافة، إذ تقوم بأعمال وتصرفات من أجل تسيير المرافق العامة وتلبية حاجات الجمهور، وقد ينتج عن تلك الأعمال أضراراً تلحق بالغير تثير مسؤوليتها الإدارية. وهذا ما سنبحثه في هذا المطلب، إذ نتناول في الفرع الأول المسؤولية السياسية لحكومة تصريف الأعمال، أما الفرع الثاني نخصه لدراسة المسؤولية الإدارية لهذه الحكومة.



الإدارية العليا والرقابة عليها

الفرع الأول

المسؤولية السياسية لحكومة تصريف الأعمال عن قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا

إن النظام البرلماني يقوم على دعامة ثنائية السلطة التنفيذية، ومعنى ذلك وجود شخصين على رأس السلطة التنفيذية وهما رئيس الدولة ورئيس الوزراء⁽¹⁾، والمسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان هي واقعة يمكن للبرلمان من خلالها أن يرغم الوزارة على الاستقالة بالتصويت على حجب الثقة، وهي تشكل العنصر الأساس للنظام البرلماني⁽²⁾، والمسؤولية السياسية للحكومة تنهض عندما تخل الوزارة بأسرها بواجباتها المحددة دستورياً أو قانونياً، أو عند ارتكابها خطأً سياسياً يرتبط بتقديره بالبرلمان، ويترتب على نهوض المسؤولية السياسية استقالة الوزارة بأكملها أو الوزير المسؤول. إذ إن المسؤولية السياسية تكون أوسع نطاقاً من المسؤولية الإدارية والمدنية وذلك لأنها ترد على جميع التصرفات التي تقوم بها الحكومة في أثناء ممارستها لوظائفها، سواء كانت تصرفات مشروعة أم غير مشروعة، إيجابية أم سلبية، متعمدة أم غير متعمدة، فالبرلمان يراقب السياسة العامة للوزراء ويبحث في مدى سلامة الإجراءات والقرارات الوزارية المتخذة من قبلهم ليس فقط من حيث مطابقتها للقانون، وإنما يبحث في مدى ملائمتها للظروف الواقعية التي اتخذت فيها، ومدى توافقها مع المصلحة العامة ومدى استخدامها لتحقيق رغبة الاغلبية البرلمانية حتى ولو تناقضت تلك الرغبة مع القانون⁽³⁾.

إن أساس المسؤولية السياسية هو السلطة، حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، وخلال فترة تولي الوزارة السلطة فإنها تكون مسؤولة عن السياسة العامة التي تنتهجها أمام البرلمان، وهذه المسؤولية توجب استقالة الوزارة بأجمعها، إذا ما أنت بتصرف يستوجب إثارة مسؤوليتها السياسية أمام البرلمان، أما إذا كان هذا التصرف فردياً أي صدر من وزير واحد أو أكثر، فالمسؤولية التي يمكن أثارها أمام البرلمان هي المسؤولية الفردية للوزير الذي أخل بسياسته الخاصة بإدارة شؤون وزارته، ويمكن أن تتحول إلى

(1) انعام مهدي جابر الخفاجي، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني في بعض الانظمة الدستورية المعاصرة، مجلة العلوم الانسانية، جامعة بابل، مجلد 33، عدد 1، 2015، ص 383.

(2) موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الانظمة السياسية الكبرى)، ترجمة جورج سعد، الطبعة الأولى، مجد المؤسسة الجامعية، بيروت، 1992، ص 127.

(3) حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2006، ص 202.



الإدارية العليا والرقابة عليها

مسؤولية جماعية إذا ما تضامن المجلس كله مع الوزير وبالتالي تُثار المسؤولية التضامنية للمجلس ككل⁽¹⁾، فـدستور فرنسا لعام 1958 أعطى مجلسي الجمعية الوطنية حق مراقبة الحكومة و توجيه الاسئلة المكتوبة والشفوية، لكن المسؤولية السياسية للوزير الأول ولـمجلس الوزراء تُثار فقط من قبل الجمعية الوطنية⁽²⁾، أما في مصر فقد نص الدستور على إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من خلال عدة وسائل وهي السؤال البرلماني، والاستجواب، وتشكيل لجان تقصي الحقائق، وصولاً لتقرير مسؤوليتها السياسية بسحب الثقة من قبل مجلس النواب⁽³⁾، إما الدستور اللبناني أشار إلى المسؤولية السياسية للحكومة وذلك من خلال منح مجلس النواب حق طرح الثقة في الحكومة في العقود العادية وفي العقود الاستثنائية⁽⁴⁾، أما في العراق الذي تبنى فيه الدستور نظام المجلسين، وهما مجلس النواب، ومجلس الاتحاد الذي يعد معطلاً لغاية الان، لكنه أسند مهمة تحريك المسؤولية السياسية لمجلس النواب وذلك بحسب المادة (83) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 التي نصت على أن: (تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب تضامنية وشخصية) .

إن مسؤولية الحكومة أمام البرلمان هي حجر الزاوية في النظام البرلماني، فالسلطة التنفيذية تمارس أعمالها مع وجود رقابة البرلمان على أعمالها وتصرفاتها، وتبقى في السلطة طالما كانت تتمتع بثقة البرلمان، وطالما كان البرلمان يستطيع أن يباشر رقابته عليها، وفي غير هذه الاحوال يجب أن تتحدد أعمالها في مجالات لا تثير مسؤوليتها السياسية⁽⁵⁾، كما أن الحكومة المستقلة لا يوجد ما يمنع من إثارة مسؤوليتها السياسية، وذلك لأنها تضطلع بإداء أعمال ومهام في سبيل تحقيق الصالح العام، وفي حال ارتكابها لأية مخالفات، أو أخلالها بأية التزامات تؤدي إلى أضرار بالمصالح العامة، فإنه يترتب على ذلك إثارة هذه المسؤولية ولا يوجد ما يحول دون ذلك وأن كانت حكومة تصريف أعمال، إذ أن من أهم أولويات الحكومة هو الحفاظ على عهدتها الذي قطعته على نفسها باليمين الدستورية وعدم الحنث به، وكذلك الالتزام بتنفيذ البرنامج الحكومي الذي حازت على ثقة البرلمان وموافقته من خلاله. فبالنسبة لليمين الدستورية الذي يعرف بأنه: (قسم يؤديه رئيس الدولة أو أعضاء الحكومة، وكذلك السلطة التشريعية قبل

(1) رافع خضير شبر، كريم لفته مشاري، المصدر السابق، ص10.

(2) المواد(48,49) من دستور فرنسا لعام 1958.

(3) المادة (131) من دستور مصر لسنة 2014.

(4)المادة (379) من دستور لبنان لعام 1926 المعدل.

(5) غسان لعبيبي مناتي، المصدر السابق، ص101.



الإدارية العليا والرقابة عليها

مباشرة مهام مناصبهم، وذلك بناءً على نص وارد في الدستور أو على أساس عرف دستوري جارٍ⁽¹⁾، إذ يتبين من هذا التعريف أن اليمين القانونية أو الدستورية هو إقرار يقوم به أعضاء الحكومة أو السلطة التشريعية قبل أن يتولى مهام منصبه، وهناك بعض الدساتير لم تنص على هذا اليمين كالدستور الفرنسي والدستور اللبناني، أما البعض الآخر نصت عليه كالدستور المصري والعراقي، فبالنسبة للعراق يعتبر اليمين من الشروط التي أدرجها المشرع في الدستور⁽²⁾، إذ أن هذا اليمين العظيم يقسم به أعضاء الحكومة لتأدية المهام والأعمال المنوطة بهم بأمانة وإخلاص، إذ تحرص النصوص الدستورية على فرضه على كل المسؤولين الكبار في الدولة، إذ يؤدي رئيس مجلس الوزراء والوزراء هذا اليمين قبل البدء بأعمالهم، و يجب عليهم العمل بإخلاصٍ وتقانٍ ويراعوا أمر البلاد.

وترى الباحثة أن آثار هذا اليمين الدستورية تتجلى باختيار حكومة تصريف الأعمال أشخاص ذو نزاهة وكفاءة عندما يعهدون إليهم مهمة شغل المناصب الإدارية العليا الشاغرة في ظل حكومة تصريف الأعمال وإن كانت الحكومة مستقلة، ومهمتها تصريف الأعمال الجارية، إلا إن ذلك لا يعني تحللها من اليمين والحنث به، إذ يجب عليها العمل بأمانة في تأدية ما عهد إليها من مهام كحكومة مؤقتة، وتضع هذا اليمين نصب عينها في أثناء تأديتها لمهامها، وعليها أن تأتي بأشخاص ذي خبرة وكفاءة بعيداً عن الوساطة والمحسوبية التي تؤدي إلى ضياع الحقوق وهدر المال العام.

أما الأمر الآخر الذي يثير مسؤوليتها السياسية هو عدم تنفيذها للبرنامج الحكومي والذي يقصد به: (هو خارطة الطريق للحكومة والوثيقة الرسمية التي تعبر عن توجهاتها وسياستها وتحدد أولوياتها في ضوء المحددات السياسية والاقتصادية والمالية)⁽³⁾، إن الحكومة في الأصل تمنح الثقة البرلمانية بناءً على هذا البرنامج، ولتنفيذ هذه المسؤولية الكبيرة الملقاة على عاتق السلطة التنفيذية فقد تم رصد كافة المؤهلات والامكانيات المادية والبشرية ورفدها بأضخم الامتيازات، من أجل وضع خطط البرنامج الحكومي موضع التنفيذ، فإذا فشلت في تحقيق هذا البرنامج فيتم سحب الثقة منها وتحديد صلاحياتها بتصريف الأمور اليومية، ويستطيع البرلمان التأكد من فشل حكومة تصريف الأعمال بتنفيذ برنامجها الحكومي بالأدوات

(1) محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1971، ص 174.

(2) المواد(50،79) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(3) جميل عودة، الآليات الدستورية والقانونية لتطبيق المنهاج الوزاري والبرنامج الحكومي، مقال منشور على الموقع

الإلكتروني التالي. <https://adenrights.org> تاريخ الزيارة 2023|8\26 الساعة 4:12 م.



الإدارية العليا والرقابة عليها

الرقابية المعتادة كالسؤال والاستجواب والتحقيق⁽¹⁾، إلا أن الاثر مختلف بالنسبة لحكومة تصريف الأعمال، إذ تعتبر نتيجة هذه الرقابة متحققة مسبقاً وهي سحب الثقة من الحكومة، إلا أن هذا الأمر لا يمنع من مساءلتها عما تحقق من أضرار بالمرافق العامة والاموال العامة نتيجة تكليف شاغلي المناصب الإدارية العليا، وبالتالي تقوم مسؤوليتها السياسية بسبب عدم تنفيذ برنامجها الحكومي بدقة وأمانة وتحقيق ما تصبو إليه من نتائج.

وترى الباحثة أن حكومة تصريف الأعمال لا بد من إثارة مسؤوليتها السياسية حتى في حالة امتناعها عن تكليف الأشخاص المناسبين لشغل المناصب الإدارية العليا، وذلك لأن هذا الامتناع يلحق أضراراً بالمرافق العامة، إذ أن عدم وجود شخص يدير المرفق العام ويسير أموره يعني أن الضرر متحقق لا محالة. أما في حالة عدم وجود برلمان وذلك عندما يتم حله، أو عند انتهاء دورته المحددة بأربع سنوات تقييمية في دستور جمهورية العراق نقترح أن تتم مراقبة تنفيذ البرنامج الحكومي للحكومة من خلال اللجنة المشكلة في مجلس النواب لمراقبة تنفيذه مسبقاً، إذ يتم الإبقاء على هذه اللجنة إضافة للجان الأخرى التي يكون من مهامها مراقبة أعمال الحكومة، إذ لا يوجد مانع من استمرار هذه اللجنة بمهامها، وذلك من أجل الحفاظ على استمرار تقديم الخدمات العامة، وعدم جعل حل البرلمان سبباً لعرقلتها⁽²⁾.

الفرع الثاني

المسؤولية الإدارية لحكومة تصريف الأعمال عن قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا

لم تكن الدولة بصورة عامة مسؤولة عن أعمالها الإدارية في مواجهة الافراد، إذ كان مبدأ عدم مسؤولية الدولة هو السائد، وفي ظلّه لا يمكن مساءلة الدولة (الإدارة) عن تصرفاتها، أو مطالبتها بالتعويض عما سببته من أضرار من جراء هذه التصرفات، ومع بداية القرن العشرين بدأت ملامح مسؤولية الإدارة تلوح في الأفق، وذلك لعدة أسباب منها نضج التفكير الجماهيري وتأثير الرأي العام عليه، ونشر أفكار الفقهاء الذي بينت أن مبدأ عدم مسؤولية الإدارة يؤدي إلى أخلال بفكرة العدالة، ويهدر مبدأ

(1) علياء شندي حبيب السيمري، التنظيم الدستوري والقانوني للرقابة على أعمال حكومة تصريف الأعمال (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة البصرة، 2023، ص120.

(2) المادة (69) من قانون مجلس النواب العراقي وتشكيلاته رقم (13) لسنة 2018.



الإدارية العليا والرقابة عليها

المساواة بين المواطنين⁽¹⁾، والذي لا يمكن تحقيقه إلا عن طريق تعويض الأضرار التي تنتج عن أعمال الإدارة⁽²⁾، ويقصد بالمسؤولية الإدارية هي: (ان الحكومة وسائر مؤسسات الدولة التي تقوم بخدمة عامة تُسأل عن الأضرار الحاصلة للغير بسبب الأعمال الضارة لموظفيها، أو هي عبارة عن أداة تقنية تلزم الأشخاص العموميون بتحمل مسؤولية أعمالهم وتصرفاتهم التي تتولد عنها أضرار ينبغي تعويضها وفقاً لقواعد قانونية متميزة)⁽³⁾، إذ أن من أهم أهداف الإدارة التي تلتزم بتحقيقها ويترتب على عدم ذلك إثارة مسؤوليتها هي تحقيق النفع العام والسكينة العامة والأمن العام، وهذه تشكل التزامات تقع على عاتق الدولة من أجل احترام سيادتها و استمرار بقاءها عن طريق خلق الوسائل القانونية التي تستطيع من خلالها الموازنة بين تحقيق مصالح الجماعة و ارضاء الفرد⁽⁴⁾، وبما أن الإدارة لها شخصية معنوية قائمة فالخطأ وارد من الموظفين والمكلفين للعمل فيها، إذ أن المسؤولية الإدارية تُثار عن الخطأ الناتج عن سوء الإدارة وعدم أداء الأعمال على الوجه الأكمل، بالإضافة إلى أن هناك أساس آخر يركن إليه في الوقت الحاضر لترتيب المسؤولية الإدارية وهو قيام المسؤولية على أساس المخاطر، أي حتى في حالة عدم صدور خطأ من الإدارة فأنها تتحمل المسؤولية عن الأضرار التي تصيب الأفراد عن الأعمال المشروعة التي تقوم بها⁽⁵⁾، وتتحقق مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ بتوفر ثلاثة أركان وهي الخطأ الذي يقع من الإدارة، والضرر الذي يلحق صاحب الشأن، والعلاقة السببية التي تربط الخطأ بالضرر المتحقق منه، إذ أن حكومة تصريف الأعمال تتحمل الأخطاء التي تصدر من المكلفين من قبلها، مثل قيامها بتكليف شخص معين لتسمنه منصب مدير عام في دائرة معينة وقام هذا المدير بتصرف أدى إلى إلحاق الضرر بالغير بسبب أدائه لوظيفته، أو قيام حكومة تصريف الأعمال بتكليف أشخاص غير مؤهلين لتكليفهم بشغل مناصب إدارية عليا، وصدرت منهم أخطاء سببت أضراراً لحقت بالغير، وعليه فأن أركان المسؤولية الإدارية هي ثلاث وهي:

(1) Par m.moudamou kamodule, de droit administratif, senrevision,condiaya,2005,p-81

(2) مبروكي عبد الحكيم، المسؤولية الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الاخضر، بسكرة، 2014، ص4،

(3) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1961، ص 816.

(4) شيلان محمد شريف، أسس مسؤولية الإدارة، مجلة جامعة تكريت للحقوق، جامعة تكريت، مجلد5، عدد1، 2020، ص172.

(5) رافد خيون دببسان، مسؤولية الوزير في القانون العراقي (دراسة تحليلية مقارنة)، مجلة جامعة ذي قار، مجلد 14، عدد2، 2019، ص78.



الإدارية العليا والرقابة عليها

أولاً- **الخطأ**: هو مخالفة لأحكام القانون تتمثل في عمل مادي أو في تصرف قانوني، تأخذ صورة عمل إيجابي أو تأتي على هيئة تصرف سلبي ينشأ عن عدم القيام بما يوجب القانون⁽¹⁾. فالخطأ الناتج عن هذه التصرفات يصدر من أشخاص طبيعيين وهم حكومة تصريف الأعمال، والمكلفين من قبلها لشغل المناصب الإدارية العليا، وهو إما أن يكون خطأً شخصياً أو خطأً مرفقياً.

1- الخطأ الشخصي: هو الخطأ الذي ينسب إلى الموظف نفسه وتقع المسؤولية على عاتقه، ويلتزم بتعويض الضرر الذي أحدثه من جراء تصرفه من ماله الشخصي⁽²⁾، وينعقد الاختصاص فيه للقضاء العادي وهناك أحوال أخرى لا يعد فيها الخطأ شخصياً بالرغم من صدوره من الموظف أو المكلف بشكل فردي وهي :

أ- **الخطأ الشخصي بارتكاب جريمة جنائية**: حيث لا يعد خطأً شخصياً إلا إذا انقطعت تماماً الصلة بالوظيفة، أو ارتكبت الجريمة عمداً من الشخص المكلف، أو كانت على درجة من الجسامه من ناحية الخطأ⁽³⁾.

ب- **الخطأ الشخصي والتعدي على الغير**: في حال التعدي على الغير ينعقد الاختصاص للمحاكم العادية وتتحقق مسؤولية المكلف الشخصية عن ارتكابه أعمال التعدي خاصة إذا انفصل عمل المكلف عن الإدارة، ولكن في حالة وجود تلازم بين عمل التعدي والوظيفة التي يشغلها المكلف تتحرك مسؤولية الإدارة⁽⁴⁾.

ج- **الخطأ الشخصي الصادر بسبب تنفيذ أوامر الرئيس**⁽⁵⁾: إذا المرؤوس تجاوز حدود أمر الرئيس أو مضمونه عند التنفيذ ففي هذه الحالة يتحمل المسؤولية الشخصية عما قام به من تصرف ضار، أما إذا لم يكن كذلك ونفذ بصورة صحيحة أوامر الرئيس فيتحمل كل من الرئيس والمرؤوس مسؤولية الخطأ إذا كان

(1) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1995، ص 463.

(2) شيلان محمد شريف، المصدر السابق، ص 174.

(3) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 468.

(4) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص 413.

(5) عبدالله فاضل عبدالله ابو خمرة: مساءلة الموظف العام عن الأعمال الشخصية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، مجلد 5، عدد 18، 2016، ص 51.



الإدارية العليا والرقابة عليها

الأمر الذي صدره مشروعاً، إما إذا غير مشروعاً فيكون المرؤوس مسؤولاً عن ذلك بسبب تنفيذه أمر غير مشروع.

وفي كل الاحوال تتحمل الإدارة نتيجة الخطأ الصادر من الموظف أو المكلف بثلاث حالات وهي:

- 1- الخطأ الشخصي الذي يصاحبه خطأ مرفقي.
- 2- الخطأ الشخصي الذي صدر أثناء تأدية الخدمة.
- 3- الخطأ الشخصي الذي أرتكب باستخدام أدوات المرفق العام.

2- الخطأ المرفقي: هو الخطأ الذي ينسب إلى المرفق وأن قام به مادياً أحد الموظفين، في حالة عدم اعتبار هذا الخطأ شخصياً⁽¹⁾، إذ يتمثل هذا الخطأ في عدم تأدية الموظف أو المكلف للمهام التي يكلف بها على الوجه القانوني الصحيح وهناك ثلاث حالات للخطأ المرفقي وهي:

أ- أداء المرفق للعمل المكلف به بشكل سيئ: سواء كانت تلك الأعمال التي يضطلع بها المرفق مادية أم قانونية، سواء صدر الخطأ من أحد الموظفين المكلفين، أو من الآلات أو الحيوانات التي تستخدمها الإدارة.

ب- إذا لم يؤد المرفق العمل المكلف به: وينسحب هذا المعنى على الموقف السلبي الذي تتبناه الإدارة تجاه عمل كان يجب عليها قانوناً القيام به، إذا كان من شأن هذا الامتناع أن يلحق الضرر بالغير⁽²⁾.

ج- إذا ابطأ المرفق كثيراً في أداء الأعمال المكلف بها: إذا تباطأت الإدارة بشكل غير مألوف في تأدية الخدمات المكلفة بتوفيرها أو تأدية الأعمال الموكلة إليها، ونتج عن هذا التأخير ضرراً لحق بالأفراد فعندئذ تتحقق مسؤولية الإدارة⁽³⁾.

وعلى العموم نرى إن حكومة تصريف الأعمال تتحمل التعويض اذا كان الخطأ الذي صدر من المكلف يتعلق بممارسة مهام عمله، بحيث ينسب هذا الخطأ إلى المرفق العام الذي يديره الشخص المكلف بإدارته، أما إذا كان الخطأ الذي أرتكبه هذا الشخص المكلف لشغل هذا المنصب هو عمل خارج عن

(1) د. سمير دنون، الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في القانونين المدني والاداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2009، ص171.

(2) د. ماجد راعب الطول، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص474.

(3) د. عبدالله طلبة، القانون الإداري (الرقابة القضائية على اعمال الإدارة)، الطبعة الثالثة، منشورات جامعة حلب، 1997، ص349.



الإدارية العليا والرقابة عليها

نطاق الوظيفة المكلف بها، بحيث لا يمكن نسبته بأي شكل من الأشكال للمرفق الذي يديره هذا المكلف يعتبر خطأً شخصياً يتحمل عنه الضرر الناتج وحده دون حكومة تصريف الأعمال، ويلتزم بالتعويض عن هذا الخطأ من حر ماله⁽¹⁾. وعلى أية حال هناك عدة معايير استخدمت للتفريق بين الخطأ الشخصي و الخطأ المرفقي وهي⁽²⁾:

1- معيار جسامة الخطأ.

2- معيار النزوات الشخصية.

3- معيار الغاية.

4- معيار الانفصال عن الوظيفة

ثانياً- الضرر: هو الاعتداء أو الأذى الذي يصيب الإنسان بحق من حقوقه، أو في مصلحة مشروعة له سواء كان ذلك الحق أو تلك المصلحة متعلقة بسلامة جسمه أو عاطفته أو ماله أو شرفه أو اعتباره، وسواء كان هذا الحق أو تلك المصلحة ذا قيمة مالية أو لم يكن كذلك⁽³⁾. إذ من المسلم به أن المخطئ يتحمل نتيجة أخطائه سواء كان الضرر مادياً أو ادبياً والضرر المادي يختلف عن الضرر الأدبي كالاتي⁽⁴⁾.

1- **الضرر المادي:** هو ذلك الضرر الذي يصيب الإنسان في حق أو مصلحة مادية.

2- **الضرر المعنوي:** هو الضرر الذي يصيب مصلحة غير مادية للإنسان، مثل الضرر الذي يصيب الجسم، أو العاطفة أو الشرف أو الاعتبار، وعليه فالإدارة ملزمة بتعويض الأضرار التي تلحق بالمضرور نتيجة فعلها، فإذا أنتفى الضرر أنتقت معه المسؤولية وأنتفى معه الحكم بالتعويض، وعلى كلاً فإن الضرر

(1) محمد سالم كريم المقاصيص، المركز القانوني للوزير في النظام البرلماني العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2013، ص175.

(2) د. سمير دنون، المصدر السابق، ص212.

(3) د. حسن علي دنون، المبسوط في المسؤولية المدنية، شركة التايمس للطباعة والنشر، بغداد، 1991، ص158.

(4) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص1093.



الإدارية العليا والرقابة عليها

الذي يصلح أساساً للتعويض هو الضرر بنوعيه الضرر المادي والضرر الأدبي ، وللضرر عدة شروط لكي يكون محلاً لتعويض الإدارة أو المكلف من قبلها وهي⁽¹⁾:

- أ- أن يكون الضرر مباشراً.
- ب- أن يكون الضرر محققاً ومؤكداً الوقوع
- ت- أن يكون الضرر خاصاً.
- ث- أن يكون الضرر مخلاً بمركز قانوني مشروع.
- ج- أن يكون قابلاً للتقدير نقداً.

وعليه أن حكومة تصريف الأعمال لا يمكن أن تعوض عن الخطأ الذي صدر جراء أعمال وتصرفات المكلفين بشغل المناصب الإدارية العليا، إلا إذا نتج عن هذه التصرفات ضرراً بالغير، ولكي تقوم بتعويض هذا الضرر يجب أن يكون قد وقع فعلاً وليس محتمل الوقوع أو مفترضاً، وذلك لأن الضرر المحتمل أو المفترض لا يمكن التعويض عنه، ويجب أن يكون قد وقع على فرد أو مجموعة معينة لكي يعتبر خاصاً، أما إذا كان الضرر عاماً فإنه يعتبر من الأعباء الواجب على الافراد تحملها دون تعويض، وأخيراً يجب أن يكون قد وقع على حق مشروع، ويمكن تقويمه بالنقد، إذ أن الاضرار الادبية أو المعنوية يصعب تقديرها وتعويضها⁽²⁾. فمثلاً يصدر قرار من مدير عام دائرة مكلف من قبل حكومة تصريف الأعمال، وقام هذا المدير بإصدار قرار بهدم منشأة معينة، وأدى ذلك الفعل إلى وقوع أجزاء من المنشأة على فرد أو أفراد معينين، إذ يتوجب على الإدارة في هذه الحالة أن تعوضهم، وذلك لوجوب أخذها الاحتياطات اللازمة قبل القيام بأعمال الهدم، مثل وضع سور حول البناية، أو وضع العلامات التحذيرية، أو ما شابه.

ثالثاً: العلاقة السببية: العلاقة السببية هي الرابطة بين خطأ الإدارة والضرر الذي لحق المضرور، فيكون الضرر مترتباً على الخطأ، أي أن يكون الضرر مباشراً⁽³⁾، إذ أن مسؤولية الإدارة تنتفي إذا انعدمت العلاقة السببية بين الخطأ والضرر، وذلك في عدة حالات وهي⁽⁴⁾:

(1) عبدالله طلبة، المصدر السابق، ص 359-361.

(2) د. ماجد راغب الحلوي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 494.

(3) د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار السنهوري، بغداد، 2015، ص 338.

(4) نداء محمد أمين ابو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2010، ص 116.



الإدارية العليا والرقابة عليها

- 1- **القوة القاهرة:** حيث يجب أن تكون غير متوقعة الحدوث ويستحيل درؤها مادياً ومعنوياً .
- 2- **خطأ المضرور:** تعفى الإدارة من المسؤولية كلياً، إذا ثبت أن الضرر الذي لحق بالغير، سببه كان المضرور نفسه، لكن يجب عليها إثبات ذلك.
- 3- **خطأ الغير:** حيث تعفى الإدارة من تحمل نتيجة الخطأ إذا ثبت أن الضرر الذي لحق بالغير كان مصدره الشخص الاجنبي وحده، وعليه يجب أن تكون هناك رابطة سببية بين الخطأ الذي صدر عن حكومة تصريف الأعمال بواسطة أحد المكلفين من قبلها والضرر المتحقق من جراء هذا الخطأ(مصدر مباشر للضرر).

ومسؤولية الإدارة لم تتوقف عند هذا الحد في قيامها على أساس الخطأ فقط، وإنما وجد القضاء الإداري أساساً آخر لتقرير هذه المسؤولية وهو قيامها على أساس المخاطر⁽¹⁾، ويقصد بها: (هي تلك الحالات التي تقتصر فيها مسؤولية الشخص على مجرد حصول الضرر للغير بفعله دون الحاجة إلى نسبه ارتكابه خطأً معيناً)⁽²⁾، وتحمل حكومة تصريف الأعمال نتيجة الضرر على أساس المخاطر، وأن لم يصدر منها خطأ معين، وتبلورت هذه المسؤولية بسبب التطورات التكنولوجية والميكانيكية، التي أصبحت تشكل جزءاً كبيراً من أعمال الإدارة، وتحمل حكومة تصريف الأعمال التعويض عن الأعمال التي يقوم بها المكلفين لشغل المناصب الإدارية العليا، إذا نتجت عنها أضرار للغير وأن لم تكن هناك أخطاء صادرة منها، وهذا المبدأ سائد في فرنسا ومصر ولبنان والعراق، إذ أرسى مجلس الدولة الفرنسي دعائم هذا النوع من المسؤولية في كثير من أحكامه، وذلك لحماية حقوق الافراد وحررياتهم من تعسف الإدارة، إلا أنه في العراق لم تتبلور هذه المسؤولية بشكل جلي كما هو الحال في الدول المقارنة ولعل السبب في ذلك حداثة القضاء العراقي⁽³⁾،

وترى الباحثة لا يوجد ما يمنع من ترتيب المسؤولية الإدارية على حكومة تصريف الأعمال ومطالبتها بما نتج عن أعمالها بشكل عام وعن قرارات التكليف بصورة خاصة من أضرار لحقت بالغير بالاستناد إلى الدلائل المتوفرة لدى المضرور، واللجوء للقضاء إذا ما أمتنعت الإدارة عن التعويض.

(1) jean-claude ricci, droit administratif, 4e, Hachette suberieur, 2004, p-23.

(2) د. عبدالرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، المجلد الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 868

(3) محمد سالم كريم المقاصيص، المصدر السابق، ص 175.



الإدارية العليا والرقابة عليها

المطلب الثاني

المسؤولية المدنية والجزائية لحكومة تصريف الأعمال عن قرارات التكليف لشغل المناصب

الإدارية العليا

يتملك الإنسان الحرية في تصرفاته التي يقوم بها، ولكن هذه الحرية تصطدم بحاجز وسد منيع وهو عدم التعدي على حقوق الغير والحاق الضرر بهم، إذ أن حرته في إتيان تصرف معين مقيدة بمجموعة حدود قانونية وأخلاقية، وبمجرد تجاوز الإنسان لهذه الحدود فإنه يتحمل تبعه تصرفاته، فالمسؤولية القانونية تترتب على الشخص نتيجة لارتكابه فعل أو اخلاله بالتزام قانوني مفروض عليه، وهي التي تربط الإنسان بغيره من الافراد، وتكون رادعاً من ارتكاب المخالفة والاعتداء على الغير، ومصدر هذه المسؤولية هو القانون، سواء كانت مسؤولية مدنية أم مسؤولية جنائية، وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المطلب وعلى فرعين، حيث نتناول في الفرع الأول المسؤولية المدنية لحكومة تصريف الأعمال وللمكلفين من قبلها بشغل المناصب الإدارية العليا، ونتناول في الفرع الثاني المسؤولية الجزائية لهذه الحكومة وللمكلفين من قبلها.

الفرع الأول

المسؤولية المدنية لحكومة تصريف الأعمال عن قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا

تعرف المسؤولية المدنية بأنها: (هي المسؤولية عن تعويض الضرر الناجم عن الاخلال بالتزام أو ألزام مقرر في ذمة المسؤول)⁽¹⁾، فإذا كان هذا الالتزام الذي حصل الاخلال به مصدره العقد بين المكلف من قبل حكومة تصريف الأعمال والطرف الآخر تسمى (المسؤولية العقدية)، أما إذا كان هذا الالتزام مصدره عمل غير مشروع قام به المكلف من قبل هذه الحكومة تسمى المسؤولية بـ (المسؤولية التقصيرية)، وهذه دائماً ما يكون أساسها واقعة مادية تسبب ضرراً للغير يوجب الالتزام بتعويضه، فالمسؤولية المدنية تعني مسؤولية المكلف عن فعله المدني الذي أضر به آخر ولا يعتبر جريمة⁽²⁾.

(1) د. محمد سليمان الاحمد، الخطأ وحقيقة اساس المسؤولية المدنية في القانون العراقي (دراسة تحليلية)، الطبعة الأولى، مكتبة التفسير، اربيل، 2008، ص13.

(2) رضا متولي وهدان، المسؤولية المدنية (الضمان)، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 2011، ص 8.



الإدارية العليا والرقابة عليها

و أن هؤلاء الموظفين أو المكلفين الذين يعملون لدى الدولة هم بشر معرضون للخطأ بفطرتهم، إذ أن الفطرة الانسانية لا تقبل الكمال، ويمكن أن تصدر عن أخطائهم أضرار تلحق بالغير، وبالتالي يجب مساءلتهم عن هذه الاضرار من قبل الإدارة نفسها، أو من المتضررين⁽¹⁾. وتقوم المسؤولية المدنية على ثلاثة أركان هي⁽²⁾:

أولاً-الخطأ: هو الاخلال بالتزام عقدي أو قانوني، ويعد الأساس الذي تقوم عليه المسؤولية المدنية.

ثانياً- الضرر: هو الأذى الذي يلحق بالغير بسبب الخطأ الذي ارتكبه الشخص سواء كان ضرر مادي أو معنوي.

ثالثاً- العلاقة السببية: هي الرابطة التي تربط الخطأ بالضرر ويكون الضرر نتيجة الخطأ، إذ يجب على المتضرر أن يثبت وجود هذه العلاقة بين السلوك الذي قام به الشخص وبين الضرر الذي لحق به، وذلك لأن العلاقة السببية شرطاً عاماً للمسؤولية المدنية⁽³⁾. وهذه أركان المسؤولية المدنية التقصيرية وبخلاف هذه الأركان لا يمكن أن تقوم المسؤولية المدنية، إذ يعتبر الخطأ أساس المسؤولية المدنية، ويجب أن يرافق هذا الخطأ ضرراً يلحق بحقوق الغير فإذا لم يؤد هذا الخطأ إلى أضرار مادية أو معنوية فلا يوجب التعويض⁽⁴⁾، و قد يصدر من أعضاء حكومة تصريف الأعمال أو المكلفين من قبلها لشغل المناصب الإدارية العليا أفعالاً تلحق ضرراً بالغير تؤدي إلى قيام مسؤوليتهم المدنية قد يكون مصدرها الاخلال بالتزام عقدي أو عمل تقصيري، إذ يجب في هذه الحالات أن يخضع هؤلاء لقواعد القانون المدني وللمحاكم العادية⁽⁵⁾، وللمسؤولية العقدية عدة أركان هي:

1- الخطأ العقدي: هو أخلال المتعاقد بالتزاماته المقررة في بنود العقد، أو هو انحراف إيجابي أو سلبي في سلوك أحد المتعاقدين يؤدي إلى مؤاخذته، سواء كان سبب الاخلال عمدي أو غير عمدي، أو يعود إلى أسباب غير معلومة.

(1) عبدالله فاضل عبدالله الحسيني، المسؤولية المدنية للموظف العام، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2015، ص2.

(2) رضا متولي وهدان، المصدر السابق، ص13.

(3) christine chappuis, benedict winiger, responsabilite civile and responsabilite penale, schulthess, geneve-zarich, 2015, p-38.

(4) محمد سالم كريم المقاصيص، المصدر السابق، ص171.

(5) ميثم حسين الشافعي، المسؤولية الوزارية (دراسة مقارنة)، مجلة اهل البيت (عليهم السلام)، جامعة اهل البيت (عليهم السلام)، عدد9، 2009، ص234.



الإدارية العليا والرقابة عليها

2- الضرر: هو الحاق الأذى بالغير سواء كان ضرراً مادياً أو معنوياً، والضرر هو كل مكروه يصيب النفس أو المال ويشترط فيه⁽¹⁾:

أ- أن يكون الضرر الناتج من أخلال المتعاقد بالتزاماته حالاً ومؤكداً الوقوع لا محال.

ب- أن يكون ضرراً مباشراً .

ج- أن يكون هذا الضرر متوقفاً اثناء إبرام العقد.

3-العلاقة السببية: وهي الرابطة التي تربط بين أخلال المتعاقد لالتزاماته في العقد، وبين الضرر المتحقق منها، وذلك بسبب أخلال أحد أطراف العقد في بعض أو كل بنوده، وهناك نوعاً آخر من المسؤولية المدنية وهي المسؤولية المدنية للإدارة من دون خطأ، وهذا النوع من المسؤولية يقع عند قيام الإدارة (الحكومة) بعمل مادي أو قانوني، ويكون هذا العمل مطابقاً للقوانين التي يجب على جهة الإدارة أن تراعيها في نشاطاتها، إلا أنه أدى إلى الأضرار بالغير وتعرف بأنها: (العبء الذي تتحمله الإدارة نتيجة عملها المشروع الذي سبب ضرراً للغير)⁽²⁾.

إن المسؤولية المدنية لحكومة تصريف الأعمال تنصب على الاموال الخاصة لأعضاء الحكومة و المكلفين من قبلها لشغل المناصب الإدارية العليا، إذ يجبر هؤلاء على تعويض ما خلفته تصرفاتهم الفردية سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة من أضرار بالآخرين، وذلك ليس بصفتهم شاغلي مناصب إدارية عليا و إنما بصفتهم الشخصية، إذ أن المشرع الفرنسي نص على أن: (كل فعل أياً كان، يوقع ضرراً بالغير يلزم من وقع بخطئه هذا الضرر أن يقوم بتعويضه)⁽³⁾، وكذلك نص على أن: (كل شخص يكون مسؤول عن الضرر الذي يسببه ليس فقط فعل ارتكبه بل أيضاً بإهماله أو عدم تبصره)⁽⁴⁾، كما أن المشرع نص في قانون الموازنة على: (أن كل وزير يتجاوز الاعتمادات المالية المقررة في الموازنة، يلتزم التعويض من ماله الخاص)، وهذا الأمر لا ينطبق فقط على أعضاء الحكومة، بل على المكلفين من قبلها إذا ترتب

(1) رضا متولي وهدان، المصدر السابق، ص24.

(2) محمد انور حمادة، المسؤولية الإدارية والقضاء الكامل، دار الفكر العربي الاسكندرية، 2006، ص39.

(3) المادة (1382) من القانون المدني الفرنسي لعام 1804 المعدل

(4) المادة (1323) من القانون المدني الفرنسي.



الإدارية العليا والرقابة عليها

على أعمالهم الشخصية ضرراً بالأخرين فهم ملزمون بالتعويض من أموالهم الشخصية⁽¹⁾. أما المشرع المصري فقد نص على المسؤولية المدنية بنوعيتها التقصيرية والعقدية، وأوجب على الشخص تعويض الأضرار الناجمة عن سلوكه التقصيري أو العقد حيث نص القانون على أن: (كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض)⁽²⁾، أما في لبنان فقد نص المشرع على المسؤولية المدنية، وتعويض الشخص المتضرر من تصرف الغير سواء كان التصرف مشروعاً أو غير مشروع، أو ناتج عن إهمال أو عدم تبصر⁽³⁾، أما المشرع العراقي فقد تطرق إلى المسؤولية المدنية وحدد أركانها في المواد (186 و202 و204) في القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951.

ويرى الباحث أن هذا النوع من المسؤولية يختلف عن المسؤولية السياسية التي يخضع لها أعضاء الحكومة فقط، ولا يشمل المكلفين لشغل المناصب الإدارية العليا و أن كانوا مكلفين من قبلها، ويعملون بطوعها وتنفيذاً لأوامرها، أما بالنسبة للمسؤولية المدنية فهذه مسؤولية يخضع لها الجميع بصفة عامة، ويمكن ترتيبها بحق كل شخص سواء كان صاحب منصب سياسي أو إداري، أو شخص عادي، حيث تنصب على الضرر المتحقق من الفعل وتعويضه وليس لها علاقة بشخصية الفاعل.

الفرع الثاني

المسؤولية الجزائية لحكومة تصريف الأعمال عن قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا

اختلف الفقهاء بشأن بيان مفهوم المسؤولية الجزائية، حيث لم يتفق الجميع على تعريف واحد لهذا النوع من المسؤولية، وأن كان محل الخلاف هو شكلي إلى حد ما إذ أن الجوهر يبقى نفسه، فمنهم من عرفها بأنها: (التزام بتحمل النتائج القانونية المترتبة على توافر أركان الجريمة وموضوع هذا الالتزام هو العقوبة أو التدبير الاحترازي الذي ينزله القانون بالمسؤول عن الجريمة)⁽⁴⁾. وهناك من عرفها بأنها: (صلاحية الشخص لتحمل الجزاء الجنائي المقرر للجريمة التي ارتكبها)⁽⁵⁾. ولكي يكون الشخص

(1) د. مصطفى فهمي أبو زيد، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2004، ص 656.

(2) المادة (63) من القانون المدني المصري.

(3) المواد (122-124) من قانون الموجبات والعقود اللبناني لسنة 1932.

(4) د. جمال إبراهيم الحيدري، احكام المسؤولية الجزائية، مكتبة السنهوري، بغداد، 2010، ص 25.

(5) د. محمد علي سويلم، نظرية دفع المسؤولية الجنائية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2007، ص 76.



الإدارية العليا والرقابة عليها

أهلاً لتحمل المسؤولية الجنائية يجب أن يكون مدركاً لما يقوم به من أفعال ويمتلك أرادة كاملة لارتكابها، وبخلاف الوعي والادراك والارادة لا يمكن ترتيب المسؤولية الجنائية بحقه، وللمسؤولية الجزائية شرطان أساسيان لقيامها وهما:

أولاً- الإدراك: ويعرف بأنه قدرة الانسان على فهم ماهية أفعاله وتقدير نتائجها، أي قدرته على فهم على ما ينطوي عليه فعله من خير أو شر، إذ أن الإنسان يجب أن يدرك ماهية الافعال التي يقوم بها، وما يترتب عنها من آثار⁽¹⁾.

ثانياً- حرية الاختيار: هي قدرة الفاعل على تحديد الوجهة التي تتخذها أرادته، أي قدرته على توجيه أرادته أتجاهاً معيناً وتحديد الطريق الذي يسلكه بفعله⁽²⁾، وأن الضرر الذي يصيب المجتمع من ارتكاب الجريمة من قبل حكومة تصريف الأعمال أو أحد أعضاء أو المكلفين من قبلها يشكل أساس المسؤولية الجنائية، وينتج هذا الضرر من مخالفة القواعد القانونية، وهذه المخالفة يترتب عليها إصدار حكم جنائي بحق المخالف بعقوبة قد تمس شخصه أو ماله أو حريته⁽³⁾، كما أنّ الأفعال الجرمية الصادرة من الحكومة أو أحد أفرادها تخضع لمبدأ قانوني عريق وهو (لا جريمة ولا عقوبة الا بنص).

ومن الجدير بالذكر أنه لا يمكن تقرير المسؤولية الجزائية للحكومة بمجملها، إذ تعتبر الحكومة بهذا الوضع شخصية معنوية عامة مستتثة من المساءلة الجزائية بصورة تضامنية، إذ توجد هناك عدة أسباب ساقها الفقه بررت رفض المسؤولية الجنائية للحكومة وللدولة بصورة عامة وهي:

أولاً- مبدأ سيادة الدولة: الذي يعد أساس لنشأة الدولة ومبرراً لسلطتها كدولة، وأساساً شرعياً لتجسيد مبدأ سيادة الأمة، إذ لا يمكن مؤاخذة الحكومة أو الدولة عن أفعالها.

ثانياً- أن الدولة بشكل عام هي من تملك سلطة العقاب: و من غير المعقول أن تستخدم تلك السلطة وتتولى معاقبة نفسها بنفسها .

(1) رويده سليم عبد الحميد، المسؤولية الجنائية عن جرائم الفساد الإداري و ضمانات حماية المبلغ (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 2016، ص 19.

(2) د. جاسم خريبط خلف، شرح قانون العقوبات (القسم العام)، الطبعة الثالثة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2020، ص 249.

(3) رافد خيون دببسان، المصدر السابق، ص 81.



الإدارية العليا والرقابة عليها

ثالثاً- انعدام جدوى العقاب: إذ أن عقوبة الشخص المعنوي تتصرف بشكل عام إلى الغرامة المالية، وهي بالتأكيد تؤخذ من خزينة الدولة لتعود إليها ثانية هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى لا يمكن حل الشخص المعنوي أو أغلاقه مؤقتاً⁽¹⁾.

فالمسؤولية الجزائية تعني الالتزام بتحمل التبعات القانونية الناتجة عن ارتكاب فعل مجرم قانوناً، أو تعني تحمل النتائج المترتبة عن ارتكاب فعل أو أمتناع عن فعل صادر عن إنسان مسؤول، ويقرر له القانون عقاباً أو تدبيراً احترازياً⁽²⁾، وتحمل الحكومة المسؤولية الجزائية عن أعمالها ولكن بشكل فردي، حيث يتحمل أعضائها نتائج أفعالهم الجرمية التي يرتكبونها، وبالنسبة لأعضاء الحكومة من رئيس الوزراء إلى الوزراء، فقد يرتكب أحدهم مع الأفراد أفعال غير قانونية مجرمة، إذ يحاسب مرتكب الجريمة التي ارتكبها خارج نطاق وظيفته وليس لها علاقة بأي شكل من الأشكال بهذه الوظيفة شأنه شأن أي فرد عادي أمام القضاء العادي، أما الجرائم التي لها علاقة بالوظيفة فيقتضي أن يكون مرتكبها شاغلاً للصفة الوزارية أو أحد أعضاء الحكومة وقت ارتكاب الجريمة، وهناك من يرى ضرورة إخضاعها لنظام جنائي خاص ومحاكمة المتهمين من قبل قضاة مختصين، وذلك لخصوصية هذه الجرائم، ومدى تأثير الأوضاع السياسية على مرتكبيها⁽³⁾.

ونحن بدورنا نؤيد هذا الرأي وذلك لأن هذه الجرائم المرتكبة من قبل أعضاء الحكومة سواء كانت حكومة عادية أم حكومة تصريف أعمال لها طابع سياسي يختلف عن الجرائم العادية، وهذا ما يؤدي إلى الأضرار بالمصلحة العامة، إذ لا يجوز المساواة بين فرد أضر بفرد آخر وتمت معاقبته، وشخص ذو منصب سياسي ومحل ثقة الشعب قد ارتكب جريمة أضر بها مجتمع أو مجموعة كبيرة من الأفراد، ومعاقبته بنفس عقوبة الفرد الواحد فهذا خلاف لمبدأ المساواة بين الأفراد .

وعملاً بالقاعدة الدستورية القائلة بمبدأ المساواة بين الأفراد كافة أمام القانون، فقد أخضعت الدول بمختلف أنظمتها السياسية أعضاء الحكومة لمساءلة القانون عند ارتكاب فعلاً يستوجب المساءلة القانونية، إذ منح الدستور الفرنسي لعام 1958 صلاحية محاكمة أعضاء الحكومة للمحكمة القضائية العليا عند

(1) رنا إبراهيم سلمان العطور، المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة دمشق، مجلد 22، عدد 2، 2006، ص 354.

(2) د. اكرم نشأت إبراهيم، القواعد العامة في قانون العقوبات المقارن، الدار الجامعية، بيروت، 1998، ص 47.

(3) محمد سالم كريم المقاصيص، المصدر السابق، ص 161.



الإدارية العليا والرقابة عليها

ارتكاب جريمة جنائية أو جنحة، بعد توجيه الاتهام لهم على أفعالهم من قبل الجمعية الوطنية، وتتم أحوالهم إلى المحكمة القضائية العليا بعد التصويت بالأغلبية المطلقة من قبل مجلسي الجمعية الوطنية على قرار أحوالهم⁽¹⁾. ويلاحظ أن الدستور الفرنسي نظم أحكام المسؤولية الجنائية لحكومة تصريف الأعمال في حالة ارتكاب جنائية أو جنحة كما وصفها الدستور، لذلك فإن النص جاء بحكم مطلق ولم يفرق بين الحكومة العادية والحكومة المؤقتة وكما هو معروف أن النص المطلق يجري على إطلاقه.

أما في مصر فقد نص الدستور على خضوع رئيس مجلس الوزراء وأعضاء الحكومة للقواعد العامة المنظمة لإجراءات التحقيق والمحاكمة، في حال ارتكابهم لجرائم في أثناء ممارسة مهام وظائفهم أو بسببها، ولا يحول تركهم لمناصبهم دون إقامة الدعوى عليهم أو الاستمرار فيها⁽²⁾.

أما في لبنان فقد نصت المادة (71) من الدستور على أن: (يحاكم رئيس مجلس الوزراء والوزير المتهم أمام المجلس الأعلى)، وتتم محاكمة الرؤساء والوزراء بواسطة المجلس الأعلى الذي يتألف من سبعة نواب ينتخبهم مجلس النواب، وثمانية من أعلى القضاة اللبنانيين رتبة، حسب درجات التسلسل القضائي أو باعتبار الأقدمية إذا تساوت درجاتهم، ويجتمعون تحت رئاسة أرفع هؤلاء القضاة رتبة، وتصدر قرارات التجريم من المجلس الأعلى بغالبية عشر أصوات، وتحدد أصول المحاكمات لديه بموجب قانون خاص⁽³⁾. ولمجلس النواب حق اتهام مجلس الوزراء واستناداً إلى المادة (70) التي نصت على أن: (لمجلس النواب أن يتهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بارتكابهم الخيانة العظمى أو بأخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم ولا يجوز أن يصدر قرار الاتهام إلا بغالبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس، ويحدد قانون خاص شروط مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء الحقوقية)⁽⁴⁾. ويلاحظ أن صلاحية مجلس النواب الممنوحة له بموجب هذا النص هي صلاحية جوازية، لا تحجب حق القضاء العدلي في محاكمة الحكومة، في حال لم يستعمل مجلس النواب سلطة الاتهام الممنوحة له قبل تحرك النيابة العامة المختصة

(1) المادة (68) من دستور فرنسا لعام 1958.

(2) المادة (173) من دستور مصر لعام 2014.

(3) المادة (80) من دستور لبنان لعام 1926 المعدل.

(4) المادة (70) من دستور لبنان لعام 1926 المعدل.



الإدارية العليا والرقابة عليها

الدعوى ضدهم أمام القضاء العادي، وفي حالة لم تتحرك النيابة العامة في تقديم الشكوى على الحكومة أحد أعضائها، هنا يحق لكل متضرر أن يتقدم بالشكوى ضد أي فرد على الحكومة يراه مسؤولاً جزائياً⁽¹⁾.

أمّا بالنسبة للدستور العراقي نلاحظ أنه لم يتبن منهج الانظمة المقارنة في وضع نظام خاص لتوجيه الاتهام للوزارة وأعضائها، وتقرير مسؤوليتهم الجنائية، لكنه حدد الجهة المختصة بالفصل في الاتهامات الموجهة للحكومة وجعلها من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا، حسب نص المادة (93/سادسا) من الدستور، كما أنها تختص بالفصل بالاتهامات الموجهة لرئيس مجلس الوزراء، أو الوزراء وكذلك الاتهامات الموجهة إلى نواب الرئيس، ومن هم بدرجة وزير ورؤساء الهيئات المستقلة، وأن لم ينص الدستور على ذلك إلا أنهم لا يقلون عن الوزير درجة في السلم الإداري للدولة، ولكن يلاحظ أن المشرع العراقي لم يبين الآثار القانونية المترتبة على اتهام الحكومة أو أحد أعضائها سواء كانت عادية أم حكومة تصريف أعمال، فهل تستمر بعملها لحين الفصل في صحة الاتهامات الموجهة إليها، أم يقال الوزير أم يتم توقيفه عن العمل؟

ومن جانبنا ندعو المشرع العراقي لتحديد هذا الأثر المترتب على الاتهامات الموجهة للحكومة أو لأحد أعضائها، وذلك لحماية المصالح العامة، وحفظ هيبة الدولة، والنص على تشكيل محكمة مختصة لمحاكمتهم والافتداء بمنهج الدول المقارنة التي تمتلك نظام سياسي وقضائي متطور. أما بالنسبة للمكلفين من قبل حكومة تصريف الأعمال لشغل المناصب الإدارية العليا، إذ قد يرتكب أحدهم في أثناء مدة التكليف جرائم لها علاقة بالوظيفة المكلفين بها، أو بسبب هذه الوظيفة، وفي هذه الحالة يجب قطع علاقتهم بالوظيفة وانتهاء تكليفهم، بشروط عدة وهي:

1- أن تكون الجريمة التي يرتكبها المكلف بشغل أحد المناصب الإدارية العليا جنائية أو جنحة، فالجنائية هي: (الجريمة التي يعاقب عليها القانون بعقوبة الاعدام أو السجن المؤبد أو السجن من 10-15 سنة)⁽²⁾. أما الجنحة فهي (الجريمة التي يعاقب عليها القانون بعقوبة الحبس الشديد أو الحبس البسيط من ثلاثة أشهر إلى خمس سنوات والغرامة)⁽³⁾.

(1) المادة (363 ف3) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (328) لسنة 2001 المعدل.

(2) المادة (25) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969.

(3) المادة (26) من قانون العقوبات العراقي .



الإدارية العليا والرقابة عليها

- 2- يجب ان يصدر حكماً نهائياً على المكلف بشغل إحدى هذه المناصب بارتكاب جنائية أو جنحة، أي أن الحكم القضائي قد أصبح غير قابل للطعن بتاتاً، باستفاد كافة طرق الطعن القانونية.
- 3- إلا تكون الجريمة مشمولة بوقف التنفيذ أو العفو الخاص أو العفو العام، لأن ذلك يؤدي إلى هدر الحقوق، والاضرار بالمصلحة العامة وذلك لما يترتب على العفو من سقوط العقوبات التبعية والتكميلية أو العقوبة الاصلية بالأساس⁽¹⁾.

وهناك مجموعة من الجرائم التي قد يرتكبها المكلفين بشغل المناصب الإدارية العليا، وذلك عن طريق استغلالهم لسلطة المنصب الذي يشغلونه ومن هذه الجرائم هي الرشوة التي يحصل عليها هؤلاء من بعض الافراد بغية تحقيق مصالحهم، إذ تعتبر الرشوة من أخطر الجرائم على المصلحة العامة، فالدولة عندما تعهد لبعض الاشخاص تولي المناصب الإدارية العليا فهي تفترض فيهم الثقة في تحقيق الصالح العام⁽²⁾، ونرى أن الرشوة التي يحصل عليها أصحاب هذه المناصب أو التي يدفعونها مختلفة كلياً عن الرشوة التي يحصل عليها الموظف العادي، إذ أن المبالغ التي يحصل عليها من الرشوة هي طائلة وذلك لأنها ناتجة عن عقد صفقات كبيرة مع شركات محلية أو دولية، ولذلك ندعو المشرع العراقي إلى تشديد عقوبة الرشوة التي تفرض بحق هذه الفئة من أجل زجرهم وردع كل من تسول له نفسه بتقليدهم، ومن الجرائم التي ترتكب من قبلهم هي أيضاً جرائم التزوير وهذه الجرائم تتجاوز حدود جريمة التزوير العادية، و تتمثل بتنظيم العقود المخالفة للقانون وقد تكون خارج صلاحيتهم القانونية، أو تجاوز حدود الاعتمادات المالية المقررة لهم، وجرائم اختلاس الاموال العامة بعدة طرق مثل الحصول على قروض من المصارف الحكومية بفوائد منخفضة جداً⁽³⁾، وهناك عدة طرق يتم استغلال هذه المناصب لتحقيق منافع شخصية مثل تنظيم العقود الوهمية، أو تعيين موظفين وهميين والاموال العائدة من هذه الأعمال تذهب لجيوبهم الخاصة.

(1) قيس طه ياسين سعيد، المركز القانوني للمكلف بخدمة عامة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تكريت، 2022، ص119.

(2) سعد صالح شكطي، بهاء الدين عطية عبد الكريم، الاختصاص في جريمة الرشوة، مجلة الرافدين للحقوق، جامعة الموصل، مجلد 10، عدد 37، 2008، ص189.

(3) يحيى حمود حسن البو علي، الفساد الاقتصادي لأصحاب المناصب الإدارية العليا واثرها على الاقتصاد العراقي، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة الكوفة، مجلد 14، عدد 3، ص926.



الإدارية العليا والرقابة عليها

وفي هذا النطاق نرى أن الدور الكبير يقع على الحكومة التي كلفتهم في مراقبة ومحاسبة شاغلي المناصب الإدارية العليا، والوقوف على طبيعة أعمالهم، وتحديدتها في حدود تمشية الأمور اليومية وعدم القيام بأعمال وتصرفات ينتج عنها آثار سياسية و اقتصادية تفوق صلاحياتهم وبالتالي تثار مسؤوليتهم الجزائية بسبب تجاوز حدود سلطاتهم القانونية المقررة.

المبحث الثاني

الرقابة على قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل حكومة

تصريف الأعمال

إنّ حكومة تصريف الأعمال عندما تقوم بإصدار قرار بتكليف أحد الأشخاص لشغل المناصب الإدارية العليا، فإنها يجب أن تبتغي تحقيق المصلحة العامة وعدم توقف المرافق العامة عن تقديم خدماتها الضرورية للجمهور، فإذا ما حادت الحكومة عن هذه الغاية و ابتغت تحقيق مصالح خاصة عن طريق قرار التكليف، فبذلك تكون خالفت ما أقسمت به من يمين، و لأن حكومة تصريف الأعمال هي ذات صلاحيات محدودة فعليها مراعاة هذه الحدود التي رسمها الدستور، وعدم الخروج على القواعد الدستورية، مما يتطلب من البرلمان الرقابة عليها عن طريق استعمال الوسائل الدستورية لضمان وجود رقابة برلمانية على تصرفات هذه الحكومة لكي لا تكون بمعزل عن هذه الرقابة بحجة كونها حكومة تصريف أمور يومية لا تحتاج للمراقبة البرلمانية، بالإضافة إلى مراقبة القضاء العادي والقضاء الإداري ورقابة الهيئات المستقلة، وذلك للحفاظ على المصالح العامة، وجعل قرارات هذه الحكومة متوافقة مع الاغراض التي تشكلت من أجلها. وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المبحث، حيث نوضح في المطلب الأول الرقابة السياسية على قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل حكومة تصريف الأعمال، أما المطلب الثاني فنخصه لدراسة الرقابة القضائية ورقابة الهيئات المستقلة على قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل هذه الحكومة.



الإدارية العليا والرقابة عليها

المطلب الأول

الرقابة السياسية على قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل حكومة

تصريف الأعمال

إن الرقابة السياسية تعد تقيماً لعمل الحكومة سواء كانت حكومة عادية أم حكومة تصريف أعمال، لذلك شرعت الدساتير لتنظيم وسائل هذه الرقابة بنصوص واضحة من أجل منحها الحجية الدستورية المطلقة لاستخدامها من قبل البرلمان وفق سياقات محددة. وهذه الرقابة تكون على نوعين الرقابة البرلمانية ورقابة الرأي العام، وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المطلب، حيث نتناول في الفرع الأول الرقابة البرلمانية على قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل حكومة تصريف الأعمال، أما الفرع الثاني فننتاول فيه رقابة الرأي العام .

الفرع الأول

الرقابة البرلمانية على قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل حكومة تصريف الأعمال

إن النظام البرلماني هو نوع من أنواع الانظمة النيابية القائمة على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، والمسؤولية السياسية للوزارة هي حجر الزاوية في هذا النظام، تمثل رئيس الدولة لدى البرلمان، وتمثل البرلمان لدى رئيس الدولة، ويجب عليها الاستقالة في حالة فقدان ثقة البرلمان، ما لم يقر رئيس الدولة على حله، وفي هذه الحالة تكون الانتخابات هي الفيصل في تحديد الموقف، وبذلك يعرف النظام البرلماني بأنه: (النظام الذي يعين فيه رئيس الدولة و وزراء يكونون مجلساً مسؤولاً بالتضامن من الناحية السياسية أمام البرلمان)⁽¹⁾، وللرقابة البرلمانية عدة وسائل على قرارات حكومة تصريف الأعمال وهي:

1-السؤال: هو استيضاح عن أمر من أمور الدولة يتمكن من خلاله أحد أعضاء البرلمان الطلب من الوزارة ككل، أو من الوزراء توضيحاً بشأن موضوع معين يتعلق بتصرفات الدوائر المرتبطة بوزاراتهم، أو المسؤولية عنها، كما يمكن أن يتعلق السؤال بالموقف الذي تتخذه الوزارة بشأن موضوع سياسي معين⁽²⁾، ولقد نص دستور فرنسا لعام 1958 على حق أعضاء البرلمان بمجلسيه (النواب والشيوخ) على توجيه

(1) د. السيد صبري، حكومة الوزارة (بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في انكلترا)، المطبعة العالمية، مصر 1953، ص 37.

(2) علي كاظم الرفيعي، المصدر السابق، ص 48.



الإدارية العليا والرقابة عليها

الاسئلة إلى الوزراء، إذ تخصص جلسة واحدة في الاسبوع لهذا الأمر⁽¹⁾. أما في مصر فقد منح الدستور حق البرلمان في توجيه الاسئلة إلى أعضاء الحكومة في أي أمر يدخل ضمن اختصاصها⁽²⁾، ويجب عليها الاجابة في دور الانعقاد ذاته ويجوز للعضو سحب سؤاله⁽³⁾. أما في لبنان فلم يتطرق الدستور إلى حق السؤال، لكن النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني⁽⁴⁾ أشار إلى حق النائب في توجيه الاسئلة الشفوية والخطية للحكومة بمجموعها أو لأحد أفرادها⁽⁵⁾.

أما بالنسبة للدستور العراقي فقد نصت المادة (61) على أن: (لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء و الوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الاجابة عن أسئلة الاعضاء، وللسائل وحده حق التعقيب على الاجابة)، وإذا لم يقتنع السائل بأجوبة الوزير أو الوزراء يحق له تحويله إلى استجواب، ويعد السؤال بهذه الكيفية وسيلة رقابية فعالة وجيدة من قبل البرلمان على أعمال الحكومة، ولكن على الرغم من خطورة هذه الوسيلة إلا أنها تتسم ببساطة إجراءاتها، كما أنه يحق لمقدم السؤال التنازل عنه وينتهي الأمر عند هذا الحد⁽⁶⁾.

والسؤال الذي يطرح في هذا الصدد هو هل يستطيع البرلمان أن يوجه السؤال إلى حكومة تصريف الأعمال عن قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا؟

وفي محور الإجابة هناك من يرى أنه لا يوجد مانع دستوري من توجيه السؤال إلى حكومة تصريف الأعمال أو الوزير منفرداً، ويكون هذا الاجراء فعالاً في حال كانت الاسئلة تحريرية، بخلاف الاسئلة الشفوية التي تكاد تكون فعاليتها منعدمة في حالة أمتناع الحكومة المستقلة عن حضور جلسات البرلمان⁽⁷⁾، وبما أنه لا يوجد مانع دستوري من توجيه الاسئلة البرلمانية إلى حكومة تصريف الأعمال،

(1) المادة (48) من دستور فرنسا لعام 1958 وحدد النظام الداخلي للجمعية الوطنية في المادة (134) ظهر يوم الجمعة من كل اسبوع موعداً لطرح الاسئلة على الحكومة وتنتشر الاسئلة التحريرية في الجريدة الرسمية .

(2) خليل عبد المنعم مرعي، المصدر السابق، ص 126.

(3) المادة (129) من دستور مصر لسنة 2014.

(4) المادة (124, 130) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني .

(5) حلمي عبد المعطي، المصدر السابق، ص 41.

(6) حسن تركي عمر، الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، المجلد 5، العدد 1، 2016، ص 72.

(7) د. عادل الطبطبائي، المصدر السابق، ص 155.



الإدارية العليا والرقابة عليها

فهذا يعني جواز توجيه الاسئلة لهذه الحكومة عن قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا، إذا كانت تؤدي إلى مخالفة دستورية أو قانونية، وتؤدي إلى أضرار بالمرفق العام والاموال العامة. ومن جانبنا نرى أن هذه الوسيلة تكون فعالة نوعا ما في تحسين نوعية الأعمال الصادرة من هذه الحكومة وذلك لأن وجود سلطة رقابية على هذه الحكومة قد يحد من تجاوزها حدود صلاحياتها.

2- الاستجواب: ويعني به مطالبة السلطة التنفيذية ببيان أسباب تصرفها في أمر أو الغاية منه⁽¹⁾، والاستجواب هو وسيلة رقابية على أعمال الحكومة، ويفتح باب المناقشة في موضوع لمن يريد من أعضاء البرلمان، فهو ليس مجرد علاقة بين طرفيه كغيره من وسائل الرقابة الأخرى مثل السؤال، و إنما يتعدى هذا الحد إلى مناقشات واسعة في المجلس ترتب آثار خطيرة قد تنتهي إلى سحب الثقة من الحكومة أو أحد أعضائها، وأما أن تؤدي إلى تأكيد الثقة فيها وتدعيم مركزها⁽²⁾، ففي فرنسا أهمل مشرع دستور 1958 هذه الوسيلة وذلك بسبب كثرة استخدامها مؤدية إلى سقوط الحكومات بصورة متتالية، مما الجأ الجمعية الوطنية إلى التشديد في توظيفه، الأمر الذي أدى إلى انحساره إلى أن أهمل تماماً فيما بعد⁽³⁾، وهناك إجراء شبيهه بالاستجواب يسمى بـ(اقتراح توجيه اللوم) فتحرك الجمعية الوطنية مسؤولية الحكومة بالاقتراح على لومها⁽⁴⁾. أما في مصر فقد منح الدستور لكل عضو في مجلس النواب سلطة استجواب أحد أعضاء الحكومة لمحاسبتهم عن الأمور التي تدخل ضمن اختصاصاتهم⁽⁵⁾. أما في لبنان فقد أجاز النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لكل عضو من أعضاء المجلس حق استجواب الوزير أو الوزارة بأكملها فيما يخص الأمور التي تعتبر من ضمن اختصاصاتهم وصلاحياتهم⁽⁶⁾.

(1) نعمان عطاالله الهيتي، الرقابة على اعمال الحكومة (دراسة دستورية مقارنة)، دار مؤسسة رسلان للطباعة، سوريا، دمشق، 2016، ص105.

(2) د.جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص6.

(3) ذبيح مليود، رقابة البرلمان على الحكومة بألية الاستجواب (مقاربة تحليلية)، مجلة دراسات قانونية، الجزائر، عدد14، 2012، ص83.

(4) رافع خضير شبر، كريم لفته مشاري، المصدر السابق، ص18.

(5) المادة (130) من دستور مصر لسنة 2014.

(6) رسل باسم كريم، دور المشرع في مراحل الموازنة العامة للدولة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية، لبنان، 2022، ص168.



الإدارية العليا والرقابة عليها

ويلاحظ أن الدستور اللبناني قد جعل الاستجواب حلقة مكملة للسؤال النيابي وممهدة لطرح الثقة، فلا يجوز توجيه الاستجواب للحكومة إلا بعد توجيه السؤال لها أو لأحد أعضائها⁽¹⁾. أما في العراق فقد منح الدستور لعضو مجلس النواب بموافقة خمسة وعشرين عضواً حق توجيه استجواب أحد أعضاء الحكومة لمحاسبته عن الشؤون التي تدخل في اختصاصهم⁽²⁾، ولا تجري مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام على تقديمه. ويطرح تساؤل مفاده مدى إمكانية استجواب حكومة تصريف الأعمال على الرغم من كونها حكومة مستقلة؟

يرى بعض الفقهاء أنه لا يوجد مانع من استجواب حكومة تصريف الأعمال حيث حدث ذلك بالفعل في فرنسا، إذ تم استجواب وزير الحربية في حكومة تصريف الأعمال آنذاك⁽³⁾، ولكن هناك من يرى أن الاستجواب عديم الفائدة في هذه المرحلة كون الهدف منه هو سحب الثقة من الحكومة أو أحد وزرائها، وما دامت هذه النتيجة متحققة سلفاً فلا يوجد أي جدوى منه⁽⁴⁾.

ونحن بدورنا نؤيد ما ذهب إليه الرأي الأخير إذ لا توجد أية فائدة عملية من استجواب حكومة مستقلة، ما دام الأثر المترتب على الاستجواب في نهاية المطاف هو سحب الثقة منها، وأن كانت هذه الوسيلة غير ممنوعة دستورياً أو قانونياً، إلا أنها لا يمكن استعمالها في الوقت الراهن، وهذا ما يحدث بالفعل في العراق والدول المقارنة وبالتالي لا يمكن مساءلة هذه الحكومة عن قرارات تكليف أشغال المناصب الإدارية العليا بشكل أو بآخر بطريقة الاستجواب.

3- التحقيق البرلماني: يعرف بأنه طريقة من طرق التحري التي تنظمها السلطة التشريعية من أجل الرقابة على الحكومة، أو هي تلك اللجنة التي يشكلها المجلس التشريعي من أجل لقاء الضوء على بعض الحقائق، بهدف إجراء تحقيق بخصوص معضلة أو قضية أو فضيحة معينة، وبعد أن تنتهي أعمالها وتضع تقريرها متضمناً توصياتها لا يبقى لها وجود⁽⁵⁾. وأن هذه اللجنة المشكلة تتولى سلطة التحقيق في

(1) د. حنان محمد القيسي، رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة (دراسة في الاستجواب البرلماني)، مجلة الحقوق، جامعة النهدين، مجلد 3، عدد 10، 2010، ص 39.

(2) المادة (16/سابعاً-ج) من دستور العراق لسنة 2005.

(3) عادل الطبطبائي، المصدر السابق، ص 157.

(4) سلام رعد حسن، المصدر السابق، ص 80.

(5) حسن مصطفى البحري، المصدر السابق، ص 176.



الإدارية العليا والرقابة عليها

قضية معينة تتعلق في الأمور الاقتصادية أو العسكرية، أو الإدارية، وبعد أن تقوم هذه اللجنة بالإجراءات اللازمة والاطلاع على الكشوفات والسجلات واستدعاء الشهود تصدر توصياتها بعرض الأمر على الجهة المختصة، أو الإيعاز لمجلس النواب لاتخاذ اللازم⁽¹⁾. ونص الدستور الفرنسي على تشكيل اللجان للتحقيق في بعض القضايا المهمة⁽²⁾، وكذلك النظام الداخلي للجمعية الوطنية أشار إلى حق تشكيل هذه اللجان المؤقتة، وعلى الرغم من ذلك يلاحظ أن التحقيق البرلماني في فرنسا يتسم بالضعف وذلك بسبب تحكم الوزارة بتشكيل هذه اللجان⁽³⁾، وبالتالي تكون مسألة التحقيق صعبة جداً.

وكذلك الأمر بالنسبة للدستور المصري الذي منح مجلس الشعب صلاحية تشكيل لجنة خاصة أو تكليف إحدى اللجان النوعية بتقصي الحقائق بشأن موضوع ذات أهمية بالغة⁽⁴⁾.

أما بالنسبة للدستور اللبناني لم يورد نصاً خاصاً في تشكيل لجان التحقيق البرلماني و إنما تم النص عليها في الفصل الثالث من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 1994.

كذلك الدستور العراقي لم يورد نصاً يتعلق بتشكيل هذه اللجان، ولكن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في المادة (77) نص على أن: (اللجنة وبموافقة أغلبية أعضائها دعوة أي وزير أو من هو بدرجته للاستيضاح مع أعلام رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، وعلى المسؤول المدعو حضور اجتماع اللجنة خلال سبعة أيام من تاريخ تسلمه الدعوة) وكذلك نص النظام الداخلي على حق اللجنة في استدعاء شاغلي المناصب الإدارية العليا للاستيضاح وطلب المعلومات منهم بشأن موضوع معين يتعلق بهم أو بأعمالهم⁽⁵⁾.

ويرى الباحث أنه وأسوة بالوسائل السابقة فلا يوجد ما يمنع من تشكيل اللجان الخاصة بالتحري عن بعض الأعمال والتصرفات التي تقوم بها حكومة تصريف الأعمال أو أحد أفرادها، وبالتالي يمكن التحقيق والتحري عن بعض القضايا الخاصة بالتكليف لشغل المناصب الإدارية العليا إذا كانت تسببت

(1) صادق محمد علي، حسين جبار عبد، الرقابة على أداء السلطة التنفيذية (دراسة في ضوء المادة 16 الفقرة ثانياً لدستور العراق 2005) مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العدد 2، 2019، ص 501.

(2) المادة (51) من دستور فرنسا لعام 1958.

(3) علياء شندي حبيب السيمري، المصدر السابق، ص 133.

(4) المادة (125) من دستور مصر لعام 2014.

(5) المادة (77) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2007.



الإدارية العليا والرقابة عليها

بتبعات مالية وقانونية خارجة عن صلاحيات هذه الحكومة وتؤدي إلى عواقب وخيمة، ونرى أن هذه الوسيلة من أفضل وسائل الرقابة البرلمانية وذلك لسهولة تشكيل هذه اللجان لتدقيق تصرفات هذه الحكومة، ومتابعة ما يصدر عنها من قرارات. وبشكل عام في الانظمة البرلمانية نجد أن الحكومة تستمد شرعيتها من الثقة التي تحوزها من البرلمان، وفي حال نزع الثقة أو استقالة الحكومة، فأنها تبعاً لذلك تفقد شرعيتها وتصبح خارج الرقابة البرلمانية، لأن هذه الرقابة تكون مجردة من سلطة العقاب، إذ لا يمكن تصور أسقاط حكومة مستقلة، ألا أنه يبقى من حق البرلمان ممارسة هذه الرقابة في حالة ارتكاب جريمة الخيانة العظمى أو الحنث باليمين الدستورية، وفي بعض الدساتير تثار مسؤوليتهم عند الاخلال بالواجبات المترتبة عليهم، مثل الدستور اللبناني⁽¹⁾.

الفرع الثاني

رقابة الرأي العام على قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل حكومة تصريف الأعمال

لا يوجد تعريف معين محط اتفاق الباحثين بشأن مدلول الرأي العام فقد عرفه الفقيه مینار بأنه: (مجموعة الاجتهادات التي تتكون من قبل مجموعة كبيرة من الافراد بشأن مسألة هامة، وفي فترة محددة تحت تأثير الدعاية)⁽²⁾، وهناك من عرفه بأنه: (مجموعة الآراء التي تسود مجتمع معين في وقت ما بخصوص موضوعات معينة تتعلق بمصالحهم العامة والخاصة)⁽³⁾، ويشترك في تكوين الرأي العام الهيئات والتنظيمات الشعبية والنقابية والحزبية، وذلك من خلال طرح أفكارها وميولها بمختلف الوسائل، و تؤدي الصحافة والوسائل السمعية والمرئية دوراً كبيراً في نشر وتعبئة الرأي العام، وتوجيهه من خلالها⁽⁴⁾. والرأي العام هو موقف يتخذه الشعب أو الغالبية العظمى منه بشأن مسألة معينة ويكون له رأي خاص بشأنها ناتج عن تحليله لتلك المسألة وتصوراتها عنها، ويعد الرأي العام إحدى الضمانات المهمة في مجال حماية الحقوق المدنية والسياسية، فالسلطة التشريعية تأخذ بنظر الاعتبار ما يطرحه الرأي العام من أفكار

(1) المادة (70) من دستور لبنان لسنة 1926 المعدل.

(2) احمد بدر، الرأي العام (طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة)، دار غريب للطباعة، القاهرة، 1977، ص41.

(3) د.سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على اعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، ص182.

(4) سيدا شيخ زرار، صور الرقابة على المال العام ونظم حمايته (في الفقه الاسلامي والقانون الوضعي) (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2016، ص96.



الإدارية العليا والرقابة عليها

ومقترحات بشأن مسألة معينة، وللرأي العام عدة عوامل يمكن أن تؤثر في تكوينه وتوجيهه ومن هذه العوامل :

أولاً: وسائل الاعلام: إن الاعلام هو رسالة فكرية ذات مضامين مختلفة وأهداف متعددة تبعاً لتلك المضامين، وهي تستهدف مخاطبة الإنسان عبر وسائل اتصال متنوعة، وتتكون العملية الاعلامية من ثلاثة عناصر وهي المرسل والمتلقي ووسيلة النقل، وهذه العناصر تتآلف بينها لتشكل الرسالة الاعلامية⁽¹⁾ بأنواعها السمعية والمرئية والصحافة التي لها التأثير الأكبر على الرأي العام، وذلك من خلال مراقبة عمل البرلمان والحكومة أيضاً، فهي تقوم بعرض ونشر الجلسات البرلمانية، والاجتماعات وغيرها مما يؤدي إلى تعريف الأفراد بماهية عمل هذه السلطات والاطلاع عليه وتكوين آراء بشأنه بالتأييد أو الرفض، أو الضغط على هذه السلطة لإلغاء القوانين والنصوص المخالفة للحقوق والحريات⁽²⁾. ونلاحظ أن رقابة الرأي العام تتمثل بالأعم الاغلب بوسائل الاعلام بمختلف أنواعها، وخاصة بعد التطور التكنولوجي وظهور شبكة الانترنت التي وسعت القاعدة الاعلامية في المجتمع، وأصبح لها دور كبير في توجيه الرأي العام

ثانياً: الاحزاب السياسية: ولها دور كبير في تكوين الرأي العام إذ يتولى الحزب توجيه صاحب الرأي وتوعيته بحقيقة الأمور التي يطلع عليها الحزب أو تكون من ضمن مهامه. إذ أن الاحزاب السياسية تؤدي دوراً مهماً في التأثير على الرأي العام إذ تعد هذه الاحزاب بمثابة حلقة وصل بين الافراد والسلطة المنتخبة من قبلهم، كما أن تعدد الاحزاب يؤدي إلى تكوين جهة معارضة تراقب عمل الحكومة وتكفل احترامها للحقوق والحريات، وفي مقابل ذلك هناك شائعات تكون أساساً في تكوين الرأي العام لدى الشعب، إذ غالباً ما تدور هذه الشائعات عن الاحزاب السياسية وتعتمد أسلوب التضخيم والتشكيك في عمل هذه الاحزاب، وخاصة فيما يتعلق برموز الدولة، مثل الاعفاء المفاجئ أو التغيير في بعض شاغلي المناصب الإدارية العليا، فضلاً عن الشائعات التي تتعلق بدمهم المالية واستغلال نفوذهم أثناء الازمات والاضطرابات، إذ يكون لها دور في تكوين رأي المجتمع عن هذه الفئة، وبالتالي تبدأ عملية تقييم أعمالهم

(4) هاني الرضا، رامي عمار، الرأي العام والاعلام والدعاية، الطبعة الثانية، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر

والتوزيع، بيروت، 2013، ص93.

(2) مروج هادي الجزائري، الحقوق المدنية والسياسية وموقف الدساتير العراقية منها، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2004، ص60.



الإدارية العليا والرقابة عليها

السياسية والإدارية ومدى ملائمتهم لمناصبهم، ومدى تأثير هذه الآراء على قرارات السلطة المختصة بالتكليف في اختيار أشخاص مؤهلين لهذه المناصب ومحل احترام وثقة الدولة والشعب⁽¹⁾، ويمكن أن تمارس هذه الأحزاب الرقابة على قرارات التكليف الخاصة بشغل المناصب الإدارية العليا الصادرة من حكومة تصريف الأعمال، وتؤلب الرأي العام والسلطة التشريعية عليها إذا كانت مخالفة للدستور والقانون، وتؤدي إلى أضرار أو تبعات مالية وقانونية.

ثالثاً: جماعات الضغط: وفي مقابل هذه الأحزاب توجد جماعات الضغط السياسي والتي غالباً ما تظهر بشكل تنظييمات نقابية تسعى نحو تحقيق أهداف معينة ومصالح خاصة بها وليس غرضها الوصول إلى الحكم، ويكون لهذه التنظيمات دور مهم في تكوين الرأي العام في المجتمع، والتأثير على غالبية من خلال ما تنتشره من أفكار ومواقف عن قضية معينة⁽²⁾، وتتمثل هذه الجماعات في العراق بالمرجعيات الدينية، وشيوخ العشائر والحركات الشعبية، والمراكز الثقافية.

ونلاحظ أن رقابة هذه الجهات فيما يخص القرارات المتعلقة بالتكليف لشغل هذه المناصب ضعيفة وذلك بسبب قلة الوعي القانوني، وعدم معرفة تأثير هذه المناصب في عملية إدارة أجهزة الدولة.

رابعاً: مؤسسات المجتمع المدني: وهي المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل في ميادينها المختلفة في استقلال عن سلطة الدولة لتحقيق أغراض متعددة⁽³⁾، منها سياسية مثل المشاركة في صنع القرار السياسي، ومنها أغراض نقابية كالدفاع عن المصالح الاقتصادية لأعضاء النقابة، ومنها أغراض ثقافية وأخرى اجتماعية حسب نوع هذه المؤسسة، وتظهر أهمية هذه المؤسسات في تفعيل دور الأفراد في تقرير مصيرهم من خلال ما تقدمه من ندوات تثقيفية تسهم في توعية الأفراد بما يدور حولهم.

ولتعزيز دور الرقابة السياسية في هذا نقترح تشكيل لجان برلمانية لمتابعة أعمال حكومة تصريف الأعمال، وذلك حتى في حالة حل البرلمان وذلك من أجل الحفاظ على المصلحة العامة وحماية الاموال

(1) خالد كاظم عودة الابراهيمى، منفي جواد كاظم، الرأي العام وضماناته الدستورية، مجلة جامعة ذي قار، مجلد 9، عدد 3، 2014، ص 9.

(2) اسماعيل الغزال، القانون الدستوري (النظم السياسية) الطبعة الثالثة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1987، ص 159.

(1) احمد فكاك احمد، عماد وكاع عجيل، مفهوم مؤسسات المجتمع المدني في الفكر السياسي المعاصر، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 4، عدد 4، 2012، ص 116



الإدارية العليا والرقابة عليها

العامّة، لذلك يجب أن تكون هناك إجراءات أخرى يتخذها البرلمان ازاء الحكومة غير سلاح سحب الثقة مثل الاسراع بتشكيل حكومة جديدة في مدة قصيرة، ومحاسبة الحكومة المستقلة من قبل القضاء .

المطلب الثاني

الرقابة القضائية ورقابة الهيئات المستقلة على قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل

حكومة تصريف الأعمال

إن حكومة تصريف الأعمال هي حكومة منتهية لا تحظى بثقة البرلمان، ولهذا السبب تكون الرقابة البرلمانية ضعيفة على الأغلب، ولذلك يجب تفعيل دور الرقابة القضائية على أعمال حكومة تصريف الأعمال، وخاصة قراراتها الخاصة بتكليف شاغلي المناصب الإدارية العليا، إذ أن الرقابة القضائية تضمن عدم تجاوز هذه الحكومة لصلاحياتها المحددة دستورياً، ولتحقيق ذلك لا بد من تفعيل رقابة القضاء الدستوري والقضاء الإداري، للنظر بصحة القرارات الصادرة من تلك الحكومة وكذلك تفعيل دور الهيئات المستقلة لممارسة دورها الرقابي على أعمال هذه الحكومة. وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المطلب ، حيث نتناول في الفرع الأول الرقابة القضائية على قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل حكومة تصريف الأعمال، ونتناول في الفرع الثاني رقابة الهيئات المستقلة على قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل حكومة تصريف الأعمال

الفرع الأول

الرقابة القضائية على قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل حكومة تصريف

الأعمال

هناك نوعين من الرقابة القضائية التي تمارس على قرارات التكليف الصادرة من حكومة تصريف الأعمال وهي رقابة القضاء الدستوري ورقابة القضاء الإداري :

أولاً- رقابة القضاء الدستوري: يعد الدستور هو الحجر الأساس في بناء الدولة القانونية، وهو الذي يحدد السلطات العامة ويرسم وظائفها، ويضع القيود والحدود الضابطة لنشاطها، ويقرر الحقوق والحريات ويضمن حمايتها بسمو قواعده التي تحتل قمة الهرم القانوني في الدولة وتحتل مقام الصدارة، كما أن القضاء الدستوري له طبيعة خاصة مميزة تجعله صاحب الاختصاص الاصيل في التحكيم بين السلطات



الإدارية العليا والرقابة عليها

وإخضاع جميع تصرفاتها إلى الدستور. ففي فرنسا عهد دستور الجمهورية الخامسة مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة سياسية أطلق عليها أسم (المجلس الدستوري)، إذ يمارس هذا المجلس اختصاصات متعددة ذو طبيعة استشارية⁽¹⁾، وإدارية⁽²⁾، وأخرى ذو طبيعة قضائية، إضافة إلى اختصاصه الرئيس المتعلق بالرقابة على دستورية القوانين، وفي جميع الاحوال لا يجوز الطعن بقرارات المجلس الدستوري إطلاقاً، لتمتعها بحجية ملزمة للسلطات كافة⁽³⁾. أما بالنسبة لأعمال وقرارات الحكومة العادية أو حكومة تصريف الأعمال فلا يختص المجلس الدستوري برقابتها، وهذا يعني أنه لا يقوم بمراقبة قرارات التكليف الصادرة من الحكومة المؤقتة لشغل المناصب الإدارية العليا. أما الدستور المصري فقد منح المحكمة الدستورية العليا سلطة الرقابة على دستورية القوانين، فالمحكمة هي صاحبة الولاية في الفصل في دستورية القوانين واللوائح، وذلك حسب نص المادة (25) من قانون هذه المحكمة⁽⁴⁾، وهي بذلك تمارس رقابتها على قرارات التكليف سواء كانت قرارات إدارية عادية، أو منظمة في قوانين، وتمد رقابتها على هذه القرارات لبحث مدى توفر شرط الضرورة من عدمه إلى جانب مدى دستورية هذه القرارات⁽⁵⁾. أما في لبنان فقد أختص المجلس الدستوري بمهمة الرقابة على دستورية القوانين، ويضمن عدم مخالفة حكومة تصريف الأعمال لحدودها وصلاحياتها الدستورية، وإذا كانت قرارات التكليف المتعلقة بشغل المناصب الإدارية العليا تنطوي على مخالفات دستورية كبيرة يقوم المجلس الدستوري بإلغائها، ويتمتع قراره بحجية الالتزام للسلطات كافة⁽⁶⁾. أما بصفتها كقرارات إدارية عادية فتخضع لرقابة القضاء الإداري.

أما في العراق فتمارس المحكمة الاتحادية العليا سلطة الرقابة على دستورية القوانين والانظمة والقرارات وهذا اختصاص أصيل منحه الدستور لها⁽⁷⁾، وهي بذلك تمارس دوراً رقابياً على أعمال الحكومة

(1) المادة (16) من دستور فرنسا لعام 1958.

(2) المادة (60) من دستور فرنسا لعام 1958.

(3) عادل راشق، الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا، بحث منشور على الموقع الإلكتروني التالي <https://zawabiog.com> تاريخ الزيارة 2023/8/17 الساعة 11:27م.

(4) المادة (25) من قانون المحكمة الدستورية العليا في مصر رقم (48) لسنة 1979.

(5) ابراهيم محمد السيد، الرقابة على الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان (وفقاً لدستور 2014 المصري) مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة مدينة السادات، مصر مجلد6، عدد1، 2020، ص7.

(6) ماريام القاموح، حكومة تصريف الأعمال بين حصريّة الدستور وشمولية الاجتهاد، بحث منشور على الموقع الإلكتروني التالي <https://www.user.edu.lb> تاريخ الزيارة 2023/8/17 الساعة 11:48م.

(7) المادة (93/أولاً، ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.



الإدارية العليا والرقابة عليها

المؤقتة والبحث في دستورية ما يصدر عنها من لوائح وتعليمات وإخضاعها لرقابتها، وللقضاء الدستوري ولاية الرقابة على أعمال الحكومة سواء كانت حكومة عادية أم استثنائية مؤقتة وذلك بموجب الاختصاصات المخولة له بموجب الدستور، وصدر قرار المحكمة الاتحادية في هذا الصدد بقولها (.....) لذا فإن اختيار القيادات الإدارية (رؤساء الجامعات وعمداء الكليات) يجب أن يستند على أسس صحيحة وبالذات تقييم الوزارة لهم إذ أن النتائج الايجابية لعمل رؤساء الجامعات أو عمداء الكليات في مسيرتهم العلمية والإدارية والتربوية يجب أن تنتج آثارها الايجابية في ذلك بما يؤدي إلى تطوير الواقع التعليمي.... وعليه فإن سحب التوصية بتعيين المدعي رئيساً للجامعة العراقية لم يستند إلى المبررات المشروعة والأسس الصحيحة التي تتطلبها إدارة الجامعة المذكورة لذا قررت المحكمة عدم صحة قرار مجلس الوزراء (...)، وتضمن هذا القرار طعن بقرار مجلس الوزراء المرقم (251) لسنة 2021، والذي ينطوي على سحب ترشيح (الطاعن) من منصب رئاسة الجامعة العراقية والذي سبق وصدرت توصية من مجلس الوزراء بشأنه إلى مجلس النواب بموجب قرار رقم (378) الصادر في 2019/10/24، وحيث أن الحكومة في وقت إصدار قرار التكليف كانت حكومة عادية كاملة الصلاحيات، ولكن بعد مرور سنتين قررت سحب ترشيح الطاعن من منصب الرئاسة بصورة طارئة وعرضية بالرغم من كونها حكومة تصريف أعمال في وقت سحب الترشيح، وقضت المحكمة الاتحادية العليا بعدم صحة قرار مجلس الوزراء المتضمن سحب الترشيح لكونها حكومة انتقالية ولتعارضه مع القوانين ومع مبدأ استقرار المراكز القانونية⁽¹⁾.

ومن جانبنا نؤيد قرار المحكمة الاتحادية المؤقتة في الحكم بعدم صحة القرار، حيث أن حكومة تصريف الأعمال تقوم بإلغاء قرار الترشيح بالرغم من أن ذلك يؤدي إلى شغور هذا المنصب لمدة معينة في وقت هي ممنوعة من التعيين بشكل أصولي في هذه المناصب، فلذلك نرى المحكمة أحسنت وأجادت بقرارها الحكيم. لكن نرى من جانب آخر أن الدستور نص على أن: (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي : ثالثاً- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة من السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن من الافراد أو غيرهم، حق الطعن المباشر لدى المحكمة....)⁽²⁾, كما أن قانون المحكمة الاتحادية نص على

(1) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (97/اتحادية/2021) الصادر في 2021|8|1.

(2) المادة (90) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.



الإدارية العليا والرقابة عليها

أن (ثانياً- الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والانظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها وإلغاء التي تتعارض منها مع أحكام قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، ويكون ذلك بناءً على طلب من محكمة أو جهة رسمية أو من ذي مصلحة)⁽¹⁾، ونرى المشرع الدستوري كان غير موفقاً في جعل هذا النص مطاطياً بحيث ينطبق مفهوم الرقابة على الحكومة في كلِّ من الظروف العادية وتصريف الأعمال، ونرى لو منح القضاء الإداري صلاحية الرقابة على أعمال هذه الحكومة لكان أفضل. ولعل ما يؤيد رأينا هذا ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية بقولها (لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية وجد أن القرار الصادر من محكمة القضاء الإداري بعدد (2012/ق/419) المؤرخ 2012/11/28 قد صدر باتاً بالاستناد إلى البند (ثالثاً) من المادة (6) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل بالقانون رقم (15) لسنة 2010 التي تنص "العضو المجلس الطعن بقرار إنهاء عضويته لدى محكمة القضاء الإداري خلال مدة (30) ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه به وتبت المحكمة بالطعن خلال (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ استلامها الطعن، ويكون قرارها باتاً، وعليه فإن قرار محكمة القضاء الإداري المشار إليه والمطعون فيه لا يقبل الطعن فيه أمام المحكمة الاتحادية العليا لذلك قررت رد عريضة الطعن شكلاً، وتحميل الممیزة رسم التمييز وصدر القرار بالاتفاق في 2013/2/25)⁽²⁾. وهذا ما يبين أن رقابة القضاء الدستوري غير فعالة في الرقابة على قرارات التكليف وخصوصاً شغل المناصب الإدارية العليا وذلك لأن هذه القرارات تكون بطبيعتها إدارية لذلك من الأفضل منح القضاء الإداري صلاحية الرقابة عليها.

ثانياً- رقابة القضاء الإداري: من أهم أعمال الحكومة وأولى مسؤولياتها هو حماية مبدأ المشروعية، الذي تستظل بظله السلطات كافة والافراد، ويخضعون جميعاً للقواعد القانونية، ولتحقيق هذه الغاية بصورة فعالة وممكنة، وحتى لا تكون مجرد شعار يهتف به الجميع ويرفعه لا بد من وضع الضمانات الحقيقية التي تكفل العمل ضمن هذا المبدأ وعدم الخروج عليه، ومن أهم هذه الضمانات هي الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة الإدارية، وتراقب ما يصدر عنها من تصرفات، ولكي يكون عمل الإدارة ضمن نطاق مبدأ المشروعية⁽³⁾ لا بد من وضع الوسائل الكفيلة بتحقيق ذلك، ومهمة القضاء الإداري في نطاق تصريف

(1) المادة (4/ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية رقم (30) لسنة 2005 المعدل.

(2) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (23/اتحادية/ت/2013) في 2013/2/25.

(3) علي عبدالفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2009، ص7.



الإدارية العليا والرقابة عليها

الأعمال كبيرة ويقوم بفحص القرارات الصادرة عن حكومة تصريف الأعمال، والمتعلقة بالتكليف لشغل المناصب الإدارية العليا، والتأكد من مدى مطابقتها لحدود صلاحياتها المقررة قانوناً، إذ يبحث في مشروعية القرارات الإدارية الصادرة من هذه الحكومة والتأكد من سلامتها من العيوب التي تصيب عناصر القرار الإداري والمتمثلة بـ(الاختصاص، الشكل، السبب، المحل، الغاية)، وتنصب رقابة القضاء الإداري في الدرجة الأساس على ركن (الاختصاص)⁽¹⁾.

إن الرقابة القضائية التي تمارس على حكومة تصريف الأعمال هي بالأصل رقابة مشروعية، وليست رقابة ملائمة، حيث أن القاضي الإداري لا يبحث في مدى انطواء قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا على أبعاد سياسية فهذه رقابة ملائمة، ولكن هذه الرقابة تتسع لبحث مدى اختيار حكومة تصريف الأعمال الوسيلة المناسبة، وهذا ما يعد استثناء على القاعدة العامة في الرقابة على قرارات حكومة تصريف الأعمال، فالأصل أن هذه الحكومة تستقل بتقدير ملائمة هذه القرارات ومدى تأثيرها على الحقوق والحريات وفيما إذا كان هذا القرار ضرورياً ولازمياً لاستمرار المرافق العامة بتقديم خدماتها⁽²⁾. لذا فإن قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا الصادرة من حكومة تصريف الأعمال تخضع لرقابة القضاء الإداري، ويمكن الطعن بها أمام محكمة قضاء الموظفين، و أن قرارات التكليف لشغل هذه المناصب أو قرارات فرض العقوبات على المكلفين من قبل رئيس حكومة تصريف الأعمال يمكن الطعن بها أمام محكمة قضاء الموظفين، وقرارات هذه المحكمة يتم الطعن بها أمام المحكمة الإدارية العليا.

ونرى أن الرقابة الإدارية على حكومة تصريف الأعمال لا تكون فقط على تصرفاتها الايجابية، وإنما تتصرف أيضاً إلى مراقبة امتناعها عن القيام بواجباتها التي يفرضها القانون، فمثلاً امتناعها عن إصدار أمر بتكليف رئيس جامعة وترك المنصب خالياً، إذ إن مثل هذا الامتناع يؤدي إلى عرقلة سير الحرم الجامعي وتعطيل أعمال شريحة اجتماعية مهمة، وبالتالي تعتبر هي المسؤولة عن هذا الخلل الكبير، حيث منح مجلس الدولة الفرنسي سلطة النظر في القضايا الإدارية، وحدد دستور 1958

(1) ختام حمادي محمود، المصدر السابق، ص345.

(2) باقر عبد الكاظم الكرعوي، الرقابة على وزارة تصريف الامور اليومية، مجلة الفنون والادب وعلوم الانسانيات والاجتماع، الامارات، عدد56، 2020، ص134.



الإدارية العليا والرقابة عليها

اختصاصاته⁽¹⁾. أما في مصر فقد نص الدستور على أن مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة وحدد اختصاصات المجلس وأحال البعض إلى قانون يصدره مجلس الشعب⁽²⁾، ويختص المجلس بمهمة الرقابة على أعمال الإدارة وبضمنها أعمال حكومة تصريف الأعمال. أما في لبنان فيختص مجلس شورى الدولة اللبناني بهذه الوظيفة ويمارس الاختصاص الرقابي على أعمال الحكومة المؤقتة وبضمنها قرارات التكليف التي تصدرها لغرض أشغال المناصب الإدارية العليا، وللمجلس قرارات عديدة في نطاق رقابته على حكومة تصريف الأعمال وأبرزها قراره الصادر في عام 1969 الذي جاء فيه (وأن ما يبرر مداخلة الوزارة المستقلة ... إنما هو الحرص على سلامة الدولة وأمن المجتمع وعلى سلامة التشريع وفي هذه الحالات تخضع تدابير الوزارة المستقلة وتقدير ظروف اتخاذها إلى رقابة القضاء الإداري بسبب فقدان الرقابة البرلمانية وانتفاء المسؤولية الوزارية)⁽³⁾.

أما في العراق فيمارس مجلس الدولة مهمة رقابة القضاء الإداري على أعمال حكومة تصريف الأعمال، ويتكون هذا المجلس من ثلاث محاكم هي محكمة قضاء الموظفين، ومحكمة القضاء الإداري، والمحكمة الإدارية العليا، وتمارس هذه المحاكم الاختصاصات التي حددها القانون، حيث تمارس محكمة القضاء الإداري الرقابة على أعمال الحكومة المؤقتة، إذا ترتب عليها أضرار بحقوق الأفراد أو الخروج على القواعد القانونية، وذلك بإلغاء القرار أو التعويض عن ذلك حسب القانون⁽⁴⁾، أما المحكمة الإدارية العليا فتتظر بالطعون المقدمة في الأحكام الصادرة من محاكم قضاء الموظفين والقضاء الإداري، ولهذه المحاكم سلطة الرقابة على قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا والاعفاء منها الصادرة من قبل حكومة تصريف الأعمال، إذ صدر حكماً قضائياً من مجلس الدولة / قضاء الموظفين تضمن إلغاء قرار إعفاء مدير عام صحة بغداد/ الكرخ من منصبه والذي أصدرته حكومة تصريف الأعمال وذلك لمخالفته لأحكام الدستور⁽⁵⁾. وفي قرار آخر لهذه المحكمة نفسها أصدرت فيه حكماً بأنهاء تكليف رئيس ديوان

(1) المادة (74) من دستور فرنسا لعام 1958.

(2) المادة (19) من دستور مصر لسنة 2014.

(3) ماري القاموح، المصدر السابق.

(4) المادة (2) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل بقانون رقم (17) لسنة 2013.

(5) قرار مجلس الدولة / محكمة قضاء الموظفين عدد 369/م/2022 في 2022/4/3 دعوى رقم 2022/839.



الإدارية العليا والرقابة عليها

الوقف السني من منصبه بموجب الأمر الديواني رقم 2022/450 الصادر من حكومة تصريف الأعمال، إذ تم الطعن بهذا الحكم أمام محكمة قضاء الموظفين وقد تم رد الطعن لصحة قرار المحكمة⁽¹⁾. ونرى القضاء الإداري قد فعل حسناً بإلغاء قرارات هذه الحكومة المتخبطة والتي تتم عن عدم دراسة القرار قبل إصداره ومدى الإثار التي يخلفها قرار إلغاء التكليف من عرقلة وتعطيل لعمل المرافق العامة.

الفرع الثاني

رقابة الهيئات المستقلة على قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل حكومة

تصريف الأعمال

لقد أفرزت التطورات السياسية والإدارية ضرورة تكوين هيئات مستقلة تمارس بعض الاختصاصات التي يحيلها إليها الدستور، بقصد التخفيف من عبء المهام الملقاة على كاهل السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ويمارس الرقابة عليها، وتعتبر الهيئات المستقلة جزءاً من الهيكل الإداري للدولة، ظهرت نتيجة اتساع نطاق وظائف الدولة وشمولها كل المجالات الإدارية والاقتصادية إضافة إلى وظيفتها السياسية. وتعرف الهيئات المستقلة بأنها: (أجهزة تنظيمية فنية تقوم بمجموعة عمليات للتأكد من تحقيق الهيئات الخاضعة للرقابة لأهدافها، مع إعطاء هذه الهيئات سلطة اتخاذ القرارات المناسبة لذلك)⁽²⁾، أو أنها: (أجهزة لها تنظيم معين وتوجد ضمن مؤسسات الدولة وأن كان لها تنظيم خاص بها، وتتمتع بمجموعة من الامتيازات والصلاحيات التي تتيح لها اتخاذ القرارات في بعض الأحيان، وهذا ما يجعلها سلطة مستقلة)⁽³⁾. والهيئات المستقلة هي أجهزة تعمل وفق قوانين خاصة، وتمتلك حق اتخاذ تدابير ووسائل عدة من أجل مراجعة تصرفات الحكومة الإدارية والمالية، ومدى مراعاة أتباعها

(1) قرار مجلس الدولة /قضاء موظفين /عدد 2022/1279 الصادر في 2022/5/16.

(2) د. حنان محمد القيسي، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور 2005، مجلة الحقوق، جامعة النهدين، مجلد 5، عدد 24، 2014، ص 4.

(3) جورج فوديل، بيار دلفوفيه، القانون الإداري، ج 2، الطبعة الأولى، ترجمة منصور القاضي، مجد المؤسسة الجامعية، بيروت، 2008، ص 343.



الإدارية العليا والرقابة عليها

للقوانين المحددة وتحقيق الاهداف المرجوة ضمن المدة الزمنية المحددة، وذلك من أجل تأمين استمرارية المرافق العامة بتقديم خدماتها للجمهور وحمايتها من أية انتهاكات أو تجاوزات قانونية.

أولاً: رقابة هيئة النزاهة على قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل حكومة تصريف الأعمال: إن الفساد آفة تفتك بالمجتمعات انتشرت بشكل سريع وكبير في العراق والدول المقارنة، وذلك بسبب عدم خضوع السلطات السياسية والإدارية لقوانين وضوابط معلنة، تمكن من ممارسة الرقابة عليها وكذلك بسبب ضعف هذه القوانين الموجودة، إذ اندفع أصحاب النفوذ والسلطة إلى استغلال نفوذهم وما يمتلكونه من صلاحيات إلى استغلالها لتحقيق غايات خارجة عن نطاق هذه الصلاحيات، ولم تمنح لهم من أجل تحقيقها، لذا كان الغرض من إنشاء الهيئات المستقلة هو مكافحة الفساد الإداري الذي ينخر في جسد المنظومة الإدارية⁽¹⁾، إذ أن النزاهة ظاهرة حضارية ارتبط تطورها بتطور المجتمع في كافة المجالات، فالنزاهة تعني "أن الإدارة العامة يجب أن تعمل من دون أي استغلال لسلطاتها من أجل تمييز نفسها على حساب المواطنين وبالتالي الاضرار بهم، أو حتى لتمييز بعض المواطنين من دون وجه حق عن غيرهم، هذا مع ملاحظة أن حسن سير الإدارة العامة يختلف، أو بمعنى أدق يتميز عن نزاهتها، فالأول يعني تحقيق الغايات الأساسية المكلفة بها كل إدارة عامة على حدة، وهو معنى يضم في طياته نزاهة الإدارة وحيادها"⁽²⁾. ففي فرنسا تم إنشاء جهاز مستقل لمكافحة الفساد الإداري يسمى بـ(الدائرة المركزية للوقاية ضد الفساد) في عام 1993، ويكون هذا الجهاز تابع لوزارة العدل الفرنسية، ويرأسها أحد كبار الهيئة القضائية، ويكلف بجمع المعلومات عن الفساد، وأبداء الحلول والمقترحات لمكافحته، وتقديم المشورة للوزارات الحكومية⁽³⁾. أما في مصر فتختص هيئة الرقابة الإدارية التي تم استحداثها بالقانون رقم (54) لسنة 1964 المعدل بمكافحة الفساد الإداري، وهي هيئة رقابية مستقلة تتبع رئيس الجمهورية، وتتمتع بالاستقلال الإداري والمالي وتهدف إلى منع الفساد ومكافحته، و اتخاذ الاجراءات والتدابير اللازمة للوقاية منه، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة، وحفاظاً على المال العام. وتقوم الهيئة بالكشف عن عيوب النظم

(1) د.علي نجيب حمزة، النظام القانوني للهيئات المستقلة في غير المجال الاقتصادي، دار السنهوري، بيروت، 2017، ص206.

(2) أمجد ناظم صاحب، محمد علي سالم، هيئة النزاهة في التشريع العراقي، مجلة العلوم الانسانية، جامعة بابل، عدد 6، 2011، ص50.

(3) أياد جعفر علي أكبر الاسدي، دور الادعاء العام في حماية المال العام في العراق(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة البصرة، 2016، ص75-76.



الإدارية العليا والرقابة عليها

الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيتها، ومتابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والانظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها، ونشر قيم النزاهة والشفافية والعمل على التوعية المجتمعية بمخاطر الفساد، وسبل التعاون لمنعه ومكافحته وتقوم الهيئة في سبيل ذلك بالتعاون مع كافة الجهات المعنية ومنظمات المجتمع المدني، ومعاونة الجهاز الحكومي والهيئات العامة وقطاع الأعمال في التحري عن شاغلي الوظائف العليا⁽¹⁾.

أما في لبنان فتم إنشاء جهاز التفتيش المركزي، والذي يتبع مجلس الوزراء، ويعد هذا الجهاز هيئة إدارية ذات صفة قضائية تقوم بالرقابة على جميع أعمال الإدارات العامة والبلديات والموظفين، فيما يتعلق بكيفية القيام بالواجبات المنوطة بهم⁽²⁾. وفي العراق تم استحداث هيئة النزاهة وذلك على غرار ما تم العمل عليه في الدول المتقدمة، لتوسيع قاعدة الرقابة من أجل محاربة الفساد المتفشي في مفاصل الأجهزة الإدارية الحكومية، وقد تم أنشائها بموجب الأمر رقم (55) لعام 2004 الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة، باعتبارها جهازاً إدارياً مستقلاً ومسؤولاً يتولى تطبيق القانون بصورة كاملة⁽³⁾، وكانت تسمى بـ(المفوضية العراقية المعنية بالنزاهة) ولكن تغير أسمها بموجب دستور 2005 إلى هيئة النزاهة⁽⁴⁾، و صدر قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (30) لسنة 2011 المعدل الذي أكد على أن هيئة النزاهة الاتحادية هي هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب ولها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري ويمثلها رئيسها أو من يخوله⁽⁵⁾، إذ تعد النزاهة شرطاً ورد النص عليه في الدستور في عدد من مواده، إذ يجب أن يكون الموظف بشكل عام مراعيّاً لأحكام القانون ونزيهاً وأميناً، إذ نصت المادة (68) من الدستور على أن: (يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون رابعاً/ ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص للوطن)، ويلاحظ من خلال ذلك أن النزاهة شرطاً يجب توافره في المرشح لرئيس الجمهورية، وبالتالي فإن ما ينطبق على رئيس الجمهورية من شروط

(1) المادة (2) من قانون هيئة الرقابة الإدارية رقم (54) لسنة 1964 المعدل بقانون رقم(207) لسنة 2017.

(2) المرسوم الاشتراعي رقم (115) لسنة 1959.

(3) صدام عبدالستار رشيد، الهيئات الحكومية المستقلة في العراق (هيئة النزاهة إنموذجاً)، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، عدد52، 2016، ص254.

(4) المادة (102) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(5) المادة (29) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 المعدل.



الإدارية العليا والرقابة عليها

تتطبق على باقي أعضاء السلطة التنفيذية⁽¹⁾، كما ورد النص على هذه الشرط في بعض التشريعات مثل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام الذي نص على مجموعة من الواجبات الوظيفية التي يجب على من يتولى وظيفة عامة أن يلتزم بها التي تبين مدى نزاهة الموظف الملتزم بها⁽²⁾، بالإضافة إلى مجموعة قوانين أخرى أكدت على نزاهة الموظف الذي يلتحق بالوظيفة العامة مثل قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 الذي حدد مجموعة من الجرائم الوظيفية مثل الاختلاس والرشوة وجميع جرائم الاضرار بالمصلحة العامة والتي تخل بنزاهة الموظف والمكلف بخدمة عامة.

وفي نطاق الرقابة على قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا الصادرة من حكومة تصريف الأعمال تمارس هيئة النزاهة دوراً رقابياً مهماً، إذ تلزم الحكومة (الوزراء) بتقديم بيان عن الذمة المالية الختامية بعد انتهاء مدة تصريف الأعمال، وفي حال تبين لها أن الحكومة خرجت في تصرفاتها عن تحقيق مبدأ استمرار سير المرافق العامة بانتظام وإطراد فيما يتعلق بتكليف أحد الأشخاص لشغل هذه المناصب لغاية تحقيق مصالحه الشخصية، كأن يكون الشخص فاقداً لشرط أو أكثر من شروط التكليف، أو غير مناسب للمنصب المكلف به، أو أستعمل طرق ملتوية لغرض أشغاله للمنصب، كان عمله وعمل الحكومة بشكل عام مخالفاً للقانون، وهنا يبدأ دور هيئة النزاهة في التحقيق في الأمر وإعادته إلى نصابه الصحيح⁽³⁾.

وتتمثل رقابة هيئة النزاهة في تدقيق تصرفات حكومة تصريف الأعمال كونها رقابة لاحقة، إذ تقوم بإجراء التحقيقات اللازمة وتتلقى الشكاوى والتقارير التي ترفع لها من الجهات المعنية عن طريق البلاغات والاعخبارات⁽⁴⁾، وتقوم هذه الهيئة بالتحقيق بجميع القرارات الخاصة بالتكليف لشغل المناصب الإدارية العليا وتتخذ كافة الإجراءات القانونية، في حالة وجود مخالفة في تطبيق القانون سواء كانت هذه المخالفة صادرة من الموظفين المكلفين أو من الجهات التي كلفتهم، أو إحالة كافة ملفات التحقيقات الخاصة بهم إلى القضاء لاتخاذ ما يلزم، ومن مهام هذه الهيئة هو إلزام المكلفين بشغل المناصب الإدارية

(1) المادة (68/ رابعا) من دستور العراق لسنة 2005.

(2) المواد (3,4) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

(3) سلام رعد حسن، المصدر السابق، ص 113.

(4) ليلي مهدي الصفار، الرقابة على قرارات التعيين في الوظائف العامة، رسالة ماجستير، معهد العلمين، 2021، ص 71.



الإدارية العليا والرقابة عليها

العليا بتقديم تقارير مفصلة عن ذممهم المالية⁽¹⁾، وتتولى مراقبة قرارات التكليف الصادرة من حكومة تصريف الأعمال والتأكد من صحتها ومراقبة الموافقات الوزارية، أو الوثائق الخاصة بالتكليف والمكلفين فيما إذا كانت مزورة أم لا، كما تقوم بالكشف عن التزوير في وثائق وشهادات المكلفين لشغل المناصب الإدارية العليا.

وترى الباحثة ضرورة التأكد من صحة شهادات شاغلي المناصب الإدارية العليا وخاصة في ظل هذه الظروف التي أصبحت فيه الشهادة وخاصة العليا سهلة المنال.

ثانياً: رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي على قرارات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا من قبل حكومة تصريف الأعمال: في الأصل تمارس السلطة التشريعية التي أجازت للحكومة الجباية والانفاق ضمن حدود قانونية مرسومة لضمان حسن التنفيذ الرقابة عليها، إلا أن ممارسة هذه المهمة تتطلب تفرغاً وتخصصاً لا يتوفر في السلطة التشريعية، وبما أن إناطة مهمة الرقابة المالية بالسلطة التنفيذية أمر وارد، لأنها هي أصلاً تقوم بالأنفاق لتنفيذ البرنامج الحكومي، لذلك تقوم الحكومة بهذه المهمة عن طريق هيئات رقابية متخصصة ومستقلة.

ففي فرنسا نص الدستور على تشكيل هيئة رقابية تراقب الاداء المالي للحكومة بقوله " يقوم ديوان المحاسبة بمساعدة البرلمان في مراقبة عمل الحكومة، ويقوم كذلك بمساعدة الحكومة في مراقبة تنفيذ القوانين المالية، وقوانين الضمان الاجتماعي، وأيضاً في تقييم السياسات العامة"⁽²⁾، ونص على أن يجب أن تكون حسابات الإدارة العامة مطابقة للقوانين، وتقدم صورة حقيقية عن الأوضاع المالية للإدارات العامة.

أما في مصر فيعد الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة تتبع رئيس الجمهورية وهدفها المحافظة على أموال الدولة، إذ يختص الجهاز بفحص ومراجعة أعمال و حسابات أية جهة يعهد إليه بمراجعتها أو فحصها من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء، ويبلغ الجهاز نتيجة فحصه إلى الجهات طالبة الفحص، وأعداد التقارير المطلوبة منه⁽³⁾.

(1) المادة (17) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 المعدل.

(2) المادة (2/47) من دستور فرنسا لسنة 1958.

(3) المادة (4) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (144) لسنة 1988 المعدل.



الإدارية العليا والرقابة عليها

أما في لبنان فتوجد هيئة تتولى مهمة الرقابة على المال العام تسمى بـ(ديوان المحاسبة) إذا نصت المادة (266) من قانون المحاسبة على أن: (ينشأ ديوان المحاسبة مهمته السهر على الاموال العمومية، وذلك بتدقيق وتحريير حسابات الدولة والبلديات والفصل بصحتها وقانونية معاملاتها وبمراقبة الأعمال المتعلقة بتنفيذ الموازنة، ولديوان المحاسبة صفة المحكمة للفصل بصحة حسابات المحاسبين و انطباقها على الانظمة والقوانين..⁽¹⁾).

أما في العراق ونتيجة للتغيرات السياسية التي عصفت به أنشئ ديوان سمي بـ(ديوان الرقابة المالية الاتحادي)، ويعد هذا الديوان من المؤسسات الدستورية في الدولة العراقية ويكون مرتبطاً بمجلس النواب، ويمارس الرقابة على الجهات الحكومية وفق الصلاحيات الواردة في القانون الخاص بأنشائه، وأقر الدستور بوجود هذا الديوان واستقلاله المالي والإداري⁽²⁾، ويعرف الديوان على أنه: (هيئة مستقلة مالياً وإدارياً له شخصية معنوية ويعد أعلى جهة رقابية مالية يرتبط بمجلس النواب يمثلته رئيس الديوان أو من يخوله)⁽³⁾، وحدد القانون التشكيلات الإدارية التي يتكون منها الديوان⁽⁴⁾.

ويقوم هذا الديوان بفحص نظام الرقابة الداخلية للوزارات والدوائر وتقويمه ومدى كفاءة الكوادر العاملة في تلك الجهات⁽⁵⁾، إذ وضح القانون نطاق رقابة الديوان وحدودها، حيث يتولى مهمة الرقابة على الاموال العامة أينما وجدت⁽⁶⁾، ويضع أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية تحت جناح رقابته من الناحية المالية بحيث تصبح تحت حكمه جميع دوائر ومؤسسات الدولة، وأية جهة ينص القانون على خضوعها لرقابة هذا الديوان باستثناء السلطة القضائية فهي مستقلة بحكم الدستور.

ويمارس ديوان الرقابة المالية رقابة خارجية تمارسها هيئة إدارية منحها القانون صلاحية الرقابة على تصرفات السلطة التنفيذية فيما يتعلق بالنشاط المالي الحكومي، ألا أنه في الوقت ذاته له صلاحية

(1) المادة (266) من قانون المحاسبة العمومية لسنة 1951 المعدل.

(2) المادة (103) من دستور العراق لسنة 2005.

(3) المادة (5) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (13) لسنة 2011.

(4) المادة (20/أولاً، ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.

(5) وحيد أحمد عيسى، ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة ودورها في مكافحة الفساد في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة دهوك، 2013، ص49.

(6) المادة (3) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011.



الإدارية العليا والرقابة عليها

الرقابة الشاملة في المجال الإداري والمالي للسلطة التنفيذية. إذ أن ديوان الرقابة المالية يمارس دوراً رقابياً على أعمال الحكومة بكل مؤسساتها، دون أن تنصرف رقابته على الحسابات العامة، وهو يراقب كل الأعمال التي تنتج عنها آثار مادية سواء كانت إيراداً أم أنفاقاً⁽¹⁾، وكل عمل تقوم به الحكومة ينطوي على جنبه مالية يقع تحت رقابته، وفي نطاق قرارات حكومة تصريف الأعمال بشأن تكليف بعض الأشخاص لشغل المناصب الإدارية العليا بصورة مؤقتة وعاجلة والتي قد ينتج عنها آثار مادية، حيث يقوم بمراقبة إجراءات التكليف ومدى مطابقتها للشروط الشكلية والموضوعية، كما يقوم الديوان بمراقبة قرارات التكليف فيما إذا كانت هذه القرارات مخالفة للقانون، أو تؤدي إلى أهدار بالمال العام.

وترى الباحثة إن ديوان الرقابة المالية يقوم بدور مهم في هذا المجال إذ يراقب عمل المكلفين لشغل المناصب الإدارية العليا، ومراقبة إجراءات تكليفهم من حكومة تصريف الأعمال ومدى أتباعها للإجراءات المنصوص في القانون، وتوخيها لغاية استمرار المرافق العامة بتقديم خدماتها للجمهور التي يعتبر السبب الرئيس للتكليف.

(1) د. ماهر صالح علاوي، ماجد جاسم الفهداوي، اختصاصات هيئات الرقابة المستقلة بمكافحة الفساد المالي والإداري في العراق (دراسة، مقارنة)، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، عدد 8، 2013، ص 4.

الخاتمة



الخاتمة

بعد إن انتهينا والحمد لله من البحث في موضوع الدراسة, لا بد لنا من نوضح أهم الاستنتاجات التي توصلنا إليها، مع بيان المقترحات بشأنها:

-الاستنتاجات:

أولاً: إن حكومة تصريف الأعمال هي حكومة مؤقتة, الغرض منها سد الفراغ السياسي الناجم عن سحب بساط الشرعية من السلطة التنفيذية، وحصراً صلاحياتها بمجال تصريف الأعمال الجارية, وعدم قيامها بتصرفات ذات اثار سياسية ومالية كبيرة.

ثانياً: إن الأساس الذي استند إليه المشرع الفرنسي في اللجوء لهذه الحكومة هو الأساس العرفي الذي يكمن في اللجوء إلى العرف الدستوري لتشكيل هذه الحكومة, إضافة للأساس الإداري كسند لتشكيل هذه الحكومة، في فترة استقالة الحكومة أو سحب الثقة منها.

ثالثاً: من أهم حالات نشوء حكومة تصريف الأعمال هي حالة حل البرلمان، وحالة سحب الثقة من الحكومة، أو استقالتها، فهذه اسباب جعلتها الدساتير أساساً لحكومة تصريف الأعمال. كما أن هناك حالات تؤدي إلى حل البرلمان وبالتالي تؤدي إلى تكوين هذه الحكومة لم يتطرق إليها المشرع العراقي، مثل تغيير النظام السياسي أو الانتخابي في الدولة أو تعديل الدستور النافذ.

رابعاً: بالرغم من أن حل البرلمان هو سلاح دستوري تمتلكه السلطة التنفيذية في الدول التي تعتنق النظام البرلماني، إلا أن المشرع العراقي غل يد هذه السلطة وتبنى الحل الذاتي للبرلمان (حل نفسه بنفسه). وبذلك فقد النظام البرلماني في العراق أهم دعامة يقوم عليها وهي صفة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبخلافها يصبح النظام البرلماني مشوهاً ومختلفاً عن النظام الاصيل.

خامساً: إن المناصب الإدارية العليا هي مناصب ذات طابع سياسي، وتسمى بوظائف الثقة ايضاً أو الوظائف القيادية، أو الدرجات الخاصة، إذ يستلزم في شغلها أن يكون محل ثقة الحكومة والحزب الذي ينتمي له في بعض الاحيان, لذلك تظهر بطبيعة مختلفة وذلك لأنها تحمل جينات سياسية وإدارية، وهذا ما يجعلها مختلفة عن بقية الوظائف والمناصب الاخرى.



سادساً. إن المشرع الفرنسي أتخذ نظاماً مغايراً وفعالاً في عملية التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا، حيث أشرط فيهم أن يكونوا خريجي المدرسة الوطنية، وتعمل هذه المدرسة على تدريب وتأهيل واعداد القادة وأصحاب المناصب العليا في الدولة، بحيث يكون الشخص المتخرج من هذه المدرسة قادراً على ممارسة العمل الإداري وتحمل مسؤولية هذه المناصب وما يترتب عليها من تبعات إدارية وسياسية وقانونية، لأنه مؤهلاً لكل ذلك منذ زمن ليس بقريب.

سابعاً: إن التكليف يتسم بطبيعة قانونية خاصة كونه أداة استثنائية لشغل الوظيفة العامة بشكل عام بشروط محددة، ومنها استناده إلى نص قانوني يجيز اللجوء إليه، كما يجب أن يكون محدد المدة وليس دائماً، بالإضافة إلى دفع مقابل مادي للمكلف طوال فترة التكليف. إذ أن التكليف يختلف عن بعض الأوضاع الوظيفية الأخرى بصفاته المتميزة، مثل التعيين الدائم والوكالة والانتداب والإعارة فضلاً عن طريقة التنسيب والاختيار الحر المباشر.

ثامناً: إن إجراءات التكليف لشغل المناصب الإدارية العليا تباينت في الدول محل المقارنة، كما أن الجهة المختصة بالتعيين تنوعت ما بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، إلا أن المشرع العراقي شذ عن هذا الاتجاه وجعلها من اختصاص مجلس الوزراء بموافقة مجلس النواب إذ له الرأي الفاصل في ذلك، وهو بهذا الأمر تدخل في أعمال السلطة التنفيذية، ولا توجد أية جدوى من تدخله هذا حيث يعتبر خلافاً تشريعياً.

تاسعاً: لم يحدد المشرع العراقي المناصب الإدارية العليا جميعاً و إنما ذكر أصناف شاغليها على سبيل المثال لا الحصر وذلك في المادة (24) من قانون الخدمة المدنية 1960 المعدل، أخذاً بالمعيار الشكلي في تحديد هذه المناصب، فضلاً عن الوظائف الواردة في قانون الدرجات الخاصة رقم (8) لسنة 1966، إذ حدد فئات معينة ولم يذكر جميع المناصب العليا .

عاشراً: يلاحظ أن مبدأ الكفاءة في أشغال المناصب الإدارية العليا يكاد يغيب في العراق، وحل محله مبدأ الولاء السياسي للحزب المتحالف معه المكلف، وذلك لأن الأساس في أشغال هذه المناصب أصبح يعتمد على تبعية الشخص للحزب الذي ينتمي إليه وعلاقاته الشخصية بالمسؤولين، وليس على أساس الكفاءة والنزاهة التي تعتبر الأساس في تولي هذه المناصب.



الحادي عشر: إن الرقابة السياسية بشكل عام تكون فعاليتها ضعيفة على الأغلب، لأن السلاح الذي يمتلكه البرلمان ويهدد باستخدامه ألا وهو سحب الثقة من الحكومة تحققت نتائجه مسبقاً، فلا توجد أية جدوى من هذه الرقابة عكس الرقابة القضائية التي تكون فعالة في نطاق مراقبة أعمال هذه الحكومة وتحقق ما هو مطلوب وخاصة رقابة القضاء الإداري كون هذه الحكومة تقوم بأعمال وتصرفات الإدارة بغرض تسيير المرافق الإدارية العامة.

الثاني عشر: تتحقق المسؤولية السياسية لحكومة تصريف الأعمال في حالة الحنث باليمين الدستورية، وحالة عدم تنفيذ البرنامج الحكومي، كما أن المسؤولية السياسية تكون تضامنية، كون المسؤولية السياسية لهذه الحكومة لا يمكن إثارتها إلا لهذه الأسباب المحددة إضافة لجريمة الخيانة العظمى تثير أيضاً المسؤولية السياسية لمرتكبها أمام البرلمان.

-التوصيات:

أولاً: ندعو المشرع العراقي إلى بيان مفهوم حكومة تصريف الأعمال، وتحديد نطاقها الزمني والموضوعي بصورة جلية، كون عبارة تصريف الامور اليومية تثير الكثير من التساؤلات التي تحتاج التي توضيح من المشرع الدستوري، وذلك عن طريق تعديل هذا النص الدستوري، فضلاً عن الحاجة إلى منحها صلاحية التكليف وكالة لشغل المناصب الإدارية العليا كونها مناصب حساسة لا يمكن تركها شاغرة طول فترة تصريف الأعمال.

ثانياً: نهيب بالمشرع العراقي الابتعاد عن أسلوب الحل الذاتي للبرلمان ومنع البرلمان من التدخل بهذا الأمر كونه من حقوق السلطة التنفيذية وتعديل المادة (64|أولاً) من دستور 2005 ليكون النص بهذا الشكل (يحل مجلس النواب بطلب من رئيس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء).

ثالثاً: نأمل من المشرع العراقي أن يضع نظام قانوني جديد خاص بالمناصب العليا بشكل عام يتضمن تحديد هذه الدرجات بشكل خاص، فضلاً عن بيان إجراءات أشغال هذه المناصب، كون قانون الدرجات الخاصة الذي يحمل رقم (8) لسنة 1966 اصبح قديم جداً ولا يتناسب مع تغييرات وتطورات الجهاز الإداري.



رابعاً: نتوسم بالمشروع العراقي أن يشرع قانون ينظم آلية التكليف كونه طريقة استثنائية لشغل الوظيفة، ويبين فيه كل ما يتعلق بهذه الطريقة من أنواع، وأسباب اللجوء إليها، وإجراءاته، وذلك لكثرة استعمال هذا الأسلوب عند شغور المناصب الإدارية العليا في الوقت الحالي، ولكي يكون سنداً قانونياً لأتباعه.

خامساً: ندعو المشروع العراقي إلى منع اقحام مجلس النواب في آلية أشغال المناصب الإدارية العليا، كونه جهة تشريعية، ليس لها أية علاقة بإجراءات تكليفهم ولا توجد أية فائدة عملية من تدخل المجلس، لذلك نقترح حذف الفقرة ب من البند خامسا في المادة (61) من الدستور التي تشير إلى اختصاص مجلس النواب بالموافقة على تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة.

سادساً: نتأمل من المشروع العراقي النص على شرط الجدارة لتولي المناصب الإدارية العليا والوظائف العادية شأنه شأن المشروع المصري الذي نص عليه المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016، وذلك لما لهذا المبدأ من تأثير كبير في آلية اختيار الاشخاص لشغل هذه المناصب.

سابعاً: نأمل أيضاً من المشروع العراقي واللبناني والمصري العمل بنظام المشروع الفرنسي في الابتعاد عن تحديد مدة شغل المناصب الإدارية العليا، وذلك لأن توقيت مدة شغلها لها مردود سلبي يظهر في عدم العمل بكفاءة بسبب الشعور بعدم البقاء في المنصب أكثر من المدة المقررة . مما يؤدي إلى رداءة الانتاج الوظيفي، وانشغال الشخص بتحقيق مصالحه والسعي وراءها وذلك لاستغلال فترة أشغاله للمنصب وما توفره من امتيازات ومخصصات مادية له .

ثامناً: كذلك نتمنى من جميع المشرعين الاقتداء بالمشروع الفرنسي في إنشاء مدرسة وطنية تقوم بأعداد طلابها، بحيث يتخرجوا منها قادة إداريين مؤهلين لشغل هذه المناصب بل وحتى المناصب السياسية هم أحق بشغلها بنظر المشروع الفرنسي، مما يساعد على خلق جيل ناضج إدارياً وأهلاً لحمل مسؤولية تغيير وتطوير الجهاز الإداري.

تاسعاً: وأيضاً ندعو المشروع العراقي إلى الابتعاد عن طريقة الاعفاء في انهاء خدمة شاغلي المناصب الإدارية العليا كونها طريقة غير قانونية، ولا يوجد لها سند في أي قانون ما يدل على الاخذ بها، لذلك يجب الرجوع إلى القواعد العامة عند انهاء خدماتهم، أو تنظيم هذه الطريقة بنظام قانوني لكي تكون متسقة مع الطرق الأخرى قانونياً.



عاشراً: نقترح على المشرع العراقي تشريع نص دستوري أو نص قانوني يفرض تأدية اليمين الدستوري على أصحاب المناصب العليا سواء كانت سياسية ام إدارية، وذلك لأهمية الأعمال التي يقوم بها أصحاب هذه المناصب وما تنطوي عليه من تبعات سياسية واقتصادية، وذلك لكي تتعقد أيمانهم بما يقومون به من تصرفات كما فعل المشرع المصري .

الحادي عشر: كذلك نقترح على المشرع العراقي تعديل نص المادة (93) من دستور 2005 وجعل الرقابة على أعمال و قرارات حكومة تصريف الأعمال خاضعة للقضاء الاداري ليصبح النص في الشكل التالي: (..... اما القرارات الصادرة من حكومة تصريف الامور اليومية فتكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري).

قائمة المصادر

قائمة المصادر:

- القرآن الكريم.

أولاً: معاجم اللغة:

1. أحمد عمر مختار ,معجم اللغة العربية المعاصرة, عالم الكتب, القاهرة, 2008.
2. عبد الواحد كرم، معجم مصطلحات الشريعة والقانون, 1995.
3. محمد بن منظور الانصاري، معجم لسان العرب, الطبعة الخامسة، دار المعارف، القاهرة، 1981.

ثانياً: الكتب:

1. أحمد بدر، الرأي العام (طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة)، دار غريب للطباعة، القاهرة، 1977.
2. د. أحمد حافظ نجم، ترتيب الوظائف العامة وتوصيفها وتقييمها، دار الكتاب الحديث، الكويت، 1979.
3. احمد حسن الزيات واخرون، المعجم الوسيط، الطبعة الرابعة، مكتبة الشروق الدولية، 2004.
4. د. احمد سليم سيعفان، قانون الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2017.
5. د. أحمد عبد اللطيف السيد، حل البرلمان (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014 .
6. دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، السعودية، 2015.
7. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري(النظم السياسي)، ط3، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1987.
8. د. أكرم نشأت ابراهيم، القواعد العامة في قانون العقوبات المقارن، الدار الجامعية، بيروت، 1998.
9. د. أنس جعفر، أشرف انس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2016.

10. د. انور احمد رسلان, الوسيط في القانون الإداري (الوظيفة العامة), دار النهضة العربية, القاهرة, 1997.
11. نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام, مطبعة النهضة العربية, جامعة القاهرة, 1983.
12. إيهاب عيسى المصري, طارق عبد الرؤف عامر, القيادة الإدارية والقائد الإداري, ط1, المؤسسة العربية للعلوم والثقافة, 2015.
13. د. أيوب علي مرهج, الوظيفة العامة في لبنان, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت, لبنان, 1999.
14. بيتر نورث هاوس, القيادة الإدارية بين النظرية والتطبيق, ترجمة صلاح المعيوف, مازن رشيد, مكتبة الملك فهد الوطنية للنشر, الرياض, 2018.
15. د. جابر جاد نصار, الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في مصر والكويت, دار النهضة العربية, القاهرة, الطبعة الأولى, 1999.
16. الوسيط في القانون الدستوري, دار النهضة العربية, القاهرة, 1998.
17. د. جاسم خريبط خلف, شرح قانون العقوبات (القسم العام9), ط3, منشورات زين الحقوقية, بيروت, لبنان, 2020.
18. د. جمال إبراهيم الحيدري, احكام المسؤولية الجزائية, مكتبة السنهوري, بغداد, 2010.
19. جورج فوديل, بيار دلفوفيه, القانون الإداري, ج2, ط1, ترجمة منصور القاضي, مجد المؤسسة الجامعية, بيروت, 2008.
20. حازم حمدي الجمالي, انتهاء خدمة الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني دراسة تحليلية مقارنة), مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع, 2018.
21. د. حسن علي ذنون, المبسوط في المسؤولية المدنية, ج1, شركة التايمس للطباعة والنشر, بغداد, 1991.
22. د. حسن محمد عواضة, السلطة الرئاسية, مطبعة ديموس, بيروت, لبنان, 1975.
23. د. حسين عثمان محمد, اصول القانون الإداري, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت, 2010.
24. رضا متولي وهدان, المسؤولية المدنية (الضمان), الطبعة الاولى, دار الفكر العربي, المنصورة, مصر, 2011.

25. رنا إبراهيم سلمان العطور, المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي, مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد 22, عدد2, 2006.
26. رياض عبد عيسى، أسس القانون الإداري, مكتبة السنهوري, بغداد, 2015.
27. زهير البشير, عبد الباقي البكري, المدخل لدراسة القانون, الطبعة الثالثة, العاتك لصناعة الكتب, القاهرة، 2011.
28. د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2009.
29. القضاء الإداري والرقابة على اعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة، القاهرة.
30. د. سليمان الطماوي, القضاء الإداري، الكتاب الثاني, دار الفكر العربي, القاهرة، 1986.
31. السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، دار الفكر العربي، 1961.
32. د. سمير دنون, الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في القانونين المدني والإداري, المؤسسة الحديثة للكتاب, طرابلس، لبنان, 2009.
33. د. السيد صبري, حكومة الوزارة (بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في انكلترا), المطبعة العالمية، مصر، 1953.
34. سيدا شيخ زرار, صور الرقابة على المال العام ونظم حمايته (في الفقه الاسلامي) والقانون الوضعي(دراسة مقارنة), الطبعة الاولى, المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة.
35. شامل حافظ شنان الموسوي, تعديل الدستور وأثره على نظام الحكم في الدولة، الطبعة الاولى، المركز العربي، القاهرة، 2018.
36. د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة. (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، الكويت، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، 1986.
37. د. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، دون سنة نشر.
38. د. عبد الرزاق السنهوري, الوسيط في شرح القانون المدني, مجلد 1, دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.
39. د. عبد العال السناري, مبادئ ونظريات القانون الإداري(دراسة مقارنة), دار النهضة العربية 2005,



40. نظم واحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، 2007.
41. د. عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين نسا وتطبيقا، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2013.
42. عبدالقادر محمد القيسي، مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2016.
43. د. عبدالله طلبة، القانون الإداري (الرقابة القضائية على اعمال الإدارة)، الطبعة الثالثة، منشورات جامعة حلب، 1997.
44. د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، الطبعة الثانية، مؤسسة النبراس، النجف الاشرف. العراق. 2013.
45. جودة احكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، الطبعة الأولى، مكتبة دار السلام القانونية، 2021.
46. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، علي محمد بدير، مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، دار العاتك، القاهرة، مصر، 2011.
47. د. علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
48. الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2009.
49. علي مجيد العكيلي، لمى علي الظاهري، القيود الدستورية على حل البرلمان، الطبعة الأولى، دار المركز العربي، القاهرة، مصر، 2018.
50. قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في بعض الانظمة الدستورية المعاصرة، دار المركز العربي، القاهرة، مصر، 2018.
51. د. علي نجيب حمزة، النظام القانوني للهيئات المستقلة في غير المجال الاقتصادي، دار السنهوري، بيروت، 2017.
52. غيث أحمد شاکر، التنظيم القانوني للاختصاصات الرقابية للوزير، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، 2019.



53. فهد عبدالله المالكي، مبارك عبدالله، مختصر الثقافة السياسية الطبعة الأولى، دار ابن الجوزي، الاردن، 2013.
54. د. فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان.
55. د. ماجد راغب الحلوي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2000.
56. د. مازن ليلو راضي. القانون الإداري، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة دهوك، 2007.
57. د. مازن محمد طاهر الحسيني، الطبيعة القانونية للعلاقة بين الموظف والإدارة العامة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2016.
58. د. مالك منسي الحسيني، مصدق عادل طالب، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان، 2011.
59. د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، بلا مكان نشر، 2009.
60. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1971.
61. محمد أنور حمادة، المسؤولية الإدارية والقضاء الكامل، دار الفكر العربي الاسكندرية، 2006.
62. محمد حسن علي، احمد فاروق الحميلي، الموسوعة العملية في نظام العاملين المدنيين بالدولة طرق شغل الوظيفة العامة، الجزء الأول، دار الكتب القانونية، مصر، 2006.
63. د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظام العام للوظائف العامة في فرنسا، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2017.
64. حسين عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2001.
65. د. محمد سليمان الاحمد، الخطأ وحقيقة أساس المسؤولية المدنية في القانون العراقي (دراسة تحليلية)، الطبعة الأولى، مكتبة التفسير، اربيل، 2008.
66. د. محمد سليمان نايف، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين (الجزء الثاني)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة.
67. محمد علي سويلم، نظرية دفع المسؤولية الجنائية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2007.
68. د. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري في الاموال العامة والوظيفة العامة، دار الفكر العربي بدون سنة طبع.

69. د. مصطفى فهمي ابو زيد, الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية, المطبوعات الجامعية, الاسكندرية, 2004.
70. موريس دوفرجه, المؤسسات السياسية والقانون الدستوري(الانظمة السياسية الكبرى), ترجمة جورج سعد, الطبعة الاولى , المؤسسة الجامعية, 1992.
71. ميسون طه حسين, غني زغير الخاقاني, مبادئ القانون الإداري والتنظيم الإداري في العراق, الطبعة الاولى, مؤسسة الصادق الثقافية, بابل, العراق, . 2008.
72. نعمان عطاالله الهيتي, الرقابة على اعمال الحكومة (دراسة دستورية مقارنة), دار مؤسسة رسلان للطباعة, سوريا, دمشق, 2016.
73. هلال حسين حسن الدلوي, النظام القانوني لتقاعد الموظف العام في العراق(دراسة مقارنة), مكتبة زين الحقوقية والادبية, بيروت, 2015.
74. د. وسام صبار العاني, القضاء الإداري, الطبعة الاولى , دار السنهوري, بغداد, 2015.

ثالثاً: الأطاريح:

1. إبراهيم عبد الصادق محمود, الاختيار للتوظيفة العامة في النظام الاسلامي (دراسة مقارنة بالنظم المعاصرة), اطروحة دكتوراه, جامعة الازهر, 1983.
2. أحمد حمود سالم المعاعية, النظام القانوني للتعين في الوظائف القيادية الإدارية العليا (دراسة تحليلية مقارنة), أطروحة دكتوراه, جامعة عين شمس, 2019.
3. حسن مصطفى البحري, الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية, اطروحة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة عين شمس, 2006.
4. رسل باسم كريم, دور المشرع في مراحل الموازنة العامة للدولة, أطروحة دكتوراه, كلية الحقوق, الجامعة الاسلامية, لبنان, 2022.
5. سبهان عبدالله يونس, حدود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية (دراسة مقارنة), أطروحة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة عين شمس, 2016.
6. شهاب بن أحمد علي الجابري, انتهاء خدمة الموظف العام والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها (دراسة مقارنة), أطروحة دكتوراه, جامعة عين شمس, 2007.



7. علاء الدين محمد كمال, الحقوق والحريات، السياسية للموظف العام, أطروحة دكتوراه (دراسة مقارنة)، كلية الحقوق, جامعة بنها، مصر, 2011.
8. علي سعد عمران القيسي، حدود حل البرلمان (دراسة مقارنة), أطروحة دكتوراه, كلية القانون، جامعة بابل، 2014.
9. غسان لعبيي مناتي، حكومة تصريف الأعمال، أطروحة دكتوراه, كلية الحقوق، جامعة النهرين, 2010.
10. لبنى محمد علي، الضمانات القانونية لاستقلال البرلمان، أطروحة دكتوراه, كلية الحقوق، جامعة اسيوط، مصر، 2016.
11. مصطفى سالم النجفي، المساواة ودورها في تولي الوظائف العامة (دراسة مقارنة) اطروحة دكتوراه, كلية القانون، جامعة الموصل، 2004.

رابعاً: الرسائل:

1. اياد جعفر علي اكبر الاسدي، دور الادعاء العام في حماية المال العام في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة البصرة، 2016.
2. شذى فلاح حسون، المركز القانوني للمحافظ في العراق (دراسة مقارنة), رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2012.
3. شهلاء سليمان محمد، أحكام انتداب الموظف العام في القانون العراقي (دراسة مقارنة), رسالة ماجستير، جامعة بغداد، 2012.
4. عباس عبد المنعم قبلان، حكومة تصريف الأعمال في لبنان، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية، لبنان، 2021.
5. عبدالله فاضل عبدالله الحسيني، المسؤولية المدنية للموظف العام، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2015.
6. علياء شندي حبيب السيمري، التنظيم الدستوري للرقابة على اعمال حكومة تصريف الأعمال(دراسة مقارنة)، كلية القانون، جامعة البصرة، 2023.
7. غازي أعطي الرفوع، المركز القانوني لشاغلي الوظائف القيادية في القانون الاردني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاسراء، 2019.



8. فطيمة الزهرة حشاني، دور البرلمان في مكافحة الفساد (لبنان أنموذجاً)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة محمد الاخير، بسكرة، 2019.
9. قيس طه ياسين سعيد، المركز القانوني للمكلف بخدمة عامة (دراسة مقارنة)، كلية الحقوق، جامعة تكريت، 2022.
10. ليلي مهدي الصفار، الرقابة على قرارات التعيين في الوظائف العامة، رسالة ماجستير، معهد العلمين، 2021.
11. مبروكي عبد الحكيم، المسؤولية الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014.
12. محمد بن سالم الحضرمي، الاستقالة كأحد اسباب انتهاء خدمة الموظف العام (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 2020.
13. محمد سالم كريم المقاصيص، المركز القانوني للوزير في النظام البرلماني العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2013.
14. مروج هادي الجزائري، الحقوق المدنية والسياسية وموقف الدساتير العراقية منها، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2004.
15. نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2010.
16. نورا عدنان جهاد، المركز القانوني لشاغلي الوظائف الإدارية العليا (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة النهريين، 2018.
17. وحيد احمد عيسى، ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة ودورها في مكافحة الفساد في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة دهوك، 2013.

خامساً: البحوث والمقالات:

1. إبراهيم محمد السيد، الرقابة على الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان (وفقاً لدستور 2014 المصري) مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، مجلد 16، عدد 51، 2020.

2. إبراهيم مهدي جوير، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مجلة الجامعة العراقية، العدد 43، المجلد 21، 2019.
3. أحمد أمين إبراهيم، التكاليف اداة استثنائية للتعيين في الوظائف العامة، مجلة التنمية الإدارية، عدد 134، السنة 28، 2012.
4. أسعد موسى سكران، الشروط الاجرائية لاختيار اصحاب الدرجات الخاصة في التشريع العراقي، مجلة كلية الكوت الجامعة، المجلد 3، العدد 2، 2018.
5. أنعام مهدي جابر الخفاجي، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني في بعض الانظمة الدستورية المعاصرة، مجلة العلوم الانسانية، مجلد 33، عدد 1، 2015.
6. آيات سلمان شبيب، حل البرلمان واثره في التنظيم الدستوري (دراسة مقارنة)، جامعة النهرين، مجلة كلية القانون، المجلد 21، العدد 1، 2019.
7. باقر عبد الكاظم الكراوي، الرقابة على وزارة تصريف الامور اليومية، مجلة الفنون والادب وعلوم الانسانيات والاجتماع، عدد 56، 2020 .
8. حسن تركي عمر، الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 5، العدد 1، 2016.
9. حسين جبار النائلي، القيود التي ترد على حق حل البرلمان، كلية القانون، جامعة بابل، مجلة العلوم الانسانية، المجلد الأول، العدد الأول، 2012.
10. حسين علي صالح، ادارة الازمات في ظل حكومة تصريف الأعمال، كلية النور الجامعة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (9)، 2020.
11. حمدي محمد العجمي، الفصل بغير الطريق التأديبي (دراسة تأصيلية مقارنة)، مجلة مصر المعاصرة، مجلد 100، عدد 494، 2009.
12. د. حنان محمد القيسي، رقابة مجلس النواب على اعمال الحكومة (دراسة في الاستجواب البرلماني)، مجلة الحقوق، مجلد 3، عدد 10، 2010.
13. مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور 2005، مجلة الحقوق، مجلد 5، عدد 24، 2014.
14. خالد رشيد علي، النظام القانوني لإعادة توظيف المتقاعد والمستقيل في القانون العراقي، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، عدد 16، 2015.

15. خالد رشيد علي، مفهوم تنسيب الموظف العام في القانون العراقي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد الرابع، العدد الثاني، 2015.
16. خالد كاظم عودة الابراهيم، منفي جواد كاظم، الرأي العام وضمائنه الدستورية، مجلة جامعة ذي قار، مجلد 9، عدد 3، 2014.
17. خالد وحيد أسماعيل، مدى مشروعية طلب الوظائف القيادية في الفقه الاسلامي والقانون المصري، مجلة الشريعة والقانون، العدد 36، 2020.
18. ختام حمادي محمود، الشرعية الدستورية لقرارات حكومة تصريف الأعمال في ظل نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مجلة جامعة تكريت للحقوق السنة (6) العدد (1)، 2021.
19. خليل عبد المنعم مرعي، ادوات الرقابة البرلمانية لمجلس النواب في ظل دستور 2014 ولائحة 2016، مجلة دراسات، المجلد العشرون، العدد الرابع، 2019.
20. دريد عيسى إبراهيم، أحمد عودة محمد، تطبيق مبدأ الجدارة في نطاق تقلد الوظيفة العامة في العراق، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 9، عدد 2، 2019.
21. ذبيح مليود، رقابة البرلمان على الحكومة بآلية الاستجواب مقارنة تحليلية، مجلة دراسات قانونية، عدد 14، 2012.
22. رافد خيون دبيسان، مسؤولية الوزير في القانون العراقي (دراسة تحليلية مقارنة)، 9 مجلة جامعة ذي قار، مجلد 14، عدد 2، 2019.
23. رافع خضر شبر، كريم لفتة مشاري، إجراءات تقرير المسؤولية السياسية للوزارة واثرها في النظام البرلماني، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع، السنة الرابعة، 2015.
24. رنا الطيف جاسم، الجهة المختصة بتعيين ذوي الدرجات الخاصة في العراق (دراسة مقارنة)، مجلة سر من رأى، مجلد 17، عدد 66، السنة 16، 2021.
25. رويده سليم عبدالحميد، المسؤولية الجنائية من جرائم الفساد الإداري وضمائنه حماية المبلغ (دراسة مقارنة)، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 2016.
26. زهراء عبد الحافظ محسن، حكومة تصريف الأعمال في العراق تشريعاً وعملاً، مجلة كلية الاسلامية الجامعة، المجلد 2، العدد 63، 2021.
27. د. ساجد محمد الزامل، نظرة في صور استقالة رئيس الوزراء في الدستورين الفرنسي والعراقي، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، المجلد السادس، العدد الأول، 2015.

28. سحر جبار يعقوب, النظام القانوني لتولي الوظائف العامة في ضوء ظاهرة الموظف الفضائي, مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية, العدد الأول, السنة الخامسة, 2017.
29. سعد صالح شكطي, بهاء الدين عطية عبد الكريم, الاختصاص في جريمة الرشوة, مجلة الرافدين للحقوق, مجلد 10, عدد 37, 2008.
30. سناء عبد طارش, المركز القانوني للموظف والعامل اثناء فترة التجربة (دراسة مقارنة), مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية, مجلد 4, 2011.
31. سيفان باكراد ميسروب, حكومة تصريف الأعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها, جامعة الموصل, مجلة كلية الرافدين للحقوق, المجلد (19), العدد (66), 2021.
32. شيلان محمد شريف, اسس مسؤولية الإدارة, مجلة جامعة تكريت للحقوق, مجلد 5, عدد 1, جزء 2, 2020.
33. صادق محمد علي, حسين جبار عبد, الرقابة على اداء السلطة التنفيذية (دراسة في ضوء المادة 16 الفقرة ثانيا لدستور العراق 2005) مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية, العدد 2, 2019.
34. صدام عبد الستار رشيد, الهيئات الحكومية المستقلة في العراق |هيئة النزاهة انموذجا, مجلة العلوم السياسية, عدد 52, 2016.
35. طارق حرب, هل يحتاج موظفو الدرجات الخاصة إلى موافقة مجلس الوزراء وثقة مجلس النواب؟, مقال منشور في جريدة الصباح الصفحة الأولى في 6/6/2006.
36. عبدالله فاضل عبدالله ابو خمرة, مساءلة الموظف العام عن الأعمال الشخصية, مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية, مجلد 5, عدد 18, 2016.
37. د. عدنان عاجل عبيد, المآزق الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة 2005, مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية, العدد الثاني, المجلد السادس, 2015.
38. عصام حاتم السعدي, حكومة تصريف الأعمال في الدستور العراقي (دراسة مقارنة), كلية التراث الجامعة, مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية, المجلد (10), العدد (39), 2021.
39. عصام سعيد عبد العبيدي, دولة احمد عبدالله, الثقة النيابية والوزارة (دراسة مقارنة), مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسة ' مجلد 7 و عدد 24, 1018.



40. علاء نافع كطافة و علي حنظل رمل, القواعد التي تحكم اختيار شاغلي المناصب الإدارية العليا في العراق, مجلة دراسات البصرة, السنة الخامسة عشرة, عدد36, 2020.
41. علي احمد اللهبي, انتداب الموظف واعارته في القانون العراقي والمقارن, مجلة كلية القانون, المجلد 8, العدد2, 2006.
42. علي حسين خطار, تعيين الموظفين العموميين في فرنسا والاردن (دراسة مقارنة),مجلة مؤتة للبحوث والدراسات (سلسلة البحوث الانسانية والاجتماعية) مجلد7, عدد 2, 1992.
43. علي كاظم الرفيعي, وسائل الرقابة البرلمانية, مجلة العلوم القانونية, مجلد 22, عدد 2, 2007.
44. كمال علي حسين, مها بهجت يونس, التنظيم الدستوري لحل مجلس النواب في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (دراسة مقارنة), مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية, العدد12, 2016.
45. د. ماهر صالح علاوي, ماجد جاسم الفهداوي, اختصاصات هيئات الرقابة المستقلة بمكافحة الفساد المالي والإداري في العراق(دراسة مقارنة),مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية, عدد8, 2013.
46. مايه بن مبارك, وهيبة قابوش, حق رئيس الدولة في حل البرلمان (دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية, مجلة الحقوق والعلوم السياسية, 2015.
47. محمد خطاب احمد, دور السلطة التشريعية في الرقابة على اعمال الحكومة في النظام البرلماني, (دراسة مقارنة), مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية, المجلد الثاني, العدد 19, 2013.
48. محمود عبد علي الزبيدي, التنظيم القانوني للتكليف بالمناصب الإدارية العليا والاعفاء منها, مجلة كلية الاسراء الجامعة للعلوم الاجتماعية والانسانية, العدد الأول, المجلد الأول, 2019.
49. المعين تحت التجربة في القانون العراقي والقوانين المقارنة, مجلة الحقوق, مجلد3, عدد 9,10, 2011.
50. محمود محمد هائل, حكومة تصريف الأعمال في القانون اليمني والمقارن, جامعة الملكة اروى, 2016.
51. مدرسة الإدارة (مصنع زعماء الشرق واعلام الدولة) مقال منشور في صحيفة الشرق الأوسط بتاريخ 2017/5/14.



52. د. مصدق عادل، التنظيم الدستوري لاستقالة رئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، جامعة بغداد، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، مجلد (10)، العدد الثاني، 2020.
53. مصطفى كميل أبو حديد، قراءة في قانون شغل الوظائف المدنية القيادية، مجلة التنمية الإدارية، العدد 64، 1994.
54. ممدوح مصطفى أسماعيل، شغل الوظائف القيادية في مصر بين المسار والمآل، المجلة العربية للإدارة، مجلد 35، عدد 1، 2015.
55. موسى مصطفى شحادة، عدم الكفاية المهنية باعتبارها سبباً من أسباب الفصل من الوظيفة بغير الطريق التأديبي، مجلة الشريعة والقانون، العدد 3، 2005.
56. ميثم حسين الشافعي، المسؤولية الوزارية (دراسة مقارنة)، مجلة اهل البيت (عليهم السلام)، عدد 9، 2009.
57. ميثم حنظل شريف، ميثم منفي كاظم، الحل الذاتي للبرلمان في بعض الانظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، كلية القانون، جامعة بابل، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة الثامنة، 2016.
58. هشام جليل الزبيدي، حكومة تصريف الأعمال في العراق، جامعة الامام جعفر الصادق (ع)، مجلة الامام جعفر الصادق للعلوم الانسانية والاجتماعية، العدد الرابع، 2022.
59. يحيى حمود حسن البو علي، الفساد الاقتصادي لأصحاب المناصب الإدارية العليا واثرها على الاقتصاد العراقي، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، مجلد 14، عدد 3.

سادسا: الدساتير والقوانين والتعليمات:

أ- الدساتير:

1. دستور لبنان لعام 1926 المعدل.
2. دستور فرنسا لعام 1946 الملغى.
3. دستور فرنسا لعام 1958.
4. دستور الامارات لعام 1971.
5. دستور مصر لعام 1971 الملغى.



6. دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

7. دستور مصر لعام 2014.

ب: القوانين:

1. القانون المدني الفرنسي لعام 1804 المعدل.
2. قانون الموجبات والعقود اللبناني لسنة 1932 .
3. القانون الصادر في 19/اكتوبر لسنة 1946 الفرنسي.
4. قانون المحاسبة العمومية اللبناني لسنة 1951 المعدل.
5. قانون نظام موظفي الدولة المصري رقم (210) لسنة 1951 الملغي.
6. المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم(13) لسنة 1953.
7. لمرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (115) لسنة 1959.
8. المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (112) لسنة 1959.
9. المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (116) لسنة 1959.
10. قانون الملاك العراقي رقم(25) لسنة 1960.
11. قانون التعبئة العامة في مصر رقم(87) لسنة 1960.
12. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
13. قانون تطهير الجهاز الحكومي رقم(48) لسنة 1963.
14. قانون هيئة الرقابة الإدارية المصري رقم (54) لسنة 1964.
15. قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969.
16. المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم(1306) لسنة 1971.
17. المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم(3169) لسنة 1972.
18. قانون تنظيم الجامعات المصري رقم (49) لسنة 1970.
19. قانون الفصل بغير الطريق التأديبي اللبناني رقم (10) لسنة 1972.
20. المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (70) الصادر في 30/3/1977.
21. قانون مجلس شورى الدولة رقم(65) لسنة 1979.
22. القانون الفرنسي الصادر في 13 /يوليو/1983.



23. المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم 149 الصادر بتاريخ 19 |6|1983.
24. المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (47) لسنة 1983.
25. القانون الفرنسي رقم(84-16) الصادر في 11|10|1984
26. قانون 11/يناير لسنة 1984 الفرنسي.
27. المرسوم الفرنسي رقم (16) لسنة 1984
28. قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (144) لسنة 1988.
29. قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (40) لسنة 1988.
30. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(14) لسنة 1991 المعدل.
31. قانون الوظائف المدنية القيادية المصري رقم 5 لسنة 1991
32. قانون العجز الصحي للموظفين رقم(11) لسنة 1999.
33. قانون اصول المحاكمات الجزائية اللبناني رقم (328) لسنة 2001 المعدل.
34. قانون المفوضية العراقية للاتصالات والاعلام رقم (65) لسنة 2004.
35. قانون الفصل السياسي رقم (24) لسنة 2005 المعدل.
36. قانون المحكمة الاتحادية رقم (30) لسنة 2005.
37. قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006.
38. قانون الجنسية العراقي رقم(26) لسنة 2006.
39. قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007.
40. قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم (53) لسنة 2008.
41. قانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة رقم (10) لسنة 2008.
42. قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم(21) لسنة 2008.
43. قانون الخدمة الجامعية العراقي رقم(23) لسنة 2008.
44. قانون الخدمة الخارجية رقم (45) لسنة 2008.
45. قانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والاختفاء العسكرية والعمليات الارهابية رقم (20) لسنة 2009.
46. قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011.
47. قانون هيئة النزاهة الاتحادية رقم (30) لسنة 2011.



48. قانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (35) لسنة 2013.
49. قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014.
50. قانون مؤسسة الشهداء رقم (2) لسنة 2016.
51. قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.
52. المرسوم الفرنسي رقم (694) لسنة 2018.
53. قانون الموازنة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023.

سابعاً: الأنظمة والتعليمات واللوائح:

أ- الأنظمة:

1. النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام 1994.
2. النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (2) لسنة 2019.

ب- التعليمات:

- تعليمات الملاك رقم (23) لسنة 1979.

ج- اللوائح:

1. اللائحة التنفيذية لقانون شغل الوظائف القيادية والإدارة الأشرافية في مصر رقم (5) لسنة 1991.
2. اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

ح- الكتب والاعلانات:

1. كتاب ووزارة المالية رقم (30605) في 16/9/2008.
2. اعلان وزارة المالية المصري رقم (27) لسنة 2006.

ثامناً: الاحكام والقرارات القضائية والفتاوى:

أ- الأحكام:



1. حكم محكمة القضاء الإداري المصري رقم(523) السنة التاسعة, جلسة 3 فبراير1955.
2. حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر في 12|12|1959, السنة الخامسة.
3. حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر في 2|2|1968.
4. حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر رقم 972 لسنة 3ق| جلسة 10|1|1978.
5. حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر رقم 1115 لسنة 28 إق, جلسة 24|5|1986.
6. حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر رقم (2770) لسنة 31ق جلسة 10/9/1989.
7. حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر (طعن رقم 2383 لسنة 31ق| جلسة 16|3|1991.
8. حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر - طعن رقم 1877 لسنة 32ق- جلسة 1/6/1991.
9. حكم المحكمة التأديبية لوزارتي الصحة والمالية في مصر، رقم 500 لسنة 51 الصادر بتاريخ 28|11|2010.
10. حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم (628/727/ قضاء موظفين - تمييز/2016.
11. حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم (344/ قضاء موظفين/تمييز) في 23/3/2017.

ب-القرارات القضائية :

1. قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم(212) الصادر في 11/7/1960.
2. قرار مجلس الدولة الفرنسي رقم 4\22\1966.
3. قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر بتاريخ 24/12/1966.
4. قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم 750 الصادر بتاريخ 20|5|1968.
5. قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر رقم 130 |25|ق- جلسة 24|11|1982.
6. قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر رقم 25|279|ق في 7|2|1982.
7. قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم 112 الصادر بتاريخ 29|6|1987.
8. قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 6\12\1996.
9. قرار مجلس شورى الدولة العراقي رقم 20 |2006| الصادر في 1|3|2006.
10. قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم (177) الصادر بتاريخ 17/6/2006.



11. قرار مجلس الانضباط رقم (42 انضباط/ تمييز) الصادر في 2007/5/7.
12. قرار مجلس الشورى اللبناني رقم 2010|655 الصادر بتاريخ 2010|7|5.
13. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (23/اتحادية/ت/2013) في 2013/2/25.
14. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم(97|اتحادية) في 2021.
15. قرار مجلس الدولة /محكمة قضاء الموظفين عدد369/م/2022 في 2022/4/3 دعوى رقم 2022/839.
16. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 121\اتحادية\2022 الصادر بتاريخ 2022\5\15.
17. قرار مجلس الدولة /قضاء موظفين /عدد1279/2022 الصادر في 2022/5/16.

ج- الفتاوى :

1. فتوى الجمعية العمومية في مصر رقم(841) في 1|10|2002 ملف رقم 589|6|86.
2. فتوى الجمعية العمومية في مصر ملف 661|86 .

د- قرارات مجلس قيادة الثورة:

1. قرار مجلس قيادة الثورة رقم (630) الصادر في 1974.
2. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (448) الصادر في 1979|4|8.
3. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم(12) لسنة 1997.

تاسعاً: أوامر سلطة الائتلاف:

- 1-أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم(56) لسنة 2004

عاشراً: المصادر الاجنبية:

1. jean-claude ricci, droit admininstratif, 4e,Hachette, suberieur, 2004.
2. Christine chappuis, benedict winiger,responsabilite civile and responsabilite penale, schulthess, geneve, 2015.
3. Geores dupuis, marie-jose guedon, Patrice chretine, droit administratif ,10^e, dalloz, paris, 2007
4. jean-paul valette, methodologie du driot constitutionnel,3e,ellipse edition marketing, paris,2021.
5. matthieu houser, virginie donier, Nathalie droin, le droit administratif aux concourse, julien winock ,paris, 2015.



6. Par m.moudamou kamodule, de droit administrative, senrevision,condiaya, 2005.

حادي عشر: المواقع الالكترونية:

1. adenrights.org
2. <https://www.alamdapaper.net>
3. <https://agent-legal.com/index.html>
4. <https://www.facebook.com/>
5. <https://www.marocdroit.com/>
6. <https://www.mohamah.net/>
7. <https://www.nasnews.com/>
8. <https://www.nrttv.com/>
9. <https://www.radionawa.com/>
10. <https://www.user.edu.ib>
11. <https://zawabiog.com>

Abstract:

The State may be exposed to numerous political crises that lead to the withdrawal of confidence from the Government and its overthrow, or the dissolution of parliament by the legislature. These crises ultimately lead to a political vacuum with which some political or administrative functions are unable to be conducted. In order to avoid this, some Constitutions have indicated that the resigned or discredited Government, whose constitutional mandate has expired in its constitutional place, has been retained in order to perform certain tasks specified by the Constitution and the law. This government is called the caretaker government, the Government of current or daily affairs, or the interim government.

This Government carries out its day-to-day tasks until the formation of a new Government approved by Parliament according to constitutional contexts. The foundations of this Government vary from a constitutional to an administrative, and another customary basis. These grounds are regarded as legal and customary justification for resorting to caretaker theory. This government is also prohibited from appointing to prestigious political and administrative positions; this is because it is political in nature and requires the Government's and the parties' confidence in its occupants, being an interim government cannot undertake actions with sustained political implications for the period beyond the expiration of its mandate. So we tried to relax this prohibition contained in the constitutions and laws, and the establishment of an alternative system for this appointment is to be filled in a mandated manner. being an exceptional and temporary method justifying the circumstances of the caretaker government and its limited recourse to it. This government will be subject to a supervisory regime of parliamentary oversight, the ordinary and administrative judiciary, as well as the supervision of independent bodies, deterring them from derogating from their mandated powers, or abusing their authority to achieve goals specific specific to the effects of their political and legal responsibilities of civil, administrative and penal types

Republic of Iraq
Ministry of Higher Education
and Scientific Research
University of Qadisiyah
College of Law



Caretaker Government's power in the assignment to fill the senior
management positions

Comparative Study

A thesis submitted to

Law Faculty Council - Al-Qadisiyah University which is part of the requirements
for a Master's degree in public law

From the student

Fatima Abdul Amir Mohsen

Under Supervision

Prof. Dr.

Ali Najeeb Hamza

Professor of administrative law

2023 AD

1445 AH