



التكليف والإعفاء في الأوامر الديوانية

أ.د زينب كريم سوادي الداودي

الباحث: وليد خالد عبد الكاظم الغانمي

جامعة القادسية – كلية القانون

Assignment and exemption in customs orders

Prof. Zainab Karim Sawadi Al-Daoudi

Researcher: Walid Khaled Abdel Kadhim Al-Ghanimi

Al-Qadisiyah University - College of Law

المستخلص: يعتبر التكليف والاعفاء من اهم السلطات التي تتمتع بها الإدارة بصلاحيات واسعة فهي التي تقوم باختيار الأشخاص الذين لديهم القدرة والكفاءة والخبرة لتسير هذا المرفق العام بانتظام واطراد وتحقيق المصلحة العام للمجتمع، وتتمتع الإدارة وحدها بهذا السلطة وتصدر بالإرادة المنفردة للإدارة، وفي العراق يتم التكليف والاعفاء في الوظائف التنفيذية والدرجات الخاصة بإصدار أوامر ديوانية من رئيس مجلس الوزراء او تصدر من الأمين العام لمجلس الوزراء وفي بعض الأحيان تصدر من مدير مكتب رئيس مجلس الوزراء، وهذا الجهة تختلف من دولة لدولة. **الكلمات المفتاحية:** الأوامر، الاعفاء، التكليف.

Abstract

Assignment and dismissal are considered among the most important powers that the administration has broad powers, as it selects people who have the ability, competence, and experience to run this public facility regularly and steadily and achieve the general interest of society. The administration alone enjoys this authority and it is issued by the sole will of the administration. In Iraq, assignments and dismissals are made to jobs. The executive orders and degrees for issuing customs orders are issued by the Prime Minister or issued by the Secretary-General of the Council of Ministers, and sometimes issued by the

Director of the Office of the Prime Minister, and this authority varies from one country to another. **Keywords:** orders, exemption, assignment.

المقدمة

تتمتع الإدارة بوسائل وسلطات واسعة في ممارسة نشاطها وفي تعاملها مع الأفراد وأن هذه الوسائل والسلطات لا يتمتع بها الأفراد العاديين وذلك لأن الإدارة تهدف إلى تحقيق النشاط الإداري وهو نشاط عام بأفضل وجه ممكن، فالإدارة تصدر قراراً بإرادتها المنفردة بالتكليف لكي تحقق الأهداف الملقاة على عاتقها ، وأن هذه القرارات التي تصدرها الإدارة المتمثلة بمجلس الوزراء بإرادتها المنفردة ترتب حقوقاً لهؤلاء الأفراد وتفرض عليهم التزامات وفي حال الإخلال أو التقصير يتم اعفائهم من نفس الجهة التي قامت بتكليفهم بهذا العمل، ويجب على الإدارة أن تلتزم نفسها بأنها تختار أفضل الأشخاص وأكثرهم خبرة ودراية ونزاهة وكفاءة لإدارة المناصب الإدارية العليا ويجب على الإدارة أن تقوم بمتابعة هؤلاء الأشخاص وان تتأكد بأنهم يقومون بعملهم بأكمل وجه وأن التكليف في هذه المناصب يكون لمدة معينة تحددتها الإدارة.

ثانياً: أهمية البحث:

يتجسد أهمية البحث بتسليط الضوء على الأوامر الديوانية التي تحمل في طياتها تكليف و إنهاء التكليف لبعض الأشخاص المخاطبين بها ، و التعرف على ذلك في العراق و في الدول المقارنة.

ثالثاً: مشكلة البحث

تتجسد مشكلة البحث في الإجابة على الأسئلة التالية:

١- هل نظمت قوانين الخدمة المدنية في العراق و الدول المقارنه (فرنسا و مصر) اليه التكليف و انتهاء التكليف ؟

٢- من الجهة المختصة بتكليف وانهاء التكليف في التشريع العراقي و الدول محل المقارنه ؟

٣- هل ميز المشرع العراقي و الدول المقارنة بين الوظائف الإدارية العليا والدرجات الخاصة وما الاعتبارات التي سار عليها المشرع العراقي و الدول المقارنه لاسناد هذه الوظائف ؟

٤- هل يجوز لحكومة تصريف الاعمال ان تقوم بتكليف او انتهاء التكليف ؟

رابعاً: منهج البحث

سوف يتم اتباع المنهج التحليلي لمعرفة كل ما يدور حول الموضوع و سوف يتم مقارنة التشريع فرنسا و التشريع مصر و المشرع العراقي لمعرفة كيف نظم كل مشرع هذا الموضوع.

خامساً: خطة البحث

سيتم تقسيم هذا البحث إلى مطلبين وسنتناول في المطلب الأول التكليف في الأوامر الديوانية التكليف في الأوامر الديوانية و في المطلب الثاني سنتناول الاعفاء في الأوامر الديوانية، و سنختم البحث بإيراد النتائج و المقترحات.

المطلب الأول: التكليف في الأوامر الديوانية

لم تعرف قوانين الخدمة المدنية التكليف سواء في فرنسا أو في مصر أو في العراق بوصفها القوانين المسؤولة عن كل ما يتعلق بالوظيفة العامة ولكن ورد مصطلح التكليف في القوانين الخاصة كقانون الخدمة الجامعية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨ ولم يكن تعريفاً بل كان ذكر لمصطلح التكليف فقط،^(١) وفي الغالب ان المشرع لا يورد التعاريف بل يجعل امر تفصيل المصطلحات للفقهاء والقضاء، فقد عرف الفقهاء التكليف هو الزام بعض الموظفين بالعمل في وظائف معينة و لمدة محددة وذلك استناد الى نصوص القانون او استناد الى قرار اداري صادر من الجهة المختصة، و تعتبر هذا الطريقة من الطرق الاستثنائية التي تلجأ إليها الإدارة في إسناد الوظائف التي تحتاج إلى خبرة و النزاهة ودراية بهذا العمل على الرغم من عدم قبول بعض الموظفين المكلفين بهذا العمل ولكن الإدارة تقوم بتكليفهم لمقتضيات المصلحة العامة لأنها هي اكثر قدره من غيرها على معرفة ما تحتاجه المرافق العامة و أساليب ادارتها^(٢) وفي هذا المجال فقد عرفت المحكمة الإدارية العليا التكليف في مصر بتاريخ ١٢/١٢/١٩٥٩ هي أداة استثنائية التعيين في الوظائف العامة وبموجبه الأحكام والشروط التي تنص عليها القوانين واللوائح وعندما يسند الى هذا الشخص (المكلف) الوظيفة فيتمتع بالحقوق والامتيازات التي ينص عليها القانون ويقع على عاتقه الالتزام بمحظورات هذا الوظيفة^(٣)

(١) " المادة ٤ /ثانياً- يجوز بقرار من مجلس الكلية عند الضرورة تكليف المدرس بالتدريس والإشراف على طلبة الماجستير فقط.

المادة ١٠ ثالثاً- يستحق موظف الخدمة الجامعية إجازة العطلة السنوية لمدة (٦٠) سبتين يوماً، ولرئيس الجامعة أن يدعو موظف الخدمة الجامعية لأداء بعض الواجبات الرسمية خلال العطلة السنوية وتعويضه عنها بمدة مماثلة خلال السنة أو بما يعادل ذلك من راتب ومخصصات شهرية، ولا يعاد هذا التكليف سنتين متتاليتين، إلا بموافقة الموظف .

المادة ١٦ أولاً- تكليف بعض التدريسيين او الباحثين في مؤسسات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بإجراء البحوث والتجارب والقيام بنشاطات ذات علاقة باختصاص الوزارات والجهات الأخرى غير المرتبطة بوزارة بهدف تطوير الجوانب الإنتاجية والخدمية فيها مقابل أجور متفق عليها بين الجانبين وتخصص نسبة لا تزيد عن (٨٠%) ثمانين من المائة من هذا الأجر للمشاركين فيها وتخصص النسبة المتبقية منها للجامعة أو الكلية والهيئة أو المعهد وفق تعليمات يصدرها الوزير " من قانون الخدمة الجامعي العراقي رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨

(٢) أحمد حمودة سالم المعاعية، النظام القانوني التعيين في الوظائف القيادية الإدارية العليا، أطروحة الدكتوراه كلية الحقوق جامعة عين الشمس، ٢٠١٩، ص ٧١ و ما بعدها.

(٣) أشار الى الحكم المتقدم أحمد حمودة، النظام القانوني التعيين في الوظائف، مصدر سابق، ص ٧٢.

ونحن بدورنا يمكن ان نعرف التكليف بأنها أداة استثنائية تلجا اليها الإدارة في إسناد الوظائف الإدارية العليا ذات الطابع الخاص بإرادتها المنفردة بحكم احتكاكها الدائم مع الأفراد فهي أكثر قدرة من غيرها على تعيين هؤلاء الأشخاص الذين يلعبون دور مهم وفعال في إدارة المرافق العامة على مختلف أنواعها.

لقد عرف الفقه الأوربي الوظائف الإدارية العليا بأنه وظائف الإبداع والتوجيه وعلى الأشخاص الذي يشغلون هذه المناصب لتحقيق السياسة العامة للدولة فهم الذين يقومون بإعداد مشروعات القوانين، ويقومون بأعداد اللوائح والقرارات الإدارية وإصدار المنشورات، ويشترط في من يتولى هذه الوظائف أن يكونوا محيطين علماً بالوظيفة الإدارية و يملكون القدرة على قيادة هذه المرافق العامة وأن يتقيدوا بسياسة الدولة التي تضعها الحكومة، عرفها البعض الآخر بأنها وظائف منتصف الطريق أي أنها تقع ما بين الوظيفة الإدارية والوظائف السياسية، و لقد عرفها الفقه العربي الوظائف الإدارية العليا بأنها الوظائف السياسية التي يتم تعيين أشخاص يدينون السلطة الحاكمة وتتناسب أفكارهم مع أفكار السلطة التي تحكم بحيث يقومون بإدارة المرافق العامة عن الوجه الذي يوجههم فيها الحاكم، وسماها البعض بأنها وظائف الثقة أي لا يعين بها لا من يتناسب مع أفكار وسياسة الدولة ويغلب على تعريف الأول ان الوظائف الإدارية العليا تتسم بالطابع السياسي و اما التعريف الأول يغلب عليها سياسة الدولة العامة (١)

ففي فرنسا تقع الوظائف الإدارية العليا خارج الملاك ، فلا تكون ضمن المجموعات الوظيفية التي تحدد على سبيل الحصر، و السياسة تلعب دور مهم وفعال في اختيار الوظائف الإدارية العليا في فرنسا وتقوم الحكومة في اختيار أكثر الأشخاص ولاءً لسياستها، وتخرج من الاعتبارات السياسية المتقدمة وظائف القضاة و المدعين العاميين والوظائف الإدارية المحلية ويتمتع شاغليها بالحيادية والاستقلالية ، وفي فرنسا اكثر من ٧٠٠ وظيفة إدارية عليا ، ويشترط فيهم الشروط العامة في الوظيفة العامة كالخبرة و النزاهة ، و لم يميز المشرع الفرنسي بين الوظائف الإدارية العليا و الدرجات الخاصة (٢) ، وقد نصت المادة ٣ من قانون رقم ١٦ لسنة ١٩٨٤ يتم تعيينهم بموجب قرار يصدر من رئيس مجلس الوزراء ، وكذلك نص المادة ١٣ من دستور الجمهورية الخامس ١٩٥٨ " يقوم رئيس الجمهورية بالتوقيع على المراسيم والأوامر التي تتم المداولة بشأنها في مجلس الوزراء ويصدر التعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية

(١) وتسما في بعض الأحيان بأنها وظائف الفئة الأولى في جهاز الخدمة العامة، نوره عدنان جهاد المجمععي، المركز القانوني لشاغلي الوظائف الإدارية العليا - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في كلية الحقوق جامعة النهرين، ٢٠١٨، ص ٥ وما بعدها

(٢) أحمد حمودة، النظام القانوني التعيين في الوظائف، مصدر سابق، ص ٢٠٣ وما بعدها.

في الدولة ، يُعين مستشارو الدولة والمستشار الأكبر لوسام الشرف والسفراء والمبعوثون فوق العادة ومستشارو ديوان المحاسبة والمحافظون وممثلو الدولة في أقاليم ما وراء البحار المنصوص عليها في المادة ٧٤ وفي كاليديونيا الجديدة وكبار الضباط ومديرو الأكاديميات ومديرو الإدارات المركزية بقرار من مجلس الوزراء " (١)

وفي مصر قد سار دستور ٢٠١٤ مثل ما سارة عليه المشرع الفرنسي بأنه لم يميز بين الوظائف الإدارية العليا والدرجات الخاصة وإنما اكتفى بمصطلح (كبار موظفي الدولة المدنية والعسكرية) وقد نصت المادة ١٥٣ " يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين، والعسكريين، والممثلين السياسيين، ويعفيهم من مناصبهم، ويعتمد الممثلين السياسيين للدول والهيئات الأجنبية، وفقاً للقانون " (٢) وفي قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ فقد نصت المواد ١٧-٢١ على إن يكون التعيين في الوظائف القيادية والإدارية الاشرافية عن طريق مسابقة يتم الاعلان عنها في بوابة الحكومة المصرية و تنشر في جريدتين لكي يعلم كل من يريد الترشيح لهذا الوظيفة و يجب ان يتمتع بالاستقلالية و النزاهة و الكفاءة و قد حددت كحد اقصى لشاغلي هذه الوظائف مدة ثلاث سنوات وقد حدد القانون الجهة التي تقوم بتدريب الجهاز المركزي للإدارة و يجب ان يجتاز المتقدمون الاختبار الذي يقوم به هذا الجهاز (٣)

وفي العراق تعددت المصطلحات للدلالة على الوظائف الإدارية العليا فتسمى تارةً الدرجات الخاصة وتارةً أخرى الدرجات العليا وتارةً المسؤولين في الوظائف الإدارية و كلها تدل على نفس المعنى (٤) ، و حدد في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل الدرجات الخاصة بموجب المادة ٢/٨ " يكون التعيين أو إعادة التعيين من قبل مجلس الخدمة العامة عدا من يعين أو يعاد تعيينه بالوظائف التالية التي تتم بمرسوم جمهوري يصدر بناء على اقتراح من الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء أ-الوظائف الخاصة ب- عميد ج- مدير عام د- مفتش عام هـ- وزير مفوض و- متصرف ز- مدون قانوني (٥)

وقد حددت بعض التشريعات من هم بدرجة مدير عام:-

(١) المادة ١٣ من دستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل.

(٢) المادة ١٥٣ من دستور المصري لعام ٢٠١٤ المعدل.

(٣) المواد (١٧ و ١٨ و ١٩ و ٢٠ و ٢١) من قانون الخدمة المدني المصري رقم ٢١ لسنة ٢٠١٦، أحمد حمودة، النظام القانوني التعيين في الوظائف، مصدر سابق، ص ٣٣٧ وما بعدها.

(٤) د. مصدق عادل طالب و د. مالك منسي، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، مؤسسة الصفاء للطبوعات، لبنان، ص ٥ وما بعدها.

(٥) المادة ٢/٨ من قانون الخدمة المدني العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل.

١. الوزير المفوض: بموجب قانون الخدمة الخارجي رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠٨ إذا نصت المادة ٣ منه " أولاً- تكون عناوين ودرجات وظائف السلك الدبلوماسي والقنصلي كما يأتي وزير مفوض معاون رئيس دائرة/بدرجة مدير عام وزير مفوض أو قنصل عام ... " (١)
٢. عمداء الكليات: نص قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ في المادة ٢٢ منه " يرأس كل كلية أو معهد عال في الجامعة عميد يشترط فيه أن يكن بمرتبة استاذ مساعد في الاقل ويكون بمستوى مدير عام ويرتبط برئيس الجامعة... " (٢)
٣. المستشار المساعد في مجلس الدولة: إذا نص قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل في المادة ٢٢/ أولاً منه " اولاً - يعين الرئيس ونائب الرئيس والمستشار المساعد بمرسوم جمهوري بناء على اقتراح وزير العدل... " (٣)
- وقد أشار قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ على من هو بدرجة مدير عام في المادة ٥/ج " ١ - تتألف الادارة الانتخابية من المكتب الوطني والمكاتب الانتخابية في الاقليم والمحافظات وفقاً لهيكلية يتم اقتراحها من قبل (مدير عام / رئيس) الادارة الانتخابية ويصادق عليها مجلس المفوضين ويتولى المدير العام رئاسة الادارة الانتخابية... ج- يكون الأمين العام لمجلس المفوضين ومعاوناً رئيس الإدارة الانتخابية ووكلاء المفوضين ومدراء الدوائر ومدراء هيئة الإقليم ومدراء مكاتب المحافظات بوظيفة مدير عام ... " (٤)
- و كذلك أشار قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ على من هو بدرجة خاصة وهو رئيس المجلس و من هم بدرجة مدير عام و هو كل من نائب رئيس المجلس وأعضاؤه (٥) .
- وقد عرفها قانون الملاك رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٠ " كل وظيفة في أية دائرة رسمية أو شبه رسمية أو مؤسسة أو مصلحة حكومية ينص في قانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته أو في

(١) المادة ٣/اولاً من قانون الخدمة الخارجي العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) المادة ٢٢ من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ المعدل.

(٣) المادة ٢٢/اولاً من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل

(٤) المادة ٥/ أ و ج من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ المعدل.

(٥) المادة ٥/ثانياً،ب قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩.

أي قانون آخر أو نظام على أنها ذات درجة خاصة " (١)، وقد عرف القضاء الإداري العراقي الوظائف الإدارية العليا هي الوظائف التي تكون أدنى من درجة وزير (٢) وفي قرار مجلس الوزراء رقم ٤٠٠ لسنة ٢٠١٥ الصادر من الأمين العام لمجلس الوزراء فقد قسم الوظائف الإدارية العليا الى ثلاث أصناف.

١. وكيل الوزير ومن بدرجته ومن يتقاضى راتب والمستشار الذي يتقاضى راتب وكيل وزارة.

٢. الدرجات الخاصة.

٣. المدير العام ومن بدرجته ومن يتقاضى راتبه. (٣)

وفي العراق فإنه يتم اختيار شاغلي الدرجات الإدارية العليا (الخاصة) عن طريق الاختيار المباشر ويكون على أساس عدة اعتبارات وهي :-

١. الاعتبارات السياسية والتوازن بين الكتل السياسية.

٢. الاعتبارات الشخصية إذا غالباً ما يختارون الشخص الذي يتناسب مع أفكار وسياسة الدولة.

٣. الاعتبارات الجغرافية اذ يتوجب مراعاة التمثيل الجغرافي لكل أطراف المجتمع العراقي (٤)

ويتم تكليف كل ما سبق ذكرهم من قبل مجلس الوزراء كما نص النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٩ في المادة ٢ منه " يمارس المجلس عملاً بأحكام الدستور والقوانين النافذة بموجبه المهمات الآتية: - ثاني عشر: الموافقة على تعيين المديرين العامين ومن بدرجتهم على وفق القانون ونظام كبار موظفي الخدمة المدنية على وفق الدستور والتشريعات ذات الصلة النافذة بموجبه، وإحالتهم على التقاعد بناء على طلبهم ... " (٥)

وفي هذا السياق قد نص قانون مؤسسة الشهداء رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل في المادة ٧ منه " يؤلف مجلس يسمى (مجلس رعاية ذوي الشهداء) ويكون مرتبطاً برئاسة الوزراء ويتم تعيين أعضائه من قبل رئيس الوزراء ... " (٦)

(١) د. مصدق عادل و د. مالك منسي، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة، مصدر سابق، ص ٦ وما بعدها.

(٢) أشار الى الحكم المتقدم نورا جهاد، النظام القانوني لشاغلي الوظائف، مصدر سابق، ص ١٠.

(٣) قرار مجلس الوزراء رقم ٤٠٠ لسنة ٢٠١٥ منشور في الوقائع العراقية العدد ٤٣٨٩.

(٤) د. مصدق عادل و د. مالك منسي، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة، مصدر سابق، ص ٥١ وما بعدها.

(٥) المادة ٢/ ثاني عشر من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم ٢ لسنة ٢٠١٩.

(٦) المادة ٧ من قانون الشهداء رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

وكذلك قانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم ٤ لسنة ٢٠٠٦ المعدل في المادة ١ منه " ١-
تتشأ مؤسسة عامة باسم مؤسسة السجناء السياسيين. ٢- تكون للمؤسسة شخصية معنوية
مستقلة واستقلال مالي وترتبط برئاسة الوزراء." (١)

وفي هذا المجال نجد أن مجلس الدولة العراقي قد صرح في أكثر من قرار يتعلق بتعيين المدراء
العامين ومن هم بدرجتهم إلى اختصاص مجلس الوزراء بتعيينهم وليس مجلس النواب وذلك
بالاستناد الى المادة ٧ من قانون مجلس الوزراء رقم ٢٠ لسنة ١٩٩١ وهذا القانون ما زال نافذ
لحد الان (٢).

وقد يثار التساؤل عن مدى اختصاص مجلس الوزراء بتفويض صلاحياته بتعيين المدراء
العامين أو منهم بدرجتهم؟

ولم نجد نص قانونيا يجيز مجلس الوزراء تفويض اختصاصه الأصيل بتعيين المدراء العامين
ومن هم بدرجتهم، وجرى هذا الأمر في الحكومة الانتقالية الأولى للفترة (٢٠٠٦ - ٢٠١٠)
حيث حول السيد رئيس مجلس الوزراء صلاحية تعيين المدراء العامين ومن هم بدرجاتهم (٣)

وفي العراق ان اغلب أوامر التكليف تكون عن طريق الوكالة وليس الاصاله وتعتبر الجهة التي
تقوم بهذا التكليف نفس الجهة التي تقوم بالتكليف اصالة ويكون المكلف وكالة بمدة زمنية معينة
تنتهي بمجرد انتهاء المدة التي يحددها مجلس الوزراء ويجوز تجديد هذا المدة او اعفائهم من
هذا التكليف (٤)

وصدرت الكثير من الأوامر الديوانية بالتكليف، فقد اصدر رئيس مجلس الوزراء الأمر الديواني
المرقم ٢٠ لسنة ٢٠٢٠ والمتضمن تكليف السيد وزير للمالية مهام وزير النفط وكالة فضلا عن
المهام الموكلة إليه لحين تسيير وزارة النفط.

وكذلك الأمر الديواني رقم ١٢ في ١٥/١٢/٢٠٢٠ المتضمن التكليف بمنصب وزير الاتصال
للشؤون الفنية (٥)

أصدر مدير مكتب رئيس مجلس الوزراء الأمر الديواني رقم ٢٠٢٠/١٩٦ في تاريخ
٢٠٢٠/٩/٢ والمتضمن نقل خدمات مدير عام الصندوق العراقي للتنمية الخارجية إلى منصب
مدير عام دائرة الدين العام في الوزارة، وكذلك قام بتكليف أشخاص بمهام مدير عام الصندوق

(١) المادة ١ قانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم ٤ لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

(٢) قرار مجلس الدولة المرقم ١٣٨ في ٢٠٠٨ الصادر في ١١/١١/٢٠٠٨.

(٣) ايمان قاسم هاني الصافي، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء، مصدر سابق، ص ٢٢٩.

(٤) نورا جهاد، النظام القانوني لشاغلي الوظائف الإدارية العليا، مصدر سابق، ص ٢٤.

(٥) الأمر الديواني رقم ١٢ لسنة ٢٠٢٠.

العراقي للتنمية الخارجية، وكذلك في نفس الأمر الديواني قد قام بنقل وتكليف أشخاص آخرين^(١)

وكذلك الأمر الديواني رقم ٥ في ٥/١٢/٢٠٢٠ المتضمن تكليف بمهام وكيل أمانة بغداد للشؤون الإدارية^(٢)

كما قام مدير مكتب رئيس مجلس الوزراء بتكليف أشخاص بمهام مدير عام الصندوق العراقي للتنمية الخارجية، في نفس الأمر الديواني قام بنقل وتكليف أشخاص آخرين^(٣)

المطلب الثاني: الاعفاء في الأوامر الديوانية

لم يعرف الاعفاء من قبل المشرع ولا القضاء الإداري، و لكن عرفة بعض من الفقه بانها إنهاء خدمة شاغلي الوظائف الإدارية العليا من المهام الموكلة اليه من نفس الجهة التي قامت بتكليفهم ولا يعني انتهاء الرابطة الوظيفية بين المكلف و الدولة بل يعاد الى الوظيفة التي كان عليها قبل التكليف.^(٤)

ويمكن ان نستنتج من التعريف المتقدم

١. وجود امر سابق بالتكليف من قبل سلطة إدارية مختصة.

٢. ان الاعفاء من التكليف لا يعني انتهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف و الدولة بل تبقى مستمرة حتى انتهاء هذا العلاقة حسب قانون الخدمة المدنية.

مثما تملك الإدارة سلطات واسعة في مجال التكليف فإنها تملك أيضا صلاحيات وسلطات واسعة في إنهاء هذا التكليف ففي حالة اخلال المكلف بالواجبات والمسؤوليات المفروضة عليه فسوف يتعرض إلى انتهاء هذا التكليف من قبل الإدارة، وعلى الإدارة واجب الاشراف ومتابعة الأعمال التي يقومون بها (المكلفين) فهم على تماس مباشر مع الجمهور وهم ممثلي الدولة ويجب عليهم الحفاظ على مصالح الدولة.^(٥)

وأن للسلطة المختصة الحق بأنها خدمة المكلفين وتختلف من نظام إلى نظام آخر ففي النظام البرلماني يكون دور رئيس الدولة هو جزء من الحكومة أيضا دور شكلي حيث يكون للحكومة الدور الأهم والبارز بذلك وفي بريطانيا يتم إنهاء التكليف من قبل رئيس مجلس الوزراء وموافقة الملك، وذلك لان رئيس مجلس الوزراء هو من يرشح هؤلاء الأشخاص بهذه المهمة، وفي ألمانيا

(١) الأمر الديواني رقم ٢٠٢٠/١٩٦ في تاريخ ٢٠٢٠/٩/٢.

(٢) الأمر الديواني رقم ٥ لسنة ٢٠٢١

(٣) الأمر الديواني رقم ٢٠٢٠/١٩٦ في تاريخ ٢٠٢٠/٩/٢.

(٤) د. محمود عبد علي حميد الزبيدي، التنظيم القانوني للتكليف في المناصب الإدارية والاعفاء منها، بحث منشور في مجلة كلية الاسراء الجامعية، المجلد الأول، العدد صفر، ص ٢٠.

(٥) د. حسن محمد عوضه، السلطة الرئاسية، مطبعة ديموس برنس، بيروت، لبنان، ١٩٧٥، ص ١٠٤ وما بعدها.

يكون بطلب من المستشار الاتحادي، اما في الدول التي تأخذ بالنظام الرئاسي فيكون لرئيس الدولة الدور الأهم و البارز فهو الذي يقوم بإنهاء التكليف في حال ما تم اختيارهم من قبله و اما اذا كان قرار تكليفهم قد تم بالاشترك يتم أشارك مجلس النواب بإنهاء التكليف كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية و البرازيل و الأرجنتين ، أما في فرنسا فإن السلطة المختصة بإنهاء التكليف هي مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الوزير المختص ويتم التوقيع من قبل مجلس الوزراء والوزير المختص (١) ، وفي مصر و حسب دستور ٢٠١٤ فيتم من نفس الجهة التي قامت بتكليفه مجلس الوزراء وقرار من رئيس الجمهورية حسب دلالة المادة ١٥٣ " والذي يتضمن على إن يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين، والعسكريين، والممثلين السياسيين، ويعفيهم من مناصبهم، ويعتمد الممثلين السياسيين للدول والهيئات الأجنبية، وفقاً للقانون " (٢) وفي العراق و حسب دستور ٢٠٠٥ فالجهة المختصة بإعفاء يكون من اختصاص مجلس الوزراء وقد أشار النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٩ في المادة ٢ منه " يمارس المجلس عملاً بأحكام الدستور والقوانين النافذة بموجبه المهمات الآتية: - ثاني عشر: الموافقة على تعيين المديرين العاملين ومن بدرجةهم على وفق القانون ونظام كبار موظفي الخدمة المدنية على وفق الدستور والتشريعات ذات الصلة النافذة بموجبه، وإحالتهم على التقاعد بناء على طلبهم ... " (٣) وبما ان الجهة التي تقوم بالتكليف فلها حق اصدار امر للإعفاء .
وهناك أنواع للإعفاء :

١. الاعفاء الاختياري: ويتم عن طريق افصاح الموظف العام بإرادته عن رغبته في إنهاء تكليفه من هذا المنصب الذي يشغله ، ويتم بتقديم طلب إلى الجهة التي قامت بتكليفه ويجب عليه أن يذكر الأسباب التي من أجلها يريد ان يترك هذه الوظيفة ورغبته بالعودة إلى الوظيفة التي كان يشغلها قبل التكليف، وعلى الادارة أن تقوم بالموافقة على هذا الطلب في حال كانت هنالك أسباب تدعم طلبه ، والإدارة تلتزم على أنها لا تكلف الموظف بأكثر من طاقته و توفير العمل الذي يتناسب مع قدرته و توفير الهدوء و الاستقرار لكي يقوم بعمله بكل يسر و دون ضغوط ، و ان الموافقة على الطلب تكون بشكل تحريري حسب المبادئ العامة للقانون ، و ان القانون المدني رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل لم ينظم احكام الاعفاء (٤).

(١) نورا جهاد، النظام القانوني لشاغلي الوظائف، مصدر سابق، ص ١٢٧.

(٢) المادة ١٥٣ من دستور المصري لعام ٢٠١٤ المعدل.

(٣) المادة ٢/ثاني عشر من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم ٢ لسنة ٢٠١٩.

(٤) د. محمود عبد علي حميد، التنظيم القانوني للتكليف، مصدر سابق، ص ٣٣ وما بعدها.

٢. الاعفاء الاجباري: ويتم هذا الاعفاء بالإرادة المنفردة للجهة التي قامت بتكليف الموظف العام، وان هذا الإرادة ليست مطلقة بل مقيدة بتوافر الأسباب القانونية، ويجب ان تشكل لجنة للتحقيق مع الموظف العمومي قبل انتهاء التكليف والوقوف على السبب الذي من اجله سيتم انتهاء تكليفه بهذا العمل. وهذا النوع من الاعفاء تقوم به الدولة لتحقيق المصلحة العامة لأنه في حال بقاء المكلف بهذا المنصب قد يضر بمصالح الدولة لذلك يجب ان ينهى تكليفه ويتم تكليف شخص اكفى منه يقوم بالعمل المطلوب منه على اتم وجه، وفي هذا المجال قد صدرت الكثير من الأوامر الديوانية لإنهاء التكليف وكانت جميعها تستند الى " الى مقتضيات المصلحة العامة " .

ويمكن ان يثار تساؤل عن مدى اختصاص مجلس الوزراء بانهاء التكليف وإحالة المكلف الى التقاعد؟

لا يوجد سند قانوني في إحالة الموظف على التقاعد ، وفي هذا المجال صدر الامر الديواني رقم ٣٧٨ في ١٠/٩/٢٠١٥ و الذي تضمن اعفاء و الوكلاء و المدراء العامين في وزارة الصناعة و المعادن واحالتهم الى التقاعد ، وتقدم احد الأشخاص المتضررين من هذا القرار برفع دعوى امام مجلس الدولة وقامت المحكمة الادارية العليا النظر تمييزاً في هذا القرار في ٢٣/٣/٢٠١٧ ، وقالت المحكمة الادارية العليا لا يوجد سند قانوني ينص على احالة الموظفين الى التقاعد بعد انتهاء تكليفهم و قد بينت حالات انتهاء الوظيفة العامة في قانون الخدمة المدني رقم ٢٤ لسنة المعدل ١٩٦٠ و في قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل و الحالات المذكورة في القانونين المارين الذكر هي الاقصاء في المادة ٦٢، و الاستغناء في المادة ١٤ ، و عدم قدرة الموظف على أداء واجبات وظيفته في المادة ٢٠ ، وكذلك نص المادة ٢٠ من قانون الملاك رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٠ المعدل حذف الوظائف الزائدة ، وكذلك اشار الى قرار مجلس قيادة الثورة رقم ٨٨٠ في ٧/١٢/١٩٨٨ وقد نصت المادة على عدم قدرة الموظف الذي رفع على القيام بالوظيفة الموكلة اليه ، وكذلك إلغاء الوظائف القيادية الزائدة بموجب قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٥ ، و قد قالت المحكمة بثبوت الاجراء الأول (انتهاء التكليف) هو قرار اداري تكون للإدارة سلطة في تعديله وتكون من ذات الجهة

التي قامت بتعيينه و اسناد هذا الوظيفة له ، و الغاء الاجراء الثاني (الإحالة على التقاعد) لأنه لا يوجد سند قانوني له (١).

ونستنتج مما تقدم ان مجلس الوزراء هو الجهة المختصة في اصدار الأوامر الديوانية التي تتضمن تكليف او انهاء تكليف احد الموظفين العموميين سواء كان مدرء عامين او درجات الخاصة.

وفي هذا السياق وفي حكم للمحكمة الاتحادية العليا في الدعوى المرقمة ١٢١/اتحادية/٢٠٢٢ وكان موضوعها ، طلب رئيس الجمهورية الاستفسار عن حكومة تصريف الاعمال اليومية وقد كان جواب المحكمة تعريف حكومة تصريف الاعمال " إن مفهوم حكومة تصريف الأمور اليومية أو تصريف الأعمال هي تلك الحالة التي تتوسط مرحلتين اثنتين، الأولى هي التي تكون الحكومة فيها مستقلة أو بحكم المستقبلية، والثانية هي مرحلة تأليف الحكومة الجديدة إذ أنه من الضرورات المستحكمة في حياة الدولة استمرار عمل المرافق العامة " ، والحالات التي تتحول بها الحكومة الى تصريف الاعمال وهي حالة سحب الثقة من الحكومة المتمثلة بمجلس الوزراء و الحالة الثانية حل مجلس النواب و قد اشارت المحكمة الى انه لا يجوز لمجلس الوزراء اقتراح القوانين و لا يستطيعون اقتراض القروض ، وكذلك لا يستطيعون التعيين في المناصب العليا في الدولة ، و لا يجوز الاعفاء او تغيير الهيكلية فيها ، و على عكس هذا القرار قامت حكومة تصريف الاعمال بتعيين و تكليف الكثير من الأشخاص بمناصب إدارية عليا و هذا يعد خروجًا على احكام الدستور و أراء المحكمة الاتحادية العليا و يجب ان تلغى كل هذا القرارات وتنفيذاً لقرار المحكمة الاتحادية المتقدمة قام مجلس الوزراء في جلسته الاعتيادية الثانية المنعقدة في ١/١١/٢٠٢٢ بإلغاء كافة الأوامر الديوانية المتخذة من حكومة تصريف الأمور اليومية.

الخاتمة:

أولاً: النتائج

١. لم تتظم قوانين الخدمة المدنية سواء في فرنسا والعراق التكليف والاعفاء في الوظائف الإدارية العليا.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم ٣٤٤ رقم الاضبارة ٢٧٢ / قضاء موظفين/ تميزي/٢٠١٧ في تاريخ ٢٣/٣/٢٠١٧، أشار الى الحكم المتقدم د. محمود عبد علي حميد، التنظيم القانوني التكليف، مصدر سابق، ص٢٩ وما بعدها.

٢. ان التكليف والاعفاء يختلف من دولة الى دولة أخرى ففي فرنسا يتم التكليف والاعفاء بقرار يصدر من رئيس مجلس الوزراء او رئيس الجمهورية واما في مصر يتم من رئيس الجمهورية وفي العراق يتم من مجلس الوزراء
٣. لم يميز المشرعين سواء في فرنسا او مصر او العراق بين الوظائف الإدارية العليا والدرجات الخاصة.
٤. في العراق يتم اختيار أصحاب الدرجات الإدارية العليا على أساس الاعتبار السياسي والاعتبار الشخصي والاعتبار الجغرافي لا على أساس الخبرة والنزاهة والدراية بما يتطلبه العمل المكلف به و المثال الأبرز على هذا ما نعيشه اليوم من تخبط و عدم الكفاءة في أداء الاعمال المكلفين بها ، واما في الدول المقارنة كفرنسا ومصر فيتم على أساس الخبرة والكفاءة والنزاهة.
٥. ان حكومة تصريف الاعمال لا يجوز لها قانونا بالتكليف والاعفاء في الوظائف العليا أو القيادية .

ثانياً: المقترحات

١. ضرورة وضع قوانين جديدة لكي نواكب المستجدات وتغير النظام السياسي في العراق بعد ان كان نظام دكتاتوري وضع قانون الخدمة المدنية وقانون مجلس الوزراء ١٩٩١ وبعد ان تم وضع دستور ٢٠٠٥ من الضروري سن قانون جديد بدل من القانونين المارين الذكر.
٢. يجب ان يتم اختيار اكفئ الأشخاص وأفضلهم خبرة ويتم تكليفهم بهذه المناصب لكي يحرصوا على إبقاء المرافق العامة تسير بانتظام ودوام .
٣. ضرورة ان تصدر الأوامر الديوانية سواء كانت بالتكليف او الاعفاء من رئيس مجلس الوزراء وحدة لأنه المسؤول عن السياسة العامة للدولة وذلك بدلالة المادة ٧٨ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ وليس كما هو الحال تصدر من الأمين العام لمجلس الوزراء ومدير مكتب رئيس مجلس الوزراء .
٤. ضرورة التمييز بين من يصدر لهم أوامر ديوانية بالتكليف وانهاء التكليف ممن يشغلون الدرجات الخاصة والوظائف الإدارية العليا فالدرجات الخاصة يتم تكليفهم من مجلس النواب واما الوظائف لإدارية العليا فيتم تكليفهم من رئيس مجلس الوزراء .

المراجع:

أولاً: الكتب

- ١- د. حسن محمد عوضه، السلطة الرئاسية، مطبعة ديموس برنس، بيروت، لبنان، ١٩٧٥
- ٢- د. مصدق عادل طالب و د. مالك منسي، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، مؤسسة الصفاء للمطبوعات، لبنان.

ثانياً: الرسائل و الاطاريح:

- ١- أحمد حمودة سالم المعاعية ، النظام القانوني التعيين في الوظائف القيادية الإدارية العليا ، أطروحة الدكتوراه كلية الحقوق جامعة عين الشمس ، ٢٠١٩.
- ٢- ايمان قاسم هاني الصافي، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه قدمت الى كلية الحقوق جامعة النهريين، ٢٠٠٥.
- ٣- نوره عدنان جهاد المجمععي، المركز القانوني لشاغلي الوظائف الإدارية العليا - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في كلية الحقوق جامعة النهريين، ٢٠١٨.

ثالثاً: البحوث:

١. د. محمود عبد علي حميد الزبيدي، التنظيم القانوني التكليف في المناصب الإدارية والاعفاء منها، بحث منشور في مجلة كلية الاسراء الجامعية، المجلد الأول، العدد صفر.

رابعاً: الدساتير:

١. دستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل.
٢. دستور المصري لعام ٢٠١٤ المعدل.

خامساً: القوانين:

١. قانون الخدمة المدني العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل.
٢. قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل
٣. قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ المعدل.
٤. قانون مؤسسة الشهداء رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل.
٥. قانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم ٤ لسنة ٢٠٠٦ المعدل.
٦. قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ المعدل.
٧. قانون الخدمة الجامعي العراقي رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨.
٨. قانون الخدمة الخارجي العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
٩. قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩
١٠. قانون الخدمة المدني المصري رقم ٢١ لسنة ٢٠١٦.

سادساً: الأنظمة (اللوائح)

١. النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم ٢ لسنة ٢٠١٩.

سابعاً: القرارات القضائية:

١. قرار مجلس الدولة العراقي المرقم ١٣٨ في ٢٠٠٨ الصادر في ٢٠٠٨/١١/١١.
٢. حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم ٣٤٤ رقم الاضبارة ٢٧٢ / قضاء موظفين/ تمييزي/ ٢٠١٧ في تاريخ ٢٠١٧/٣/٢٣.
٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ١٢١/اتحادية/٢٠٢٢.

ثامناً: قرارات المشورة:

١. قرار مجلس الوزراء رقم ٤٠٠ لسنة ٢٠١٥ منشور في الوقائع العراقية العدد ٤٣٨٩.
٢. قرار الأمانة العامة لمجلس الوزراء ذي العدد ش.ز.ل. /١٠/١٠/اعمام/ ٢٨٨٥٤ في تاريخ ٢٠٢٢/١١/٣.