

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

أ.م.د. خالد رشيد علي
جامعة كوية

الملخص

يحكم المرافق العامة مبدأ مهم وهو سيرها الحثيث بانتظام ، ومن مقتضاه أن يعمل الموظف العام فيه - كونه وسيلة الإدارة البشرية في تسييره - على وفق أوضاع قانونية مختلفة ، من شأنها الحيلولة من دون عرقلة واضطرابه ، بما لا يؤدي إلى إصابة المتفاعلين من خدماته بأضرار فادحة جراء توقفه أو تباطؤه ، أو سوء خدماته .

ومن هذه الأوضاع الوظيفية إنابة الموظف العام ومعناه " قيام الإدارة المختصة أو الرئيسة بتكليف موظف ما إشغال وظيفة شاغرة مدة من الزمن ، على نحو استثنائي وطارئ نتيجة غياب شاغلها الأصلي لسبب أو آخر ، إذا افتقد التنظيم القانوني لمن يشغلها حلوًا ، وينتهي بإشغال الوظيفة المناب إليها على نحو دائم منه أو من غيره " .

لقد أفرزت التطبيقات الكثيرة لهذا الوضع الوظيفي من الإدارات العامة العراقية سواء في المركز أو في إقليم كوردستان عن وجود خلل كبير في مفهومه ، وشروطه ، وآثاره ، وأحكامه الأخرى ، أسهمت على نحو لا لبس فيه في استئراء آفة الفساد الإداري فيها ، لأنه اتخذ - في كثير من الأحيان - سبيلا إلى تحقيق مأرب شخصية لا تمت إلى المصلحة العامة بصلة . لذا دعونا إلى تقنينه وتنظيمه في قانون الخدمة المدنية بالشكل الذي يحقق الغايات المرجوة منه ، وهي ضمان السير المنتظم للمرافق العامة تحقيقًا للمصلحة العامة ، والحفاظ على مبدأ المشروعية في الدولة ، واستئصال الفساد حفاظًا على السلم الاجتماعي فيها .

*Defining the Assignment of the Public Employee and some of the
Problematic Issues with the Iraqi Law
A Comparative Study*

All public institutions are governed by their systematic nature. Hence, the public employee, who works in those institutions, abides by different legal issues, which prevent any kind of disorder, that matter that may damage the benefit of the profitable people if the employee gives up working or is maltreated.

Among these issues is assigning the public employee which means "the management assigns an employee to work for a vacant job for a period of time, because the original employee is not there for one reason or another, especially if there is no legal arrangement for this assignment".

The huge number of experimentations for this issue whether in Iraq or the region of Kurdistan resulted in a big misconception in its conditions, effects and other issues, which contributed in the administrative corruption, because it was done on many occasions to achieve personal interests. For this reason we called for legalizing it and organizing it within the law of the civil service in a way that leads to the achievement of the required goals, like systematic work of the public institutions in order to achieve the common interests and saving the legitimatization of the state, eliminating the corruption and safeguarding its social ladder.

المقدمة

لا غنى للمرافق العامة بشتى أنواعها عن الموظف العام، فهو وسيلة الإدارة العامة البشرية الهام، لأداء هذا النشاط الإداري المتجسد في تقديم الخدمات بانتظام، تلبية لحاجات الأنام، تحقيقاً للمصلحة العامة، ذلك الهدف السامي المقام.

والأوضاع التي يمر بها الموظفون تتعدد، تبعاً للمبادئ التي تحكم المرافق العامة، ولا سيما مبدأ السير المنتظم لها ومبدأ قابليتها للتجدد. فالقاعدة العامة تقضي بأن الموظف العام لا يملك حقاً مكتسباً في مركزه بالبقاء، وإنما يخضع إلى هذا المركز القانوني إلى التغيير بفعل حاجات المرافق العامة إلى النماء، والوظيفة العامة إلى الرخاء، ولا يملك الموظف الاعتراض على ذلك، طالما جرى الأمر في ظل معايير موضوعية، ومن غير تمييز بين الموظفين الذين يوجدون في ذات المراكز القانونية. وذلك لأن الموظف في مركز قانوني تنظيمي لا تحكمه القواعد العقدية.

وإنابة الموظف العام من الأوضاع الوظيفية المؤقتة صورة، إذ يخضع إليها الموظف فضلاً عن التنسيب، والانتداب، والإعارة. وهي نظم وظيفية يمكن أن تعرض للموظف العام وتؤدي إلى إشغاله حيناً وظيفية شاغرة، بخلاف الأوضاع الوظيفية الدائمة، وهي التعيين، وإعادة، والنقل، والترقية.

وهذا النظام الوظيفي يعد سلاحاً ذا حدين بيد الإدارة، فيمكن أن يستعمل وسيلة لضمان السير المنتظم للمرافق العامة إن أحسن استعماله تارة. كما يمكن أن يستعمل وسيلة لانحراف الإدارة في استعمال السلطة، إذا جرى توجيهه لمصلحة شخصية لموظف ما أو إدارة.

أن مشكلة البحث تكمن في عدم وضوح هذا النظام ملاحظاً، كون المشرع لم يتناوله في قوانين الخدمة المدنية تنظيمياً، مع عدم نضوج قواعده في القرارات التي لها قوة القانون،

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

.....
والتعليمات التي تناولت بعض آثاره ، فهو على سوقه لم يستو ، فضلا عن اختلاط مفهومه مع المفاهيم المشابهة ولا سيما الوكالة ، والانتداب ، والحلول ، والتنسيب أحيانا يحتوي ، واستعماله من الإدارات العراقية الاتحادية أو في إقليم كردستان استعمالا غير سليم وغير سوي ، وغياب الدراسات الأكاديمية من رسائل الماجستير أو أطروحات الدكتوراه وحتى البحوث العلمية في المجالات المتخصصة في الجامعات العراقية - حسب علمنا واستقصائنا - عن البحث في الموضوع البحث الثري .

إن أهداف الدراسة تتجلى في إشباع الحاجة الماسة إلى تقديم دراسة بحثية متواضعة بشأن إنابة الموظف العام في القانون العراقي ، يمكن أن تسلط الضوء على مفهومه ، وأهم أحكامه الأخرى وقواعده ، بما يتسع له المقام ، لان البحث مقيد بصفحات معدودة ونظام ، وإبراز أهم المشكلات التي اعترت تطبيق هذا الوضع الوظيفي لدى الإدارات العراقية لغايات شتى ، فضلا عن تشخيص أهم الثغرات القانونية بشأنه في قرارات مجلس شورى الدولة والفتاوى . لعنا نسهم في تعبيد الطريق أمام دراسات أكثر اتساعاً وتفصيلاً ، ويكون لبنة متواضعة في بنائها وترسيخها ، يمكن أن تنفع المشرع ، والقضاء ، والفقهاء ، والقارئ القانوني في تبيان دهاليز الموضوع واسبار غوره وتعميقها ، على نحو يمكن أن يعالج المشكلات العملية التي مرت بها الإدارات العراقية بخصوصه وتيسيرا ، و لتقنينه وتنظيم أحكامه تمهيدا ، وعسى أن يكون ذلك قريبا .

ولا غرو إن نطلق هذه الدراسة سيكون القانون العراقي أساسا ، من خلال البحث في النصوص التي إنابة الموظف العام - إن وجدت - تنظيمها ، ولا سيما في قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل ، وبمثيلاتها في دول القانون المقارن ، ولا سيما قوانين الخدمة المدنية في مصر ولبنان والأردن مقارنة وتحليلا .

كما ستتناول الدراسة القضاءيين العراقي والمصري أحكاما ، والفتاوى الصادرة عن مجلس شورى الدولة تمحيصا وتدقيقا ، واهم الملحوظات بشأنها تبياننا وتقويمنا، وليتبلور مفهوم الإنابة ، وتترعرع قواعدها بدقة أساسا وبنينا .

ولن تهمل الدراسة - إن شاء الله تعالى - آراء الفقه العراقي - إن وجدت - فضلا عن الفقه المقارن لمعرفة اتجاهاته المتحالفة والمختلفة ، بما من شأنه أن يساهم في تكوين تصور سليم عن مفهومه وإجراءاته وشروطه المتنوعة الواضحة منها والممتبسة . إن صعوبات الخوض في الموضوع ، تكمن في أن قواعده في القانون العراقي غامضة، كما أن مفهومه مع المفاهيم الأخرى المشابهة متداخلة ، ومصادره الفقهية في القانون العراقي شحيحة بل لا نبالغ إن قلنا أنها منعدمة ، بحسب بحثنا وعلمننا . وتتفاقم هذه الصعوبات إذا ما علمنا أن موقف القضاء الإداري العراقي منه غير دقيق ، و نتيجة عدم خوضه في التفصيلات ، فهو منها غير رفيق ، فيكتفي بالعموميات ولا يعطي تحديداً للمفاهيم ، فكان الأجدر أن يكون بذلك عريق . مما حَمَل الباحث مشقة البحث والتفسير تغريباً وتشريق .

هذا وسندرس إنابة الموظف العام في القانون العراقي دراسةً ، بتقسيمه على مباحث ثلاثة : الأول سيكون في تعريف إنابة الموظف العام وخصائصها، وسيتضمن مطلبين : الأول في تعريفها ، والثاني في خصائصها . أما المبحث الثاني فسيكون في تمييزها من المفاهيم المشابهة . وسيكون في مطلبين : الأول في تمييزها من الوكالة والانتداب ، والثاني في تمييزها من الحلول والتفويض . أما المبحث الثالث فسندرس فيه شروطها وبعض مشكلاتها في القانون العراقي . وسنقسمه على مطلبين : الأول في شروطها ، والثاني في بعض مشكلاتها في القانون العراقي .

سائلين المولى جل وعلا

التوفيق والسداد

والعفو والرشاد

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

المبحث الأول

تعريف إنابة الموظف العام وخصائصها

يقتضي البحث في مفهوم إنابة الموظف العام بيان تعريفه ، واستجلاء خصائصه ، في مطلبين تباعاً .

المطلب الأول

تعريف إنابة الموظف العام

أَنَابَ لُغَةً مِنْ (نَابَ) الشَّيْءَ نَوْبًا : قَرُبَ . و- إلى الشَّيْءِ : رَجَعَ إِلَيْهِ وَاعْتَدَهُ .
يقال : نَابَ النَّخْلَ إِلَى الْخَلَايَا . ويقال : نَابَ إِلَى اللَّهِ : تَابَ وَلَزِمَ طَاعَتَهُ . و- عَنْهُ نِيَابَةٌ :
قَامَ مَقَامَهُ ، فَهُوَ نَائِبٌ . وَجَمْعُهُ (نَوَابٌ) . (أَنَابَ) فَلَانٌ إِلَى الشَّيْءِ : رَجَعَ إِلَيْهِ مَرَّةً بَعْدَ
أُخْرَى . و- إِلَى اللَّهِ : تَابَ وَرَجَعَ . قَالَ تَعَالَى " ... فَاسْتَغْفِرْ رَبَّهُ وَخِرْ رَاكِعًا وَأَنَابٌ " (١) .
وَأَنَابَ فَلَانًا عَنْهُ فِي كَذَا : أَقَامَهُ مَقَامَهُ (٢) .

وَالنَّائِبُ مَنْ قَامَ مَقَامَ غَيْرِهِ فِي أَمْرٍ أَوْ عَمَلٍ (٣) ، يَقَالُ : نَائِبُ الرَّئِيسِ ، وَنَائِبُ
الْقَاضِي ، وَنَائِبُ الشَّعْبِ ، وَالنَّائِبُ الْعَامُ (٤) . وَقَالَ تَعَالَى " ... فَإِنَّ عِشْرَ عَلَيٍّ أُنْهَمَا
اسْتَحَقَّا إِنَّمَا فَآخِرَانِ يَقُومَانِ مَقَامَهُمَا مِنَ الَّذِينَ اسْتَحَقَّ عَلَيْهِمُ الْأَوْلِيَانِ فَيُقْسِمَانِ بِاللَّهِ
لَشَهَادَتُنَا أَحَقُّ مِنْ شَهَادَتِهِمَا وَمَا اعْتَدَيْنَا إِنَّا إِذَا لَمِنَ الظَّالِمِينَ " (٥) .

أما إنابة الموظف العام اصطلاحاً (٦) ، فلم نعثر على تعريف له في تشريعات الخدمة
المدنية أو الوظيفة العامة في القانون العراقي ، إذ لم يحض هذا الوضع الوظيفي بالتنظيم
من المشرع العراقي فيهما .

وقد عرّف المشرع اللبناني في نظام الموظفين الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي ذي
الرقم ١١٢ لعام ١٩٥٩ المُعَدَّل الموظف المتاب (الوكيل كما سماه) بأنه " موظف مكلف
بصورة مؤقتة إشغال وظيفة غير وظيفته الأصلية " (٧) . ونلاحظ على التعريف افتقاره

للدقة، لان إشغال الوظيفة الشاغرة مؤقتاً لا يقتصر على الإنابة، بل يشتمل أوضاعاً ووظيفة أخرى نحو التنسيب، والانتداب، والإعارة.

وقد عرّف مرسوم الشروط العامة المنظمة لتكاليف التنقل المؤقت للموظفين المدنيين في الدولة ذي الرقم ٣ لعام ٢٠٠٦ الفرنسي الموظف المناب بأنه " الموظف الذي يشغل وظيفة شاغرة خارج مكان إدارته ومكان إقامة عائلته " (٨).

وقد نص قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم ١٢ لعام ١٩٩٧ على انه " إذا شغرت وظيفة مدير عام لأي سبب كان، فللوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، أن يكلف من بين أقدم وأكفأ موظفي الدائرة أو الوزارة أو الجهة عند الاقتضاء الحاصلين على شهادة جامعية أولية في الأقل في الاختصاص ذي العلاقة بعمل الدائرة أو في الاختصاص المقارب له، بتولي إدارتها وكالة ولمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر إلى حين تعيين مدير عام أصيل لها " (٩).

أما الفقرة ١ من المادة ٩٢ من نظام الخدمة المدنية ذي الرقم ٨٢ لعام ٢٠١٣ الأردني، فقد نصت على انه " إذا شغرت في أي دائرة وظيفة من وظائف الفئة العليا أو ما في حكمها أو تغيب شاغلها لأي سبب، فيجوز إشغالها بالوكالة من موظف آخر من موظفي الدائرة نفسها أو من دائرة أخرى عند الضرورة، للقيام بمهام تلك الوظيفة وأعمالها بالإضافة إلى وظيفته لمدة لا تزيد عن سنة واحدة " (١٠).

وقد عرّف مجلس الدولة الفرنسي الإنابة في قرار له بقوله أنها " قرار خاص يصدر من الإدارة المختصة، وتسمّى بموجبه شخصاً موظفاً للقيام بمهام وظيفة غاب شاغلها، ويحدد قرار الإنابة نطاقها ومدتها " (١١).

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

وقد عرّفها مجلس شوري الدولة في العراق بأنها إشغال الوظيفة من غير الأصيل بصورة مؤقتة^(١١). كما أفتى بما معناه أن الإنابة (الوكالة كما سماها) ليست تعييناً، وإنما تكليفاً بأداء وظيفة معينة^(١٢).

أما إنابة الموظف العام فقها فقها (أوبي) بأنها "قيام الإدارة المختصة بتكليف نائب للقيام بالتصرف بدلا من صاحب الاختصاص الأصيل في حالة وجود مانع يحول من دون ممارسة اختصاصاته، لحين إصدار قرار مضاد أو انتهاء العارض الذي أدى إلى ذلك"^(١٣).

وعرّف (دي لوبادير) الموظف النائب بأنه "الموظف الذي يحل مؤقتاً محل صاحب الاختصاص الأصيل عند تغيّبه أو في المدة التي تقع بين انتهاء خدماته ومباشرة الخلف المعين لوظيفته"^(١٤).

والإنابة عند الدكتور ماجد راغب الحلوهي "أن يعهد الرئيس الإداري إلى احد مرؤوسيه باختصاصات مرؤوس آخر غائب لا يوجد من يحل محله بحكم القانون"^(١٥). ونلاحظ فقدان التعريف ذكر الطابع المؤقت للإنابة.

ويقول الدكتور سامي جمال الدين في تعريف الإنابة بأنها "تفترض وجود مانع مؤقت أو دائم يعوق الأصيل، ويحول بينه وبين ممارسة اختصاصاته، فتتصدى سلطة أخرى غير الأصيل، وهي غالبا السلطة الأعلى مرتبة، وتُعيّن آخر ينوب عنه ويتولى مباشرة اختصاصاته إلى أن يزول هذا المانع، وذلك ضمّاناً لسير المرفق العام بانتظام واطراد"^(١٦). ولم يبين التعريف حكم القانون في حالة الإنابة، فهي تمارس في حالة إغفال المشرع تنظيم الحلول.

وكان للدكتور محمد محمد عبد اللطيف نصيب من تعريفات الإنابة إذ عرّفها بأنها "مركز الموظف الذي يحده قرار من سلطة أعلى بان ينوب عن صاحب الاختصاص

الأصيل بسبب غيابه أو قيام مانع لديه من ممارسة وظائفه " (١٨). وكذلك نلاحظ على التعريف إغفل خصائص الإنابة المهمة وهي التأقيت ، وفقدان الحلول .

واسهم الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب في تعريف الوكالة (الإنابة) ، إذ قل في تعريفها بأنها " تصدر بقرار يعهد إلى احد الموظفين بشغل وظيفة شاغرة أخرى غير وظيفته بصورة مؤقتة ، بسبب شغور هذه الوظيفة الأخرى أو بسبب غياب الموظف الأصيل الذي يشغل هذه الوظيفة الأخرى " (١٩) . ولم يبيّن التعريف الإدارة المختصة بإصدار قرار الإنابة ، فهل هي الإدارة المختصة بالتعيين أم الإدارة الرئيسة ؟

وقالت الدكتورة فوزت فرحات في تعريف الإنابة بأنها " قرار بتكليف موظف للقيام بصورة مؤقتة بإشغال وظيفة غير وظيفته الأصلية " (٢٠). ولم يوضح التعريف المذكور كون الوظيفة شاغرة أم لا ؟ ولا السبب الذي يدفع الإدارة إلى تكليف الموظف بإشغال هذه الوظيفة ؟ وهل هذا الإشغال دائم أم مؤقت ؟

وبيّن الدكتور علي خطار شطناوي في تعريف الإنابة ب " أن يتغيّب صاحب الاختصاص الأصيل عن مباشرة اختصاصاته لأي سبب من الأسباب ، فتقوم جهة إدارية أخرى غير الأصيل ، وتصدر قراراً تُعيّن بموجبه شخصاً آخر ينوب عن الأصيل في ممارسة اختصاصاته على أن يكون هناك نص تشريعي يستند إليه لاتخاذ هذا القرار " (٢١) . ونلاحظ على التعريف المذكور انه يؤكد على وجوب استناد قرار الإنابة إلى نص تشريعي يسمح بها لكي تكون الإنابة سليمة من الناحية القانونية . ونحن نرى خلاف ذلك ، لان ضرورات سير المرافق العامة وانتظامها يفرض على الإدارة أحياناً في حالة الضرورة الاستعانة بطريقة الإنابة للملئ الشاغر من الوظائف حتى في ظل غياب النصوص التي تسمح به ، طالما كان هذا الملئ مؤقتاً حتى إشغالها على نحو دائم . والقول بخلافه يعني إصابة المرافق العامة بأضرار ، ومن ثم عرقلة سيرها . كما نلاحظ أن

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

التعريف المذكور استعمال مفهوم التعيين في الإنابة ، وهو غير دقيق فلا يجوز تعيين الموظف ابتداءً في وظيفة ما إنابة كما سنرى.

كما عرّف أستاذنا الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري الإنابة بأنها " قيام موظف أو هيئة بالحلول محل موظف آخر أو هيئة أخرى في ممارسة الاختصاص "^(١١). أن التعريف لم يميّز بين الحلول والإنابة هذا من جهة . كما إن تعريف أستاذنا لم يتعرّض إلى أهم خصائص الإنابة من كونها تجري بإرادة الإدارة المختصة أو الرئيسة بقرار إداري ، وكونها مؤقتة تنتهي بانتهاء مدتها ، وإشغال الوظيفة على نحو دائم من الموظف المناب أو من موظف آخر من جهة أخرى.

وبدورنا يمكن أن ندلو بدلونا في تعريف إنابة الموظف العام في تعريف متواضع ، فنقول بأنها " وضع وظيفي استثنائي يؤدي إلى إشغال وظيفة شاغرة حيناً من الدهر ، من موظف تختاره الإدارة المختصة أو الرئيسة بإرادتها المنفردة، إذا فقد التحديد القانوني لمن سيشغلها ، وذلك عند غياب شاغلها لأسباب مختلفة ، ويمارس الموظف المناب خلالها اختصاصات الوظيفة الشاغرة كلها استقلالاً عن وظيفته الأصلية أو معها " .

المطلب الثاني

خصائص إنابة الموظف العام

يمكن استخلاص خصائص إنابة الموظف العام من خلال التعريفات التشريعية والقضائية والفقهية التي ذكرناها ، بأنها :-

أولاً - إشغال لوظيفة شاغرة من موظف من الإدارة العامة نفسها أو من إدارة عامة أخرى ، وهذا الشغور يكون لأسباب مختلفة منها غياب الموظف ، أو مرضه الطويل المدة ، أو منحه إجازة من غير راتب ^(١٢) ، أو استقالته ، أو نقله ، أو ترقّيته إلى وظيفة أعلى في المسؤوليات والاختصاصات . وبمفهوم المخالفة فإن الوظيفة المشغولة أصلاً أو أنها

أشغلت بوساطة طرائق إشغال الوظيفة الدائمة أو المؤقتة الأخرى يحول من دون إشغالها بطريقة الإنابة .

ثانياً - وضع وظيفي مؤقت^(٢٤)، فهي تنتهي بانتهاء مدتها المقررة في النصوص المنظمة لها، إن لم يتضمن القرار تجديد مدتها على وفق القانون أو القرارات الإدارية التنظيمية، فيعود الموظف المناب بعدها إلى ملاك إدارته الأصلية. وهذه المدة تختلف في تشريعات الخدمة المدنية، ولا نجد لها ذكراً في قانون الخدمة المدنية ذي الرقم ٢٤ لعام ١٩٦٠ المعدل، لعدم تنظيم المشرع فيه موضوع الإنابة أصلاً. أما قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم ١٢ لعام ١٩٩٧^(٢٥)، فقد حدد مدة إنابة المدير العام بما لا يزيد عن ثلاثة أشهر، ولم يبين القرار إمكان تجديدها من عدمه. في حين أن تعليمات الخدمة المدنية في مخصصات الوكالة ذات الرقم ٨ لعام ١٩٦٠، حددت مدة منح مخصصات الوكالة بما لا يزيد عن ستة أشهر يمكن تجديدها مرة واحدة فقط^(٢٦). ولا نجد تحديداً لمدة الإنابة في قانون الخدمة المدنية ذي الرقم ١٨ لعام ٢٠١٥ المصري الجديد^(٢٧). وحددها نظام الخدمة المدنية ذي الرقم ٨٢ لعام ٢٠١٣ الأردني^(٢٨) بما لا تزيد عن سنة واحدة^(٢٩)، وكذلك الحال مع المرسوم الاشتراعي ذي الرقم ١١٢ لعام ١٩٥٩ اللبناني المعدل الذي حددها بجملة سنة يجوز تجديدها مرة واحدة فقط بعد انتهائها^(٣٠).

ثالثاً - تصدر بقرار من الإدارة المختصة أو من الإدارة الرئيسة، إذ لا تحدث الإنابة آثاراً إلا بصدور قرارها من الإدارة المختصة بمقتضى القانون أو من الإدارة الرئيسة، إذا لم ينظم القانون ذلك، وقد منح قرار مجلس قيادة الثورة^(٣١) المنحل ذي الرقم ١٢ لعام ١٩٩٧ الوزير المختص أو رئيس الإدارة غير المرتبطة بوزارة اختصاص إشغال وظيفة مدير عام من بين موظفي الإدارة أو الوزارة أو الإدارة غير المرتبطة بوزارة. وقد اشترطت تعليمات الخدمة المدنية في مخصصات الوكالة ذات العدد ٨ لعام ١٩٦٠ صدور قرار تحريري من

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

رئيس الإدارة بإنابة أعمال الوظيفة الشاغرة إلى الموظف المناب^(٣٦) . ويكون إشغال الموظف المناب بقرار من الإدارة التي تُعيّن الأصيل استناداً إلى المرسوم الاشتراعي ذي الرقم ١١٢ لعام ١٩٥٩^(٣٧) اللبناني المُعدّل ، ويشغل الموظف المناب الوظيفة الشاغرة في القانون الأردني بناء على اقتراح الوزيرين إذا كانت الوظيفة الشاغرة في إدارة أخرى ، وبقرار من الوزير إذا كانت الوظيفة الشاغرة في الإدارة نفسها^(٣٨) .

رابعا - ممارسة الموظف المناب اختصاصات الوظيفة المناب عنها فضلا عن وظيفته الأصلية^(٣٩) ، أو انه يباشر أعمال الوظيفة المناب عنها على نحو كلي وعلى سبيل التفرغ، وهذا الأمر يجري تحديده في قرار الإنابة عينه^(٤٠) . وقد أفتى مجلس شورى الدولة بان منح الموظف راتب الوظيفة المناب اليها يعني عدم صرف راتب الوظيفة المعين بها أصلا ، ومن ثم لا يجوز أن يستحق الموظف زيادة سنوية عن وظيفته الأصلية وزيادة سنوية أخرى عن الوظيفة التي يشغلها وكالة^(٤١) .

خامسا - قد تتشابه الوظيفة المناب إليها الموظف مع وظيفته الأصلية وقد تختلف عنها ، ومثال الحالة الأولى أن يعهد وزير التعليم العالي والبحث العلمي إلى احد عميدي الكليات بتولي وظيفة عمادة كلية معينة نتيجة غياب عميدها الأصلي ، أما مثال الحالة الثانية فهو إنابة احد التدريسيين في الكلية نفسها أو من كلية أخرى إلى عمادة الكلية .

سادسا - تستمد أساسها من مبدأ ضمان المرافق العامة سيراً وانتظاماً ، ومن ثم فلا يشترط أن تستند إلى نص قانوني يميزها صراحة ، إلا إذا كان هناك نص يمنعها ، فإذا قلنا أن الإنابة يجب أن تستند إلى نص قانوني صريح ، فان غيابه سيؤدي إلى عرقلة السير المنتظم للمرافق العامة^(٤٢) .

سابعا - يمارس الموظف المناب اختصاصات الموظف الأصيل كلها سواء أكانت اختصاصات أصيلة أم مفوضة إليه ، وتُعدّ أعماله وكأنها صادرة من الموظف الأصيل ،

ويستل عنها مدنياً تجاه الإدارة وتجاه غيره إذا ما أحدثت ضرراً ، فضلاً عن سؤاله وظيفياً (تادييباً)^(٣٦). ولكن قد تحدد النصوص التشريعية وقرار الإنابة اختصاصات الموظف المناب ، ومن ثم لا يستطيع الموظف المناب تجاوزها ، ويرى بعض الفقه أن قواعد العرف الإداري تحول في كثير من الأحيان من دون قيام الموظف المناب بالتخاذ قرارات مهمة ، وإنما القيام فقط بتصريف الأمور الاعتيادية العاجلة بما من شأنه الحيلولة من دون عرقلة عمل المرفق العام ، ولاسيما في الحالات التي تكون الإنابة فيها قصيرة المدة^(٣٧) . ويشير هذا المقام سؤالا عن إمكان ممارسة الموظف الأصيل لاختصاصاته خلال مدة الإنابة ؟ والإجابة عن ذلك تكون نفيًا ، لأننا سنكون بصدد ازدواجية ممارسة الاختصاصات ، واحتمال صدور قرارات متعارضة ، بما يؤدي إلى عرقلة السير المنتظم للمرافق العامة^(٣٨) .

ثامنا - سلطة الإدارة التقديرية في اختيار الموظف المناب ، وضرورته ، وملاءمته للوظيفة المناب إليها ، واختياره من بين عدد من الموظفين ، واختيار النواب في حالة التعدد ، وتوزيع اختصاصاتهم وإنهاء الإنابة^(٣٩) . وهذه السلطة قد تكون في مستواها الأعلى عندما يترك المشرع الإدارة تنظيم الإنابة كليًا ، أو انه - أي المشرع - ينظمها جزئيًا ، ويترك للإدارة تقدير اختيار احد الموظفين من دون تقييدها بفئة معينة منهم . ومثل ذلك قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم ١٢ لعام ١٩٩٧ والذي منح الوزير المختص أو رئيس الإدارة غير المرتبطة بوزارة تكليف موظف لوظيفة مدير عام إدارة معينة من بين أقدم موظفي الإدارة وأكثرهم كفاية^(٤٠) . كما قد تكون هذه السلطة في مستواها الأدنى عندما يقيد المشرع الإدارة اختيار الموظف المناب من بين فئة معينة من الموظفين ، ومثاله قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذي الرقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ الذي أجاز للمحافظ إنابة احد مديري النواحي في القضاء لوظيفة القائم مقام عند غياب شاغلها ، كما أجاز للقائم مقام إنابة احد مديري النواحي لوظيفة مدير ناحية عند غياب شاغلها^(٤١) .

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

تاسعا - استثناء من قاعدة شخصية الاختصاص ، إذ أن الأصل في الاختصاصات الممنوحة تشريعاً أو تنظيمياً أو عرفاً، أنها لصيقة بالموظف أو الهيئة المناط بها الاختصاصات ، أما الإنابة فتؤدي إلى مزاولة اختصاصات هي في الأصل ممنوحة لموظف آخر ، ولكن المصلحة العامة المتجسدة في ضمان سير المرافق العامة وانتظامها تسمح به في حالة غياب الموظف الأصلي لأي سبب .

عاشرا - أنها إلى وظيفة من مستوى وظيفته الموظف المناب الأصلية أو أعلى منها ، ويمكن أن تكون إلى وظيفة أقل من مستوى وظيفته الأصلية إذا كانت الإنابة الجزئية في الحالة التي يمارس اختصاصاتها مع اختصاصات وظيفته الأصلية فقط . ومثلها أن يمارس عميد الكلية أو معاونه اختصاصات رئيس قسم معين نتيجة غيابه إلى جانب اختصاصات العمادة أو معاونه .

المبحث الثاني

تمييز الإنابة من المفاهيم المشابهة

قد يختلط مفهوم الإنابة وأحكامها عملاً مع بعض المفاهيم المشابهة وأحكامها ، ولا سيما الوكالة ، والانتداب ، والحلول ، والتفويض . مما يقتضي تمييزها منها ، وتحديدتها بدقة ، للحيلولة من دون تطبيق أحكام هذا المفهوم على الآخر ، ومن ثم إثارة نزاعات بين الإدارات فيما بينها أو بينها وبين موظفيها ، يمكن أن تعرض على القضاء .

لذا سنقسم هذا المبحث - إن شاء الله تعالى - على مطلبين : نبدؤه بتمييز الإنابة من الوكالة والانتداب ، ثم تمييزها من الحلول والتفويض .

المطلب الأول

تمييز الإنابة من الوكالة والانتداب

سنتناول في هذا المطلب فرعين : الأول لتمييز الإنابة من الوكالة ، والثاني لتمييزها من الانتداب .

الفرع الأول

تمييز الإنابة من الوكالة

عرّف المشرع العراقي الوكالة في التقنين المدني ذي الرقم ٤٠ لعام ١٩٥١ المعدل بأنها " عقد يقيم به شخص غير مقام نفسه في تصرف جائز معلوم " (٤٥) . وبذلك فان الوكالة تخضع لأحكام العقود ، وتحتاج لالتقاء إرادتين لتكوين إيجاب وقبول على نحو يظهر أثره في العقود عليه .

وتقوم الإنابة على أركان ثلاثة : أولها حلول إرادة الوكيل محل إرادة الأصيل ، وثانيها التزام الوكيل بحدود الوكالة ، وثالثها العلم المشترك بها (٤٦) .

وقد اشترط المشرع لصحة الوكالة أن يكون الموكل ممن يملك التصرف بنفسه فيما وكل به (٤٧) ، ويشترط كذلك أن يكون الوكيل عاقلاً مميزاً ، ولا يشترط أن يكون بالغاً (٤٨) .

والوكالة يمكن أن تكون خاصة ، كما يمكن أن تكون عامة بتخصيص الموكل أو تعميمه (٤٩) .

ويُلزم الوكيل بتنفيذ الوكالة من دون تجاوز حدودها المرسومة ، إلا إذا تعذر عليه إخطار الموكل ، إذا ظن انه سيوافق عليها (٥٠) .

هذا وتنتهي الوكالة بموت الوكيل ، أو الموكل ، أو بخروج احدهما من الأهلية ، أو بإتمام العمل الموكل فيه ، أو بانتهاء الأجل المُعين للوكالة (٥١) .

ويمكن للموكل عزل الوكيل ، وان يقيد من وكالته ، وللوكيل عزل نفسه ، إلا إذا تعلق بالوكالة حق للغير ، فعندها لا يجوز العزل إلا برضاه (٥٢) .

وقد اعتاد المشرع العراقي (٥٣) والإدارة العراقية (٥٤) على استعمال مصطلح الوكالة للدلالة على الإنابة على الرغم من الاختلافات المتعددة فيما بينهما ، ولئن كانت

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

الوكالة تشابه مع الوكالة في قيام شخص طبيعي مقام شخص آخر في القيام ببعض التصرفات القانونية . وفي أن الموظف المناب والوكيل كليهما لا يستطيعان إلا مباشرة الاختصاصات الممنوحة للأصيل بموجب القانون أو قرار الإنابة والاختصاصات الممنوحة بموجب الوكالة . إلا أن الوكالة تختلف عن الإنابة في الخصائص الآتية :-

١- إن الوكالة عقد بين طرفين الموكل والوكيل يحل به الوكيل محل الموكل في القيام بتصرف قانوني مباح ومحدد . أما الإنابة فهل تجري بقرار إداري صادر بالإرادة المنفردة للإدارة المختصة بإشغال موظف ما وظيفه شاغرة في إدارة معينة مدة من الزمن عند غياب شاغلها لأي سبب من الأسباب . وبذلك فإن الإنابة عمل انفرادي لا يحتاج إلى التقاء إرادتين ، وبعبارة أخرى لا يشترط موافقة الموظف أو رضاه لقيام التصرف القانوني ، وهو قرار الإنابة ولصحتها ومشروعيتها .

٢- هناك شخصان حاضران في الوكالة يتولى احدهما - وهو الموكل - تفويض الوكيل ، أما في الإنابة ، فإن الموظف الأصيل سيكون غائباً ، وتتولى الإدارة المختصة أو الرئيسة اختيار الموظف المناب .

٣- إن طرفي عقد الوكالة شخصان من أشخاص القانون الخاص ، أما طرفا الإنابة فهي الإدارة ، وهي شخص من أشخاص القانون العام ، واحد موظفيها ، وهو شخص من أشخاص القانون الخاص .

٤- يعمل الوكيل لحساب الموكل وتحمل إرادته محل إرادة الأصيل ، وتنصرف آثار التصرف إليه أي إلى الوكيل . أما الموظف المناب فيتولى واجبات الوظيفة ومهامها ، ويتحمل مسؤوليتها ، ويسأل عن قراراتها كلها خلال مدة الإنابة .

٥- إن محل الوكالة هو القيام بتصرف قانوني جائز ومعلوم نحو إبرام العقود وغيرها . أما محل قرار الإنابة فهو إشغال وظيفه شاغرة وما يستتبع ذلك من اختصاصات

قد تشتمل اتخاذ قرارات إدارية ، وإبرام عقود (أعمال قانونية) ، وكذلك القيام بالأعمال المادية .

٦- إن هدف الوكالة هو تحقيق المصالح الخاصة للموكل ، أما هدف الإنابة فهو ضمان المرافق العامة سيراً وانتظاماً .

٧- يمكن أن تكون الوكالة خاصة أو عامة ، أما الإنابة فلا تكون كذلك ، فالقاعدة العامة أن يمارس المناب اختصاصات الموظف المناب كلها ، إلا إذا قيّد القانون أو قرار الإنابة من هذه الاختصاصات .

٨- تُعدّ الوكالة استثناء من قاعدة نسبية اثر العقود ، أما الإنابة فتُعدّ استثناء من قاعدة شخصية الاختصاصات .

٩- تخضع الوكالة لأحكام القانون الخاص ، أما الإنابة فتخضع لأحكام القانون العام^(٥) .

ونتيجة لهذه الاختلافات نجد ضرورة استعمال مصطلح الإنابة من المشرع والإدارة العراقية في الحالة التي يكلف فيها موظف بإشغال وظيفة شاغرة من الإدارة المختصة عند غياب شاغلها ، وعند فقدان النص القانوني الذي يحدد الموظف الذي يحل محله .

الفرع الثاني

تمييز الإنابة من الانتداب

لم يُعرّف المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية ذي الرقم ٢٤ لعام ١٩٦٠ المُعلّق الانتداب ولم ينظمه ، ولكن المشرع في قانون الخدمة الخارجية ذي الرقم ٤٥ لعام ٢٠٠٨ عرّف الموظف المنتدب بأنه " الموظف المنتدب للعمل في وزارة الخارجية أو دائرة أخرى"^(٦) . ونلاحظ على التعريف انه يحتاج إلى تعريف ، لأنه غامض ولم يوفق المشرع فيه البتة .

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

وقد عرّفَ المشرع الفرنسي في القانون ذي الرقم ٦١/٨٤ الصادر في ١١/١٩٨٤ الانتداب بأنه " حالة الموظف الذي وضع خارج إدارته الأصلية مع بقاءه على ملاكها واستفادته من حقوقها فيها بالترقية والتقاعد " (٤٧) .

وعرّفه المشرع المصري ضمناً في قانون الخدمة المدنية الجديد بقوله بأنه " القيام مؤقتاً بعمل وظيفة أخرى من ذات المستوى الوظيفي لوظيفته أو من المستوى الذي يعلوه مباشرة في ذات الوحدة التي يعمل بها أو في وحدة أخرى، إذا كانت حاجة العمل في الوظيفة الأصلية تسمح بذلك " (٤٨) .

أما المشرع اللبناني فقد عرّف في المرسوم الاشتراعي ذي الرقم ١١٢ لعام ١٩٥٩ المُعدّل الموظف المنتدب بأنه " من أعفي مؤقتاً من مهام وظيفته الأصلية، وأسندت إليه مهمة أخرى مع احتفاظه بحق تقاضي راتبه ، وبحقه في التدرج والترقية والترفع في إدارته الأصلية " (٤٩) . ولم يُعرّف المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية ذي الرقم ٨٢ لعام ٢٠١٣ الانتداب على الرغم من تنظيمه لأحكامه الأخرى .

وقد عرّفت المحكمة الإدارية العليا في مصر الانتداب بأنه " طريق مؤقت لشغل الوظائف بالجهاز الإداري للدولة يتضمن إعفاء العامل مؤقتاً من أعباء وظيفته الأصلية وإسناد مسؤوليات ووظيفة أخرى ، ويترتب على التندب اعتبار العامل شاغلاً الوظيفة المنتدب إليها كما لو كان معيناً فيها " (٥٠) .

وقد عرّفت الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة في حكم لها الانتداب بأنه "... قرار وقي محدد بجهة معينة...يعود بعدما المنتدب إلى ممارسة وظيفته الأصلية..." (٥١) .

يُمكن تعريف الانتداب بأنه " تكليف الموظف بوظيفة مختلفة شاغرة مدة من الزمن على نحو مستقل أو مع وظيفته الأصلية مع بقاء الموظف المنتدب على وِلاك إدارته الأصلية " .

وبعد هذا يمكن بيان أوجه الشبه والاختلاف بين الانتداب والإنبابة على النحو

الآتي :-

أولاً - أوجه الشبه بين الانتداب والإنبابة

- ١- إن كليهما إشغال لوذيفة شاغرة على نحو كلي أي تفرغاً تاماً ، أو قد يكون التفرغ جزئياً^(٣) إلى جانب وظيفه الموظف المنتدب أو المناب الأصلية^(٣) .
- ٢- يبقى الموظف المناب أو الموظف المنتدب على ملاك إدارتهما الأصلية .
- ٣- إن كليهما ذا طابع استثنائي مؤقت ، ينتهي بانتهاء المسلة المحددة ، أو بإشغال الوظيفة المنتدب أو المناب إليها الموظف على نحو دائم .
- ٤- إن كليهما يدخل في إطار سلطة الإدارة التقديرية على أن لا يشوبها عيب الانحراف في استعمال السلطة .
- ٥- يمارس الموظف المنتدب أو المناب اختصاصات الموظف الأصلية كلها^(٤) ، إلا إذا جرى تقييدها بوساطة المشرع أو الإدارة .
- ٦- قد يمارس الموظف المنتدب مهام وظيفة تختلف عن وظيفته الأصلية ، وهذا ما يحصل في الإنبابة أيضاً .
- ٧- لا يمكن انتداب موظف تحت التجربة أو إنبابته .
- ٨- يُعدّ كلا من الانتداب أو الإنبابة تكليفاً إدارياً ، لا يملك الموظف المنتدب أو المناب قبوله أو رفضه ، إذ لا يتوقفان على رضا الموظف .
- ٩- يتشابه الانتداب^(٥) مع الإنبابة عندما تكون إلى وظيفة من مستوى وظيفة الموظف الأصلية أو أعلى منها .
- ١٠- إن الهدف من نظامي الانتداب والإنبابة هو ضمان سير المرافق العامة بانتظام .

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

ثانياً - أوجه الاختلاف بين الانتداب والإنابة

تبدو عناصر الاختلاف بين الانتداب والإنابة فيما يأتي :-

١- الإنابة تظهر أكثر ما تظهر في حالة شغور المناصب القيادية في الوظائف ، بينما يمارس الانتداب في الوظائف غير القيادية على الأكثر .

٢- إن مدة الانتداب هي أطول اعتياداً من مدة الإنابة ، وهي تتراوح بين سنتين قابلة للتجديد مرة واحدة فيما يخص انتداب التدريسي في كلية القانون إلى مجلس شورى الدولة^(١١) ، إلى ثلاث سنوات قابلة للتجديد سنة واحدة فيما يخص انتداب القضاة إلى إدارات مركز مجلس القضاء الأعلى وجهاز الادعاء العام^(١٢) ، وكذلك انتداب المدعي العام إلى وظيفة مستشار أو إلى وظيفة مشرف قضائي استناداً إلى قانون الادعاء العام ذي الرقم ١٥٩ لعام ١٩٧٩ المعدل^(١٣) . أما مدة الإنابة فتتراوح بين ثلاثة أشهر^(١٤) ، وستة أشهر يجوز تمديدها ستة أشهر أخرى^(١٥) .

٣- تختلف طبيعة الوظيفة المنتدب إليها الموظف عن وظيفته الأصلية ، بينما قد تتشابه وظيفة الموظف المناب الأصلية مع الوظيفة المناب إليها .

٤- لا يحصل الموظف المنتدب على مخصصات متميزة عند مزاولته الوظيفة المنتدب إليها . وهي قاعدة عامة^(١٦) . بينما يحصل الموظف المناب على مخصصات معينة عند ممارسته الوظيفة المناب إليها^(١٧) .

٥- يجب أن يكون الانتداب إلى وظيفة من مستوى وظيفة الموظف الأصلية أو أعلى منها درجة . وبذلك يختلف عن الإنابة عندما تكون إلى وظيفة أقل من وظيفة الموظف المناب الأصلية .

٦- يشترط في الانتداب^(٣١) أن يصدر قراره من الإدارة المختصة بالتعيين ، بينما لا يشترط ذلك في الإنابة .

٧- يمكن أن يكون الانتداب إلى وظيفة أخرى بطلب من الموظف المنتدب ، بينما لا يجوز ذلك في الإنابة لأنها تكليف من الإدارة المختصة أو الرئيسة .

المطلب الثاني

تمييز الإنابة من الحلول والتفويض

سندرس في هذا المطلب فرعين : الأول لتمييز الإنابة من الحلول . والثاني لتمييزها من التفويض .

الفرع الأول

تمييز الإنابة من الحلول^(٣٢)

إن الحَلُول في تعريف الدكتور سليمان الطماوي هو " أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو يقوم به مانع يحول من دون ممارسته لاختصاصاته ، فحينئذ يحل محله في ممارسة اختصاصه من عينه المشرع لذلك ، وتكون سلطاته هي عين سلطات الأصيل ، بعكس المفوض الذي تقتصر سلطاته على ما فوض إليه " ^(٣٣) .

كما عرّف الدكتور ماجد راغب الحلو الحلول بأنه " قيام من يحدده القانون - بحكم وظيفته - بممارسة كافة اختصاصات احد المختصين في حالة غيابه عن العمل لمرض أو غيره " ^(٣٤) .

وعرّفه الدكتور محمد محمد عبد اللطيف بأنه " مركز الموظف الذي يحل محل موظف آخر بسبب غيابه أو قيام مانع لديه يحول دون ممارسته لاختصاصاته " ^(٣٥) . ونلاحظ على التعريف إغفاله أهم خصائص الحلول وهو قيام المشرع بتحديد الموظف الحَل بدل الموظف الغائب .

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

وعرّفه الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب بأنه " حالة تغيب الأصيل صاحب الاختصاص لمرض أو غيره، فيحل محله في مباشرة كافة اختصاصاته موظف آخر، يكون القانون قد حدده سلفاً بنص صريح، ويكون الحال محل الأصيل في نفس درجته أو من الدرجة الأدنى مباشرة " (٧٨) .

وقال الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله في تعريفه للحلول بأنه " يحدث إذا وقع ما يمنع صاحب الاختصاص الأصلي من مزاولة اختصاصاته، وبتغيب عن مقر عمله، فيحل محله من ينوب عنه في مباشرة جميع اختصاصاته بقوة القانون " (٧٩) .

أن التعريفات المذكورة تدلنا إلى خصائص الحلول، وهي :-

- ١- غياب موظف ما لأي سبب من الأسباب وشغور وظيفته .
- ٢- قيام موظف آخر بإشغال وظيفة الموظف الغائب مؤقتاً .
- ٣- وجود نص قانوني صريح يحدد الموظف الحل .
- ٤- تولي الموظف الحل اختصاصات الموظف الغائب كلها .
- ٥- حرمان الموظف الغائب من ممارسة اختصاصاته أثناء غيابه .
- ٦- لا يعد الموظف الغائب في الحلول سلطة رئاسية للموظف الحل، فلا يمكن له تعديل تصرفات الموظف الحل أو إلغائها بل عليه الرجوع إلى الإدارة الأعلى أو القضاء لتحقيق ذلك .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن يشترط للحلول محل الأصيل عند قيام مانع لديه من ممارسة اختصاصاته، أن يتقرر هذا الحلول أساساً بنص تشريعي أو لائحي (٨٠) . وبعد هذا العرض يمكننا أن نسهم في تعريف بسيط للحلول فنقول بأنه " تولي احد الموظفين بنص القانون أو القرار الإداري التنظيمي وظيفته موظف غاب عنها لأي سبب من الأسباب مؤقتاً، مع ممارسته لاختصاصاتها جميعاً " .

ومثال الحلول في القانون العراقي ما ذكره الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بان يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند غيابه وعند خلو منصبه لأي سبب^(٨١). أما إذا خلا منصب رئيس الجمهورية، ولم يوجد نائب للرئيس، فيحل رئيس مجلس النواب محله^(٨٢). وعند خلو منصب رئيس الوزراء لأي سبب فيحل محله رئيس الجمهورية^(٨٣). وكذلك ما ذكره المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذي الرقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ من أن يقوم النائب الأول للمحافظ بمهام المحافظ حين انتخاب المحافظ الجديد^(٨٤) في حالة عجزه عن أداء اختصاصاته لأسباب صحية مدة تزيد عن ثلاثة أشهر عندها يجري إحالته إلى التقاعد.

أما أوجه الخلاف بين الإنابة والحلول فتظهر على النحو الآتي :-

- ١- إن الحلول يتقرر بحكم القانون، فهو عمل تشريعي على الأكثر يحدد الموظف المحل الذي يحل محل الموظف الغائب، في حين أن الإنابة تتقرر بقرار من الإدارة المختصة التي تحدد الموظف النائب، فهي عمل إداري إرادي.
- ٢- إن الموظف المحل محدد ابتداءً بنص القانون، أو القرار التنظيمي أحياناً. أما في الإنابة فالموظف المناب غير محدد، وإنما تقوم الإدارة بتسميته في قرار الإنابة سواء أكان الإدارة الأدنى من الموظف الغائب أم من غيرها.
- ٣- لا يمكن اللجوء إلى طريقة الإنابة إلا إذا امتنع الحل، أي بعبارة أخرى إذا وجد نص قانوني أو تنظيمي يحدد الموظف المحل، فلا يجوز للإدارة حينذاك إنابة احد موظفيها لإشغال الوظيفة الشاغرة.
- ٤- تنعدم السلطة التقديرية للإدارة في الحلول القانوني، بينما يكون لها سلطة تقديرية متفاوتة في درجاتها في الإنابة.

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

- ٥- يعد أسلوب الحلول القاعدة العامة في إشغال الوظائف الشاغرة عند غياب شاغليها مؤقتاً ، أما الإنابة فتعد استثناء من ذلك .
- ٦- يجوز إنابة الموظف الحال ، ولا يجوز حلول الموظف المناب ، لان الإنابة مقيدة بمدة زمنية تنتهي بانتهائها .

هذا ولجد بعضاً من أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية ، تميز الحلول حتى في ظل غياب النص التشريعي ، إذ قضت في حكم لها " ... أن كان يشترط للحلول محل الأصيل عند قيام مانع لديه من ممارسة اختصاصاته أن يتقرر هذا الحلول أساساً بنص تشريعي أو لائحي ، ألا انه إذا سكتت النصوص عن تنظيم الحلول ، فإن مقتضيات ضرورة سير المرفق قد تعرض على السلطة المختصة بحسب مكانها في التدرج الإداري أو بحسب طبيعة اختصاصها ، أن تشغل بصفتها حالة الوظيفة التي قام شاغلها مانع يحول دون ممارسة اختصاصه في إحالة عضو هيئة التدريس إلى مجلس التأديب ، وعلى ذلك فانه إذا قام برئيس الجامعة مانع يحول دون ممارسته في إحالة عضو هيئة التدريس إلى مجلس التأديب ، ولم يكن هناك نص يقرر الحلول في هذا الشأن ، فإن ضرورة سير مرفق الجامعة تفرض على السلطة الأدنى مباشرة من رئيس الجامعة ، وهي نائب رئيس الجامعة الأقدم ، الحلول محله في مباشرة هذا الاختصاص ... " (٨٥) . وقد أيد بعض الفقه (٨٦) هذا التوجه ورأى أن هذه الحالة من حالات إشغال الوظيفة الشاغرة لا تعد إنابة ، وإنما حلولاً ولكن هذا الحلول فرضته ضرورة السير المنتظم للمرافق العامة .

ولكننا نرى أن تطبيق هذا الرأي من شأنه أن يخرج الحلول من أهم خصائصه وأركانه وهي توافر النص التشريعي الذي يحدد الموظف المختص بالحلول محل الأصيل ، كما يترك الباب مفتوحاً على مصراعيه أمام الاجتهادات المختلفة في تحديد الموظف الحال ، ولا سيما عند تعدد الإدارات الأدنى ، فضلاً عن هذا فان الاختصاصات بطبيعتها

شخصية ولصيقة بالموظف المختص ، ولا يمكن لموظف آخر ممارستها إلا استنادا إلى نص قانوني أو على الأقل قرار إداري ، فترك الباب واسعا أمام الإدارة في هذه الحالة سيؤدي إلى النزاع والاضطراب في المرافق العامة ، وحسماً لكل هذه المشكلات يجب تطبيق قواعد الإنابة في أن تقوم الإدارة الرئيسة باختيار الموظف المناسب لتولي مهام الوظيفة الشاغرة ضماناً لانتظام سير المرافق العامة ، ولعدم تعدد جهات الاختصاص .

الفرع الثاني

تمييز الإنابة من التفويض في الاختصاص

التفويض في الاختصاص هو أن " يعهد الرئيس الإداري بممارسة بعض اختصاصاته التي يستملها من القانون إلى احد رؤوسيه " (٨٧) .

كما عُرف ب " أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاته إلى سلطة أخرى موازية له أو أدنى منه مرتبة " (٨٨) .

وبذلك فإن عناصر التفويض وخصائصه هي :-

- ١- تحويل بعض اختصاصات صاحب الاختصاص الأصلي إلى موظف آخر .
 - ٢- أن يكون التفويض إلى إدارة موازية أو أدنى مرتبة .
 - ٣- يجوز لصاحب الاختصاص الأصلي استعادة ما فوضه من اختصاصات .
 - ٤- إن تفويض الاختصاص موضوعي لا شخصي ، ومقتضى ذلك بقاء التفويض على الرغم من تغير الموظفين (٨٩) .
- ويشترط لصحة التفويض ما يأتي :-
- ١- أن يستند إلى نص قانوني أو تنظيمي موازي لمرتبة النص الذي يريد صاحب الاختصاص التفويض فيه .

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

٢- أن يكون صريحاً وواضحاً فتذكر فيه الاختصاصات المفوضة ، والإدارة المفوض إليها ، ومن ثم فلا يجوز افتراض التفويض (٩٠) .

٣- أن يكون مؤقتاً ، فيجوز إنهاؤه أو تقييده حتى قبل انتهاء مدته .

٤- أن يكون جزئياً لا كلياً (٩١) .

٥- لا يجوز تفويض الاختصاصات المفوضة .

٦- لا يجوز للمفوض أن يباشر الاختصاصات المفوضة أثناء مدة التفويض (٩٢) ، وهذا

الشرط لا ينفي عن صاحب الاختصاص الأصيل سلطته الرئاسية في التعقيب

على أعمال الرؤوس (٩٣) .

ومثل التفويض في القانون العراقي ما ذكره المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة

في إقليم الذي أجاز للمحافظ تفويض بعض اختصاصاته إلى نوابه ومعاونيه ومنعه من

تفويض الاختصاصات المفوضة له (٩٤) . وكذلك ما ذكره المشرع في قانون الخدمة

والتقاعد العسكري ذي الرقم ٣ لعام ٢٠١٠ (٩٥) من جواز تفويض القائد العام للقوات

المسلحة الوزير بعض اختصاصاته، كما يجوز للوزير تفويض رئيس أركان الجيش أو احد

المستشارين أو المديرين العامين بعض اختصاصاته. وكذلك قانون وزارة الهجرة

والمهجرين ذي الرقم ٢١ لعام ٢٠١٠ الذي أجاز لوزير الهجرة والمهجرين تفويض وكيل

الوزارة أو أي من المديرين العامين بعض اختصاصاته (٩٦) .

ويتشابه التفويض مع الإنابة في الخصائص الآتية :-

١- انه ممارسة اختصاصات شخصية من موظف آخر غير الموظف المختص أصلاً.

٢- انه انتقال اختصاصات من الرئيس الإداري إلى الرؤوس في أكثر الأحيان .

٣- انه مؤقت ، إذ ينتهي بانتهاء المدة الزمنية المحددة له ، أو قبلها إذا دعت الحاجة إلى

ذلك من خلال إلغاء التفويض أو الإنابة أو سحبهما .

- ٤- إن كليهما يحتاج إلى قرار إداري بتحديد الموظف المفوض إليه والموظف المناب.
٥- لا يجوز للمفوض والموظف الغائب أن يباشرا الاختصاصات المفوضة أو اختصاصات الوظيفة المناب فيها .

ويختلف التفويض عن الإنابة في الخصائص والعناصر الآتية :-

١- إن التفويض يكون في بعض اختصاصات الرئيس ، بينما في الإنابة يمارس الموظف المناب اختصاصات الموظف الغائب كلها .

٢- يكون التفويض بقرار من المفوض استناداً إلى نص تشريعي أو تنظيمي ، بينما تكون الإنابة بقرار إداري صادر من الإدارة المختصة أو الرئيسة في غياب نص يسمح بالحلول ، وتفرضه ضرورات السير المنتظم للمرافق العامة.

٣- يتحقق التفويض في حضور الموظف الأصيل في وظيفته وانتظامه فيها ، أما الإنابة فتتحقق في حالة غياب الموظف الأصيل ، لأي سبب من أسباب الغياب الإرادية وغير الإرادية .

٤- إن الإنابة هي إشغال وظيفة شاغرة، في حين لا وجود لوظيفة شاغرة في التفويض.
٥- إن التفويض يعد استثناء من قاعدة شخصية الاختصاص ، أما الإنابة فتعد استثناء من قاعدة إشغال الوظائف بطريقة دائمة .

٦- إن الهدف المباشر من التفويض هو التقليل من أعباء الرئيس الإداري وتحقيق السرعة والفاعلية والمرونة في القيام بالوظائف بما يسهل على المنتفعين من خدمات المرافق العامة قضاء حاجاتهم ، كما يتضمن تدريباً للمرؤوسين على القيام بأعمال الرؤساء فينمي فيهم روح القيادة ، أما هدف الإنابة المباشر فهو ضمان سير المرافق العامة وانتظامها من خلال إشغال الوظائف الشاغرة على نحو سريع .

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

المبحث الثاني

شروط الإنابة وبعض مشكلاتها في القانون العراقي

سنبحث في هذا المبحث ، شروط الإنابة ، وبعض مشكلاتها في القانون العراقي ، وذلك في مطلبين تباعا .

المطلب الأول

شروط إنابة الموظف العام

يمكن تقسيم هذه الشروط على نوعين ، الأولى تخص الموظفين الاعتياديين ، والثانية تخص المديرين العميين . لذا سنبحث هذا الموضوع على فرعين تباعاً .

الفرع الأول

شروط إنابة الموظفين الاعتياديين

يمكن استنباط هذه الشروط على وفق تعليمات الخدمة المدنية في مخصصات الوكالة ذات الرقم ٨ لعام ١٩٦٠ وأحكام القضاء وآراء الفقه ، نتيجة عدم تنظيم المشرع العراقي لها في قوانين الوظيفة العامة . وهذه الشروط هي :-

١- أن تكون الوظيفة المناب إليها الموظف شاغرة^(٣٧) أصلاً أو نتيجة غياب شاغلها لأسباب مختلفة . وهذه الأسباب تمنع الموظف من مزاولته الاختصاصات ، وقد يكون المانع من ممارستها إدارياً نحو الإجازة بأنواعها ، والاستقالة . وقد تقع هذه الأسباب على الرغم من إرادة الموظف نحو المرض ، والوقف عن العمل (سحب اليد) ، وانتهاء الخدمة ، وقد يكون المانع مؤقتاً نحو الإجازة ، أو دائماً نحو العزل ، والاستقالة ، والوفاة . وقد يجدد القانون المانع أو قد يترك ذلك إلى القاضي^(٣٨) . أما إذا كانت الوظيفة المناب إليها الموظف مشغولة أصلاً أو جرى

إشغالها بوساطة التعيين أو إعادته ، أو النقل ، أو الانتداب ، أو التنسيب ، فلا يمكن عندها إنابة الموظف.

٢- إن يصدر قرار الإنابة من رئيس الإدارة (الدائرة) بإنابة أعمال الوظيفة الشاغرة بالموظف . ورئيس الإدارة بحسب قانون الخدمة المدنية هو وكيل الوزارة ، والمدير العام ، والمحافظ وأي موظف آخر يحول اختصاصات رئيس إدارة بقرار من مجلس الوزراء (٩٩) . فإذا صدر قرار الإنابة من موظف آخر غير رئيس الإدارة ، فيعد القرار معيباً بعبء عدم الاختصاص البسيط ، أو الجسيم بحسب الجهة التي صدر منها القرار .

٣- أن تكون الوظيفة الشاغرة أعلى من الوظيفة التي يشغلها الموظف المناب أو من مستواها ، وهذا يستتبع من خلال اشتراط تعليمات الخدمة المدنية في تخصصات الوكالة ، التي اشترطت أن يكون الحد الأعلى للوظيفة الشاغرة في قانون الملاك أعلى أو معادلاً لوظيفة الموظف (١٠٠) المناب .

٤- أن لا تزيد مدة الإنابة عن ستة أشهر متصلة ، ويمكن تمديدتها ستة أشهر أخرى مرة واحدة فقط (١٠١) .

٥- أن لا يوجد نص قانوني يحدد الموظف الذي يحل محل الموظف الغائب (١٠٢) ، أي بمعنى أن يفتقد نظام الحلول في نصوص القانون الذي ينظم الإدارة العامة التي غاب عنها الموظف ، فإذا حدد المشرع بنص صريح الموظف الذي يحل محل الموظف الغائب ، فلا يمكن تطبيق أحكام الإنابة حينذاك .

٦- أن يكون الموظف المناب مثبتاً في وظيفته الأصلية ، فإذا كان تحت التجربة فلا يمكن إنابته . وهذا الشرط تفرضه الضرورات العملية التي تتيح الإدارة العامة اختيار الموظف ذي الكفاية لتولي مهام وأعباء وظيفة أخرى استقلالا ، أو إلى

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

جانب وظيفته الأصلية . في حين أن الموظف الجديد حديث عهد بالوظيفة العامة فيحتاج إلى إثبات كفايته لكي يكون مؤهلاً للقيان بمهام وظيفة أخرى . وقد أفتى مجلس شوري الدولة بان قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم (١٢) لعام ١٩٩٧ قضى بوجوب التقدم والكفاية لدى المدير العام المتناوب ، ومن المنطقي استلزام ذلك فيما دونها من الوظائف (١٣) .

٧- أن يكون مستمراً في أداء مهام وظيفته، وهو شرط تفرضه الضرورات العملية أيضا، ومن ثم لا يمكن إنابة موظف في إجازة طويلة دراسية أو من دون راتب أو مصلحة . أما إذا كانت الإجازة قصيرة فلا نرى مانعاً من إنابته في ظلها، وكذلك لا يجوز إنابة موظف مسحوب اليد أو معاقباً بعقوبة وظيفية (انضباطية)، لأنها دليل على عدم كفايته في وظيفته وتقصيره فيها .

الفرع الثاني

شروط إنابة المديرين العامين

وهذه الشروط يحكمها قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم ١٢ لعام ١٩٩٧ ، وهي

على النحو الآتي :-

- ١- شغور وظيفة مدير عام في إحدى الإدارات العامة لأسباب مختلفة (١٤) .
- ٢- صدور قرار الإنابة من الوزير المختص أو رئيس الإدارة غير المرتبطة بوزارة (١٥)، وهذا يعني أن صدور القرار من غير الإدارتين المذكورتين يجعله مصاباً بعيب عدم الاختصاص البسيط أو الجسيم بحسب مصدر القرار . ولم ينص القانون على جواز التفويض في هذه الحالة .
- ٣- أن تتوافر في الموظف المرشح للإنابة صفات الاقدمية والكفاية في الخدمة الوظيفية (١٦)، وهو شرط يلائم إشغال وظيفة قيادية مثل وظيفة المدير العام ،

ولهذا لم نلاحظ استلزام توافر هذا الشرط في إنابة الموظفين الاعتياديين من غير المديرين العاملين في تعليمات الخدمة المدنية في مخصصات الوكالة . ويخضع تقدير توافر هذه الشروط من عدمه إلى سلطة الإدارة التقديرية تقدرها على وفق معايير موضوعية على أن لا تنحرف في استعمالها عن المصلحة العامة من خلال استهداف غايات شخصية .

٤- أن يكون الموظف المرشح للإنابة من بين موظفي الإدارة المعنية أو الوزارة أو الإدارة غير المرتبطة بوزارة عند الحاجة^(١٧)، ومن ثم لا يجوز إنابة موظف من إدارة أخرى غير تابعة للوزارة التي تتبعها الإدارة المعنية أو من إدارة أخرى غير مرتبطة بوزارة . وقد أحسن المشرع العراقي في وضعه هذا الحكم ، لان اختيار الموظف النائب من بين موظفي إدارته من شأنه تحقيق الهدف المرجو من الإنابة وهو ضمان سير المرافق العامة وانتظامها ، كون الموظف النائب على صلة بأوضاع إدارته عارفاً بشؤونها ومشكلاتها فهو من منبت غرسها ومن معين مائتها ، فضلاً عن هذا فان اختياره من بين موظفي الإدارة نفسها من شأنه أن يكفل الانسجام والتوافق بينه وبين رؤوسيه ، ومن ثم ضمان تقديم المرفق لخدماته على نحو يسير ومنظم .

٥- أن يكون الموظف المرشح للإنابة حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الأقل وفي اختصاص له علاقة بعمل الإدارة أو ذي اختصاص مقارب له^(١٨)، وبذلك فان المشرع منع اختلاف الوظيفتين الأصلية والنائب إليها ، فلا يجوز إنابة موظف إلى وظيفة مدير عام في اختصاص مختلف عن اختصاصه الأصلي كلياً .

٦- أن لا تزيد مدة الإنابة عن ثلاثة أشهر^(١٩) ، ولم يبين المشرع إمكان تمديدتها من عدمه ، ونرى عدم إمكان ذلك ، وبذلك فان المشرع وضع لإنابة المدير العام

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

سقفاً زمنياً أقصر من مدة إنابة الموظف الاعتيادي والتي تستنبط من تعليمات الخدمة المدنية في مخصصات الوكالة بأنها ستة أشهر يجوز تمديدها مرة واحدة فقط^(١١٠).

٧- تنتهي الإنابة بتكليف مدير عام^(١١١) أصيل في الوظيفة الشاغرة ، وهذا التكليف يجري الآن من رئيس مجلس الوزراء بناء على تفويض مجلس الوزراء له^(١١٢) استنادا إلى المادة ٧ من قانون مجلس الوزراء ذي الرقم ٢٠ لعام ١٩٩١^(١١٣).
٨- أن يمارس المدير العام المناب اختصاصات المدير العام أصالة جميعها^(١١٤).

المطلب الثاني

بعض مشكلات إنابة الموظف العام

في القانون العراقي

سنذكر في هذا المطلب بعض مشكلات إنابة الموظف العام في القانون العراقي مع تحليلها ومقارنتها وصولاً إلى بيان تطبيقات الإنابة من الإدارات العراقية، وفتاوى مجلس شورى الدولة بشأنها، ومدى انسجامها مع القوانين والقرارات الإدارية التنظيمية. وسندرس في هذا المطلب ، حالة إنابة الموظف سبيلاً لتكليفه بالمنصب بشكل دائم ، وملحوظات على بعض فتاوى مجلس شورى الدولة بشأن الإنابة ، وذلك في فرعين على التعاقب .

الفرع الأول

استعمال إنابة الموظف سبيلاً لتكليفه بالمنصب بشكل دائم

لقد اعتادت الإدارات العراقية أن تجعل الموظف العام المرشح للمناصب العليا أو القيادية في الدولة مثل منصب رئيس هيئة النزاهة ، أو الأمين العام لمجلس الوزراء ، أو رئيس جامعة ، أو عميد كلية ، أو مدير عام ، وحتى مدير ناحية^(١١٥) وغيرها ، تحت مفهوم

الإنبابة (الوكالة كما تسميها) سبيلا لتكليفه بها تعييناً، أو ترقية، أو نقلا. أي أن الإدارة العامة العراقية تضع الموظف المرشح لإشغال هذه الوظائف في نظام الإنبابة وسيلة لإشغالها بشكل نهائي بعد استكمال إجراءات إشغالها، فيقوم الموظف بالقيام بالتصرفات القانونية التي تستدعيها اختصاصات وظيفته، ولا سيما اتخاذ القرارات الإدارية، وعند توقيعها نجد اسم الموظف المناب ومنصبه الوظيفي مع عبارة (وكالة)، وهذا الأسلوب شائع في الإدارات العراقية بل نستطيع القول أن هناك من الإدارات من يدعي أن ذلك ارتقى إلى مصاف العرف الإداري في هذا الشأن (مع تحفظنا على هذا الحكم)، وقليلاً ما نجد إدارة عراقية جرى فيها إشغال وظيفة قيادية شاغرة إلا واستعمل فيها مفهوم الإنبابة (الوكالة) في إشغالها ابتداءً.

ويثور سؤال مهم عن سلامة مثل هذا التصرف قانوناً من عدمه - ونقصد بذلك استعمال مفهوم الإنبابة بهذه الطريقة؟ وعن توافر السند القانوني له؟ فهل هناك نص قانوني أو تنظيمي يدعم الإدارات العامة العراقية في استعمالها هذا الأسلوب؟ وهل المقصود بـ (الوكالة) هنا هو وضع الموظف تحت مفهوم الإنبابة حقيقة؟ أم انه وضع الموظف الذي شغل الوظيفة تحت التجربة؟ أم ماذا؟

للإجابة عن هذه الأسئلة نقول أن إشغال الموظف هذه الوظائف القيادية بنظام الإنبابة سبيلا لمنحه أو تكليفه بالمنصب رسمياً وبشكل نهائي، أمر غير سليم من الناحية القانونية، ولا سند قانوني للإدارات العراقية في استعماله، إذ أن استعمال نظام الإنبابة لا يكون طريقة لنيل المنصب بشكل نهائي، وإنما هو لمواجهة حالة الضرورة التي تستلزم السرعة في إشغال الوظائف الشاغرة التي تغيب شاغلها لأسباب مختلفة بما من شأنه أن يعرض المرفق العام إلى مخاطر عرقلة سيره وانتظامه في تقديم الخدمات العامة، ومن ثم فهو نظام استثنائي وليس نظاماً دائماً، وهو مقيد بسقف زمني يجب على الإدارة احترامه

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

، وإلا فإن قرار الإنابة ينتهي بحكم القانون ، ومن ثم يصح وجود الموظف المناب في وظيفته غير مشروع ، مما يعرض المرفق إلى مشكلات متعددة جراء ذلك .

ونرى أن قرار الإنابة الصادر في هذه الحالة غير مشروع ، لا يخرج عن أمرين : الأول انه مصاب بعيب الانحراف في استعمال السلطة إذا ثبت أن الإنابة استعملت وسيلة لحاوية موظف ما من دون غيره بما يخل بمبدأ المساواة بين الموظفين الذين يوجدون في المركز القانوني نفسه ، فإشغال هذه الوظائف بهذه الطريقة يستشف منه رغبة الإدارة في حجز وظيفة ما إلى موظف ما خوفاً من مزاحمة الآخرين له فيها ، لان إجراءات إشغال الوظيفة على نحو نهائي يستغرق وقتاً طويلاً وإجراءات معقدة ، فتلجأ الإدارة إلى طريقة الإنابة في إشغالها من الموظف ذي الخطوة تمهيداً لاستكمال إجراءات إشغالها نهائياً من الإدارات المختصة بذلك . وبذلك ستخرج الإدارة عن مبدأ مهم يحكم الوظائف العامة وهو مبدأ المساواة في إشغالها ، ومن ثم ستنتهك مبدأ المساواة أمام القانون من خلال معاملتها موظف ما معاملة متميزة على حساب الآخرين ، وستخرق عندها الإدارة نصاً دستورياً وهو أن "العراقيون جميعاً متساوون أمام القانون بلا تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي " (١١) . كما يمكن القول أن القرار مصاب بصورة من صور عيب الانحراف في استعمال السلطة ، وهو الانحراف في استعمال الإجراء ، لان الإدارة استعملت إجراء الإنابة وسيلة لإشغال الوظيفة على نحو دائم . ومن ثم فإن القرار الإداري الصادر بهذا الشأن يكون معرضاً للإلغاء ، إذا ما طعن به أمام القضاء من صاحب مصلحة .

أما الأمر الثاني فإن قرار الإنابة يكون معيباً بعيب عدم توافر السبب القانوني ، إذا لم نستطع إثبات توافر قصد الانحراف في استعمال السلطة أو لصعوبة إثباته . إذ لم نجد

في قانون الخدمة المدنية، ولا في قوانين الخدمة المدنية الخاصة خصوصاً تشترط هذه الطريقة في إشغال الوظائف الشاغرة، سبيلاً لإشغالها بشكل دائم، ومن ثم فإن قرارات الإدارة في هذا الشأن تفتقر إلى ركن السبب القانوني، أي عدم توافر القاعدة القانونية التي تستند إليها الإدارة في قرارات الإنابة.

وقد يقال أن السند القانوني لهذه القرارات هو نص المادة العشرين من قانون الخدمة المدنية التي تنص على أن "١- يكون الموظف المرفوع إلى وظيفة تختلف واجباتها عن واجبات وظيفته تحت التجربة لمدة ستة أشهر اعتباراً من تاريخ مباشرة وظيفته المرفوع إليها ويجب إصدار أمر بتثبيته في درجته بعد انتهائها، إذا تأكدت مقدرته للوظيفة المرفوع إليها وإلا فتمدد تجربته لمدة أقصاها ستة أشهر أخرى . ٢- يعاد الموظف إلى درجته السابقة إذا ثبت عدم مقدرته خلال مدة التجربة المنصوص عليها في الفقرة ١ من هذه المادة وله أن يعترض على ذلك أمام مجلس الخدمة العامة^(١٣٣) خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالأمر، ويعتبر قرار المجلس بهذا الشأن قطعياً". فنقول أن المادة المذكورة تلزم الإدارة بأن تضع الموظف المرفوع إلى وظيفة أعلى من وظيفته الأصلية تحت التجربة لمدة ستة أشهر، لأن المشرع في قانون الخدمة المدنية لا يميز بين الترقيصة والترفيغ، فالترقيصة تكون إلى وظيفة أعلى في المسؤوليات والواجبات، أما الترفيغ فهو انتقال الموظف من درجة مالية إلى درجة مالية أعلى في سلم جدول الرواتب المنصوص عليه في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام ذي الرقم ٢٢ لعام ٢٠٠٨ مع بقاءه في وظيفته نفسها والمسؤوليات والواجبات ذاتها^(١٣٤)، فيكون الموظف المرفوع في مركز قانوني يختلف عن المركز القانوني للموظف المناب، فالموظف المناب موظف مثبت أصلاً في وظيفته المناب منها إلا أن الإنابة بطبيعتها مقيدة بمدة زمنية تنتهي بانتهائها، أما الموظف المرفوع إلى وظيفة أعلى فهو في مركز قانوني غير نهائي وبعبارة أخرى غير مستقر، فإذا اثبت كفايته

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

ومضت المدة القانونية اللازمة للتثبيت وهي ستة أشهر أو سنة بعد تمديدتها ، فيستقر المركز القانوني للموظف المرقى ، ويصبح مركزه نهائياً . أما الأثر القانوني الناتج عن انتهاء كلتا الحالتين فمختلف البتة ، فانتهاء مدة التجربة يعقبها تثبيت الموظف في وظيفته المرقى إليها إذا اثبت كفايته ، أو إقصاؤه منها إذا ثبت خلاف ذلك . في حين أن اثر انتهاء الإنابة هو عودة الموظف المناب إلى وظيفته الأصلية أو تكليفه أصالة بمهام الوظيفة المناب إليها بطريقة الترقية أو النقل .

فإذا كان قصد الإدارة من إخضاع الموظف إلى نظام الإنابة اختبار الموظف ووضعه تحت التجربة تطبيقاً لنص المادة العشرين من قانون الخدمة المدنية المعدل ، فإن هذا التصرف يكون باطلاً أيضاً ، لان الإنابة لا تقبل وضع الموظف تحت التجربة لاختلاف الحالتين ، ولان الإنابة وضع وظيفي استثنائي نجم عن شغور وظيفة ما والحاجة الماسة إلى إشغالها بسرعة ، في حين أن إخضاع الموظف إلى مدة التجربة هو شرط لتثبيت الموظف المرقى في وظيفته ، وعندئذ يجب أن تبعد الإدارة عن تطبيق نظام الإنابة في الترقية لعدم تلازم الحالتين وارتباطهما معا .

أما إذا أرادت الإدارة إنابة موظف ما في وظيفة قيادية تمهيداً لإشغاله لها أصالة بعد صدور قرار تكليفه بها من الإدارة المختصة ، فإن عليها أن تنهي نظام الإنابة أو أنها تنتظر انتهاء مدتها ، ومن ثم يصدر قرار التكليف بتولي الوظيفة رسمياً ، وعندها يوضع الموظف المكلف تحت التجربة لمدة ستة أشهر قابلة للتمديد ستة أشهر أخرى . وخلاصة القول أن لا يجوز استعمال الإنابة وسيلة لاختبار الموظف المرقى إلى وظيفة أعلى لاختلاف الوسيلتين في المفهوم والإجراءات والغايات .

إن مما يجب التحذير منه على صعيد الإدارات العامة في العراق خصوصاً، أن نظام الإنابة (الوكالة) أصبح وسيلة لتحكم السلطة التنفيذية واستبدالها وتجاوزها على القانون والمخرفاتها في استعمال السلطة وتهربها من الرقابة البرلمانية خصوصاً، بل أن هذا الأسلوب قد يفضي إلى إشغال وظائف عليا أو أدنى منها من موظفين غير مؤهلين لاستيفاء شروط هذه الوظائف باعتراف الإدارة العامة نفسها^(١٩) ومن ثم أضحت الإنابة وسيلة من وسائل تفشي الفساد الإداري، لان السلطة التنفيذية ولاسيما رئيسها والوزراء يملكون بمقتضى القانون تكليف الموظفين إشغال الوظائف القيادية إنابة ولمدة مؤقتة، ولما كان البرلمان خاضعاً للتجاذبات السياسية والمناكفات الحزبية والاختلافات الطائفية والقومية، فيجري في كثير من الأحيان غض النظر عن حالات تجاوز مدة الإنابة المحددة قانوناً، نتيجة لانشغال السياسيين والسلطة المختصة بتعيين ذوي المناصب العليا وذوي الدرجات الخاصة بالخلافات المذكورة. فيصبح الموظف المكلف إنابة في منصبه وكأنه مكلف به أصالة بل قد يتجاوز المدة المقررة أصلاً للتكليف بالمنصب أصالة. ومن ثم نلاحظ سوء أداء الإدارات وتقصيرها الواضح في تقديم الخدمات نتيجة ضعف الرقابة البرلمانية والإدارية الذاتية والمستقلة، وقد يشمل هذا القول الرقابة القضائية أيضاً في كثير من الأحيان.

إن تأثير القانون الإداري على السلم الاجتماعي في الدولة يبرز من خلال التنظيم الوظيفية المختلفة ومدى إسهامها في ضمان السير المنتظم للمرافق العامة، ونظام الإنابة يعد احد ابرز هذه النظم لذا كان لزاما على الإدارات العامة الحرص على عدم استعماله لتحقيق غايات من شأنها الابتعاد عن المصلحة العامة من خلال تحقيق غايات شخصية تسهم في تعميق الفساد المستشري أصلاً في مفاصل الإدارة العامة في العراق وقنواتها.

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

الفرع الثاني

ملحوظات على بعض فتاوى مجلس شورى الدولة في الإنابة

وجدنا بعض الملحوظات على فتاوى مجلس شورى الدولة بشأن إنابة الموظف من خلال قراءتنا المتمعنة لها، يمكن بيانها على النحو الآتي :-

أولاً - إدارة المحافظة بالإنابة

أفتى مجلس شورى الدولة العراقي بان المحافظة غير المنتظمة في إقليم لا يمكن أن تدار بالإنابة (الوكالة كما سماها) في حالة إقالة المحافظ من مجلس المحافظة لعدم وجود نص في القانون ينظم إدارة المحافظة بالإنابة، وعندما يدير النائب الأول للمحافظ المحافظة لحين انتخاب المحافظ الجديد^(١٢).

إن ما يمكن ملاحظته على الفتوى المذكورة أنها تشترط وجود نص قانوني يسمح بالإنابة لتطبيقها على الحالات التي يغيب فيها المحافظ الأصيل لسبب أو لآخر، وهذا الاشتراط ذكرنا انه يتعارض مع أهم مبدأ يحكم المرافق العامة وهو سيرها بانتظام، ومن شأنه أن يحدث فراغاً في إدارتها على النحو الذي يسبب توقفاً في سيرها، ولا سيما عندما يفترق الحلول في مثل هذه الحالة، لذا نرى عدم اشتراط توافر النص القانوني في تطبيق الإنابة لكي تقوم الإدارة المختصة أو الرئيسة باختيار موظف آخر يتولى إدارتها مؤقتاً لحين عودة الموظف الأصيل أو تكليف موظف آخر بإشغال الوظيفة الشاغرة على نحو دائم.

وهناك سؤال أثارته الفتوى بخصوص التكييف القانوني لإدارة النائب الأول للمحافظ المحافظة في حالة إقالة المحافظ؟ فهل هو حلول أو إنابة أم غير ذلك؟ للإجابة عن ذلك نقول أن الرجوع إلى أحكام المادة ٢٨ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذي الرقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ يرشدنا إلى أن الحلول القانوني يتحقق في حالة غياب المحافظ

لأكثر من ثلاثة أشهر بسبب المرض ، فيحل المحافظ إلى التقاعد ، ويحل النائب الأول للمحافظ محله في هذه الحالة فقط ، وبذلك كان النص قاصراً عن الإحاطة بمحالات الغياب الأخرى ، وهو خلل واضح في صياغة النص يجب تلافيه من خلال تعديله على النحو الذي يسمح للنائب الأول للمحافظ بالحلول محل المحافظ عند غيابه لأي سبب كان (١٣) . فممارسة النائب الأول للمحافظ لإدارة المحافظة على وفق الفتوى يعد حلولا ، ولكنه ليس حلولا قانونياً فهو نتيجة غياب النص القانوني الذي يحدد الموظف الذي يحل محل المحافظ ، وجراء قصر تطبيق نص المادة ٢٨ على الحالة المذكورة فقط . ولا يغير من الأمر شيئاً أن الحلول قد جرى بفتوى القضاء فهو حلول قضائي ، وهو يختلف عن الإنابة ، لأن الحلول القضائي يؤدي إلى اختيار الإدارة الأدنى مباشرة للحلول محل الإدارة الغائبة . أما في الإنابة فإن الإدارة غير مقيدة بذلك فيما يخص الوظائف القيادية ، طالما أنها جرت في ظل فقدان النص التشريعي للحلول ، وغياب المحافظ نتيجة إقالته ، وشغور وظيفة المحافظ . فالقضاء يمكن أن يُعدّ مصدراً لقواعد الاختصاص في حالة غياب القواعد التشريعية والتنظيمية ، فالقضاء قاس الأمر على صاحب الاختصاص الذي تتناسب اختصاصاته مع الحالة المعروضة عليه ، تطبيقاً لقاعدة الاختصاصات الموازية (١٣) ، فوجد أن نائب المحافظ الأول هو الإدارة المناسبة التي يمكن أن تمارس اختصاصات المحافظ الغائب من دون بقية الموظفين أو الإدارات في المحافظة .

ويمكن أن نسأل في هذا المقام هل يمكن أن تتحقق الإنابة في ممارسة الاختصاصات في الحالة المذكورة ؟ فنقول إجابة عن السؤال أن الإنابة تتحقق عندما يكلف مجلس المحافظة إحدى الإدارات في المحافظة في إدارة المحافظة نيابة عن المحافظ ، إذا تعذر ممارسة اختصاصاته نتيجة غيابه لأي سبب ، باستثناء أن لا يكون سبب الغياب هو إحالة المحافظ إلى التقاعد نتيجة مرضه لمدة تتجاوز ثلاثة أشهر ، لأن في هذه الحالة يتحقق الحلول

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

القانوني لنائب المحافظ الأول ، أما في غير هذه الحالة فيمكن الإنابة لاقتصار النص على الحالة المذكورة فقط . ،على أن لا تتجاوز مدة الإنابة الثلاثة أشهر . فنرى أن بإمكان مجلس المحافظة تكليف احد أعضائه أو من غيرهم بمهام المحافظ إنابة ،نتيجة غياب المحافظ لحين تصديق الحكم من محكمة القضاء الإداري أو مضي مدة الطعن وهي ثلاثون يوماً من تاريخ التبليغ به . لان تعذر تطبيق شروط الحلول كلها أو بعضها في حالة ما يؤدي إلى تطبيق أحكام الإنابة بشأنها .

ثانياً- المركز القانوني للدوي الدرجات الخاصة والمديرين العامين

منحت فتوى مجلس شورى الدولة (١٣٣) ، المدير العام المعين أصالة أو المنسب إليه راتب المدير العام ومخصصاته الاستثنائية ، ولم تجز ذلك للمدير العام المناب أو المكلف (كما وصفته الفتوى) إلا بعد ترشيحه للمنصب بشكل رسمي ، وبذلك تكون هذه الفتوى قد خالفت قرار مجلس الوزراء ذي الرقم ٣٧١ في ٢٠٠٩/١٠/٣٠ ، إذ أن البند ثانياً من القرار المذكور لم يجز الرجوع على الموظف المعين في منصب إداري إنابة واستقطاع راتب الوظيفة مخصصاتها والتي يشغلها طالما انه مكلف من الوزير بذلك .

كما يلحظ أن المجلس قد خالف حكم الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية ذي الرقم ٣٢٤/انضباط - تمييز ٢٠٠٦ في ٢٠٠٦/٢/١٨ والذي منح من يشغل وظيفة مدير عام إنابة (وكالة) ، راتب من يشغل وظيفة مدير عام أصالة ،حسبما جاء في منشور وزارة المالية ذي العدد ١ لعام ٢٠٠٤ (١٣٤) .

إن قواعد العدالة والإنصاف تستلزم معاملة المدير المناب معاملة المدير المكلف أصالة أو المنسب طالما انه يقوم بأعمال وظيفة المدير العام نفسها التي يقوم بها الأصل أو المنسب ، ومن ثم فان التمييز بينهما في المعاملة أمر ليس له مسوغ من قانون أو مبادئ عدالة . فضلا عن هذا فان مسؤوليات وواجبات وظيفة المدير العام واحدة ، ولا

تختلف فيما إذا كان من يديرها أصيلاً أو منسباً أو منتدباً أو مناباً، كما أن المخصصات المذكورة هي مبالغ مقطوعة تمنح للموظف جراء قيامه بأعمال معينة، وطالما قام الموظف بهذه الأعمال، فليس من العدالة حجبتها عنه. لذا لا نرى ضرورةً أو مسوغاً للتمييز في منح المخصصات أو حجبتها بين هؤلاء الموظفين.

وأفتى مجلس شورى الدولة بان " لرئيس مجلس الوزراء تعيين من يراه مناسباً لإشغال منصب رئيس هيئة النزاهة وكالة " (١٢٥). ومن ثم فإن المجلس منح رئيس مجلس الوزراء اختصاص إشغال ذوي الدرجات الخاصة بإنابة. كما فسر مصطلح التعيين المذكور في قرار مجلس الوزراء ذي الرقم ش ز/٩٨٠/٣٦/١٠/١٧ في ٢٠٠٨/١٧ بأنه " تكليف بأداء مهمة معينة "، وان القرار المذكور أحل موضوع التعيين إلى مجلس النواب.

ونرى بان مجلس شورى الدولة لم يكن موفقاً في هذه الفتوى، فكان على المجلس توضيح مفهوم ذوي الدرجات الخاصة وهل يشتمل ذلك رئيس هيئة النزاهة أم لا ؟، كما يجب تحديد المقصود بمصطلح التكليف الذي استعمله المجلس واستعمل مصطلح الإنابة بدلا عنه، لان الوظيفة العامة عموماً هي تكليف وطني، كما عرفها المشرع في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ذي الرقم ١٤ لعام ١٩٩١ (١٢٦) المعدل. فضلاً عن هذا فإن المجلس يبدو مصراً على تكرار استعمال مصطلح التعيين الذي استعملته الإدارة في قرار مجلس الوزراء، وهو ينطوي على دلالة أخرى غير مقصودة في الفتوى، لان المقصود من المصطلح هو الإنابة.

كما أفتى مجلس شورى الدولة بان " تعيين المدير العام يكون بقرار من مجلس الوزراء ولا يكون بأمر وزاري " (١٢٧).

ويلحظ على الفتوى المذكورة عدم إيضاحها المقصود من مصطلح التعيين في القرارات، فهل المقصود التعيين بالمعنى الاصطلاحي الضيق وهو إنشاء مركز قانوني

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

جديد لأحد الأفراد في وظيفة ما . أم المعنى الواسع له والمتداول بين الإدارات العراقية ، ويشتمل على كل إشغال لوظيفة شاغرة سواء بطريق الإنابة أو النقل أو الترقية أحياناً . فكان على المجلس أن يفسر المقصود بالمصطلح لتحديد أحكامه بدقة أكثر ، ولا سيما انه يفسر قرارات مجلس الوزراء والأمانة العامة له والمتضمنة لهذا المصطلح أنها إنابة أحياناً أو كما يطلق عليها (تكليفاً بمهام معينة) كما فسرها في الفتوى السابقة ، لذا كان على المجلس تبيان المقصود بتعيين المدير العام ، فإذا كان المقصود به التعيين بالمعنى الاصطلاحي ، فليس للوزراء اختصاص تعيين المدير العام ، وإنما يعود الاختصاص إلى مجلس الوزراء . أما إذا كان المقصود به الإنابة ، فللوزراء اختصاص ذلك استناداً إلى قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم ١٢ لعام ١٩٩٧ ، ومن ثم يكون إشغال وظيفة المدير العام بهذه الطريقة مشروعاً ، ولا يمكن القول بخلاف ذلك .

الخاتمة

لا ريب أن إنابة الموظف العام من الأوضاع التي من شأنها معالجة الفراغ الذي يمكن أن ينشأ جراء الغياب المفاجئ لموظف ما ، وتزداد أهمية هذا الوضع الوظيفي كلما كان الوظيفة الشاغرة من الوظائف القيادية ، والتي كلما طالت شغورها أدى ذلك إلى عرقلة السير المنتظم للمرافق العامة . لقد توصلنا بعد دراستنا المتواضعة للإنابة الموظف العام في القانون العراقي إلى النتائج والمقترحات الآتية :-

أولاً - النتائج ، وهي :-

١- لم يتناول المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية وقوانين الخدمة الخاصة بالتنظيم نظام إنابة الموظف العام .

٢- استعمل المشرع العراقي والإدارة العراقية مصطلح الوكالة للدلالة على مفهوم الإنابة على الرغم من عدم دقته . فمفهوم الإنابة يختلف عن مفهوم الوكالة في القانون المدني .

٣- أن إنابة الموظف العام تعني إشغال الموظف الذي تختاره الإدارة لوظيفة شاغرة في الإدارة العامة نفسها أو في إدارة عامة أخرى مدة من الزمن ، جراء غياب شاغلها لأسباب مختلفة مع وظيفته الأصلية أو استقلالاً عنها ، إذا لم يوجد تنظيم قانوني للحلول فيها ..

٤- يبرز نظام الإنابة في المراكز القيادية والمناصب العليا أكثر من غيره من النظم الوظيفية المؤقتة .

٥- أن إنابة الموظف العام من النظم القانونية المعروفة في القانون المقارن ، ولا سيما في القوانين المصرية واللبنانية والأردنية ، وقد جرى تنظيم الكثير من أحكامه فيها .

٦- يتميز هذا النظام الوظيفي بمجموعة من الخصائص أهمها انه نظام إرادي إداري ، وهو نظام استثنائي مؤقت ، ولا يجوز تطبيقه إلا في غياب الحلول .

٧- يتميز هذا النظام من النظم الوظيفية المشابهة ولا سيما الوكالة ، والانتداب ، والحلول والتفويض بخصائصه ، بما يمكن تمييزه منها في التطبيق .

٨- أن الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة في القانون العراقي هما المختصان بإصدار قرار إشغال وظيفة مدير عام إنابة من بين موظفي إدارتهما ، وليس مجلس الوزراء .

٩- يحكم إنابة الموظف العام في القانون العراقي قرار مجلس قيادة الثورة ذي الرقم ١٢ لعام ١٩٩٧ فيما يخص المديرين العمامين ، ولا توجد قواعد تحكم إنابة بقية الموظفين ، ويمكن استنباط بعض قواعد إنابة هؤلاء من تعليمات الخدمة المدنية في مخصصات الوكالة ذات الرقم ٨ لعام ١٩٦٠ الملغاة ضمناً بإلغاء مخصصات الوكالة .

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

١٠- هناك مخالفات واضحة لأحكام قرار مجلس قيادة الثورة المذكور، والتعليمات المذكورة بقرارات إدارية تنظيمية وفردية، صدرت عن مجلس الوزراء على الرغم من استمرار سريان هذه القواعد .

١١- إن قرارات تعيين المديرين العامين قبل صدور النظام الداخلي لمجلس الوزراء ذي الرقم ٨ لعام ٢٠١٤ تعد باطلة، لأنها استندت إلى تفويض باطل قانوناً من مجلس الوزراء إلى رئيسه من دون نص يسمح بذلك .

١٢- هناك فتاوى صدرت عن مجلس شورى الدولة بخصوص الإنابة تحتاج إلى إعادة نظر لمخالفتها القانون، ولتعارضها مع مبادئ العدالة، ولحاجتها إلى تحديد وتوضيح أكثر

١٣- أن المحافظة يمكن أن تدار بالإنابة من خلال النائب الأول للمحافظ أو بتكليف مجلس المحافظة احد أعضائه أو من غيرهم في حالة غياب المحافظ عن منصبه، باستثناء إحالته إلى التقاعد بسبب مرضه مدة تتجاوز الثلاثة أشهر، إذ يطبق الحلول القانوني فيها .

١٤- اعتادت الإدارات العراقية أن تجعل من الإنابة سبيلاً وتمهيداً لإشغال الوظائف القيادية ولا سيما وظيفة مدير عام بشكل دائم على نحو يخالف القانون والهدف من الإنابة .

١٥- أن استعمال الإنابة من الإدارات العامة على النحو الذي يخالف الهدف من تقريرها هو وسيلة من وسائل تفشي الفساد الإداري .

١٦- استعملت الإنابة في المدة الماضية من الإدارات العراقية ولا سيما العليا منها في تعيين وإشغال وظائف مدير عام وذوي الدرجات الخاصة، ووسيلة للتهرب بها من الرقابة البرلمانية والقضائية نتيجة الانقسامات الشديدة في البرلمان .

ثانياً - المقترحات ، وهي :-

- ١- ضرورة تدخل المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية وتنظيمه هذا الوضع الوظيفي مفهوماً، وشروطاً، ومدةً، وإجراءات، وآثاراً، وانتهاءً.
- ٢- ندعو المشرع العراقي والإدارة العراقية إلى استعمال مصطلح الإنابة في التشريع والقرارات الإدارية ، بدلا من مصطلح الوكالة المتداول حالياً .
- ٣- ندعو الإدارة العراقية إلى تجنب استعمال الإنابة من الإدارات العراقية سبيلا لإشغال الوظائف بشكل دائم من الموظف المناب نفسه فقط، وندعو المشرع العراقي إلى النص على ذلك في قانون الخدمة المدنية .
- ٤- يجب على الإدارات العراقية تجنب استعمال نظام الإنابة إلا في الأحوال الاستثنائية والتي تستدعي السرعة في ملئ الوظائف الشاغرة .
- ٥- ندعو إلى معاملة المدير العام المناب معاملة المدير العام الأصيل فيما يخص الراتب والمخصصات .
- ٦- ندعو القضاء الإداري العراقي إلى تحديد المصطلحات في القانون الإداري بدقة ، ولا سيما التعيين ، واستعمال المفاهيم المناسبة ، والسليمة للحالة المعروضة .
- ٧- تعديل المادة ٢٨ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على النحو الذي يسمح للنائب الأول للمحافظ بإدارة المحافظة في حالة غياب المحافظ لأي سبب من الأسباب .
- ٨- ندعو إلى احترام الاختصاصات الممنوحة لمجلس الوزراء والوزراء ، فيما يخص تعيين وإشغال وظيفة مدير عام
- ٩- نرى أن الحلول يمكن أن يستند إلى نص تشريعي اعتيادي أو فرعي ، فيكون حلولا قانونياً أو إدارياً .
- ١٠- ندعو إلى سن نصوص في قانون الخدمة المدنية تمنع إنابة موظف تحت التجربة أو انتدابه أو تنسيبه أو إعارته .

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

١١- ندعو إلى ملاحظة المركز القانوني للمديرين العامين المعيّنين من رئيس مجلس الوزراء قبل نشر النظام الداخلي لمجلس الوزراء ذي الرقم ٨ لعام ٢٠١٤ في ٢٠١٤/١٢/٨ فيما يخص توليهم مناصبهم ، إذ تعد مراكزهم القانونية غير مشروعة جراء بطلان تفويض مجلس الوزراء لرئيسه في إشغالهم لمناصبهم تلك.

قائمة المصادر

القرآن الكريم

أولاً - الكتب

- ١- إبراهيم مصطفى وآخرون ، المعجم الوسيط ، ج ١ ، دار الدعوة ، اسطنبول ، ١٩٨٩.
- ٢- الإمام إسماعيل بن حماد الجوهري ، معجم الصحاح ، ط ١ ، دار المعرفة ، بيروت ، ١٤٢٦ م ٢٠٠٥ م .
- ٣- د. إسماعيل غانم ، في النظرية العامة للالتزام ، مصادر الالتزام ، مكتبة عبد الله وهبة ، القاهرة ، ١٩٦٦ .
- ٤- د. أنور سلطان ، النظرية العامة للالتزام ، ج ١ ، مصادر الالتزام ، دار المعارف ، ١٩٦٦ .
- ٥- د. سامي جمال الدين ، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٢ .
- ٦- د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، ط ١ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ .
- ٧- د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ .
- ٨- د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، ط ٦ ، مطبعة جامعة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٩١ .
- ٩- د. سليمان مرقص ، أصول الالتزامات ، ج ١ ، في مصادر الالتزام ، دار النشر للجامعات ، القاهرة ، ١٩٦٠ .

- ١٠- د. عبد الرزاق احمد السنهوري ، الوسيط في شرح القانون المدني ، العقود الواردة على العمل ، المقاوله والوكالة والوديعة والحراسة ، المجلد الأول ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت ، ١٩٦٤ .
- ١١- د.عبد الغني بسيوني عبد الله ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف ، الإسكندرية، ١٩٨٣ .
- ١٢- د.عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥ .
- ١٣- د. علي خطار شطناوي ، دراسات في القرارات الإدارية ، مطبعة الجامعة الأردنية ، عمان ، بلا سنة نشر .
- ١٤- د.علي مرهج أيوب ، الوظيفة العامة في لبنان واجبات وحقوق ، المجلد الثاني ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ١٩٩٩ .
- ١٥- د. فوزت فرحات ، القانون الإداري العام ، الكتاب الأول ، ط ١ ، مكتبة الاستقلال ، بيروت ، ٢٠٠٤ .
- ١٦- د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ .
- ١٧- د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الإداري ، دار ابن الأثير ، الموصل ، ١٤٣٠ هـ / ٢٠٠٩ م .
- ١٨- د. محمد بكر حسين ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ .
- ١٩- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٥ .
- ٢٠- د. محمد علي الخلايلة ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، ط ٢ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٥ .
- ٢١- د. محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، أسباب إلغاء القرارات الإدارية وفقا لأحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام ١٩٩٦ ، دار صادر للمنشورات الحقوقية ، بيروت ، ١٩٩٨ .

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

٢٢- د. محمد ماهر أبو العينين ، أحكام وفتاوى مجلس الدولة ، الكتاب الأول ، بلا دار نشر ، ٢٠٠٤ .

٢٣- د. محمد محمد عبد اللطيف ، قانون القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، دعوى الإلغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ .

٢٤- د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٦٦ .

ثانياً - البحوث والدوريات

١- د. خالد رشيد علي ، نظرة تحليلية لاختيار المحافظ واختصاصاته على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، المجلد ٢٤ ، العدد ١ ، ٢٠٠٩ .

٢- د. خالد رشيد علي ، مفهوم الترقية والترقية وبعض مشكلاتهما في القانون العراقي ، مجلة دراسات قانونية ، بيت الحكمة ، العدد ٢٠ ، ٢٠١٠ .

ثالثاً - القوانين والقرارات الإدارية

- ١- دستور ٢٠٠٥ العراقي .
- ٢- التقنين المدني ذي الرقم ١٣٦ لعام ١٩٤٨ المصري المُعدّل .
- ٣- التقنين المدني ذي الرقم ٤٠ لعام ١٩٥١ العراقي المُعدّل .
- ٤- قانون الخدمة المدنية ذي الرقم ٢٤ لعام ١٩٦٠ العراقي المُعدّل .
- ٥- قانون إدارة البلديات ذي الرقم ١٦٥ لعام ١٩٦٤ المُعدّل .
- ٦- قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ذي الرقم ٤٧ لعام ١٩٧٨ المصري الملغى .
- ٧- قانون مجلس شورى الدولة ذي الرقم ٦٥ لعام ١٩٧٩ المُعدّل .
- ٨- قانون الادعاء العام ذي الرقم ١٥٩ لعام ١٩٧٩ المُعدّل .
- ٩- قانون التنظيم القضائي ذي الرقم ١٦٠ لعام ١٩٧٩ المُعدّل .
- ١٠- قانون مخصصات الإيفاد والسفر ذي الرقم ٣٨ لعام ١٩٨٠ .
- ١١- قانون مجلس الوزراء ذي الرقم ٢٠ لعام ١٩٩١ .

- ١٢- قانون رئاسة إقليم كردستان - العراق ذي الرقم ١ لعام ٢٠٠٥ .
- ١٣- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذي الرقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ المُعَدَّل .
- ١٤- قانون الخدمة الخارجية ذي الرقم ٤٥ لعام ٢٠٠٨ المُعَدَّل .
- ١٥- قانون الخدمة والتقاعد العسكري ذي الرقم ٣ لعام ٢٠١٠ .
- ١٦- قانون وزارة الهجرة والمهجرين ذي الرقم ٢١ لعام ٢٠١٠ .
- ١٧- قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة ذي الرقم ١٧ لعام ٢٠١٣ .
- ١٨- نظام الخدمة المدنية ذي الرقم ٨٢ لعام ٢٠١٣ الأردني
- ١٩- قانون الخدمة المدنية ذي الرقم ١٨ لعام ٢٠١٥ المصري .
- ٢٠- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم ٩٩٦ لعام ١٩٧٩ .
- ٢١- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم ٤٩٨ لعام ١٩٨٢
- ٢٢- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم ١٠٢٠ لعام ١٩٨٤ .
- ٢٣- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم ١٢ لعام ١٩٩٧ .
- ٢٤- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم ٤١ لعام ١٩٩٧ .
- ٢٥- نظام المعهد العالمي للاتصالات السلكية واللاسلكية والبريد ذي الرقم ٢٩ لعام ١٩٨٠
- ٢٦- تعليمات الخدمة المدنية في مخصصات الوكالة ذات الرقم ٨ لعام ١٩٦٠ الملغاة ضمناً .
- ٢٧- تعليمات الخدمة الجامعية بشأن الوكالة ذات الرقم ٥ لعام ١٩٦٥ الملغاة ضمناً .
- ٢٨- تعليمات نقل الموظفين ذات الرقم ٣ لعام ١٩٩٧ .
- ٢٩- النظام الداخلي لمجلس الوزراء ذي الرقم ٨ لعام ٢٠١٤ .
- ٣٠- قرار مجلس الوزراء ذي الرقم ٣٧١ في ٣٠/١٠/٢٠٠٩
- ٣١- قرار الأمانة العامة لمجلس الوزراء ذي العدد ق/٢٧/٢٧/٢٦ في ٢٧/٦/٢٠٠٧ .
- ٣٢- قرار الأمانة العامة لمجلس الوزراء ذي العدد س و/١٨٣/١/٧٩ في ٢٩/٦/٢٠٠٦ .
- ٣٣- قرار الأمانة العامة لمجلس الوزراء ذي العدد ق/٢٧/١/٢٧ في ٢٠٠٤/٢٧/٢ في ٢٠٠٦/٧/٢ .
- ٣٤- قرار الأمانة العامة لمجلس الوزراء ذي العدد ذي الرقم س و/٦٣٢٥/١/٧٩ في ٢٠٠٦/٩/٤ .
- ٣٥- قرار الأمانة العامة لمجلس الوزراء ذي العدد ق/٨١٩٧/٢٧/١/٢ في ١٤/٥/٢٠٠٧ .

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

٣٦- قرار الأمانة العامة لمجلس الوزراء ذي العدد ذي الرقم ق/٢٧/٥٢٧/٢٠٢٩ في ١٢/٥/٢٠٠٨ .

رابعا - مجموعات الأحكام القضائية

- ١- صباح صادق جعفر ، مجلس شوري الدولة ، ط١ ، بلا دار نشر ، ٢٠٠٨ .
- ٢- قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٦ ، جمهورية العراق ، وزارة العدل ، بلا دار نشر ، بغداد .
- ٣- قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٨ ، جمهورية العراق ، وزارة العدل ، بلا دار نشر ، بغداد .
- ٤- قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٠ ، جمهورية العراق ، وزارة العدل ، مطبعة الوقف الحديثة ، بغداد .
- ٥- دليل التشريعات القانونية الخاصة بالوظيفة العامة ، جمهورية العراق ، وزارة العدل ، مجلس شوري الدولة ، مطبعة الوقف الحديثة ، بغداد ، ٢٠١١ .
- ٦- قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٣ ، شركة الأنس للطباعة والنشر ، بغداد .

خامسا - المواقع الالكترونية

- ١- الموقع الالكتروني www.cib.gov.lb
- ٢- الموقع الالكتروني www.legifrance-gouv.fr
- ٣- الموقع الالكتروني www.csb.gov.jo
- ٤- الموقع الالكتروني www.conceil.etat.fr
- ٥- الموقع الالكتروني <http://www.fonction-publique.gouv.fr>

سلاسا - المصادر الأجنبية

- 1- J.M. Auby , L ' interim , Revue du droit public et de la science politique , 1966.
- 2- De Luabadere , Traite'e'le'mentaire de droit administratif , Cinquie'me e'dition , Paris , 1970.
- 3- A.Plantey , Traite' pratique de la fonction publique , Troisie'me' e'dition , Tome premier , Paris , 1971 .
- 4- Marcel Piquemal , Le fonctionnaire (droits et garanties) , preface de M. Jean Kahan , editions berger-lerrault , 1973 .

الهوامش

^١ من الآية ٢٤ من سورة ص .

^٢ إبراهيم مصطفى وآخرون ، المعجم الوسيط ، ج ١ ، دار الدعوة ، اسطنبول ، ١٩٨٩ ، ص ٩٦١ .

^٣ إسماعيل بن حماد الجوهري ، معجم الصحاح ، ط١ ، دار المعرفة ، بيروت ، ١٤٢٦ هـ م ٢٠٠٥ م ، ص ١٠٧٥ .

^٤ إبراهيم مصطفى وآخرون ، المصدر السابق نفسه .

^٥ الآية ١٠٧ من سورة المائدة .

^٦ الإنابة في القانون المدني هي حصول المدين على رضا الدائن في وفائه لدينه من خلال شخص

أجنبي بدلا عنه . ينظر المادة ٤٠٥ من التقنين المدني ذي الرقم ٤٠ لعام ١٩٥١ العراقي المُعدَّل . ويميز

الفقه المصري بين مصطلحي الإنابة والنيابة ، فهذه الأخيرة تعني حلول إرادة شخص يسمى

النائب محل إرادة شخص آخر هو الأصيل في إبرام تصرف قانوني ، ونسبة آثاره إلى الأصيل

وهناك على وفق ذلك ثلاثة أنواع من النيابة في القانون المدني وهي القانونية نحو نيابة الولي ،

والقضائية نحو ولاية الوصي ، والقيم ، والحارس القضائي ، والاتفاقية وهي الوكالة . ينظر د .

سليمان مرقص ، أصول الالتزامات ، ج ١ ، في مصادر الالتزام ، دار النشر للجامعات ، القاهرة ،

١٩٦٠ ، ص ١٥٨ . ود . أنور سلطان ، النظرية العامة للالتزام ، ج ١ ، مصادر الالتزام ، دار المعارف ،

١٩٦٦ ، ص ٥١ . ود . إسماعيل غانم ، في النظرية العامة للالتزام ، مصادر الالتزام ، مكتبة عبد الله

وهبة ، القاهرة ، ١٩٦٦ ، ص ١٥٠ .

^٧ المادة ٤٤ من المرسوم المذكور المنشور في الموقع الإلكتروني www.cib.gov.lb .

^٨ م/٣ من المرسوم المنشور في الموقع الإلكتروني www.legifrance-gouv.fr .

^٩ م/١ من القرار المذكور المنشور في الوقائع العراقية ذات العدد ٣٦٥٩ في ١٩٩٧/٣/٣ .

^{١٠} منشور في الموقع الإلكتروني www.csb.gov.jo .

^{١١} حكم مجلس الدولة الفرنسي في ٢٠٠٠/٧/١٤ منشور في الموقع الإلكتروني

www.conceil.etat.fr . □

^{١٢} فتواه ذات الرقم ٢٠١٣/٧٤ في ٢٠١٣/٧/٧ ، منشورة في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام

٢٠١٣ ، شركة الإنس للطباعة والنشر ، بغداد ، ص ١٧٤ .

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

¹² فتوى مجلس شورى الدولة العراقي ذات الرقم ٢٠١٣/٣٦ في ٢٤/٤/٢٠١٣ ، منشورة في المصدر السابق، ص ٨٢ . وفتواه ذات الرقم ٢٠٠٧/٣٠ في ٢٧/٢/٢٠٠٧ . منشورة في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨ ، جمهورية العراق ، وزارة العدل ، بلا دار نشر ، بغداد ، ص ١٠٢ .

¹⁴ J.M. Auby , L ' interim , Revue du droit public et de la science politique , 1966 , p,864

¹⁵ De Luabadere , Traite'e'le'mentaire de droit administratif , Cinquieme e'dition ,Paris ,1970 ,p.17.[]

¹⁶ د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ٨٦ .
¹⁷ د.سامي جمل الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، ط ١ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٤٢٥ .

¹⁸ د.محمد محمد عبد اللطيف ، قانون القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، دعوى الإلغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ٢٢٧ .

¹⁹ د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٩٢ .

²⁰ د. فوزت فرحات ، القانون الإداري العام ، الكتاب الأول ، ط ١ ، مكتبة الاستقلال ، بيروت ، ٢٠٠٤ ، ص ٣٤٥ .

²¹ د. علي خنطار شطناوي ، دراسات في القرارات الإدارية ، مطبعة الجامعة الأردنية ، عمان ، بلا سنة نشر ، ص ٢٤٤ .

²² د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الإداري ، دار ابن الأثير ، الموصل ، ١٤٣٠ هـ / ٢٠٠٩ م ، ص ٣٣٦ .

²³ د. محمد علي الخلايلة ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، ط ٢ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٥ ، ص ٧٨ .

²⁴ أفتى مجلس شورى الدولة أن الوكالة مؤقتة ومن حق الموظف أن يعود إلى وظيفته الأصلية بعد انتهاء الوكالة . فتواه ذات الرقم ٢٠١٣/٣٦ في ٢٤/٤/٢٠١٣ المذكورة .

²⁵ ينظر المادة ١ من القرار المذكور .

^{٢٧} الفقرة ٥ من التعليمات المذكورة المنشورة في الوقائع العراقية ذات العدد ٤٧٦ في ١٩٦١/١/٣٦ .
ومن هذه التعليمات يمكننا أن نستنتج أن مدة إنابة الموظفين الاعتياديين هي المدة المذكورة على الرغم من إلغاء مخصصات الوكالة بمقتضى قرار مجلس قيادة الثورة ذي الرقم ٤٩٨ لعام ١٩٨٢ ، المنشور في الوقائع العراقية ذات العدد ٢٨٨٢ في ١٩٨٢/٥/٣٠ . وهذه التعليمات لم يجر إلغاؤها بنص صريح ، وإنما ضمناً ، ويمكن أن تعد القواعد المذكورة فيها مصدراً للقواعد المنظمة للإنابة ومنها مدتها برأينا .

^{٢٨} منشور في الجريدة الرسمية ذات العدد ١١ تابع في ٢٠١٥/٢/١١ .

^{٢٩} منشور في الجريدة الرسمية ذات العدد ٥٢٦٢ في ٢٠١٢/١٢/٢٩ .

^{٣٠} البند أ من المادة ٩٢ من النظام المذكور .

^{٣١} الفقرة ٦ من المادة ٤٤ من المرسوم المذكور .

^{٣٢} اشترط قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم ١٠٢٠ لعام ١٩٨٤ صدور مرسوم جمهوري بقيام وزير آخر بمهام الوزير الغائب إذا تجاوزت مدة غيابه شهراً واحداً . منشور في الوقائع العراقية ذات العدد ٣٠١٢ في ١٩٨٤/٩/٢٩ .

^{٣٣} الفقرة ١ من التعليمات .

^{٣٤} الفقرة ٢ من المادة ٤٤ من المرسوم المذكور .

^{٣٥} المصدر السابق نفسه .

^{٣٦} البند أ من المادة ٩٢ من نظام الخدمة المدنية لعام ٢٠١٣ الأردني .

^{٣٧} د.علي مرهج أيوب ، الوظيفة العامة في لبنان واجبات وحقوق ، المجلد الثاني ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ١٩٩٩ ، ص ٧٤٥ و ٧٤٦ .

^{٣٨} فتواه ذات الرقم ٢٠١٢/٣٦ في ٢٠١٢/٤/٢٤ المذكورة .

^{٣٩} د. سامي جمال الدين ، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٢ ، ص ١٣٤ .

^{٤٠} د. سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، المصدر السابق ، ص ٤٢٧ .

^{٤١} د. علي خنطار شطناوي ، دراسات في القرارات الإدارية ، المصدر السابق ، ص ٤٩ .

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

^{٤١} عندما انسحب وزراء كتلة معينة من الحكومة العراقية في عام ٢٠٠٨ ، انيطت اختصاصاتهم إلى وكلائهم ، وعند عودتهم استمر الوكلاء في ممارسة الاختصاصات المنابة بهم ، فاذى ذلك إلى تعارض في القرارات نجم عنه مشكلات ونزاعات ألفت بظلالها السلبية على سير المرافق العامة.

^{٤٢} د. سامي جمال الدين ، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة ، المصدر السابق ، ص ١٣٥ .

^{٤٣} المادة ١ من القرار المذكور .

^{٤٤} البندان أولاً وثانياً من المادة ٤٠ من القانون المذكور المنشور في الوقائع العراقية ذات العدد ٤٠٧٠ في ٢٠٠٨/٣/٣١ .

^{٤٥} المادة ٩٢٧ من التقنين المدني العراقي المذكور . وقد عرّفَ المشرع المصبري في المادة ٦٩٩ من التقنين المدني ذي الرقم ١٣٦ لعام ١٩٤٨ المعدل الوكالة بأنها " عقد بمقتضاه يقوم الوكيل بعمل قانوني لحساب الموكل " .

^{٤٦} د. عبد الرزاق احمد السنهوري ، الوسيط في شرح القانون المدني ، العقود الواردة على العمل ، المقالة والوكالة والوديعة والحراسة ، المجلد الأول ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت ، ١٩٦٤ ، ص ٣٦١ - ٦٧٤ .

^{٤٧} المادة ٩٣٠ من التقنين المدني العراقي .

^{٤٨} الفقرة ٢ من المادة ٩٣٠ .

^{٤٩} المادة ٩٣٦ .

^{٥٠} المادة ٩٣٣ .

^{٥١} المادة ٩٤٦ .

^{٥٢} الفقرة ١ من المادة ٩٤٧ .

^{٥٣} ينظر على سبيل المثال لا الحصر المادة ٢٤ من قانون إدارة البلديات ذي الرقم ١٦٥ لعام ١٩٦٤ المُعَدَّل ، وقرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم ١٠٢٠ لعام ١٩٨٤ المنشور في الوقائع العراقية ذات العدد ٣٠١٢ في ١٩٨٤/٩/٢٤ ، وقرار مجلس قيادة الثورة ذي الرقم ١٢ لعام ١٩٩٧ المذكور ، وقانون مخصصات الإيفاد والسفر ذي الرقم ٣٨ لعام ١٩٨٠ (المواد ٤ و ١٣ و ٣٥) ، وقانون رئاسة إقليم

كوردستان - العراق ذي الرقم ١ لعام ٢٠٠٥ المنشور في وقائع كوردستان ذات العدد ٥٥ في ٢٠٠٥/١٠/٧ .

^{٥٤} ينظر مثلاً تعليمات نقل الموظفين ذات الرقم ٣ لعام ١٩٩٧ ، المنشورة في الوقائع العراقية ذات العدد ٣٨٢ في ١٩٩٧/١١/١ ، ونظام المعهد العالي للاتصالات السلكية واللاسلكية والبريد ذي الرقم ٢٩ لعام ١٩٨٠ ، المنشور في الوقائع العراقية ذات العدد ٢٨٠٧ في ١٩٨٠/١٢/١٥ ، والنظام الداخلي لمجلس الوزراء ذي العدد ٨ لعام ٢٠١٤ المنشور في الوقائع العراقية ذات العدد ٤٣٤٣ في ٢٠١٢/١٢/٨ ، وتعليمات الخدمة الجامعية بشأن الوكالة ذات الرقم ٥ لعام ١٩٦٥ المنشورة في الوقائع العراقية ذات العدد ١١٩٣ في ١٣/١١/١٩٦٥ الملغاة ضمناً وغيرها .

^{٥٥} هناك نيابة في القانون الخاص ، إلا أنها تختلف عن النيابة المقصودة في القانون العام . ينظر الهامش رقم ٥ من صفحة ١ من هذا البحث .

^{٥٦} البند ١٩ من المادة ١ من قانون الخدمة الخارجية المذكور المنشور في الوقائع العراقية ذات العدد ٤٠٩٧ في ٢٠٠٨/١١/١٧ .

⁵⁷ A.Plantey , Traite' pratique de la fonction publique , Troisie'me' e'dition , Tome premier , Paris ,1971 , p. 308 et .Marcel Piquemal , Le fonctionnaire (droits et garanties) , preface de M. Jean Kahan ,editions berger-lerrault , 1973 , p.247 . Loi n.84 - 16 du II Janvier 1984 article 45 : " Le de'tachement est la position du fonctionnaire place' hors de son cros d' origine mais continuant a be'ne'ficier , dans ce cros , de ses droits a'l ' advancement et a'la retraite " .
www.fonction-publique.gouv.fr/ □

^{٥٨} المادة ٣٢ من قانون الخدمة المدنية ذي الرقم ١٨ لعام ٢٠١٥ المنشور في الجريدة الرسمية ذات العدد ١١ تابع في ٢٠١٥/٣/١٢ .

^{٥٩} المادة ٤٦ من المرسوم المذكور .

^{٦٠} حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن ذي الرقم ٤٤١١ لسنة ٢٥ ق جلسة ١٩٩٥/٧/٢٤ .
نقلا عن د.محمد ماهر أبو العينين ، أحكام وفتاوى مجلس الدولة ، الكتاب الأول ، بلا دار نشر ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ٤٠٩ .

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

^{٢٧} حكم الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية ذي الرقم ٥٠/انضباط - تمييز/٢٠٠٥ في ٢٠٠٥/٥/١٦ ، نقلا عن صباح صادق جعفر، مجلس شورى الدولة ، ط ١ ، بلا دار نشر ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٧٥ .

^{٢٨} تعليمات الخدمة المدنية في مخصصات الوكالة ذات الرقم ٨ لعام ١٩٦٠ .

^{٢٩} البند أ من المادة ٩٢ من نظام الخدمة المدنية ذي الرقم ٨٢ لعام ٢٠١٣ الأردني .

^{٣٠} المادة ٢ من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم ١٢ لعام ١٩٩٧ المذكور .

^{٣١} المادة ١ من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم ١٢ لعام ١٩٩٧ المذكور .

^{٣٢} أ من البند ثانيا من المادة ٢٥ من قانون مجلس شورى الدولة ذي الرقم ٦٥ لعام ١٩٧٩ المعدل المنشور في الوقائع العراقية ذات العدد ٢٧١٤ في ١٩٧٩/٦/١١ .

^{٣٣} المادة ٤٩ من قانون التنظيم القضائي ذي الرقم ١٦٠ لعام ١٩٧٩ المعدل المنشور في الوقائع العراقية ذات العدد ٢٧٤٦ في ١٩٧٩/١٢/١٧ .

^{٣٤} المادة ٤٩ من قانون الادعاء العام ذي الرقم ١٥٩ لعام ١٩٧٩ المعدل المنشور في المصدر السابق نفسه .

^{٣٥} المادة ١ من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم ١٢ لعام ١٩٩٧ المذكور .

^{٣٦} الفقرة ٥ من تعليمات الخدمة المدنية في مخصصات الوكالة ذات العدد ٨ لعام ١٩٧٩ .

^{٣٧} اتجهت أحكام الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة إلى عدم منح المستشار المنتدب المخصصات الاستثنائية باستثناء أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات العراقية . ينظر مثلا حكم الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية ذي الرقم ٥٠ / انضباط - تمييز/٢٠٠٥ في ٢٠٠٥/٥/١٦ . نقلا عن صباح صادق جعفر ، المصدر السابق ، ص ٢٧٤ و٢٧٥ .

^{٣٨} نصت الفقرة ٤ من المادة ٤٥ من الرسوم الاشتراعي ذي العدد ١١٢ لعام ١٩٥٩ على أن " يتقاضى الوكيل تعويض وكالة يوازي نصف الفرق بين راتبه وراتب الدرجة الأخيرة من فئة الوظيفة التي يشغلها بالوكالة . أما إذا كان راتبه يعادل راتب هذه الدرجة ، أو يزيد عليه ، فلا يحق له أي تعويض وكالة . ويستحق التعويض حكما حتى إذا لم يذكر صراحة في نص التعيين " . ولا يمنح الموظف المناب في القانون العراقي حاليا مخصصات إنابة بعد إلغائها بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم ٤٩٨ لعام ١٩٨٢ . وقد كان المشرع الأردني يمنح الموظف المناب

- مخصصات إنابة بمقدار ربع راتبه الأساسي إذا كانت الإنابة لا تقل عن شهر واحد. إلا أن هذا النص لم يتكرر في نظام الخدمة المدنية ذي الرقم ٨٢ لعام ٢٠١٣ النافذ.
- ^{٧٢} ينظر المادة ٤٩ من قانوني التنظيم القضائي ذي الرقم ١٦٠ لعام ١٩٧٩ المعدل ، والادعاء العام ذي الرقم ١٥٩ لعام ١٩٧٩ المعدل ، والمادة ٢٥ من قانون مجلس شورى الدولة ذي الرقم ٦٥ لعام ١٩٧٩ المعدل .
- ^{٧٣} المقصود بالحلول هنا حلول النائب محل الأصيل أي حلول الرؤوس محل الرئيس ، وهناك حلول من نوع معاكس ، وهو حلول الرئيس محل الرؤوس في اتخاذ القرار في حالة تراخيه أو امتناعه عن إصداره ، فيحل الرئيس الإداري محله ضمانا لسير المرافق العامة وانتظامها ، وهي تعد صورة من صور التعقيب والرقابة على الرؤوس بمقتضى السلطة الرئاسية . ينظر د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ١٧٨ . ود. محمد بكر حسين ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ٨٧ .
- ^{٧٤} د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، ط ٦ ، مطبعة جامعة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٩١ ، ص ٣٢٢ .
- ^{٧٥} د. ماجد راغب الحلو ، المصدر السابق ، ص ٨٦ .
- ^{٧٦} د. محمد محمد عبد اللطيف ، المصدر السابق ، ص ٢٢٧ .
- ^{٧٧} د. محمد رفعت عبد الوهاب ، المصدر السابق ، ص ١٢٢ و ١٢٣ .
- ^{٧٨} د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٠٤ .
- ^{٧٩} حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن ذي الرقم ٣٤٢٩ لسنة ١٦ ق جلسة ١٩٩١/٧/١ ، نقلا عن د. محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، أسباب إلغاء القرارات الإدارية وفقا لأحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام ١٩٩٦ ، دار صادر للمنشورات الحقوقية ، بيروت ، ١٩٩٨ ، ص ١٠١ .
- ^{٨٠} البند ثانيا وثالثا من المادة ٧٥ الدستور .
- ^{٨١} البند رابعا من المادة السابقة .
- ^{٨٢} البند أولا من المادة ٨١ من الدستور .

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

^{٤٦} المادة ٢٨ من القانون المذكور .

^{٤٧} حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن ٣٤٢٩ المذكور . وكذلك حكمها في الطعن ذي الرقم ١٢١٨ لسنة ٣٥ جلسة ١٩٩٤/١١/٢٠ . نقلا عن د.محمد ماهر أبو العينين ، المصدر السابق ، ص ١٠٢ و ١٠٣ .

^{٤٨} يشترط معظم الفقه أن يتقرر الحلول بنص تشريعي دستورياً كان أم اعتيادياً ، فإذا افتقد هذا النص أصبح الحلول مستحيلاً . ينظر مثلاً د.سليمان الطماوي في مؤلفه النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المصدر السابق ، ص ٣٢٢ . وأيه في ذلك الدكتور سامي جمل الدين في مؤلفه قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة ، المصدر السابق ، ص ١٣٣ . ود.عبد الغني بسيوني عبد الله ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، قضاء الإلغاء ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، ١٩٨٣ ، ص ٢١٧ . ود.ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، المصدر السابق ، ص ٨٦ . إلا أن الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي لم يشترط ذلك بل أجاز الحلول في غياب النص التشريعي ، وسوغ ذلك بضرورات سير المرافق العامة وانتظامها . ينظر مؤلفه القضاء الإداري ومجلس الدولة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، ١٩٦٦ ، ص ٤٠٩ . ولكن لم نجد من الفقه من يبحث جواز استناد الحلول إلى نص لاهي (تنظيمي) فهل يجوز أن يحل موظف محل موظف آخر غائب استناداً إلى قرار إداري تنظيمي (نظام أو تعليمات) ؟ لقد وجدنا أن حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية المذكور يميز استناد الحلول إلى نص لائحي . ونقول أن نظام الحلول سيكون هنا إدارياً وليس قانونياً ، وسيقترب عندها كثيراً من نظام الإنابة ، والاختلاف الوحيد بين النظامين ، أن في الحلول الإداري سيتحدد الموظف الحال بقرار إداري تنظيمي قبل حصول الغياب ، أما في الإنابة فسيحدد الموظف المناب بعد غياب الموظف الأصلي بقرار إداري فردي بعد حصول الغياب .

^{٤٩} د. ماجد راغب الحلو ، المصدر السابق ، ص ٨٣ .

^{٥٠} د.محمد محمد عبد اللطيف ، المصدر السابق ، ص ٢٢٥ .

^{٥١} د. محمد بكر حسين ، المصدر السابق ، ص ٦٦ .

^{٥٢} المصدر السابق ، ص ٢٢٥ و ٢٢٦ .

^{٥٤} فتوى الجمعية العمومية لتسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري ، الملف ذي الرقم ٥٤ /٣٢٥/ في ١٩٩٥/١/٢٢ . نقلا عن د.محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء ، المصدر السابق ، ص ١٠٥ و ١٠٦ .

^{٥٥} حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن ذي الرقم ١٢١٨ لسنة ٣٥ ق جلسة ١٩٩٤/١/٢٠ . نقلا عن ، المصدر السابق ، ص ١٠٣ .

^{٥٦} د. محمد بكر حسين ، المصدر السابق ، ص ٦٦ .

٩٤ المادة ٣٥ من القانون المذكور .

٩٥ البند أولا وثانيا من المادة ٩٤ من القانون المنشور في الوقائع العراقية ذات العدد ٤١٤٣ في ٢٠١٠/٢/٨ .

٩٦ البند ثانيا من المادة ٤ من القانون المذكور المنشور في الوقائع العراقية ذات العدد ٤١٤١ في ٢٠١٠/١/١١ .

^{٥٧} ينظر الفقرتان ٢ و١ من التعليمات المذكورة .

^{٥٨} حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن ٣٤٢٩ المذكور .

^{٥٩} المادة ٢ من قانون الخدمة المدنية ذي الرقم ٢٤ لعام ١٩٦٠ المعدل .

^{٦٠} الفقرة ٢ من التعليمات ، وكذلك المادة ٥٧ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ذي الرقم ٤٧ لعام ١٩٧٨ الملغى . وقد ذهب المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية ذي الرقم ٨٢ لعام ٢٠١٣ إلى اشتراط أن لا تقل درجة الموظف الوكيل أو فئته عن درجة الوظيفة الشاغرة وفئتها . ينظر المادة ٩٢ منه .

^{٦١} الفقرة ٥ من التعليمات .

^{٦٢} د. سامي جمال الدين ، الوسيط ، المصدر السابق ، ص ٤٢٦ . ود. محمد رفعت عبد الوهاب ، المصدر السابق ، ص ١٢٣ و ١٢٦ .

^{٦٣} فتواه ذات الرقم ٢٠١٣/٧٤ في ٢٠١٣/٧/٧ المذكورة .

^{٦٤} المادة ١ من القرار المذكور .

^{٦٥} المصدر السابق نفسه .

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

^{١٦} المصدر السابق نفسه .

^{١٧} المصدر السابق نفسه .

^{١٨} المادة ١ من القرار المذكور .

^{١٩} نلاحظ أن قرار الأمانة العامة لمجلس الوزراء ذي الرقم ق/٨١٩٧/٢٧/١٢ في ١٤/٥/٢٠٠٧ قد خالف قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم ١٢ لعام ١٩٩٧ الذي له قوة القانون ولا يزال ساري المفعول ولم يجبر الغاؤه ، إذ أجاز استمرار إشغال وظيفة المدير العام إنابة مدة تزيد عن ثلاثة أشهر إذا كان مرشحاً للمنصب أصولياً وأرسلت الوزارة ترشيحه للأمانة العامة لمجلس الوزراء ، إذ أن القرار المذكور لم ينص على هذه الحالة ، ومن ثم لا يجوز للإدارة الاجتهاد في مورد النص . ومن ثم كان ينبغي على فتوى مجلس شورى الدولة ذات الرقم ٢٠١٠/٩٩ في ٢٦/٨/٢٠١٠ التي أيدت هذا القرار الانتبه إلى ذلك . ينظر دليل التشريعات القانونية الخاصة بالوظيفة العامة ، جمهورية العراق ، وزارة العدل ، مجلس شورى الدولة ، مطبعة الوقف الحديثة ، بغداد ، ٢٠١١ ، ص ٥١ و٥٢ .

^{٢٠} الفقرة ٥ من التعليمات .

^{٢١} أجاز مجلس شورى الدولة في فتوى له مجلس الوزراء تكليف معاون المدير العام استناداً إلى قراري الأمانة العامة لمجلس الوزراء ذي العدد ق/٢٦٨٢٧/١٢ في ٢٦/٦/٢٠٠٦ وق/٢٧/١٢ في ٢٠٠٤/٢٧/١٢ ، على الرغم من مخالفة هذه القرارات الإدارية التنظيمية لنص البند ثالثاً من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم ٤١ لعام ١٩٩٧ (المنشور في الوقائع العراقية ذات العدد ٣٦٧٠ في ١٩/٥/١٩٩٧) الذي منح الوزير المختص أو رئيس الإدارة غير المرتبطة بوزارة اختصاص اقتراح استحداث وظيفة معاون مدير عام واسم المرشح لإشغالها على هيئة الرأي في الوزارة أو الإدارة غير المرتبطة بوزارة والتي لها اتخاذ القرار بشأن ذلك . وقد فسر المجلس جواز ذلك بأن تصرف مجلس الوزراء كان بطريقة التعيين ، أما مضمون قرار مجلس قيادة الثورة المنحل فإن اختيار معاون المدير العام فيه كان بطريقة الترقية ، وهذا خطأ في التفسير برأينا يمكن أن يستنبط من تراجع مجلس الوزراء عن ممارسة هذا التصرف المخالف للقانون في قراره ذي الرقم ق/١٠٢٩٩/٢٧/٥/١٢ في ١٢/٥/٢٠٠٨ ، ومن ثم فإن اختصاص استحداث وظيفة معاون مدير عام واقتراح اسم شاغلها هو من اختصاص الوزارة وهيئة الرأي فيها حصراً . ينظر فتوى مجلس شورى الدولة ذات الرقم

٢٠١٠/١٥٤ في ٢٠١٠/١٢/١٩ منشورة في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٠، جمهورية العراق، وزارة العلك، مجلس شورى الدولة، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، ٢٠١١، ص ٣٣٣ و٣٣٤. ^{١١٣} قرار الأمانة العامة لمجلس الوزراء ذي الرقم س.و.١٨٣٢/١/٧ في ٢٠٠٦/٧/٢٩، وقرارها ذي الرقم س.و.١٣٢٥/١/٧ في ٢٠٠٦/٧/٤. وهما قراران مخالفان قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم ١٢ لعام ١٩٩٧، لان تكليف المديرين العامين إنابة هو من اختصاص الوزراء بمقتضى القرار المذكور. أما إذا كان التكليف أصالة فهو من اختصاص مجلس الوزراء استنادا إلى قانون مجلس الوزراء ذي الرقم ٢٠ لعام ١٩٩٢ ولا نعلم السند القانوني لتفويض مجلس الوزراء رئيسه بهذا الاختصاص؟ ولا سيما أن هذه القرارات قد صدرت قبل صدور النظام الداخلي لمجلس الوزراء ذي الرقم ٨ لعام ٢٠١٤، ونشره في الوقائع العراقية ذات العدد ٤٣٤٣ في ٢٠١٤/١٢/٨، أي قبل سن النص الذي يسمح بالتفويض، وهو نص المادة ١٣ منه. ومن ثم فإن هذا التفويض الذي حصل هو تفويض باطل لعدم استنائه إلى نص قانوني أو تنظيمي.

^{١١٤} لم ينص القانون المذكور المنشور في الوقائع العراقية ذات العدد ٣٥٦٨ في ١٩٩٧/٧/١٧ على اختصاص مجلس الوزراء بتفويض رئيسه بعض اختصاصاته، وإنما النظام الداخلي لمجلس الوزراء ذي العدد ٨ لعام ٢٠١٤ هو الذي منح المجلس تفويض رئيسه ذلك. ينظر المادة ١٣ منه. وقد خالفت فتوى مجلس شورى الدولة القانون بقولها " أن تعيين المدير العام في دوائر الدولة يتم من دولة رئيس مجلس حسب الصلاحية المخولة له ". الفتوى ذات الرقم ١٣٨ ٢٠٠٧ في ٢٠٠٨/١/١١ منشورة في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨، جمهورية العراق، وزارة العلك، مجلس شورى الدولة، بلا دار نشر، ص ٣٥٣ و٣٥٤.

^{١١٥} المادة ٢ من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم ١٢ لعام ١٩٩٧ المذكور.

^{١١٦} يُنظر الأمرين الديوانيين الصادرين من محافظ بغداد ذي الرقم ١٣٥ وذي الرقم ١٣٦ في ٢٠١١/٤/١٨، والمتضمنين إقالة احد مديري النواحي، وتكليف غيره إنابة لحين استكمال إجراءات إشغال المنصب.

^{١١٧} المادة ١٤ من دستور ٢٠٠٥ العراقي.

التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاتها في القانون العراقي دراسة مقارنة

^{١٣٧} أصبح النظر في الاعتراضات التي يقدمها الموظفون بهذا الشأن من اختصاص مجلس الانضباط العام استناداً إلى قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم ٩٩٦ في ١٩٧٩/٨/٢ المنشور في الوقائع العراقية ذات العدد ٢٧٢٦ في ١٩٧٩/٨/٢٠، ومن ثم محاكم قضاء الموظفين بعد صدور قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة ذي الرقم ١٧ لعام ٢٠١٣ المنشور في الوقائع العراقية ذات العدد ٤٢٨٣ في ٢٠١٣/٧/٢٩ .

^{١٣٨} لمزيد من التفصيلات ينظر دخالد رشيد علي ، مفهوم الترقية والترقية وبعض مشكلاتهما في القانون العراقي ، مجلة دراسات قانونية ، بيت الحكمة ، العدد ٢٠ ، ٢٠١٠ ، ص ٨٩ .

^{١٣٩} ينظر كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء ذي الرقم (ق/٤٤/٥/٢/٢٨٤٢٠) في ٢٠١٠/١١/٢٢ . مذكور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١١ ، المصدر السابق ، ص ٢٠٢ .

^{١٤٠} فتوى مجلس شورى الدولة ذات الرقم ٢٠١٠/١٦ في ٢٠١٠/٧/٢٣ . منشورة في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٠ ، المصدر السابق ، ص ٦٥ و٦٦ .

^{١٤١} دخالد رشيد علي ، نظرة تحليلية لاختيار المحافظ واختصاصاته على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، المجلد ٢٤ ، العدد ١ ، ٢٠٠٩ ، ص ١٣٨ .

^{١٤٢} لمزيد من التفصيلات بخصوص القاعدة ينظر د. سليمان الطماوي ، المصدر السابق ، ص ٣٠٢ .
١٣٢ فتوى مجلس شورى الدولة ذات الرقم ٢٠١٠/٩٩ في ٢٠١٠/٧/٢٦ . منشورة في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٠ ، المصدر السابق ، ص ٣٣٦ و٣٣٢ .

١٢٤ منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦ ، المصدر السابق ، ص ٥٥٣ و٥٥٢ .
١٢٥ فتوى مجلس شورى الدولة ذات الرقم ٢٠٠٧/٣٠ في ٢٠٠٧/٢/٢٧ ، منشورة في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨ ، المصدر السابق ، ص ١٠٢ و١٠٣ .

١٢٦ المادة ٣ من القانون المذكور ،

١٢٧ الفتوى ذات الرقم ٩٣/٢٠٠٧ في ٢٠٠٧/١٢/١٢ . منشورة في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦ ، المصدر السابق ، ص ٢٤٨ و٢٤٩ .