Journal of Al-Farabi for Humanity Sciences Volume (7), Issue (3) April (2025)

ISSN: 2957-3874 (Print)
Journal of Al-Farabi for Humanity Sciences (JFHS)
https://iasj.rdd.edu.iq/journals/journal/view/95
مجلة الفارابي للعلوم الإنسانية تصدرها كلية الفارابي الجامعة

التنظيم القانوني لإشغال الوظائف العليا في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

أ.م.د. منتصر علوان كريم جامعة ديالى كلية القانون والعلوم السياسية

Asst. Prof. Muntaser A. Kareem, PhD
University of Diyala College of Law and Political Science

Legal regulation of senior positions in the Ministry of Higher Education and Scientific Research

المستخلص

تناولت الدراسة التنظيم القانوني للتعيين في الوظائف العليا، حيث تم تحديد مخالفات صريحة للنصوص القانونية المنظمة لهذه العملية. أهم هذه المخالفات تمثّل في اعتماد أوامر ديوانية بدلاً من المراسيم الجمهورية كوسيلة للتعيين، مما أدى إلى الإخلال بمشروعية هذه التعيينات. فضلًا عن تسجيل غياب الالتزام بالإجراءات القانونية المفروضة، مما تسبب في تقويض الأهداف التنظيمية والإدارية، كما ناقشت الدراسة غياب الضوابط الواضحة لتحديد مدة التكليف بالوكالة، وهو ما أثر في الأداء الوظيفي للمرفق العام. وأبرزت الدراسة أيضًا عدم الاتساق بين النصوص القانونية الناظمة وآليات التنفيذ الفعلية، ما أدى إلى تعطيل الأهداف المرجوة من هذه النصوص.وتوصلت الدراسة إلى ضرورة تصحيح المسار القانوني من خلال الالتزام باستخدام المراسيم الجمهورية، باعتبارها الوسيلة المشروعة لتعيين الوظائف العليا. كما شددت على أهمية ضبط عملية التكليف بالوكالة من خلال وضع أطر زمنية محددة وضوابط قانونية واضحة، بما يضمن تحقيق العدالة والشفافية. علاوة على ذلك، دعت الدراسة إلى مراجعة النصوص القانونية لضمان اتساقها، بما يحقق أهداف التنظيم الإداري بعيدًا عن أي تجاوزات أو استغلال، وترسيخ مبدأ المساواة وسيادة القانون، وإعادة الاعتبار لهيبة النصوص القانونية. الكلمة المفتاحية: التنظيم القانوني– التعيين في الوظائف العليا– – الوظيفة العامة

Abstract

The study addressed the legal framework for appointments to senior positions, identifying clear violations of the legal provisions governing this process. The most significant of these violations was the reliance on administrative orders rather than presidential decrees as the method for appointments, which undermined the legitimacy of these appointments. Furthermore, the study highlighted the lack of adherence to the required legal procedures, which weakened the organizational and administrative goals. It also discussed the absence of clear regulations for determining the duration of acting appointments, which impacted the performance of public institutions. Additionally, the study emphasized the inconsistency between the governing legal texts and their actual implementation mechanisms, leading to a disruption of the intended goals of these texts

The study concluded that correcting the legal process is essential by adhering to the use of presidential decrees as the legitimate method for appointing senior positions. It also emphasized the need to regulate acting appointments by setting clear timeframes and legal controls to ensure justice and transparency. Moreover, the study called for a review of legal texts to ensure their consistency, achieving the objectives of administrative organization without any violations or exploitation, and reinforcing the principles of equality and the rule of law while restoring the integrity of legal texts.

Keyword: legal regulation - appointment to senior positions - public office

مقدمة

يعّد مبدأ المساواة في تولي الوظيفة العامة أحد المبادئ الدستورية في غالبية الدول، إلّا أنّ هذا المبدأ إنْ كان يعني: مساواة جميع المواطنين في تقلدها، ويحظر التمييز بينهم في شغلها، إلّا أنّ التمييز في تولي الوظيفة العامة يكون له مبرره في حالتين: المغايرة في المراكز القانونية، ومقتضيات المصلحة العامة، فعدم تماثل المراكز القانونية يستوجب تطبيق قواعد متباينة، ويقتضي تمييزًا في المعاملة القانونية، وهذا معناه: أنه من اللحظة التي نوقن فيها أنّ تولي الوظائف لا يمكن أن يكون واحدًا بالنسبة إلى جميع المواطنين، فلذلك: لابد أنْ ندرك على الفور أنّ هناك طوائف لا بد

أنْ تتمايز عن غيرها في هذا الشأن، وهذا التمايز لا يمكن أنْ يتصف بالمشروعية الدستورية، إلّا إذا توافر بالنسبة إليها مالا يتوافر لغيرها من شروط أو اعتبارات موضوعية، تجعلها في مركز قانوني مغاير لها، يستوجب تمايزها عنها، لذلك فإن إشغال هذه الوظائف يختلف عن إشغال الوظائف العادية الأخرى، بل إنّ التعيين في هذه الوظائف بصفة دائمة أو مؤقتة، يعّد استثناء من الأصل العام في إشغال الوظائف الأخرى، ولا يخضع لمبدأ المساواة في تولي الوظيفة العامة، ورغم ذلك فهو لا يمثل خرقًا لمبادئ الدستور في المساواة، بل يخضع لمبدأ المغايرة في المراكز القانونية، وذلك لما تتميز به هذه الوظائف من خصائص تميل بها لأن تصطبغ بالصبغة السياسية أكثر من الصبغة الإدارية.

أهمية البحث: إنّ عدم الاستقرار والثبات في إشغال الوظائف العليا في الإدارة العامة ينعكس بشكل سلبي على أداء الوظيفة الإدارية عموماً، كما إنّ عدم الوضوح والتباين في تحديد الشروط المطلوبة في المرشحين لشغل هذه الوظائف، سبب الكثير من الإرباك في العمل الإداري والمالي، وتم عرض العديد من النزاعات الناشئة جراء هذا الإرباك والتباين أمام القضاء الإداري، الذي كان له العديد من القرارات في هذا الصدد، والتي لم تستقر على إرساء مبدأ عام يمكن اعتماده في مواجهة مثل هذه الحالات، لذلك: فإن أهمية البحث تظهر في محاولة إيجاد حل لهذه المشكلة في نطاق الوظيفة العامة.

مشكلة البحث

تدور مشكلة البحث حول معرفة وتحديد التنظيم القانوني لشغل الوظائف العليا (الدرجات الخاصة، والمديرون العامون)، بالتعيين أصالة أو بالتكليف (وكالة أو تسيير أعمال)، وما هو انعكاس ذلك على أدائه لمهام وأعباء الوظيفة التي يشغلها؟ وما هو الفرق بين الإشغال بالتكليف وكالةً، وبين الإشغال بالتعيين لهذه الوظائف أصالةً؟ ومن هي الجهة التي تمتلك الحق في إصدار أوامر التعيين والتكليف؟

أهداف البحث

نحاول من خلال البحث بيان التنظيم القانوني لإشغال الدرجات العليا وفقاً لأحدث التعديلات القانونية، ودراسة آثار هذه التعديلات في طريقة إشغال هذه الوظائف، فضلاً عن انعكاس ذلك على أداء الإدارات العامة بشكل عام وعلى أداء وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وتشكيلاتها بشكل خاص.

منهج البحث:

اتبعنا في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي الذي يعتمد على تحديد خصائص الوظائف العليا، ويصف طبيعتها، ونوعية العلاقة بين متغيراتها، والعوامل القانونية المؤثرة على إحداث هذه المتغيرات، فضلاً عن دراسة الواقع الفعلي والعملي في إشغال الوظائف العليا، ووصفها وصفاً دقيقاً لتحديد انعكاس آثارها القانونية على الوظيفة الإدارية.

نطاق البحث:

يقتصر نطاق الدراسة حول إشغال والوظائف الإدارية العليا (أ)و(ب) وهي الدرجات الخاصة والمديرين العامين دون غيرها من الوظائف الأخرى في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وتشكيلاتها، وفقاً للتشريعات العادية والفرعية العراقية ابتداءً من إشغال هذه الوظائف بالتعيين أو التكليف وانتهاءً بدراسة آثارها على شاغل هذه الوظيفة وعلى أداء الوظيفة الإدارية، وانعكاسها على الخدمات التي يقدمها المرفق التعليمي في العراق.

خطة البحث

: من أجل الإحاطة بتفاصيل موضوع البحث سيتم تقسيم البحث المبحث الأول: التنظيم القانوني لإشغال الدرجات العليا (أ)المطلب الأول: إشغال الوظيفة العليا (أ) بالأصالة (التعيين الدائم)المطلب الثاني: إشغال الوظيفة العليا (أ) بصفة مؤقتة (التكليف بالوكالة أو تسيير الأعمال).المبحث الثاني: التنظيم القانوني لإشغال الدرجات العليا (ب)المطلب الأول: إشغال الوظيفة العليا (ب) بالأصالة (التعيين الدائم)المطلب الثاني إشغال الوظيفة العليا (ب) بصفة مؤقتة (التكليف بالوكالة أو تسيير الأعمال).

المبحث الأول التنظيم القانوني لإشغال الدرجات العليا (أ)

يعّد مبدأ المساواة في تولي الوظيفة العامة أحد المبادئ الدستورية في غالبية الدول[1]، إلّا أنّ هذا المبدأ إنْ كان يعني: مساواة جميع المواطنين في تقلدها، ويحظر التمييز بينهم في شغلها، إلّا أنّ التمييز في تولي الوظيفة العامة يكون له مبرره في حالتين: المغايرة في المراكز القانونية، ومقتضيات المصلحة العامة، فعدم تماثل المراكز القانونية يستوجب تطبيق قواعد متباينة، ويقتضي تمييزًا في المعاملة القانونية، وهذا معناه: أنه من اللحظة التي نوقن فيها أنّ تولي الوظائف لا يمكن أن يكون واحدًا بالنسبة إلى جميع المواطنين، فلذلك: لابد أنْ ندرك على الفور أنّ هناك طوائف لا بد

أنْ تتمايز عن غيرها في هذا الشأن، وهذا التمايز لا يمكن أنْ يتصف بالمشروعية الدستورية، إلّا إذا توافر بالنسبة إليها مالا يتوافر لغيرها من شروط أو اعتبارات موضوعية، تجعلها في مركز قانوني مغاير لها، يستوجب تمايزها عنها[٢].لذلك: فإن تفصيل التنظيم القانوني لإشغال الدراجات الوظيفية العليا يتميّز عن التنظيم القانوني لإشغال الوظائف الاعتيادية الأخرى، إذ قد خصه التشريع بمعناه العام(الدستور، والقوانين، والتشريعات الفرعية) بتنظيمات خاصة، مما يتطلب تفصيله تقسيم هذا المبحث مطلبين، وكالآتي:**المطلب الأول: إشغال الوظيفة العليا (أ) بالأصالة (التعيين الدائم).المطلب الثاني: إشغال الوظيفة العليا (أ) بصفة مؤقتة (التكليف بالوكالة أو تسيير الأعمال).**

المطلب الأول إشغال الوظيفة العليا (أ) بالأصالة (التعيين الدائم).

ميّز التنظيم القانوني في العراق بين فئتين من الدرجات العليا وهي: الفئة (أ) أو ما درج الحال على تسميتها: بالدرجات الخاصة، وهي: درجات وظيفية عليا في سلم التنظيم الإداري، خصها المشرّع بهذا الاسم، ونظّمها، وحددها على سبيل الحصر[٣]، ومن أمثلتها: وكيل الوزارة، ومستشار في الوزارة، ورئيس الجامعة، وسواهم، حيث حدد المشرّع (٣٥) وظيفة تمثل درجات خاصة[٤]،ولكن هنالك درجات عليا (أ) أخرى حددها الدستور على سبيل الحصر بمناسبة بيانه لاختصاصات مجلس النواب، هي:" رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي، والسفراء، وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هم في منصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات"[٥]، من ذلك يتضّح أنّ الدرجات الخاصة هي: جزء من الوظائف العليا (أ) وليست جميعها.ولبيان التنظيم القانوني لإشغال هذه الوظائف التي يتنازعها العديد من التشريعات الرئيسة والفرعية، مما يتطلب معه تقسيم هذا المطلب فرعين، وكالآتي:**الفرع الأول: مفهوم إشغال الوظيفة العليا (أ) بالأصالة (التعيين الدائم).الفرع الثاني: شروط إشغال الوظيفة العليا (أ) بصفة مؤقتة (التكليف بالوكالة أو تسيير الأعمال).**

الفرع الأول مفهوم إشغال الوظيفة العليا (أ) بالأصالة (التعيين الدائم)يبلغ عدد الدرجات العليا (أ) في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لعام (٢٠١٩)، (٤٨) درجة[٦]، أما عدد هذه الدرجات بموجب قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنوات (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥)، فقد بلغ عدد الدرجات العليا (٤٧) درجة عليا (أ)[٧]، وتعّد وزارة التعليم العالي والبحث العلمي الأكثر من بين بقية الوزارات من حيث مجموع عدد الدرجات العليا (أ)، بل إن عددهم يتجاوز عدد الدرجات العليا في رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين[٨]، وعلى الرغم من الوفرة في هذه الدرجات في وزارة التعليم، فضلاً عن بقية الوزارات والهيئات المستقلة والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات، فإن جزء يسير منها يتم إشغاله بالأصالة، بينما العدد الأكبر من هذه الدرجات يتم إشغالها بالوكالة، والبعض الآخر يتم إشغاله بما يسمى: (تسيير أعمال)أنْ موقف دستور جمهورية العراق من تعيين أصحاب الدرجات العليا (أ)، الذي جعل لهذه الطائفة من الوظائف آلية خاصة تتماثل مع آلية سن القوانين الناتجة عن مشاريع قوانين مقدمة من الحكومة، إذ يتم ترشيح الأشخاص المراد تعيينهم بهذه الوظائف من قبل الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، وتقّدم هذه الترشيحات إلى مجلس الوزراء الذي بدورة قد يتخذ سلسلة من الإجراءات والنقاشات والمداولات حول المرشحين، وقد يعمد إلى تشكيل لجان مختصة للمفاضلة بين المرشحين لاختيار الأفضل من بينهم، وفقًا لاعتبارات معينة ومن ثمَّ يتم تقديم توصية بالأسماء المرشحة إلى مجلس النواب لغرض التصويت على كل مرشح[٩]، والذين يحصلون على الأغلبية البسيطة في التصويت تقدّم أسمائهم بخطاب رسمي إلى رئاسة الجمهورية لغرض إصدار المراسيم الجمهورية بهم، ويعّد من تم التصويت عليه معينًا بهذه الوظيفة من تاريخ التصويت، إذ أنّ المرسوم الجمهوري يعّد قرارًا إداريًّا كاشفًا وليس منشئًا[١٠]إنّ هذه الوظائف لها خصوصية فهي تتدرج في كيان مستقل، ويغلب عليها الطابع السياسي، لأنها تقع على رأي بعض الفقه في منتصف الطريق بين الوظائف الإدارية والوظائف السياسية[١١]، فهي تجسيد لأسلوب التعيين المطلق أو الاختيار المطلق للإدارة، الذي يعني: اعتماد وترجيح الولاء والانتماء السياسي على حساب الكفاءة والجدارة[١٢]، إنّ الوظائف المذكورة ليس هنالك أيّ شروط محددة للتعيين فيها، بل أنّ للحكومة سلطة مطلقة في هذا المجال، إذ ليس عليها إلا التأكد من كون المرشح لشغلها من الشخصيات المرموقة الموثوق بها، كما لا يترتب على تغيير الحكومة حتمًا تغيير شاغلي هذه الوظائف العليا، فهذه الوظائف (أيّ: الوظائف العليا أ)، ينظر إليها باعتبارها درجات مالية أكثر من كونها وظائف محددة المعالم والمسؤوليات، فالوظائف المخصص لها درجة وكيل وزارة مثلًا قد لا تمارس بالضرورة لعباء الوظيفة المذكورة؛ كالوظائف الاستشارية[١٣]أما تشريعات الوظيفة العامة فقد سبق أن أوضحنا أنّ قانون الخدمة المدنية الذي يعّد الشريعة العامة لتشريعات الخدمة المدنية استثنى الوظائف العليا من الشروط الواردة فيه[١٤]،لذلك فإن الشروط والضوابط الواردة فيه لا تنطبق على الوظائف العليا (أ).

الفرع الثاني شروط إشغال الوظيفة العليا (أ) بصفة مؤقتة (التكليف بالوكالة أو تسيير الأعمال)

استثنى قانون الخدمة المدنية هذه الوظائف من شروط التعيين الواردة فيه لاعتبارات تتعلق بطبيعة هذه الوظائف وأهميتها ترك تنظيم ذلك لتشريعات الخدمة الخاصة، ومن هذه التشريعات الخاصة التي تحكم وتنظم إشغال الوظائف العليا (أ) في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، هو: قانون

الوزارة ذاته الذي حدد شروط عامة ومدد قانونية لتولي وظيفة رئيس جامعة، وهذه الوظيفة تعّد من الدرجات الخاصة (أيَّ: درجة عليا أ)، إذ ورد في القانون أنّ رئيس الجامعة يعيّن بدرجة خاصة، وبموجب مرسوم جمهوري، ويشترط فيه أن يكون عراقيًّا، ومن أبوين عراقيين بالولادة، ومن أصول غير أجنبية، ومن حملة شهادة الدكتوراه، أو ما يعادلها، وبمرتبة أستاذ، ويكون عمل رئيس الجامعة وتسلسله الإداري مرتبط بالوزير أيَّ: أنّ الرئيس المباشر لرئيس الجامعة هو الوزير، وحدد القانون أيضًا مدة إشغاله لهذا الموقع بـ (٥) خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، كما يجوز تكليفه بإشغال موقع مماثل في جامعة أو هيئة أخرى لمدة مماثلة[١٥]. كما نجد ذات القانون وضع جملة من الشروط لتولي وظيفة: رئيس هيئة البحث العلمي، ورئيس الجامعة والمقصود برئيس الجامعة هو رئيس إحدى الجامعات التقنية، وعّد كلٌّ من هاتين الوظيفتين من وظائف الدرجات الخاصة، أيَّ: درجة عليا (أ)، وهذه الشروط هي[١٦]:

١-أن يكون حاصلا على شهادة الدكتوراه وبدرجة (أستاذ).

٢- له خدمة وظيفية في مجال البحث العلمي مدة لا تقل عن (١٥) خمسة عشرة سنة.

٣-أن لا يقل معدل تقييمه عن (٧٥ %) خمسة وسبعون من المائة للسنوات (٥) الخمس الأخيرة.

٤-أن لا يكون المرشح مشمولًا بإجراءات المساءلة والعدالة، وفقًا للقانون رقم (١٠) لعام (٢٠٠٨) .

٥-عدم معاقبته بعقوبة انضباطية وفقًا لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل، وهي: (الفصل ، تنزيل درجة ،) أو سبق وأن تم أقصاؤه، وفقًا لحكم المادة (٦٢) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

٦- لا يحق الترشيح لمن صدر بحقه حكم قضائي مكتسب الدرجة القطعية في قضايا إرهابية، أو جنائية، أو فساد مالي أو إداري، أو جريمة مخلة بالشرف .

٧-لا يحق للتدريسي التقديم لهذا المنصب ممن تبقى على انتهاء خدمته (٤) أربع سنوات.

٨- أن تكون لديه بحوث علمية منشورة في مجلات رصينة على أن تصدر الوزارة تعليمات بذلك.

٩- أن تكون لديه خبرة وممارسة، وتولى مناصب إدارية ومهام علمية سابقة.

ونرى أنّ المشرّع لم يكن موفقًا في النص أعلاه وذلك لعدة أسباب:

١-ميّز المشرع في النص أعلاه وبشكل غير مبرر بين شروط إشغال وظيفة رئيس جامعة المنصوص عليها في المادة(١٧) من قانون الوزارة مدار البحث، وبين شروط إشغال وظيفة رئيس جامعة تقنية، مع إنّ كلا الوظيفتين متماثلتين من حيث الدرجة الوظيفية، ومن حيث المهام والمسؤوليات والالتزامات، فقد أضاف شروطًا جديدة على من يتولى وظيفة رئيس جامعة تقنية لم ترد ضمن الشروط الواردة في إشغال وظيفة رئيس جامعة لأي جامعة غير الجامعات التقنية، كما نجده أغفل شروط وردت في تولي وظيفة رئيس جامعة غير الجامعات التقنية لم ترد في الشروط أعلاه منها: الجنسية. ولا نعلم ما هو قصد المشرّع من ذلك؟ فإن كان القصد هو الجميع بين كلا الشروط الواردة في المادتين (١٧) و(٣٣) من القانون فإن ذلك يعني تكرار لا مبرر له لبعض الشروط مثل: شرط الشهادة، وشرط اللقب العلمي، وإن كان يعني التفرقة فقد اغفل عدد من الشروط في كلا الوظيفتين.

٢-ورد في المادة (١١) الفقرة (و)، والمادة (١٩) الفقرة (و) شروطاً جاءت مخالفة لأحكام ومضمون دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) النافذ، في عدة مواضع، وماساً بالحقوق الأساسية، فضلاً عن كونه مخالفاً لصحيح القانون، ولمبادئ العدالة والإنصاف، وللنظام القانوني العراقي بشكل عام، إذ تنص المادة (١١/و) من القانون على: "يلغى نص المادة (٣٣) من القانون ويحل محله ما يأتي : و- لا يحق الترشيح لمن صدر بحقه حكم قضائي مكتسب الدرجة القطعية في قضايا إرهابية، أو جنائية، أو فساد مالي أو إداري، أو جريمة مخلة بالشرف". وكرر المشرّع ذات النص في المادة (١٩/و) من القانون ذاته،

٣-ونستعرض بعض أوجه هذه المخالفات على النحو الآتي:

أ- إنّ النص قد جاء مخالفاً لأحكام دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥)، إذ أن أعلى المناصب وارفعها في السلطة التنفيذية في العراق وهي: منصب رئيس الجمهورية، وهو: رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن ويمثل سيادة البلاد، وفقاً للمادة (٦٧) من الدستور والجزء الأساس في السلطة التنفيذية الاتحادية، وفقاً للمادة (٦٦ من الدستور)، ومنصب رئيس مجلس الوزراء وهو: المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، وفقاً للمادة (٧٨) من الدستور، لم يشترط الدستور فيمن يتولاها وفقاً لأحكام المادة (٦٨) من الدستور ما اشترطه النص أنفة الذكر ، إذ تنص المادة (٦٨) من الدستور على:" يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون: "ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية

ومشهوداً له بالنزاهة، والاستقامة، والعدالة، والإخلاص للوطن. وغير محكوم بجريمة مخلة بالشرف"، وتنص المادة (٧٧) من الدستور على: " يشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية فالنصوص الدستورية اعتمدت حسن السمعة والسلوك كأساس واعتبار أول في شخص من يتولى المنصب ابتداءً، ومن ثمَّ: اشترطت أن لا يكون محكوم بجريمة مخلة بالشرف، وهي الجرائم التي حددها المشرّع في المادة(٢١) الفقرة(أ) البند (٦) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لعام (١٩٦٩) المعدل النافذ، والتي تنص على: " الجرائم المخلة بالشرف كالسرقة، والاختلاس، والتزوير، وخيانة الأمانة، والاحتيال، والرشوة، وهتك العرض".ولم يشترط الدستور كما في النص مدار البحث استبعاد كل من صدر بحقه حكم قضائي بات في أي دعوى جنائية، والتي تختلف صورها وخطورتها على المصلحة العامة، وعلى تولي الوظيفة العامة من فعل لآخر، فليس رئيس جامعة، بأكثر أهمية وخطورة أو أوسع اختصاصات وصلاحيات من منصب رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء أو العديد والكثير من المناصب في مختلف سلطات الدولة الأخرى التي لم يرد في قوانينها نص مماثل للنص أعلاه، ومنها على سبيل المثال وليس الحصر: الترشح لعضوية مجلس النواب، أو الترشح لعضوية مجالس المحافظات أو الأقضية، أو الترشح لمنصب وزير، والذي تنطبق عليه ذات شروط الترشح لعضوية مجلس النواب وفقاً للمادة(٧٧) الفقرة (ثانياً) من الدستور، لذلك فالتعارض الشكلي والموضوعي قائم بين النص المطعون فيه والنصوص الدستورية. ونشير في هذا المضمون إلى قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٢٠/ اتحادية/٢٠٢٤) الذي ميّز بشكل واضح بعدم التلازم بين الصفات الخاصة وحسن السمعة والسلوك وبين عدم المحكومية، وأكدت المحكمة على الصفات التي يجب لمن يشغل صفة نائب في البرلمان العراقي أن يتحلى بها بالقول:" إن مجلس النواب يمثل أحد ركني السلطة التشريعية المنصوص عليها في الدستور التي يجب أن يتمتع أعضاؤها بمستوى عالي من الصفات الخاصة في مقدمتها الوطنية والانضباط والنزاهة وحسن السيرة والسلوك والسمعة والابتعاد عن الشبهات". وهو ما نقترح إدراجه بديلاً للنص القانوني آنف الذكر.

ب- ينص دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) النافذ في المادة (١٤) على: " العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس، أو العرق، أو القومية، أو الأصل، أو اللون، أو الدين، أو المذهب، أو المعتقد، أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي". وينص الدستور في المادة (١٦) على:" تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين، وتكفل الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك".وإن من المبادئ المشتقة من مبدأ المساواة هو مبدأ (المساواة في تولي الوظيفة العامة)، ولا يمكن الاحتجاج بموجب أي نص قانوني يخالف الدستور بحجة اختلاف المراكز القانونية، وبخصوص النص محل البحث فهو يمثل مساساً بمبدأ المساواة في تولي الوظيفة العامة، فالعبرة في تولي الوظائف للكفاءة، والقدرة، وحسن السيرة والسلوك، وليس لأي شرط آخر لم يتم النص عليه ابتداءً عند التعيين.

ج-إن ما ورد في المواد القانونية أعلاه يتضمن مغالطة وتزّيد لا مبرر له فالقضايا الإرهابية، وقضايا الفساد والجرائم المخلة بالشرف، جميعها تمثل قضايا جنائية على الر غم من أنّ النص جاء ليفرد كل منهما على حدة، وبضمنها القضايا الجنائية التي تشمل جميع ما ذكر سواء السابق لها أو اللاحق في ذات النص، وفي ذلك تعميم وخلط في خطورة الجرائم واثرها في الوظيفة العامة، فليست جميع الجرائم الجنائية لها أثر في عمل الموظف وتقلده للمناصب الإدارية، فهنالك الكثير من الأفعال التي عدّها القانون جريمة جنائية، لكنها لا تمثل خطراً ولا ضرراً في المركز القانوني للموظف العام، كما إنها لا تقترن بخطر أو ضرر على المصلحة العامة، فضلاً عن أنّ الجرائم الإرهابية تعّد من الجرائم المخلة بالشرف وفقاً لأحكام المادة (٦) الفقرة(١) من قانون مكافحة الإرهاب رقم (١٣) لسنة (٢٠٠٥) النافذ، وينطبق عليها ما ينطبق على جميع الجرائم المخلة بالشرف ولا مبرر لتكرارها.

د- ورد في النص المطعون فيه إدراج جرائم الفساد الإداري والمالي، ومن الثابت إنّ التشريعات القانونية سيما التشريعات العقابية العراقية لم تتطرق لتعريف قانوني محدد لمفهوم الفساد الإداري والمالي, لا في قانون العقوبات ولا في غيرها من التشريعات العقابية, باستثناء ما أشار إليه قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لعام(٢٠١١) المعدّل النافذ، الذي ذكر في المادة (١) الفقرة (ثالثاً) البند (أ) منه تعريف (قضية فساد) بأنها: (هي دعوى جزائية يجري التحقيق فيها بشأن جريمة من جرائم سرقة أموال الدولة، الرشوة , الاختلاس , الكسب غير المشروع , تجاوز الموظفين حدود وظائفهم وفق المواد (٣٢٨ و ٣٢٩ و ٣٣٠ و ٣٣١ و ٣٣٤ و ٣٣٥ و ٣٣٦ و ٣٣٨ و ٣٤٠ و ٣٤١) من قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩)، علماً إنّ بضمنها جرائم مخلة بالشرف (السرقة، الرشوة، الاختلاس).

هـ- وإنّ النص أعلاه لم يحدد فيما اذا كانت الجرائم التي تناولها بالتعداد هل هي من قضايا الفساد الإداري أو المالي أو الاثنين معاً، واكتفى فقط بذكر عبارة (قضية فساد) وكلمة الفساد لغةً تشمل كل انحراف وتغير عن المسار الصحيح . فضلاً عن أنّ الفساد له صور مختلفة، كما لم يرد في النص آنفاً العديد من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة، ولم يتم ذكرها ضمن المواد القانونية في النص. وتجدر الإشارة أخيراً إلى إن قانون هيئة

النزاهة المشار إليه سلفاً لم يشترط في رئيس هيئة النزاهة ما اشترطه النص أعلاه فيه إذ ورد في المادة (٥) الفقرة (ثانياً) التي تنص على:" أن يكون عراقياً وغير محكوم عليه عن جناية غير سياسية أو جنحة مخلة بالشرف". وهو نص مماثل لشروط التعيين الواردة في المادة(٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لعام (١٩٦٠) المعدل النافذ.

و-ما ورد في المواد المطعون فيها يمثل شروط تولي وظيفة رئيس هيئة البحث العلمي، ورئيس الجامعة، وبعض الوظائف الأخرى وإن جميع من يشغل هذه الوظائف هو موظف عام ومستمر بالخدمة أساساً، فلا يمكن تصور موظف عام ومستمر بالخدمة يكون مرتكب لجريمة من الجرائم المخلة بالشرف قبل تعيينه بالوظيفة، والّا لما تم تعيينه من الأساس، لفقدانه شرطاً من شروط التعيين الواردة في الفقرة(٤) من المادة (٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لعام (١٩٦٠) المعدّل النافذ، وإذا كان قد ارتكبها بعد التعيين فسيتم عزله من الوظيفة بحكم القانون، إذا كان الحكم بالعقوبة في جرائم (الرشوة، والاختلاس، والسرقة) حصراً، استناداً على قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٨) لعام (١٩٩٣) النافذ. أما الجرائم الماسة بالشرف الأخرى الوارد ذكرها في الفقرة (٦) من البند (أ) من المادة (٢١) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لعام (١٩٦٩) النافذ، فلا يستتبع عزل الموظف من وظيفته إلاّ إن كانت الجريمة المرتكبة تمثل قرينة على أن بقائه في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامة، استناداً على قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٩٩٧) لعام (١٩٧٨) النافذ، وهذا ما ذهبت إليه فتوى مجلس الدولة بقرارها ذي العدد (٨٥) لعام (٢٠١٣).

ز-ينص قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٩٩٧) لعام (١٩٧٨) النافذ، في الفقرة (رابعاً) التي تضمنت إلغاء المادة (١٠٠) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لعام (١٩٦٩) المعدل النافذ، ليحل محلها النص الاتي:" أ – للمحكمة عند الحكم بالسجن المؤبد أو المؤقت أو بالحبس مدة تزيد على السنة أن تقرر حرمان المحكوم عليه من حق أو أكثر من الحقوق المبينة أدناه لمدة لا تزيد على سنتين ابتداءً من تاريخ انتهاء تنفيذ العقوبة، أو من تاريخ انقضائها لأي سبب كان. ومنها : تولي بعض الوظائف والخدمات العامة، على أن يحدد ما هو محرم عليه منها بقرار الحكم وأن يكون القرار مسبباً تسبيباً كافياً.

أيّ أن عقوبة الحرمان من الحقوق والمزايا لا يمتد لأكثر من سنتين وفي حالة تداخل هذه العقوبات فينفذ أطول هذه العقوبات مدة، علماً إنّ النص المشار إليه سلفاً والخاص بإشغال وظيفة رئيس جامعة جاء مطلقًا ولم يتم تحديد مدة معينة لانتهاء مدة الحرمان من الترشح لما كان معاقبًا عن جريمة جزائية غير مخلة بالشرف وليست من الجرائم الإرهابية أو من جرائم الفساد، وإن لم يكن لها أثر سلبي على المصلحة العامة.

٤-كما أنّ بقية الشروط جاءت عامة ومبهمة وتحتاج إلى توضيح، إذ لم يتم تحديد مدة لإشغال وظيفة رئيس جامعة على خلاف ما سبق أن حدد ذلك في المادة (١٧)كم نجد أنّ مجلس الوزراء قد حدد عدد من الشروط لترشيح ذوي المناصب العليا من قبل الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، لشغل منصب (مدير عام، درجة خاصة، مستشار، وكيل وزارة، ومن هم بدرجة وزير) بحسب كتاب هيئة المستشارين، وتتضمن هذه الشروط[١٧] الآتي:

١- يُشترط في المرشح لمنصب بدرجة وزير أو منصب وكيل وزارة أو مستشار ومن هم بدرجتهم، أن تكون له خدمة فعلية لا تقل عن (١٥) سنة في مجال عمله.

٢- يُفضل المرشح لمنصب وكيل وزارة أن يكون قد عمل مستشاراً أو مديراً عامّا لإحدى دوائر الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة.

٣- أن تؤيد الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة عدم شمول المرشح بإجراءاتها، وتؤيد هيئة النزاهة عدم وجود قضايا مؤشرة أو مفتوحة لديهم، تحول دون تعيينه في أحد المناصب العليا.

٤- الوقوف عند رأي مديرية الأدلة الجنائية بشأن المرشحين للمناصب، وألّا يكون المرشح قد ارتكب جريمةً مخلّة بالشرف.

٥- يخضع المرشح للمقابلة لتحديد مدى صلاحيته للمنصب المرشح له، أو لمنصب آخر، في ضوء نتائج المقابلة واستمارات التقييم والمعايير المُقرّة.ومن خلال الاطلاع على الشروط المنصوص عليها في قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لعام(١٩٨٨) وتعديلاته، وخصوصًا التعديل التاسع ورقمه(١٧) لعام (٢٠٢٤)، يتضّح بشكل جلي وبيّن أنّ الشروط الصادرة عن مجلس الوزراء أكثر عمومية وإحاطة، وأكثر توافقًا مع نصوص الدستور وانسجامها معها من الناحية الشكلية والموضوعية، فضلًا عن موائمتها للنظام القانوني العراقي، لذلك: نأمل من المشرّع إعادة النظر بما ورد في التعديل التاسع لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ووضع شروط تنسجم مع محتوى النصوص الدستورية ومع النظام القانوني العراقي بشكل عام.

المطلب الثاني إشغال الوظيفة العليا (أ) بصفة مؤقتة (التكليف بالوكالة أو تسيير الأعمال)

قد تلجأ الإدارة في حالات معينة إلى إشغال الوظائف بصفة مؤقتة لغرض ديمومة سير المرافق العام بانتظام واضطراد عند غياب الشخص الذي يرأس الشخص المعنوي الذي يعبّر عن إرادته لأي سبب كان، سواءً بسبب فصله من الوظيفة، أو عزله، أو انقطاعه، أو وفاته، أو مرضه، أو لأي سبب آخر، ولها في سبيل ذلك استخدام عدة وسائل قانونية في حالة عجزها عن تعيين شخص بديل بصفة دائمة، وفقًا للأساليب القانونية المرعية في التعيين لمثل هذه الوظائف، والتي عادةً ما تستغرق مدة زمنية طويلة نسبيًا، لذلك تلجأ الإدارة في هذه الحالة إلى استخدام الإشغال المؤقت بأساليب قانونية متعددة، منها: التكليف بالوكالة، أو تسيير الأعمال، وعلى الرغم من وجود أساليب أخرى بيّد أنّ الرائج والمتداول في واقع العمل الإداري في العراق هذين الأسلوبين وبكثرة، ولتوضيح هذه الأساليب، وشروط إشغال هذه الوظائف بشكل مؤقت سنقسم هذا المطلب فرعين، وكالآتي:**الفرع الأول: مفهوم إشغال الوظيفة العليا (أ) بصفة مؤقتة(التكليف بالوكالة أو تسيير الأعمال).الفرع الثاني: شروط إشغال الوظيفة العليا (أ) بصفة مؤقتة.**

الفرع الأول مفهوم إشغال الوظيفة العليا (أ) بصفة مؤقتة(التكليف بالوكالة أو تسيير الأعمال يقصد بالتكليف: إسناد أعمال وظيفة معينة بصفة مؤقتة إلى موظف آخر داخل الجهة الحكومية للقيام إلى جانب وظيفته الأصلية أو استقلالًا عنها وسواء تم بموافقة الموظف أو جبرًا عنه[١٨]. إنّ أوامر التكليف؛ تعّد خروجًا على المألوف، تدفع إليه ظروف خاصة، لذلك: فإن التكليف يعدّ أداة استثنائية لانعقاد الرابطة الوظيفية التي تنعقد بالتعيين[١٩]كما يمكن استنتاج مفهوم التكليف من حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية التي ذهبت إلى القول: " إنّ للتكليف نظامه القانوني الخاص به، وهو أداة استثنائية خاصة للتعيين في الوظائف العامة؛ بحسب الشروط والأحكام المبينة في القوانين واللوائح الصادرة في هذا الشأن. ولا يقدح في ذلك أنّ رضاء الموظف بقبول الوظيفة فاقد ذلك؛ لأن التكليف في أساسه يقوم على استبعاد هذا الرضاء، ويصدر جبرًا عن المكلف لضرورات الصالح العام"[٢٠]وفيما يتعلق بالوكالة فيمكن تعريفها بأنها:" تصرف قانوني، يهدف إلى إشغال وظيفة داخلة في الملاك بصفة مؤقتة، من قبل موظف آخر غير الأصيل، بسبب انقطاعه لأي سبب كان، على أنْ يمارس الوكيل كامل اختصاصات الأصيل استقلالًا، أو فضلًا عن مهمات وظيفته الأصلية، ولمدة محددة، وفقًا للقانون[٢١].كما عرفها مجلس الدولة العراقي بأنها: "إشغال الوظيفة من غير الأصيل بصورة مؤقتة"[٢٢]، كما أفتى المجلس بأن: "الوكالة ليست تعيينًا، وإنما تكليفًا بأداء وظيفة معينة"[٢٣].وفي القانون العراقي يمكن إشغال الوظائف العليا، بل وحتى منصب وزير بشكل مؤقت عن طريق التكليف بالوكالة، ولكن يجب أنْ يصدر القرار عن رئاسة الجمهورية إذا ما تعلقت الوكالة بإدارة منصب وزير؛ بسبب غياب الوزير الأصيل لمدة تجاوزت الشهر، حيث نص القانون العراقي صراحة على ذلك، وجاء في النص: " تُصدر رئاسة الجمهورية أمرًا، بقيام وزير آخر بمهام الوزير الغائب وكالة، إذا تجاوزت مدة غيابه الشهر الواحد"[٢٤]. وإنّ من هم بدرجة وزير، أو أصحاب الدرجات الخاصة (الوظائف العليا أ)، الذين أناط الدستور العراقي صلاحية تعيينهم بمجلس النواب، وبتوصية من مجلس الوزراء، بالأصالة[٢٥]، وعلى الرغم من عدم وجود نص في القانون يجيز إشغال هذه الدرجات بالوكالة، إلّا أنّ مجلس شورى الدولة أجاز إشغال هذه الدرجات بالوكالة، وبقرار من رئيس مجلس الوزراء، حيث تم الاستيضاح من المجلس في شأن صلاحية مجلس الوزراء، بتعيين رئيس هيئة النزاهة وكالة[٢٦]، فجاء في فتوى المجلس: "حيث إنّ القسم (٥) من القانون النظامي لمفوضية النزاهة العامة، الملحق بالأمر(٥٥) لعام ٢٠٠٤، الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة)، قضى أنْ يتم تعيين رئيس المفوضية بوساطة المسؤول التنفيذي في العراق، الذي يختار رئيس المفوضية من بين ثلاثة مرشحين يرشحهم مجلس القضاء، ويخضع هذا التعيين لإقرار وموافقة أغلبية الأصوات للهيئة التشريعية الوطنية، وحيث إنّ الفقرة (ب)، من البند (خامسًا)، من المادة (٦١) من الدستور، قضت أنْ يختص مجلس النواب بالموافقة على تعيين السفراء، وأصحاب الدرجات الخاصة؛ باقتراح من مجلس الوزراء، وحيث إنّ البند (خامسًا)، من المادة (٨٠)، من الدستور، قضى أنْ يمارس مجلس الوزراء، صلاحية التوصية إلى مجلس النواب، بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات، والسفراء، وأصحاب الدرجات الخاصة،.....,, وحيث إنّ كلمة: (التعيين)، الواردة في قرار مجلس الوزراء، المرقم (ش ز/١٠/١/٣١/٩٨٠)، في ٢٠٠٨/١/١٧، لا تنصرف إلى التعيين، وإنما تنصرف إلى التكليف بأداء مهمة معينة، بدليل: أنّ القرار المذكور أحال موضوع التعيين إلى مجلس النواب، وحيث إنّ رئيس مجلس الوزراء هو: المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، وفقًا لما قررته المادة (٧٨) من الدستور، وتأسيسًا على ما تقدم من أسباب، يرى المجلس: أنّ لرئيس مجلس الوزراء تعيين المستوضح عنه؛ للقيام بمهام رئيس هيئة النزاهة وكالة"[٢٧].

الفرع الثاني شروط إشغال الوظيفة العليا (أ) بصفة مؤقتة

من الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل إحدى الوظائف العليا(أ) بصفة مؤقتة فقد جرى الحال في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي على تطبيق ذات الشروط المطلوبة في المرشح لشغل الوظيفة بالأصالة (تعيين دائم)، مع وجود بعض الاستثناءات التي لا يمكن حصرها كونها تتعلق بكل

حالة على حدة من حيث نوع وطبيعة الاستثناء.أما من حيث التنظيم القانوني لإشغال الوظائف العليا (أ) بالوكالة فلا يوجد تنظيم قانوني يجيز إشغال هذه الوظائف بشكل مؤقت، وإنّ ما درج عليه الحال في الإدارات العراقية ومنها وزارة التعليم العالي والبحث العلمي استخدام هذه الوسيلة لتولية البعض في هذه الوظائف بشكل مؤقت وبموجب قرارات إدارية تصدر عادة عن الوزير المختص بموافقة مجلس الوزراء أو رئيس الوزراء في أحيان وبدونه في أحيان أخرى[٢٨]، أما القياس على إجازة التكليف بالوكالة لإشغال منصب وزير, التي وردت بموجب نص قانوني صريح، هو: قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٠٢٠) لسنة (١٩٨٤)، فهو غير جائز، لأن قواعد الاختصاص تعّد من النظام العام ويجب أنْ تمارس ممن يملك هذا الاختصاص[٢٩]، إلّا في حالة وجود نص قانوني صريح يجيز تخويلها إلى الغير وفقاً لإحدى الوسائل القانونية المعمول بها؛ ومنها: الوكالةوتجدر الإشارة أخيرًا إلى أنّ التكليف بالوظائف العليا (أ) بشكل مؤقت غير محدد بمدة زمنية معينة، لعدم وجود تنظيم قانوني لهذه الحالة، ولكن نجد أنّ قانون مجلس النواب وتشكيلاته حدد مدد زمنية لإشغال هذه الوظائف بصفة مؤقتة، إذ يمارسون مهامهم بالوكالة لمدة لا تزيد على (ستة أشهر) من تاريخ التكليف، على أن تتم التوصية من مجلس الوزراء وتقدم إلى مجلس النواب خلال (ثلاثة أشهر) ،ويتم البت بالتوصية خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر في حالة الرغبة بتعيينهم أصالة، أما واقع الحال فإن العدد الأكبر من شاغلي هذه الوظائف بصفة مؤقتة قد تجاوز المدد القانونية المشار إليها في القانون وفي جميع قرارات مجلس الوزراء، مما انعكس سلبًا على الواقع الإداري من جهة، وعلى حقوق شاغلي هذه الوظائف المالية.أما أسلوب إشغال الوظيفة العليا (أ) بأسلوب ما يسمى: (تسيير أعمال): فقد تم استخدام هذا الأسلوب في شغل الوظيفة بعد صدور قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية (٢٠١٩) الذي ورد فيه:" تلتزم الحكومة بأنهاء إدارة مؤسسات الدولة بالوكالة، ماعدا الأجهزة الأمنية والعسكرية في موعد أقصاه(٢٠١٩/٦/٣٠) ويعّد أيّ إجراء بعد هذا التاريخ يقوم به المعين بالوكالة باطلًا ولا يترتب أيَّ أثر قانوني على أنْ تقوم الدائرة المعنية بإيقاف جميع المخصصات المالية والصلاحيات الإدارية في حالة استمرارها بعد التاريخ المذكور أعلاه [٣٠]".ولكون غالبية الوظائف العليا (أ) و(ب)، في وزارة التعليم العالي وحتى في وزارات الدولة الأخرى يتم إشغالها بشكل مؤقت (بالوكالة)، وبعد انتهاء المدة القانونية المنصوص عليها في قانون الموازنة العامة الاتحادية لجأت الحكومة ومنها: وزارة التعليم العالي، إلى إيجاد حل لهذه الأزمة القانونية إذ اعتمدت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي على رأي الدائرة القانونية في مجلس الوزراء وأصدرت الأمر الوزاري ذي العدد (٤٦) لعام (٢٠١٩) المعطوف على إعمامات الأمانة العامة لمجلس الوزراء[٣١]، والمتضمن تخويل مجموعة من التدريسيين بمهام تسيير وإدارة الجامعات والكليات بصفة مساعدي رؤساء الجامعات وعمداء الكليات مستندين في إصداره إلى قانون السلطة التنفيذية الذي منح الوزير صلاحية تخويل كبار موظفي وزارته بموجب بأمر تحريري الصلاحيات الممنوحة له، وفقاً للقوانين والأنظمة كلاً أو جزءًا، ولا يشمل ذلك الصلاحيات الممنوحة له شخصيًّا[٣٢].ومن جانبنا نجد أنّه من الناحية القانونية السليمة لا يوجد مفهوم في نطاق القانون الإداري يسمى: (تسيير أعمال)، وفقًا لما أوردته إعمامات الأمانة العامة لمجلس الوزراء وتعتها في ذلك وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وإنّ وعبارة: (تسيير أعمال)، مأخوذة من فكرة حكومات تصريف الأعمال، التي لها وضع قانوني مختلف، كما نجد إنّ المقصود بمفردة (تخويل) الواردة في قانون السلطة التنفيذية آنفًا ،لا تعني تصريف الأعمال وفقًا للمفهوم الدستوري لهذه العبارة أو حتى ما ينعكس منها في نطاق القانون الإداري، بل إنّ مفردة (تخويل) تعني: (تفويض الاختصاص)، والذي من أهم شروطه إنه: (مؤقت)، ويجب تحديد مدته في قرار التفويض، وإذا ما صدر – أيَّ: قرار التفويض– من دون تحديد مدة معينة،– كما هو الحال في الأمر الوزاري– فذلك يعني: الاستمرار على وجه الدوام، وهو ما لا يجوز قانونًا، إذ أنَّ الاستمرار بالتفويض يعني: التنازل عن الاختصاصات الممنوحة للوزير، وهو ما يخالف قواعد الاختصاص التي تعّد من النظام العام، فضلًا عن عدم جواز المفوِّض ممارسة الاختصاصات المفوَّضة طيلة مدة التفويض، فالأصل ممارسة الاختصاص من الشخص الذي حدده القانون، والتفويض مجرد استثناء في ممارسة الاختصاص، لا يجوز التوسع في تفسيره ولا القياس عليه[٣٣].كما أن النص أعلاه اشترط بشكل صريح أن يكون التخويل (وفقاً للقوانين والأنظمة)، وبما أنّ قانون وزارة التعليم المشار إليه سلفاً حدد صلاحية الوزير بتخويل جانب من اختصاصاته إلى وكلاء الوزارة، ورؤساء الجامعات، ورؤساء الهيئات، والمديرين العامين، في مركز الوزارة، ولم ينص على تخويلها إلى عمداء الكليات والمعاهد. لذلك: فإن إصدار أوامر لعمداء الكليات بتسيير شؤون الكليات، أو تخويلهم جانب من صلاحيات الوزير لا سند له من القانون[٣٤].

المبحث الثاني التنظيم القانوني لإشغال الدرجات العليا (ب)

تعّد وظائف الفئة (ب) والتي تشمل: المديرون العامون ومن هم بدرجتهم والذين سبق أن بينا بأنه تم استثنائهم من قبل المشرّع، أسوةً بأصحاب الدرجات الخاصة من شروط التعيين في الوظائف العادية الأخرى[٣٥]، والمدير العام هو: الرئيس الإداري الذي يعبّر عن إرادة الشخص المعنوي الذي يرأسه ويتولى إدارته، ويشرف بشكل مباشر على كافة أقسامه من خلال السلطة التي يمتلكها، إذ يُلقى على عاتقه مهام ومسؤوليات تُؤثّر

بشكل مباشر على مستوى أداء المرفق , وبذلك لابد أن تتوافر فيه بعض المهارات الشخصية نحو: القدرة على القيادة والتخطيط الاستراتيجي لتنظيم سير العمل، وغيرها[٣٦].ولبيان التنظيم القانوني لإشغال هذه الوظائف التي يتنازعها العديد من التشريعات الرئيسة والفرعية، فضلًا عن إمكانية إشغال بصفة دائمة عن طريق التعيين(أصالة)، أو بصفة مؤقتة، مما يتطلب معه تقسيم هذا المطلب فرعين، وكالآتي:المطلب الأول: إشغال الوظيفة العليا (ب) بالأصالة (التعيين الدائم).المطلب الثاني إشغال الوظيفة العليا (ب) بصفة مؤقتة (التكليف بالوكالة أو تسيير الأعمال).

المطلب الأول إشغال الوظيفة العليا (ب) بالأصالة (التعيين الدائم)

تعّد وظائف الفئة (ب) والتي تشمل: المديرون العامون ومن هم بدرجتهم والذين سبق أن بينا بأنه تم استثنائهم من قبل المشرّع، أسوةً بأصحاب الدرجات الخاصة من شروط التعيين في الوظائف العادية الأخرى( )، والمدير العام هو: الرئيس الإداري الذي يعبّر عن إرادة الشخص المعنوي الذي يرأسه ويتولى إدارته، ويشرف بشكل مباشر على كافة أقسامه من خلال السلطة التي يمتلكها، إذ يُلقى على عاتقه مهام ومسؤوليات تُؤثّر بشكل مباشر على مستوى أداء المرفق , وبذلك لابد أن تتوافر فيه بعض المهارات الشخصية نحو: القدرة على القيادة والتخطيط الاستراتيجي لتنظيم سير العمل، وغيرها[٣٧]ولبيان التنظيم القانوني لإشغال هذه الوظائف التي يتنازعها العديد من التشريعات الرئيسة والفرعية، فضلًا عن إمكانية إشغال بصفة دائمة عن طريق التعيين(أصالة)، أو بصفة مؤقتة، مما يتطلب معه تقسيم هذا المطلب فرعين، وكالآتي:**الفرع الأول: مفهوم إشغال الوظيفة العليا (ب) بالأصالة (التعيين الدائم).الفرع الثاني: شروط إشغال الوظيفة العليا (ب) بالأصالة (التعيين الدائم).**

الفرع الأول مفهوم إشغال الوظيفة العليا (ب) بالأصالة (التعيين الدائم)

يبلغ عدد الدرجات العليا (ب) في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لعام (٢٠١٩)، وفقاً لقانون الموازنة العامة الاتحادية لذات العام (٤٨٦) درجة عليا (ب)[٣٨]، أما عدد هذه الدرجات بموجب قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنوات (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥)، فقد بلغ عدد الدرجات العليا (ب) (٤٩٢)[٣٩]، وتمثل هذه الدرجات من يشغل وظيفة مدير عام في مركز الوزارة، فضلًا عن عمداء الكليات والمعاهد، وتعّد هذه الدرجات الأكثر من بين بقية الوزارات كافة من حيث مجموع عدد الدرجات العليا(ب)، وتليها وزارة الداخلية وبعدها وزارة الخارجية، بل إن عددهم يصل إلى ما يقارب نصف عدد الوظائف العليا (ب) في كل وظائف إقليم كردستان العراق الذي يبلغ عددهم الإجمالي (٩٩٦) درجة عليا (ب) في عام (٢٠١٩)، وعلى الرغم من ذلك فإن جزء يسير من هذه الوظائف في وزارة التعليم يتم إشغاله عن طريق التعيين بالأصالة، بينما العدد الأكبر من هذه الدرجات يتم إشغالها بالوكالة، ولمدد زمنية تجاوزت المدد القانونية المسموح بها لإشغال هذه الوظائف بالأصالة وفقًا لأحكام القانون، كما أنّ البعض الآخر من هذه الوظائف يتم إشغاله بما يسمى: بـ(تسيير أعمال)لم يرد في الفصل الثاني من دستور جمهورية العراق والخاص بالسلطة التنفيذية، ولا في الفرع الأول أو الثاني منه المتعلقان باختصاصات رئيس الجمهورية واختصاصات مجلس الوزراء نص صريح يمنح أيًّا منهما اختصاص أو صلاحية تعيين المديرين العامين، يفهم من ذلك أنّ الدستور ترك تنظيم التعيين في هذه الوظائف إلى القوانين العادية، وبالرجوع إلى هذه القوانين نجد أنّ قانون الخدمة المدنية بيّن أنّ التعيين في الوظائف العليا (ب) ومنها: وظيفة (عميد، ومدير عام) تتم بمرسوم جمهوري يصدر بناءً على اقتراح من الوزير المختص، وموافقة مجلس الوزراء[٤٠].بيّد أنّ التعيين في هذه الوظائف بعد صدور دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) وعلى الرغم من سكوته عن منح هذه الصلاحية لمجلس الوزراء، إلّا إن التعيين بهذه الوظائف اصبح يتم بموجب أمر ديواني يصدر عن مجلس الوزراء وليس مرسوم جمهوري، حيث ورد في كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي، المتضمن قرار مجلس الوزراء تخويل رئيس الوزراء صلاحية تعيين المديرين العامين على ملاك المؤسسات ودوائر الدولة، والنظر في طلبات نقلهم وإحالتهم على التقاعد، وإنّ ما تقدم قد ورد في فتوى مجلس شورى الدولة العراقي، والذي أكد فيه المجلس الإجراءات المتبعة في تعيين المدير العام، والذي جاء فيه: " وحيث إنّ الفقرة (ج)، من المادة (٨)، من قانون الخدمة المدنية، رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، تنص على: ٢- أنْ يكون التعيين، أو إعادة. ، عدا من يعيّن أو يعاد تعيينه بالوظائف التالية التي تتم بمرسوم جمهوري، يصدر بناءً على اقتراح من الوزير المختص، وموافقة مجلس الوزراء. ج- مدير عام.....، وحيث إنّ الأمانة العامة لمجلس الوزراء- دائرة شؤون الوزارات-، عممت بكتابها المرقم (ش.و/١٨٨٣/١/٨)، في ٢٠٠٦/٦/٢٩، ما يأتي: قرر مجلس الوزراء في جلسته الاعتيادية السابعة، المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٦/٦/٢٨، تخويل دولة رئيس الوزراء، صلاحية تعيين المديرين العامين على ملاك المؤسسات ودوائر الدولة، والنظر في طلبات نقلهم، وإحالتهم على التقاعد. وتأسيسًا على ما تقدم: إنّ تعيين المدير العام، يكون بقرار من مجلس الوزراء(أمر ديواني)، ولا يكون بأمر وزاري"[٤١].ومن جانبنا نرى: إنّ ما ورد في فتوى مجلس الدولة العراقي أعلاه، قد منح صلاحية تعيين المدير العام إلى مجلس الوزراء، مستندًا في ذلك إلى خطاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وعلى الرغم من أنّ قانون الخدمة المدنية العراقي النافذ، منح اختصاص الموافقة على التعيين بوظيفة مدير عام إلى مجلس الوزراء؛ باقتراح من الوزير المختص، بيد أنّ القانون حدد في ذات النص شكلية

جوهرية واجبة الاتباع، وهي: صدور قرار التعيين بموجب مرسوم جمهوري، والّا كان القرار باطلًا، وقد ينحدر هذا البطلان إلى درجة الانعدام، وأنه – أي: قرار التعيين – لا يصدر بموجب أمر ديواني عن رئيس مجلس الوزراء، وكان الأولى بالمجلس الذي كان هدفه توضيح عدم إمكانية التعيين بوظيفة مدير عام من قبل الوزير المختص، أنْ يستند على القانون، وليس على خطاب الأمانة العامة، الذي بدوره: جاء مخالفًا للقانون؛ بمنح صلاحية التعيين في وظيفة مدير عام، وإصدار القرار إلى رئيس مجلس الوزراء.ولذلك: فإن إجراءات التعيين الدائم (أي: شغل الوظائف العليا(ب) بالأصالة)، للمديرين العامين ومن بدرجتهم تختلف من حيث الشكل والإجراء عن تعيين بقية الموظفين؛ فهذه الوظائف تمثل حدودًا فاصلة بين النشاط السياسي وبين النشاط الإداري، ويتم التعيين في هذه الوظائف وفق إرادة السلطة السياسية، وفي مثل هذه الحالة: فإن الآيديولوجية تتفوق على المهنية، فالولاء السياسي يكون أكثر أهمية من الكفاءة، وهذا الاستثناء تأكد في العراق سواءً في ظل النظام السابق أم الحالي؛ من خلال استثناء الوظائف العليا من شروط التعيين لبقية الوظائف، وخصها بآلية تعيين تختلف عن سواها[٤٢].

الفرع الثاني شروط إشغال الوظيفة العليا (ب) بالأصالة (التعيين الدائم)

اشترط قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي فيمن يشغل وظيفة مساعد رئيس الجامعة أو مساعد رئيس هيئة البحث العلمي، والذي يكون بمستوى مدير عام الشروط الآتية[٤٣]:.

١- أنْ يكون بمرتبة أستاذ مساعد في الأقل.

٢- أنْ يعيّن بقرار من مجلس الوزراء.

واشترط ذات القانون فيمن يشغل وظيفة عميد كلية الشروط الآتية[٤٤]:

١-أنْ يكون عراقيًا من أبوين عراقيين بالولادة،

٢- أنْ يكون من أصول غير أجنبية.

٣-أنْ يكون بمرتبة أستاذ مساعد في الأقل.

كما بيّن القانون أن عميد الكلية أو المعهد يكون بدرجة مدير عام، ويرتبط برئيس الجامعة، كما حدد القانون مدة إشغاله لهذه الوظيفة بـ (٥) خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، كما أجاز القانون أنْ يعاد تعيينه لإشغال وظيفة مماثل في كلية أو معهد آخر لمدة مماثلة[٤٥]ولكن بموجب المادة (١٨) من التعديل التاسع لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ورقمه (١٧) لعام (٢٠٢٤)، استحدث مادة قانونية جديدة لتكون المادة (٤٩) اشترط فيمن يشغل وظيفة مساعد رئيس الجامعة ووظيفة نائب رئيس هيئة البحث العلمي ووظيفة عميد ووظيفة مدير مركز هيئة البحث العلمي عدد من الشروط، هي[٤٦]:

١- أنْ تكون لديه خبرة إدارية ومشاركات في لجان علمية، ومهنية، وإدارية، بمدة لا تقل مجموعها عن (١٠) عشر سنوات جامعية على أنْ يكون عضوًا في الهيئة التدريسية وبحقل تخصصه .

٢- حاصل على شهادة الدكتوراه، وأنْ لا تقل مرتبته العلمية عن (أستاذ مساعد)، ويفضل أنْ يكون من منتسبي الجامعة لغرض شغل المنصب.

٣- أنْ لا يقل معدل تقييمه عن (٧٥ %) خمسة وسبعين من المائة للسنوات (٥) الخمس الأخيرة.

٤- أنْ لا يكون المرشح مشمولًا بإجراءات المساءلة والعدالة وفقًا للقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ .

٥- أنْ لا يكون معاقبًا سابقًا بعقوبة انضباطية وفقًا لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، وهي: (الفصل ، تنزيل درجة)، أو سبق وأن تم إقصاؤه وفقًا لحكم المادة (٦٢) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدّل.

٦- لا يحق الترشيح لمن صدر بحقه حكم قضائي مكتسب للدرجة القطعية في قضايا إرهابية، أو جنائية، أو فساد مالي أو إداري، أو جريمة مخلة بالشرف .

٧- لا يحق للتدريسي التقديم لهذا المنصب ممن تبقى على انتهاء خدمته أقل من (٤) أربع سنوات .

٨- أن يكون لديه بحوث علمية منشورة في مجلات رصينة على أن تضع الوزارة نقاط المفاضلة .

٩- يحق لأصحاب الدرجات الخاصة السابقين التقديم مع مراعاة الشروط أعلاه.إنّ التعديل لم يشر إلى إلغاء المواد (٢٢) أو المادة (٤١) التي سبق بيانها والتي تناولت شروط تولي وظيفة مساعد رئيس الجامعة أو عميد الكلية وهما من الوظائف العليا(ب) وبدرجة مدير عام، ولا نعلم إن كان قصد المشرّع إفراد اكثر من نص لذات الموضوع الذي كان بالإمكان دمجه في مادة قانونية واحدة، أم هو خطأ وقع فيه المشرّع؟وعلى الرغم من جميع الشروط السابقة في عدة مواد قانونية إلّا أننا نلحظ أنّ المشرّع اشترط في عميد الكلية أن يكون عراقيًا ومن أبوين عراقيين بالولادة وأن

لا يكون من أصول أجنبية، ولم يشترط ذلك في مساعدي رئيس الجامعة أو هيئة البحث العلمي أو مديري المراكز، فهل ذلك يعني أهمية هذه الشروط لعميد الكلية وعدم أهميتها للأخرين، أم إنّ المشرع وقع في خطأ آخر؟وفضلًا عن ذلك فإننا نؤكد ذات رأينا في هذه الشروط والتي سبق أن تناولنا جانب منها عند بحث شروط التعيين في الدرجات العليا (أ)، وتجنبًا للتكرار فهي ذات الملاحظات التي يمكن إعادة الاطلاع على محتواها في الصفحات السابقة.أما مجلس الوزراء فقد حدد عدد من الشروط للترشح للوظائف العليا (ب) وهي[٤٧]:

١-يُفضل ألّا يزيد عمر المرشح لمنصب المدير العام عن (٥٥) عاماً.

٢-أن يكون حاصلاً على شهادة جامعة أولية في الأقلّ، وبتخصص ينسجم مع طبيعة مهامّ المنصب.

٣-تُراعى الشروط العامة والخاصة التي تتطلبها القوانين الخاصة لبعض المناصب أو التشكيلات (كالخدمة الجامعية، والخدمة القضائية ، والخدمة الخارجية...إلخ).

٤- يشترط في المرشح لمنصب مدير عام أن تكون له خدمة فعلية في دوائر الدولة لا تقل عن (١٠) سنوات، ويُفضل من تدرّجَ في شغل منصب رئيس شعبة، رئيس قسم، معاون مدير عام، مع مراعاة القوانين النافذة أو الضوابط الصادرة من الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، التي تشترط خدمةً أكثر.

٥-أن تؤيد الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة عدم شمول المرشح بإجراءاتها، وتؤيد هيئة النزاهة عدم وجود قضايا مؤشرة أو مفتوحة لديهم، تحول دون تعيينه في أحد المناصب العليا.

٦-الوقوف عند رأي مديرية الأدلة الجنائية بشأن المرشحين للمناصب، وألّا يكون المرشح قد ارتكب جريمةً مخلّة بالشرف.

٧-يخضع المرشح للمقابلة لتحديد مدى صلاحيته للمنصب المرشح له، أو لمنصب آخر، في ضوء نتائج المقابلة واستمارات التقييم والمعايير المُقرّة.ومن جانبنا فأننا نؤكد رأينا السابق في أنّ الشروط الموضوعة من قبل مجلس الوزراء لاختيار الشاغلين لوظيفة مدير عام (درجة عليا ب)، أكثر دقة وانسجام وتوائم مع نصوص الدستور ومع النظام القانوني العراقي بشكل عام، وهي نصوص عامة مجردة يتطبق عليها وصف القاعدة القانونية على خلاف ما ذهب إليه قانون التعديل التاسع لقانون وزارة التعليم لما ورد فيه من تداخل وتعارض وإرباك. الأمر الذي ندعو فيه المشرّع إلى إعادة النظر بمواد قانون التعديل التاسع بالكامل.

المطلب الثاني إشغال الوظيفة العليا (ب) بصفة مؤقتة (التكليف بالوكالة أو تسيير الأعمال)

عرّف المشرّع العراقي الموظف المؤقت، بأنه:" كل شخص جرى التعاقد معه، وتوافرت فيه شروط التوظيف المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية، رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، المعدل[٤٨]"ومن خلال استقراء جميع النصوص القانونية للتشريعات العراقية، والخاصة بالوظائف المؤقتة[٤٩]، يتّضح أن القانون العراقي اعتمد تنظيم المركز القانوني للموظف، كأصل عام، مركزًا نظاميًّا خاضعًا إلى أحكام التشريعات الناظمة للوظيفة العامة؛ بغض النظر عن أداة التعيين، سواءً كانت عقدًا أم قرارًا إداريًّا، فأداة التعيين سواءٌ أكانت عقدية أم تنظيمية، فإن المركز القانوني للموظف يكون دائمًا مركزًا نظاميًّا، خاضعًا إلى القوانين والأنظمة والتعليمات، وهذا ما أكده مجلس الدولة، حيث جاء في فتوى له، بخصوص المركز القانوني للموظفين المؤقتين، ما يأتي: " تطبق على الموظفين المؤقتين، الأحكام القانونية المطبقة على الموظفين في الدوائر التي يعملون فيها[٥٠]ولتوضيح مفهوم إشغال الوظيفة العليا (ب) وبيان شروط توليها بصفة مؤقتة سيتم تقسيم هذا المطلب فرعين:الفرع الأول: مفهوم إشغال الوظيفة العليا(ب) بصفة مؤقتة (التكليف بالوكالة أو تسيير الأعمال).الفرع الثاني: شروط إشغال الوظيفة العليا(ب) بصفة مؤقتة (التكليف بالوكالة أو تسيير الأعمال).

الفرع الأول مفهوم إشغال الوظيفة العليا(ب) بصفة مؤقتة (التكليف بالوكالة أو تسيير الأعمال)

إنّ ما تقدم في مقدمة المطلب إن كان يسري على الوظائف العادية فمن الصعب التسليم بسريانه على الوظائف العليا، ومنها: الوظائف العليا (ب)، إذ من غير المتصوّر تكليف موظف متعاقد بوظيفة مدير عام، أو مساعد رئيس جامعة، أو عميد كلية أو معهد، وذلك لما تتطلبه هذه الوظائف من خبرة، ودراية، ومؤهلات خاصة، تختلف عن بقية الوظائف الأخرى، والتي استثناها المشرّع العراقي ابتداءً من جميع شروط التعيين الواردة في قانو ن الخدمة المدنية، والتي سبق لنا تناولها لذلك: فإن إشغال هذه الوظائف بصفة مؤقتة يتطلب سند قانوني يمكن الركون إليه لإشغال هذه الوظائف بصفة مؤقتة، لذا: نجد أنّ المشرّع العراقي قد أورد نصًا خاصًا لإشغال وظيفة مدير عام بصفة مؤقتة[٥١] جاء فيه: "

١- إذا شغرت وظيفة مدير عام لأي سبب كان, فللوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة, أنْ يكلف من بين أقدم واكفأ موظفي الدائرة, أو الوزارة، أو الجهة عند الاقتضاء, الحاصلين على شهادة جامعية أولية في الأقل، في الاختصاص ذي العلاقة بعمل الدائرة؛ أو الاختصاص المقارب له, يتولى إدارتها وكالة, ولمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر إلى حين تعيين مدير عام أصيل لها.

٢-يتمتع المدير العام وكالة بجميع صلاحيات المدير العام".من خلال النص القانوني السالف يتضح: أنّ إشغال وظيفة مدير عام بصفة مؤقتة يكون بالوكالة، على أن لا تزيد مدة الإشغال بصفة مؤقتة عن ثلاثة أشهر, وإنّ إشغالها لأكثر من ذلك يعدّ مخالفاً لنص التشريع الذي أجازها؛ وإذا كانت مدة ثلاثة أشهر تتم بموجب أمر تكليف، – والذي يعني الإجبار والإلزام– ومخالفته تعني العقاب، وفقاً لمفهوم ومعنى التكليف, فإن المدة اللاحقة للمدة القانونية لا تعدّ كذلك، لعدم وجود نص قانوني يجيزها, فمدة التكليف محددة بثلاثة أشهر فقط, أما ما زاد عنها فلا يمكن عدّه تكليفاً, فالإدارة على مختلف مستوياتها تستمد مشروعية أعمالها من النص القانوني الذي أجاز لها التكليف, وفي حالة غياب النص يمتنع على الإدارة إصدار قرارات التكليف. لذلك: فإن الأصل هو انتهاء التكليف بانتهاء مدته القانونية, بيّد أنّ الواقع على خلاف ذلك, وهو استمرار التكليف لمدة تتجاوز المدة القانونية بمراحل, مما يستوجب المعالجة.وبما أنّ إشغال الوظيفة بالوكالة يتم إما بالإضافة إلى مهام عمل الموظف الوكيل في وظيفته الأصلية، أو استقلالاً عنها, فهي تمثل أحد أمرين: أما أضافة أعمال وواجبات (أعباء) جديدة، فضلاً عن أعباء وظيفته الأصلية, أو تؤدي إلى تغيير في المركز القانوني له، من الوظيفة الأصلية إلى الوظيفة التي يشغلها الموظف بالوكالة, وفي كلا الحالتين: فأنها تمثل أعباء وظيفة جديدة, وعمل جديد يضطلع به الموظف الوكيل[٥٢]، تكون واجباته ومسؤولياته أكبر من واجباته ومسؤولياته في وضعه الوظيفي السابق.

الفرع الثاني شروط إشغال الوظيفة العليا(ب) بصفة مؤقتة (التكليف بالوكالة أو تسيير الأعمال)

إنّ الشروط الواجب توافرها في المرشح لشغل وظيفة مدير عام (عليا ب) والتي يمكن استخلاصها فقًا لما ورد في قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٢) لعام (١٩٩٧)، المشار إليه سلفًا، فتتمثل بالآتي:

١-أنْ يكون المرشح من بين أقدم واكفأ موظفي الدائرة, أو الوزارة، أو الجهة عند الاقتضاء.

٢-أنْ يكون المرشح من الحاصلين على شهادة جامعية أولية في الأقل.

٣-أن تكون الشهادة الحاصل عليها ضمن الاختصاص ذي العلاقة بعمل الدائرة؛ أو الاختصاص المقارب له.

٤-أن تكون إدارته للوظيفة المكلف بها بالوكالة, ولمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر.

٥-أنْ يمتلك المدير العام وكالة جميع صلاحيات المدير العام الأصيل.

وعلى الرغم من وضوح النص والشروط الواردة فيه، بيّد أنّ ما سار عليه الحال في أغلب الأحيان في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي هو إضافة شروط أخرى لما ورد أعلاه، فضلًا عن الشروط المنصوص عليها في قانون الوزارة – التي سبق أنْ تم بحثها– ومن الشروط المضافة وفقًا لرؤية وزارة التعليم العالي[٥٣]:

١- أنْ يكون المرشح حاصلًا على شهادة الدكتوراه.

٢-وأنْ يكون من منتسبي الكلية حصرًا.

٣-وأنْ لا يقل معدّل تقييم أدائه السنوي عن (٧٥٪)، للأعوام الخمسة الأخيرة.

٤-وأنْ ولا يكون معاقبًا بعقوبة انضباطية.

٥-وأنْ لا يكون مشمولًا بإجراءات المساءلة والعدالة.

٦- وأنْ تكون لديه خبرة في التعامل مع القوانين والأنظمة والتعليمات.

وإذا كان الأصل وفقًا للتشريع الحاكم لإشغال الوظيفة العليا (ب) بصفة مؤقتة هو قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٢) لسنة (١٩٩٧)، والذي منح صلاحية التكليف في إشغال وظيفة مدير عام (عليا ب) للوزير المختص فإن لمجلس الوزراء في هذا الصدد اتجاه آخر، إذ أكد على أن لا يكون التكليف في إشغال الوظائف العليا بصفة مؤقتة من قبل الوزير مباشرة، بل يتطلب استحصال موافقة رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء[٥٤].أما أسلوب إشغال وظيفة مدير عام (عليا ب) بأسلوب ما يسمى: (تسيير أعمال): فقد سبق لنا بحث هذه الجزئية عند تناول شروط إشغال الوظيفة العليا (أ) بصفة مؤقتة ولا داع لتكرارها.

الخاتمة

بعد أن انهينا هذه الدراسة المتواضعة التي تناولت إشغال الوظائف العليا في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، سواء بصفة دائمة (بالأصالة) أو بصفة مؤقتة، مسلطتين الضوء على أهم الجوانب في عملية إشغال هذه الوظائف، فقد توصلنا من خلالها إلى مجموعة من الاستنتاجات وعدد من المقترحات التي ندرجها في أدناه، وكالآتي:

أولاً: الاستنتاجات:

١- إنّ الوظائف العليا (أ) و(ب) يعتمد إشغالها بتنظيم قانوني خاص يميزها عن الوظائف العادية الأخرى، حيث تخضع هذه الوظائف لاعتبارات سياسية وإدارية تستند إلى معايير خاصة في إشغالها، مما يعكس خصوصية هذه الوظائف وارتباطها بالسياسة العامة للدولة.

٢- إنّ شروط إشغال الوظائف العليا (أ) و(ب) الواردة في بعض القوانين، مثل: قانون وزارة التعليم العالي، تتضمن تناقضات فيما بينها داخل القانون ذاته، ومع بعض مبادئ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، خصوصاً، مما يخلق نوع من عدم المساواة في تطبيق القواعد القانونية.

٣- هنالك تفاوت في المعايير والشروط بين الوظائف المتماثلة، فضلًا عن عدم الانسجام في الشروط المطلوبة لشغل المناصب العليا المتماثلة، مثل: الفرق بين شروط تعيين رئيس جامعة، وبين رئيس جامعة تقنية، مما يؤدي إلى تكرار أو إغفال شروط غير مبررة.

٤- عدم وجود تنظيم قانوني دقيق لإشغال الوظائف العليا (أ) بصفة مؤقتة، إذ لا توجد تشريعات قانونية واضحة في العراق تنظم عملية إشغال الوظائف العليا(أ) بصفة مؤقتة، سواء من خلال التكليف بالوكالة، أو تسيير الأعمال، مما يؤدي إلى صدور قرارات إدارية اجتهادية تعتمد على تفسير وتأويل القوانين.

٥- يتضح من خلال الدراسة أنّ هناك تجاوز مستمر للمدد الزمنية المحددة في التشريعات المتعلقة بالتكليف المؤقت بالوظائف العليا، مما يعكس ضعفًا في الرقابة على تنفيذ القوانين، وتأثيرًا سلبيًا على التنظيم الإداري وأداء المرفق العام بأكمله.

٦- أظهرت الدراسة عدم الالتزام بالنصوص القانونية الخاصة بإشغال الوظائف العليا (ب)، سواء بالتعيين بالأصالة أو الوكالة، حيث تم تجاوز الشكلية الجوهرية المتعلقة بصدور مرسوم جمهوري، واستبدالها بأوامر ديوانية، مما أثر على مشروعية هذه التعيينات.

٧- قصور التشريعات في تنظيم تعيينات الوظائف العليا (ب)، إذ يوجد تداخل وتعارض بين النصوص القانونية المختلفة التي تنظم شروط التعيين في الوظائف العليا (ب)، الواردة في التعديل التاسع لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وبين الشروط التي وضعها مجلس الوزراء، مما أدى إلى إرباك في التطبيق العملي لتنظيم هذه التعيينات.

ثانيا: المقترحات:

١- نقترح على المشرّع العراقي وضع معايير واضحة ومحددة لجميع الوظائف العليا المتماثلة، مع الحد من التباين غير المبرر في الشروط المطلوبة بين الوظائف ذات المهام والمسؤوليات المتماثلة.

٢- نقترح على المشرّع مراجعة التشريعات الناظمة لإشغال الوظائف العليا، وأهمها: قانون وزارة التعليم العالي، لضمان توافقها مع المبادئ الدستورية المتعلقة بالمساواة، وتكافؤ الفرص.

٣- نهيب بالمشرّع بإعادة النظر وبإعادة تقييم الشروط التي تستهدف استبعاد المرشحين لشغل الوظائف العليا بسبب أحكام جنائية عامة، وأن يتم التركيز على الجرائم المؤثرة بشكل مباشر على الوظيفة العامة فقط، بما يضمن تحقيق العدالة والإنصاف دون الإخلال بمبدأ الكفاءة.

٤- نقترح على المشرّع صياغة تشريع واضح ومحدد لتنظيم التكليف المؤقت بالوكالة، وإلغاء مصطلح: تسيير الأعمال. ويمكن الاستفادة من دراسات سابقة أعدت مشاريع قوانين لمعالجة هذه الحالة.

٥- نوصي الجهات الرقابية بتفعيل آليات رقابية صارمة لضمان الالتزام بالمدد الزمنية القانونية المتعلقة بإشغال الوظائف العليا بصفة مؤقتة، مع تطبيق عقوبات على الجهات التي تتجاوز هذه المدد.

المصادر

الكتب القانونية:

١. د جابر سعيد حسن محمد أبو زيد، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، دار حافظ للنشر، جدة، المملكة العربية السعودية، ٢٠٢٠، ص٣٠٨

٢. د. أبو بكر احمد عثمان، عقد تفويض المرفق العام، دراسة تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٤-٢٠١٥.

٣. د. أنور احمد رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار النهضة العربية،١٩٨٣،

٤. د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار وائل للطباعة والنشر، ط١، عمان، الأردن، ٢٠١٠.

٥. د. حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ١٩٦٦،

٦. د. حمدي عطية مصطفى عامر، الأعمال القانونية للسلطة الإدارية، القرار الإداري – العقد الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، ط١، الإسكندرية، ٢٠١٥،

٧. د. خالد رشيد علي، التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاته في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، مجلد ٣١، العدد الأول، ٢٠١٤، ص٢١٣.

٨. د. زكي محمود هاشم، الاختيار لشغل الوظائف العليا بالجهاز الحكومي، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٠،

٩. د. عبد الغني بسيوني عبدالله، التفويض في السلطة الإدارية، بحث مقارن في الأسس القانونية والصعوبات العملية للتّفويض في السلطة الإدارية وتطبيقاته في الدولة الإسلامية والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ومصر، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٦

١٠.د. عبد القادر محمد القيسي، مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظيفة العامة، ط١، المصدر القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، ٢٠١٦،

١١.د. عبد المنعم محفوظ، القانون الإداري فلسفةً وتطبيقاً دراسات تأصيلية في تنظيم ونشاط الإدارة، الكتاب الثاني في نشاط الإدارة، الطبعة الثانية معدلة ومنقحة، بدون دار نشر، ١٩٩٢،

١٢.د. علي عبد بدير، د. عصام عبدالوهاب البر زنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مكتبة الغربة للقانون، بغداد، ١٩٩٣.

١٣.د. عليوة مصطفى فتح الباب، التّفويض والحلول والإنابة في مباشرة الاختصاصات، دراسة مقارنة،ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٤.

١٤.د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦،

١٥.د. محمد باهي أبو يونس، د. محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠،

١٦.د. محمد رفعت عبد الوهاب ، د. حسين عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١،

١٧.د. محمد عبد الحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧،

١٨.د. محمد فتوح محمد عثمان، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، دار المنار للطبع والنشر والتوزيع، ط١، القاهرة، ١٤٠٧هـ -١٩٨٦م.

١٩.د. محمود سامي جمال الدين، نظرية العمل الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية،٢٠١١.

٢٠.د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩،د. محمد فتوح محمد عثمان، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، دار المنار للطبع والنشر والتوزيع، ط١، القاهرة، ١٤٠٧هـ -١٩٨٦م.

٢١.د. منتصر علوان كريم، التنظيم القانوني للوكالة الإدارية في القانون العراقي -دراسة مقارنة-، دار وائل للنشر والتوزيع، عمّان، الأردن، ٢٠١٩ ،

٢٢.د. نواف كنعان، القانون الإداري، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، الإصدار السابع، عَمَّان، ٢٠١٠.

٢٣.د.غازي فيصل مهدي، التعيين في الوظائف العليا، بحث منشور في مجلة النهرين للحقوق، المجلد (٣)، العدد الأول، ١٩٩٩، بغداد، العراق.

ثانيًا: الدساتير والقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات:

١. اعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء/ الدائرة القانونية ذي العدد(ق/٢/٥/٢٧/٣٦٦٩٥) في (٢٠١٩/١٠/٢٨). اعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء/ الدائرة القانونية ذي العدد(ق/٢/٥/٢٧/٣٩٥٨٣) في (٢٠١٩/١١/٢٠).

٢. إعمام وزارة التعليم العالي والبحث العلمي العراقية، المرقم (م ود/خ/س/٢٦١)، في (٢٠١٧/٥/٢٨)،

٣. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٤. قانون التقاعد الموحد، رقم (٩) لعام ٢٠١٤، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد(٤٣١٤)، في ٢٠١٤/٣/١٠.

٥. قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لعام (١٩٦٠) المعّدل النافذ.

٦. قانون السلطة التنفيذية رقم (٥٠) لسنة (١٩٦٤) النافذ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٩٤٠) في (١٩٦٤/٤/٢٠)،

٧. قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم(١) لعام (٢٠١٩)، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٩٢٥) في(٢٠١٩/٢/١١)،

٨. قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥)، رقم (١٣) لعام (٢٠٢٣)، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٧٢٦) في(٢٠٢٣/٦/٢٦)،

٩. قانون رقم (١٧) لعام (٢٠٢٤)، قانون التعديل التاسع لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٧٨٥) في(٢٠٢٤/٧/٢٢).

١٠.قانون هيئة النزاهة، رقم (٣٠) لعام ٢٠١١، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٢١٧)، في ٢٠١١/١١/١٤،

١١.قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لعام (١٩٨٨) المعدل النافذ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٣١٩٦) في(١٩٨٨/٤/٤).

١٢.قرار مجلس الوزراء ذي العدد(٧١) لعام (٢٠١١)،واعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء/ الدائرة القانونية ذي العدد(ق/٢/٥/٢٧/٢٢٩٣٢) في (٢٠١٥/٧/٨).

١٣.قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل)، رقم (١٠٧٧) لعام ١٩٨١، المعدّل النافذ، والمنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٢٨٤٧)، في ١٩٨١/٨/٣١.

١٤.قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل)، رقم (١٠٢٠) لعام ١٩٨٤، النافذ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٠١٢)، في ١٩٨٤/٩/٢٤.

١٥.قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل)، رقم (١٢) لعام ١٩٩٧، النافذ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٦٥٩) في ٣/٣/ ١٩٩٧.

١٦.قراري مجلس الوزراء ذي العدد(٧١) في(٢٠١١) و(٢٣٥٠) في(٢٠١٦).

١٧.النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لعام (٢٠١٩)، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٥٣٣) في (٢٠١٩/٣/٢٥).

ثالثًا: أحكام المحاكم:

١. حكم المحكمة الإدارية العليا، الهيئة العامة بصفتها التمييزية (سابقًا)، المرقم (٤٢/ انضباط /تمييز/٢٠٠٧) في ٢٠/ ربيع الثاني/ ١٤٢٨هـ ،٥/٧/ ٢٠٠٧، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، لعام ٢٠٠٧.

٢. فتوى مجلس شورى الدولة سابقًا(مجلس الدولة حاليًا)، رقم (٢٠٠٨/٣٠)، في ٢٠٠٨/٢/٢٧، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨.

٣. فتوى مجلس الدولة العراقي، مجلس شورى الدولة (سابقًا)، رقم (٢٠٠٦/٩٣)، في ٢٠٠٦/١٢/١٢، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦.

٤. فتوى مجلس الدولة ، مجلس شورى الدولة (سابقًا)، رقم (٢٠٠٦/٩٩)، في ٢٠٠٦/١٢/١٨، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، لعام ٢٠٠٦.

٥. فتوى مجلس شورى الدولة، رقم (٢٠٠٨/٣٠) في (٢٠٠٨/٢/٢٧)، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨.

٦. فتوى مجلس شورى الدولة، رقم (٢٠١٣/٣١)، في (٢٠١٣/٤/٢٤)، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣.

المواقع الإلكترونية:

مقررات الجلسة التاسعة عشر لمجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ (٢٠٢٣/٥/٩)، لمزيد من التفصيل حول مقررات الجلسة ينظر: الموقع الرسمي لمجلس الوزراء على الرابط الإلكتروني:https://pmo.iq/?article=90

د. عبد الخالق عبد الحسين سلمان ، مقال منشور على الموقع الرسمي لجامعة كربلاء، كلية القانون، متاح على الموقع الإلكتروني الرسمي: https://uokerbala.edu.iq/archives/15672

هوامش البحث

(١) مبدأ مشتق من مبدأ المساواة الذي ينص عليه الدستور في المادة السابقة، كما أنّ الدستور أكد على فكرة المساواة في المادة (١٦) التي تنص على: " إنّ دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) لم يورد نصًا خاصًا بالمساواة بين الموطنين في تقلد الوظيفة العامة، إلّا أنّه نص في المادة(١٤)، على: "العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي . " وإنّ مبدأ المساواة في تولي الوظيفة العامة يعّد تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين، وتكفل الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك". فمبدأ تكافؤ الفرص يفهم ويشتق منه المساواة وتكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة، وفي المادة (١٤) من دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤، التي تنص على :" الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة، ودون محاباة

أو وساطة،....." نجد بأنه خص الوظيفة العامة بنص دستوري خاص إعلاءً لأهميتها وكنا نتمنى لو نهج واضعي الدستور العراقي ذات النهج كما كان معمولاً به سابقًا في دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠ المغلى الذي نص في المادة الثلاثون على: أ . الوظيفة العامة أمانة مقدسة وخدمة اجتماعية، قوامها الالتزام المخلص الواعي بمصالح الجماهير وحقوقها وحرياتها وفقاً لأحكام الدستور والقانون. ب . المساواة في تولي الوظائف العامة يكفلها القانون".

[٢]() د. محمد باهي أبو يونس، د. محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠،ص١٠.

[٣]() ينظر: الجدول المرفق بقرار مجلس قيادة الثورة (المنحل)، رقم (١٠٧٧) لعام ١٩٨١، المعدّل النافذ، والمنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٢٨٤٧)، في ١٩٨١/٨/٣١.

[٤]() نجد إنّ قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل)، رقم (١٠٧٧) لعام ١٩٨١، المعّل النافذ، لم يعد يصلح للتطبيق بوضعه الحالي ليس فقط لضرورة حذف عدد كبير من الدرجات الخاصة الواردة في الجدول الملحق بهذا القرار، بل لأن عدد من مواد التشريع ذاتها تتعارض مع أحكام قوانين لاحقة وبالأخص ما يتعلق بتحديد رواتب وعلاوات أصحاب الدرجات الخاصة، والقول: بان اللاحق ينسخ السابق يقابله نص في القرار الذي له قوة القانون وفقاً للمادة الثامنة منه تنص على:" ثامنا– لا يعمل باي نص يتعارض وأحكام هذا القرار". مما يعني ضرورة التدخل التشريعي إما بالغاء أو تعديل هذا القرار بما ينسجم مع القوانين النافذة من جهة ومع الستور من جهة أخرى الذي يحدد هو الآخر عدد من الدرجات الخاصة التي سنتناولها في سياق هذا البحث تباعاً.

[٥]() ينظر: المادة (٦١)، الفقرة(خامسًا)، البنود (أ، ب، ج)، دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٦]() ينظر في ذلك: جدول (ج) القوى العاملة للوزارات والدوائر الممولة مركزيًّا لسنة /٢٠١٩، الملحق بقانون الموازنة العامة الاتحادية رقم(١) لعام (٢٠١٩)، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٩٢٥) في(٢٠١٩/٢/١١)، ص٤٣.

[٧]() ينظر في ذلك: جدول (ج) القوى العاملة للوزارات والدوائر الممولة مركزيًّا لسنة /٢٠٢٣، الملحق بقانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥)، رقم (١٣) لعام (٢٠٢٣)، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٧٢٦) في(٢٠٢٣/٦/٢٦)، ص٦٥.

[٨]() إذ يبلغ عدد الدرجات العليا (أ) في مجلس النواب (١٩) وفي الأمانة العامة لمجلس الوزراء(٣) وفي رئاسة مجلس الوزراء(٦) وفي مكتب رئيس الوزراء (٦) أيّ: أن مجموعهم يكون(٣٤)ينظر في ذلك: جدول (ج) القوى العاملة للوزارات والدوائر الممولة مركزيًّا لسنة /٢٠١٩، الملحق بقانون الموازنة العامة الاتحادية رقم) لعام (٢٠١٩)، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٩٢٥) في(٢٠١٩/٢/١١)، ص٦٤.

[٩]() المادة (٢) الفقرة (سابعًا) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لعام (٢٠١٩) التي تنص على:" التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات، والسفراء، وأصحاب الدرجات الخاصة، و رئيس أركان الجيش، ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، و رؤساء الأجهزة الأمنية على وفق إحكام الدستور والتشريعات ذات الصلة النافذة بموجبه". منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٥٣٣) في (٢٠١٩/٣/٢٥).

[١٠]() ينظر في ذلك: حكم المحكمة الإدارية العليا، الهيئة العامة بصفتها التمييزية (سابقًا)، المرقم (٤٢/ انضباط /تمييز/٢٠٠٧) في ٢٠/ ربيع الثاني/ ١٤٢٨هـ ،٥/٧/ ٢٠٠٧، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، لعام ٢٠٠٧.

[١١]() ينظر في ذلك كل من:

- د. حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ١٩٦٦، ص٣١٨.
- د.غازي فيصل مهدي، التعيين في الوظائف العليا، بحث منشور في مجلة النهرين للحقوق، المجلد (٣)، العدد الأول، ١٩٩٩، بغداد، العراق، ص١١٥ وما بعدها.

[١٢]() لمزيد من التفصيل حول التعيين المطلق ومفهومه واصله التاريخي ينظر: د. عبد القادر محمد القيسي، مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظيفة العامة، ط١، المصدر القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، ٢٠١٦، ص٢٠٧ وما بعدها.

[١٣]() ينظر في ذلك كل من:

- د. أنور احمد رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار النهضة العربية،١٩٨٣، ص١٢٧.

- د. زكي محمود هاشم، الاختيار لشغل الوظائف العليا بالجهاز الحكومي، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٠، ص٩٠٨.

[١٤]() ينظر: المادة (٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لعام (١٩٦٠) المعّدل النافذ.

[١٥]() المادة (١٧) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لعام (١٩٨٨) المعدل النافذ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٣١٩٦) في(١٩٨٨/٤/٤).

[١٦]() ينظر المادة(٣٣) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة (١٩٨٨)/ المعدّلة بموجب المادة (١١) من القانون رقم (١٧) لعام (٢٠٢٤)، قانون التعديل التاسع لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٧٨٥) في(٢٠٢٤/٧/٢٢).

[١٧]() مقررات الجلسة التاسعة عشر لمجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ (٢٠٢٣/٥/٩)، لمزيد من التفصيل حول مقررات الجلسة ينظر: الموقع الرسمي لمجلس الوزراء على الرابط الإلكتروني:

https://pmo.iq/?article=90

[١٨]() د جابر سعيد حسن محمد أبو زيد، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، دار حافظ للنشر، جدة، المملكة العربية السعودية، ٢٠٢٠، ص٣٠٨

[١٩]() د. محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، مصدر سابق، ص٢٠٣.

[٢٠]() للاطلاع على كامل القرار وما سبقه ينظر:

– د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص٢٥٠.

– د. عبد المنعم محفوظ، القانون الإداري فلسفةً وتطبيقاً دراسات تأصيلية في تنظيم ونشاط الإدارة، الكتاب الثاني في نشاط الإدارة، الطبعة الثانية معدلة ومنقحة، بدون دار نشر، ١٩٩٢، ص٣٣٨.

[٢١]() لمزيد من التفصيل حول مفهوم الوكالة الإدارية ينظر:.د. منتصر علوان كريم، التنظيم القانوني للوكالة الإدارية في القانون العراقي –دراسة مقارنة–، دار وائل للنشر والتوزيع، عمّان، الأردن، ٢٠١٩ ، ص٣٩–٥٤.

[٢٢]() ينظر: فتوى مجلس شورى الدولة، رقم (٢٠١٣/٣١)، في (٢٠١٣/٤/٢٤)، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣.

[٢٣]() ينظر: فتوى مجلس شورى الدولة، رقم (٢٠٠٨/٣٠) في (٢٠٠٨/٢/٢٧)، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨.

[٢٤]() ينظر: المادة (٣)، من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل)، رقم (١٠٢٠) لعام ١٩٨٤، النافذ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٠١٢)، في ١٩٨٤/٩/٢٤.

[٢٥]() ينظر في ذلك: في ذلك: المادة (٦١)، الفقرة (خامسًا)، البنود(أ، ب، ج)، من صلاحيات مجلس النواب، المادة (٨٠)، الفقرة(خامسًا)، التي حددت صلاحيات مجلس الوزراء، في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

[٢٦]() إنّ وظيفة رئيس هيئة النزاهة هي بدرجة وزير، وفقًا لأحكام المادة (٤)، الفقرة (ثالثًا)، من قانون هيئة النزاهة، رقم (٣٠) لعام ٢٠١١، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٢١٧)، في ٢٠١١/١١/١٤، الذي ألغى أمر سلطة الائتلاف (المنحلة)، رقم (٥٥) لعام ٢٠٠٤، الذي أنشأ مفوضية النزاهة، ولا يوجد نص صريح في الدستور، أو في قانون المفوضية الملغى، أو في قانون الهيئة النافذ، يجيز تعيين أو تكليف رئيس الهيئة بالوكالة.

[٢٧]() فتوى مجلس شورى الدولة سابقًا(مجلس الدولة حاليًا)، رقم (٢٠٠٨/٣٠)، في ٢٠٠٨/٢/٢٧، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨.

[٢٨]() ينظر في ذلك: قراري مجلس الوزراء ذي العدد(٧١) في(٢٠١١) و(٢٣٥٠) في(٢٠١٦).

[٢٩]() لمزيد من التفصيل حول مفهوم الاختصاص ينظر:

- د. حمدي عطية مصطفى عامر، الأعمال القانونية للسلطة الإدارية، القرار الإداري – العقد الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، ط١، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص٥١.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، د. حسين عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص٤٩٤–٤٩٥.

- د. محمد فتوح محمد عثمان، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، دار المنار للطبع والنشر والتوزيع، ط١، القاهرة، ١٤٠٧هـ – ١٩٨٦م، ص٥٨ وما بعدها.
- د. عليوة مصطفى فتح الباب، التّفويض والحلول والإنابة في مباشرة الاختصاصات، دراسة مقارنة،ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٤: ص٧٤.

٣٠() ينظر: المادة (٥٨) من قانون المازنة العامة الاتحادية رقم) لسنة (٢٠١٩).

٣١() ينظر: اعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء/ الدائرة القانونية ذي العدد(ق/٢/٥/٢٧/٣٦٦٩٥) في (٢٠١٩/١٠/٢٨). و اعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء/ الدائرة القانونية ذي العدد(ق/٢/٥/٢٧/٣٩٥٨٣) في (٢٠١٩/١١/٢٠).

٣٢() ينظر المادة (٧) من قانون السلطة التنفيذية رقم (٥٠) لسنة (١٩٦٤) النافذ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٩٤٠) في (١٩٦٤/٤/٢٠)، والتي تنص على:" للوزير أن يخول بأمر تحريري كبار موظفي وزارته الصلاحيات الممنوحة له وفقا للقوانين والأنظمة كلا أو جزءًا، ولا يشمل ذلك الصلاحيات الممنوحة له شخصيًّا".

٣٣() للمزيد عن مفهوم التفويض وشروطه ينظر:

–د. أبو بكر احمد عثمان، عقد تفويض المرفق العام، دراسة تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٤–٢٠١٥، ص١٥٩ وما بعدها.

–د. عبد الغني بسيوني عبدالله، التفويض في السلطة الإدارية، بحث مقارن في الأسس القانونية والصعوبات العملية للتّفويض في السلطة الإدارية وتطبيقاته في الدولة الإسلامية والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ومصر، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٦، ٦٤ وما بعدها.

–د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩،٤٣ وما بعدها.

–د. محمد فتوح محمد عثمان، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، دار المنار للطبع والنشر والتوزيع، ط١، القاهرة، ١٤٠٧هـ – ١٩٨٦م/ ص١٧ وما بعدها.

–د. محمد عبد الحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧، ص٣٢ وما بعدها.

٣٤() ينظر: المادة (٥/٢/ج) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لعام (١٩٨٨) المعدّل النافذ.

٣٥() ينظر: المادة (٨) الفقرة (٢) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لعام (١٩٦٠) المعدل النافذ، التي تنص على:" أنْ يكون التعيين أو إعادة التعيين من قبل مجلس الخدمة العامة، عدا من يعيّن أو يعاد تعيينه بالوظائف التالية التي تتم بمرسوم جمهوري يصدر بناء على اقتراح من الوزير المختص، وموافقة مجلس الوزراء:

ا– الوظائف الخاصة ب– عميد ج– مدير عام د– مفتش عام هـ– وزير مفوّض و– متصرف ز– مدون قانوني".

٣٦() د. عبد الخالق عبد الحسين سلمان ، مقال منشور على الموقع الرسمي لجامعة كربلاء، كلية القانون، متاح على الموقع الإلكتروني الرسمي: https://uokerbala.edu.iq/archives/15672

وقت الزيارة: ٣٠/ ٩/ ٢٠٢٤ الساعة: ١٠:٠٠ مساءً

٣٧() د. عبد الخالق عبد الحسين سلمان ، مقال منشور على الموقع الرسمي لجامعة كربلاء، كلية القانون، متاح على الموقع الإلكتروني الرسمي: https://uokerbala.edu.iq/archives/15672

وقت الزيارة: ٣٠/ ٩/ ٢٠٢٤ الساعة: ١٠:٠٠ مساءً

٣٨() ينظر في ذلك: جدول (ج) القوى العاملة للوزارات والدوائر الممولة مركزيًّا لسنة /٢٠١٩، الملحق بقانون الموازنة العامة الاتحادية رقم(١) لعام (٢٠١٩)، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٩٢٥) في(٢٠١٩/٢/١١)، ص٤٣.

٣٩() ينظر في ذلك: جدول (ج) القوى العاملة للوزارات والدوائر الممولة مركزيًّا لسنة /٢٠٢٣، الملحق بقانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣–٢٠٢٤–٢٠٢٥)، رقم (١٣) لعام (٢٠٢٣)، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٧٢٦) في(٢٠٢٣/٦/٢٦)، ص٦٥.

[٤٠]() ينظر: المادة (٨/ ٢) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لعام (١٩٦٠) المعدّل النافذ، والتي تنص على:" أن يكون التعيين أو إعادة التعيين من قبل مجلس الخدمة العامة عدا من يعين أو يعاد تعيينه بالوظائف التالية التي تتم بمرسوم جمهوري يصدر بناءً على اقتراح من الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء ب– عميد ج– مدير عام".

[٤١]() ينظر: فتوى مجلس الدولة العراقي، مجلس شورى الدولة (سابقًا)، رقم (٢٠٠٦/٩٣)، في ٢٠٠٦/١٢/١٢، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦.

[٤٢]() بهذا المعنى ينظر: د. علي عبد بدير، د. عصام عبدالوهاب البر زنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مكتبة الغربة للقانون، بغداد، ١٩٩٣.، ص ٣٠٤.

[٤٣]() ينظر في ذلك: المادة(٤١) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لعام (١٩٨٨) المعدّل النافذ، والتي تنص على:" يعين لكل جامعة مساعد رئيس جامعة أو اكثر أو مساعد رئيس الهيئة أو اكثر، يرتبط برئيس الجامعة أو رئيس الهيئة حسب مقتضى الحال. ويشترط فيه أن يكون بمرتبة أستاذ مساعد في الأقل، ويعين بقرار من مجلس الوزراء، ويكون بمستوى مدير عام".

[٤٤]() ينظر المادة (١٧) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رفم(٤٠) لعام (١٩٨٨) المعدل النافذ.

[٤٥]() ينظر في ذلك: المادة(٢٢) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لعام (١٩٨٨) المعدّل النافذ، والتي تنص على:" يراس كل كلية أو معهد عال في الجامعة عميد يشترط فيه أن يكون عراقيًا من أبوين عراقيين بالولادة ومن أصول غير أجنبية وبمرتبة أستاذ مساعد في الأقل ويكون بدرجة مدير عام يرتبط برئيس الجامعة، وتحدد مدة إشغاله لهذا الموقع بـ (٥) خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، ويجوز تكليفه بإشغال موقع مماثل في كلية أو معهد عال آخر لمدة مماثلة، ويتولى الاختصاصات الآتية ....."

[٤٦]() ينظر في ذلك: المادة(٤٩) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لعام (١٩٨٨) المعدّل النافذ، المعدّلة بموجب المادة (١٨) من القانون رقم (١٧) لعام (٢٠٢٤).

[٤٧]() ينظر: مقررات الجلسة التاسعة عشر لمجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ (٢٠٢٣/٥/٩)، لمزيد من التفصيل حول مقررات الجلسة ينظر: الموقع الرسمي لمجلس الوزراء على الرابط الإلكتروني: https://pmo.iq/?article=90

[٤٨]() ينظر : المادة (١)، البند (ثامنًا)، من قانون التقاعد الموحد، رقم (٩) لعام ٢٠١٤، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد(٤٣١٤)، في ٢٠١٤/٣/١٠.

[٤٩]() لمزيد من التفصيل حول مفهوم الوظيفة المؤقتة ينظر:

- د. محمود سامي جمال الدين، نظرية العمل الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية،٢٠١١، ، ص٢٦٠.
- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مصدر سابق، ص٥٧٥.
- د. نواف كنعان، القانون الإداري، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، الإصدار السابع، عَمَّان، ٢٠١٠، ص٣٣٠.
- د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار وائل للطباعة والنشر، ط١، عمان، الأردن، ٢٠١٠، ص١١٦

[٥٠]() ينظر: فتوى مجلس الدولة ، مجلس شورى الدولة (سابقًا)، رقم (٢٠٠٦/٩٩)، في ٢٠٠٦/١٢/١٨، لعام ٢٠٠٦.

[٥١]() ينظر: قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل)، رقم (١٢) لعام ١٩٩٧، النافذ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، (٣٦٥٩) في ٣/٣/ ١٩٩٧.

[٥٢]() ينظر: د. خالد رشيد علي، التعريف بإنابة الموظف العام وبعض مشكلاته في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، مجلد ٣١، العدد الأول، ٢٠١٤، ص٢١٣.

[٥٣]() ينظر: إعمام وزارة التعليم العالي والبحث العلمي العراقية، المرقم (م ود/خ/س/٢٦١)، في (٢٠١٧/٥/٢٨)، والخاص بتحديد معايير محددة بالمرشح إلى منصب عميد كلية، على أنْ يكون اختصاص المرشح هو أحد اختصاصات الأقسام في الكلية للمنصب الشاغر، وحدد الإعمام معايير حاكمة، أي: لا يجوز الترشح أساسًا لمن لا تتوافر فيه هذه المعايير، وكذلك: معايير خاصة، تستخدم لأغراض المفاضلة بين المرشحين، ويتم اختيار الخمسة الأوائل الحاصلين على أعلى نقاط مفاضلة؛ لتتم مقابلتهم من قبل لجنة مختصة في ديوان الوزارة، وإنّ فترة التقديم تنتهي بمدة معينة، على أنْ يتم التقديم لمن يرغب بالترشح عن طريق رابط إلكتروني، معد لهذا الغرض.

[٥٤]() ينظر: قرار مجلس الوزراء ذي العدد(٧١) لعام (٢٠١١)،واعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء/ الدائرة القانونية ذي العدد(ق/٢/٥/٢٢٩٣٢/٢٧) في (٢٠١٥/٧/٨).