

تعيين الموظف المحلي وفق التشريع العراقي.

*The appointment of a local employee under the Iraqi law.*

بحث مشترك مقدم من قبل

الأستاذ الدكتور علاء إبراهيم محمود الحسيني/ جامعة كربلاء / كلية القانون

المدرس الدكتور أثير ناظم حسين/ جامعة الزهراء (ع) للبنات/ كلية التربية

### الخلاصة

فرضت الوظيفة المحلية على السلطات العامة جملة من التحديات، بسبب التطور الحاصل في المجتمعات، وتوسع دور الإدارة وزيادة تدخل السلطات اللامركزية في الكثير من المجالات، من أجل التكيف مع ما تتطلبه الحياة العامة التي تمتاز بالتطور والتغيير المطرد، لذا بات واجباً على المشرع فرض الإصلاحات التي تنظم الوظيفة المحلية ليتم تأطيرها قانونياً بغية ضمان تحقيق غاياتها بكفاءة انتظام المرافق المحلية، فكان من الضروري وضع الآليات القانونية اللازمة لرفد الوحدات الإدارية المحلية بأفضل العناصر لتمكين من النهوض بوظيفتها الدستورية وتشبع الحاجات المحلية وتخفف عن كاهل الوحدات الإدارية المركزية، فالمشرع العراقي أهتم في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 بتنظيم بعض أحكام الوظيفة المحلية وكيفية تعيين الموظفين فيها، وحدد بعضاً من قواعدها التنظيمية لكن هنالك العديد من الثغرات والغموض في تلك القواعد ما يتطلب تسليط الضوء عليها بدراسة تخصصية تبين مواطن الضعف والسلبية وتقترح الحلول والبدائل اللازمة بما من شأنه ان ينعكس ايجابياً على الموظف العام والمرفق المحلي.

الكلمات المفتاحية : تعيين ، الموظف المحلي ، قانون المحافظات، قرار التعيين .

### Abstract.

The local job imposed on the public authority number of challenges, because the development taking place in societies, the expansion of the role of the administration and the increase in the state's intervention in all fields; In order to adapt to what the new environment requires, The administration has to impose reforms that organize and frame the local function to ensure its continuity and regularity. Therefore, it has become necessary to establish local administrative units; Its activities are carried out by its local employees; the Iraqi legislator was interested in the Law of Governorates Not Organized in a Region No. (21) of 2008 to organize everything related to the local job and how to appoint employees in it, and identified many organizational rules related to their job rights, in order to achieve their stability at work, which is what It reflects positively on the regular functioning of local facilities and the satisfaction of public needs.

**Key words:** *The appointment , a local employee Provincial law , Appointment decision.*

**المقدمة.****أولاً/ التعريف بالموضوع.**

تمارس الإدارة المحلية نشاطها بواسطة موظفيها المحليين، فهم يشكلون أداة الإدارة المحلية في ممارسة الوظائف المناطة بها تحقيقاً للصالح العام من خلال تقديم الخدمات التي يحتاجها أبناء المحافظة، ولذلك فقد أهتم المشرع العراقي بهذه الفئة من الموظفين في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل، من خلال تحديد الأسس القانونية الكفيلة بتنظيم وصولهم إلى الوظيفة المحلية.

**ثانياً/ أهمية الموضوع.**

تتمثل أهمية الموضوع بالفلسفة الدستورية التي تبناها دستور جمهورية العراق لعام 2005، والمتمثلة بالتوسع في تطبيقات اللامركزية الإدارية إلى الحد الذي تم مساواتها مع الأقاليم في بعض الأحيان بصدد ممارسة بعض الاختصاصات، وبما أن الموظف هو الأداة الفاعلة للوصول إلى الغاية التشريعية كان لتنظيم مركزه القانوني عظيم الأهمية، والموظف المحلي مفهوم قانوني له أهمية كبيرة لإسهامه اليومي في اشباع الحاجات العامة المحلية، لذا من الضروري دراسة مركزه القانوني وبالخصوص العمل القانوني الذي يؤهله لشغل هذا المركز أي قرار التعيين، إذ ينبغي أن يقوم على قواعد موضوعية تضمن تحقيق مبادئ ملزمة تتمثل بالموازنة بين المصلحة العامة بشغل الوظائف على وفق الأسس الدستورية القائمة على المساواة والمصلحة المحلية التي تتطلب بعض الشروط الخاصة فيمن يتقدم ويرشح نفسه لشغل الوظيفة، بمعنى آخر ستم الموازنة بين الكفاءة والانتماء الإقليمي لضمان تحقيق المصلحة المحلية التي تعد جزءاً لا يتجزأ من المصلحة العامة.

**ثالثاً/ مشكلة البحث.**

أن تحديد الجهة المختصة بتعيين الموظف المحلي واتباع الإجراءات القانونية المنصوص عليها في القوانين والتعليمات ذات الصلة يشوبها النقص وعدم الشمول في المعالجة التشريعية وهذا ما ينعكس على نشاط الإدارة المحلية، لاسيما ان علمنا ان الأمر منوط بجهات متعددة وبالغالب هي غير قادرة على الخروج عن القواعد العامة الواردة في قانون الخدمة المدنية، فهي لا تعطي عملية انتقاء الموظف المحلي الأهمية والخصوصية اللازمة التي من شأنها أن تحقق المصلحة المحلية، فمما لاشك فيه ان هنالك خصوصية لكل جهة من جهات العراق فقد نتطلب في الموظف المحلي شروطاً غير معتادة في الموظف الاتحادي ومنها اجادة اللغة المحلية على سبيل المثال، والإشكالية المتقدمة قد تؤثر على حقوق الأفراد ممن يرغب في التقديم للتعيين في الوظيفة المحلية، وإضافة إلى ماتقدم هناك مشكلات أخرى تتفرع عنها سنسعى في بحثنا هذا الى إثارتها وإيجاد الحلول المناسبة لها ومنها: هل حدد المشرع العراقي مفهوماً واضحاً للموظف المحلي؟ وهل الوظيفة المحلية من فئة واحدة ام تتعدد درجاتها؟، وكيف يمكن التوفيق بين النص الصريح في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم بمنح المحافظ سلطة تعيين في الوظائف المحلية، وقانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي ونظامه الداخلي الذي اناط بالأخير سلطة تعيين الموظف المحلي؟ أضف الى ما تقدم عدم إحاطة المشرع بالتنظيم المحكم لكل أصناف الموظفين المحليين والتمييز بينهم بلا مسوغ قانوني واضح لاسيما في الوظائف الوسطى التي لا تعد من الوظائف العليا والتي ستخرج عن سلطة مجلس الخدمة بالتعيين كمعاوني المحافظ ومستشاروه، فيما صغار الموظفين فسيتم تعيينهم من قبل المجلس بدون ترك هامش من الحرية للمحافظ أو رئيس الوحدة الإدارية لوضع ضوابط أو تحديد قواعد تنظم التنافس على وظائف تقترب من مفهوم الوظيفة المحجوزة بالنظر للخصوصية الإقليمية والطبيعة الديمغرافية لمناطق محددة، ومن بعد ذلك سيجري التساؤل بخصوص الآثار المتوقعة لصدور قرار التعيين، وأهم الضمانات التي ينبغي توافرها للمرشحين لشغل الوظائف المحلية؟.

**رابعاً/ هدف البحث.**

يهدف البحث للوصول الى تأصيل قانوني سليم لسلطة مجلس الخدمة العامة الاتحادي بتعيين الموظفين المحليين وإزالة حالة التداخل والغموض بخصوص اختصاص المحافظ ومجلس المحافظة بتعيين فئات معينة من الموظفين المحليين، كما يهدف البحث إلى التطرق بشيء من التفصيل للقواعد القانونية المنظمة

لما تقدم للوقوف على الإيجابيات، وتحديد السلبيات التي تعترض ما تقدم والخروج بتوصيات عليها تضع حداً لحالة النقص في النصوص المنظمة للموضوع بتعين الحدود القانونية لسلطة كل جهة.

#### خامساً/ منهج البحث.

سنتبع في ثنايا البحث المنهج الوصفي التحليلي بتتبع النصوص القانونية والتطبيقات الواقعية وإخضاعها لسنة التحليل العلمي الأكاديمي بغية الوقوف على المعنى الحقيقي للنصوص القانونية وإخضاع التطبيقات العملية للفحص والتقييم والانتهاج بالحكم عليها من حيث الصحة والمشروعية من عدمها وكل ما تقدم هدفه الوصول الى التطبيق السليم للنص على أرض الواقع وبهذا يمكننا بلوغ أهداف بحثنا.

#### سادساً/ خطة البحث.

سنقسم موضوع بحثنا على وفق الآتي: إذ سنستهل بمطلب تمهيدي يتناول مفهوم الموظف المحلي، ونبين في المبحث الأول أحكام تعيين الموظف المحلي، بعد أن نقسمه على مطلبين نتناول في المطلب الأول الأداة القانونية لتعيين الموظف المحلي وطبيعتها القانونية، وفي المطلب الثاني الجهة المختصة بإصدار قرار التعيين والإجراءات المتبعة لصدوره، وأما المبحث الثاني سنخصصه إلى ضمانات مشروعية قرار التعيين والآثار المترتبة عليه بعد أن نقسمه على مطلبين نتناول في المطلب الأول ضمانات مشروعية قرار التعيين، ونخصص المطلب الثاني للآثار المترتبة على قرار التعيين.

ومن ثم خاتمة البحث والتي نضمنها أهم النتائج والمقترحات التي سنتوصل إليها.

#### مطلب تمهيدي/ مفهوم الموظف المحلي.

الملاحظ أن الموظف المحلي يُعد الأداة الرئيسة بيد الإدارة المحلية في المحافظة وسائر الوحدات المحلية؛ لتحقيق أهدافها، والذي يمكن بواسطته أن تقدم الإدارة المحلية الخدمات العامة واشباع الحاجات المحلية، بقيامه بالأعمال الوظيفية المكلف بها داخل الحدود الإدارية للمحافظة، وكون الموظف المحلي هو أحد فئات الموظفين العموميين، فقد يبدو لأول وهلة التداخل مع بعض الفئات الأخرى من الموظفين التابعين للدوائر الاتحادية في المحافظة، وللوقوف على مفهوم الموظف المحلي بشكل مفصل، سنقسم هذا المطلب على فرعين: نبين في الأول تعريف الموظف المحلي، والثاني نخصصه لتمييز الموظف المحلي عن غيره.

#### الفرع الأول/ تعريف الموظف المحلي.

اعتاد المشرع العراقي تعريف الموظف المحلي في التشريعات المتعاقبة التي تنظم شؤون الإدارات المحلية، فقد عرف قانون إدارة الألووية رقم (16) لسنة 1945 الملغى الموظف المحلي بأنه "كل موظف يشغل وظيفة داخلية في الملاك الخاص بالإدارة المحلية للواء ويتقاضى راتبه من ميزانية الإدارة المحلية ويكون خاضعاً لقوانين التقاعد والخدمة المدنية"<sup>(1)</sup>، يتضح من التعريف أعلاه أنه يشترط لكي ينطبق وصف الموظف المحلي على الشخص الذي يشغل وظيفة في الإدارة المحلية، أن يكون معيناً في ملاك الإدارة المحلية، ويستلم كافة حقوقه المالية من ميزانيتها كما أنه يتساوى مع الموظف العادي من حيث حقوق الخدمة المدنية والتقاعد. وكما عرفه قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969 الملغى بأنه "كل من يشغل وظيفة داخلية في ملاك موظفي الإدارة المحلية للوحدة الإدارية ويتقاضى راتبه من ميزانيتها"<sup>(2)</sup>، ويلاحظ على هذا التعريف أن المشرع لم يشترط عنصر الديمومة في الوظيفة المحلية كما فعل قانون الخدمة المدنية كما ربط حقوق الموظف المالية بموازنة الوحدة الإدارية المحلية، ولاشك أنه توجه محمود يلزم تلك السلطات بتضمين موازنتها السنوية مبالغ ورواتب هؤلاء. أما قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل فقد عرفه بأنه "كل شخص عهدت إليه وظيفة في الملاك الدائم أو المؤقت للمحافظة وتدخل ضمن مهامها ويتقاضى راتبه من موازنتها"<sup>(3)</sup>، وبالمقارنة بين التعاريف أعلاه نلاحظ توسع مفهوم الموظف المحلي في القانون النافذ، إذ أشار المشرع صراحة للوظائف الدائمة والمؤقتة، واشترط قيامه بأعمال لازمة لإنجاز مهام الوحدة الإدارية، ويتقاضى راتبه ومستحقته المالية من موازنتها التشغيلية، وبذلك يتمايز التعريف عن نظيره الوارد في قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل<sup>(4)</sup>، ويقترّب من تعريف المشرع الوارد في قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 المعدل<sup>(5)</sup>.

واتساقاً مع ما تقدم من تعريفات تشريعية نلاحظ الإشارة الى الوظائف المحلية المؤقتة، ونجد أنها تنقسم إلى وظائف خاصة برؤساء الوحدات الإدارية ومن يعاونهم بإدارتها كالمحافظ، ونوابه، ومعاونيه، ومستشارية، والقائمقام، ومدير الناحية، ووظائف أخرى للموظفين الدائمين على الملاك الدائم ونظرائهم ممن يقوموا بأعمال مؤقتة من الذين جرى تشغيلهم أو التعاقد معهم على وفق القواعد القانونية النافذة، وتعقيباً على النص أعلاه، نرى ان المشرع لم يكن موفقاً بصياغته للتعريف إذ كان الأولى أن يميز بين الفئات المذكورة أعلاه فالمحافظ ونوابه والقائمقام ومدير الناحية هم يشغلون وظائفهم بشكل مؤقت وهم اقرب لمفهوم المكلف بخدمة عامة من مفهوم الموظف؛ كونهم يشغلون مناصبهم لأجل زمني معلوم مسبقاً بالغالب لا يتجاوز الأربع سنوات تقويمية ما لم يتم التجديد لهم بعدها يعود كل منهم إلى الوظيفة الأصلية، أو تتم إحالتهم على التقاعد، أما الآخرين من مستشارين أو معاونين فالأولى تطبيق ضوابط التنسيب عليهم إن كانوا موظفين في دوائر أخرى، أو التعاقد معهم أن لم يكونوا كذلك ومن ينطبق عليه وصف الموظف المحلي الدائم أو المؤقت أعلاه هم من تقدم وصفهم فهم من يقوموا بالأعمال اليومية. وعرف مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي الموظف المحلي بأنه "كل شخص عهدت إليه وظيفة تدخل ضمن مهام الإقليم أو المحافظة غير المنتظمة في إقليم، ويتقاضى راتبه من موازنة الإقليم أو المحافظة"<sup>(6)</sup>، ويلاحظ على هذا التعريف أنه قد وسع من نطاق الموظف المحلي ليشمل الموظفين المحليين العاملين في الأقاليم إضافة إلى موظفي المحافظات ولا شك أن هذا التعريف قد جانب الصواب، فالموظف الإقليمي غير الموظف المحلي لارتباط الأول بمجلس وزراء الإقليم، وارتباط الثاني بالوحدة المحلية كالمحافظة أو القضاء، والاختلاف بينهما واسع، فالإقليم يتمتع بالاختصاص المانع في تقرير شؤون موظفيه، بينما لا تملك المحافظة أو القضاء هذه السلطة أضف لما تقدم في إقليم كردستان على سبيل المثال محافظات تضم موظفين محليين ما يسبب عند التطبيق خلطاً بين مراكزهم القانونية وتبعيتهم الإدارية. ومما تقدم نقترح تعريف الموظف المحلي بأنه (كل شخص طبيعي عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية ضمن ملاك المرفق المحلي)، كما نقترح تعريف الموظف المحلي المؤقت بأنه (كل شخص طبيعي عهدت إليه وظيفة مؤقتة لازمة لإنجاز مهام المرافق المحلية)، وفضلنا التعريف المتقدم؛ كونه يميز بين الوظائف المحلية ونظيرتها المركزية من جهة، ويميز بين الوظائف الدائمة والتي تمثل الملاك الفعلي والوظائف المؤقتة التي لا تتسم بالديمومة كالوظائف التي تشغل بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (603) في 1987، أو قرار مجلس الوزراء رقم (315) في 2019 وتوابعه، ولا نفضل إضافة العبارة التي يحرص المشرع العراقي دائماً على إيرادها في تعريفاته المتتالية للموظف المحلي المتمثلة بـ"يتقاضى الموظف راتبه من موازنتها" كونها من البيديهيات، ومما تجدر الإشارة إليه ان مفهوم الموظف المحلي توسع بموجب قانون المحافظات النافذ حيث أشارت المادة (23) منه الى "يعد المحافظ والقائمقام ومدير الناحية أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية وعلى ملاكها ويخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية من حيث الوظيفة وحقوقها بما لا يتعارض مع هذا القانون" وأضافت المادة (24) أنه "يعد المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية" وأضافت المادة (26) أنه "يصدر أمر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري..." وفيما يخص بقية رؤساء الوحدات الإدارية بينت المادة (39) أنه "أولاً: يعد القائمقام ومدير الناحية أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية يتم انتخابه، ... ثانياً: يصدر المحافظ أمراً بتعيين كل من القائمقام ومدير الناحية ويكونا خاضعين لتوجيهه وإشرافه. رابعاً: يكون القائمقام بدرجة مدير عام ومدير الناحية بدرجة معاون مدير عام" والنصوص المتقدمة تدل بما لا يدع مجالاً للشك أن هؤلاء موظفين محليين، إضافة الى نواب المحافظ إذ أشارت المادة (27) من القانون لمركزهم الوظيفي بالقول "يكون لكل محافظ نائبان بدرجة مدير عام ينتخبهما المجلس من داخله أو خارجه ويصدر أمر المحافظ بتعيينهما..". ثم بينت المادة (33) أنه "أولاً: للمحافظ عدد من معاونين للشؤون الإدارية والفنية لا يزيد عددهم على خمسة يقومون بالأعمال التي ينيطها المحافظ بهم، ويعملون تحت إشرافه... ثانياً: يعين معاون المحافظ بدرجة معاون مدير عام" كما يكون للمحافظ بموجب المادة (34) عدداً من المستشارين "أولاً: تُولف في كل محافظة هيئة استشارية، لا تزيد على سبعة خبراء، تضم موظفين يختارهم المحافظ..."، وبهذا نجد ان الموظف المحلي وفق القانون النافذ لا يقتصر كمفهوم على

الموظف المؤقت أو الدائم ممن يشغل الوظائف العادية، بل يشمل فئات متعددة بينها فيما تقدم ونتفق مع التوجه المتقدم كونه يشعر هؤلاء بالطمأنينة على حقوقهم الوظيفية فينطلقوا في ساحة العمل الوظيفي والخدمة العامة، كما أنهم يديروا مرافق عامة محلية خدمية بالدرجة الأساس، بيد ان المشرع العراقي لم يعالج وضعهم بعد انتهاء مدة الدورة الانتخابية إلا بحدود ضيقة بموجب المادة (28) مثلاً ولذا نرى أهمية إضافة نص يبين نقل المحافظ والقائمين الى الهيئة الاستشارية المكونة في المحافظة أو يكونوا معاونين للمحافظ الجديد وبذا يمكن الاستفادة من خبراتهم ان لم يفضلوا العودة الى وظائفهم السابقة، وبالنسبة لمدير الناحية فمن الممكن نقل ملاكه الوظيفي الى أي دائرة بحاجة لخدماته الوظيفية.

### الفرع الثاني/ تمييز الموظف المحلي عن غيره.

يوجد إلى جانب الموظف المحلي فئات أخرى كالموظف الاتحادي، وعضو مجلس المحافظة، لذا سنميزه عن كلا منهما وفق الآتي:

### أولاً- تمييز الموظف المحلي عن الموظف الاتحادي:

#### 1 – أوجه التشابه:

يمكن إجمال أوجه التشابه بين الموظف المحلي والموظف الاتحادي في النواحي الآتية:

أ- من حيث المركز القانوني: أكد الفقه والقضاء الإداري أن الموظف يشغل مركز تنظيمي، وعلاقة بالإدارة تحكمها القواعد القانونية المستقاة من قوانين الخدمة المدنية وقانون التقاعد وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبها<sup>(7)</sup>، ورغم أن قانون المحافظات لم يشر إلى المركز التنظيمي إلا إن ذلك يعد من البديهيات في نطاق القانون الإداري سواء أكان الموظف يعمل في المرافق الاتحادية أو المحلية.

ب- من حيث الخضوع للنظام الانضباطي: تسري القواعد العامة الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل على الموظفين الاتحاديين والمحليين على حد سواء والدليل في ذلك المادة الثانية من القانون المذكور التي قررت سريان أحكامه على جميع موظفي الدولة والقطاع العام، عدا موظفي الوزارات والجهات الأمنية.

ج- من حيث الضمانة القضائية لاستيفاء حقوق الخدمة المدنية والحماية ضد العقوبات الانضباطية: فقانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل كفل للموظف أياً كان محل عمله أمكانية الطعن أمام محكمة قضاء الموظفين<sup>(8)</sup>.

#### 2 – أوجه الاختلاف:

أ- من حيث التعريف: عرف المشرع العراقي الموظف العام بتعريفات متعددة، منها "كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلة في الملاك الخاص بالموظفين"<sup>(9)</sup>. أما قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم فقد عرف الموظف المحلي بأنه "كل شخص عهدت إليه وظيفة في الملاك الدائم أو المؤقت للمحافظة وتدخل ضمن مهامها ويتقاضى راتبه من موازنتها"<sup>(10)</sup>، يتضح إن المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية قد وضع تعريفاً عاماً للموظف ضمن الملاك الدائم لدوائر الدولة ولم يميز بين الموظف المحلي والاتحادي، بينما قانون المحافظات فقد حصر نطاق عمل الموظف المحلي في نطاق المحافظة، ويتقاضى مستحقات المالية من الموازنة المخصصة للمحافظة، لذا يمكن عد النص الخاص الوارد في قانون المحافظات نصاً واجب التطبيق؛ كونه لاحق وناسخ لمفهوم الموظف في النطاق المحلي ومن المنطق أن نقول أن النص الخاص يطبق دون النص العام.

ب- من حيث الجهة المختصة بالتعيين: في الوقت الذي نجد فيه أن الوزير المختص هو من يتولى تعيين الموظفين في دوائر الدولة الاتحادية في المحافظات بموجب قانون الخدمة المدنية وتعليمات عدد (119) لسنة 1979، كما الذي يتولى إصدار القرارات اللازمة بتعيين الموظفين المحليين هو المحافظ استناداً لأحكام المادة (31/سابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، باستثناء المحافظ نفسه الذي يصدر مرسوم جمهوري بتعيينه<sup>(11)</sup>، وقد انتقلت سلطة التعيين إلى مجلس الخدمة العامة الاتحادي المؤسس بموجب القانون رقم (4) لسنة 2009، لا سيما بعد صدور قانون الموازنة العامة الاتحادي رقم (23) لسنة 2021.

ج- من حيث الأساس القانوني لصدور قرار التعيين بالنسبة للموظف في الخدمة المدنية فمن من حيث الأصل هو قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل، بالمقابل نجد أن السند القانوني لتعيين الموظف المحلي هو قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ، ويتم تطبيق قانون الخدمة المدنية والقوانين الأخرى ذات الصلة بالوظيفة العامة في حال انتفاء النص<sup>(12)</sup>.

د- من حيث الجهة المختصة بفرض العقوبات الانضباطية: فالوزير المختص ورئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة هو من يتولى فرض العقوبات الانضباطية على الموظف المخالف لأحكام القانون، وفق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، بينما المحافظ هو الرئيس الأعلى الذي خوله قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحية الوزير المختص باتخاذ كافة الإجراءات القانونية والإدارية بحق الموظفين المحليين<sup>(13)</sup>، بيد ان السؤال الذي لم يجب عنه القانون هل يخضع المحافظ ونوابه ورؤساء الوحدات المحلية لقانون الانضباط ومن يتولى محاسبتهم؟، والجواب عندنا حتما يسري القانون المذكور على هؤلاء ويؤيد رأينا اجتهاد المحكمة الإدارية العليا في العراق<sup>(14)</sup>.

هـ - من حيث الشروط: فثمة شروط يجب توافرها للتعين في الوظيفة المحلية، قد تشترطها جهة التعيين كأن يكون من أبناء المحافظة، أو يجيد اللغة المحلية، وهذه الشروط غير موجود في الوظائف الاتحادية، أي أنه يشترط النطاق المكاني لعمل الموظف المحلي بعكس الوظائف الاتحادية، فعلى سبيل المثال اشترطت المادة (7) من قانون رقم (10) لسنة 2018 التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل في المحافظ أنه "أولاً: يشترط في المرشح لمنصب المحافظ بالإضافة الى شروط الترشيح المطلوب توفرها في عضو المجالس" رابعاً: ان يكون من أبناء المحافظة بموجب سجل الأحوال المدنية أو مقيماً فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات على ان لا تكون اقامته فيها لأغراض التغيير الديمغرافي"، والأمر ذاته بالنسبة لمعاوني المحافظ ممن يشترط فيهم شروط نواب المحافظ والخبرة التي لا تقل عن عشرة سنوات<sup>(15)</sup>.

### ثانياً تمييز الموظف المحلي عن عضو مجلس المحافظة.

يعرف عضو مجلس المحافظة بأنه "كل شخص طبيعي جرى انتخابه لتمثيل دائرته الانتخابية في مجلس المحافظة" وهو بالغالب يتم انتخابه ليتولى خدمة عامة لفترة محددة بأربع سنوات تمثل الدورة الانتخابية<sup>(16)</sup>. عد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ أن عضو مجلس المحافظة وعضو مجلس القضاء مكلفاً بخدمة عامة<sup>(17)</sup>. على أساس ما تقدم فالمكلف بخدمة عامة هو كل شخص يقوم بأعمال تنسم بالتخصص لتحقيق المصلحة العامة بشكل مؤقت سواء أكان بأجر أو بغيره<sup>(18)</sup>. ويتضح من مما تقدم أن الموظف المحلي كمفهوم قانوني يتميز عن عضو مجلس المحافظة بوصف الأخير مكلف بخدمة عامة رغم وجود قواسم مشتركة بينهما تتمثل في الآتي:

#### أ - أوجه الشبه:

1- كلاهما يعمل في نطاق المحافظة أو القضاء بمعنى وحدة الاختصاص المكاني لممارسة الأعمال المنوطة بهما، ولا يجوز لأي منهما تجاوزه في حال مخالفة ما تقدم سيكون العمل القانوني الصادر عنهما مخالفاً للقانون ومشوباً بعيب عدم الاختصاص المكاني<sup>(19)</sup>.

2- كلاهما يمثل الشخصية المعنوية المحلية أو يعمل باسمها ولحسابها.

3- في الأعم الأغلب يشترك الاثنان في أن مدة وظيفتهم أو تكليفهم مؤقتة قد تتحدد بمدة الدورة الانتخابية (4) سنوات تقويمية أو بمدة معلومة يحددها القانون فالمحافظ ونوابه كموظفين محليين مدة بقائهم في الوظيفة أربع سنوات أسوة بعضو المجلس، مع وجود بعض الاستثناءات الخاصة بالموظفين العاديين ممن يشغلون وظائف دائمة.

#### ب- أوجه الاختلاف:

1- اختلافهما من حيث الوصول إلى الوظيفة أو التكليف، أن أعضاء مجلس المحافظة أو القضاء منتخبون من قبل سكان المحافظة على وفق قانون انتخابات أعضاء مجالس المحافظات والأقضية رقم (36) لسنة 2008 الملغى والقانون الذي حل محله رقم (12) لسنة 2018 المعدل والنافذ، أما الموظف المحلي فالغالب أنه معين فقط من إحدى الجهات المحددة بالقانون مع الإشارة إلى أن المحافظ ونوابه منتخبون

أيضاً ولكن من مجلس المحافظة وليس من قبل الشعب ويصدر مرسوماً جمهورياً بتعيين المحافظ أو قرار من المحافظ بالنسبة لنوابه ومعاونيه ومستشاريه<sup>(20)</sup>.

2- خضوع الموظفين المحليين لقانون الخدمة المدنية وقانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل<sup>(21)</sup>، بينما يخضع أعضاء مجلس المحافظة لانضباط يحدده المجلس بالنظام الداخلي الذي يسنه في بداية الدورة الأولى ويخضع لسنة التعديل كلما وجد ذلك ضرورياً<sup>(22)</sup>.

3- هنالك طرق عادية تنتهي بها رابطة الوظيفة أو التكليف كالوفاة أو الاستقالة أو الإحالة على التقاعد، وطرقاً غير عادية كالإقالة لعضو مجلس المحافظة عند بلوغ غيابه بلا عذر حداً معيناً أو ارتكابه مخالفات شديدة حدد نطاقها المشرع<sup>(23)</sup>، وكذا الوظيفة العامة قد تنتهي بشكل مبتسر كما في حالتي العزل أو الاقصاء<sup>(24)</sup>.

4- تتباين شروط اكتساب العضوية وكذا التعيين بالوظائف فشرط العضوية في مجلس المحافظة في الغالب أشد من شروط تعيين الموظفين المحليين ممن يشغلون الوظائف العادية في المحافظة، أما المحافظ فيتم إحاطة منصبه بشروط أشد وأكثر صرامة من عضو مجلس المحافظة حيث تنص المادة (25) من قانون المحافظات انه يشترط في المحافظ بالإضافة الى شروط الترشيح المطلوب توفرها في عضو المجالس ان يكون 1- حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الأقل. 2- متمتعاً بالمؤهلات الأساسية لقيادة المرفق الإداري. 3- له خبرة في مجال عمله لا تقل عن (10) عشر سنوات وممارسة في إعداد وتنفيذ السياسات العامة وبناء القدرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية".

#### المبحث الأول/ أحكام تعيين الموظف المحلي.

إن النشاط الإداري في ظل النظام اللامركزي يتكون من أشخاص إدارية عامة تتولى إدارة المرافق العامة المحلية، والتي تعد أشخاص معنوية عامة تعمل باسم المرفق المحلي؛ بهدف تحقيق المصلحة العامة واشباع الحاجات العامة المحلية، ولا يمكن لهذه الأشخاص المعنوية أن تمارس بنفسها الوظيفة العامة إلا بواسطة أشخاص طبيعيين يعبرون عن إرادة الإدارة، وهم الموظفين المحليين، الذين يقتضي تعيينهم إصدار أمر من الجهة صاحبة الاختصاص في المحافظة أو الجهة الاتحادية المختصة، على وفق إجراءات يحددها القانون، بناءً على ما تقدم سنقسم هذا المبحث على مطلبين نتناول في المطلب الأول قرار تعيين بالوظيفة المحلية وطبيعتها القانونية، وفي المطلب الثاني الجهة المختصة بإصدار قرار التعيين والإجراءات المتعلقة فيه.

#### المطلب الأول/ قرار التعيين بالوظيفة المحلية وطبيعته القانونية.

يحدد المشرع فيما إذا قررت الإدارة اسناد وظيفة ما إلى شخص معين الأداة القانونية؛ ليتمكن الموظف من ممارسة مهامه الوظيفية، والتي بصورها تحدد مركزه القانوني في الوظيفة المحلية، ولبيان ذلك بشكل أكثر تفصيلاً، سنقسم هذا المطلب على فرعين، الفرع الأول نخصه لبيان التعريف بقرار التعيين في الوظيفة المحلية، والفرع الثاني الطبيعة القانونية لقرار التعيين في الوظيفة المحلية.

#### الفرع الأول/ التعريف بقرار التعيين في الوظيفة المحلية.

إن الأداة القانونية التي يستعملها الرئيس الإداري لإسناد إحدى الوظائف المحلية إلى شخص ما في نطاق المحافظة تتمثل بقرار إداري يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة بقصد أحداث آثاراً قانونية محددية بموجب القانون والأنظمة والتعليمات<sup>(25)</sup>. ويُعرف التعيين بأنه "الوسيلة القانونية التي تمكن المرشح للدخول ضمن نطاق العمل الوظيفي العام، بعد أن لم تكن ثابتة له من قبل تلك الصفة، وبهذا القرار سيشغل وضعاً يكسبه جملة من الحقوق، ويتحمل قسطاً من الالتزامات لم تكن سارية بشأنه خلال الفترة الزمنية السابقة على صدور قرار التعيين"<sup>(26)</sup>، والتعريف المتقدم أشار لحقيقية قانونية تتمثل بأن قرار التعيين هو البوابة التي تفتح للموظف العام أفاق العمل الحكومي، بيد إننا نفضل استعمال مصطلح عمل أو تصرف قانوني بدل عبارة -وسيلة قانونية- يسند للمرشح وظيفة عامة تضم بين جنباتها حقوقاً والتزامات ومسؤوليات محددة، بعبارة أخرى قرار التعيين سيخلف آثاراً قانونية تتمثل بنشوء المركز القانوني للشخص الذي تحول إلى موظف له حقوق وعليه التزامات. ويرى أحد الفقهاء أن قرار التعيين هو "استصدار النص اللازم (مرسوم، قرار، أمر إداري) من المرجع المختص بتسمية المرشح في الوظيفة التي نجح في

امتحانها واستوفى شروطها فيباشر فيها على وفق القواعد المحددة بالقانون والأنظمة والتعليمات<sup>(27)</sup>. والتعريف المتقدم يلامس الحقيقية القانونية، ونضيف له أنه يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة للتعبير عن رغبتها بضم الموظف الى ملاك المرفق العام ليسهم في سير العمل اليومي المتمثل بإشباع الحاجات العامة. ويذهب باحث إلى تعريف التعيين بأنه "قرار إداري صادر من الجهة صاحبة الاختصاص وفقاً للقانون بتعيين أحد الأشخاص على ملاكها"<sup>(28)</sup>، ولا تتفق مع التعريف أعلاه، إذ إن قرار التعيين تصرف قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة من شأنه أحداث أثر قانوني في المراكز القانونية فيتم التغيير ليس فقط على مستوى الملاك الوظيفي بل على مستوى المرفق وتقسيم العمل والتكليف بالواجبات الوظيفية وزيادة نفقات المرفق بدفع الأجور من موازنة الوحدة المحلية، أضف إلى ذلك أحداث آثاراً شخصية للموظف بانقلاب مركزه القانوني من مرشح للوظيفة إلى شاغل لها على وفق القواعد القانونية النافذة.

وقد نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل<sup>(29)</sup> بشكل صريح على الأداة القانونية لتعيين الموظفين المحليين، إذ ورد فيه أن من اختصاص المحافظ (إصدار أمر تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون، من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون اللذين يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة وفقاً لخطة الملاك التي وافق عليها المجلس)<sup>(30)</sup>، وفي الوقت الراهن انتقل الاختصاص إلى مجلس الخدمة العامة الاتحادي كما سنرى ذلك لاحقاً، ويتضح من النص أعلاه إن أداة تعيين الموظف المحلي تتمثل بالأمر الإداري الذي يشترط أن تتوفر فيه جميع أركان القرار الإداري السليم من إرادة معبرة عنها بشكل سليم ومحل وسبب. لذا فإن صدور قرار التعيين ممن يملك الحق في إصداره قانوناً، يحدد بدء الرابطة الوظيفية بين الإدارة والموظف، كما يلاحظ أن صدور قرار التعيين أمر ضرورياً لوصف الشخص بأنه موظف بالمعنى القانوني، إذ إن أداء واجباته الوظيفية والحصول على حقوق الخدمة المدنية كلها مستلزمات ضرورية لاكتمال الآثار بنشوء المركز القانوني أو تكامله<sup>(31)</sup>. ولما تقدم يمكننا أن نقول إن التعيين مصطلح يشير لتنظيم قانوني لعمل إداري مركب يبدأ بإعلان الإدارة عن رغبتها باختيار موظف، وينتهي بانتقاء أفضل المتقدمين للوظيفة العامة بعبارة أخرى هو عمل إداري تمارسه السلطة الإدارية المختصة قانوناً؛ بغية انتقاء أفضل المتقدمين للوظيفة المحلية، كما نؤكد أن الوظيفية العامة مفهوم لمركز قانوني يختص المشرع بخلقها وإنشاءه، ويحول الإدارة امكانية انتقاء الموظف الأفضل لإشغال الوظيفة، والأخيرة بحقيقتها ما هي إلا مجموعة كبيرة من الحقوق والواجبات، والتي تتباين بحسب مستوى الوظيفة وأهميتها، فالتعيين برأينا عمل قانوني الغاية منه اصطفاء أفضل العناصر البشرية للعمل في المرفق، أما قرار التعيين فهو إفصاح أو تعبير الإدارة عن إرادتها المنفردة الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القانون والأنظمة والتعليمات النافذة بقصد اسناد الوظيفة المحلية بما تتضمنه من واجبات وحقوق لأحد الأشخاص الطبيعيين، وينتج عما تقدم حقوق والتزامات متبادلة بين الطرفين في العلاقة القانونية التنظيمية بين كل من الموظف المحلي والمرفق المحلي.

### الفرع الثاني/ الطبيعة القانونية لقرار تعيين الموظف المحلي.

إن صدور قرار التعيين من الجهة الإدارية المختصة يترتب عليه اكتمال الرابطة الوظيفية للشخص الذي سيشتغل الوظيفة العامة، ووضع في مركز قانوني معين<sup>(32)</sup>، وإن وصف قرار التعيين بأنه عمل إداري صادر بالإرادة المنفردة للإدارة، فإنه يضع الموظف المحلي في مركز قانوني تنظيمي تحده مجموعة القواعد القانونية والتي لا يمكن للموظف مناقشتها أو الاعتراض عليها أو الاتفاق على ما يخالفها<sup>(33)</sup>.

لذا فالطبيعة القانونية لقرار تعيين الموظف المحلي من الناحية القانونية أنه قرار إداري فردي ينتج عنه أثر يتمثل بإنشاء علاقة قانونية بينه وبين الإدارة المحلية تتجلى الحالة بالمركز القانوني الوظيفي إذ سيمنحه ذلك من التمتع بكافة امتيازات الوظيفة العامة عدا الراتب الذي لا يستحقه إلا بعد المباشرة في الوظيفة، ومن التطبيقات القضائية بهذا الخصوص حكم المحكمة الإدارية العليا العراقية إذ ورد فيه "وأن الموظف في مركز قانوني تنظيمي يخضع لقوانين الوظيفة العامة والأوامر المتعلقة بتنظيم شؤونها تحقيقاً للمصلحة العامة...."<sup>(34)</sup>، ويلاحظ من الحكم المتقدم ان الموظف يخضع لعلاقة قانونية تنظيمية تحكمها القوانين النافذة ولا يمكن أن يخالف تلك القواعد الحاكمة للوظيفة العامة. كما تجدر الإشارة إلى ان العلاقة

قانونية وتنظيمية تربط الموظف بالنظام القانوني للمرفق العام إذ سيخضع لمجموعة القواعد القانونية التشريعية والفرعية التي تنظم وضعه القانوني أو التي تتعلق بالمرفق العام فتحدد مركزه القانوني في ضوء ما تقدم ويترتب على ما تقدم: (35).

**أولاً:** يتم إلحاق الموظف بالوظيفة العامة بمقتضى قرار إداري يسمى بـ(قرار التعيين) يصدر عن الإدارة بمقتضى سلطتها المنفردة وهو قرار إداري شرطي إذ يترتب عليه تطبيق نظام قانوني على شخص الموظف، ولا تتكامل آثاره إلا بقبول الموظف للوظيفة ومباشرته بها.

**ثانياً:** خضوع الموظف لقواعد قانونية معده سلفاً، فلا دخل للموظف في القواعد القانونية المنظمة للوظيفة العامة، والتي تسري على جميع الموظفين من الفئة ذاتها وتتفرد الإدارة وحدها بتعديلها أو إلغائها أو استبدالها وبواسطتها يتحدد مركزه القانوني من حيث الواجبات والحقوق.

**ثالثاً:** للإدارة تعديل قواعد النظام الوظيفي متى شاءت وكيفما شاءت دون انتظار رأي الموظف وموافقته أو رفضه وأن أدى هذا التعديل إلى المساس المباشرة بمركزه القانوني (36).

**رابعاً:** ليس للموظف التمسك بالحقوق التي يتمتع بها في ظل نظام أو تعليمات قامت الإدارة بتعديلها فلا يكون له والحالة هذه التمسك بحقوق مكتسبة أو المطالبة بالتعويض عما أصابه من زيادة في عباءة الوظيفة أو إنقاص راتبه أو ما شاكل ذلك كزيادة عدد ساعات العمل اليومي أو تعديل جدول الرواتب بالنقصان بما ان ما تقدم فرض بمقتضى قواعد عامة فأنها تسري على الجميع من الفئة ذاتها.

ويخلص مما تقدم أن قرار التعيين يوصف بأنه قرار شرطي ويعرف العمل الشرطي بأنه العمل القانوني الصادر عن السلطة الإدارية والذي يكون من شأنه ادخال شخص ما في مركز قانوني تنظيمي محدد مسبقاً ويعد قرار التعيين أجلي صور الاعمال الشترية (37). ويرى جانب من الفقه ونحن نؤيده ان قرار التعيين معلق على شرط واقف يتمثل بقبول الموظف للعمل والمباشرة به والانتظام في الدوام الرسمي ضمن ملاك المرفق العام وان انقطاعه عن الدوام أو رفضه المباشرة يؤدي إلى إلغاء قرار التعيين بعد مدة حددها المشرع (38)، ولا يستثنى من ذلك إلا قرار التعيين بأوامر التكليف إذ يكون المكلف ملزم بقبول الوظيفة واستلام العمل وبخلافه سيتعرض للجزاء الانضباطي ويتم التكليف بالعادة في الوظائف التي يقل المرشحون لشغلها رغم اهميتها (39).

#### المطلب الثاني/ السلطة المختصة بإصدار قرار التعيين والإجراءات المتبعة فيه.

لكي يتمكن الموظف المحلي من أداء مهامه الوظيفية في نطاق المحافظة يقتضي أن يكون قرار التعيين صادراً من الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل بإصداره، وفق سلسلة من الإجراءات تحددها القوانين والأنظمة والتعليمات ذات الصلة بالوظيفة العامة، ولبيان ذلك بشكل أكثر تفصيلاً سنقسم هذا المطلب على فرعين، نبين في الفرع الأول السلطة المختصة بإصدار قرار التعيين وفي الفرع الثاني إجراءات التعيين.

#### الفرع الأول/ السلطة المختصة بإصدار قرار التعيين.

إن السلطة المختصة بإصدار قرار التعيين تعني (الهيئة أو الجهة التي تملك الحق بإصدار قرار اختيار الموظف العام)، وتختلف هذه الجهة من دولة إلى أخرى، كما تختلف بحسب الفئات المعينة (40)، وقرار التعيين لكي يكون صحيحاً يجب أن يذكر السند القانوني الذي منح الجهة المختصة إصدار قرار التعيين، ولا يكون نافذاً إلا من تاريخ صدوره، وكما يتضمن قرار التعيين أسم الشخص المعين، والوظيفة المسندة إليه، والدرجة الوظيفية التي سيشغلها (41). فالتعيين هو سلطة تقديرية منحها المشرع للإدارة، تقدرها حسب توافر الدرجة الوظيفية الشاغرة في الملاك الوظيفي، وهذا ما أشار له المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية (42)، فإن تعيين الموظف يقتضي أن يكون في الدرجة التي تتناسب مع شهادته، فذلك يُعد أمراً طبيعياً، إذ إن الموظف يتدرج في السلم الوظيفي من أدنى درجة إلى أعلى درجة فيه (43).

ولتباين السلطة المختصة بتعيين الموظفين المحليين سنبينها في القوانين العراقية وكالاتي:

#### أولاً: السلطة المختصة بالتعيين على وفق قانون إدارة الألووية رقم (16) لسنة 1945 الملغى:

أعطى المشرع العراقي للمتصرف (44)، صلاحية تعيين موظفي الإدارة المحلية إذ نص على "للمتصرف تعيين وترقية وتحويل موظفي الإدارة المحلية في اللواء كافة ... " (45).

**ثانياً: السلطة المختصة بالتعيين على وفق قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1956 الملغى:**

نتيجة للتطورات التي حصلت في مجال الوظيفة العامة في العراق أصبح تعيين الموظفين المحليين من قبل مجلس الخدمة العامة، إذ نص قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1956 "يؤلف مجلس الخدمة العامة من رئيس وأربعة أعضاء تعهد إليهم مهمة التعيين أو إعادة التعيين في الخدمة المدنية..."<sup>(46)</sup>.

**ثالثاً: السلطة المختصة بالتعيين على وفق قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969 الملغى:**

أورد المشرع في قانون المحافظات (الملغى) أحكام قانونية بشأن تعيين الموظفين المحليين، إذ أعطى مجلس الخدمة العامة صلاحية مباشرة تعيين الموظف المحلي في المحافظة، ولكن هذا الحق ليس مطلقاً وإنما مقيد بقيد هو طلب المحافظ من المجلس بالتعيين، وورد في النص "للمحافظ أن يطلب إلى مجلس الخدمة العامة مباشرة تعيين وترقية الموظف المحلي في المحافظة..."<sup>(47)</sup>، كما أعطى المشرع للمحافظ صلاحية تعيين بعض الموظفين دون الحاجة للرجوع إلى مجلس الخدمة العامة، إذ نص على أن "للمحافظ دون الرجوع إلى مجلس الخدمة العامة تعيين الموظف المحلي في الدرجتين السابعة والثامنة من درجات قانون الخدمة المدنية وفقاً لأحكام القانون على أن يراعى عند التعيين أن يكونوا من سكان الوحدة الإدارية التي يراد تعيينه فيها"<sup>(48)</sup> يتبين لنا أن أمر التعيين يصدر من المحافظ إذا كان الموظف في الدرجة السابعة والثامنة، وما سواهم فيكون تعيينهم من اختصاص مجلس الخدمة العامة بطلب من المحافظ كما لو اشترط المشرع أن يكون الشخص المراد تعيينه ممن يجيد اللغة المحلية؛ ليتمكن من تقديم الخدمات لمواطني المحافظة.

**رابعاً: السلطة المختصة بالتعيين على وفق أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (71) لسنة**

**2004 الملغى:** أشار القسم الثالث من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (71) لسنة 2004 في البند الرابع منه إلى أن (يُعين المحافظون موظفي المحافظة...)، كما أشار إلى أن "تعيين الموظفين الحكوميين المحليين يكون من اختصاص رؤساء الوحدات الإدارية"<sup>(49)</sup>، ويتضح من النصين أعلاه إن المشرع قد ميز في السلطة المختصة بتعيين الموظفين المحليين داخل المحافظة فقد أعطى للمحافظ صلاحية تعيين الموظفين التابعين للمحافظة، أما الموظفين المحليين في القضاء والناحية فيتم تعيينهم من قبل رئيس الوحدة الإدارية التي يتبعون لها<sup>(50)</sup>. تجدر الإشارة إلى الفتوى الصادرة من مجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حالياً) بخصوص التعارض الحاصل في نصوص الأمر (71) لسنة 2004 فيما يتعلق بتعيين الموظفين المحليين والموظفين الاتحاديين في المحافظة والدوائر التابعة لها، إذ ورد فيها "وحيث وجد من خلال تطبيق الأمر (71) لسنة 2004 غموضاً في نصوصه وتناقضاً واضحاً ومنها ان المحافظ يعين موظفي المحافظة، والمجالس تصادق على تعيين الموظفين المحليين للوزارة ويعين رئيس الوحدة الإدارية الموظفين الحكوميين المحليين في حين ان الفقرة (2) من القسم (8) من الأمر المذكور نصت على انه (باستثناء ما تم تحديده في هذا الأمر فإن تعيين وعزل موظفي الحكومة المحلية يتم بموجب القانون العراقي المطبق) وقد وردت عناوين مختلفة للموظف في المحافظة .... ان تعاون الوزارات الاتحادية مع مجالس المحافظات في أمور التعيين ينبغي أن يقوم على أساس أن صلاحية مجلس المحافظة في التعيين والعزل تقتصر على الموظف المحلي الذي يتقاضى راتبه من ميزانية الإدارة المحلية أو البلدية، وإن تعيين وعزل موظفي الوزارة الاتحادية في المحافظة يتم بقرار من الوزير المختص بعد التنسيق مع مجلس المحافظة المعنية"<sup>(51)</sup>.

**خامساً: السلطة المختصة بالتعيين على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة****2008 المعدل:**

إن الجهة المختصة بتعيين الموظف المحلي وفقاً للقواعد النافذة تتعدد إذ يشغل المحافظ مركز متميز بالنسبة لما تقدم إلا أنه ليس الجهة الوحيدة التي تتولى إشغال الوظائف المحلية<sup>(52)</sup>، وقد بين قانون المحافظات النافذ أن تعيين الموظفين المحليين يكون على وفق الآتي:

1: تعيين أصحاب المناصب العليا في الوحدات المحلية:

أ- تعيين المحافظ: إذ يتولى مجلس المحافظة ورئيس الجمهورية ذلك حيث ينتخب مجلس المحافظة المحافظ الجديد بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة،

فان لم يحصل أياً من المرشحين على الأغلبية المطلقة يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات، ثم لا يمكن للمحافظ ان يباشر مهامه إلا بصدر المرسوم الجمهوري من رئيس الجمهورية بتعيينه<sup>(53)</sup>.

ب- تعيين نواب المحافظ: إذ بين قانون المحافظات ان يكون لكل محافظ نائبين بدرجة مدير عام ينتخبهما مجلس المحافظة من بين أعضاء المجلس أو من خارج الأعضاء بشرط توافر شروط معينة ليقوم بعد ذلك المحافظ بإصدار قرار بتعيينهما خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ الانتخاب<sup>(54)</sup>.

ج- تعيين القائم مقام ومدير الناحية: إذ أشار قانون المحافظات النافذ إلى ان من اختصاصات مجلس القضاء "انتخاب القائم مقام ومدير الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين الحاصلين على أعلى الأصوات وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني"<sup>(55)</sup>، ثم يصدر المحافظ أمراً إدارياً بتعيين كل من القائم مقام ومدير الناحية ويكونا خاضعين لتوجيهه وإشرافه<sup>(56)</sup>. وتجدر الإشارة إلى أن المشرع العراقي بين احتمالية ان يكون من تقدم ذكرهم موظفين في دوائر الدولة لذا حدد طريقاً لإكمال إجراءات تعيينهم بالنص على "تنقل خدمات معاوني المحافظ وخبرائه من الهيئة الاستشارية ورؤساء الوحدات الإدارية إذا كانوا من الموظفين إلى ملاك الوحدات الإدارية التي انتخبوا أو عينوا لإشغال منصباً فيها طيلة مدة إشغالهم للمنصب أو الوظيفة"<sup>(57)</sup>. مع ملاحظة ان المشرع العراقي أصدر القانون رقم (27) لسنة 2019 قانون التعديل الأول لقانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية رقم (12) لسنة 2018 والذي نص في مادته الأولى على "إنهاء عمل مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ومجالس الأقضية والنواحي التابعة لها" المادة الثانية بينت أنه "يستمر المحافظ ونائبه ورؤساء الوحدات الإدارية بممارسة المهام والصلاحيات المنصوص عليها في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل استثناءً من المادة (30) من القانون المذكور" وبعد صدور القانون المتقدم أضحى السؤال الأهم من يُعين المحافظ أو نائبه أو القائم مقام ومدير الناحية في أحوال وفاة أحدهم، أو تقديمه للاستقالة، أو اقالة المحافظ مثلاً بواسطة مجلس النواب بموجب المادة (20) من قانون المحافظات؟ إذ لم يبين القانون أياً من الاحتمالات المتقدمة فتصدى مجلس الدولة العراقي للإجابة على ما تقدم برأي استشاري ورد فيه "في ظل إنهاء عمل مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ومجالس الأقضية والنواحي التابعة لها: 1- يختص مجلس الوزراء بتكليف البديل في حالة استقالة المحافظ أو نائب المحافظ أو القائم مقام، 2- يختص المحافظ بتكليف البديل في حالة تقديم مدير الناحية استقالته"<sup>(58)</sup>، ولا نتفق مع ما تقدم من منهج تشريعي اختاره المشرع العراقي بتعطيل النصوص الدستورية المنظمة لعمل مجالس المحافظات والأقضية، ونرى ضرورة تنظيم انتخابات محلية امتثالاً للمادة (122) من دستور 2005 وبقاء الحال على ما عليه اليوم يعني استمرار المحافظ غير المنتخب إلى مدة طويلة جداً لا تتفق مع الإرادة العامة التي حرص الدستور على صيانتها وجعل منها مصدراً للسلطة وسبباً لشرعيتها وفق المادة الخامسة من الدستور، أضف لما تقدم الرأي الاستشاري لمجلس الدولة أشار إلى التكليف أي الـ "حالة الوكالة"، وبالتالي لا يمكن للمجلس تعيين أي منهم أصالة ولما كانت الحكومة الحالية حكومة تصريف أعمال فنحن في حالة قانونية يشوبها الغموض وعدم الوضوح.

د- تعيين معاوني المحافظ ومستشاروه: إذ بين قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم انه يختص المحافظ بتعيين هؤلاء وأضاف إمكانية نقل خدمات من كان منهم موظفاً في دوائر الدولة "تنقل خدمات معاوني المحافظ وخبرائه من الهيئة الاستشارية ورؤساء الوحدات الإدارية إذا كانوا من الموظفين إلى ملاك الوحدات الإدارية التي انتخبوا أو عينوا لإشغال منصباً فيها طيلة مدة إشغالهم للمنصب أو الوظيفة"<sup>(59)</sup>.

هـ- تعيين بقية الموظفين على الملاك الدائم فقد بين قانون المحافظات أن ذلك من اختصاصات المحافظ إذ ورد النص على أنه "1- إصدار أمر تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون، من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون اللذين يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة وفقاً لخطة الملاك التي وافق عليها المجلس"<sup>(60)</sup>. إن النص المتقدم أعطى المحافظ صلاحية

تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة من السلم الوظيفي الذي نص عليه القانون، بناءً على ترشيح الدوائر المختصة، وقد أكدت ذلك الفتوى الصادرة من مجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حالياً) "أن صلاحية المحافظ في التعيين للموظفين المحليين حددها القانون بالدرجة الخامسة فما دون، وإذا ما أريد توسيع الصلاحية فإنه يتطلب تدخلاً تشريعياً"<sup>(61)</sup>، ونرى إن تحديد اختصاص المحافظ<sup>(62)</sup> بالتعيين في الدرجة الخامسة فما دون، مبرر لأنه لا يمكن أن يعين شخص مباشرة في الدرجة الرابعة، وإنما صلاحية التعيين تكون في الدرجة الخامسة نزولاً، إذ إن قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل حدد الشهادة كأساس للتعيين وتحديد الراتب وأساس الشهادة هي شهادة الدكتوراه والتي يعين حاملها في المرتبة الثالثة من الدرجة الخامسة وبراتب أسمي مقداره (429) الف دينار<sup>(63)</sup>. مما تقدم يتضح لنا إن الجهة صاحبة الاختصاص بإصدار أمر تعيين الموظف المحلي على وفق قانون المحافظات هو المحافظ، بيد أن الأمر قد تغير بعد صدور قانون مجلس الخدمة الاتحادية رقم (4) لسنة 2009 يجري التساؤل عن سلطة المجلس بالتعيين وهل تتعارض مع المادة (31/سابعاً) لا سيما أن علمنا أن المادة (9) من قانون مجلس الخدمة تنص على أن "يتولى المجلس المهام الآتية: ... ثانياً- التعيين وإعادة التعيين والترقية في الخدمة العامة ويكون ذلك من اختصاص المجلس حصراً وعلى أساس معايير المهنية والكفاءة"، وإضافة البند خامساً أن من مهام المجلس "اعداد الهيكل الوظيفي للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وكل مؤسسة فيها وظيفة عامة بالتنسيق مع الجهات المعنية" وكما أشار البند سادساً إلى أن "وصف الوظائف العامة وشروط إشغالها بالتنسيق مع الأجهزة المختصة في وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي والجهات الأخرى ذوات العلاقة". ومما تقدم نجد أن النص أعلاه عام وشامل لجميع الوظائف وليس المحلية بعبارة عن عموم النص المتقدم؛ والسبب أن تفعيل دور المجلس بمقتضى قانون الموازنة الأخير للعام المالي 2021 بموجب القانون رقم (23) إذ نستطيع الجزم أن المادة (31/سابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم أصبحت معدلة بالنص اللاحق الوارد في قانون مجلس الخدمة الاتحادي، أضف لما تقدم صدور النظام الداخلي لمهام تشكيلات مجلس الخدمة الاتحادي وتقسيماتها رقم (1) لسنة 2021 في المادة (6) التي أشارت إلى أنه "أولاً: تتولى دائرة التنسيق والمتابعة مع الوزارات والجهات الحكومية المهام الآتية:....

ك- اعلان قوائم بأسماء المرشحين للوظائف بعد مصادقة المجلس.

ل- اعلان قبول المتقدمين واعلام المؤسسات ذات العلاقة بتعيين المرشحين للتوظيف بعد مصادقة المجلس  
...<sup>(64)</sup>

ومما تقدم يؤشر لدينا أن قانون المحافظات الملغى رقم (159) لسنة 1969 ميز بين فئات الموظفين ومنح المحافظ سلطة تعيين بعض الموظفين دون الحاجة للرجوع لمجلس الخدمة العامة، ومن باب الجمع بين الحكيم نقتراح تعديل قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (4) لسنة 2009 بإضافة بنود للمادة (9) مقتضاها (يمنح المحافظ سلطة تعيين الموظفين المحليين بعد اعلام مجلس الخدمة الاتحادي بالمعايير المعتمدة للتنافس بين المتقدمين للمصادقة عليها)(يختص المجلس بالتعيين وإعادة التعيين في الوحدات الإدارية -المحافظة، القضاء، الناحية- والمجالس -مجلس المحافظة، مجلس القضاء- بناءً على مقتضيات المصلحة العامة والحاجة الحقيقية بتحديد ملاك كل منها بالتعاون بين تلك الجهات والمجلس ووزارة التخطيط ووزارة المالية ويحدث سنوياً)، ونقتراح اشراك تلك الجهات مع مجلس الخدمة بوضع شروط المرشح للوظيفة المحلية فيما لم يرد بشأنه نص خاص في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لمراعاة الطبيعة الديمغرافية للسكان فعلى سبيل المثال قد نحتاج الى اشتراط ان يكون المرشح للوظيفة المحلية سكنة المحافظة أو القضاء أو الناحية لمدة لا تقل عن (5) سنوات ولا يزال يقطن بالجهة ذاتها، وأن يكون ممن يجيد اللغة المحلية في المحافظة أو القضاء أو الناحية المرشح للعمل فيها.

**الفرع الثاني/ إجراءات تعيين الموظف المحلي.**

إن الإدارة ملزمة بإتباع الإجراءات القانونية التي يتم من خلالها وصول الشخص إلى الوظيفة<sup>(65)</sup>، والإجراءات التي تتبع لتعيين الموظفين المحليين هي ذات الإجراءات المتبعة في تعيين الموظفين الاتحاديين<sup>(66)</sup>، والمتمثلة بتعليمات تشكيل لجان للتعيين في ديوان كل وزارة رقم (119) لسنة 1979،

وكذلك تعليمات التعيين على الدرجات الوظيفية الناتجة عن حركة الملاك رقم (4) لسنة 2018<sup>(67)</sup>، والتي بينت تشكيل لجنة أو أكثر من قبل الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، وتتكون من رئيس لا تقل وظيفته عن معاون مدير عام وعضوين لا تقل وظيفته كل منهما عن مدير أو ما يعادلها<sup>(68)</sup>، وبما أن المحافظ يعد وزيراً فيما يتعلق باتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية بحق الموظفين المحليين وفق ما أشار إليه قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل<sup>(69)</sup>، فهو يأمر بتشكيل اللجنة أعلاه، كما وأن تفعيل قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي الذي رسم الأطر العامة لإجراءات التعيين، يدعونا لدراسة إجراءات المجلس بهذا الخصوص، أضف لذلك ان فئات معينة يختص بتعيينهم المحافظ بعد المرور بإجراءات خاصة وللاستزادة سنقسم هذا الفرع على وفق الآتي:

### أولاً: إجراءات تعيين الموظفين العاديين قبل تفعيل دور مجلس الخدمة العامة الاتحادي:

بينت تعليمات تشكيل لجان التعيين، وكذلك تعليمات التعيين على الدرجات الوظيفية الخطوات اللازمة لإشغال الوظيفة والتي تتمثل بالآتي:

**1 – الإعلان عن الوظائف الشاغرة:** بغية إتاحة الفرصة لجميع المواطنين لإشغال الوظائف المحلية في المحافظة، إذ إن الإعلان يتم عن طريق المواقع الإلكترونية، ولوحة الإعلانات والصحف المحلية واسعة الانتشار، ويجب أن يكون الإعلان واضحاً ومفصلاً ببيان العناوين الوظيفية المراد التعيين فيها والراتب المحدد لكل منها، وأسم الدائرة المتوفرة فيها الوظائف، والمؤهلات المطلوبة وتختلف الإعلان عن الدرجات الوظيفية يجعل من قرار التعيين باطلاً وسندنا في ذلك ان الإعلان شرطاً ضرورياً لشغل الوظائف العامة، ويعد تصرف الإدارة بإصدار قرار بالتعيين مخالفاً للتعليمات ويكون قابلاً للطعن أمام القضاء الإداري المختص<sup>(70)</sup>، ومن التطبيقات القضائية بهذا الشأن القرار الصادر من الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حالياً) والذي ورد في حيثياته أنه "...ان المدعية سبق ان صدر الأمر الإداري بتعيينها بوظيفة حرفي على الملاك الدائم في بلدية كربلاء لتوفر شروط التعيين المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 فيها وباشرت وظيفتها بتاريخ 2005/5/8 ولعدم الإعلان عن تلك الوظيفة فقد أصدرت مديرية بلدية كربلاء المقدسة الأمر الإداري ..... وبناء على ما جاء بكتاب وزارة البلديات والأشغال العامة السري المرقم .... بإلغاء امر تعيين المميز عليها لعدم استكمال شرط الإعلان في الوظيفة الشاغرة التي احتلتها المميز عليها ورغم أن الإعلان عن الوظائف الشاغرة شرط أساسي في ملء الوظائف الشاغرة لان ذلك من اهم مبادئ اختيار الموظفين وفسح المجال لتكافؤ الفرص بين المواطنين لشغل الوظيفة العامة الا أن مجلس الانضباط العام لم يلتفت إلى ذلك وقرر الغاء الأمر الإداري الصادر بإلغاء امر تعيينها بحجة ان المميز عليها لا تتحمل خطأ الدائرة بعدم الاعلان عن الوظيفة الشاغرة دون الرجوع إلى التعليمات عدد (119) لسنة 1979 والضوابط الواردة بالمحلق رقم (1) المرفق بها والتي تضمنت أسس وضوابط إشغال الوظائف عند التعيين والصادرة تنفيذاً لحكم المادة السادسة والستين من قانون الخدمة المدنية والتي قضى البند (أولاً) منها على لزوم الاعلان عن الوظائف الشاغرة في صحيفة يومية في لوحة إعلانات كل وزارة والدائرة المختصة وحيث ان الأمر الإداري بتعيين المميز عليها الصادر من بلدية كربلاء يخالف التعليمات الصادرة في هذا الشأن لذلك فان سحب امر التعيين من وزارة البلديات بموجب كتابها المشار اليه أعلاه كان صحيحاً وحيث ان الحكم المميز لم يلتزم بوجهة النظر القانونية هذه مما أخل بصحته لذلك قرر نقضه وإعادة الدعوى إلى المجلس للفصل فيها وفقاً للمنوال المتقدم ...."<sup>(71)</sup>

**2 – تقديم طلب التعيين:** أشارت تعليمات التعيين على الدرجات الوظيفية الناتجة عن حركة الملاك أن يقدم طالب التعيين طلباً لإشغال الوظائف الشاغرة وفق نموذج معد سلفاً يتمثل باستمارة طلب الدخول لخدمة المرفق العام خلال مدة (20) يوماً من تاريخ نشر الإعلان في الموقع الإلكتروني والصحيفة اليومية<sup>(72)</sup>، بينما جاء البند الثاني من تعليمات تشكيل لجان التعيين في ديوان كل وزارة رقم (119) لسنة 1979 بنفس المضمون، ولكن مدة الإعلان حددت ب(15) يوم من تاريخ نشر الاعلان في الصحيفة اليومية، ولم ترد الإشارة إلى الإعلان خلال المواقع الإلكترونية، وما يسير عليه الواقع العملي في تعيين الموظفين المحليين بإعلان عن الوظائف الشاغرة على الموقع الرسمي للمحافظة وكذلك الإعلان في لوحة الإعلانات.

3- إجراء الاختبارات: التحريرية أو العملية في حال كان من ضمن المؤهلات المطلوبة إجادة مهنة معينة كالترجمة فيتم الترشيح للتعين من بين الناجحين في الاختبار، ويتم الإعلان عن النتائج في الموقع الإلكتروني ولوحة الإعلانات، كما منحت التعليمات الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة سلطة ان يجري اختباراً تحريرياً أو عملياً ويتم الترشيح بين المتقدمين بحسب معدل النجاح<sup>(73)</sup>، وقد أعطت تعليمات تشكيل لجان للتعين في ديوان كل وزارة للجنة بإجراء الاختبار للمتقدمين عن طريق المقابلة أو الامتحان في حال كان عدد المتقدمين أكثر من الوظائف الشاغرة<sup>(74)</sup>، يتضح إن التعليمات أعلاه أعطت للإدارة سلطة تقديرية في اختيار المتقدمين عن طريق الاختبار أو المقابلة، إذ إن بعض الوظائف قد تحتاج إلى إجراء مقابلة مع المتقدمين، ويتم على أساس المقابلة اختيارهم، إلا إن ما تقدم وسع من سلطة الإدارة التقديرية في اختيار المرشحين لشغل الوظائف الأمر الذي قد لا يحقق المساواة بين جميع الافراد المتقدمين، لذا نقترح تعديل النص وتحديد سلطة الإدارة بضرورة اتباع آلية المقابلة والاختيار معاً على أن يجرى الاختبار أولاً ومن يستطيع اجتيازه يذهب للمقابلة لانتقاء الأفضل فالأفضل.

4- إعلان أسماء المرشحين للتعين: في لوحة الإعلانات للوزارة والدائرة<sup>(75)</sup>، نرى إن إعلان الأسماء في لوحة الإعلانات غير كافي ونقترح أن يتم تعديل النص بإعطاء الخيار للإدارة لانتقاء أفضل الطرق التي من شأنها ان تصل إلى علم المخاطبين ومن بين تلك الوسائل الإعلان في المواقع الإلكترونية، بعد أن تقوم اللجنة بالإجراءات أعلاه ترفع توصية إلى المحافظ؛ ليصدر أمراً إدارياً بتعيين الأشخاص المرشحين للتعين في الوظائف المحلية الشاغرة. كما تجدر الإشارة إلى أن تعليمات التعيين على الدرجات الوظيفية الناتجة عن حركة الملاك رقم (4) لسنة 2018، قد أشارت إلى إمكانية الاعتراض على قرار اللجنة المختصة بإعلان أسماء المقبولين للتعين أمام لجنة مختصة نصت عليها التعليمات أعلاه " تشكل لجنة في الأمانة العامة لمجلس الوزراء برئاسة مدير عام وعضوية ممثلين عن وزارة التخطيط وهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي ووزارة المالية تتولى النظر في الشكاوى المقدمة من المواطنين بشأن عمل اللجنة المشكلة بموجب البند (ثانياً) أنفاً أو حالات التعيين التي تمت خلافاً لأحكام هذا القرار وتقدم توصياتها إلى السيد رئيس مجلس الوزراء"<sup>(76)</sup>، ويلاحظ أن النص أعلاه لم يحدد مدة للاعتراض ونرى ان هذا نقص يجب تداركه من خلال النص على مدة يمكن من خلالها الاعتراض وبعدها يسقط الحق في المطالبة بالتعيين ونقترح ان تكون المدة (15) يوماً وهي مدة مناسبة ليصل الإعلان إلى علم المعنيين به، وكما أن تحديد الميعاد يؤدي إلى المضي باستكمال إجراءات التعيين وذلك بإصدار قرار التعيين.

#### ثانياً: إجراءات التعيين بعد تفعيل دور مجلس الخدمة العامة الاتحادي:

أشار قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (4) لسنة 2009 إلى مجموعة من الخطوات التي يتم اتباعها لأشغال الشخص المرشح للوظيفة العامة، إذ ورد فيه أنه "خامس عشر: للمجلس اختبار مؤهلات الأشخاص المراد تعيينهم أو إعادة تعيينهم بالمقابلة أو بالامتحان التحريري أو بهما معاً للوقوف على صفاتهم ولياقتهم ويستثنى من ذلك من له خدمة سابقة في وظيفة مثبت فيها أو يحمل شهادة عالية إلا إذا كان عدد المتقدمين للوظائف المطلوب اشغالها أكثر من عدد تلك الوظائف.

سادس عشر: يراعي المجلس في إداء عمله أحكام المادة (105) من الدستور على أن تنطبق على الجميع شروط وأوصاف الوظيفة"<sup>(77)</sup>. ويفهم من النصوص أعلاه أنه يقتضي أن يتم التنسيق مع الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المؤسسة بموجب قانون رقم (26) لسنة 2016 فيما يخص الوظائف الاتحادية، وكذلك يراعي القانون رقم (6) لسنة 2000 الخاص بالتدرج الطبي، والتعيين المركزي الخاص بالوظائف الصحية والطبية دون سواها ومنها الوظائف المحلية التي سيختص المجلس بالتعيين فيها في ضوء القواعد التي رسمها بهذا الخصوص، أخيراً بين النظام الداخلي لمهام تشكيلات مجلس الخدمة الاتحادي وتقسيماتها رقم (1) لسنة 2021 في المادة (6) التي أشارت إلى أنه "أولاً: تتولى دائرة التنسيق والمتابعة مع الوزارات والجهات الحكومية المهام الآتية: أ- تقدير الاحتياجات الوظيفية بالتنسيق مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والأقاليم والمحافظات بالاعتماد على التقارير الإحصائية المعدة بخصوصها.

ب- استلام ودراسة شواغر الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والأقاليم والمحافظات من الدرجات الوظيفية والعناوين الوظيفية حسب الاختصاص وتقديم المقترحات في شأنها بالتنسيق مع الوزارات المعنية.

ج- تحديد الدرجات والعناوين الوظيفية حسب الاختصاصات المطلوب استحداثها ورفع توصية للمجلس بشأنها.

د- اعتماد منهجية التخطيط الإحلالي لبناء القدرات لتأهيل كوادر قيادية بديلة.

هـ- تقديم مقترحات في شأن إعادة توزيع الموارد بالتنسيق مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والأقاليم والمحافظات وتقديم التقارير في شأنها.

و- اعداد نموذج لاستمارات التقديم للوظيفة في دوائر الدولة والقطاع العام.

ز- تسلم الطلبات الكترونياً من الراغبين بالتعيين وإعادة التعيين في دوائر الدولة والقطاع العام وتدقيقها.

ح- اعداد تقرير بإعداد المتقدمين حسب نقاط المفاضلة المعتمدة على وفق الوصف الوظيفي للوظيفة الشاغرة ورفعها الى المجلس للمصادقة.

ط- اعداد قوائم بالمقدمين للمشاركة بالاختبار ونشر أسماءهم في الموقع الرسمي للمجلس.

ي- تسلم نتائج الاختبار من قسم الاختبار والتعيين وادخالها في النظام الالكتروني المعتمد وتدقيقها<sup>(78)</sup>.

**ثالثاً: إجراءات تعيين الموظفين الآخرين:** ونعني بهم المحافظ ونوابه ومعاونوه ومستشاروه وكذا القائممقام ومدير الناحية والتي سبق ان بينهاها أعلاه في الفرع الأول من هذا المطلب ونكتفي بما ذكر.

#### المبحث الثاني/ ضمانات مشروعية قرار التعيين والآثار المترتبة عليه.

إن إشغال الوظيفة العامة لا يكون إلا بناءً على توفر الدرجة الوظيفية والمصادق عليها من قبل الجهة المعنية في المحافظة والجهات المركزية ذات العلاقة، حتى يتمكن المرشح للوظيفة من المباشرة في الوظيفة التي تناسب مؤهله العلمي، وبصحة صدور قرار التعيين يرتب حقاً مكتسباً للموظف الذي مارس مهامه الوظيفية، ويمنع الإدارة من المساس بقرار التعيين سواء بالسحب أم الإلغاء. وكما يرتب على صحة الإجراءات وتوافر الشروط المتطلبة في الوظيفة والموظف، يرتب جملة من الآثار القانونية بحق الموظف المعين حديثاً، من خلاله وضعه تحت الاختبار لمدة يحددها القانون، وحق الطعن في بعض القرارات الإدارية. عليه لبيان ما تقدم بشكل أكثر تفصيلاً سنقسم هذا المبحث على مطلبين نتناول في المطلب الأول ضمانات مشروعية التعيين، ونخصص المطلب الثاني الآثار المترتبة على قرار التعيين.

#### المطلب الأول/ ضمانات مشروعية قرار التعيين.

إن قرار تعيين الموظف المحلي لا يخرج عن كونه قرار إداري صادر عن الجهة المختصة بالتعيين في نطاق المحافظة بقصد أسناد وظيفة ما إلى شخص توافرت فيه شروط التعيين، وليكون قرار التعيين مشروعاً ينبغي أن تتوافر فيه شروط عناصر القرار الإداري وإلا كان عرضة للطعن فيه أمام القضاء المختص، ولبيان ضمانات مشروعية قرار التعيين سنقسم هذا المطلب على فرعين نتناول في الفرع الأول توفر الدرجة الشاغرة وفي الفرع الثاني نبين مدى جواز سحب قرار التعيين أو إلغاءه.

#### الفرع الأول/ توفر الدرجة الشاغرة.

لكي يكون قرار التعيين محدثاً أثراً قانونية، لا بد من أن تكون هناك درجة وظيفية ودرجة مالية، في ملاك المحافظة والمصادق عليه من قبل مجلس المحافظة، وتعرف الدرجة أو الدرجات المالية بأنها "مجموع مستويات سلم جدول الرواتب التي تعني الدرجة الواحدة منه حدود الراتب المبتدئ بالحد الأدنى المتطابق مع الحد الأدنى لعنوان الوظيفية المعين لها والمنتهي براتب الحد الأعلى للعنوان الوظيفي وليس للحد الأعلى للدرجة"<sup>(79)</sup>، وكما ميز كتاب وزارة المالية بين الدرجة والوظيفة إذ ورد فيه "إن الدرجة عبارة عن مرتبة مالية لها حد أعلى وحد أدنى فيما تضمن قانون الملاك وظائف حيث أن الوظيفة مجموعة من الواجبات والصلاحيات تناط قانونياً بالموظف عند توافر الشروط والمؤهلات المقررة لها ليؤديها على وفق أهداف الدائرة ولكل وظيفة حد أدنى وحد أعلى وعلى هذا الأساس فإن الموظف يسكن في الوظيفة التي يشغلها ولا علاقة لذلك بالدرجة المالية"<sup>(80)</sup>، ونؤيد ما تقدم إذ أن الدرجة المالية وصف

للمرتب الذي سيتقاضاه المرشح للوظيفة، أما الدرجة الوظيفية تعكس الواجبات والمسؤوليات التي سينهض بها أو يتحملها المرشح لشغل الوظيفة. واشترط قانون الخدمة المدنية العراقي توافر وظيفة شاغرة في الملاك<sup>(81)</sup>. كشرط لتعيين الموظف إذ ورد فيه "تراعى في التوظيف الشروط التالية: 1- وجود وظيفة شاغرة في الملاك"<sup>(82)</sup> يتضح من النص أعلاه أنه أشار بشكل صريح إلى العنوان الوظيفي وليس الدرجة المالية المرتبطة بالتمويل، وبالرجوع إلى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم نجد أن مجلس المحافظة هو من يتولى المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمجلس والتي تحدد فيه الدرجات المالية الخاصة بملاك المجلس وبملاك المحافظة<sup>(83)</sup>، بيد أن المجلس لا يملك الكلمة النهائية فيما تقدم بل عليه أن يحيل مشروع الموازنة إلى وزارة المالية، ومن بعده تدرج ضمن قانون الموازنة الاتحادي؛ ليتم إحالتها إلى مجلس الوزراء، ومن ثم مجلس النواب على وفق المادة (62) من دستور 2005، ويمكن لمجلس النواب تخفيض مجمل النفقات والمناقلة وبالتالي قد لا يوافق على خطط مجالس المحافظات. وكما تجدر الإشارة إلى أن قانون الملاك رقم (25) لسنة 1960 المعدل أشار إلى الدرجة الوظيفية، إذ ورد فيه أنه "يكون وزير المالية مسؤولاً عن تحديد عدد ودرجات جميع الوظائف في كافة الوزارات سواء كانت للموظفين أو المستخدمين وإذا اقترحت أية وزارة إجراء أي تغيير في ملاكها، فعليها أن تقدم إلى وزارة المالية بياناً وافياً يتضمن الأسباب المبررة لإجراء التغيير ولوزير المالية أن يحقق في الحاجة إلى التغيير المطلوب واتخاذ القرار المناسب"<sup>(84)</sup>. في حين أشار قانون رواتب موظفي الدولة رقم (22) لسنة 2008 المعدل أنه "أولاً: تكون درجات الموظفين وعلاواتهم السنوية ومدد ترفيعاتهم كما هو مبين في جدول الرواتب والعلاوات السنوية الملحق بهذا القانون"<sup>(85)</sup>. يتضح مما تقدم أن المحافظات عموماً لتقوم بالتعيين فهي بحاجة إلى مجموعة من الخطوات:

- 1- رسم وتحديد الهيكل التنظيمي.
- 2- تحديد الملاك بالتعاون مع مجلس الخدمة العامة الاتحادي وحسب ما ورد في المادة (6) من النظام الداخلي لمهام تشكيلات مجلس الخدمة العامة الاتحادي وتقسيماتها رقم (1) لسنة 2021 ووزارة المالية استناداً إلى قانون الملاك رقم (25) لسنة 1960 المعدل.
- 3- لا بد من توافر التخصيص المالي في موازنة الوحدة الإدارية ويكون في مجالين (الأولى حركة الملاك، والثانية الدرجات المستحدثة بموجب قانون الموازنة).
- 4- توافر الدرجة الوظيفية (العنوان الوظيفي) المتطابق مع مستوى الدرجة المالية وعند اجتماع ما تقدم يمكن للمحافظة مفاتحة مجلس الخدمة العامة الاتحادي لإكمال إجراءات التعيين.

#### الفرع الثاني/ سحب قرار التعيين أو إلغائه.

يعرف سحب القرار الإداري بأنه "أنهاء وتجريد للقرارات الإدارية في قوتها القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل بأثر رجعي"<sup>(86)</sup>، ونلاحظ على هذا التعريف المتقدم أنه أشار لمعنى السحب والأثر الرجعي الذي يرافقه ونفضل أن نعرف السحب بأنه (إنهاء لأثار القرار الإداري الفردي وبأثر رجعي إلى تاريخ صدوره واعتباره وكأن لم يكن) وفضلنا تحديد السحب بالنسبة للقرار الفردي لندرة سحب القرار الإداري التنظيمي وعدم مشروعية السحب إن تم تنفيذه بقرارات فردية تتعلق بالأشخاص المستفيدين، فإن لم ينفذ بعد وتم سحبه فالعمل القانوني الذي قامت به الإدارة في هذه الحالة أقرب إلى الإلغاء لعدم ترتيب حقوق شخصية أو مراكز قانونية ذاتية على القرار التنظيمي وبقائه في حالة سكون حتى قيام الإدارة بما سمته بالسحب. أما إلغاء القرار الإداري فيعرف بأنه "إنهاء القوة القانونية للقرار الإداري بالنسبة للمستقبل بقرار إداري، أي بعمل إداري يصدر عن السلطة المختصة ويترتب على إلغاء القرار بهذا التحديد تجريده من قوته القانونية بحيث يصبح غير منتج لأي أثر قانوني من تاريخ إلغائه"<sup>(87)</sup>. وعرفه آخر بأنه "التقرير بإزالة كل أو بعض القوة القانونية للقرار الإداري الملغى، على أن تكون هذه الإزالة بدون أثر رجعي أي بالنسبة للمستقبل فقط اعتباراً من تاريخ التقرير بإلغاء وهذا أمر يعني بقاء الآثار التي أنتجها القرار الملغى في الماضي"<sup>(88)</sup>. ويمكننا تحديد معنى الإلغاء بأنه (إنهاء آثار القرار الإداري وللمستقبل فحسب بقرار إداري لاحق صادر عن السلطة الإدارية المختصة)، وجدير بالذكر أن هناك فرقاً بين سحب القرار وإلغائه، فالسحب يكون أثراً للماضي والمستقبل أما الإلغاء فيكون أثراً للمستقبل فقط، دون أن يمتد إلى

الماضي وأكدت المحكمة الإدارية العليا العراقية في حكماً لها ورد فيه أنه "..... إن الإلغاء ليس كالسحب يترتب عليه إلغاء القرار الإداري منذ لحظة صدوره وازالة الآثار المترتبة عليه ويترتب عليه ذات الأثر القانوني للإلغاء القضائي للقرار، في حين أن قرار الإلغاء يخضع لقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية ومن ثم لا يمكن أن يترتب آثار قانونية سابقة على صدوره....." (89). والتساؤل المهم الذي يثار هنا عن مدى إمكانية الجهة التي أصدرت قرار تعيين الموظف من سحب أو إلغائه؟

للإجابة نقول أن الإدارة لا يمكن أن تسحب القرار الإداري الفردي المشروع؛ كون سحبه بقرار إداري جديد يمتد آثاره إلى الماضي، وهذا يشكل انتهاكاً صريحاً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على الماضي، يمس بالمراكز القانونية وحق الموظف المكتسب، فالقرار الإداري المشروع الذي يترتب حق مكتسب، وهنا الإدارة لا يمكن أن تسحبه أو تلغيه (90). وأكدت محكمة قضاء الموظفين في العراق في حكماً لها حديث على عدم إمكانية الإدارة بإلغاء قرار التعيين بعد مضي مدة طويلة، وخاصة كونه صدر مستوفياً لشروطه، ورد في حيثيات الحكم أنه "لدى التدقيق والداولة وإيضاح وكيل المدعي.... وجدت المحكمة أن وكيل المدعي يطعن بالأمر الإداري المرقم.... والمتضمن إلغاء تعيينه..... وجدت المحكمة أن المدعي قد عين بوظيفته بموجب الأمر.....، مما يعني نشوء حق مكتسب له لا يجوز معه لجهة الإدارة أن تبادر إلى إلغاء أمر تعيينه بعد مرور مدة تناهز العشر شهور لا سيما أن أمر تعيينه مشروع وأن المدعي عليه إضافة لوظيفته استند في إلغاء تعيينه إلى كتاب وزارة المالية المرقم.... والقاضي بإلغاء التعيينات وهو كتاب لاحق على تأريخ تعيين المدعي وللأسباب المتقدمة تقرر بالاتفاق إلغاء الأمر الإداري المرقم.... بقدر تعلق الأمر بالمدعي...." (91). وفي المقابل أن صدور قرار تعيين الموظف المحلي غير مستوفي للشروط القانونية، أو يكون الموظف الذي صدر أمر بتعيينه قدم وثائق مزورة فهذا لا يمنع الجهة التي أصدرت أمر تعيينه من إصدار أمر إداري بسحب أمر تعيينه (92). حيث أشار قانون الخدمة المدنية النافذ إلى أنه "إذا ثبت بأن شروط التوظيف المنصوص عليها في المادتين (7 و8) من هذا القانون لم تكن متوفرة كلها أو قسم منها في الموظف عند تعيينه لأول مرة يجب أقصاؤه بأمر من سلطة التعيين أما إذا زال المانع القانوني للتوظيف ولا يوجد سبب آخر لإقصائه يجوز بقاءه في الخدمة على أن لا تحتسب المدة غير المستكملة للشروط خدمة لغرض هذا القانون" (93). والأمر ذاته إذا لم يباشر في الوظيفة التي تم تعيينه فيها إذ قضى قانون الخدمة المدنية بأنه "يستحق الموظف راتب وظيفته عند التعيين بدءاً من تاريخ مباشرته بوظيفته، وإذا لم يباشر خلال عشرة أيام من تاريخ تبليغه بالتعيين عدا أيام السفر المعتادة يعد أمر التعيين ملغياً، ولجهة التعيين في حالة تقديم عذر مشروع إمهال الموظف مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالتعيين لغرض المباشرة، وبانقضائها يعد أمر التعيين ملغياً" (94)، مما تقدم نخلص أن من ضمانات مشروعية قرار تعيين الموظف المحلي هو أن عدم إمكانية الإدارة التي أصدرت قرار التعيين بسحبه أو إلغائه طالما صدر مستوفياً للشروط القانونية؛ كونه قد رتب حقاً مكتسباً لا يمكن المساس به هذا من جانب، ومن جانب آخر أن الإدارة لها الحق في سحب القرار إذا ما كان قرارها مشوباً بعيب جسيم، أو أن الموظف قدم شهادات مزورة والتي على أساسها تم تعيينه.

#### المطلب الثاني/ الآثار المترتبة على قرار التعيين.

يترتب على صدور قرار التعيين من الجهة المختصة بعض الآثار القانونية منها ما يتعلق بوضع الموظف المحلي تحت التجربة؛ للتأكد من مدى صلاحيته للوظيفة المعين فيها، كما يترتب على صدور قرار التعيين الحق في الطعن في عدم مشروعية بعض القرارات الإدارية، ولبيان تلك الآثار بشكل أكثر تفصيلاً سنقسم هذا المطلب على فرعين، نبين في الفرع الأول وضع الموظف المحلي تحت التجربة، وفي الفرع الثاني نتناول حق الطعن في عدم مشروعية بعض القرارات الإدارية.

#### الفرع الأول/ وضع الموظف المحلي تحت التجربة.

إن توافر شروط التعيين في الموظف المحلي وصدور قرار إداري بمباشرته بالوظيفة المعين فيها، لا يكفي بل أن المشرع يشترط شرط آخر وهو وضعه تحت التجربة؛ والهدف من ذلك هو التأكد من مدى قدرة الموظف وكفاءته للقيام بواجبات وظيفته المسندة إليه والتي لا تكشفها شروط التعيين، وعرف الموظف المعين تحت التجربة بأنه (الشخص المعين في الملاك الدائم للإدارة بناء على قرار صادر من

جهة إدارية مختصه، ويكون خاضعاً للتجربة خلال مدة محدد بموجب القانون، وبانتهاء تلك المدة تملك الإدارة سلطة تقديرية بتثبيته في درجته الوظيفية من عدمه، ويكون قرار عدم التثبيت قابل للطعن أمام القضاء الإداري<sup>(95)</sup>. يلحظ على التعريف المتقدم أنه ركز على الموظف المعين على الملاك الدائم، ولم يبين ماهية التجربة والمركز القانوني للموظف. ويمكننا أن نعرف الموظف المحلي المعين تحت التجربة بأنه (تنظيم قانوني لمركز الموظف المعين حديثاً للتأكد من صلاحيته وقدرته على النهوض بأعباء الوظيفة وبانتهاء المدة التي حددها المشرع يثبت الموظف في وظيفته في حال ثبوت كفاءته، إذ يكون خلالها في مركز قانوني مؤقت بمقتضاه تكون له حقوق وعليه التزامات محددة تشريعياً).

وقد نص المشرع العراقي على وضع الموظف تحت التجربة في قانون الخدمة المدنية، إذ نص على أن "1- يكون الموظف عند أول تعيينه تحت التجربة لمدة سنة واحدة في خدمة فعلية ويجب إصدار أمر بتثبيته في درجته بعد انتهائها إذا تأكدت كفاءته وإلا فتمدد مدة تجربته ستة أشهر أخرى. 2- يستغنى عن الموظف إذا تأكد لدائرته انه لا يصلح للعمل المعين فيه خلال مدة التجربة المنصوص عليها في الفقرة (1) من هذه المادة"<sup>(96)</sup>، ويلاحظ أن النص أعلاه اشترط وضع كل موظف معين لأول مرة تحت التجربة لمدة سنة في خدمة فعلية، أي أن الموظف قد باشر بوظيفته مستمراً بها دون انقطاع<sup>(97)</sup> للتثبت من كفاءته وبعد انتهاء مدة السنة يجب إصدار قرار بتثبيته إذا ثبتت كفاءته، وتملك الإدارة سلطة تقديرية في تحديد وتقدير كفاءة الموظف من خلال القيام بالأعمال الموكلة إليه والتزام اللياقة والاحترام في معاملة رؤسائه وتنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رؤسائه، ويعد سكوت الإدارة بعد انقضاء تلك المدة أن الموظف مثبتاً، أو تقوم الإدارة بتمديد التجربة لستة أشهر أخرى، ومن التطبيقات القضائية بهذا الشأن القرار الصادر من الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حالياً) والذي ورد فيه " ... يعد الموظف مثبتاً في وظيفته بعد مضي مدة سنة على تأريخ مباشرته بحكم القانون إذ لم تصدر الإدارة قراراً بتمديد تجربته عند اكمال مدة السنة، ويعد سكوت الإدارة في هذه الحالة قرار إدارياً بالاعتراف بثبوت كفاءة الموظف في الوظيفة ..."<sup>(98)</sup>، ونلاحظ على القرار المتقدم ذكره انه أشار إلى التثبيت يكون في الدرجة ونرى أهمية ان يعد بالشكل الآتي "ويجب ان يصدر أمر بتثبيته في وظيفته" فالتثبيت من الكفاءة ينصرف إلى الوظيفة التي تعبر عن الواجبات والمسؤوليات وليس الدرجة التي تشير إلى الدرجة المالية أي الراتب والمخصصات.

ويمكن للإدارة ان تستغني عن خدمات الموظف المعين تحت التجربة إذا ثبت عدم كفاءته، ويكون قرار الاستغناء عن خدمات الموظف المعين قابلاً للطعن فيه أمام محكمة قضاء الموظفين خلال مدة ثلاثين يوماً من تأريخ تبليغ الموظف بالقرار<sup>(99)</sup>، ولعل ذلك يشكل ضماناً مهمة في منع تسعف الإدارة في استخدام سلطتها التقديرية في الاستغناء عن خدمة الموظف، ومن التطبيقات القضائية بهذا الخصوص الحكم الصادر من الهيئة العامة (المحكمة الإدارية العليا حالياً) لمجلس الدولة، والذي ورد في حيثياته "... إن المدعي (المميز).... قد عين تحت التجربة لمدة سنة اعتباراً من تاريخ مباشرته في 14/6/2005 ونتيجة ارتكابه عدة مخالفات فقد أصدر المدعي عليه إضافة لوظيفته أمراً بالاستغناء عن خدماته.... وحيث ان أمر الاستغناء عن خدمات المدعي جاء موافقاً لأحكام المادة (14) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960، التي تقضي بان يكون الموظف عند تعيينه تحت التجربة لمدة سنة واحدة وتوجب إصدار أمر بتثبيته عند انتهائها إذا تأكدت كفاءته أو الاستغناء عنه اذا تأكدت عدم صلاحيته للعمل المعين فيه وحيث ان امر الاستغناء عن خدمات المدعي صدر قبل انتهاء مدة التجربة وبسبب عدم صلاحيته للعمل المعين فيه بدلالة المخالفات المنسوبة اليه وحيث ان مجلس الانضباط العام قد التزم بوجهة النظر القانونية أعلاه وقضى برد دعوى المدعي عليه قرر تصديق الحكم المميز...."<sup>(100)</sup>، ويلاحظ ان القرار الإداري تملك سلطة تقديرية في تثبيت الموظف المعين تحت التجربة وإذا ارتكب مخالفات إدارية يمكن للإدارة أن تستغني عن خدماته خلال تلك المدة. كما تجدر الإشارة إلى أن الموظف تحت التجربة له حقوق أقل من حقوق الموظف المثبت، وأية ذلك أن الأول ليس لديه اجازة مرضية أو اجازة طويلة، إذ إن المشرع في المادة (46) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل أقر بأن للموظف تحت التجربة اجازة (30) يوماً وبرايب تام و(45) يوماً بنصف راتب وتستقطع من رصيده بعد التثبيت، ما يعني أنه في السنة الأولى يجب ان ينتظم بالدوام في وظيفته بلا إجازات طويلة. وقد أعطى قانون المحافظات غير منتظمة

في إقليم إلى المحافظ صلاحية تثبيت الموظفين المحليين في المحافظة<sup>(101)</sup>، إذ ورد في النص على أن من اختصاصات المحافظ "2- تثبيت الموظفين المحليين، في المحافظة، ممن هم في الدرجة الرابعة فما فوق من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون باستثناء المناصب العليا بترشيح من الدوائر المختصة وفق الضوابط المعدة من قبل المجلس"<sup>(102)</sup>، ويلاحظ أن النص أعلاه قد أسننتى أصحاب المناصب العليا في المحافظة، إذ إن الآلية القانونية لتعيين هؤلاء تتمتع بشيء من الخصوصية، إذ تتم الموافقة أو الانتخاب لهم من مجلس المحافظة أو القضاء ثم صدور قرار التعيين من رئيس الجمهورية أو المحافظ وفق ما بينا سابقاً ويشار إلى أن بعض هؤلاء يشغلون درجات خاصة كالمحافظ أو عليا كنوابه والقائم مقام وبالتالي لا تكون لهم ترفيعات إنما علاوات فحسب وفق جدول الرواتب الملحق بقانون الرواتب رقم (22) لسنة 2008، بمعنى هم لا يحتاجون إلى تثبيت أما بقية الموظفين فهم بحاجة للتثبيت بعد كل ترفيع ومنهم مدير الناحية ومعاونو المحافظ ومستشاروه وبقية الموظفين المحليين على الملاك الدائم فقد بين قانون الخدمة المدنية أنه "1- يكون الموظف المرفوع إلى وظيفة تختلف واجباتها عن واجبات وظيفته تحت التجربة لمدة ستة أشهر اعتباراً من تاريخ مباشرته في 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"<sup>(103)</sup>.

#### وخاصة ما تقدم:

1 - يلاحظ أن المشرع العراقي، لم يمنع نقل الموظف المعين تحت التجربة، إذ يقتضي عدم نقل أو انتداب أو اعارة الموظف المعين تحت التجربة؛ لتمكين الإدارة من تقييم الموظف ومدى صلاحيته للوظيفة المعين لها، لذا نقترح على المشرع العراقي إضافة بند إلى المادة (14) من قانون الخدمة المدنية يمنع بمقتضاه نقل أو انتداب الموظف المعين تحت التجربة، كما لا بد من تضمين النص منع الإدارة من تكليفه بمنصب قيادي ولو بالوكالة أو تعيينه بدرجة عليا أو خاصة خلال مدة التجربة.

2 - أن الموظف المحلي المعين لأول مرة يخضع للتجربة خلال مدة معينة، ونتمنى على المشرع العراقي تحديد مدة أطول للتجربة وذلك لمنح الموظف فرصة أخرى لتحسين كفاءته في أداء العمل، كما ندعو المشرع إلى إلزام الإدارة بإصدار تعليمات محددة تكشف عن حالات إنهاء خدمة الموظف لعدم الكفاءة خلال مدة التجربة لكي لا يكون الأمر سلطة مطلقة للإدارة التي قد تتعسف.

#### الفرع الثاني/ حق الطعن في مشروعية القرار الصادر بالتعيين أو رفض التعيين.

يترتب على صدور قرار تعيين الموظف المحلي من الجهة المختصة، وتوافر شروط إصداره أثر مهم وهو تولي الموظف لمهام الوظيفة المعين لها ونشوء المركز القانوني بما يخول الموظف من حقوق<sup>(104)</sup>، وما يحمله من التزامات وواجبات وظيفية<sup>(105)</sup>، إذ إن العلاقة التنظيمية بين الموظف والدائرة تبدأ من تأريخ صدور القرار ومباشرة الموظف بوظيفته، وبذلك يخضع لقوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالوظيفة العامة<sup>(106)</sup>. وكما يترتب على صدور قرار التعيين أثر مهم هو جواز الطعن ضده بالإلغاء ممن يعتقد بعدم مشروعية القرار وله مصلحة في الطعن كأن يكون له حق بالتعيين بالوظيفة التي تم شغلها<sup>(107)</sup>، وإن مخالفة قرار التعيين لمبدأ المشروعية يكون خاضعاً للتظلم، والذي يعني طلب يقدمه صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية لها كتابة ويروم فيه سحب القرار أو إلغائه أو تعديله لمخالفته مبدأ المشروعية<sup>(108)</sup>.

ويشترط في التظلم من القرار الإداري توافر جملة من الشروط وأهمها:

1 - أن يقدم التظلم إلى جهة ذات اختصاص، لكي ينتج التظلم أثره، وفي الميعاد المحدد، وعلى أساس ذلك أما أن يقدم إلى السلطة الإدارية التي أصدرته ويسمى تظلماً ولائياً<sup>(109)</sup>، أو يتقدم به صاحب المصلحة إلى الرئيس الإداري عملاً لمبدأ الرقابة الذاتية للإدارة ويسمى تظلماً رئاسياً ويمكن أن يقدم التظلم إلى لجنه أو قد يكون التظلم وصائياً<sup>(110)</sup>؛ لأن تقديم التظلم خارج الميعاد يُرد شكلاً.

2 - أن يقدم ضد قرار إداري نهائي، كما يجب أن يكون التظلم منتجاً في الدعوى.

3- يقتضي أن يكون التظلم واضحاً محدد المعنى بأن لا يذكر عبارات عامة غير محددة المضمون<sup>(4)</sup>.

4- ميعاد التظلم: يقصد بالميعاد بهذا الخصوص هي المدة القانونية التي حددها المشرع التي يجب على المتظلم إتباعها وإلا يرد طلبه وقد حددها المشرع العراقي بالمادة (7/ سابعاً) من قانون مجلس الدولة النافذ بثلاثين يوماً من تأريخ التبليغ بالقرار أو اعتباره مبلغاً.

ويترتب على رفض التظلم حقيقةً أو حكماً أمكانية الطعن بالإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري كونها هي المختصة بنظر القرارات الإدارية غير المشروعة بناء على توافر المصلحة، إذ نص قانون مجلس الدولة العراقي على اختصاصها وحسب ما ورد فيه القول: "تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر من الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي إن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من الحاق الضرر بذوي الشأن"<sup>(111)</sup> وترفع الدعوى من قبل صاحب المصلحة، كالأشخاص الذين استوفوا الشروط القانونية للتعيين أو ممن نجحوا في المسابقة ولم يعينوا، وتراقب المحكمة المختصة مدى مشروعية قرار التعيين، إذ لا تراقب ملاءمته إلا فيما يتعلق بالوجود المادي للوقائع التي صدر على أساسها القرار<sup>(112)</sup>. كما وأن حق الطعن في أحكام المحاكم الإدارية يعد من أهم الضمانات والحقوق التي يتمتع بها المتقاضين، وعلى أساس ذلك أجاز قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدل الطعن بقرار محكمة القضاء الإداري أمام المحكمة الإدارية العليا، إذ ورد فيه أنه "ثامناً: أ- تبت محكمة القضاء الإداري في الطعن المقدم إليها، ولها ان تقرر رد الطعن أو الغاء أو تعديل الأمر أو القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض إن كان له مقتضى بناء على طلب المدعي.

ب- قرار المحكمة المنصوص عليه في الفقرة (أ) من هذا البند قابلاً للطعن فيه تمييزاً لدى المحكمة الإدارية العليا خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ به أو اعتباره مبلغاً.

ج- يكون قرار المحكمة غير المطعون فيه وقرار المحكمة الإدارية العليا الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً"<sup>(113)</sup>. وخلاصة ما تقدم يكون القرار الصادر من مجلس الخدمة العامة الاتحادي بتعيين موظف أو رفض تعيين الشخص المرشح قابلاً للاعتراض عليه بالتظلم خلال المدة المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة، وفي حال رفض التظلم حقيقةً أو حكماً يكون قابلاً للطعن فيه أمام محكمة القضاء الإداري ويكون حكم الأخيرة قابلاً للطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا.

#### الخاتمة.

بعد إن فرغنا من بحث موضوع (تعيين الموظف المحلي وفق التشريع العراقي) توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والمقترحات وأهمها:

#### أولاً/ الاستنتاجات.

1- يعد الموظف المحلي هو الأداة الرئيسية في نطاق الإدارة المحلية الذي يمارس الوظائف المسندة إليه على وفق القوانين، والأنظمة والتعليمات.

2- أن الموظف المحلي لا يخرج عن صفة الموظفين العموميين، وهذا يبدو متداخلاً مع بعض الموظفين والعاملين في المحافظة كالموظفين الاتحاديين، الذين يمارسون وظائفهم في الدوائر والمؤسسات التابعة للوزارات الاتحادية.

3- ان التعيين مصطلح يشير لتنظيم قانوني لعمل إداري مركب يبدأ بإعلان الإدارة عن رغبتها باختيار موظف، وينتهي بانتقاء أفضل المتقدمين للوظيفة المحلية.

4- تبين لنا أن الأداة القانونية لتعيين الموظف المحلي في المحافظة تتمثل بالقرار الإداري، وأن التعيين هو (عمل قانوني إرادي يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة وفق القواعد القانونية النافذة من شأنه أن يلحق أحد الأفراد بالوظيفة المحلية إن استوفى شروطها وحقق متطلباتها).

5- أن الموظف المحلي يكون في مركز قانوني تنظيمي تحكمه القواعد القانونية النافذة.

6- توصلنا أن المحافظ وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل هو من يتولى إصدار الأوامر الإدارية بتعيين كافة الموظفين المحليين في المحافظة، أي يختص بتعيين كل من يحمل صفة موظف محلي سواء أكان يعمل في المحافظة أم في القضاء أم في الناحية وهذا الأمر قبل

تفعيل عمل مجلس الخدمة العامة الاتحادي، وبعد تفعيل اختصاصات الأخير أصبح قرار التعيين وإعادة التعيين من قبل مجلس الخدمة حصرًا.

7- تبين لنا ان المحافظ ونوابه ومعاونوه ومستشاروه إضافة الى القائم مقام ومدير الناحية كلهم موظفون محليون بمقتضى قانون المحافظات النافذ وكل منهم لابد من سلوك طريقاً معيناً لتعيينه.

8- أن التعيين في الوظائف المحلية يكون على وفق سلسلة من الإجراءات يجب أن تتبعها الإدارة والشخص المتقدم للتعيين، على ان تراعى قواعد الاختصاص التي رسمها المشرع.

8- تتمثل ضمانات مشروعية قرار تعيين الموظف المحلي بتوافر الدرجة المالية الشاغرة، في ملاك المحافظة والمصادق عليه من قبل مجلس المحافظة المعني، كما إن ضمانات المشروعية هي عدم إمكانية الإدارة التي أصدرت قرار التعيين بسحبه أو إلغاءه طالما صدر مستوفياً للشروط القانونية؛ كونه قد رتب حقاً مكتسباً لا يمكن المساس به هذا من جانب، ومن جانب آخر أن الإدارة لها الحق في سحب القرار إذا ما كان قرارها مشوباً بعييب جسيم، أو أن الموظف قدم شهادات مزورة والتي على أساسها تم تعيينه.

9- تبين لنا أن من الآثار المترتبة على صدور قرار التعيين هي وضع الموظف المحلي تحت التجربة خلال المدة المنصوص عليها في المادة (14) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

10- ويرتب على صدور قرار التعيين أثر مهم هو جواز الطعن به بالإلغاء ممن يعتقد بعدم مشروعية القرار وله مصلحة في الطعن كأن يكون له حق بالتعيين بالوظيفة التي تم تعيين مرشح آخر بدلاً عنه.

#### ثانياً/ المقترحات.

1- نقترح على المشرع العراقي تعديل المادة (1/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وذلك بجعل قانون الخدمة المدنية يسري على الموظف المحلي في كل مالم يرد بشأنه نص خاص في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، على أن تكون الصياغة في الشكل الآتي: (الموظف المحلي كل شخص عهدت إليه وظيفة في الملاك الدائم للمحافظة أو الوحدات المحلية أو مجلس المحافظة أو مجلس القضاء، تم تعيينه وفق القانون ويخضع لأحكام قوانين الخدمة والانضباط والتقاعد فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون).

2 - ندعو المشرع العراقي إلى ازالة اللبس الحاصل بين الموظف الدائم والمؤقت بإضافة فقرة الى البند (ثامناً) من المادة الأولى من قانون المحافظات يحدد فيها معنى الموظف المحلي المؤقت بأنه (كل شخص عهدت إليه وظيفة داخلية في الملاك المؤقت للمحافظة أو إحدى الوحدات المحلية أو مجلس المحافظة أو مجلس القضاء، ويتقاضى راتبه من موازناتها على ان يخضع في كل ما يتعلق بشؤون وظيفته لهذا القانون والقواعد التنظيمية الصادرة عن الجهات المختصة تنفيذاً لقرار مجلس الوزراء رقم 315 لسنة 2019).

3- نقترح إضافة بند الى النظام الداخلي لمهام تشكيلات مجلس الخدمة العامة الاتحادي وتقسيماتها رقم (1) لسنة 2021 من شأنه تحديد سلطة المجلس بضرورة اتباع آلية المقابلة والاختبار معاً على أن يجرى الاختبار أولاً، ومن يستطيع اجتيازه يذهب لمقابلة لجنة تشكل لهذا الغرض تضم ممثلين عن المجلس والوزارة المعنية المراد التعيين على ملاكها؛ لانتقاء الأفضل فالأفضل من المتقدمين.

4- ندعو المشرع العراقي إلى إعطاء خصوصية للموظفين المحليين بجعل مجلس الخدمة العامة الاتحادي ملزماً أن يأخذ رأي مجلس المحافظة أو القضاء أو الوحدة المحلية أو المحافظة قبل اعلان الوظائف الشاغرة فيها وان يتم التوصل للشروط الإضافية المطلوبة من غير الشروط العامة ونقترح ان يرد التعديل في سياق المادة (9) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي بالصياغة الآتية: (يلتزم المجلس وقبل الإعلان عن الوظائف المحلية الشاغرة بالتنسيق مع الجهة أو الوحدة المحلية بخصوص الشروط المضافة إلى الشروط العامة الواردة في قانون الخدمة المدنية ليتم تضمينها في الإعلان والاستمارة الخاصة بالتنافس على تلك الوظائف) فما تقدم سيمكن الجهات المحلية من وضع شروط تراعى من خلالها الخصوصية كاللغة بالنسبة لبعض المناطق أو محل السكن أو ما شاكل.

5- ونقترح أن يتم تعديل النظام الداخلي لمهام تشكيلات مجلس الخدمة العامة الاتحادي وتقسيماتها رقم (1) لسنة 2021 بإضافة بند إلى المادة السادسة يلزم فيه المجلس ودائرة التنسيق والمتابعة بضرورة إعلان أسماء المرشحين للتعيين في لوحة الإعلانات والمواقع الالكترونية للمجلس والوزارة والدائرة

المعنية، على ان يتضمن الإعلان درجات المفاضلة التي أهلتهم لذلك)، وما تقدم من شأنه إعطاء الفرصة لهم ولغيرهم بالعلم كما سيتحقق مبدأ تكافؤ الفرص بين المتقدمين.

6- ونقترح أن يتم تعديل النظام الداخلي لمهام تشكيلات مجلس الخدمة العامة الاتحادي وتقسيماتها رقم (1) لسنة 2021 بإضافة بند إلى المادة السادسة يلزم فيه المجلس ودائرة التنسيق والمتابعة بضرورة تضمين إعلان المرشحين المؤهلين للتعيين فتح باب الاعتراض أو التظلم وتشكيل لجنة متخصصة لهذا الغرض ومنح المتقدمين غير المرشحين الفرصة الكاملة للاعتراض بشكل الكتروني أو ورقي، ونقترح ان يكون النص بالصيغة الآتية (بعد اعلان أسماء المرشحين المؤهلين للتعيين تلتزم دائرة التنسيق والمتابعة بتضمين الإعلان فتح باب الاعتراض لمدة لا تقل عن (15) خمسة عشر يوم عمل، على ان يشكل المجلس لجنة من ذوي الاختصاص والخبرة للنظر بالاعتراضات، والبت بها أصولياً، وإعلان نتائج عملها بالطريقة المتقدمة، ويمكن الطعن بقرار المجلس بالمصادقة على نتائج عمل اللجنة أمام محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر يوم عمل وعلى المحكمة البت بالطعون خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً).

7- نقترح على المشرع العراقي إضافة بند الى المادة (31/سابعاً/1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، من شأنه أن يمنح المحافظ اختصاص التعيين في الوظائف المؤقتة (الملاك المؤقت) وكذلك التعاقد للقيام بالأعمال الموسمية والمؤقتة على ان يجري النص بالصياغة الآتية (يختص المحافظ بالتعيين في الوظائف المؤقتة والموسمية بناءً على الحاجة وبمصادقة مجلس المحافظة، على ان يتم الإعلان عن الوظائف وشروط اشغالها في الموقع الالكتروني الرسمي ولوحة إعلانات المحافظة ومجلس المحافظة والوحدة أو المجلس المعني، ومجلس الخدمة الاتحادي).

8- نقترح على المشرع العراقي إضافة بند إلى المادة (14) من قانون الخدمة المدنية يمنع بمقتضاه نقل أو انتداب الموظف المعين تحت التجربة، ونقترح أن يكون النص وفق الصيغة الآتية : (لا يجوز نقل الموظف المعين أو انتدبه أو إعارته خلال مدة التجربة المنصوص عليها في الفقرة (1) من هذه المادة، كما لا يجوز تكليفه بوظيفة عليا أو خاصة أو بمنصب قيادي لحين صدور قرار صريح أو ضمني بالتهيئة).

9- نقترح إضافة نص الى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم يمنح مجلس المحافظة سلطة تحديد الملاك والمصادقة عليه بالتعاون مع الجهات المعنية كل من (مجلس الخدمة العامة الاتحادي، المحافظ، وزارتي المالية والتخطيط).

10- ندعو المشرع العراقي إلى تضمين قانون المحافظات فقرة تتعلق بوضع الموظف المحلي أياً كان منصبه تحت التجربة تتراوح بين (ثلاثة أشهر الى السنة) بمن فيهم المحافظ للتأكد من كفاءته في القيام بالواجبات المنوطة به، وإصدار قرار بتثبيته من قبل الجهة التي تولت تعيينه بتوصية من مجلس المحافظة بالنسبة للمحافظ ونوابه أو الجهة الإدارية أو المسؤول المباشر للموظف المحلي.

11- نقترح شمول الموظف المحلي بالرقم الوظيفي بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (281) لسنة 2017 وتوطين الراتب بعد تعيينه.

12- ندعو المشرع العراقي إلى تعديل المادة (14) من قانون الخدمة المدنية بالنص على أنه التثبيت يكون في الوظيفة وليس كما هو الآن في الدرجة ونقترح ان يكون النص بالصيغة الآتية (ويجب ان يصدر أمر بتثبيته في وظيفته) فالتثبيت من الكفاءة ينصرف إلى الوظيفة التي تعبر عن الواجبات والمسؤوليات وليس الدرجة التي تشير إلى الدرجة المالية أي الراتب والمخصصات.

13- نقترح تعديل المادة (31/سابعاً/2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل، بإضافة نص بالصياغة الآتية (يوضع الموظف المحلي والموظف المشمول بأحكام المادة (45) من هذا القانون المرفع وتمت ترقية وظيفته، تحت التجربة لمدة ستة أشهر للتأكد من كفاءته ويثبت في وظيفته بقرار يصدر عن المحافظ، باستثناء المناصب العليا بترشيح من الدوائر المختصة ووفق الضوابط التي يضعها مجلس الخدمة العامة الاتحادي، فان لم تثبت كفاءته جاز للمحافظ تمديد فترة التجربة إلى ستة أشهر أخرى، فاذا لم يصدر قرار التثبيت أو التمديد خلال خمسة عشر يوماً بعد انقضاء المدة المحددة أنفاً اعتبر الموظف مثبتاً في وظيفته).

## الهوامش.

- 1- ينظر المادة (1/ثالثاً) من قانون إدارة الألوية رقم (16) لسنة 1945 الملغى المنشور بالوقائع العراقية بالعدد (2279) في 1945/5/7.
- 2- ينظر المادة (1/ثامناً) من قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969 الملغى المنشور بالوقائع العراقية بالعدد (1789) في 1969/10/13.
- 3- ينظر المادة (1/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل، المنشور بالوقائع العراقية بالعدد (4070) في 2008/3/31.
- 4- عرفت المادة (2) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل الموظف بأنه (كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين).
- 5- عرفت المادة (1/ سابعاً) من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 المعدل الموظف بأنه (كل شخص عهدت إليه وظيفة مدنية أو عسكرية أو ضمن قوى الأمن أو مكلف بخدمة عامة والذي يتقاضى راتباً أو اجراً أو مكافأة من الدولة وتستقطع منه التوقيفات التقاعدية).
- 6- ينظر المادة (1/رابعاً) من مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي.
- 7- ينظر د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب، د. مهدي ياسين السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012، ص300.
- 8- ينظر المادة (7/تاسعاً) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل. ولمزيد من التفاصيل ينظر د. علي سعد عمران: القضاء الإداري، الطبعة الثانية، مؤسسة دار الصادق الثقافية للنشر والتوزيع، بابل، 2015، ص156.
- 9- ينظر المادة (2/ أولاً) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 196 المعدل.
- 10- ينظر المادة (1/ ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.
- 11- ينظر المادة (7/ سابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.
- 12- ينظر نص المواد (23-24) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل، ولمزيد من التفاصيل د. مصدق عادل طالب: الوسيط في الخدمة المدنية، ج1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2015، ص32.
- 13- ينظر المادة (31/ ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.
- 14- ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا رقم (4/ تنازع اختصاص - تمييز/ 2020 في 2021/1/14، والذي جاء فيه "ويستخلص من ذلك بأن القائم مقام موظف ولا يؤثر في هذه الصفة طريقة تعيينه ويخضع في الأمور التي نص عليها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لهذا القانون، وما عدا ذلك يخضع لقانون الخدمة المدنية والقوانين الأخرى" منشور في مجموعة قرارات مجلس الدولة وفتاواه للعام 2021، ص279.
- 15- ينظر المادة (2/33) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.
- 16- ينظر د. أحمد فتحي سرور الوسيط في قانون العقوبات، ط2، بلا دار نشر، القاهرة، 1985، ص261.
- 17- ينظر المادة (16) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم والتي نصت على أن "يعد عضو المجلس والمجالس المحلية في أثناء مدة عضويته مكلفاً بخدمة عامة لأغراض تطبيق قانون العقوبات".
- 18- تجدر الإشارة الى أن قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل عرف المكلف بخدمة عامة في المادة (2/19) بأنه "المكلف بخدمة عامة: كل موظف أو مستخدم أو عامل انبثقت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة لها أو الموضوعة تحت رقابتها ويشمل ذلك رئيس الوزراء ونوابه والوزراء و أعضاء المجالس النيابية والإدارية والبلدية،..".
- 19- د. محمد فؤاد عبد الباسط: رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة (قضاء الإلغاء)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984، ص251.
- 20- ينظر المواد (26- 27-33-34) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.
- 21- نصت المادة (2) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل على أن "أولاً: تسري أحكام هذا القانون على جميع موظفي الدولة والقطاع العام".
- 22- تنظر المادة (42) من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف المتخذ بالجلسة عدد (5/28) في 2014/1/2.
- 23- ينظر المادة (6) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.
- 24- ينظر المادة (8/ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل والمادة (62) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل .
- 25- د. غازي فيصل مهدي، د. عدنان عاجل عبيد: القضاء الإداري، مكتبة دار السلام القانونية، النجف الأشرف، 2017، ص164.
- 26- ينظر د. عفيفي محمود عفيفي: الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، ك2، ط4، بيروت، 2006، ص508.

- <sup>27</sup> - د. خالد خليل الظاهر: القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص215.
- <sup>28</sup> - سارة خلف جاسم: المركز القانوني للمحافظ في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، 2014، ص111.
- <sup>29</sup> - نشر بالوقائع العراقية بالعدد (4070) في 2008/3/31.
- <sup>30</sup> - ينظر المادة (31/سابعاً/1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.
- <sup>31</sup> - ينظر د. أنور أحمد رسلان: وجيز القانون الإداري، ط3، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص445. وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكماً لها ورد فيه "إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن المركز الوظيفي لا ينشأ إلا بصدور قرار التعيين في الوظيفة بالأداة القانونية الصحيحة ممن يملك سلطة التعيين وإن الحقوق الوظيفية تنشأ من ذلك الوصف في حق من اضفى عليه هذا المركز القانوني..." ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الدعوى رقم (275) في 1971/7/6، نقلاً عن د. علي عبد القادر مصطفى: الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، ط1، بدون مكان للطبع، 1983، ص259.
- <sup>32</sup> - ينظر سيفان إبراهيم: طرق اختيار الموظفين، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، 2007، ص56.
- <sup>33</sup> - ينظر د. شاب توما منصور: القانون الإداري، ك2، دار العراق للطبع، 1980، ص321.
- <sup>34</sup> - حكم المحكمة الإدارية العليا العراقية في الطعن المرقم (168/قضاء موظفين، تمييز/2016) في 2018/1/25، منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة 2018، ص356.
- <sup>35</sup> - د. سمير عبد الله سعد، شرح أحكام قانون الخدمة المدنية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2018، ص487. وتأكيداً لذلك ورد في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (43588) لسنة 56 ق في 2014/27، 9 أنه "..... ان علاقة الموظف في الجهة الإدارية هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح وأن مركزه القانوني يجوز تغييره أو تعديله في أي وقت وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة وأنه لا يتمتع بحق مكتسب في البقاء في وظيفة معينة أو في جهة بعينها....".
- <sup>36</sup> - د. محمد عبد العال السناري: مبادئ ونظريات القانون الإداري، بلا ناشر ومكان نشر، 2004، ص203.
- <sup>37</sup> - د. محمد علي بدير، وآخرون: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012، ص413.
- <sup>38</sup> - نصت المادة (16) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل على أنه "1- يستحق الموظف راتب وظيفته عند التعيين بدءاً من تاريخ مباشرته بوظيفته، وإذا لم يبأشر خلال عشرة أيام من تاريخ تبلغه بالتعيين عدا أيام السفر المعتادة يعد أمر التعيين ملغياً، ولجهة التعيين في حالة تقديم عذر مشروع إمهال الموظف مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغه بالتعيين لغرض المباشرة، وبانقضائها يعد أمر التعيين ملغياً".
- <sup>39</sup> - و ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في 1959/12/12، المجموعة القضائية، السنة الخامسة، ص94. إلى تأييد الطبيعة الشريطية لقرار التعيين أي قبول الموظف للوظيفة وإلا يسقط قرار التعيين إذ جاء في أحد أحكامها أنه ".... وأن قرار التعيين أن كان هو المنشأ للمركز القانوني في هذا الشأن هو مركز تنظيمي عام لا مركز تعاقدي وان رضاء الموظفين وان كان لا ينهض ركناً في إنشاء المركز المذكور بيد أنه بعد لازماً لتنفيذ القرار فلا يجبر للموظف على قبول الوظيفة...".
- <sup>40</sup> - د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1987، ص123. ينظر كذلك عبد العزيز بن محمد الصغير: القانون الإداري، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015، ص130.
- <sup>41</sup> - سيفان إبراهيم ميخا: طرق اختيار الموظفين، مصدر سابق، ص31.
- <sup>42</sup> - ينظر المادة (1/8) من قانون الخدمة المدنية النافذ رقم (24) لسنة 1960. ولمزيد من التفاصيل ينظر د. مصدق عادل طالب: الوسيط في الخدمة المدنية، مصدر سابق، ص159. وينظر كذلك د. محمد علي بدير وآخرون: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مصدر سابق، ص314.
- <sup>43</sup> - ينظر المادة (9) من قانون الخدمة المدنية، وينظر كذلك المادة (4) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008. ولمزيد من التفاصيل ينظر سيفان إبراهيم ميخا، مصدر سابق، ص33.
- <sup>44</sup> - عرفت المادة (22) من قانون إدارة الألوية رقم (16) لسنة 1945 الملغى المتصرف بأنه "هو الموظف الإجرائي الأكبر في اللواء والمسؤول عن إدارته العامة، وهو نائب عن كل وزارة وممثل لها وعليه أن ينفذ القوانين داخل لوائه تنفيذاً تاماً ويقوم بالوظائف ويستعمل السلطات التي خوله إياها القانون وينفذ الأوامر والتعليمات الصادرة إليه من وزراء الدولة على اختلافهم".
- <sup>45</sup> - ينظر المادة (1/17/ب) من قانون إدارة الألوية.
- <sup>46</sup> - ينظر المادة (22) من قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1956 الملغى. وتجدر الإشارة إلى أن المادة (1) من القانون نفسه نصت على أن "تسري أحكام هذا القانون على جميع الموظفين والمستخدمين في خدمة الحكومة ممن يتقاضون رواتبهم من الميزانية العامة أو ميزانية الاوقاف العامة كما تسري على موظفي الإدارة المحلية".
- <sup>47</sup> - ينظر المادة (1/27) من قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969 الملغى.

- 48- ينظر المادة (2/27) من قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969 الملغى.
- 49- ينظر القسم الخامس (خامساً) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (71) لسنة 2004 الملغى.
- 50- بين القسم الخامس (1) أن "رؤساء الوحدات الإدارية (مدير الناحية- القائمقام- أمين المدينة) هم الإداريون الاقدمون للمجالس المحلية، وهم مسؤولون أمام المجلس المحلي...".
- 51- ينظر الفتوى الصادرة من الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حالياً) رقم (20) في 2006/3/1.
- 52- نص دستور جمهورية العراق لعام 2005 في المادة (122/ثالثاً) بأن "يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس "وكما نصت المادة (24) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على أن "يعد المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية".
- 53- ينظر المادة (7/سابعاً) والمادة (26/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم
- 54- ينظر المادة (27) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- 55- ينظر المادة (8/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- 56- ينظر المادة (39) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- 57- ينظر المادة (36) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- 58- ينظر قرار مجلس الدولة العراقي رقم (12/ 2020 في 2020/2/4) منشور في قرارات وفتاوى مجلس الدولة وفتاواه لعام 2020، ص54.
- 59- ينظر المادة (36) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- 60- ينظر المادة (31/سابعاً/1 و2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- 61- ينظر قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حالياً) رقم (236) في 2010/6/3، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، وزارة العدل العراقية، بغداد، ص223.
- 62- ينظر د. حنان محمد القيسي: الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012، ص128. وينظر كذلك د. خالد رشيد: نظرة تحليلية لاختصاص المحافظ واختصاصاته على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، بحث منشور في مجلة جامعة بغداد، العدد2، 2015، ص132.
- 63- نصت المادة (3) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل على أن (أولاً- تكون درجات الموظفين وعلاواتهم السنوية ومدد ترفيعهم كما هو مبين في الجدول الرواتب والعلاوات السنوية الملحق بهذا القانون).
- 64- ينظر المادة (6) من النظام الداخلي لمهام تشكيلات مجلس الخدمة الاتحادي وتقسيماتها رقم (1) لسنة 2021
- 65- د. عبد الغني بسيوني عبد: القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص247.
- 66- عرفت المادة (1/ثالثاً) من مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي الموظف الاتحادي بأنه "كل شخص عهدت إليه وظيفة تدخل ضمن مهام السلطة الاتحادية ويتقاضى راتبه ضمن الموازنة العامة الاتحادية أو الجهات الممولة ذاتياً".
- 67- نشرت بالوقائع العراقية بالعدد (4497) في 2018/7/2. ولمزيد من التفاصيل ينظر د. مصدق عادل طالب، المصدر السابق، ص115 وما بعدها.
- 68- ينظر البند الثاني من تعليمات التعيين على الدرجات الوظيفية الناتجة عن حركة الملاك رقم (4) لسنة 2018، ينظر كذلك البند الأول من تعليمات تشكيل لجان للتعين في ديوان كل وزارة رقم (119) لسنة 1979.
- 69- نصت المادة (31/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على أن "اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية بحق الموظف المحلي للدوائر المشمولة بأحكام المادة (45) ويُعد المحافظ بمثابة الوزير المختص".
- 70- ينظر البند الثالث من تعليمات التعيين على الدرجات الوظيفية الناتجة عن حركة الملاك رقم (4) لسنة 2018. والبند الأول من تعليمات تشكيل لجان للتعين في ديوان كل وزارة رقم (119) لسنة 1979.
- 71- ينظر قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حالياً) في الدعوى المرقمة (45/انضباط/تميز/2006) في 2006/3/6، منشور في مجلس شورى الدولة، ج1، اعداد صباح صادق جعفر، بغداد، 2008، ص328. وبذات السياق انتهت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أنه " ومن حيث إن مفاد النصوص المتقدمة أن قرار التعيين في إحدى وظائف هيئات التدريس بالجامعة هو قرار مركب يمر بمرحل متعددة تبدأ بإفصاح الجهة الإدارية عن نيتها في شغل الوظيفة وذلك بإعلانها عنها طبقاً لشروط موضوعية وقانونية تؤكد حرصها على اختيار أفضل المرشحين للوظيفة وارتضاها تعيين من يسفر عنه الاختيار طبقاً للشروط والإجراءات التي رسمتها أحكام قانون الجامعات ولائحته التنفيذية بدءاً من فحص الإنتاج العلمي للمرشح وقبوله طبقاً للمعايير العلمية القانونية المنصوص عليها في القانون مروراً بمجلس القسم ومجلس الكلية حتى يصدر قرار التعيين بموافقة مجلس الجامعة بحسبانه صاحب الاختصاص الأصلي في البت بأمر التعيين، وإذا كان الأصل في التعيين بوظائف المدرسين يتم بدون إعلان من بين المدرسين المساعدين والمعبدن في ذات الكلية أو المعهد إلا أنه في حالة خلو هذه الوظائف ممن يكون مؤهلاً لشغل وظائف المدرسين فلا مناص من الإعلان عنها وإتباع الإجراءات المقررة

قانوناً لشغلها على الوجه المتقدم ذكره، ويعد الإعلان في حد ذاته طبقاً للشروط الواردة به إفصاحاً من الجهة الإدارية عن إرادتها نحو تعيين من تقرره الإجراءات الموضوعية المحايدة المنصوص عليها في الوظيفة المعلن عنها فإذا مر المرشحون بالمراحل والسنن المشار إليها للمفاضلة بينهم وانتهت تلك الإجراءات إلى الكشف عن شخصية أفضل المرشحين لشغل الوظيفة فلا يسوغ للسلطة المختصة بالتعيين إلغاء الإعلان عن الوظيفة وما يترتب عليه من إجراءات إلا لأسباب جدية ومبررات قانونية تخضع لرقابة القضاء الإداري وإلا كان الإلغاء مستهدفاً تحقيق أغراض شخصية تنصرف بالقرار عن تحقيق الصالح العام وتوصمه بعيب الانحراف بالسلطة" ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الطعن (6312 لسنة 46 ق، في 2004/1/18) المكتب الفني لمجلس الدولة مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة التاسعة والأربعون من أول أكتوبر 2003 إلى آخر سبتمبر 2004، ص 299.

<sup>72</sup> - ينظر (ثالثاً/2) من تعليمات التعيين على الدرجات الوظيفية الناتجة عن حركة الملاك رقم (4) لسنة 2018.

<sup>73</sup> - ينظر (ثالثاً/3، والبند سابعاً) من تعليمات التعيين على الدرجات الوظيفية الناتجة عن حركة الملاك رقم (4) لسنة 2018.

<sup>74</sup> - ينظر البند الثالث من المحلق رقم (1) من تعليمات تشكيل لجان للتعين في ديوان كل وزارة رقم (119) لسنة 1979.

<sup>75</sup> - ينظر البند الرابع من المحلق رقم (1) من تعليمات تشكيل لجان للتعين في ديوان كل وزارة رقم (119) لسنة 1979.

<sup>76</sup> - ينظر البند (عاشراً) من تعليمات التعيين على الدرجات الوظيفية الناتجة عن حركة الملاك رقم (4) لسنة 2018.

<sup>77</sup> - ينظر المادة (9) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (4) لسنة 2009.

<sup>78</sup> - ينظر المادة (6) من النظام الداخلي لمهام تشكيلات مجلس الخدمة الاتحادي وتقسيماتها رقم (1) لسنة 2021.

<sup>79</sup> - أيد عبد اللطيف سالم، في قانون الخدمة المدنية - الدرجات والرواتب والمخصصات، مكتب زاكي للطباعة، بغداد، 2009، ص 17.

<sup>80</sup> - كتاب وزارة المالية/ الدائرة القانونية/ قسم الوظيفة العامة المرقم 802 /58 /24744 في 2008/7/15.

<sup>81</sup> - عرفت المادة (2) من قانون الخدمة المدنية الملاك بأنه " مجموع الوظائف والدرجات المعينة لها المصادق عليها بموجب قانون الميزانية او من قبل وزير المالية"، كما عرف مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي العراقي الملاك في المادة (1/خامساً) منه ونصت على القول "مجموع الوظائف والدرجات المصادق عليها وفقاً للقانون"

<sup>82</sup> - المادة (8) من قانون الخدمة المدنية العراقي النافذ.

<sup>83</sup> - نصت المادة (7/ خامساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على أن "2- أ. إعلان مشروع الموازنة العامة للمحافظة في وسائل الاعلام المقروءة والمرئية والمسموعة وعقد الندوات والمؤتمرات لمشاركة مواطني المحافظة ومنظمات المجتمع المدني والوقوف على آرائهم ب- قراءة مشروع الموازنة قراءتين اولى وثانية في جلستين منفصلتين والمصادقة عليه واجراء المناقلة بين ابوابها بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء على ان تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها الى وزارة المالية الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة العامة الاتحادية".

<sup>84</sup> - نصت المادة (25) من قانون الملاك رقم (25) لسنة 1960 المعدل.

<sup>85</sup> - نص المادة (3) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل. تجدر الاشارة الى أن قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (23) لسنة 2021 نص على أن "عدم التعيين في اي وظيفة قيادية (مدير عام فما فوق) ما لم يوجد درجة في قانون الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة او تعليمات اشغال المنصب".

<sup>86</sup> - د. طعيمة الجرف: القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1963، ص 387. ينظر كذلك نبيل عيه: آلية سحب القرار الإداري، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خضير بسكرة، 2014، ص 9. د. علاء إبراهيم محمود الحسيني، حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018، ص 88.

<sup>87</sup> - د. محمد فؤاد المهنا: القانون المصري المقارن، ج 1، بدون مكان طبع، 1985، ص 637.

<sup>88</sup> - د. بكر قباني: القانون الإداري الكويتي، دار مطبوعات الكويت، 1979، ص 124.

<sup>89</sup> - حكم المحكمة الإدارية العليا في الدعوى رقم (446/قضاء موظفين - تمييز /2013) في 2014/7/3. منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة 2014، وزارة العدل، بغداد، ص 292.

<sup>90</sup> - د. علاء إبراهيم محمود الحسيني: حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري، مصدر سابق، ص 146.

<sup>91</sup> - حكم محكمة قضاء الموظفين في الدعوى رقم (596/م/2018) في 2018/12/6. (غير منشور).

<sup>92</sup> - د. حنان محمد القيسي: المحافظون في العراق، مكتبة كلية القانون، جامعة بغداد، 2012، ص 68.

<sup>93</sup> - ينظر الامدة (62) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960.

<sup>94</sup> - ينظر المادة (1/16) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

<sup>95</sup> - محمود عبد علي حميد، الموظف المعين تحت التجربة في القانون العراقي والقوانين المقارنة، بحث منشور في مجلة كلية القانون - الجامعة المستنصرية، عدد 3، 2010، ص 6.

<sup>96</sup> - ينظر المادة (14 / أولاً) من قانون الخدمة المدنية العراقي، تجدر الإشارة إلى ان المشرع قد نظم أحكام أخرى للتجربة للموظف غير المثبت و أعيد تعيينه، إذ نصت المادة (15) على أن " يوضع الموظف غير المثبت تحت التجربة من جديد إذ أعيد توظيفه بعد استقالته أو إلغاء وظيفته أو الاستغناء و لا يجوز منحة راتباً أكثر من الراتب السابق إلا إذ جاز ذلك وفق أحكام هذا القانون " كما نصت المادة (20) على فترة التجربة للموظف المرفوع، إذ ورد فيها أن "1- يكون الموظف المرفوع إلى وظيفة تختلف واجباتها عن واجبات وظيفته تحت التجربة لمدة ستة أشهر اعتباراً من تاريخ مباشرته وظيفته المرفوع إليها ويجب اصدار أمر بتثبيتته في درجته بعد انتهائها إذا تأكدت مقدرته للوظيفة المرفوع إليها والأ فتتمدد تجربته لمدة أقصاها ستة أشهر اخرى .

2- يعاد الموظف الى درجته السابقة إذا ثبت عدم مقدرته خلال مدة التجربة المنصوص عليها في الفقرة (1) من هذه المادة وله ان يعترض على ذلك لدى محكمة قضاء الموظفين خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالأمر ويعتبر قرار المجلس بهذا الشأن قطعياً".

<sup>97</sup> - لمزيد من التفاصيل ينظر سناء عبد طارش: المركز القانوني للموظف والعامل أثناء فترة التجربة، بحث منشور في مجلة القادسية للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 4، عدد 2، 2011، ص 327.

<sup>98</sup> - قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة في الدعوى المرقمة (2/انضباط/تميز/2004) في 2004/1/19، نقلاً عن د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص165.

<sup>99</sup> - نصت المادة (14) من قانون الخدمة المدنية العراقي على أن "5 - للموظف الذي يستغني عنه بموجب هذه المادة ان يعترض على ذلك لدى مجلس الخدمة العامة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالأمر ويعتبر قرار المجلس بهذا الشأن قطعياً"، تجدر الإشارة إلى أن نص الفقرة أعلاه يعد محكماً بموجب المادة (100) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 والتي نصت على أن "يحظر النص في القوانين على تحصين اي عمل أو قرار اداري من الطعن".

<sup>100</sup> - قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة في الدعوى المرقمة (1/انضباط/تميز/2007) في 2007/1/25، (غير منشور).

<sup>101</sup> - سارة خلف جاسم، مصدر سابق، ص113.

<sup>102</sup> - المادة (31/ سابقاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم العراقي.

<sup>103</sup> - ينظر المادة (1/20) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

<sup>104</sup> - يتمتع الموظف بمجموعة من الحقوق والتي أشارت لها القوانين المنظمة للوظيفة العامة، كالحق في الراتب، والعلوة السنوية، الترفيع، الاجازات، التقاعد، الضمان الصحي، النقل، الخ....

<sup>105</sup> - أشار قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل إلى واجبات الموظف بشقيها الايجابية والسلبية، إذ ورد في المادة (4) أنه "يلتزم الموظف بالواجبات الآتية:

اولاً: إداء اعمال وظيفته بنفسه بأمانة وشعور بالمسؤولية.

ثانياً: التقيد بمواعيد العمل وعدم التغيب عنه إلا بأذن، وتخصيص جميع وقت الدوام الرسمي للعمل.

ثالثاً: احترام رؤسائه والتزام الأدب واللباقة في مخاطبتهم وإطاعة اوامرهم المتعلقة بإداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف ان يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الاوامر إلا إذا أكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها ..... يحظر على الموظف ما يأتي:

اولاً: الجمع بين وظيفتين بصفة اصلية او الجمع بين الوظيفة وبين اي عمل اخر الا بموجب أحكام القانون.

ثانياً: مزاوله الاعمال التجارية وتأسيس الشركات والعضوية في مجالس إدارتها عدا:

أ- شراء أسهم الشركات المساهمة .....

<sup>106</sup> - د. مازن ليلو راضي: القانون الإداري، ط4، دار القارئ للطباعة والنشر، بيروت، 2017، ص155.

<sup>107</sup> - د. مهند نوح، الطبيعة القانونية لقرار التعيين في الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة دمشق للعلوم القانونية والاقتصادية، عدد1، 2015، ص99.

<sup>108</sup> - بلال أمين زين الدين: دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2010، ص327، وتجدر الإشارة إلى أن قانون مجلس الدولة اشترط التظلم قبل تقديم الطعن في المادة (7) منه إذ ورد فيه "سابعاً: أ- يشترط قبل تقديم الطعن الى محكمة القضاء الإداري ان يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالأمر او القرار الإداري المطعون فيه او اعتباره مبلغاً، وعلى هذه الجهة ان تبت في التظلم خلال (30) يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها"

<sup>109</sup> - ينظر د. محمد إبراهيم خيرى: التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص13.

- 110- ينظر د. حسن إبراهيم خليل، د. عبد الناصر عبد الله ابو سهدانة، موسوعة الإجراءات السابقة على رفع الدعاوى الإدارية، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص 270.
- 4\_ ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية بشأن ذلك في أحد أحكامها، إذ ورد فيه القول: "إذا جاء التظلم في عبارات عامة لا تحديد فيها بالذات لما يريده الطاعن وإنما اشتمل على مقارنة أقامها بين مختلف طوائف سلاح الحدود وبيان ما لحق بهم من غبن وما أصاب غيرهم من سعة فإن هذا التظلم غير مجد في قطع المدة..." ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الدعوى (1590 لسنة 8 قضائية عليا) بتاريخ 1968/3/3. نقلاً عن د. محمد إبراهيم خيرى: التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص 137.
- 111- المادة (7/ رابعاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدل.
- 112- د. عبد العزيز بن محمد الصغير: القانون الإداري، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015، ص 131. أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكماً لها على ذلك ورد في حيثياته أنه "تتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية في تصنيف الناجحين في المسابقة والاختبار ضمن الوظائف المنصوص عليها في نظامها الداخلي، وذلك عند إصدار قرار التعيين، مما لا معقب عليه من قبل القضاء لوقوعه في دائرة الملاءمة" الدعوى المرقمة (67/236/ق) في 1997/2/4، نقلاً عن محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2000، ص 14. كما ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكماً لها ورد فيه (لمن تتوافر فيه شروط التعيين أن يطعن في التعيين في هذه الوظيفة؛ وذلك لأن رافع الدعوى يجب أن يكون في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه من شأنها أن تجعله مؤثراً تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية له، ومن ثم لا يقبل طلب إلغاء القرار الصادر بالتعيين في وظيفة من الوظائف العامة ممن لا تتوافر فيهم الشروط اللازمة للتعيين فيها) ينظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الدعوى رقم (347/لسنة 2) في 1995/5/26. نقلاً عن د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 305.
- 113- ينظر المادة (7) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدل.

#### المصادر .

##### أولاً/ الكتب القانونية.

- 1- د. أحمد فتحي سرور الوسيط في قانون العقوبات، ط2، بلا دار نشر، القاهرة، 1985.
- 2- د. إسماعيل البدوي: القضاء الإداري، ج2، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
- 3- د. أنور أحمد رسلان: وجيز القانون الإداري، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- 4- د. أنور أحمد رسلان: وجيز القانون الإداري، ط3، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 5- أياد عبد اللطيف سالم، في قانون الخدمة المدنية - الدرجات والرواتب والمخصصات)، مكتب زاكي للطباعة، بغداد، 2009.
- 6- د. بكر قباني، القانون الإداري الكويتي، دار مطبوعات الكويت، 1979.
- 7- بلال أمين زين الدين: دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2010.
- 8- د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987.
- 9- د. حنان محمد القيسي: الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012.
- 10- د. حنان محمد القيسي، المحافظون في العراق، مكتبة كلية القانون- جامعة بغداد، 2012.
- 11- د. خالد خليل الظاهر: القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.
- 12- د. شاب توما منصور: القانون الإداري، ك2، دار العراق للطبع، 1980.
- 13- د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1963.
- 14- د. عبد العزيز بن محمد الصغير: القانون الإداري، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015.
- 15- د. عبد الغني بسيوني عبد: القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
- 16- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. علي محمد بدير ود. مهدي ياسين السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012.
- 17- د. عفيفي محمود عفيفي: الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، ك2، ط4، بيروت، 2006.
- 18- د. علاء إبراهيم محمود الحسيني، حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018.
- 19- د. علي سعد عمران: القضاء الإداري، الطبعة الثانية، مؤسسة دار الصادق الثقافية للنشر والتوزيع، بابل، 2015.
- 20- د. علي عبد القادر مصطفى: الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، ط1، بدون مكان للطبع، 1983.

- 21- د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد: القضاء الإداري، مكتبة دار السلام القانونية، النجف الأشرف، 2017.
- 22- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 23- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1987.
- 24- د. مازن ليلو راضي: القانون الإداري، ط4، دار القارئ للطباعة والنشر، بيروت، 2017.
- 25- د. محمد فؤاد المهنا، القانون المصري المقارن، ج1، بدون مكان طبع، 1985.
- 26- د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2000.
- 27- د. مصدق عادل طالب: الوسيط في الخدمة المدنية، ج1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2015.
- ثانياً/ الرسائل والأطاريح الجامعية.**
- 1- سارة خلف جاسم: المركز القانوني للمحافظ في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2014.
- 2- سيفان إبراهيم ميخا: طرق اختيار الموظفين، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2007.
- 3- نبيل عبه، آلية سحب القرار الإداري، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خضير بسكرة، 2014.
- ثالثاً/ البحوث القانونية.**
- 1- خالد رشيد، نظرة تحليلية لاختصاص المحافظ واختصاصاته على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، بحث منشور في مجلة جامعة بغداد، العدد2، 2015.
- 2- سناء عبد طارش: المركز القانوني للموظف والعامل أثناء فترة التجربة، بحث منشور في مجلة القادسية للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 4، عدد 2، 2011.
- 3- محمود عبد علي حميد، المعين تحت التجربة في القانون العراقي والقوانين المقارنة، بحث منشور في مجلة كلية القانون – الجامعة المستنصرية، عدد3، 2010.
- 4- مهند نوح، الطبيعة القانونية لقرار التعيين في الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة دمشق للعلوم القانونية والاقتصادية، عدد1، 2015.
- رابعاً/ التشريعات.**
- 1- دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- 2- قانون إدارة الالوية رقم (16) لسنة 1945 الملغى.
- 3- قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
- 4- قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدل.
- 5- قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969 الملغى.
- 6- قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.
- 7- انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- 8- أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (71) لسنة 2004 الملغى.
- 9- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.
- 10- قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (4) لسنة 2009.
- 11- قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 المعدل.
- خامساً/ التعليمات.**
- 1- تعليمات التعيين على الدرجات الوظيفية الناتجة عن حركة الملاك رقم (4) لسنة 2018.
- 2- تعليمات تشكيل لجان للتعيين في ديوان كل وزارة رقم (119) لسنة 1979.