

The Constitution and Legal of the deputies of the of ministries in the Iraq

_ A comparative study _

M . Dr . Kamal Ali Hussein

E: kamal-ali@yahoo.com

التنظيم القانوني لوكلاء الوزارات في العراق

_ دراسة مقارنة _

م . د . كمال علي حسين

Abstract :

The purpose of this paper is to try to clarify the legal rules that regulating the legal status of the deputies of the ministries in the Iraqi state structure by clarifying the constitutional and legal mechanisms that should by followed in appointing these deputies in their positions .

This research also aims to addressing the administrative competencies granted to the deputies in the ministries , whether their competencies originally granted to them under the legal texts or the jurisdictions delegated to them by the competent minister or other senior administrative bodies in the state . This paper will explain the legal responsibility that may be subject to the deputies in the exercise of the their functions in the ministry .

الملخص :

يهدف هذا البحث إلى محاولة بيان القواعد القانونية التي تولت تنظيم المركز القانوني لوكلاء الوزارات في هيكل الدولة العراقية ، عن طريق توضيح الآليات الدستورية والقانونية الواجبة الإلتباع في تعيين هؤلاء الوكلاء في مراكزهم الوظيفية ، مع التطرق الى الاختصاصات الإدارية الممنوحة للوكلاء في الوزارات ، سواء أكانت إختصاصات أصيلة منحت لهم بموجب النصوص القانونية ، أم الإختصاصات المفوضة إليهم من قبل الوزير المختص أو سواء من الجهات الإدارية العليا في الدولة ، ومن ثم الانتقال الى بيان المسؤولية القانونية التي قد يخضع لها الوكلاء في معرض ممارستهم لمهامهم الوظيفية في الوزارة .

المقدمة :

أولاً - موضوع البحث :

يسعى هذا البحث الى بيان التنظيم القانوني لمنصب وكيل الوزارة في العراق ، وذلك للأهمية الكبيرة لهذا المنصب الإداري الرفيع والحساس في جسم الوزارة ، فالوكيل هو من يقف على قمة الهرم الإداري في الوزارات بعد الوزير ، وهو من يسير العمل فيها لإنجاز مهامها الوظيفية في الدولة ، ومنصبه يتميز بالثبات بعيدا عن المتغيرات السياسية ، على العكس من الوزير الذي قد تأتي به موجة سياسية وقد تطيح به أخرى ، تبعا للوضع السياسي في الدولة

ثانياً - أهمية البحث :

تكمن أهمية البحث في كونه يتولى مهمة البحث في كيان إداري أصيل في الجهاز الإداري العراقي ، ألا وهو وكيل الوزير أو وكيل الوزارة ، والذي يتبوء قمة الهرم الإداري في وزارات الدولة ، إذ أنه هو من يتولى في حقيقة الأمر قيادة الجهاز الإداري في الوزارة ، وذلك بحكم تخصصه وخبرته الطويلة في العمل أو المهام التي تختص بها الوزارة المنسوب إليها .

ثالثاً - إشكالية البحث :

تتمحور إشكالية البحث حول بيان مدى نجاعة الاختصاصات التي يتمتع بها وكيل الوزير في الوزارة ، وهل أن هذه الاختصاصات هي اختصاصات أصيلة منحت للوكيل بموجب القوانين والانظمة ، أم أنها مستمدة من صاحب الاختصاص الأصيل (الوزير) باعتباره الرئيس الإداري الأعلى في الوزارة ، وكذلك تحديد المسؤولية القانونية للوكلاء في معرض ممارستهم لواجباتهم الوظيفية .

رابعاً - منهجية البحث :

سيتم إتباع المنهج التحليلي الوصفي في بيان ما يتعلق بالمركز القانوني لوكلاء الوزارات في الدولة العراقية ، وما يتمتعون به من اختصاصات في مختلف وزارات الدولة ، ومدى نجاعة هذه الاختصاصات في تسيير الجهاز الإداري في الوزارة ، مقارنة بما يتعلق بوكلاء الوزارات في مصر ولبنان .

خامساً - خطة البحث :

لبيان ما يتعلق بالتنظيم القانوني لوكلاء الوزارات في الدولة العراقية ، سيتم بحث الموضوع وفق الخطة أدناه :

المبحث الأول : ماهية وكيل الوزارة ، والأسباب الداعية لإنشاء هذا المنصب :

المطلب الأول : ماهية وكلاء الوزارات ، وأنواع الوكلاء :

الفرع الأول : التعريف بوكلاء الوزارات :

الفرع الثاني : أنواع الوكلاء :

المطلب الثاني : أسباب إنشاء منصب وكيل الوزارة :

الفرع الأول : أسباب عملية (فنية) :

الفرع الثاني : أسباب قانونية :

المبحث الثاني : اختصاصات وكلاء الوزارات :

المطلب الأول : الاختصاصات الأصيلة :

- الفرع الأول : أنواع الاختصاصات الأصلية :
- الفرع الثاني : شروط ممارسة الاختصاصات الأصلية :
- المطلب الثاني : الاختصاصات المفوضة :
- الفرع الأول : شروط التفويض :
- الفرع الثاني : تفويض الوكلاء لاختصاصاتهم :
- المبحث الثالث : آليات تعيين الوكلاء ، ومسؤوليتهم القانونية :
- المطلب الأول : آليات تعيين الوكلاء :
- الفرع الأول : الآليات الدستورية :
- الفرع الثاني : الآليات القانونية :
- المطلب الثاني : المسؤولية القانونية للوكلاء :
- الفرع الأول : المسؤولية السياسية :
- الفرع الثاني : المسؤولية القانونية :
- الخاتمة :

المبحث الأول :

ماهية وكيل الوزارة ، والأسباب الداعية لإنشاء هذا المنصب :

يعتمد النظام الإداري المركزي على لفيف من الموظفين يخضعون خضوعاً تاماً لرئاسة سلطة عليا ، ويصدعون لأوامرها ، ومعنى ذلك أن يتدرج الموظفون في مراتبهم ويتبع بعضهم البعض الآخر في ترتيب تصاعدي ينتهي إلى رؤساء السلطة الإدارية الذين يتولون زمامها^(١) ، والوزير هو من يقف في قمة هذا السلم الإداري ، يتبعه كبار الموظفين في الوزارة والذين يعتبر وكلاء الوزارة في مقدمتهم ، وهم من يناط بهم في حقيقة الأمر إدارة العمل الإداري في الوزارة ، لأنه ليس من الضروري أن يكون الوزير خبيراً في شؤون وزارته فقد يصبح أحد الصحفيين أو الفلاسفة وزيراً للحرب مثلاً ، بل أن وزير المالية قد لا يعرف شيئاً عن المحاسبة ، ويرجع السبب في ذلك إلى اعتماد الوزير على عدد من الخبراء المساعدين كوكلاء الوزارات في وزارته ، بالإضافة إلى أنه ليس من السهل إيجاد خبير في كل شؤون الوزارة المتشعبة والكثيرة^(٢) ، وهذا ما يدفع إلى وجوب بيان المقصود بهؤلاء الوكلاء ، ومن ثم بيان أهم الأسباب الدافعة لإنشاء هذا المنصب وعلى النحو الآتي :

المطلب الأول

ماهية وكلاء الوزارات ، وأنواع الوكلاء :

أن تعقد المهام الإدارية والتنظيمية والتي تحتاج إلى خبرة وكفاءة عالية في اتخاذ القرارات ، والقيام بالعمليات الإدارية لا تتوفر لكل أعضاء التنظيم الإداري بل عند أقلية تقوم بممارسة هذه المهام^(٣) ، وأبرز من يضطلع بممارسة هذه المهام هم الوكلاء في الوزارات ، وهذا ما يقتضي تعريف وكلاء الوزارات ، ومن ثم الانتقال إلى بيان أنواع الوكلاء وعلى النحو الآتي :

الفرع الأول

التعريف بوكلاء الوزارات :

وكيل الوزارة هو رجل إداري لاعلاقة له بالسياسة ، ومتخصص في نشاط الوزارة ، وهذا الإداري الكبير ، هو المسؤول الفعلي عن التنفيذ المباشر لسياسة الوزارة ، والمهيمن على الشؤون الإدارية فيها ، وإذا تنوع نشاط الوزارة فمن الممكن أن يتعدد وكلاء الوزارة^(٤) ، وتبعاً لتعدد مهام هذه الوزارة أو تشعب نشاطها التخصصي ، أو تبعاً لعدد منسوبيها من الموظفين .

وبناءً على ذلك فإن منصب وكيل الوزارة يعد أكبر منصب إداري في الوزارة ، وهو الذي يتولى الإدارة الفعلية التنفيذية في الوزارات ، وقد صار له هذا الشأن الكبير في مصر منذ صدور المرسوم بقانون رقم (١٣٧) لسنة ١٩٥٢ بنظام وكلاء الوزارات الدائمين ، إذ نصت المادة (السابعة) منه على أن : (وكيل الوزارة الدائم مسئول أمام الوزير عن حسن سير هذه الأعمال ، وهو الرئيس الإداري لموظفي الوزارة ومستخدميها)^(٥) .

هذا ويتوجب بيان أن للوزير في مصر العديد من معاونين ، وأهمهم نائب الوزير ووكيل الوزارة ، والفارق بين الاثنين أن نائب الوزير رجل سياسة ، فهو عضو في الحكومة ، ويجوز له حضور جلسات مجلس الوزراء ، أما وكيل الوزارة فهو رجل إدارة ولذلك يشترط فيه التخصص ، وهو المسؤول الفعلي عن التنفيذ المباشر لسياسة الوزارة والمهيمن على الشؤون الإدارية فيها ، وفي حالة تنوع أنشطة الوزارة من المتصور تماماً تعدد وكلائها^(٦) ، فالوزارة جهاز ضخم كبير وتتبعها مصالح وإدارات وفروع ، تعمل فيها مجموعات كبيرة من الموظفين ، ولهذا فالوزير يحتاج إلى معاونين من كبار الموظفين لمساعدته في مهامه الإدارية ، وأحياناً مهامه السياسية ، وأهم هؤلاء معاونين : نائب الوزير ، ووكيل الوزارة^(٧) ، وهذا ما يميز الوضع في مصر عن الحال في العراق ولبنان ، إذ يخلو الجهاز الإداري العراقي من منصب نائب الوزير ، ويتم الإستعانة بوكلاء الوزارة من قبل الوزير في تمشية مفاصل الوزارة المختلفة ، وهذا مسلك محمود أستقر العمل به منذ بدايات تشكيل الدولة العراقية الحديثة ، للتقليل من الحلقات الإدارية وترشيحاً للهيكل الإداري في الوزارة ، وكذلك الحال في لبنان إذ لا وجود لمنصب نائب الوزير ، والأمر مستقر على الإستعانة بالمدير العام في هيكلية الوزارات اللبنانية^(٨) .

فدور نائب الوزير في مصر هو معاونته الوزير الذي يلحق بوزارته ، ويحدد له الوزير الاختصاصات التي يمارسها ، وطبقاً للدستور فإن نائب الوزير يعتبر عضواً في الحكومة ، ومن ثم له أن يحضر جلسات مجلس الوزراء^(٩) ، وهو ليس من المناصب الثابتة في الحكومة التي يتكون منها صميم هيكل السلطة التنفيذية ، وإنما هو أمر تأتي به مقتضيات حسن الإدارة أحياناً أو لا تأتي ، فالأصل أن يتولى الوزير وضع السياسة العامة المتعلقة بوزارته والإشراف على تنفيذها ، غير أن مصر استحدثت نظام (نائب الوزير) بالقانون رقم (٢٢٣) لسنة ١٩٥٣ ، إذ نصت المادة الأولى منه على (يجوز تعيين نائب للوزير ينوب عنه في اختصاصاته في الوزارة وفي بعضها ، ويجوز عند غياب الوزير أن ينوب عنه نائبه في حضور جلسات مجلس الوزراء بقرار من المجلس ، وتعين اختصاصات نائب الوزير بقرار من مجلس الوزراء)^(١٠) .

أما الوضع في لبنان فتمثل سابقا بوجود وكيل وزارة الى جانب الوزير أحيانا يعاونه في مهامه ، إذ في سنة ١٩٣٠ عين في وزارة اميل اده وكيل وزارة واحد هو كبريال منسي ، وفيما بعد لم يعين وكلاء وزارة ، وقد فكرت الحكومة في سنة ١٩٥٨ عندما طلبت منحها سلطات استثنائية لاصدار مراسيم اشتراعية ، إنشاء وظيفة وكيل وزارة ولكنها عدلت عن ذلك^(١١) ، ومن ثم أستقرت التشريعات الإدارية اللبنانية على الأخذ بمنصب المدير العام ، فالمدير العام هو بمثابة وكيل الوزارة الدائم ، وقد يتغير الوزير ويبقى هو لأنه رجل إداري متمرس بخلاف الوزير الذي هو أصلا رجل سياسة بجانب كونه رئيسا إداريا أعلى للوزارة ، فالمدير العام هو أذن أعلى قيادة إدارية في التدرج الهرمي للوزارة بعد الوزير ، وهو المنفذ الفعلي لسياسة الوزير في وزارته وبرامجها ومشروعاتها تحت توجيه وإشراف الوزير ، وهو يقود العمل الإداري في الوزارة^(١٢) .

إذ نصت المادة (٧) من المرسوم الاشتراعي (١١١ / ١٩٥٩) والمتعلق بتنظيم الإدارة العامة اللبنانية على أن المدير العام هو الرئيس المباشر تحت سلطة الوزير وفي نطاق القوانين والانظمة لجميع الدوائر وجميع الموظفين التابعين له ، ويتولى إدارة الدوائر التابعة له وينسق الأعمال فيما بينها ويراقب تنفيذها ، وهو يتولى الادارة الفعلية في الوزارة كما يتولى مهمة التنفيذ ، وهو يمثل عنصر الثبات والاستقرار فلا يسقط بسقوط الوزارة لأنه ليس موظفا سياسيا بل هو موظف فني إداري^(١٣) .

أما في العراق فأن منصب وكيل الوزارة يعد من المناصب الإدارية الرفيعة في الهيكل الإداري للدولة العراقية الحديثة ، أن لم يكن الأرفع فيها على الإطلاق ، إذ يأتي في قمة الترتيب التسلسلي في الإدارة الحكومية العراقية ، وهو يقف بعد الوزير مباشرة في هيكل الوزارات العراقية وبلا منازع ، مع ملاحظة أن الأخير لا يعد من الموظفين الإداريين ، فهو رجل سياسة وأن تبوء قمة هرم الوزارة لفترة طالت أم قصرت ، إذ أستقرت التشريعات العراقية على النص على هذا المنصب في العديد من القوانين المنشئة او المنظمة للوزارات العراقية ، فقانون السلطة التنفيذية رقم (٥٠) لسنة ١٩٦٤ (النافذ) ، قد نص على إمكانية تعيين وكيل للوزارة بموجب مرسوم جمهوري ، بناء على إقتراح الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء^(١٤) ، وهو ذات الإتجاه الذي أخذ به قانون السلطة التنفيذية رقم (٧٤) لسنة ١٩٥٩ (الملغى)^(١٥) ، كما أن قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ يشير في معرض تعريفه لرئيس الدائرة بأنه وكيل الوزارة^(١٦) .

الفرع الثاني

أنواع الوكلاء

في بعض الدول كمصر على سبيل المثال تعددت مسميات وكلاء الوزارات تبعا لمدى الصلاحيات التي يتمتعون بها ، والدرجة الوظيفية التي يشغلونها في السلم الإداري في الدولة ، إذ وفقا للجدول رقم (١) المرافق للقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ ، فإن شاغلي الوظائف العليا هم : المدير العام ، ووكيل الوزارة ، والوكيل الأول ، بالإضافة الى وكيل الوزارة المساعد ، وهو المنصب الذي ألغي في أعقاب صدور قانون العاملين المصري الثالث^(١٧) ، وبالتالي فأن وكلاء

الوزارة في مصر على درجات تبدأ بوكيل الوزارة والوكيل الأول ثم الوكلاء المساعدون (سابقاً) ، وهذا التدرج بطبيعة الحال يؤدي إلى اختلاف في مستوى ونوع الصلاحيات الممنوحة لكل منهم .

أما في لبنان فالوضع مختلف إذ أُنشئ الوضع على تسمية شاغل هذا المنصب بالمدير العام ، وهو يتفرد بهذا المنصب في حال كون الوزارة متكونة من مديرية واحدة ، فإذا كانت للوزارة مديريتان عامتان وليس مديرية عامة واحدة ، فإن مرسوم تنظيم الوزارة الصادر من مجلس الوزراء يحدد نطاق صلاحيات وإشراف كل مدير عام على حدة ، وتكون القيادة الرئاسية الأعلى المنسقة بينهما هي الوزير المختص^(١٨) .

أما في العراق فالوكلاء يطلق عليهم تسمية وكلاء الوزير أو وكلاء الوزارة كتسمية عامة ، مع مراعاة تأثير نوع المهام أو الصلاحيات التي يكلف بها الوكيل على تسميته ، فمنهم من يطلق عليه بالوكيل الأقدم أو الإداري أو الفني أو العلمي ... الخ من المسميات المتعددة ، وحسب نشاط الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة أو طبيعة العمل أو الاختصاص الذي تقوم به في الدولة ، أما فيما يتعلق بعدد الوكلاء في الوزارات ، وبسبب عدم وجود تشريع ينظم ما يتعلق بوكلاء الوزارات ، فقد اختلف عددهم بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ، فمن الوزارات من يوجد فيها أثنان من الوكلاء وهو السائد ، أحدهما يتولى الجانب الإداري في الوزارة (الوكيل الإداري) ، والثاني يتكفل بالمهام الفنية فيها (الوكيل الفني) ، فوزارة العدل يوجد فيها وكيلان يمارسان ما يوكل إليهما من الوظيفتين^(١٩) ، وكذلك الحال في وزارة الهجرة والمهجرين^(٢٠) ، ووزارة الموارد المائية^(٢١) ، ووزارة البيئة^(٢٢) ، بالإضافة إلى هيئة الحج والعمرة^(٢٣) .

وهذا العدد قد يزداد ليكون للوزارة ثلاثة وكلاء ، كما هو الحال في وزارة التربية^(٢٤) ، أو أربعة وكلاء كما هو الوضع في وزارة الداخلية^(٢٥) ، ووزارة الخارجية^(٢٦) ، وهذا العدد الكبير للوكلاء في حقيقة الأمر محل نظر لما يؤدي إليه من نفقات مالية باهظة ترهق خزنة الدولة ، لما يستحقه وكلاء الوزارات من رواتب ومخصصات مالية عالية كونهم من الدرجات الخاصة في العراق ، سواء كانوا في الوظيفة العامة أم بعد الخروج منها في حال إحالتهم على التقاعد على سبيل المثال ، بالإضافة إلى تعقيد الهيكل الإداري للدولة وترهله بشكل كبير ، هذا ولا يخفى الدور الكبير الذي تلعبه ظاهرة المحاصصة الحزبية في هذا الجانب ، فأغلب القوى السياسية الفاعلة على المشهد السياسي العراقي تسعى إلى الإكثار من هكذا مناصب وظيفية عليا لتوزيعها على مريديها وأنصارها .

علماً أن الأصل في إنشاء الوظيفة العامة هو لتلبية حاجة حقيقية ، فلا إسراف ولا تقتير ، فالإسراف يؤدي إلى ارتفاع النفقات العامة مما يثقل كاهل الميزانية ، ولهذا ترى الدول التي أسرفت في إنشاء الوظائف العامة تستغيث من تضخم أجهزتها الإدارية وتقوم بين الحين والآخر بتقليصها عن طريق حذف الوظائف الزائدة ، أما التقتير في إنشاء الوظائف العامة فإنه يؤدي إلى بطلان سير الأعمال في أجهزة الدولة مما يعرقل خططها في التنمية والتطوير^(٢٧) ، فالطريق

الصواب هو اعتماد سياسة تنسجم مع الحاجات الفعلية للجهاز الإداري ، وتتوافق مع الوفر المالي لخزينة الدولة في إنشاء الوظائف العامة ، وبالأذات العليا منها .

هذا وقد صدر القانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٨٢ بتعديل بعض أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ ، لمواجهة ظاهرة زيادة عدد وكلاء الوزارات زيادة كبيرة في مصر تفوق الحاجة الحقيقية للعمل ، إذ تم إضافة مادة بالرقم (٧) مكرر نصت على : (تنشأ بكل وزارة وظيفية واحدة لوكيل الوزارة لا تقابلها درجة مالية ، ويعاون وكيل الوزارة الوزير في مباشرة اختصاصاته ، ويختار الوزير وكيل الوزارة بطريق الندب للمدة التي يحددها من بين شاغلي وظائف الدرجة الممتازة)^(٢٨)

المطلب الثاني

أسباب إنشاء منصب وكيل الوزارة :

إن فكرة أمين عام الوزارة أو وكيل الوزارة تبلورت ابتداءً في النظام البريطاني مهد النظام البرلماني ، وأن تصريف العمل اليومي للوزارة يقتضي وجود أمين عام للوزارة يتمتع باختصاصات وصلاحيات واسعة ومتعددة ، بحكم أن الوزير لا يمكنه التفرغ التام لإدارة وتصريف العمل اليومي للوزارة التي يتقلدها ، لأن منصبه سياسي أكثر منه مهني ، وهذا يرتب عليه أعباء أخرى بخلاف أعباء وزارته^(٢٩) ، فمهمة الوزير الأساسية في النظام البرلماني تتمثل في التوجيه والإرشاد العام ومراقبة حسن تصريف الأمور مع تدرج جزئيات التنفيذ الفردية لموظفي الوزارة الدائمين وفي مقدمتهم وكيل الوزارة الدائم^(٣٠) ، وبالتالي تبلورت فكرة إيجاد منصب وكيل الوزارة للعديد من الأسباب ، والتي سيتم بيانها على النحو الآتي :

الفرع الأول

أسباب عملية (فنية) :

لا يشترط في الوزير أن يكون فنيا بالنسبة للوزارة التي يستوي على عرشها ، فليس من اللازم أن يكون وزير الصحة طبيباً أو وزير الأشغال مهندساً ، إذ إن عمل الوزير ليس عملاً فنياً بهذا المعنى وإنما هو عمل إداري وسياسي ، ولا شك أن الوزير إذا كان فنياً في أعمال وزارته ، بالإضافة إلى كونه سياسياً وإدارياً ناجحاً ففي ذلك زيادة في الخير ، إذ يتعين على الوزير في جميع الأحوال أن يتزود بقدر من المعرفة والثقافة المتعلقة بشؤون وزارته ، ويتم له ذلك بوسائل مختلفة منها الاطلاع والاتصال بمعاونيه خاصة وكلاء الوزارة الدائمين ، الذين يضمنون استمرار العمل فيها دون انقطاع رغم تغير الوزراء والسياسيين^(٣١) ، والذين يشكلون في حقيقة الأمر جسم الإدارة الحكومية العامة ، فالإدارة هي ذلك الجسم الكبير من معاوني الحكومة ومنفذي قراراتها بقرارات تفصيلية وصولاً إلى الأعمال المادية المباشرة ، وهذا الجسم لا يتغير بطبيعة الحال مع تغير الحكومات ، بل هو مستمر ولا يطاله التجدد إلا بشكل جزئي ، عن طريق تعيين موظفين أو متعاقدين جدد ، ولكن هؤلاء لا يشكلون في كل مرة إلا نسبة بسيطة بسيطة قياساً إلى ذلك العدد الكبير من الموظفين ، الذين يمضون عشرات السنين في مهماتهم الوظيفية^(٣٢) ، ويتمرسون في أدائها ويبرعون في إنجازها .

فالوزراء أو الرؤساء الإداريون الذين يتولون رسم السياسة الإدارية ويطبقون القوانين التي تضعها الهيئة التشريعية ، لا يستطيعون في الواقع أكثر من رسم الخطوط العريضة لتلك السياسة بأعتمادهم على العدد الكبير من موظفي الخدمة المدنية ، ليستطيعوا الحصول على المعلومات والتفاصيل الخاصة بتطبيق القانون ، وتعتمد الكفاية الحكومية الى درجة كبيرة على مقدرة هذه المجموعة^(٣٣) ، إذ ان الإداريين ليسوا الا حاسبة تعطي الأجوبة الصحيحة بعد اقحام المعلومات المناسبة عليها ، أنهم بشر والغاية الأولى من عملهم هو ما ينتج عن هذا العمل من تأثير على غيرهم من بني البشر ، والقوانين نفسها لا تتصف بالقداسة بل هي تعبير وتقريب ووسائل دبرت وأوجدت لتحقيق غايات منشودة ، وليس يكفي أن يلم الإداري بالقانون ويخضع لنصه ، بل يجدر به دائماً أن يحيط بالأهداف التي تكمن وراء القانون^(٣٤) ، وهذا الأمر لا يتسنى في العادة للوزراء ، بل لكبار موظفي الجهاز الإداري في الوزارة وفي مقدمتهم وكلاء الوزارة .

وهذا ما يدفع أغلب النظم الإدارية إلى الأخذ بأسلوب التفويض في العمل الإداري ، على سبيل المثال ، كاستثناء على الاصل للتخفيف من التركيز الإداري ، لما يحققه من مزايا تتمثل في سرعة اصدار القرارات والقضاء على البطء في الاجراءات ، وإتاحة الفرصة للرئيس الإداري ليتفرغ لمهامه القيادية ، وخفض التكاليف المالية للقرارات الإدارية ، وكذلك إتاحة الفرصة لخلق قيادات إدارية جديدة قادرة على تحمل المسؤولية^(٣٥) ، فلقد إزداد الاهتمام بمبدأ التخصص الوظيفي وتقسيم العمل ، وأصبح تركيز الاختصاص بيد هيئة أو موظف واحد معيباً ومنتقداً في ظل الظروف المعاصرة وفي ظل إزدياد نشاط الادارة الذي أمتد إلى مجالات كثيرة ومتنوعة^(٣٦) .

الفرع الثاني

أسباب قانونية :

بالإضافة الى الأسباب والمبررات العملية (الفنية) التي دفعت أغلب النظم السياسية والإدارية في دول العالم إلى إنشاء منصب وكيل أو وكلاء الوزارة ، توجد هناك أسباب قانونية دفعت إلى ذلك ، إذ يقوم القانون العام الحديث على فكرة الاختصاص ، ويمكن القول بأن فكرة تحديد اختصاصات معينة لرجال الادارة هي نتيجة من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات ، لأن هذا المبدأ لا يقتضي تحديد اختصاصات السلطات الثلاث فحسب ، وإنما يستتبع أيضاً توزيع الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة^(٣٧) ، لكون ذلك التحديد للاختصاصات والمستند إلى نصوص قانونية صريحة يحمل في طياته فكرة تحقيق الصالح العام ، فالمرجع في تنظيمه للمرافق العامة كالوزارات يسعى من وراء توزيع الاختصاصات داخل الوزارة بين الوزير وكبار موظفي الوزارة الى الوصول الى إدارة ناجعة للوزارة في محضر قيامها بمهامها الوظيفية ، عن طريق التوزيع العلمي والمنطقي للاختصاصات داخلها ، وبالتالي يكون هذا المنصب قد وجد بنصوص قانونية صريحة ، ومن هذه الإختصاصات الآتي بيانه :

أولاً : الحلول محل الوزير :

الحلول يحدث عند تغيب صاحب الاختصاص الاصلي عن مقر عمله لسبب من الأسباب المانعة له من مزاولة اختصاصاته ، فيحل محله غيره في مباشرة هذه الاختصاصات بقوة القانون^(٣٨) ، فالدولة تحتاج للقيام بمهامها إلى متعاونين ينفذون أوامر الحكومة ويملكون الصفات التقنية والإنسانية الضرورية للقيام بوظائفهم ، ومن أجل ذلك عليها أن تؤمن خضوع الموظفين العامين للسلطة ووضع نظام قانوني للوظيفة العامة يسمح بتحقيق الغايات المطلوبة^(٣٩) ، ومن أبرز هذه الطرق إقرار نظام الحلول في الوظيفة العامة وسيما في المراكز الإدارية الكبرى ، للحيلولة دون شغور المناصب الإدارية المهمة ما يترتب على ذلك من إخلال جسيم بمبدأ سير المرافق العامة بانتظام وأطراد .

ففي مصر نصت المادة (٥٧) من قانون العاملين المدنيين رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ على أنه (في حالة غياب أحد شاغلي الوظائف العليا يقوم نائبه بأعباء وظيفته ، فإذا لم يكن له نائب جاز للسلطة المختصة إنابة من يقوم بعمله ، على أن يكون شاغلا لوظيفة من درجة معادلة أو من الدرجة الأدنى مباشرة)^(٤٠) ، وبذلك فإن القانون يضع قواعد الحلول محل شاغلي الوظائف العليا ، والتي تشمل (وكيل الوزارة) في حالة الغياب أو شغور المنصب لأي سبب كان ، دون بيان دور وكيل الوزارة في حال شغور منصب الوزير ، والراجح أن ذلك يعود إلى وجود منصب (نائب الوزير) في الوزارات المصرية والذي يحل محل الوزير في مهام عمله وليس وكيل الوزارة

أما في لبنان فالتشريعات لا تشير بشكل صريح لمبدأ الحلول محل الوزير في حال شغور منصبه من قبل المدير العام ، وقد يكون السبب وراء ذلك أن المرسوم الاشتراعي رقم (١١١) لسنة ١٩٥٩ (نظام الإدارات العامة) ، وزع الاختصاصات الوظيفية في الوزارات بكل دقة بين كبار الموظفين فيها ، فحدد صلاحيات (المدير العام) وسواء كالمدير ورئيس المصلحة ، ومن ثم فعجلة الوزارة يمكن لها السير بشكل منتظم ومضطرد تبعا لذلك ، دون الحاجة إلى إستخدام الصلاحيات الحصرية للوزير والتي تعد سياسية في معظمها ، ولا تأثير ظاهر لها على الحياة الإدارية للوزارات اللبنانية في حال شغور منصب الوزير لفترة ما .

أما في العراق ومنذ صدور قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٥٥٥) لسنة ١٩٨١ فإن وكيل الوزارة الأقدم هو من يمارس الصلاحيات الممنوحة للوزير وفقا للقوانين والانظمة خلال مدة غياب الوزير خارج القطر أو تعذر قيامه بمهامه في داخل القطر بسبب المرض أو نحوه ، ويستثنى من ذلك الصلاحيات الممنوحة للوزير شخصيا ، كما أن وكيل الوزارة الأقدم المخول صلاحيات الوزير ، له أن يشارك في اجتماعات مجلس الوزراء دون أن يكون له حق التصويت فيها)^(٤١) ، وبذلك يتضح أن حلول وكيل الوزارة محل الوزير يتحقق في كافة الحالات التي يتحقق فيها تعذر ممارسة الوزير لصلاحياته ، وهي قاعدة سارت عليها غالبية التشريعات المتعلقة بتنظيم الوزارات^(٤٢) ، إذ أن العديد من القوانين المنظمة للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة نصت على حله محل الوزير ، فقانون وزارة العدل رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٥ المعدل نص على أن يحل وكيل الوزارة الأقدم محل الوزير في رئاسة مجلس العدل عند غيابه لأي سبب كان^(٤٣) ، كما أن قانون وزارة الداخلية هو الآخر يشير إلى حلول الوكيل الأقدم محل الوزير

في الأشراف الإداري على مفاصل الوزارة في حالة غياب الوزير لأي سبب كان^(٤٤) ، كما أن قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ (النافذ) هو الآخر يشير إلى حلول النائب الأول لرئيس الهيئة^(٤٥) ، محل رئيس الهيئة في حالة تعذر قيامه بواجباته لأي سبب^(٤٦) .

إلا أن اللافت للنظر هو قيام رئيس مجلس الوزراء بشغل منصب الوزير الشاغر في بعض الأحيان^(٤٧) ، أو قيام وزير آخر بشغل الحقيبة الوزارية الشاغرة إضافة إلى مهام وزارته الأصلية^(٤٨) ، وما يسببه ذلك من عبء كبير يلقي على عاتق الوزير المكلف بإدارة وزارتين في آن واحد ، وما يؤدي إليه عادة من خلل في أداء إحدى الوزارتين أو كلاهما بسبب ذلك التكليف المزدوج ، بالإضافة إلى مخالفته للقرار (١٥٥٥) لسنة ١٩٨١ النافذ^(٤٩) ، إلا أنه قد يظهر من يقول أن ذلك يتم إستنادا الى قواعد النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٣^(٥٠) ، في الحالة المتضمنة تكليف وزراء آخرين بالوكالة للوزارات الشاغرة ، ويرد على ذلك أن هذا النص النظامي جاء لمعالجة حالات خلو أو شغور المنصب ذات الطبيعة الوقتية كالإيفاد أو الإجازة وليست حالات الشغور غير محددة الزمن ، كحالة إستقالة أو إقالة أحد الوزراء ، أو بقاء إحدى الوزارات شاغرة في بداية تشكيل الحكومة من جهة ، كما أنه يخالف نصا قانونيا أسمى هو القرار رقم (١٥٥٥) لسنة ١٩٨١ (النافذ) من جهة أخرى ، والذي بالأمكان إلغائه أو تعديله في حال الرغبة في تطبيق أوضاع مخالفة لأحكامه إحتراما لمبادئ المشروعية في الدولة .

هذا وقد تمت إدارة عدة وزارات بالوكالة من قبل وزراء آخرين كذلك في فترات حدوث ظاهرة المقاطعة السياسية لجلسات مجلس الوزراء في الأعوام ٢٠٠٧ و ٢٠١١ من قبل الوزراء المختصين ، إذ تم إصدار مراسيم ديوانية من قبل مجلس الوزراء في حينها بتكليف وزراء بالوكالة لإدارة الوزارات المعنية ، بينما كان الحل الأصوب هو أعمال النص القانوني القاضي بحلول وكيل الوزارة محل الوزير إعمالا لقاعدة المشروعية ، إذ لا يجوز لمجلس الوزراء مخالفة النص القانوني النافذ ، أما في حالة إنتفاء نية الوزير بالعودة الى ممارسة مهام منصبه ، حينذاك لا يوجد ما يمنع من الشروع في إجراءات تعيين وزير جديد إستنادا إلى النصوص الدستورية النافذة .

ثانيا : هيئة الرأي :

نظمت النصوص القانونية العديد من الحالات التي يتوجب فيها الإستعانة بوكلاء الوزارات ، لأداء مهام الوزارة أو التداول بخصوص الأمور المهمة فيها ، عن طريق تشكيل هيئات وظيفية عليها فيها تتولى النظر في المواضيع المهمة للوزارة ، والمشاكل التي قد تعترض أدائها لهذه المهام ، وقد عرف العراق في هذا الصدد تشكيل (هيئة الرأي) في معظم الوزارات العراقية ، والتي يتم الاستعانة فيها بالكادر الوظيفي المتقدم في الوزارة وعلى رأسهم وكلاء الوزارة ، لأبداء الرأي في العديد من الأمور والمواضيع المهمة المتعلقة بمهام الوزارة وكيفية إنجازها ، وفي هذه الهيئة يلعب وكلاء الوزارة الدور الحقيقي والأكبر في أداء مهام الهيئة ، لما يمتلكونه من خبرات طويلة في مفاصل عمل الوزارة ومهامها ، وإدراكا عميقا للأليات الناجعة لتنفيذ تلك

المهام ، مما حدا بالمشروع إلى إدراج عضوية الوكلاء الوجوبية في هيئة الرأي في الوزارات المعنية ، بل حلول الأقدم منهم محل الوزير في رئاسة الهيئة ، في حالات عدم حضور الأخير أو تعذر حضوره لأي سبب كان .

المبحث الثاني

إختصاصات وكلاء الوزارات :

الأصل أن يختص الوزير بالتوجيه والرقابة والاشراف مع تولي كبرى المسائل ، أما الإدارة الفعلية ومهمة التنفيذ يتولاها وكيل الوزارة ، وجرى العمل على وجود وكلاء الوزارات يعاونون الوزير فيما يوكل إليهم من أعمال وفقا لما يقضي به النظام الداخلي للوزارة ، أو بما يتقرر لهم من اختصاصات بموجب قوانين أو قرارات أو لوائح مع خضوعهم رئاسيا للوزير ، فلا بد من قول ان الخبرة المطلوب توافرها في الوزير ليست من نوع الخبرة التي يكتسبها الموظف في مباشرته لأعمال الوظيفة ، وإنما هي الخبرة التي تكتسب في ممارسة العمل في عضوية البرلمان واللجان البرلمانية وسواها ، وانه لا يشترط في الوزير ان يكون فنيا متخصصا في نوع محدد من أوجه النشاط الفني ، وإنما يفضل أن يكون ذا أفق واسع في التفكير وحسن أدراك الأمور وقدرة على تقدير قيمة وسلامة الآراء الفنية التي تعرض عليه ، وبسبب ذلك تتجه الأنظار إلى من يمتلك الخبرة الفنية والممارسة الطويلة في أعمال الوزارة من كبار موظفيها ، والذين يعد الوكلاء في مقدمتهم لتعويض هذا النقص الفني أو المهني لدى الوزير في أغلب الأحيان في نشاطات الوزارة أو مهامها ، وبالتالي الإتجاه إلى منح الوكلاء العديد من الاختصاصات ، والتي سيتم بيانها وعلى النحو الآتي :

المطلب الأول : الاختصاصات الأصلية :

يتولى وكلاء الوزارات العديد من المهام في وزاراتهم ، وحسب التشريعات النافذة والمتعلقة بوزاراتهم بشكل خاص أو المنظمة للسلطة التنفيذية ووزاراتها بشكل عام ، وهذه الاختصاصات قد تمنح للوكلاء بالأصالة ، فيمارسها الوكيل بصفة أصلية إستنادا إلى نصوص دستورية أو قانونية أو غيرها ، دون الحاجة إلى تفويض أو تخويل للصلاحيات من جهات رئاسية عليا كالوزير أو غيره ، وهذه الاختصاصات على أنواع عدة وسيتم بيانها وعلى النحو الآتي :

الفرع الأول

أنواع الاختصاصات الأصلية :

في العادة تتركز وظيفة الوزراء في وضع السياسة العامة للوزارة ولا يتدخلون في الاعمال الادارية العادية ، انما يقوم بذلك الموظفون العموميون ، فهم ينفذون أوامر رؤسائهم السياسيين ، فالوزراء في الدولة الحديثة لا يستطيعون الامام بكل شيء ، بل يعتمدون على موظفيهم في معرفة مطالب الجمهور وفي الحصول على المعلومات المفصلة عن الوسائل الممكنة للاستجابة لهذه المطالب ، وبالتالي يصار الى منح الاختصاصات الواسعة للوكلاء لتحقيق تلك الغاية ، فالوزير وأن كان هو الرئيس التسلسلي والمسؤول الأول في وزارته ، فهذا

لا يمنع من صدور قرارات نافذة من أشخاص آخرين في الوزارة^٨ ، والذين يأتي في مقدمتهم الوكلاء بطبيعة الحال ، وسيتم بيان هذه الاختصاصات وعلى النحو الآتي :

أولاً : الاختصاصات الإدارية :

يمتلك وكلاء الوزارات باعتبارهم يمثلون الطبقة العليا للموظفين بعد الوزراء العديد من الاختصاصات الإدارية ، والتي يمارسونها إستناداً الى نصوص قانونية صريحة ، تتيح لهم ممارسة مهامهم الإدارية المتضمنة إصدار القرارات الإدارية والرقابة على الموظفين والجهات التابعة إدارياً لهم أو الخاضعة لسلطتهم الرئاسية .

ففي مصر يكون إنشاء الوزارات والمصالح والإدارات وتنظيمها بقرار من رئيس الجمهورية ، يتضمن تعريف مهمة الوزارة أو المصلحة أو الإدارة وتحديد الاختصاصات وتوزيعها بينها ، وهذه الهيئات المختلفة التابعة للسلطة المركزية يكون لها سلطة اتخاذ قرارات إدارية ، فمثلاً وكيل الوزارة ومدير عام المصلحة ومدير الإدارة كل هؤلاء موظفون تابعون للإدارة المركزية يمارسون اختصاصهم تحت إشراف الوزير الذي تدخل المصلحة أو الإدارة التي يعملون بها ضمن نطاق وزارته^٩ ، وبالتالي يظهر أن وكيل الوزارة في مقدمة الموظفين الذين لهم سلطة إصدار قرارات إدارية في الوزارة ، ويأتي مباشرة بعد الوزير المختص في التسلسل الهرمي لها .

أما في لبنان فالمدیر العام بحكم سلطته الرئاسية والإشرافية والرقابية على كل الإدارات والمصالح والأقسام والفروع ، يوجه الموظفين ورئاساتهم ويتخذ القرارات الإدارية المناسبة ، ويصدر التعليمات والمنشورات المصلحية ، ويتابع التنفيذ والتفتيش واتخاذ إجراءات التأديب في حالة ارتكاب المخالفات الوظيفية^{١٠} ، ويكون مسؤولاً عن مراقبة المصالح العامة والمصالح المشتركة أو الخاصة الخاضعة لوصاية وزارته ، ويؤشر على مشاريع المراسيم والقرارات والمعاملات التي تعرض عليه ، وله الحق في تدوين مخالفته إذا كان رأيه يخالف الرأي الوارد فيه^{١١} ، كما أن إتخاذ المقررات التي يقتضيها سير العمل أو التي تتطلبها تنسيق الأعمال بين مختلف الدوائر والموظفين التابعين لسلطته ، أو التي تستوجبها مسؤوليته عن تنفيذ القوانين والانظمة من قبل موظفيه ، يمكن أن تنطوي على قدر كبير من التنظيم ، وهذه المقررات قد تصدر بشكل قرارات أو مذكرات أو تعاميم لها صفة تنظيمية .

وقد أجمل المرسوم الاشتراعي رقم (١١١) لسنة ١٩٥٩ في المادة (٧ / ثانياً) منه صلاحيات المدير العام ببيان أنه يتولى إدارة الدوائر التابعة له وينسق الأعمال فيما بينها ويراقب تنفيذها ولاسيما المسائل الآتية :

- ١- يمارس الصلاحيات التي يخوله إياها القانون .
- ٢- يتخذ المقررات ويوقع المعاملات والمراسلات التي يقتضيها سير العمل .
- ٣- ينسق الأعمال بين مختلف الدوائر والموظفين التابعين لسلطته .
- ٤- يسهر على تنفيذ المقررات المتخذة في الأوقات والصيغ التي وضعت لها .
- ٥- يعرض على الوزير المسائل التي تتعلق بمبدأ عام أو تكون من صلاحيته .

- ٦- يعد التعليمات الدائمة فيما يتعلق بسير العمل ، والموازنة ، والمنهاج السنوي للأعمال ، وجميع الدروس اليلية لتحسين سير العمل ورفع مستوى الإدارة .
- ٧- يراقب سير العمل بتفتيشه الدوائر والموظفين ويتخذ التدابير اللازمة لمعاقبة المخطئين واصلاح الاخطاء واتخاذ التدابير التي تؤول الى تلافيتها وعليه ان يجري هذا التفتيش مرة كل ثلاثة أشهر في الدوائر المركزية ، وكل ستة أشهر في المناطق .
- ٨- يكون على اتصال مع إدارة التفتيش المركزي بشأن تقارير التفتيش والاقتراحات الرامية الى تحسين سير الادارة . وله ان يكلف التفتيش المركزي اجراء التفتيش في الدوائر التابعة له بالاضافة لما يقوم به شخصيا من أعمال التفتيش .
- ٩- يسهر على حسن استعمال المواد والمفروشات في جميع الدوائر التابعة له .
- ١٠- المدير العام مسؤول عن تنفيذ القوانين والانظمة من قبل الموظفي التابعين له . كما انه يعتبر مسؤولا عن مراقبة المصالح العامة والمصالح المشتركة أو الخاصة الخاضعة لوصاية وزارته .

وفي العراق فإن الوكلاء على درجة واحدة في السلم الإداري ، وهم متساوون في الصلاحيات الإدارية والقانونية في الدوائر التي تخضع لسلطتهم الإدارية في العادة ، إلا أن أحدهم قد يتفوق في بعض الأحيان على سواه من الوكلاء فيطلق عليه (الوكيل الأقدم) للوزارة ، وهذه الأفضلية قد لا تكون بسبب الأقدمية في إشغال منصب وكيل الوزير كما هو الظاهر من التسمية ، بل قد يتقرر ذلك بنص القانون الذي يقرر أن أحد الوكلاء هو من يتولى مهام وكيل الوزارة الأقدم دون سواه من الوكلاء^{١٣} ، والأمر هذا محل نظر إذ قد يكون هذا الوكيل المختار لإشغال منصب الوكيل الأقدم حديث عهد بالوزارة وعملها ، أو أقل خبرة ومهارة من سواه من الوكلاء ، في حين ان الوكلاء فيها يجب ان يتمتعوا بالخبرة والممارسة الطويلة فيما يخص نشاطاتها ومهامها الوظيفية لتبوء منصب الوكيل الأقدم الذي يحل محل الوزير في حال غيابه لأي سبب أو طارئ كان .

وعلى كل حال فإن التشريعات العراقية لم تحدد إختصاصات محددة بشخص الوكلاء في قانون خاص بذلك كما هو الحال في لبنان على سبيل المثال ، بل ساد أن تحدد هذه الاختصاصات حسب قوانين الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة ، والملاحظ أن المشرع العراقي يميل عادة الى عدم منح الوكلاء صلاحيات صريحة ومحددة بنص القانون أو سواه ، بل يجنح الى منح الوزير المختص تحديد هذه الصلاحيات بطريق (التفويض) ، وهي في العادة محصورة باتخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بموظفي ومهام المديرية العامة المرتبطة بالوكيل المعني ، وفي ذلك تعزيز لسلطة الوزير في مواجهة وكلاء الوزارة في حقيقة الأمر ، فالمشرع العراقي يقرر في قوانين العديد من الوزارات أن وكلاء الوزارة يمارسان المهام الموكلة لهما من الوزير ويساعدانه في إدارة شؤون الوزارة والتشكيلات التي يقرر الوزير ارتباطها بهم^{١٤} .

وكان الأجدر بالمشرع العراقي سلوك طريق آخر مغاير يقرر فيه تحديد صلاحيات الوكلاء بشكل محدد وصريح في قانون خاص بذلك ، كقانون السلطة التنفيذية في حال تعديله أو تشريع قانون جديد يحل محله ، أو في القوانين المنشئة للوزارات المعنية ، لما في ذلك

من تعزيز لدولة المؤسسات ، التي تسير عجلتها دون توقف في كل الأحوال والظروف ، ودون اعتماد كلي على شخص أو أشخاص محددين مهما علت مراكزهم السياسية أو الإدارية ، وإقراراً لمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام وإطراد لديمومة إشباع الحاجات العامة في الدولة ، فلا غضاضة في بيان أن بعض الوزراء يميل إلى حصر معظم الصلاحيات المهمة في الوزارة بيده ، وما يترتب على ذلك من تعطيل لعجلة الوزارات وهي في معرض تأدية مهامها ووظائفها الحيوية في حال غيابه لأي سبب كان .

ثانياً : الاختصاصات التأديبية :

بالإضافة إلى الصلاحيات الإدارية العامة الممنوحة للوكلاء في الوزارات ، فقد ذهبت بعض النظم الإدارية إلى تخويلهم صلاحيات إنضباطية (تأديبية) تتعلق بفرض الجزاءات التأديبية على موظفي الدوائر المرتبطة به ، وهذه الصلاحية الخطيرة لا تمارس من قبل الوكلاء إلا بموجب نص قانوني صريح لمساسها الخطير بحقوق وإمكانيات الموظف العام .

ففي مصر وبالرغم من منح الصلاحيات التأديبية للوكلاء ، إلا أن الملاحظ أن المشرع كان يتجه إلى تدعيم السلطة التأديبية للوزير ، بعكس الوكيل ورئيس المصلحة ، فقد كان الحد الأقصى لعقوبة الخصم من المرتب المقرر لهما في ظل القانون رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١ ، (٤٥) يوماً في السنة ، فأنقصه القانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤ إلى (٣٠) يوماً ، بينما رفعه بالنسبة إلى الوزير إلى (٦٠) يوماً^{١٥} ، كما أن لوكيل الوزارة أو رئيس المصلحة كل في دائرة اختصاصه وفقاً للمادة (٩٥) من القانون رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١ من تلقاء نفسه ، وقف الموظف لمصلحة التحقيق^{١٦} ، وهو ما يعرف (بسحب اليد) في التشريع العراقي .

أما في ظل قانون العاملين المدنيين المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ النافذ ، فإن المشرع المصري يسير بذات الاتجاه السابق ، ويقرر منح وكيل الوزارة بالإضافة إلى حقه في حفظ التحقيق (غلق التحقيق) ، فرض عقوبات الإنذار أو الخصم من المرتب بما لا يتجاوز (٣٠) يوماً في السنة ، وبما لا يزيد في المرة الواحدة على (١٥) خمسة عشر يوماً على الموظف الخاضع لسلطته التأديبية^{١٧} .

أما في لبنان فإن المشرع يمنح المدير العام صلاحية فرض عقوبات التأنيب أو حسم الراتب لمدة أقصاها (١٠) عشرة أيام ، وذلك بناءً على إقتراح خطي من الرئيس المباشر لذلك الموظف المخالف^{١٨} ، وفي حال الرغبة في فرض عقوبة أشد للمدير العام إقتراح ذلك على الوزير والذي له فرض أية عقوبة من عقوبات الدرجة الأولى على الموظف المخالف ، على أن العقوبة الثالثة منها (تأخير التدرج لمدة ستة أشهر على الأكثر) ، لا تفرض إلا بعد توجيه تأنيبين متتاليين للموظف خلال سنة^{١٩} .

أما الحال في العراق فقد ميز قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ هو الآخر بين الصلاحيات التأديبية للوكلاء عن قرينتها الممنوحة للوزراء المختصين ، فإذا كان للوزير فرض جميع العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من القانون على جميع الموظفين في الوزارة باستثناء المدراء العامين فما فوق ، فإن وكيل الوزارة بإعتباره من المذكورين تحت مسمى (رئيس الدائرة) ، ليس له سوى الحق في فرض عقوبات (لفت

النظر – الانذار – قطع الراتب لمدة لا تتجاوز (٥) خمسة أيام – التوبيخ) حسب نص القانون^{٢١} ،
فإن شاء فرض عقوبة أشد كان له عرض الأمر على الوزير المختص لفرض هذه العقوبة^{٢٢} .

الفرع الثاني

شروط ممارسة الاختصاصات الأصلية :

الصلاحيات الممنوحة للهيئات الإدارية أو للموظفين في الجهاز الإداري للدولة ليست حقا شخصيا يمارس من قبل من يمتلكه كيف ما يشاء ، أو وقت ما يشاء ، بل هي مكنت قانونية منحت لهؤلاء لغرض ممارستها في معرض تسيير المرافق العامة في الدولة ، وهذه الممارسة خاضعة لشروط يجب التقيد بها وعدم الخروج عنها ، وبخلافه يعد هذا التصرف أو القرار باطلا أو مخالفا للقانون ، مما يستوجب بطلانه أو إلغائه من قبل الجهة المختصة بذلك ، وسيتم بيان أهم هذه الشروط وعلى النحو الآتي :

أولا : التقيد بحدود الاختصاص :

بما أن الاختصاص سلطة قانونية فلا يجوز لعضو السلطة الادارية التنازل عنه أو الامتناع عن ممارسته ، كما ليس له الحق في تجاوز حدود هذا الاختصاص ، سواء أكان هذا التجاوز سلبا أم إيجابا ، إذ يجب أن تتم ممارسة الاختصاص في اصدار القرار وفقا للقاعدة القانونية المنظمة له حتى تتصف تلك الممارسة للسلطة بالمشروعية^{٢٣} ، إذ يترتب على تجاوز حدود هذا الإختصاص بطلان التصرف الصادر من الوكيل ، وقد أبرز القضاء الإداري هذا الأمر في العديد من قراراته ، ومنها قرار المحكمة الادارية العليا في مصر بتاريخ (٨) مايو ١٩٦٥ ، في شأن القانون رقم (٥٧) لسنة ١٩٥٨ الخاص بتنظيم مكاتب الوسطاء في الحاق الممثلين والممثلات وغيرهم بالعمل ، والذي نص على عدم جواز الاشتغال بأعمال الوساطة الا بعد الحصول على ترخيص من الوزير ، إذا جاء فيه أن (القرار برفض الترخيص للمدعي في الاشتغال بأعمال الوساطة وقد صدر عن وكيل الوزارة لا من الوزير ، فانه يكون مشوبا بعيب عدم الاختصاص ، وهذا العيب الذي أعتور القرار يجعله باطلا وحقيقا بالإلغاء)^{٢٤} .

كما كان للقضاء الإداري في لبنان هو الآخر صولاته في هذا المجال ، إذ جاء في قرار لمجلس الشورى اللبناني بتاريخ ٢٢ / ٦ / ١٩٦٥ : (ان الاعمال التي لها صفة قانونية وسلطة التقرير تعود بموجب المبادئ الدستورية الى الوزير المسؤول ، اما المدير العام فصلاحياته - كما حددتها المادة (٧) من المرسوم الاشتراعي (١١١ / ١٩٥٩) - هي ادارية صرفة ، ولا يدخل في نطاقها الا المقررات التي يقتضيها سير العمل في الوزارة ولا تتجاوز الشؤون الادارية)^{٢٥} ، وكذلك قرار مجلس شوري الدولة اللبناني رقم (١٢١٦) بتاريخ ٢٢ / ٦ / ١٩٦٥ الذي قضى بطلان قرار صادر عن المدير العام في موضوع يدخل في صلاحية الوزير بقوله (... وحيث أن الاعتراض على قرار النقابة برفض الانتساب يثير المنازعة التي لا تفصل إلا بقرار يجوز بهذه الصفة على الصبغة القضائية (المختص بها الوزير) ، ويخرج عن صلاحية المدير العام)^{٢٦} .

أما في العراق فالقضاء فيه يؤكد حقيقة أن القرار الصادر من سلطة غير مختصة غير مشروع حتى إذا ما قامت السلطة المختصة بإجازته بعد ذلك ، مثال ذلك أن القرار الإداري الصادر

من وكيل وزير المالية بتضمين موظف يعد غير مشروع ، حتى إذا أجازته وزير المالية بعد إصداره ، وذلك بسبب كون الإختصاص بإصدار القرارات الإدارية بتضمين الموظفين في العراق من سلطة وزير المالية حصراً^{٢٧} ، وقد أكدت محكمة التمييز عدم شرعية تلك المخالفة لقواعد الإختصاص وعدم إمكانية تصحيحها بالإجازة اللاحقة من قبل الوزير المختص بالقول (... لا يضيفي الشرعية على هذه المخالفة تأييد لاحق ممن يملكها ، وذلك لأن ممارسة السلطة العامة ليست تصرفاً شخصياً بين الأفراد فتلحقه الإجازة ...) .^{٢٨}

ثانياً : الحياد الوظيفي :

بما أن أغلب النظم الإدارية تميل الى إختيار وكلاء الوزارات من كبار الموظفين ذوي الخبرة العالية والممارسة الطويلة في مجال وظائف أو مهام وزاراتهم من جهة ، ولكون مراكز هؤلاء الوظيفية تتميز بالاستقرار والديمومة في العادة على النقيض من الوزراء المتغيرين دوماً ، فإن أبرز الواجبات والشروط المطلوب توافرها في هذه الشريحة الوظيفية العليا ، إلزامها مبدأ الحياد الوظيفي في ممارسة إختصاصاتها الوظيفية ، فقد ثبت الأعتقاد بأن الهدف المتوخى من وجود المرافق العامة عموماً هو إشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة لا مصالح السلطة السياسية ، ومن ثم فإن وجود الموظفين فيها ليس بغرض تحقيق أهداف السلطة السياسية وإنما لإشباع هذه الحاجات ، وهذا يقتضي منهم الالتزام بواجب الحيادية ، الذي يفرض تحقيق التعاون بين الموظف والحكومة أياً كان اتجاهها السياسي ، كما أن الموظف يلتزم بتنفيذ السياسة التي تضعها الحكومة دون أن يتأثر بولائه السياسي .^{٢٩}

وبذلك يظهر جلياً أن المقصود بالحياد الوظيفي هو أداء الخدمة العامة والتعاون مع الحكومة القائمة ، وتبدوا أهمية الحياد الوظيفي بصفة خاصة في البلاد التي تأخذ بنظام الأحزاب ، أو بنظام الحزبين ، إذ يتطلب الحزب الحاكم من الموظف أن يكون على درجة من الحيادة والاستقلال تمكنه من تنفيذ السياسة والتوجيهات دون أن يتأثر بولائه السياسي أن كان ينتمي للحزب المعارض ، وبهذا تصبح الإدارة العامة أداة محايدة ، فإن حادت عن ذلك أخفقت في مهمتها^{٣٠} ، في إشباع الحاجات العامة عن طريق دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، أي ان جوهر التزام العاملين باداء واجب الاخلاص في العمل وفق السياسة العامة للدولة ، يتمثل بتطبيق التشريعات النافذة فيها ، تطبيقاً سليماً يلتزم بنص وروح تلك التشريعات ، ويستهدف الغايات المتوخاة منها ، لأن التشريعات هي التي تعبر عن السياسة العامة للدولة التي أصدرتها^{٣١} ، بغض النظر عن التوجهات والميول السياسية للموظفين العموميين بشكل عام ، ووكلاء الوزارات بشكل خاص ، وإحتمالية إختلافها عن توجهات الحزب الحاكم في الدولة .

المطلب الثاني

الاختصاصات المفوضة :

بالإضافة إلى الإختصاصات الأصلية التي يمارسها الوكلاء في الوزارات ، توجد هناك إختصاصات مفوضة من قبل الجهات الإدارية العليا في الدولة ، والتي تفوض الوكيل ممارسة بعض الإختصاصات المناطة بها ، وأبرز هذه الجهات هو الوزير المختص الذي يتبع له الوكيل إدارياً ، إذ يجب أن تتحقق لامركزية السلطة ، بحيث تفوض الى المستويات الادارية المختلفة

المسئولة عن التنفيذ ، وهذا يضع السلطة والمسئولية الضرورية في أيدي أقرب الناس الى العمل الميداني ، والفشل في تحقيق اللامركزية يؤدي الى زحمة المكاتب الرئاسية باعمال ليست على مستواها ، وبالتالي أرهاق المسؤولين بها وضياح وقتهم وجهودهم في أمور كان يمكن أن يبت فيها من هم دونهم ، كما يؤدي الى تجميد خبرات الرؤساء بالمستويات الأخرى بسبب عدم تعرضهم لمهام ومسؤوليات جديدة ، هذا وسيتم بيان ما يتعلق بالاختصاصات المفوضة وعلى النحو الآتي :

الفرع الأول

شروط التفويض :

من المفروض أن يتولى الرئيس الإداري الأعلى مباشرة كافة الاختصاصات المتعلقة بالعمل الإداري ، إلا أنه ولما كان من المتعذر عليه ممارسة جميع هذه الاختصاصات بمفرده فأن معظم التشريعات قد أجازت تفويض بعض اختصاصاته إلى السلطات الإدارية الأدنى ، ومن هنا نشأت فكرة التفويض في الاختصاص التي بموجبها يعهد الرئيس الأعلى بعض الاختصاصات إلى الرؤساء للقيام بها بالنيابة عنه ، فالتفويض يعني منح سلطة معينة بواسطة سلطة أعلى ، إذ يجوز للوزير المختص ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أن يفوض اختصاصاته الى كبار الموظفين التابعين له ، فيمارس هؤلاء هذه الاختصاصات إستنادا إلى قرار التفويض وفي الحدود المرسومة فيه ، والتفويض في الاختصاص مقيد بشروط يجب أن تراعى ، وسيتم بيان أهم هذه الشروط وعلى النحو الآتي :

١- نص القانون :

لا يمكن إعمال التفويض في الإختصاص بدون الإستناد إلى نص من القانون يجيزه ، وهذه القاعدة لازمة من لوازم تفويض الإختصاص لوكلاء الوزارات ، إذ أن من المعروف أن السلطات الادارية تتدرج من الوزير الى أدنى المراتب الوظيفية ، والوزير تكون له السلطة الادارية العليا في وزارته ولا يملك أي موظف أن يمارس اختصاصات الوزير إلا بتفويض منه وبناء على نص قانوني .

ففي مصر نصت المادة (الثالثة) من قانون التفويض رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٧ النافذ على الآتي (لوزراء ومن في حكمهم أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات الى المحافظين أو وكلاء الوزارات أو رؤساء ومديري المصالح والادارات العامة أو رؤساء الهيئات أو المؤسسات العامة التابعة لهم أو لغيرهم بعد الاتفاق مع الوزير المختص) ، وكذلك كان قانون التفويض القديم رقم (٣٩٠) لسنة ١٩٥٦ يخول الوزير سلطة تفويض إختصاصاته لوكلاء الوزارات فهم يملكون أن يفوضوا في اختصاصاتهم الشخصية وفقا للمادة (الثانية) من القانون والتي نصت على أن (لوزير أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب القوانين إلى وكيل الوزارة أو الوكلاء المساعدين ، وله أن يوزع هذه الاختصاصات بينهم في حالة تعددهم) .

مع أهمية بيان أن قانون التفويض القديم رقم (٣٩٠) لسنة ١٩٥٦ يخول الوزير سلطة تفويض اختصاصاته لوكلاء الوزارات ، إلى جانب سلطة تنبؤ عن منطق التفويض ، إذ أجاز له أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة لوكيل الوزارة إلى الوكلاء المساعدين ، أو رؤساء المصالح ، كما خوله أيضا أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة لوكيل الوزارة أو رؤساء المصالح إلى رؤساء الفروع والأقسام الذين يصدر بتحديدهم قرار منه ، وهذا اتجاه منتقد لكون التفويض في هذه الحالة لا يصدر من صاحب الاختصاص الأصلي ، بل من الوزير ، ومن ثم يكون من المتصور أن يتم هذا التفويض خلافا لرغبة صاحب الاختصاص الأصلي ، مع وجوب ملاحظة أن القانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٧ (قانون التفويض) النافذ ، قد أحدث تعديلا بالغ الأهمية في مجال التفويض في الاختصاص في مصر ، وذلك بجعله التفويض يصدر دائما من الأصل في اختصاصاته ، وليس في اختصاصات مرؤوسيه من خلال استبعاده لفكرة إجازة تفويض الوزير بعض اختصاصات وكلاء الوزارة أو رؤساء المصالح إلى مرؤوسيه^{٤١} .

أما في لبنان فإن التفويض يحكم بموجب نصوص المرسوم الاشتراعي رقم (١١١) لسنة ١٩٥٩ ، وقد تضمنت كيفية تفويض الصلاحيات من الوزير إلى المدير العام في نطاق الاسس العامة للتفويض^{٤٢} ، فللوزير أن يفوض إلى مدير عام الوزارة أو إلى رؤساء الوحدات الادارية المرتبطين به مباشرة بعض صلاحياته باستثناء الصلاحيات التي خصه بها الدستور ، ويتم هذا التفويض بقرار أو بمذكرة تبلغ إلى المراجع المختصة أو تنشر في الجريدة الرسمية^{٤٣} .

أما في العراق وبسبب عدم وجود قانون للتفويض في الاختصاص ، فيجب البحث عن النصوص التي أجازت ذلك التفويض في مختلف القوانين ، ونجد أولها في قانون السلطة التنفيذية رقم (٥٠) لسنة ١٩٦٤ (النافذ) ، إذ أباح للوزير أن يخول بأمر تحريري كبار موظفي وزارته الصلاحيات الممنوحة له ، باستثناء الصلاحيات الممنوحة له شخصيا ، كذلك تبنت القوانين الخاصة بالوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة النص على ذلك الجانب ، إذ تنص العديد منها على إمكانية تفويض الصلاحيات من الوزير إلى وكلاء الوزارة ، فقانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١ (النافذ) يشير إلى صلاحية الوزير في تخويل وكلاء الوزارة أو المديرين العاملين فيها بعضا من مهامه^{٤٤} ، وذهب في ذات الاتجاه قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل (النافذ) ، إذ ذهب المشرع فيه إلى مكنة تخويل الوزير بعض من مهامه إلى وكيل الوزارة أو إلى أي من المستشارين أو إلى أي من المديرين العاملين للدوائر التابعة للوزارة أو إلى أي من موظفي الوزارة^{٤٥} ، وهكذا يتبين أن تخويل الاختصاص في العراق كسائر دول الدراسة المقارنة يجب أن يستند إلى نص تشريعي يجيزه^{٤٦} ، وبخلاف ذلك يكون هذا التفويض باطلا لإفتقاره لسنده من القانون .

٢- التفويض الجزئي :

إلى جانب شرط وجود نص قانوني يبيح تفويض الاختصاص ، يجب أن يعمل بقاعدة جزئية التفويض فيه ، فالتفويض الجزئي هو التفويض الذي يحقق الأهداف المرجوة من عملية التفويض ككل ، والذي تطمح إليه الإدارة باعتباره عنصر مهم من عناصر تنظيم وتطوير العمل الإداري ، وذلك لأنه يؤدي إلى التخفيف عن الأصل من الأعباء الملقاة عليه لكي

يتفرغ للمهام القيادية والأساسية في الإدارة^{٤٨} ، مع أن هناك من يرى أن القاعدة في تخويل الاختصاص الجزئية ، إلا أن التحويل الكلي للاختصاص جائز إذا كان القانون يسمح به صراحة أو ضمنا ، ولا يجوز لصاحب الاختصاص ممارسته خلال مدة سريان التحويل ، فضلا عن أن القرارات والأوامر الإدارية تصدر بأسم الشخص المخول له الاختصاص وليس بأسم صاحب الاختصاص الأصيل^{٤٩} .

ففي مصر وبالرغم من أن سلطة الوزير في التفويض قد جاءت مطلقة ، بحيث تتناول جميع اختصاصاته التي يستمدّها من التشريعات العادية ، إلا أن المذكرة الإيضاحية للقانون رقم (٣٩٠) لسنة ١٩٥٦ (الملغى) كانت قد أوردت بعض التوجيهات السليمة في هذا الصدد ، إذ تقول : والمفهوم الا يشمل التفويض المسائل التي تتعلق بالسياسة العامة للدولة ، والمسائل التي تتصل بمجلس الأمة ، وكذلك مشروعات القوانين والقرارات ، فتبقى من اختصاص الوزير ، فالتفويض كطريقة لتنفيذ العمل الإداري لا ينصب على كافة اختصاصات المفوض ، وإنما على جانب محدد منها ، ولا يتضمن عادة اتخاذ القرارات الكبرى التي يحتفظ الرئيس لنفسه بسلطة البت فيها ، فلا يمكن أن يفوض الرئيس كافة اختصاصاته لغيره ، لأن في ذلك معنى التنازل عن الوظيفة ، وهو أمر غير جائز قانونا ، بل ينصب التفويض عادة على جانب من الاختصاصات المتجانسة التي يسهل التنسيق بينها^{٥١} .

وقد أكد قرار للجمعية العمومية للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري والصادر بتاريخ ٢٩ / ١٠ / ١٩٧٢ هذه القاعدة بالقول أنه (لا يجوز - وفقا لقانون التفويض في الاختصاصات رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٧ - أن يفوض الوزير وكيل الوزارة جميع سلطاته واختصاصاته المنصوص عليها في القانون واللوائح بالنسبة لوحدة من الوحدات الإدارية التي تتكون منها الوزارة ، ذلك انه طبقا للمادة (٣) من هذا القانون ، فإن للوزراء أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات الى وكلاء الوزارات ، ومن ثم فلا يجوز وفقا لهذا النص تفويض وكيل الوزارة في جميع اختصاصات الوزير ، بل يتعين أن يتحدد هذا التفويض ببعض الاختصاصات ، ولا يسوغ القول بأن تفويض وكيل الوزارة في جميع اختصاصات الوزير بالنسبة الى وحدة ادارية واحدة فقط ، بل يتولى الاشراف عليها يعتبر تفويضا له في بعض الاختصاصات ، إذ أن التفويض منسوب الى الاختصاصات ذاتها وليس للوزراء كجهاز إداري يتكون من مجموعة من الوحدات التابعة له^{٥٢} ..

أما في لبنان فإن المرسوم الاشتراعي رقم (١١١) لسنة ١٩٥٩ نص على قيد أو شرط الجزئية في معرض بيانه لهذا الحق الممنوح للوزير ، مع اشتراط آخر هو أن لا يشمل هذا الجزء المفوض الإختصاصات الدستورية للوزير^{٥٣} ، ويتم هذا التفويض بقرار أو بمذكرة تبلغ الى المراجع المختصة أو تنشر في الجريدة الرسمية^{٥٤} ، كما أن الوزير يستطيع أن يفوض جزء من سلطاته الى الرؤساء الإداريين الأدنى من المدير العام والمرتبطين به ارتباطا مباشرا^{٥٥} .

وفي العراق يتم تطبيق قاعدة الجزئية في معظم تشريعات الوزارات ، فقانون وزارة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ (النافذ) : أجاز للوزير تخويل بعض صلاحياته إلى أي من وكلاء الوزارة ، أو إلى أي من رؤساء الدوائر أو السفراء فيها ، أو إلى أي من موظفي الوزارة^{٥٦} ، فالجواز القانوني

هنا مقيد بأن يعهد صاحب الاختصاص الاصيل بجزء من اختصاصه الى من يجوز أن يعهد به إليه^{٥٧}.

مع ملاحظة أن قانون وزارة الاسكان والاعمار رقم (٦٢) لسنة ١٩٨٧ نص على امكانية تخويل كل أو بعض الصلاحيات للوكلاء^{٥٨} ، وهو خروج على المألوف من جواز التفويض الجزئي وليس الكلي ، لما في ذلك من شبهة التنصل من أداء المسؤوليات المناطة بالمفوض (الوزير) ، والقاء أعبائها على الآخرين وأن كانوا من كبار الموظفين الإداريين في الوزارة سواء كانوا من الوكلاء أم من سواهم ، وقد يذهب ذاهب الى أن سند ذلك هو نص المادة (٧) من قانون السلطة التنفيذية رقم (٥٠) لسنة ١٩٦٤ (النافذ) ، والتي أباحت للوزير تخويل صلاحياته (كلا أو جزء) لكبار موظفي وزارته ، ومع الإقرار بمشروعية ذلك التصرف من الناحية القانونية ، إلا أن هذا التفويض الشامل للصلاحيات من قبل الوزير يعد أمر غير مقبول من الناحية الفنية ، وإخلاقاً جسيماً بالواجبات الوظيفية المناطة به .

والظاهر من تفحص قوانين الوزارات العراقية ان القوانين الصادرة قبل نفاذ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ كانت تذهب باتجاه تخويل الوزير الحق في تفويض كامل صلاحياته أو بعضها لموظفي وزارته^{٥٩} ، في حين أن القوانين التي تلت نفاذ هذا الدستور جنحت نحو تمكين الوزراء من تخويل بعض من صلاحياتهم وليس كلها^{٦٠} ، وهو الإتجاه الصحيح في التفويض لكونه يراعي قاعدة الجزئية فيه ، فلا مسوغ لقيام الوزير بتفويض كافة صلاحياته لسواه من موظفي الوزارة ، لما في ذلك من تهرب أو تقاعس عن تأدية مهامه الوظيفية في الوزارة .

الفرع الثاني

تفويض الوكلاء لاختصاصاتهم :

كما أباحت غالبية التشريعات للوزراء تفويض اختصاصاتهم لوكلاء الوزارات باعتبارهم من كبار الموظفين فيها ، فأنها كذلك تبيح للوكلاء تفويض بعض من اختصاصاتهم لمن دونهم من كبار الموظفين في الوزارة ، شريطة أن تكون هذه الإختصاصات من ضمن الإختصاصات الأصلية للوكلاء وليست ممن خولوا بها من قبل الوزراء المختصين ، تخفيفاً من العبء الملقى على عاتقهم .

ففي مصر : نصت الفقرة الاولى من المادة (الرابعة) من القانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٧ على الآتي (لوكلاء الوزارات أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات الى رؤساء ومديري المصالح والادارات العامة)^{٦١} ، والملاحظ ان قرار وكيل الوزارة في تفويض اختصاصاته الى رؤساء ومديري المصالح يعتبر نافذاً بمجرد صدوره ، بينما كان قانون التفويض القديم يعلق نفاذ قرار وكيل الوزارة في التفويض على موافقة الوزير المختص^{٦٢} ، شريطة مراعاة قاعدة (المفوض لا يفوض) ، وهذه القاعدة تعني عدم تفويض المفوض الاختصاصات المفوضة إليه من رؤسائه أو من جهات إدارية أخرى ، إلى مرؤسيه وإلا كان التفويض باطلاً ويجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري .

مثال ذلك تفويض الوزير اختصاصاته التأديبية لوكيل الوزارة ، ثم يعود وكيل الوزارة ويفوض هذه الاختصاصات إلى رؤساء المصالح ، وذلك لأن التفويض في الاختصاص أستثناء من مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص ، وينبغي أن لا يرد أستثناء على الاستثناء ، أو يقاس عليه أو يتوسع في تفسيره ، إلا إذا سمح بذلك النص الأذن بالتفويض ، أو نص مواز له أو أعلى منه مرتبة^{٤٤} ، مع وجوب بيان أن قانون التفويض في مصر رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٧ ، سكت عن تنظيم التفويض بالتوقيع ، وذلك على الرغم من انتشاره في حياة الإدارة اليومية وفقاً لقواعد العرف الإداري ، مثال ذلك ما يتم في أغلب الإدارات من قيام وكيل الوزارة المختص أو غيره من كبار القيادات الإدارية ، بتفويض من يليهم في التوقيع على المراسلات اليومية نيابة عنهم ، وذلك للتخفيف من الأعباء الملقة على عاتقهم .

أما في لبنان فقد نظم المرسوم الاشتراعي رقم (١١١) لسنة ١٩٥٩ (النافذ) قواعد التفويض المعتمدة في لبنان ، وأشار إلى قواعد التفويض من قبل الوزير للمدير العام في الوزارة المعنية ، ثم أبان عن حق المدير العام في تفويض بعض صلاحياته إلى المدير أو رئيس المصلحة ، باستثناء الصلاحيات المفوضة له من الوزير إذ لا يجوز له تفويضها لسواه من الموظفين المرتبطين به مباشرة ، أي أن في مقدور المدير العام أن يفوض جانباً من صلاحياته للمدير ورئيس المصلحة ، مع مراعاة أبرز قواعد التفويض في أن (المفوض لا يفوض) .

أما في العراق فأن وكيل الوزارة وبالرغم من القيد المفروض عليه في عدم تفويض الإختصاصات المفوضة إليه من الوزير ، إلا أن ذلك لا يمنعه من تفويض جزء من اختصاصاته الأصلية إلى من يليه في السلم الإداري ، مع احتفاظه بالاختصاصات المفوضة إليه من رئيسه ، إذا ما وجد أنه غير قادر على مباشرة جميع أختصاصاته الأصلية ، بجوار الاختصاصات المفوضة إليه من رئيسه أو من جهات أخرى^{٤٧} ، وقد أوضح قانون وزارة التخطيط رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩ (النافذ) بجلاء حق وكيل الوزارة في تخويل بعض من مهامه إلى المديرين العاملين المرتبطين به^{٤٨} ، إضافة إلى قانون وزارة الموارد المائية رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٨ (النافذ) الذي وبعد أن قرر للوكيل الحق في تخويل بعض من مهامه إلى موظفي الوزارة ، فإنه وسع من نطاق شرائح الموظفين المشمولين بذلك التفويض ، إذ بالإضافة إلى المدراء العاملين فأن للوكيل تفويض هذه الإختصاصات إلى أي من موظفي الوزارة^{٤٩} .

هذا ومن نافلة القول بيان أن من لا يملك الاختصاص أصلاً ليس له أن يخوله ، كما أن الإجازة اللاحقة للعمل الصادر من غير ذي اختصاص لا تضي الشرعية عليه ، وهذا ما قضت به محكمة التمييز العراقية في قرارها الصادر بتاريخ ٢٨ / ١ / ١٩٧١ ، الذي نص على أنه (بما أن الوكيل (وكيل وزارة النفط) لا يمتلك سلطة التضمن فهو لا يملك سلطة تخويل غيره سلطة ممارستها ، ويكون أمره بتخويل المدراء العاملين هذا ليست له قيمة قانونية ، ولا يضي الصحة عليه الأمر اللاحق الصادر من وزير النفط) .

المبحث الثالث :

آليات تعيين الوكلاء ، ومسؤوليتهم القانونية :

لما لمنصب وكلاء الوزارات من أهمية كبيرة في الهياكل الإدارية للوزارات ، فقد أفردت أغلب التشريعات أليات خاصة لتعيينهم على الملاك الوظيفي للدولة ، كما أن الصلاحيات الممنوحة لهم قد تؤدي الى نهوض مسؤوليتهم عن جملة ما يمارسه من صلاحيات وما يتولاه من قيادة^{٧١} ، وهذا ما يقتضي بيان أليات تعيين الوكلاء ، ومسؤوليتهم القانونية وعلى النحو الآتي :

المطلب الأول

أليات تعيين الوكلاء :

تسير أغلب الدول على إتباع أليات قانونية محددة في محضر قيامها بتعيين شاغلوا الوظائف العامة فيها بشكل عام ، وشاغلوا الوظائف الإدارية العليا فيها بشكل خاص ، إذ قد تتكفل النصوص الدستورية ببيان الأليات العامة الواجبة الإتباع في ذلك ، إضافة إلى النصوص القانونية التي تتكفل ببيان القواعد التفصيلية اللازمة التطبيق في تعيين هؤلاء الموظفين في الجهاز الإداري في الدولة ، وهذا ما يوجب بيان الأليات الدستورية والقانونية وعلى النحو الآتي :

الفرع الأول

الاليات الدستورية :

بالنظر للأهمية الكبيرة التي توليها مختلف الدول للوظائف الإدارية العليا فيها والتي يعد منصب وكلاء الوزارات وبلا مواربة من أبرزها ، قد تتجه الى تضمين النصوص الدستورية طرق التعيين فيها أو الشروط اللازم توافرها فيمن يروم التعيين فيها ، أو الإشارة إلى الجهة التي لها حق إختيار شاغليها بالإضافة الى الجهة المختصة بالموافقة على ذلك التعيين ، وقد يصار الى إحالة الأمر الى القوانين الوظيفية المعنية لتتولى بيان ما يتعلق بأليات وطرق التعيين فيها .

ففي مصر فإن الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤ ، وبعد أن أبان أن للوزير وضع سياسة وزارته بالتنسيق مع الجهات المعنية ، ومتابعة تنفيذها ، والتوجيه والرقابة ، وفي إطار السياسة العامة للدولة ، نص على أن مناصب الإدارة العليا لكل وزارة تتضمن وكيلا دائما ، بما يكفل تحقيق الاستقرار المؤسسي ورفع مستوى الكفاءة في تنفيذ سياستها^{٧٢} ، غير أن الملاحظ أن الدستور سكت عن بيان الأليات الواجبة الإتباع في تعيين هذا الوكيل الدائم ، أو المؤهلات المطلوب توافرها فيمن يرشح لهذا المنصب ، وبالتالي لا مناص من إتباع الأليات القانونية النافذة في قوانين الوظيفة العامة في مصر في هذا المجال .

أما في لبنان فالدستور العريق فيه والنافذ منذ عام ١٩٢٦ والمعدل تعديلا جذريا عام ١٩٩٠ ، فقد أعرض عن الإشارة الى منصب وكيل الوزارة (المدير العام) بشكل صريح ، وأكتفى ببيان أن مجلس الوزراء هو من يتولى مهمة تعيين موظفي الفئة الأولى وما يعادلها ، وهذه الفئة تشتمل على منصب المدير العام في لبنان ، علما أن تعيين هذه الفئة يعد من المواضيع الأساسية التي لا تتخذ الا بموافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها^{٧٣} .

مع إلزامية بيان أن (المادة ٩٥) من الدستور اللبناني : تشير إلى إلغاء قاعدة التمثيل الطائفي وأعتماذ الاختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العسكرية والامنية

والمؤسسات العامة المختلفة وفقا لمقتضيات الوفاق الوطني ، باستثناء وظائف الفئة الأولى فيها ، وفيما يعادل الفئة الأولى فيها ، وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة مع التقيد بمبدأي الاختصاص والكفاءة) في الاشخاص المرشحين للتعين في هذه الوظائف .

أما في العراق وفي دستوره النافذ لسنة ٢٠٠٥ ، فقد خط المشرع الدستوري لنفسه طريقا يتشابه كثيرا مع الأسلوب المتبع في دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٩ النافذ^{٧٤} ، إذ منح الدستور مجلس الوزراء ، باعتباره هو القابض الحقيقي على مقاليد السلطة التنفيذية ، الحق في التوصية بتعيين وكلاء الوزارات الى مجلس النواب ، وبذلك يكون النص الدستوري قد إفصح عن أهمية هذا المنصب ، إذ تم وضعه في مقدمة الوظائف أو المناصب العليا التي يشترط للتعين فيها توصية مجلس الوزراء بذلك التعيين وموافقة مجلس النواب^{٧٥} ، فمجلس الوزراء يقدم التوصية الى مجلس النواب فيما يتعلق بتعيين وكلاء الوزراء ، ومن المعروف أن التوصية فيها شيء من الالتزام أكثر من مجرد الإقتراح الذي قد يرفض أو يؤخذ به ، أي أن مجلس الوزراء يمارس عملية الاختيار والمفاضلة بين المرشحين لتلك المناصب ، ويقدم التوصية الى مجلس النواب الذي ليس أمامه سوى الموافقة أو الرفض من خلال التصويت^{٧٦} .

ومفاد ذلك ان موافقة مجلس النواب من القواعد الاجرائية اللازمة لأتمام مراحل عملية التعيين في الوظائف العليا ، أما إذا لم يوافق مجلس النواب ، فعندئذ لا يمكن المضي في اتمام عملية التعيين^{٧٧} ، هذا ولا بد من بيان أن هناك من يرى أن إناطة هذا الدور بمجلس النواب بالموافقة على هذه التعيينات جاء كرد فعل لممارسات الانظمة السياسية السابقة التي حكمت العراق ، فالمشرع أراد الحد من إساءة ممارسة السلطة ، بضمان وجود التوافق السياسي على الاشخاص الذين يتولون هذه المناصب العليا^{٧٨} ، كما أن هناك من يعزوا ذلك الى الاثار المالية للتعين في تلك الوظائف ، فمع أن الأصل أن تتولى السلطة التنفيذية إنشاء وتنظيم الوظائف العامة في الدولة ، لكونها هي من تقدر عدد الوظائف التي تحتاجها الاجهزة الادارية وكيفية توزيعها على هذه الأجهزة وفقا لحاجة كل منها ، إلا أن البرلمان يتدخل في هذه المسألة ولا يجعل الأمر اختصاصا حصريا للإدارة ، لأن إنشاء الوظائف العامة يحتاج عادة الى اعتمادات مالية كبيرة ، وهذا ما يقره البرلمان وهو يناقش الميزانية العامة للدولة في كل عام^{٧٩} .

مع أن هذا الاختصاص الممنوح لمجلس النواب يعد تدخلا واضحا في اختصاصات السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء ، إذ أن مجلس الوزراء هو المسؤول عن إدارة الشأن العام ، ووضع وتنفيذ السياسة العامة للدولة ، وبالتالي يجب أن يمنح الحرية في اختيار كبار موظفي الجهاز الإداري في الدولة ، ليكون مسؤولا في الأخير عن هذا الاختيار في حال تحقق المسؤولية الحكومية ، أو فشل الحكومة في إدارة الشأن العام للدولة سواء أكان الشأن العام الداخلي أم الخارجي ، مع وجوب الاقرار بأن ضرورة اقتران تعيين هؤلاء (وكلاء الوزارات) بمصادقة البرلمان تعطي لهم الحصانة والفعالية للقيام بمهامهم بكل حيادية ومن دون أية ضغوطات^{٨٠} ، أي أنه يحقق دعما غير محدود لهذه الشريحة الوظيفية البارزة ، في معرض ممارستها لمهامها

الوظيفية ، لكون تعيينها على ملاك الموظفين في الدولة تم عن طريق التظافر والتنسيق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة .

الفرع الثاني

الآليات القانونية :

بالإضافة إلى الآليات الدستورية المتعلقة بتعيين وكلاء الوزارات والتي أكتفت في حقيقة الأمر ببيان الخطوط العامة الواجبة الاتباع في هذا المجال ، لا بد من بيان الآليات القانونية التي تكفلت ببيان القواعد التفصيلية الخاصة بالتعيين في الوظيفة العامة بشكل عام ، وفي الوظائف العليا كوكلاء الوزارات بشكل خاص ، وهنا تثار مشكلة كيفية إختيار الشخص الأصلح لشغل هذه الوظائف المهمة ، إذ لو تركنا للإدارة حرية إختيار من تشاء لفتحنا باب المحسوبية ، ولأصبحت مساواة الافراد في التمتع بالحقوق العامة مجرد نصوص جوفاء ، ولو فرضنا على الادارة طريقة معينة في الاختيار ، فإننا سنضمن المساواة وعدم تحيز الإدارة إلى حد كبير ، ولكننا قد نحول بذلك بين الإدارة وبين إختيار من ترى فيهم مزايا خاصة تعول عليها في العمل ، ولذا تحاول التشريعات المختلفة أن تغيّر في طرق إختيار الموظفين حتى تضمن تحقيق الغايتين^{٨١} .

ففي مصر يختلف الامر بالنسبة للوظائف العليا عنه في غيرها من الوظائف الأدنى أو العادية ، فيختص رئيس الجمهورية بالتعيين فيها ، وهي تشمل ثلاث درجات : مدير عام ، ثم الدرجة العالية ، ثم الدرجة الممتازة^{٨٢} ، أي أن لهذه الوظائف التي يقع من ضمنها وكيل الوزارة نظام خاص بها ، وهو ما يعرف في مصر بنظام شغل الوظائف القيادية التي تبدأ بدرجة مدير عام وتنتهي بالدرجة الممتازة ، في ظل القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٥٩٦ لسنة ١٩٩١ ، إذ أخطت المشرع في تعيين الوظائف القيادية التي يتم التعيين فيها من قبل السلطة المختصة (الوزير) ، مسلّكا يختلف عن الأسلوب المتبع في تعيين الوظائف القيادية التي يختص بالتعيين فيها رئيس الجمهورية ، إذ نصت المادة (الثانية) من هذه اللائحة على أن (تعد إدارة شؤون العاملين بكل وزارة أو مصلحة أو هيئة بيانا شهريا عن الوظائف القيادية الخالية والمتوقع خلوها خلال ستة أشهر ، على أن يتضمن البيان مسميات هذه الوظائف ودرجاتها المالية وشروط شغلها ، ويعرض على السلطة المختصة للنظر في اتخاذ الاجراءات اللازمة نحو الاعلان عن شغل هذه الوظائف)^{٨٣} ، في حين أن الوظائف العليا التي يتم التعيين فيها بقرار جمهوري تكون مستثناة من وجوب الاعلان عنها ، وهي لا تدخل أصلا في دائرة إختصاص الوزراء أو المحافظين أو رؤساء الهيئات العامة^{٨٤} .

هذا ويلاحظ أن وظائف الادارة العليا التي يتم التعيين فيها بقرار من رئيس الجمهورية تعتمد على القدرة على القيادة^{٨٥} ، وقد أستثناه المشرع من كثير من القيود نتيجة ذلك ، ومن ثم يجوز التعيين فيها من داخل الوزارة أو من خارجها^{٨٦} ، وهو مسلّك مختلف عن بقية النظم الإدارية المقارنة ، إذ يجوز في مصر التعيين في الدرجة الممتازة (وكيل أول وزارة) ممن يشغلون هذه الدرجة بطريق الندب للمدة المحددة في قرار التعيين^{٨٧} ، من بين موظفي الوزارة المعنية أو من موظفي الوزارات الأخرى ممن يتمتعون بذات الشروط المطلوبة للتعين في هذا

المنصب ، وهذا الأمر محل نظر في حقيقة الأمر ، إذ تنتفي بذلك الميزة الأساسية المفترض توافرها فيمن يعين في منصب وكيل الوزارة بذلك ، وهي الخبرة والممارسة الطويلة في عمل الوزارة ومهامها الوظيفية ، مع وجوب بيان أن المعينين بقرار من رئيس الجمهورية يستثنون من الخضوع لفترة الاختبار ، فهم لا يخضعون للاختبار وهم شاغلوا الوظائف العليا : مدير عام ، الدرجة العالية ، الدرجة الممتازة^{٨٨} .

أما في لبنان فأن المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ (النافذ) المتعلق بنظام الموظفين نظم طريقة التعيين في الوظائف العامة ، إذ أصبحت تتم بموجب مرسوم عادي بالنسبة للصفئات الخامسة والرابعة والثالثة والثانية ، وفقا للمادتين (٩ ، ١١) من المرسوم المذكور ، بينما يتم تعيين موظفي الفئة الأولى بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء وفقا للمادة (١٢ / ٣) من المرسوم^{٨٩} ، وبذلك فأن المدير العام في لبنان يتم إختياره من بين موظفي الدرجات الثلاث العليا من الفئة الثانية والدرجة أسماؤهم في جدول الترفيع ، ويتم تعيينه بموجب مرسوم صادر من مجلس الوزراء نظرا للأهمية البالغة لهذا المنصب في الوزارات اللبنانية^{٩٠} ، كما أجاز هذا النظام وبصورة إستثنائية تعيين أشخاص في مناصب الفئة الأولى ومنها منصب المدير العام من خارج الملاك ، بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية ، شريطة أن يكونوا من حملة الشهادة الجامعية ، وأن لا يطبق هذا الإجراء إلا بنسبة الثلث من الوظائف الشاغرة في الفئة الأولى^{٩١} ، وهذا الأمر وأن كان مشروطا بنسبة معينة (الثلث) وفي الحالات الإستثنائية فهو محل نظر ، إذ كيف يصار الى تعيين أشخاص لم يخبروا شؤون الوظيفة العامة والأعمال الإدارية فيها في مناصب الفئة الأولى ومنها منصب المدير العام ، والتي تتطلب من شاغليها خبرة كبيرة ودراية واسعة في مهام ووظائف الوزارة المعنية ، وهذا ما لا يمكن توافره عادة في هؤلاء الأشخاص من حديشي التعيين في الوظائف العامة .

أما في العراق فقد نظمت أغلب قوانين الوظيفة العامة العراقية موضوع تعيين أصحاب الدرجات العليا والخاصة بشيء من الخصوصية دون مراعاة لمعايير معينة مكثفية بذات الشروط العامة لتعيين الموظفين في الدوائر الحكومية ، مما وسم تعيين الدرجات الانفة بالطابع السياسي^{٩٢} ، إذ وبالنظر للتغيرات السياسية التي حدثت بعد عام ١٩٥٨ وما تلاها ، فأن عددا من المشاكل كانت قد ظهرت ، وقد أثرت مثل هذه المشكلات في تطور النسق الإداري في العراق ، كظهور بؤادر التسلط السياسي على الجهاز الإداري وطغيان الاعتبارات السياسية ، بصورة أدت الى انحراف الجهاز الإداري الذي أصبح مسرحا للمتطفعين^{٩٣} ، فقد رسم المشرع القانوني للتعيين في هكذا وظائف طرقا تعد خرقا لمبدأ المساواة أمام الوظائف العامة .

إذ وبمقتضى المادة (٨ / ٢) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل ، التي تقرر أن مجلس الخدمة العامة يملك سلطة التعيين وإعادة التعيين باستثناء الوظائف الأتية : (أ- الوظائف الخاصة ب- عميد ج- مدير عام ...) ، إذ كان التعيين في مثل هذه الوظائف يتم بمرسوم جمهوري بناء على اقتراح الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء ، وبالتالي يتم تعيين الوكلاء - باعتبارهم من الوظائف أو الدرجات الخاصة - دون المرور بالإجراءات المرسومة من قبل مجلس الخدمة العامة في حينها إستنادا إلى نصوص قانون الخدمة المدنية ، مع ضرورة بيان أن

هناك من يرى وبحق ان اعطاء الادارة حق تعيين بعض الموظفين دون الالتزام بالقواعد العامة من حيث اجراء امتحان المسابقة ومن حيث قيام مجلس الخدمة العامة بالتعيين يعتبر خرقا مهما لمبدأ المساواة ومبدأ التعيين حسب الجدارة .^{٩٤}

مع وجود وجهات نظر مخالفة ترى أنه من الطبيعي أن يعطي المشرع للحكومة سلطة اختيار هذه القيادات العليا ، التي تلي القيادات السياسية الوزارية في الأهمية الاجتماعية والادارية ، لأنها تقود العمل الاداري التنفيذي برئاسة وتوجيه الوزير السياسي لتنفيذ سياسة الدولة العامة وخططها^{٩٥} ، ويؤكد هذا الجانب أنه وحتى في دول كإنجلترا وفرنسا ، التي تقرر للموظفين ضمانات معينة بقصد تحييد الوظيفة العامة وتجنبيها إلى أقصى حد الصراعات الحزبية ، فإن وظائف الادارة العليا تبقى تحت تصرف الحكومة ، وتقوم بتعيين أشخاص فيها ممن ينتمون إلى الحزب الحاكم سواء لتسهيل مهمة الحكم ، أو مكافأة لهم على ما أبلوه من بلاء حسن خدمة للحكومة ولسياساتها^{٩٦} ، أي أن هناك وظائف عليا متروكة التعيين فيها أو الترقية إليها لسلطة الحكومة ، ولهذا فهي مغلقة بوجه الموظفين بصورة عامة^{٩٧} ، بمعنى ان الادارة تتصرف بحرية كبيرة تجاه وظائف الفئة العليا : وسبب ذلك هو المؤهلات التي تتطلبها هذه الوظائف وكذلك المسؤوليات التي تتضمنها^{٩٨} .

والراجع أنه ومهما كانت الاسباب التي تقال لتبرير هذا الاستثناء فإنه ليس من مصلحة الادارة ، بل هو العكس من ذلك يؤدي الى الاضرار بسير المرفق العام بانتظام واطراد وكفاءة وهو ما تسعى الادارة الحديثة الى تحقيقه في جميع الدول ، فالحكومة والتي في مفهومها العام يجب أن تكون قائمة على أساس المشاركة المتساوية للمواطنين أولا ، والكفاءة ثانيا ، لم تتشكل ومنذ تأسيس العراق على مبدأ التساوي في الحقوق والمهنية في العمل المؤسساتي ، بل سادت الاعتبارات القومية والطائفية والقبلية في بناء المؤسسات ، وخاصة فيما يتعلق بالمناصب صاحبة القرار^{٩٩} ، وهذا ما أصاب هيكل الدولة العراقية وفي معظم مفاصلها الإدارية بالعجز وسوء الإدارة من جراء ذلك .

هذا وبعد إلغاء مجلس الخدمة العامة بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم (٩٩٦) في ٢ / ٨ / ١٩٧٨ فقد أنيطت صلاحية تعيين الموظفين بالوزراء أو من يخولونهم من موظفي الدرجات الخاصة ، اما التعيين في الوظائف القيادية في الجهاز الاداري التي يقرر قانون الخدمة المدنية أو قوانين خاصة وجوب صدور مرسوم جمهوري للتعين فيها فتبقى للسلطة الادارية حرية مطلقة في اختيار من يشغلها^{١٠٠} ، وهذا ما كان سائدا طيلة الفترة قبل عام ٢٠٠٣ ، إذ تعددت الجهات التي تتولى تعيين الموظفين وتدرجت تبعا لأهمية الوظيفة التي يراد التعيين فيها ، فبإشراف هذه الصلاحية رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء بالنسبة لذوي الدرجات الخاصة ، ثم الوزراء والمحافظون ، وقد أدى هذا الأمر إلى تسييس الوظيفة العامة في جميع مراتبها ، وقد أستمّر هذا التسييس لحد الآن على الرغم من صدور دستور ٢٠٠٥ الذي أكد على مبدأ المساواة وتأسيس مجلس الخدمة المدنية الاتحادي^{١٠١} .

أما بعد نفاذ دستور ٢٠٠٥ ومراعاة للآليات الدستورية بصدد ذلك ، فقد تقرر قيام الوزارة المعنية بعرض الموضوع (اسم المرشح للمنصب) على الامانة العامة لمجلس الوزراء ، ثم تقوم

الامانة بمفاتحة كل من هيئة النزاهة والهيئة العليا للمساءلة والعدالة ، وعند ورود إجابة هذه الجهات يعرض الموضوع على مجلس الوزراء ، والذي بدوره يوصي بالتعيين بموجب قرار يرسله الى مجلس النواب لإقرار موافقته أو عدم موافقته على أسم المرشح ، إستنادا إلى المادتين (٨٠ / خامسا) و (٦١ / خامسا ب) من الدستور ، وبعد ذلك يصدر مرسوم جمهوري بالتعيين من قبل رئيس الجمهورية^{١٠٣} .

ولكن السؤال المطروح هو كيف يتم إختيار هؤلاء الوكلاء لإشغال هذه المناصب الرفيعة في الدولة ، هل يتم إختيارهم من قبل كبار موظفي الوزارة عن طريق الترقية الوظيفية ، أم أن الحكومة تختار من تشاء للتعيين فيها (الاختيار المطلق) ؟ ، فالقاعدة أن الموظف يضع نصب عينيه من أول الأمر إحتمال صعوده درجات السلم الإداري ، بل ووصوله إلى القمة ، ولولا هذا الأمل في الترقى لما قبل أن ينخرط في الخدمة الدائمة ، وتؤكد كل الدول التي تأخذ بفكرة الوظيفة الدائمة هذا الاحتمال ، وتعمل بالتالي على غرس هذا الأمل في نفس كل موظف^{١٠٤} ، ولكن عند المفاضلة بين الطريقتين في الترقية الى الوظائف القيادية ، أي الترقية بالأقدمية المطلقة والترقية بالإختيار ، تظهر إشكالية أن الاقدمية وأن كانت تحقق العدل والمساواة بين الموظفين ، إلا أنها قد لا تصلح بمفردها كأساس لإختيار القادة الإداريين ، لأنه إذا أفترضنا أنه يوجد عدد معين من بين المستحقين للترقية بالأقدمية قد أكتسب خبرة ودراسة في العمل تؤهله لتولي أحد المناصب القيادية ، فإننا لا نستطيع تعميم هذا القول على جميع المستحقين للترقية بالأقدمية^{١٠٥} .

وبالتالي فإن الإسلوب الأمثل هو أن تكون القاعدة في إختيار الوكلاء هو الترقية الوظيفية للموظفين العاملين في الوزارة المعنية ، لما يتوافر لديهم من خبرات ومهارات في مهام واختصاصات هذه الوزارة ، بعد إجراء المفاضلة بينهم عن طريق جهات محايدة كمجلس الخدمة المدنية الاتحادي ، فالامر بشأن القيادات الادارية يختلف عن القيادات السياسية ، إذ لا يمكننا أن نوافق على تطبيق اسلوب الاختيار المطلق كما هو الحال فيما يتعلق بالمناصب القيادية ذات الطابع السياسي ، ويرجع ذلك الى حاجة القيادات الادارية الحديثة الى قدر معين من المؤهلات العلمية والكفاءة والخبرة ، كصفات قيادية يلزم توافرها في كل قائد اداري كفاء^{١٠٦} ، مما يترتب عليه أن أسناد الوظائف العليا يجب أن يكون للجديرين بها ، وأن تكون القدرة أو الصلاحية هي الأساس في الاختيار^{١٠٧} ، فالانظمة الوظيفية المعاصرة لم تعد تعتمد على عامل الولاء السياسي للحكام وحده حتى بالنسبة للوظائف القيادية الادارية العليا ، بل أصبح من المتعين ان يتوافر بجانب هذا الولاء اللازم لتحقيق اهداف الدولة العليا في شاغلي هذه المناصب ، شروط الصلاحية والكفاية اللازمة لتحمل مسؤولياتها بصفة أساسية^{١٠٨} .

فهل هذا هو السائد في العراق في الوقت الحاضر ، الجواب عادة يكون بالنفي ، إذ إستفحلت ظاهرة المحاصصة في تقسيم المناصب الوزارية وبقية الوظائف العليا في الدولة بين القوى السياسية الفاعلة في المشهد السياسي العراقي ، وظهور قاعدة توزيع مناصب الوكلاء باعتبارها أعلى المناصب الإدارية في الجهاز الإداري الحكومي بين المكونات الكبرى الثلاث

في العراق : الشيعة والسنة والكورد ، وبالتالي فإذا كان للوزارة ثلاثة وكلاء فأحدهما يجب أن يكون شيعيا والآخر سنيا والآخر كوردي ، في ظاهرة لا سابق لها في توزيع هذه المناصب المهنية الإدارية بين المكونات أو الطوائف في العراق ، إذ نرى ونسمع يوميا العديد من الحالات التي تمثل إخلالا بمبدأ حيادية الموظف العام والتي لا يختلف عليها أثنان ، من ذلك التوسط في التعيين في الدرجات العليا الخاصة من الأحزاب السياسية ، لقيام هذا الموظف لاحقا بمتابعة قضايا هذا الحزب أو الفئة أو القومية التابع لها^{١٠٩} ، وهذا ما يدفع الى القول بأن من أهم أسباب فشل المرافق العامة في تقديم خدماتها بمستوى ينال رضا المنتفعين منها ، هو غياب الاساليب الادارية في القيادة الفعالة للمرفق العام ، واختيار قيادات غير كفوءة أو غير متخصصة في بعض الاحيان لاعتبارات سياسية أو عشائرية^{١١٠} ، أو مناطقية في أحيان أخرى ، دون النظر إلى كفاءة هذه القيادات الإدارية العليا ومدى صلاحيتها لإشغال هكذا مناصب مهمة وخطيرة في الدولة .

أما فيما يتعلق باقالة أو إعفاء وكلاء الوزارات في العراق ، فالملاحظ أن الدستور لم يشير للجهة المختصة بإقالتهم أو إعفائهم من مهام عملهم ، كما أن قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل (النافذ) قد سكت هو الآخر عن تنظيم هذا الجانب ، وبالتالي هل يمكن القول أن جهة الاختصاص بالإعفاء هي ذاتها التي قامت بالتعيين وفق نظرية توازي الاشكال أم لا ؟ ، فهناك رأي يذهب إلى أن جهة الاختصاص بالعزل هي ذاتها التي قامت بالتعيين ، إذ لا يمكن القول بأن الحكومة بوصفها مسؤولة عن أعمالهم يعني أنها تختص بعزلهم ، مما يجعل ولايتهم ترتبط بولاية الحكومة^{١١١} ، وأخر يرى أنه لا يمكن تخويل هذه الصلاحية لمجلس الوزراء بموافقة مجلس النواب قياسا على السلطة المختصة بالتعيين ، على أساس أن من يملك التعيين يملك العزل ، والقول بغير ذلك عنده يعني إضافة نص للدستور أو صلاحية لسلطة أو أكثر دون سند دستوري^{١١٢} .

وكلا القولين محل نظر ، إذ أن وكلاء الوزارات في الدولة في أغلب الأحيان ، أو هذا ما يجب أن يكون ، هم من قدامى الإداريين في الوزارة ، ومن ذوي الخبرة والممارسة الطويلة في العمل ، وبالتالي يجب أن تستقر مراكزهم الوظيفية وأن لا ترتبط بمتغيرات العملية السياسية في الدولة ، لما في ذلك من ضرر عظيم قد يصيب الجهاز الإداري نتيجة فقدان هكذا موظفين أكفاء ، وبالتالي يجب الرجوع الى القوانين الخاصة التي عالجت ذلك والتي أوردت العديد من الأحكام التفصيلية المتعلقة بإقالة ذوي الدرجات الخاصة^{١١٣} ، في حال الرغبة في إعفائهم أو إقالتهم من مناصبهم الوظيفية بغير الطريق التأديبي .

أما في مصر فأن المشرع المصري أجاز إنهاء خدماتهم بغير الطريق التأديبي وفقا للقانون رقم (١٠) لسنة ١٩٧٢ ، والذي حدد حالات فصل الموظف شاغل الوظيفة العليا بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير المختص ، وذلك إذا فقد الثقة والاعتبار أو الصلاحية للوظيفة التي يشغلها لغير الأسباب الصحية أو أخل بواجبات الوظيفة بما من شأنه الإضرار الجسيم بالإنتاج أو بمصلحة اقتصادية للدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة ، أو إذا قامت بشأنه دلائل جديّة على ما يمس أمن الدولة وسلامتها^{١١٤} ، أما الوضع في لبنان فأن القاعدة

السائدة فيه تقضي بأن يتم إحالة الموظف على التقاعد أو صرفه من الخدمة يجري بمرسوم أو بقرار من السلطة التي لها حق التعيين^{١١٥} ، وبالتالي فإعفاء المدير العام يجب أن يتخذ بمرسوم من مجلس الوزراء في حال توافر أسبابه .

المطلب الثاني

مسؤولية الوكلاء :

يترتب على منح الوكلاء اختصاصات إدارية واسعة في وزاراتهم ظهور مسؤوليتهم المباشرة عن ممارسة هذه الاختصاصات ، إذ لا بد من إيجاد توازن بين هذه الاختصاصات وبين المسؤولية الناتجة عنها ، هذا ويرتبط بتوازن السلطة والمسؤولية ضرورة تحديد الواجبات والمسؤوليات بحيث يعرف كل موظف مقتضيات وظيفته بدقة وحدود سلطاته ومسؤولياته ، لأن أي أبهام أو غموض يكتنف واجبات الموظف سوف يؤدي إلى احتكاكه بزملائه في العمل ، وانتهاك بعضهم اختصاصات البعض الآخر ، فضلا عن شيوع المسؤولية بينهم^{١١٦} ، والمسؤولية عن هذه الأعمال على أنواع ، وسيتم بيانها وعلى النحو الآتي :

الفرع الأول

المسؤولية السياسية :

مسؤولية الوزير السياسية راسخة في كنه النظام البرلماني ، وهي تختلف عن مسؤولية الوزير المدنية ، ومسؤوليته الجزائية ، التي يخضع إلى قواعدهما سائر الأفراد ، فالعقوبة المترتبة على المسؤولية السياسية في النظام البرلماني ، إنما تنحصر بانسحاب الوزير أو الوزراء من الحكم^{١١٧} ، وهذه المسؤولية الفردية للوزير تنهض في حال كان التصرف متعلقا بالسياسة الداخلية للوزارة ، أي عندما يكون التصرف صادرا عن الوزير بصفته رئيسا إداريا على الوزارة أو عن أحد الموظفين التابعين له ، أو الذين فوضهم في بعض اختصاصاته بموجب القانون واللوائح ، والحكمة من مسؤولية الوزير في حالة التفويض أنه يتم بناء على تقديره ، وله حق الاشراف على التنفيذ ، ويملك الغاء التفويض أو تعديله واتخاذ الاجراءات اللازمة لحسن سير المرافق الخاضعة لوزارته^{١١٨} .

وإجمالا يمكن القول بأن كل وزير يكون مسؤولا عن : ١- سلوكه أو تصرفه الخاص ٢- السلوك العام لوزارته ٣- الأفعال التي يقوم بها ، أو يمتنع عن القيام بها ، الموظفون العموميون التابعون لوزارته^{١١٩} ، وبالتالي فإن الوزير يكون مسؤولا عن كافة أعمال الوزارة التي يديرها ، والمعنى المنصرف إليه أعمال الوزارة لا يقتصر على الأجهزة الإدارية التابعة للوزير مباشرة ، وإنما يمتد أيضا ليشمل الهيئات والمؤسسات العامة المستقلة التي تخضع لإشرافه وتوجيهه ، ويتولى في نطاقها تنفيذ السياسة العامة للدولة^{١٢٠} .

لنصل إلى نتيجة غاية في الأهمية تقرر أن الوكلاء في الوزارات غير خاضعين للمسؤولية الوزارية التي ينوء بحملها الوزير فقط أمام البرلمان في الدولة ، والقول بأن الوزير قام بتفويض بعض من اختصاصاته إلى الوكلاء وهم من يجب أن يتحملوا المسؤولية السياسية عنها غير مقبول ، لأن تفويض الوزير بعضا من اختصاصاته بموجب القوانين والانظمة لا ينفي مسؤولية الوزارية ، لأن تفويض صلاحيات الوزير يصدر بناء على تقديره ، ويجري تنفيذه

في حدود إشرافه العام ، ويملك قانونا إلغاء التفويض أو تعديله واتخاذ ما يلزم من إجراءات لحسن سير المرافق الخاضعة لوزارته في حدود الدستور والقانون^{١٣١} ، فالمسؤولية الوزارية تتناول أعمال كل وزير علي حده ، وأوامره وتوجيهاته وسياسته الخاصة في وزارته وطريقة تنظيمه للمرافق العامة فيها^{١٣٢} ، أذ ثبت أن تفويض السلطة يعني نقل الرئيس الإداري لبعض اختصاصاته إلى بعض مرؤسيه ليمارسونها دون الرجوع إليه ، مع بقاء مسؤوليته عن تلك الاختصاصات المفوضة .

كما لا بد من بين أن الدستور العراقي قد أحجم عن ذكر وكلاء الوزارات في معرض بيانه للأشخاص الخاضعين للمسائلة السياسية أمام مجلس النواب ، وأقتصر في ذلك على من يشغلون الوظائف السياسية العليا في الدولة ، كرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء^{١٣٤} والوزراء ورؤساء الهيئات المستقلة والجهات غير المرتبطة بوزارة .

الفرع الثاني

المسؤولية القانونية للوكلاء :

إذا كان الوكلاء في الوزارات غير خاضعين للمسؤولية السياسية الناشئة عن أعمالهم أمام الجهات المختصة في الدولة ، والتي تحملها الوزراء نيابة عنهم ، فإن مسؤوليتهم القانونية تنهض بوضوح عن ممارسة الاختصاصات الإدارية الواسعة التي يمارسونها في وزاراتهم ، وهذه المسؤولية على أنواع متعددة ، وسيتم بيانها وعلى النحو الآتي :

أولاً : (المسؤولية الإدارية) : المسؤولية أمام الوزير :

يقف الوزير على قمة الهرم الإداري في الوزارة ، وهو بهذا يكون الرئيس الأعلى لجميع موظفي وزارته ، في ممارسته لمهامه القيادية هذه قد يقع الخلاف بينه وبين كبار موظفي وزارته ومنهم وكيل الوزارة ، إذ أن قرارات الوزير تأخذ في اعتبارها النواحي السياسية للمشكلات وما يتصل بالقيم والانماط الاجتماعية ، وهذا يجعلها تبدو أحياناً في نظر الخبراء والفنيين غير موضوعية وغير رشيدة وغير هادفة الى الحل العلمي الأمثل من وجهة نظرهم ، ومن هذه المواقف التي تختلف فيها وجهات النظر ولا تلتقي ينشأ الصراع بين الطرفين^{١٣٥} ، ومن هنا يمكن القول بأن هناك معيارين مختلفين آراء شرعية السلطة ، وهما السلطة التي تستند على الخبرة الفنية ، والسلطة التي تستند على المنصب وهما يؤثران سوية في نفس التنظيم ، وهكذا فإن أعماق التوترات في التنظيمات الادارية الحديثة هو ذلك الصراع الذي قد ينشأ بين الرؤساء وكبار المساعدين^{١٣٦} ، في الوحدات الإدارية الرئيسة للدولة أي الوزارات ، وهذا ما يقتضي بحث صلاحية الوزير في التعقيب على قرارات وكيل الوزارة ، ومن ثم بيان كيفية إخضاع الوكلاء للمسائلة التأديبية ، وعلى النحو الآتي :

١- التعقيب على قرارات وكيل الوزارة :

يتمتع الوزير بإعتباره الرئيس الأعلى في وزارته بالصلاحيات المتعلقة بالسلطة الرئاسية التي تمنحه حق إلغاء أو تعديل قرارات المرؤسين ، فللوزير سحب أو إبطال القرارات الصادرة من تشكيلات الدوائر التي تتبعه في حالة عدم موافقتها للقانون^{١٣٧} ، وبطبيعة الحال وكلاء الوزارات بإعتبارهم من كبار موظفي الوزارة ، ولقربهم من الوزير يخضعون وبشكل مباشر

لهذه السلطة الرئاسية ، فالوكلاء أسوة ببقية الموظفين في الوزارة يخضعون للسلطة الرئاسية المباشرة للوزير الذي هو رئيسهم الأعلى جميعا ، ويشرف عليهم بقدر ما تسمح به مبادئ السلطة الرئاسية^{١٢٨} .

كما أن سلطة الوزير بالرقابة على أعمال رؤسياه لا تنحصر في مراقبة مدى احترامها لمبدأ المشروعية ، أي عدم مخالفتها للقوانين والأنظمة فقط ، بل تمتد كذلك الى تقرير مدى ملائمتها من الناحية الإدارية ، وهذا يعني أن للوزير سلطة تعديل أو إلغاء قرارات موظفيه وأن كانت موافقة للقوانين والأنظمة ، متى ما كانت غير متلائمة مع طبيعة وظروف العمل في الوزارة^{١٢٩} ، فالقاعدة السائدة أن للرئيس الإداري هيمنة تامة على أعمال رؤسياه ، وبهذه المثابة يستطيع أن يراقب أعماله بعد صدورهما ، وأن يوجهه على سبيل الالتزام قبل اتخاذ قراراته ، بل وأن يمارس اختصاصاته إذا اقتضى الصالح العام ذلك^{١٣٠} ، علما أن هناك من يعارض ذلك الإتجاه وبحق ويرجح أن منح القانون للمرؤوس اختصاصا نهائيا مانعا ، يمنع اصدار الرئيس أوامر تتعلق بهذا الاختصاص ، ويعفي المرؤوس من واجب الطاعة لمثل هذه الاوامر ، إحتراما لإرادة المشرع الذي أرتأى قصر هذا العمل على المرؤوس ، ولو أراد خلاف هذا النص عليه في صلب القانون^{١٣١} ، مما يترتب عليه أنه إذا منح القانون إختصاصا حصريا للوكلاء فإن هذا الإختصاص يبقى حصريا بالوكيل دون معقب من الوزير .

كما أن الوزير قد يقرر إلغاء قرار وكيل الوزارة في حالات أخرى قد يعد أبرزها تعدي الأخير على الإختصاصات الحصرية للوزير ، وهو ما يعد مخالفة لقواعد الاختصاص ، وأن كان من المخالفات غير الجسيمة أو البسيطة للإختصاص ، وهو الذي يقع دائما في حدود الاختصاصات المنوطة بأجهزة السلطة التنفيذية ، فإذا تعدى القرار هذه الحدود أصبح عدم الاختصاص جسيما ، فالسلطة التنفيذية تقوم بتوزيع أختصاصاتها على الهيئات والمصالح والمؤسسات الادارية التي تتبعها سواء كان ذلك في إطار التنظيم الاداري المركزي أو اللامركزي ، لذلك يستوجب من هذا الجهات الادارية الالتزام بحدود الاختصاصات المناطة بها قانونا ، فإن هي خرجت عن هذه الحدود فإن القرارات الصادرة عنها تكون معيبة بعيب عدم الاختصاص البسيط ومعرضة للإلغاء لهذا السبب^{١٣٢} ، من قبل الوزير من جهة ، ومن قبل القضاء الإداري من جهة أخرى في حال إقامة دعوى الإلغاء ضد هذا القرار ، وهو تطبيق لقاعدة عدم جواز قيام سلطة ادارية دنيا بالاعتداء على اختصاص سلطة إدارية أعلى منها ، والا تعرضت قراراتها للإلغاء لعيب عدم الاختصاص ، ومثال ذلك أن يقوم أحد الوزراء باصدار قرار من اختصاص مجلس الوزراء ، أو أن يقوم وكيل الوزارة ، بإصدار قرار من اختصاص الوزير .

كما قد يصار إلى إلغاء قرار وكيل الوزارة في حال مخالفتها للأوامر الصادرة إليه من قبل الجهات الإدارية العليا ، فالقرار الصادر عن المدير العام يتعين عليه احترام القرار الصادر عن الوزير ، وهذا يتعين عليه إحترام المرسوم الصادر عن رئيس الجمهورية ، وهكذا^{١٣٤} ، وبخلافه قد يكون مصير هذا القرار المتخذ من وكيل الوزارة الإلغاء من قبل السلطة الرئاسية المختصة ، وقد أكد القضاء الإداري من جهته هذه القاعدة ، إذ بينت المحكمة الادارية العليا في مصر في حكمها الصادر في ٢١ / ١٢ / ١٩٦٣ : أن القرار الصادر من وكيل الوزارة على خلاف القواعد

المقررة بقرار وزاري لا يرتب حقا (...) لأنه لا يمكن أن يعدل وهو أداة أدنى من القواعد المشار إليها الصادرة بقرار وزاري أعلى منه مرتبة^{١٣٥} .

٢- تأديب الوكلاء :

يتولى الوزراء كل فيما يخصه أعمال الوزارات في الدولة ، ويمارس الوزير نوعين من الاختصاصات ، النوع الأول اختصاصاته بصفته السياسية كونه عضوا في الحكومة ، يمارس جزء من مهامها ويشترك في اجتماعات ومناقشات مجلس الوزراء ، والنوع الثاني وهي الاختصاصات الإدارية بكونه رئيسا إداريا أعلى للوزارة ، وهو بهذه الصفة يوجه ويراقب أعمال الموظفين في وزارته ، وله صلاحية التعيين وفرض العقوبات وسواها^{١٣٦} ، على كافة الموظفين في الوزارة ومن ضمنهم وكلاء الوزارة عادة ، مع بعض الخصوصية في هذا الشأن للوكلاء في الوزارة .

إلا أن الوضع في مصر مغاير لذلك الإتجاه ، إذ تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق الإداري مع شاغلي الوظائف العليا^{١٣٧} ، وفي حال تحقق مسؤولية الوكلاء التأديبية فلا يجوز للسلطة المختصة سوى إيقاع عقوبات (التنبيه - اللوم - الإحالة الى المعاش - الفصل من الخدمة)^{١٣٨} ، وبناء على ذلك فهناك من يرى أن المشرع المصري بقصره إختصاص جهة الإدارة بفرض عقوباتي (التنبيه واللوم) فقط على شاغلي الوظائف العليا ، ونظرا لإحجام المحاكم التأديبية عن توقيع العقوبات الأخريين (الإحالة الى المعاش و الفصل من الخدمة) في أغلب الأحيان ، فقد أضحى العقاب التأديبي الجائز توقيعه عليهم محصورا في عقوبتين أدبيتين هما (التنبيه واللوم) ، ولا شك أن ذلك أثر بالسلب على تأديب القيادات الإدارية بعد أن أصبح العقاب الممكن توقيعه صوري لا يحقق الردع المنشود^{١٣٩} .

أما في لبنان فأن المدير العام ممكن أن يخضع للمسؤولية التأديبية أمام الوزير المختص ، والذي له أن يفرض على المدير العام أية عقوبة من عقوبات الفئة الأولى (التأنيب - حسم الراتب لمدة أقصاها عشرة أيام كحد أقصى - تأخير التدرج لمدة ستة أشهر على الأكثر)^{١٤٠} ، فأن شاء فرض عقوبة أشد أي عقوبة من عقوبات الدرجة الثانية^{١٤١} ، له رفع الأمر الى مجلس الوزراء الذي له إحالة المدير العام إلى مجلس التأديب لمحاكمته عن المخالفات الإدارية المنسوبة إليه^{١٤٢} ، والذي له فرض أي عقوبة من عقوبات الدرجتين الثانية أو الأولى فيما إذا تبين له أن الموظف المحال لا يستحق عقوبة أشد^{١٤٣} .

أما في العراق فأن للوزير له فرض عقوبة (لفت النظر أو الانذار أو قطع الراتب) على الموظف الذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق ، وذلك عند قيامه بعمل يخالف أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل^{١٤٤} ، أما إذا ظهر من خلال التحقيق أن المخالفة المرتكبة من قبل ذلك الموظف تستوجب عقوبة أشد مما هو مخول به ، فيتوجب قيام الوزير بعرض الأمر على مجلس الوزراء متضمنا الاقتراح بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون^{١٤٥} ، وبذلك يظهر جليا كون وكيل الوزارة يتمتع بضمانات إضافية عما يتمتع بها سائر الموظفين في الدولة ، إذ بالإضافة إلى الضمانات العامة^{١٤٦} ، فأن الوزير ليس له الحق في فرض عقوبة أشد من العقوبات المشار إليها أعلاه ، وفي

حال وجود قناعة بفرض عقوبة أشد على الوكيل ، فإن الأمر يخرج من يده ، إذ يتوجب إحالة الأمر إلى مجلس الوزراء لينظر في فرض العقوبة المقترحة من قبل الوزير من عدمه^{١٤٧} .

مع وجوب ملاحظة أن صلاحية مجلس الوزراء المذكورة ليست مطلقة بل هي مقيدة بأن تكون بناء على توصيات لجنة تحقيقية يصادق عليها الوزير المختص ، وأن تكون العقوبة الموصى بها أشد من العقوبات التي تقع ضمن صلاحيات الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ، والتي تتمثل بلفت النظر ، الإنذار ، قطع الراتب ، ومن ثم لا يكون لمجلس الوزراء فرض العقوبات على من يشغل هذه الدرجة دون مراعاة ما سلف^{١٤٨} ، وعليه يتضح إن الوزير المختص ، إلى جانب مجلس الوزراء ، هو الجهة المختصة بمساءلة كبار موظفي الوزارة ، ومن ضمنهم الوكلاء ، في حالة مخالفتهم القوانين والقرارات النافذة وتجاوزهم على صلاحيات الجهات العليا ، إلا إذا نشأت عن تلك المخالفات جريمة ، فيقتضي إحالة أي منهم إلى المحكمة المختصة^{١٤٩} ، إستنادا إلى المادة (١٠ / ثانيا) و المادة (٢٤) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ .

ثانيا : المسؤولية أمام القضاء :

في الدول التي تعتمد المشروعية سنة لها ، تخضع كافة القرارات الإدارية الصادرة من جهة الإدارة في الدولة لرقابة القضاء ، وبما أن وكلاء الوزارات يعدون في طليعة الأشخاص الإداريين الذين يملكون إصدار قرارات إدارية مؤثرة فيما يتعلق بموظفي الوحدات الإدارية التي ينتمون لها من جهة ، وفي مواجهة بقية الأفراد في الدولة من جهة أخرى ، في معرض ممارستهم لإختصاصاتهم الوظيفية سواء أكانت إختصاصات مفوضة أم أصلية ، فإن هذه القرارات يجب أن تخضع لرقابة القضاء كسواها من القرارات الإدارية ، حماية للأفراد من عصف الإدارة بحقوقهم أو التعدي على حرياتهم ، وهذا ما يقتضي بيان مسؤولية الوكلاء عن هذه القرارات أمام القضاء الإداري من ناحية ، ومن ثم بيان هذا الخضوع لرقابة القضاء العادي من ناحية أخرى ، وعلى النحو الآتي :

١- المسؤولية أمام القضاء الإداري :

ينظر القضاء الإداري في صحة القرارات الصادرة عن الإدارة سواء أكانت هذه القرارات فردية أم تنظيمية^{١٥٠} ، وهذه القرارات قد يعتورها الخلل أو تتضمن خرقا للقانون ، والذي ينتج عادة عن عيب أو عيوب تصيب القرار الإداري في عناصره ، إذ أن من المعلوم أن للمقرر الإداري خمسة عناصر هي الاختصاص والشكل والسبب والمحل والغاية ، ولكل عنصر منها عيب يقابله ، فعيب عدم الاختصاص يقابله عنصر الاختصاص وعيب الشكل يقابله عنصر الشكل وعيب مخالفة القانون يرد على عنصري المحل والسبب ، وعيب الانحراف في استعمال السلطة يقابل عنصر الغاية^{١٥١} ، علما أن ركن الاختصاص كان من أقدم أوجه الإلغاء ظهورا في أحكام مجلس الدولة الفرنسي ومن بعده ظهرت الأوجه الأخرى المتصلة بأركان القرار الإداري المختلفة^{١٥٢} ، والذي يعني أن القرار المتخذ باطل لوجوب صدوره من موظف أو جهة إدارية أخرى ، وهو من النظام العام إذ أن القاضي الإداري له من تلقاء نفسه إثارة

مسألة عيب عدم الاختصاص حتى إذا أهمل طالب الإلغاء أو الطاعن بعدم مشروعية القرار الإداري إثارة الطعن بعدم الاختصاص^{١٥٣}.

والدعوى المقامة أمام القضاء الإداري ، في حال الأذعان بوجود عيب من هذه العيوب في القرار الإداري توجه ضد الوزير في جميع الدعاوى المتعلقة بمقررات رؤوسيه المتسمة بعيب عدم المشروعية حتى ولو كان تصرف أولئك الرؤوسيين قد صدر استقلالا عن الوزير ، وذلك باعتراف القانون بتلك الاختصاصات ، أو بتفويض من الوزير نفسه ، ونفس الوضع بالنسبة لدعوى التعويض عن الأضرار التي تحدث نتيجة لنشاط المرافق والإدارات التابعة للوزارة ، والتي لا تتمتع بالشخصية المعنوية ، ذلك لأن الوزير هو الممثل القانوني أمام القضاء عما يتعلق بأعمال رؤوسيه في وزارته^{١٥٤} ، وتلك المسؤولية المطلقة للوزراء عن أعمال رؤوسيه تشمل وكلاء الوزير أيضا ، فالدعاوى المقامة ضد قرارات الوكلاء سواء كانت دعاوى إلغاء أم تعويض تقام ضد الوزراء ، ولا توجه ضد الوكلاء في الوزارة ، فالوزير فقط من يمتلك الشخصية المعنوية التي تؤهل الغير حق إقامة الدعوى عليها دون بقية الموظفين في الوزارة ، لنصل إلى نتيجة غاية في الأهمية هي أن الدعوى المقامة على الإدارة العامة ممثلة بإحدى الوزارات تقام ضد الوزير إضافة إلى وظيفته نيابة عن الدولة ، لتمتعه بالشخصية المعنوية دون سواه من موظفي الوزارة ومن ضمنهم وكلاء الوزير.

٢- المسؤولية أمام القضاء العادي :

إذا كانت مسؤولية وكلاء الوزارات لم تنهض أمام القضاء الإداري ، لكونهم يحتمون بمظلة الوزير المانعة والذي يمثل الدولة في وزارته ويتحمل وزر القرارات الإدارية الصادرة عن رؤوسيه جميعا وبضمنهم الوكلاء ، فإن هذه المسؤولية قد تنهض أمام القضاء العادي في الدولة عن جريمة الأعمال أو القرارات الشخصية الصادرة عنهم ، ويكون الخطأ شخصا ويسأل عنه حتى ولو حصل أثناء ممارسة الوظيفة أو بمناسبة الوظيفة إذا كان ممكنا فصله عنها بالنظر لجسامته أو لسوء نية من صدر عنه ، وترفع دعوى المسؤولية حينئذ أمام المحاكم العادية^{١٥٥} ، وهذه الدعوى قد تقام أمام المحاكم العادية المدنية ، أو أمام نظيرتها الجزائية ، وهذا ما سيتم بيانه وعلى النحو الآتي :

أ- المسؤولية المدنية :

المسؤولية المدنية بشكل عام تعني إلزام المدين بتعويض الضرر الذي ترتب على إخلاله بالتزام يقع عليه^{١٥٦} ، أي أنها تذهب إلى جبر ضرر الضرر نتيجة فعل الضار ، والمسؤولية المدنية قد تقع بسبب الإخلال بالتزام عقدي أو قانوني ، والالتزام الأخير هو المقصود هنا فالعلاقة بين وكلاء الوزارات والآخرين لا يتصور وقوعها بسبب رابط عقدي ، بل نتيجة رابطة قانونية قد تنشأ بين الطرفين في أثناء ممارسة الوكلاء لمهامهم الوظيفية ، وهذه المسؤولية المدنية تنهض عن الأعمال أو القرارات التي يتخذها الوكلاء أثناء أدائهم لواجباتهم الوظيفية والمنطوية على خطأ شخصي^{١٥٧} ، وليس خطأ مرفقي (خطأ المرفق العام)^{١٥٨} ، وهذا التمييز بين الخطأين يترتب عليه اختلاف في الاختصاص القضائي ، إذ ينعقد الاختصاص

عن الخطأ المرفقي للقضاء الإداري ، بينما يكون الاختصاص في النظر بدعاوى المسؤولية عن الخطأ الشخصي للقضاء العادي (المدني) ^{١٥٩} .

والقاعدة العامة التي تطبق في هذا المجال ، على كافة الموظفين ومنهم وكلاء الوزارات ، أن هذه المسؤولية تطبق في الحالات التي يأخذ فيها الموظف مبادرة العمل بحرية تامة ، أما إذا أتى الموظف العمل بناء على تعليمات أو أوامر صادرة من رؤسائه فإن الأمر قد يختلف ، إذ يميز بين حالة كون الموظف قد نفذ الأمر كما صدر إليه من رئيسه أو أنه قد تجاوز هذا الأمر ، فإذا كان قد خرج عن حدود الأوامر فإنه يتحمل المسؤولية كاملة عندما ينطوي عمله على خطأ شخصي ، أما إذا نفذ الأمر كما صدر إليه فلا يكون مسؤولاً حينئذ ، لكون وكيل الوزارة يكون قد أنصاع في هذا الفرض لأمر صادر إليه من رئيسه المباشر في العمل وهو (الوزير) ، وهذا الحكم يجد سنده في التشريعات العراقية في المادة (٢١٥) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل النافذ ^{١٦١} ، وفي المادة (٤ / ثلثا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ ^{١٦٢} ، اللتان أقرتا إعفاء الوكيل من المسؤولية المدنية وتحميلها الوزير المختص ، في حال كون الوكيل كان ينفذ أمراً واجب الطاعة من الوزير ، لكونه هو من يمثل السلطة الرئاسية في هذا المحل ، وبخلافه يتحمل هذه المسؤولية كاملة ومن ماله الخاص لجبر الضرر الواقع على الغير .

بد المسؤولية الجنائية :

قد لا يترتب على فعل الوكيل المادي أو القرار الإداري المتخذ من قبله نشوء مسؤوليته المدنية بالتعويض فقط ، بل قد تترتب على ذلك مسؤوليته الجزائية أسوة بباقي الموظفين في الدولة ^{١٦٣} ، فهو كسواه من الأشخاص قد يرتكب جريمة بحق شخص آخر ، سواء أكان هذا الشخص موظفاً في الوزارة التي يمارس فيها الوكيل مهام وظيفته ، أو تجاه أي فرد آخر من أفراد المجتمع ، كما أنه قد يرتكب جريمة من الجرائم الخاصة بصنف الموظفين العموميين في الدولة ^{١٦٤} ، ليرتب على ذلك قيام مسؤولية وكيل الوزارة عن ذلك الجرم أمام المحاكم العادية (الجزائية) ، إلى جانب مسؤوليته المدنية والانضباطية في حال توافر شروطهما ، لكون (قانون العقوبات يهدف الى حماية المجتمع عن طريق الاقتصاص من المجرم ، بينما يهدف القانون التأديبي إلى حماية الوظيفة العامة ^{١٦٥} .

الخاتمة :

أسفرت مسيرة البحث عن مجموعة من النتائج المتعلقة بالتنظيم الدستوري والقانوني لوكلاء الوزارات في العراق ، كما تمخضت عن بعض المقترحات لمحاولة معالجة الخلل الذي أعترى هذا التنظيم ، وسيتم بيان ذلك وعلى النحو الآتي :

أولاً : النتائج :

١- عدم وجود قانون للتفويض في العراق ، بل الاكتفاء بالنصوص الواردة في القوانين الخاصة بالوزارات ، بالرغم من تناثرها وتنافرها في بعض الأحيان ، مما يخلق إرباكاً قانونياً ، وتعثراً في إنجاز المهام الإدارية للوزارات ، وتداخل في الصلاحيات القانونية والإدارية بين الوزراء والوكلاء من جهة ، وبين الوكلاء ذاتهم من جهة أخرى .

٢- قانون السلطة التنفيذية رقم (٥٠) لسنة ١٩٦٤ النافذ أصبح قديماً ، ولم يعد متناسباً مع التطورات الدستورية المتلاحقة في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، كما وأنه وبالرغم من تطرقه الى آليات تعيين الوكلاء ، لم يتطرق لإختصاصاتهم الوظيفية .

٣- كثرة عدد الوكلاء في الوزارات العراقية ، وما يؤدي إليه ذلك من ترهل الجهاز الإداري العراقي ، وعبئاً إضافياً على الموازنة العامة للدولة .

٤- العمل بأسلوب المحاصصة الطائفية أو الحزبية في توزيع مناصب الوكلاء في الوزارات دون الأخذ بنظر الاعتبار الكفاية المهنية والقدرة على تولي هذا المنصب الإداري المهم .

٥- عدم قيام القوانين بتحديد الصلاحيات الممنوحة للوكلاء في الوزارات بشكل دقيق ، والاكتفاء بما يمنح لهم من قبل الوزراء عن طريق التفويض (التحويل) ، والتي تتباين بين وزارة وأخرى من جهة ، وبين الوكلاء في الوزارة الواحدة من جهة أخرى ، وما قد يؤدي إليه ذلك من تعثر عجلة الوزارات أو توقفها في معرض قيامها بمهامها الوظيفية ، في حال تفرد الوزير بمعظم الإختصاصات في الوزارة وعدم تفويض بعضها الى الوكلاء .

ثانياً : المقترحات :

- ١- تشريع قانون لتفويض الإختصاصات في العراق ، على غرار الحال في مصر ، وعدم الاكتفاء بالنصوص الواردة في القوانين الخاصة بالوزارات والمتعلقة بجواز تفويض الإختصاصات الوزارية للوكلاء .
- ٢- تشريع قانون جديد للسلطة التنفيذية في العراق ، أو تعديل قانون السلطة التنفيذية رقم (٥٠) لسنة ١٩٦٤ النافذ ، ليتناغم مع التطورات الدستورية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، وبالأذات مع موجبات نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، على أن يتضمن إضافة إلى آليات تعيين الوكلاء ، الإختصاصات الوظيفية الممنوحة لهم .
- ٣- تقليص عدد الوكلاء في الوزارات العراقية ، وبما يتناسب مع حجم الوزارة المعنية وضخامة مهامها الوظيفية ، لتقليص درجات البيروقراطية في الوزارات ، وتخفيض الأعباء المالية الثقيلة المترتبة على كاهل الخزينة العامة .
- ٤- نبذ العمل بأسلوب المحاصصة الطائفية أو الحزبية في توزيع مناصب الوكلاء في الوزارات العراقية ، ومراعاة الكفاية والخبرة والممارسة والتحصيل العلمي المتقدم لتولي هذا المنصب الإداري الرفيع .
- ٥- تحديد الإختصاصات الممنوحة للوكلاء بشكل محدد وصريح في القوانين الخاصة بالوزارات ، وعدم الإكتفاء بالنصوص التي تبيح تحويل الوزراء لبعض إختصاصاتهم للوكلاء ، للوصول الى دولة المؤسسات التي تسير عجلتها دون الوقوف على شخص محدد بعينه مهما كان منصبه السياسي والإداري .

الهوامش :

- ١- د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، توازن السلطات ورقابتها ، بلا ناشر ، بلا مكان ، ٢٠٠٣ ، ص ٢٨٣ .

٢. إبراهيم حمدان حسن علي ، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي ، اطروحة دكتوراة ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، ١٩٧٠ ، ص ٢٤٩ ، نقلا عن محمد أحمد محمد غوبر ، الوزير في النظم السياسية المعاصرة ، اطروحة دكتوراة ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، ٢٠١٠ ، ص ١١٥ .
٣. علي عبد الامير علي ، البيروقراطية والاعداد الاجتماعي في العراق ، الدار الوطنية للنشر والتوزيع والاعلان ، بغداد ، ١٩٧٧ ، ص ٦٤ .
٤. د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٥ ، ص ١٤٨ .
٥. د. شروق أسامة عواد حجاب ، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٠٤ .
٦. د. حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٣٩ – ٣٤٠ .
٧. د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مرجع سابق ، ص ١٤٧ .
٨. إذ أبانت المادة (٧) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١١) لسنة ١٩٥٩ النافذ ، أن المدير العام هو الرئيس المباشر تحت سلطة الوزير وفي نطاق القوانين والانظمة لجميع الدوائر وجميع الموظفين التابعين له .
٩. د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مرجع سابق ، ص ١٤٧ .
١٠. نقلا عن د. شروق أسامة عواد حجاب ، مرجع سابق ، ص ٢٦٩ – ٢٧٠ .
١١. د. جان باز ، الوسيط في القانون الاداري اللبناني ، بلا ناشر ، بلا مكان ، ١٩٧١ ، ص ٤٣ .
١٢. د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مرجع سابق ، ص ١٨٩ .
١٣. د. محيي الدين القيسي ، القانون الإداري العام ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٧ ، ص ٤٤ – ٤٥ .
١٤. تنظر المادة (٦) من قانون السلطة التنفيذية رقم (٥٠) لسنة ١٩٦٤ (النافذ) .
١٥. تنظر المادة (١٦ / ١) من قانون السلطة التنفيذية للجمهورية العراقية رقم (٧٤) لسنة ١٩٥٩ (الملغى) .
١٦. تنظر المادة (١ / ثانيا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل (النافذ) .
١٧. د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري – قضاء التأديب ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ٢٠١٢ ، ص ٤٠٧ .
١٨. د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مرجع سابق ، ص ١٩٠ .
١٩. إذ نصت المادة (٤) من قانون وزارة العدل رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٥ المعدل (النافذ) على أن (للووزارة وكيلان يمارسان المهام الموكلة لكل منهما من الوزير ...)
٢٠. تنظر المادة (٥ / أول) من قانون وزارة الهجرة والمهجرين رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٩ (النافذ) .
٢١. تنظر المادة (٥ / أول) من قانون وزارة الموارد المائية رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٨ (النافذ) .
٢٢. تنظر المادة (٦ / أول) من قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ (النافذ) .
٢٣. إذ أوجبت المادة (٢ / ثانيا) من قانون الهيئة رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٥ المعدل (النافذ) على أن يكون للهيئة وكيلان أحدهما للشؤون الادارية والمالية والأخر للشؤون الدينية والثقافية .
٢٤. إذ نصت المادة (٤ / ثانيا) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ (النافذ) على أن (للووزارة وكيل أو أكثر لا يزيد عددهم على ثلاثة ، يتولون مساعدة الوزير في إدارة شؤون الوزارة وتنفيذ مهامها ، ويكون الوكيل مسؤولا عن التشكيلات التي يقرر الوزير ارتباطها به)
٢٥. تنظر المادة (٦ / أول / أ) من قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ (النافذ) .

٢٦. تنظر المادة (٢ / ثالثا) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ (النافذ) .
٢٧. غازي فيصل مهدي ، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق ، اطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ١٩٩٢ ، ص ١٩ – ٢٠ .
٢٨. د. محمد فتوح محمد عثمان ، التفويض في الاختصاصات الادارية ، دار المنار ، القاهرة ، ١٩٨٦ ، ص ١١٤ .
٢٩. د. عصام علي الدبس ، النظم السياسية ، الكتاب الرابع ، السلطة التنفيذية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، بلا مكان ، ٢٠١١ ، ص ٣١٤ .
٣٠. د. عثمان خليل عثمان ، الادارة العامة وتنظيمها ، مكتبة عبد الله وهبة ، القاهرة ، ١٩٤٧ ، ص ٣٢٦ ، نقلا عن محمد أحمد محمد غوبر ، مرجع سابق ، ص ٢٦٧ .
٣١. ينظر د. ماجد راغب الحلو ، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الاسلامية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٩ ، ص ١٩٠ .
٣٢. د. محمد طي ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ط ٨ ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣ ، ص ١٨٢ .
٣٣. ريموند كارفيلد كيتيل ، العلوم السياسية ، ترجمة د. فاضل زكي محمد ، مراجعة احمد ناجي القيسي ، ج ٢ ، مكتبة النهضة ، بغداد ، ١٩٦١ ، ص ١٤١ .
٣٤. د. عبد الكريم درويش و د. ليلي تكل ، أصول الإدارة العامة ، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٩٢ ، ص ١٩٨ .
٣٥. د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الاداري اللبناني ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠١ ، ص ٥٠٤ .
٣٦. د. رياض عبد عيسى الزهيري ، عيب عدم الاختصاص في القرار الاداري ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، المجلد الثامن والعشرون ، العدد الأول ، ٢٠١٣ ، ص ٢٠٧ .
٣٧. د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، ط ٤ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٦ ، ص ٣٠٣ .
٣٨. د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، مرجع سابق ، ص ٥٠٦ .
٣٩. دومنيك بويو و بروسبيرويل ، القانون الإداري ، ترجمة المحامي د. سليم حداد ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٩ ، ص ٦٢ .
٤٠. نقلا عن د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، مرجع سابق ، ص ٥٠٧ .
٤١. تنظر المادة (الاولى والثانية) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٥٥٥) لسنة ١٩٨١ (النافذ) .
٤٢. د. مصدق عادل طالب ، الوزير في الدساتير العراقية ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ ، ص ١٨٩ .
٤٣. تنظر المادة (٥ / رابعا) من قانون وزارة العدل رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٥ المعدل (النافذ) .
٤٤. تنظر المادة (٦ / ب) من قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ (النافذ) .
٤٥. يعد نواب رئيس هيئة النزاهة بدرجة وكيل وزارة إستنادا إلى المادة (٨) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ (النافذ) .
٤٦. تنظر المادة (٩ / ثالثا) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ (النافذ) .
٤٧. كقيام رئيس مجلس الوزراء العراقي الأسبق السيد نوري المالكي بإدارة وزارتي الدفاع والداخلية وكالة في أثناء فترة ولايته الثانية ، لكون هاتين الوزارتين ظللتا شاغرتين لمدة طويلة لعدم حصول التوافق السياسي بين الفرقاء السياسيين بخصوص من يشغلها من المرشحين لذلك المنصب في حينها .

٤٨. كقيام الدكتور سلمان الجميلي وزير التخطيط بإدارة وزارة التجارة بالوكالة ، وقيام الدكتور عبد الرزاق العيسى وزير التعليم العالي والبحث العلمي بإدارة وزارة المالية وكالة في وزارة الدكتور حيدر العبادي الحالية .
٤٩. هذا القرار لم يلغى أو يعدل وهو يعد نافذا إستنادا إلى المادة (١٣٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) والتي نصت على أن (تبقى التشريعات النافذة معمولاً بها ، ما لم تلغ أو تعدل ، وفقا لأحكام هذا الدستور) .
٥٠. إذ نصت المادة (٧ / ثانيا) منه على أن (يعتمد المجلس لائحة تتضمن أسم الوزير البديل عن الوزير الموفد أو المجاز أو المكلف بمهمة ويعد عضو المجلس الذي يتولى مهام عضو آخر وكالة ممثلاً عنه في المجلس ويدلي بصوته نيابة عنه ...) .
٥١. د. مصدق عادل طالب ، مرجع سابق ، ص ١٩٠ .
٥٢. إذ نصت المادة (١) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٣٥) لسنة ١٩٩٦ (النافذ) على أن (تشكل هيئة تسمى هيئة الرأي في كل وزارة عدا وزارتي الدفاع والعدل ...) .
٥٣. تنظر المادة (٣) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٣٥) لسنة ١٩٩٦ (النافذ) .
٥٤. تنظر المادة (٥) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٣٥) لسنة ١٩٩٦ (النافذ) .
٥٥. د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، مطبعة جامعة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٨٢ ، ص ١١٤ .
٥٦. د. محمد فؤاد مهنا ، سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها في ضوء علم التنظيم والإدارة ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٧٨ ، ص ٤١٧ .
٥٧. د. محمد قدرى حسن ، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٧ ، ص ١١٢-١١٣ .
٥٨. د. عصام نعمة إسماعيل ، الطبيعة القانونية للقرار الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٩ ، ص ١٩٨ .
٥٩. د. ثروت بدوي ، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٥٧-٥٨ .
٦٠. د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مرجع سابق ، ص ١٩٠ .
٦١. د. جان باز ، مرجع سابق ، ص ٤٦-٤٧ .
٦٢. د. نزيه كباره ، السلطة التنظيمية في لبنان وضوابطها ، جروس - برس ، طرابلس ، لبنان ، ١٩٨٥ ، ص ١٨٣ .
٦٣. إذ نصت المادة (٦ / أ / ب) من قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ (النافذ) على ما يأتي (يسمى وكيل الوزارة للشؤون الإدارية والمالية وكيلاً أقدماً للوزارة ، يتولى الإشراف الإداري على مفاصل الوزارة في حالة غياب الوزير لأي سبب كان) ، كما أن المادة (٥ / أ) من قانون وزارة الموارد المائية رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٨ (النافذ) نصت على أن يكون للوزارة (وكيلان وكيل أقدم ووكيل فني) .
٦٤. تنظر المادة (٥ / أ) من قانون وزارة التخطيط رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩ (النافذ) ، والمادة (٦ / أ) من قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ (النافذ) ، والمادة (٥ / ج) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ المعدل (النافذ) .
٦٥. د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري - قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص ٤١٠ .
٦٦. د. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، ط ٤ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦١ ، ص ٦٩٢ .

٦٧. تنظر المادة (٨٢ / ١) من قانون العاملين المدنيين المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ (النافذ) .
٦٨. د. فوزي حبش ، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين ، ط ٤ ، المنشورات الحقوقية – صادر ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٦٧ .
٦٩. تنظر المادة (٥٦ / ٤) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١١) لسنة ١٩٥٩ (النافذ) .
٧٠. إذ نصت المادة (١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل (النافذ) على أن (رئيس الدائرة هو وكيل الوزارة ...) .
٧١. تنظر المادة (١١ / ثانيا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل (النافذ) .
٧٢. تنظر المادة (١١ / ثالثا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل (النافذ) .
٧٣. خضر عكوبي يوسف ، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ١٩٧٦ ، ص ٩٦ .
٧٤. نقلا عن د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، مرجع سابق ، ص ٥٠٠ .
٧٥. نقلا عن د. ادوار عيد ، القضاء الإداري ، ج ٢ ، مكتبة زين الحقوقية والادبية ، بيروت ، ١٩٧٥ ، ص ٩٢ .
٧٦. نقلا عن د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، مرجع سابق ، ص ٥٠١ .
٧٧. إستنادا إلى المادة (٦١ / ١) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل (النافذ) ، وقد عدلت هذه المادة لاحقا بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٩ (الملغى) ، ليصبح الاختصاص بالتعيين من صلاحيات الوزير المختص ، مع ملاحظة أن هذه المادة ألغيت حكما بعد صدور قانون التضمين رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ والذي تم إلغاؤه لاحقا بموجب قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ (النافذ) .
٧٨. ينظر قرار محكمة تمييز العراق رقم (٢٠٨ – أستثنائية - ٩٧٠) في ٢٨ / ١ / ١٩٧١ نقلا عن خضر عكوبي يوسف ، مرجع سابق ، هامش ص ٩٩ .
٧٩. د. عثمان سلمان غيلان ، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة ، مطبعة الكتاب ، بغداد ، ٢٠١١ ، ص ٢٨ .
٨٠. د. عبد الكريم درويش ود. ليلي تكلا ، مرجع سابق ، ص ٢٠١ .
٨١. عبد الوهاب عبد الرزاق التحافي ، النظرية العامة لواجبات وحقوق العاملين في الدولة ، شركة أسيا للطبع والنشر المحدودة ، بغداد ، ١٩٨٤ ، ص ٥٦ .
٨٢. د. عبد الكريم درويش ود. ليلي تكلا ، مرجع سابق ، ص ٣٦٩ .
٨٣. د. رياض عبد عيسى الزهيري ، أسس القانون الإداري العراقي ، مكتبة السيسان ، بغداد ، ٢٠١٥ ، ص ١٦٥ .
٨٤. د. عبد الكريم درويش ود. ليلي تكلا ، مرجع سابق ، ص ٣٨٢ .
٨٥. د. غازي فيصل مهدي ، شرح أحكام قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل ، صباح صادق جعفر الانباري ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٦ .
٨٦. هناك شروط أخرى أوردها الفقه للتفويض (والتي لا يتسع البحث لذكرها) ومنها : شرط أن يكون التفويض مكتوبا ، وأن يكون للأشخاص المحددين في النص القانوني ، وشرط عدم تفويض الاختصاصات المفوضة ، ووقتية التفويض ، وللمزيد بصدد ذلك ينظر د. عيد قريطم ، التفويض في الاختصاصات الادارية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١١ ، ص ٩١ وما بعدها ، و د. شروق أسامة عواد حجاب ، مرجع سابق ، ص ٦٦ وما بعدها .

٨٧. د. رياض عبد عيسى الزهيري ، أسس القانون الاداري العراقي ، مرجع سابق ، ص ٢١٩ .
٨٨. نقلا عن د. عبد الكريم درويش ود. ليلى تكلا ، مرجع سابق ، ص ٣٨٩ .
٨٩. د. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ علم الادارة العامة ، ط ١ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٠ ، ص ٩٠ .
٩٠. د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للمقرارات الادارية ، ط ٤ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٦ ، ص ٣١٩ – ٣٢٠ .
٩١. د. شروق أسامة عواد حجاب ، مرجع سابق ، ص ٣٠٧ .
٩٢. إذ نصت المادة (٧ / خامسا) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١١) لسنة ١٩٥٩ (النافذ) على أن (للووزير أن يفوض الى المدير العام بعض صلاحياته باستثناء الصلاحيات التي خصه بها الدستور) .
٩٣. د. محيي الدين القيسي ، مرجع سابق ، ص ٤٤ .
٩٤. تنظر المادة (٧) من قانون السلطة التنفيذية رقم (٥٠) لسنة ١٩٦٤ (النافذ) .
٩٥. تنظر المادة (٤ / أولا) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١ (النافذ) .
٩٦. تنظر المادة (٤ / ثانيا) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل (النافذ) .
٩٧. د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الاداري ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، بلا تاريخ ، ص ٣٣٢ .
٩٨. د. محمود إبراهيم الوالي ، نظرية التفويض الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص ٣٦٥ ، نقلا عن د. عيد قريطم ، مرجع سابق ، ص ١٦١ .
٩٩. د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مرجع سابق ، ص ٣٣٣ .
١٠٠. د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للمقرارات الادارية ، مرجع سابق ، ص ٣٢٠ .
١٠١. د. ماجد راغب الحلو ، مرجع سابق ، ص ٣٠٦ .
١٠٢. نقلا عن د. عيد قريطم ، مرجع سابق ، ص ١١٧ – ١١٨ .
١٠٣. فقد نصت المادة (٦٦) من دستور لبنان لسنة ١٩٢٦ (النافذ) على أن (يتولى الوزراء ادارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الانظمة والقوانين كل بما يتعلق بالامور العائدة الى ادارته وبما خص به) .
١٠٤. إذ نصت المادة (٧ / خامسا) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١١) لسنة ١٩٥٩ (النافذ) على أن (للووزير أن يفوض الى المدير العام بعض صلاحياته باستثناء الصلاحيات التي خصه بها الدستور) .
١٠٥. د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، أصول علم الادارة العامة ، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٩٢ ، ص ٢٤٧ .
١٠٦. تنظر المادة (٥ / ثانيا) من قانون وزارة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ (النافذ) .
١٠٧. د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مرجع سابق ، ص ٣٣٢ .
١٠٨. إذ نصت المادة (٢ / ثالثا) منه على ما يأتي (للووزير أن يخول كل أو بعض صلاحياته ، عدا الصلاحيات الشخصية لوكيل الوزارة ورؤساء التشكيلات أو غيرهم)
١٠٩. فالمادة (٥ / ٢ / ج) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل (النافذ) نصت على أن (للووزير (تحويل ما يراه من الصلاحيات الى وكيل الوزارة ورؤساء الجامعات ورئيس هيئة المعاهد الفنية ومسؤولي مركز دوائر الوزارة) ، والمادة (٣) من قانون وزارة المالية رقم (٩٢) لسنة ١٩٨١ (النافذ) والتي نصت على أن (للووزير ...) ان يخول ما يراه من الصلاحيات الى وكيل الوزارة أو الى أي من موظفيها) .
١١٠. إذ نصت المادة (٤ / أولا) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١ (النافذ) على أن (الوزير هو الرئيس الاعلى للوزارة ... وله تحويل أي من وكلاء الوزارة أو المديرين العاملين فيها بعضا من مهامه) ، كما

- أن المادة (٥ / ثانيا) من قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ (النافذ) نصت على أنه (للووزير أن يخول بعض صلاحياته الى وكيله الوزارة أو الى أي من المديرين العاملين فيها أو الى أي من موظفيها) .
١١١. نقلا عن د. عبد الكريم درويش ود. ليلي تكلا ، مرجع سابق ، ص ٣٩٠ .
١١٢. د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، مرجع سابق ، ص ٣٢٠ .
١١٣. د. عبد الفتاح حسن ، التفويض في القانون الاداري وعلم الادارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ – ١٩٧١ ، ص ٨٧ .
١١٤. د. عيد قريطم ، مرجع سابق ، ص ١٢٣ .
١١٥. د. عبد الفتاح حسن ، مرجع سابق ، ص ٨٢ .
١١٦. د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، أصول علم الادارة العامة ، مرجع سابق ، ص ٢٤٧ .
١١٧. د. عيد قريطم ، مرجع سابق ، ص ١٢٦ .
١١٨. تنظر المادة (٥ / ثانيا) من قانون وزارة التخطيط رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩ (النافذ) .
١١٩. تنظر المادة (٥ / ثانيا) من قانون وزارة الموارد المائية رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٨ (النافذ) .
١٢٠. د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مرجع سابق ، ص ٣٣٢ – ٣٣٣ .
١٢١. حسن الحلبي ، الوجيز في الإدارة العامة – تكوين الإدارة اللبنانية ، ط ٢ ، المكتبة الإدارية ، بيروت ، ١٩٩٥ ، ص ٣٦ .
١٢٢. ينظر المادة (١٦٨) من دستور مصر لسنة ٢٠١٤ (النافذ) .
١٢٣. تنظر المادة (٥ / ٦٥) من دستور لبنان لسنة ١٩٢٦ (النافذ) .
١٢٤. إذ يختص الرئيس الأمريكي إستنادا الى المادة (الثانية / ٢) من الدستور بترشيح وتعيين سفراء ووزراء وقناصل وقضاة المحكمة العليا ، بعد الاستعانة بمشورة مجلس الشيوخ وموافقته ، ينظر بصد ذلك د. حميد الساعدي ، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي ، دار عطوة ، القاهرة ، ١٩٨١ ، ص ١٥٥ .
١٢٥. إذ نصت المادة (٨٠ / خامسا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) في معرض بيانها لاختصاصات مجلس الوزراء على الأتي (التوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات ، والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ، ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ، ورئيس جهاز المخابرات الوطني ، ورؤساء الاجهزة الأمنية)
١٢٦. د. حنان محمد القيسي ، مجلس الوزراء العراقي – قراءة في دستور ٢٠٠٥ ، مكتب السيسبان ، بغداد ، ٢٠١٤ ، ص ١٢٩ .
١٢٧. د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ١٥٢ .
١٢٨. زيرل مجيد ، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٤ ، ص ٣١ .
١٢٩. د. نواف كنعان ، الوجيز في القانون الإداري الأردني ، الكتاب الثاني ، الافاق المشرقة ، عمان ، ٢٠١٢ ، ص ١٦ .
١٣٠. د. بخيتار غفور البالكلي ، الوظائف غير التشريعية للبرلمان ، مطبعة شهاب ، أربيل ، ٢٠١٠ ، ص ١٦٩ .
١٣١. د. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص ٥٩٧ .
١٣٢. ينظر القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩١ في شأن الوظائف المدنية القيادية في الجهاز الإداري للدولة والقطاع العام المصري .

١٣٣. د. عصمت عبد الله الشيخ ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب ، ط ٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص ٢٤ - ٢٥ .
١٣٤. د. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظرية العامة للقانون الاداري ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٢ ، ص ٣٧١ - ٣٧٢ .
١٣٥. تنظر المادة (١٦) من قانون العاملين المدنيين المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ (النافذ) .
١٣٦. د. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظرية العامة للقانون الاداري ، مرجع سابق ، ص ٣٧٥ .
١٣٧. تنظر المادة (٨) مكرر من قانون العاملين المدنيين المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ (النافذ) .
١٣٨. تنظر المادة (٢٢) من قانون العاملين المدنيين المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ (النافذ) .
١٣٩. د. عمر محمد شحادة ، رئيس الدولة في النظام السياسي اللبناني ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس ، بلا تاريخ ، ص ٢٥٦ .
١٤٠. تنظر المادة (١٢ / ١ - ٣) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ (النافذ) .
١٤١. تنظر المادة (١٢ / ٢) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ (النافذ) .
١٤٢. د. عثمان سلمان غيلان ، مرجع سابق ، ص ٤٨ .
١٤٣. علي عبد الامير علي ، مرجع سابق ، ص ٨ .
١٤٤. د. شاب توما منصور ، القانون الاداري ، ج ٢ ، مطبعة جريدة العراق ، بغداد ، ١٩٨٠ ، ص ٣٠٥ .
١٤٥. د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص ٣٨١ .
١٤٦. د. حسين عثمان محمد عثمان ، أصول الإدارة العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٠ ، ص ١٦٩ .
١٤٧. غازي فيصل مهدي ، مرجع سابق ، ص ٢٤١ .
١٤٨. د. نفيس مدانات ، أسس قانون الخدمة المدنية في المملكة الاردنية الهاشمية ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، المجلد التاسع عشر ، العدد الثاني ، ٢٠٠٤ ، ص ١٩٩ .
١٤٩. د. شاب توما منصور ، مرجع سابق ، ص ٣٠٦ .
١٥٠. علي طاهر الحمود ، مقاربات نظرية في سوسيولوجيا الهوية وانبعاث الهويات الفرعية والبحث عن الامة العراقية في عراق ما بعد ٢٠٠٣ ، بحث منشور في (واقع مشكلات الاثنيات والاقليات في العراق) ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ٢٤٢ .
١٥١. د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البنزجي و د. مهدي ياسين السلامي ، مبادئ وأحكام القانون الاداري ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ١٩٩٣ ، ص ٣٠٥ .
١٥٢. د. رياض عبد عيسى الزهيري ، أسس القانون الاداري العراقي ، مرجع سابق ، ص ٣٧٤ - ٣٤٥ .
١٥٣. فارس رشيد فهد الجبوري ، الموظف - الوظيفة ، صباح صادق جعفر الانباري ، بغداد ، ٢٠١١ ، ص ١٥ .
١٥٤. د. سليمان الطماوي ، الاسس العامة لنظم الترقية والترفيه ، بحث منشور في مجلة العلوم الادارية ، العدد الثالث ، ١٩٦٠ ، ص ١٧٩ ، نقلا عن د. عصمت عبد الله الشيخ ، مرجع سابق ، ص ٢٨ - ٢٩ .
١٥٥. د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، أصول علم الادارة العامة ، مرجع سابق ، ص ٢٨٥ - ٢٨٦ .
١٥٦. د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، أصول علم الادارة العامة ، المرجع نفسه ، ص ٢٧٧ .
١٥٧. د. عصمت عبد الله الشيخ ، مرجع سابق ، ص ٦٢ .
١٥٨. د. عبد الوهاب عبد الرزاق التحافي ، مرجع سابق ، ص ٥٧ .
١٥٩. د. عثمان سلمان غيلان ، مرجع سابق ، ص ٩٣ .
١٦٠. د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، نوعية الخدمة أو جودة خدمة المرفق العام المبدأ الرابع (الجديد) من المبادئ التي تحكم المرافق العامة ، بلا ناشر ، بلا تاريخ ، ص ٣٨٥ - ٣٨٦ .

١٦١. محمد عزت فاضل الطائي ، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ، اطروحة دكتوراه ، جامعة الموصل ، كلية الحقوق ، ٢٠١٤ ، ص ١٨٩ .
١٦٢. د. علي يوسف الشكري ، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٢ ، ص ١٦٠ - ١٦١ .
١٦٣. مالك منسي الحسيني و مصدق عادل طالب ، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق ، مؤسسة الصفاء للمطبوعات ، بيروت ، ٢٠١١ ، ص ٢٥٢ .
١٦٤. د. شهلاء سليمان محمد ، إنهاء خدمة الموظف العام لعدم الكفاية المهنية ، بحث منشور في مجلة دفاتر السياسة والقانون ، العدد الثالث عشر ، جوان ، ٢٠١٥ ، ص ١٤٨ .
١٦٥. تنظر المادة (٦٦ / ٣) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ (النافذ) .
١٦٦. د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، مرجع سابق ، ص ٣١٦ .
١٦٧. د. أدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، الجزء الثاني ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٦٥ ، ص ٥٨٣ .
١٦٨. د. رأفت دسوقي ، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ١٤٢ .
١٦٩. د. حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ، اطروحة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، كلية الحقوق ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٥٧ .
١٧٠. د. محمد باهي أبو يونس ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٢ ، ص ١٧٤ .
١٧١. د. محمد رمضان بطيخ ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ - ٢٠٠٢ ، ص ٢٥٢ ، نقلا عن د. فرحان نزال إحميد المساعيد ، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الاردني ، دار وائل للنشر ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ٢٨٠ .
١٧٢. د. مصطفى أبو زيد فهمي ، مبادئ الأنظمة السياسية ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٩ ، ص ١٦٣ - ١٦٤ .
١٧٣. د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، أصول علم الادارة العامة ، مرجع سابق ، ص ٢١٥ .
١٧٤. تنظر المادة (٦١ / سابعاً - ثامناً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) .
١٧٥. د. عبد الكريم درويش ود. ليلي تكللا ، مرجع سابق ، ص ٢٠٨ .
١٧٦. علي عبد الامير علي ، مرجع سابق ، ص ٧٤ - ٧٥ .
١٧٧. د. مصدق عادل طالب ، مرجع سابق ، ٢٠١٥ ، ص ١٧٣ .
١٧٨. د. حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص ٣٥٢ .
١٧٩. د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص ٤٩٧ .
١٨٠. د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري - قضاء الالغاء ، ط ٧ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، بلا تاريخ ، ص ٦١٠ .
١٨١. مازن ليلو راضي ، طاعة المرفوس لرؤسائه في نطاق الوظيفة العامة ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ١٩٩٤ ، ص ٥٧ .
١٨٢. د. رياض عبد عيسى الزهيري ، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص ٢١٤ .
١٨٣. د. محسن خليل ، القضاء الإداري اللبناني ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٨٢ ، ٤٨٧ .
١٨٤. د. نزيه كباره ، مرجع سابق ، ص ١١٦ .

١٨٥. نقلا عن د. سليمان الطماوي ، القضاء الاداري – قضاء الالغاء ، مرجع سابق ، ص ٦١٠ .
١٨٦. د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الإداري ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ١٩٩٦ ، ص ٥٥ .
١٨٧. إستنادا إلى المادة (٧٩) مكرر من قانون العاملين المدنيين رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ (النافذ) .
١٨٨. إستنادا إلى المادة (٨٠) من قانون العاملين المدنيين رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ (النافذ) .
١٨٩. أسلام إحسان ، المسؤولية التأديبية للموظف العام في ضوء قانون العاملين المدنيين بالدولة الوضع الحالي والوضع المأمول ، المعهد القومي للإدارة في جمهورية مصر العربية ، القاهرة ، بلا تاريخ ، ص ١٥
١٩٠. تنظر المادة (٥٦ / ٤) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ (النافذ) .
١٩١. وهي حسب المادة (٥٥) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ (النافذ) : ١- تأخير التدرج لمدة ثلاثين شهرا على الأكثر ٢- التوقيف عن العمل بدون راتب لمدة لا تتجاوز ستة اشهر ٣- انزال درجة واحدة أو أكثر ضمن الرتبة نفسها ٤- انزال الرتبة ٥- انتهاء الخدمة ٦- العزل) .
١٩٢. إذ نصت المادة (٥٨ / ١) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ (النافذ) على أن (يحال الموظف على مجلس التأديب بمرسوم أو قرار من السلطة التي لها حق التعيين ...) ، وبما أن المدير العام يعين بموجب مرسوم من مجلس الوزراء فهو إذن السلطة المختصة بحالة المدير العام الى مجلس التأديب .
١٩٣. تنظر المادة (٥٦ / ٥) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ (النافذ) .
١٩٤. تنظر المادة (١٢ / أول) من القانون .
١٩٥. د. مصدق عادل طالب ، مرجع سابق ، ص ١٧٥ .
١٩٦. ومنها الحق في محاكمة عادلة أمام جهة محايدة ، والطعن في العقوبات المفروضة أمام القضاء وسواها ، ينظر بصدد الضمانات العامة للموظفين أمام جهات التأديب الوظيفي : كل من د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري – قضاء التأديب ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ٢٠١٢ ، ود. عثمان سلمان غيلان ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ، بلا ناشر ، ٢٠١٠ .
١٩٧. تنظر المادة (١٢ / ثانيا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل (النافذ) .
١٩٨. د. عثمان سلمان غيلان ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، مرجع سابق ، ص ٢٥٠ .
١٩٩. ينظر قرار مجلس شوري الدولة المرقم (١٤ / ٢٠٠٤) في ٢٠ / ٧ / ٢٠٠٤ ، نقلا عن د. مصدق عادل طالب ، مرجع سابق ، ص ١٧٥ .
٢٠٠. القرارات الإدارية التنظيمية هي وثائق قانونية مكتوبة تضم قواعد عامة ومجردة تصدرها الإدارة لغرض تنظيم موضوع ما ، لم تنظمه التشريعات العادية ، تفويضا من قبل المشرع للإدارة لغرض تنظيمه ، أو لتنفيذ التشريعات العادية والتفصيل في جزئياتها ، بصدد ذلك ينظر د. عمر محمد الشوبكي ، القضاء الاداري ، ط ٤ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ٣٦ .
٢٠١. د. غازي فيصل مهدي و . عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، ط ٢ ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف الاشرف ، ٢٠١٣ ، ص ١٨٥
٢٠٢. د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القضاء الإداري ، ط ٢ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٢ ، ص ٣٩٧ .
٢٠٣. د. عبد الرحمن نورجان الايوبي ، القضاء الاداري في العراق حاضره ومستقبله ، دار مطابع الشعب ، ١٩٦٥ ، ص ١٤٠ .

٢٠٤. د. المصطفى قاسمي ، القانون الدستوري الحديث ، مكتبة الرشاد ، الدار البيضاء ، ٢٠٠٤ ، ص ١٧٨ – ١٧٩ .
٢٠٥. د. ادوار عيد ، القضاء الاداري ، مرجع سابق ، ص ٤٥٩ .
٢٠٦. د. عبد المنعم فرج الصده ، مصادر الالتزام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بلا تاريخ ، ص ٤١٨ .
٢٠٧. يرى العلامة (لافريير) بأن الخطأ الشخصي هو الفعل او الامتناع الذي يأتيه الموظف اثناء تأدية وظيفته تحت وازع من الميل والشهوة والاستهتار ، والخطأ في هذه الحالة ينسب الى الموظف وليس الى الوظيفة (الدولة) ، فيفقد العمل الضار صفته الوظيفية وينعقد الاختصاص فيه الى القضاء العادي ، ينظر بصدد ذلك عادل أحمد الطائي ، مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، كلية القانون والسياسة ، ١٩٧٥ ، ص ٢٥٠ وما بعدها .
٢٠٨. خطأ المرفق هو الخطأ المرتكب من بل البيروقراطية المغفلة ، إنه الخطأ الذي لا يمكننا إضفاء الفردية عليه ، ولا يمكننا تحديد هوية الشخص الطبيعي الفاعل ، بصدد ذلك ينظر بنوا دولواني ، خطأ الإدارة ، ترجمة د. سليم حداد ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠١١ ، ص ٦٣ .
٢٠٩. د. محسن خليل ، مبادئ القانون الاداري – القضاء الاداري اللبناني ورقابته لآعمال الادارة ، ج ٢ ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٦٦ – ١٩٦٧ ، ص ٦٦٥ .
٢١٠. د. ادوار عيد ، رقابة القضاء العدلي على أعمال الإدارة ، بلا ناشر ، بيروت ، ١٩٧٣ ، ص ٢٩٨ .
٢١١. إذ نصت على ما يأتي (١- يضاف الفعل الى الفاعل لا الأمر ما لم يكن مجبرا ، على أن الأجر المعتبر في التصرفات الفعلية هو الإكراه الملجأ وحده . ٢- ومع ذلك لا يكون الموظف العام مسؤولا عن عمله الذي أضر بالغير إذا قام به تنفيذا لأمر صدر إليه من رئيسه متى كانت اطاعة هذا الأمر واجبة عليه أو يعتقد أنها واجبة ، وعلى من أحدث الضرر أن يثبت أنه كان يعتقد مشروعية العمل الذي أتاه بأن يقيم الدليل على أنه راعى في ذلك جانب الحيطة وان اعتقاده كان مبنيا على أسباب معقولة) .
٢١٢. إذ نصت على ما يأتي في معرض بيانها لواجبات الموظف العام (... اطاعة أوامرهم المتعلقة باداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والانظمة والتعليمات ، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا أكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها) .
٢١٣. المسؤولية الجنائية تعني الالتزام بتحمل النتائج القانونية المترتبة على توافر أركان الجريمة ، وموضوع هذا الالتزام هو الجزاء الجنائي (العقوبات والتدابير الاحترازية) الذي يقرره القانون ، ويفرضه القاضي بحق المسؤول عن الجريمة ، بصدد ذلك ينظر د. جمال إبراهيم الحيدري ، أحكام المسؤولية الجزائية ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٠ ، ص ٥٩ .
٢١٤. تنظر المواد (٣١٥ - ٣٤١) وهي الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة والواردة في الباب السادس من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل (النافذ) ، والمواد (١٦ - ٢٠) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ (النافذ) ، والمواد (١٠ - ٢٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل (النافذ) .
٢١٥. د. أنطوان أ. سعد ، أثر الحكم الجزائي على الحكم الإداري والتأديبي وعلى الإدارة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ١٢٦ .

Refernces

الكتب :

١. إبراهيم حمدان حسن علي ، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي ، اطروحة دكتوراة ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، ١٩٧٠ .
٢. د. أدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، الجزء الثاني ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٦٥ .
٣. أسلام إحسان ، المسؤولية التأديبية للموظف العام في ضوء قانون العاملين المدنيين بالدولة الوضع الحالي والوضع المأمول ، المعهد القومي للإدارة في جمهورية مصر العربية ، القاهرة ، بلا تاريخ .
٤. د. أنطوان أ. سعد ، أثر الحكم الجزائي على الحكم الإداري والتأديبي وعلى الإدارة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨ .
٥. د. ادوار عيد ، القضاء الإداري ، ج ٢ ، مكتبة زين الحقوقية والادبية ، بيروت ، ١٩٧٥ .
٦. د. ادوار عيد ، رقابة القضاء العدلي على أعمال الإدارة ، بلا ناشر ، بيروت ، ١٩٧٣ .
٧. د. المصطفى قاسمي ، القانون الدستوري الحديث ، مكتبة الرشاد ، الدار البيضاء ، ٢٠٠٤ .
٨. د. بختيار غفور البالكلي ، الوظائف غير التشريعية للبرلمان ، مطبعة شهاب ، أربيل ، ٢٠١٠ .
٩. د. ثروت بدوي ، تدرج القرارات الادارية ومبدأ الشرعية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ .
١٠. د. جان باز ، الوسيط في القانون الاداري اللبناني ، بلا ناشر ، بلا مكان ، ١٩٧١ .
١١. د. جمال إبراهيم الحيدري ، أحكام المسؤولية الجزائية ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٠ .
١٢. حسن الحلبي ، الوجيز في الإدارة العامة – تكوين الإدارة اللبنانية ، ط ٢ ، المكتبة الإدارية ، بيروت ، ١٩٩٥ .
١٣. د. حسين عثمان محمد عثمان ، أصول الإدارة العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٠ .
١٤. د. حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨ .
١٥. د. حميد الساعدي ، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي ، دار عطوة ، القاهرة ، ١٩٨١ .
١٦. د. حنان محمد القيسي ، مجلس الوزراء العراقي – قراءة في دستور ٢٠٠٥ ، مكتب السيسبان ، بغداد ، ٢٠١٤ .
١٧. د. رأفت دسوقي ، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ .
١٨. د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ .
١٩. د. رياض عبد عيسى الزهيري ، أسس القانون الاداري العراقي ، مكتبة السيسبان ، بغداد ، ٢٠١٥ .
٢٠. زيرل مجيد ، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٤ .
٢١. د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الاداري – قضاء الالغاء ، ط ٧ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، بلا تاريخ .
٢٢. د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري – قضاء التأديب ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ٢٠١٢ .
٢٣. د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، ط ٤ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٦ .
٢٤. د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الاداري ، مطبعة جامعة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٨٢ .
٢٥. د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القضاء الإداري ، ط ٢ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٢ .
٢٦. د. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الاداري ، ط ٤ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦١ .

٢٧. د. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ علم الادارة العامة ، ط ١ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٠ .
٢٨. د. شاب توما منصور ، القانون الاداري ، ج ٢ ، مطبعة جريدة العراق ، بغداد ، ١٩٨٠ .
٢٩. د. شروق أسامة عواد حجاب ، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٩ .
٣٠. د. عبد الرحمن نورجان الايوبي ، القضاء الاداري في العراق حاضره ومستقبله ، دار مطابع الشعب ، ١٩٦٥ .
٣١. د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، أصول علم الادارة العامة ، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٩٢ .
٣٢. د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الاداري اللبناني ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠١ .
٣٣. د. عبد الفتاح حسن ، التفويض في القانون الاداري وعلم الادارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ – ١٩٧١ .
٣٤. د. عبد الكريم درويش و د. ليلي تكللا ، أصول الإدارة العامة ، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٩٢ .
٣٥. د. عبد المنعم فرج الصده ، مصادر الالتزام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بلا تاريخ .
٣٦. عبد الوهاب عبد الرزاق التحافي ، النظرية العامة لواجبات وحقوق العاملين في الدولة ، شركة أسيا للطبع والنشر المحدودة ، بغداد ، ١٩٨٤ .
٣٧. د. عثمان خليل عثمان ، الادارة العامة وتنظيمها ، مكتبة عبد الله وهبة ، القاهرة ، ١٩٤٧ .
٣٨. د. عثمان سلمان غيلان ، شرح أحكام قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ، بلا ناشر ، ٢٠١٠ .
٣٩. د. عثمان سلمان غيلان ، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة ، مطبعة الكتاب ، بغداد ، ٢٠١١ .
٤٠. د. عصام علي الدبس ، النظم السياسية ، الكتاب الرابع ، السلطة التنفيذية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، بلا مكان ، ٢٠١١ .
٤١. د. عصام نعمة إسماعيل ، الطبيعة القانونية للقرار الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٩ .
٤٢. د. عصمت عبد الله الشيخ ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب ، ط ٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩ .
٤٣. علي عبد الامير علي ، البيروقراطية والاعداد الاجتماعي في العراق ، الدار الوطنية للنشر والتوزيع والاعلان ، بغداد ، ١٩٧٧ .
٤٤. د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البنزجي و د. مهدي ياسين السلامي ، مبادئ وأحكام القانون الاداري ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ١٩٩٣ .
٤٥. د. عمر محمد الشوبكي ، القضاء الاداري ، ط ٤ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ .
٤٦. د. عمر محمد شحادة ، رئيس الدولة في النظام السياسي اللبناني ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس ، بلا تاريخ .
٤٧. د. عيد قريطم ، التفويض في الاختصاصات الادارية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١١ .
٤٨. د. غازي فيصل مهدي ، شرح أحكام قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل ، صباح صادق جعفر الانباري ، بغداد ، ٢٠٠٨ .
٤٩. د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، ط ٢ ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف الاشرف ، ٢٠١٣ .

٥٠. فارس رشيد فهد الجبوري ، الموظف - الوظيفة ، صباح صادق جعفر الانباري ، بغداد ، ٢٠١١ .
٥١. د. فرحان نزال إحميد المساعيد ، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الاردني ، دار وائل للنشر ، عمان ، ٢٠١١ .
٥٢. د. فوزي حبش ، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين ، ط ٤ ، المنشورات الحقوقية - صادر ، بيروت ، ٢٠٠٨ .
٥٣. د. ماجد راغب الحلو ، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٩ .
٥٤. مالك منسي الحسيني و مصدق عادل طالب ، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق ، مؤسسة الصفاء للمطبوعات ، بيروت ، ٢٠١١ .
٥٥. د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الإداري ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، بلا تاريخ .
٥٦. د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، نوعية الخدمة أو جودة خدمة المرفق العام المبدأ الرابع (الجديد) من المبادئ التي تحكم المرافق العامة ، بلا ناشر ، بلا تاريخ .
٥٧. د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الإداري ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ١٩٩٦ .
٥٨. د. محسن خليل ، القضاء الإداري اللبناني ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٨٢ .
٥٩. د. محسن خليل ، مبادئ القانون الإداري - القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة ، ج ٢ ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٦٦ - ١٩٦٧ .
٦٠. د. محمد باهي أبو يونس ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٢ .
٦١. د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٥ .
٦٢. د. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظرية العامة للقانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٢ .
٦٣. د. محمد رمضان بطيخ ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ - ٢٠٠٢ .
٦٤. د. محمد طي ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ط ٨ ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣ .
٦٥. د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، توازن السلطات ورقابتها ، بلا ناشر ، بلا مكان ، ٢٠٠٣ .
٦٦. د. محمد فتوح محمد عثمان ، التفويض في الاختصاصات الإدارية ، دار المنار ، القاهرة ، ١٩٨٦ .
٦٧. د. محمد فؤاد مهنا ، سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها في ضوء علم التنظيم والإدارة ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٧٨ .
٦٨. د. محمد قدري حسن ، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٧ .
٦٩. د. محمود إبراهيم الوالي ، نظرية التفويض الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٩ .
٧٠. د. محيي الدين القيسي ، القانون الإداري العام ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٧ .
٧١. د. مصدق عادل طالب ، الوزير في الدساتير العراقية ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ .
٧٢. د. مصطفى أبو زيد فهمي ، مبادئ الأنظمة السياسية ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٩ .

٧٣. د. نزيه كباره ، السلطة التنظيمية في لبنان وضوابطها ، جروس – برس ، طرابلس ، لبنان ، ١٩٨٥ .
٧٤. د. نواف كنعان ، الوجيز في القانون الإداري الأردني ، الكتاب الثاني ، الافاق المشرقة ، عمان ، ٢٠١٢ .
٧٥. الكتب المترجمة :
٧٦. دولوناي ، خطأ الإدارة ، ترجمة د. سليم حداد ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠١١ .
٧٧. دومنيك بويو و بروسبيرويل ، القانون الإداري ، ترجمة المحامي د. سليم حداد ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٩ .
٧٨. ريموند كارفيلد كيتيل ، العلوم السياسية ، ترجمة د. فاضل زكي محمد ، مراجعة احمد ناجي القيسي ، ج ٢ ، مكتبة النهضة ، بغداد ، ١٩٦١ .

اطاريح الدكتوراة :

١. د. حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ، اطروحة دكتوراة ، جامعة عين شمس ، كلية الحقوق ، ٢٠٠٦ .
٢. غازي فيصل مهدي ، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق ، اطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ١٩٩٢ .
٣. محمد أحمد محمد غوبر ، الوزير في النظم السياسية المعاصرة ، اطروحة دكتوراة ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، ٢٠١٠ .
٤. محمد عزت فاضل الطائي ، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ، اطروحة دكتوراه ، جامعة الموصل ، كلية الحقوق ، ٢٠١٤ .

١. رسائل الماجستير :

- أ - خضر عكوبي يوسف ، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الاداري ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ١٩٧٦
- ب - عادل أحمد الطائي ، مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، كلية القانون والسياسة ، ١٩٧٥ .
- ج - مازن ليلوراضي ، طاعة الرؤوس لرؤسائه في نطاق الوظيفة العامة ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ١٩٩٤ .

البحوث :

١. د. رياض عبد عيسى الزهيري ، عيب عدم الاختصاص في القرار الاداري ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، المجلد الثامن والعشرون ، العدد الأول ، ٢٠١٣ .
٢. د. سليمان الطماوي ، الاسس العامة لنظم الترقية والترفيه ، بحث منشور في مجلة العلوم الادارية ، العدد الثالث ، ١٩٦٠ .
٣. د. شهلاء سليمان محمد ، إنهاء خدمة الموظف العام لعدم الكفاية المهنية ، بحث منشور في مجلة دفاتر السياسة والقانون ، العدد الثالث عشر ، جوان ، ٢٠١٥ .

٤. علي طاهر الحمود ، مقاربات نظرية في سوسيولوجيا الهوية وانبعث الهويات الفرعية والبحث عن الامة العراقية في عراق ما بعد ٢٠٠٣ ، بحث منشور في (واقع مشكلات الاثنيات والاقليات في العراق) ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠١٢ .
٥. د. نفيس مدانات ، أسس قانون الخدمة المدنية في المملكة الاردنية الهاشمية ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، المجلد التاسع عشر ، العدد الثاني ، ٢٠٠٤ .

الدساتير :

١. دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٩ (النافذ) .
٢. دستور لبنان لسنة ١٩٢٦ (النافذ) .
٣. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) .
٤. دستور مصر لسنة ٢٠١٤ (النافذ) .

القوانين :

١. قانون السلطة التنفيذية للجمهورية العراقية رقم (٧٤) لسنة ١٩٥٩ (الملغى) .
 ٢. المرسوم الاشتراعي رقم (١١١) لسنة ١٩٥٩ النافذ .
 ٣. المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ (النافذ) .
 ٤. قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل (النافذ) ،
 ٥. قانون السلطة التنفيذية رقم (٥٠) لسنة ١٩٦٤ (النافذ) .
 ٦. قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل (النافذ) .
 ٧. قانون العاملين المدنيين المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ (النافذ) .
 ٨. قانون وزارة المالية رقم (٩٢) لسنة ١٩٨١ (النافذ) .
 ٩. قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ المعدل (النافذ) .
 ١٠. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل (النافذ) .
 ١١. القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩١ في شأن الوظائف المدنية القيادية في الجهاز الإداري للدولة والقطاع العام المصري .
 ١٢. قانون وزارة العدل رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٥ المعدل (النافذ) .
 ١٣. قانون هيئة النزاهة رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٥ المعدل (النافذ) .
 ١٤. قانون التضمين رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ (الملغى) .
 ١٥. قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ (النافذ) .
 ١٦. قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ (النافذ) .
 ١٧. قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ (النافذ) .
 ١٨. قانون وزارة الموارد المائية رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٨ (النافذ) .
 ١٩. قانون وزارة التخطيط رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩ (النافذ) .
 ٢٠. قانون وزارة الهجرة والمهجرين رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٩ (النافذ) .
 ٢١. قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ (النافذ) .
 ٢٢. قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ (النافذ) .
- قرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل) :

١. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٩ (الملغى) .
 ٢. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٥٥٥) لسنة ١٩٨١ (النافذ) .
 ٣. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٣٥) لسنة ١٩٩٦ (النافذ) .
- الأنظمة الداخلية :

١. النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ .
- قرارات قضائية :

٢. قرار محكمة تمييز العراق رقم (٢٠٨ – استئنافية- ٩٧٠) في ٢٨ / ١ / ١٩٧١ .
٣. ينظر قرار مجلس شوري الدولة المرقم (٢٠٠٤ / ١٤) في ٢٠ / ٧ / ٢٠٠٤ .