ISSN-2032-2075 مجلة رسالة الحقوق
الإصدار 16 ديسمبر 2024
العدد العاشر

التنظيم القانوني لمنصب مستشاري رئيس مجلس الوزراء العراقي "دراسة تحليلية في ضوء قانون تنظيم عمل المستشارين رقم 3 لسنة 2022"

The Legal Regulation of the Position of Advisors to the Prime Minister of Iraq "An Analytical Study in Light of the Law Regulating the Work of Advisors No. 3 of 2022"

بحث مقدم من قبل

المدرس صفاء محمد safaa.m@uokerbala.edu.iq
جامعة كربلاء / كلية القانون

الخلاصة:
يشكل مستشارو رئيس مجلس الوزراء، جزءً من عملية صنع القرار الحكومي لذا فأن هذا البحث من الممكن ان يعد إضافة نوعية إلى الأدبيات القانونية، حيث يقدم تحليلاً عميقًا لدور مهم في عملية صنع القرار الحكومي، مما يوفر إطارًا نظريًا وعلميًا يمكن الاستفادة منه في تطوير التشريعات والقوانين المتعلقة بمستشاري رئيس مجلس الوزراء.هذا البحث يعالج مجموعة من الإشكاليات المتعلقة بمنصب مستشاري رئيس مجلس الوزراء، من أبرزها **الثغرات القانونية التي تشوب قانون تنظيم عمل المستشارين رقم (3) لسنة 2022**، كما يحاول هذا البحث تسليط الضوء على التكييف القانوني لمنصب مستشاري رئيس مجلس الوزراء في العراق، والغموض والعمومية في **المهام والمسؤوليات** الموكلة للمستشارين، والوقوف على مواطن الخلل التي تكتنف القانون فيما يتعلق بآلية تعيين مستشاري رئيس مجلس الوزراء. يهدف البحث إلى بناء إطار قانوني واضح لدور مستشاري رئيس مجلس الوزراء، وتحديد مؤهلاتهم ومسؤولياتهم .كما يسعى إلى تقديم مقترحات لتطوير التشريعات الحالية. وينطلق الباحث من فرضية مضمونها أن وجود تشريع واضح ودقيق لتنظيم عمل المستشارين يساهم في اختيار الكفاءات المناسبة، وبالتالي تحسين جودة المشورة المقدمة لرئيس مجلس الوزراء وزيادة فاعلية القرارات المتخذة من قبل رئيس مجلس الوزراء في تنفيذ البرنامج الحكومي بشكل جيد. يستخدم البحث المنهج الوصفي والتحليلي، مع الاستعانة بالمنهج المقارن بنسبة طفيفة لعرض المشكلات وتحليلها، ويتكون البحث من مقدمة ومبحثين وخاتمة، يناقش المبحث الأول مفهوم مستشاري رئيس مجلس الوزراء، بينما يتناول المبحث الثاني الإطار القانوني المنظم لهذا المنصب. ومن المتوقع أن يصل البحث إلى نتائج مهمة أبرزها تعديل قانون تنظيم عمل المستشارين بسد الثغرات القانونية التي تعيق أداء المستشارين، واقتراح حلول عملية لتطوير التشريع الحالي.

الكلمات المفتاحية: مستشار حكومي، رئيس مجلس الوزراء، قانون تنظيم عمل المستشارين، تعيين، مهام.

Abstract
The advisors to the Prime Minister constitute a fundamental element in the government decision-making process Therefore, this research adds a qualitative contribution to legal literature, as it provides a deep analysis of their important role in the government decision-making process This framework can be utilized for the development of legislation and laws related to the Prime Minister's advisors.The ambiguity and generality of the tasks and responsibilities assigned to advisors, and identifying the flaws in the law regarding the mechanism for appointing advisors to the Prime Minister. The research aims to build a clear legal framework for the role of advisors to the Prime Minister and to define their qualifications and responsibilities. It also seeks to provide proposals for developing current legislation. The researcher proceeds from the hypothesis that the existence of clear and precise legislation to regulate the work of advisors contributes to the selection of appropriate competencies, thus improving the quality of advice provided to the Prime Minister and increasing the effectiveness of the decisions taken by the Prime Minister in implementing the government program well. The research uses the descriptive and analytical approach, with the use of the comparative approach to present and analyze problems. The research consists of an introduction, two chapters, and a conclusion. The first chapter discusses the concept of the advisor to the Prime Minister, while the second chapter deals with the legal framework regulating this position. The research is expected to reach important results, most notably amending the law regulating the work of advisors by closing the legal loopholes that hinder advisors' performance, and proposing practical solutions to develop current legislation. In short, this research makes a valuable contribution to the field of constitutional law and provides useful analytical tools for researchers and decision-makers.Consequently, this research addresses a range of issues related to the position of the Prime Minister's advisor, including the legal gaps in the regulation of their work according to Law No 3 of 2022 Additionally, it aims to shed light on the legal adaptation of the position of the Prime Minister's advisor in Iraq

Keywords: advisor, prime minister, law regulating the work of advisors, appointment, duties.

المقدمة

في هذا العمل سنستكشف مفهوم ودور ومسؤوليات مستشاري رئيس مجلس الوزراء في العراق الذين يقومون بدور حاسم في مساعدة وتقديم المشورة بشأن مختلف الأمور التي تدخل ضمن اختصاص رئيس مجلس الوزراء في مختلف القضايا السياسية منها والقانونية والاقتصادية والمالية وغيرها.

اولاً: أهمية البحث

تأتي أهمية البحث من الدور المؤثر الذي يؤديه مستشارو رئيس مجلس الوزراء في صياغة القرارات التي يتخذها رئيس مجلس الوزراء وبالتالي تنفيذ السياسات الحكومية، كما ان ندرة الأدبيات والمقالات القانونية حول المستشارين بشكل عام ومستشاري رئيس مجلس الوزراء بالأخص التي تقدم تفاصيل حول التنظيم القانوني والاستخدام الأفضل لمستشاري رئيس مجلس الوزراء ساهمت في رفع أهميته، لذا نأمل أن يجد القراء في هذه الورقة الكثير من الحلول القانونية المناسبة والمفيدة بهذا الصدد.

ثانياً: مشكلة البحث

أن المشكلة الرئيسية التي دفعت الباحث الى بحث هذا الموضوع تتركز في كثرة النقص والثغرات القانونية في قانون تنظيم عمل المستشارين النافذ والتي تتمثل في عدم وضوح ودقة الألية القانونية لتعيين المستشارين، وعمومية المهام والمسؤوليات التي يقوم بها المستشار وعدم بيان المركز القانوني لمستشار رئيس مجلس الوزراء من جهة ، ومن جهة أخرى تظهر مشكلة لم يوضحها القانون وهي مسألة أمكانية مسائلة مستشار رئيس مجلس الوزراء عن المشورة التي تمخضت عن نتائج سلبية بعد تنفيذها.

ثالثاً: هدف البحث

يهدف البحث في هذا الموضوع الى توفير إطار قانوني واضح وجيد لمنصب مستشاري رئيس مجلس الوزراء ومؤهلاته اللازمة لكي ينتج مستشارًا حكوميًا فعالاً، كما يهدف الى تحديد مسؤوليات المستشارين في تقديم المشورة والتوصيات لرئيس مجلس الوزراء.

رابعاً: فرضية البحث

ينطلق الباحث من فرضية مفادها أن دقة ووضوح وتفصيل قانون تنظيم عمل المستشارين مرتبط وينعكس إيجابا على عملية اختيار المستشار المناسب والكفوء وبالتالي المتمكن من تقديم المشورة الجيدة التي من شأنها ان تكون فاعلة في قرارات رئيس مجلس الوزراء.

خامساً: منهج البحث

سيعتمد الباحث على منهج التحليل الوصفي مع الميل بشكل طفيف الى تقديم معلومات باستخدام المنهج المقارن لعرض مشكلات البحث بشكل جلي وتحليلها لإيجاد الحلول والمقترحات المناسبة لها.

سادساً: هيكلية البحث

لغرض بحث الموضوع من اغلب جوانبه المهمة ارتئينا تقسيم البحث وفق خطة علمية مكونة من مقدمة حول الموضوع ومبحثين، الأول منهما سنوضح مفهوم مستشار رئيس مجلس الوزراء في مطلبين، بينما سنتناول في المبحث الثاني الإطار القانوني لمنصب مستشاري رئيس مجلس الوزراء في مطلبين أيضاً، وختمنا البحث بخاتمة ضمت بأبرز النتائج التي توصلنا اليها وقدمنا أهم التوصيات القانونية بهذا الشأن.

المبحث الأول: مفهوم مستشار رئيس مجلس الوزراء

بشكل عام المستشار هو فرد يقدم المشورة والتوجيه للمسؤولين الحكوميين وبدوره هذا يقوم بعمل مؤثر في عملية صنع القرار ويساعد في صياغة القرارات التي تتوافق مع أهداف الحكومة وغاياتها، ويكون المستشارون الحكوميون متخصصين في مجالات مختلفة مثل السياسة والاقتصاد والقانون والرعاية الصحية والتعليم والشؤون الخارجية والشؤون الثقافية والتكنلوجيا وغيرها وتساعد خبرتهم المسؤولين الحكوميين على اتخاذ قرارات مستنيرة بناءً على معلومات وتحليلات واقعية. ومن اجل التعمق أكثر في بيان مفهوم مستشار رئيس مجلس الوزراء يتطلب البحث تقديمه في مطلب اول يختص بتقديم تعريف لمصطلح مستشاري رئيس مجلس الوزراء، وفي المطلب الثاني سنبحث فيه التكييف القانوني لمنصب مستشاري رئيس مجلس الوزراء.

المطلب الأول: تعريف مستشاري رئيس مجلس الوزراء

عادةً ما يُعتبر المستشارون مساعدين لرئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو أعضاء البرلمان، وتتمثل مهمتهم الأساسية في تقديم المشورة والدعم، والتي تتنوع حسب موضوع المشورة المطروح، قد تكون هذه المشورة ذات طبيعة سياسية، اجتماعية، اقتصادية، ثقافية، عسكرية، أو تتعلق بأي من الأمور المرتبطة بالسياسة العليا للدولة. ومستشار رئيس مجلس الوزراء هو شخصية ذات منصب محوري في الحكومة، اذ يقوم بدور مهم في صياغة السياسات وتقديم المشورة لرئيس الوزراء في مختلف القضايا، ولأهمية الدور الذي يقوم به وتأثيره على السياسة العامة للدولة لابد من تفحص هذا المنصب وبدقة من خلال محاولة الوقوف على التعريفات التي قدمت لتعريف هذا المنصب ابتداءً من المعنى اللغوي وانتهاء بالمعنى الاصطلاحي له .

الفرع الأول: المعنى اللغوي لكلمة المستشار

من خلال تفحص المعنى اللغوي لمصطلح مستشار رئيس مجلس الوزراء وتفكيك مكوناته اللغوية نستطيع الوصول الى فهم اعمق لدور المستشار في عملية صنع القرار السياسي وكل ما يحيط بهذا المنصب. فبتحري مفردة **"مستشار"** في معاجم اللغة العربية ، نجد أن الجذر اللغوي لها هو الفعل(شَورَ) ، ومنه (إستَشارَ) ،كما قال اهل اللغة "شَوَرَ" تعطي عدة معاني والأقرب من بينها طلب الرأي في موضوع معين ، كما تعطي معاني أخرى منها: شاورت فلاناً في أمري ، فكأن المستشير يأخذ الرأي من غيره. وإستَشارَهُ : طلب منه المشورة والرأي في أمر ما.

وجاء في مختار الصحاح بأن "شَورَ" تعني أشار إليه باليد أوماً لهُ، وأشار عليه بالرأي.

ومن الفعل أستشار جاء أسم المفعول "مُستَشارٌ" وهي صفة يوصف بها الشخص العليم الَّذِي يُؤخذ رَأْيه في أمر هام علمي أَو فني أَو سياسي أَو قضائي أَو نَحوه وذكرت المشورة في القرآن الكريم بصيغة أمر للنبي محمد (صلى الله عليه واله وسلم) بأخذ المشورة من المؤمنين بقوله جل جلاله **((... وأستغفر لهم وشاورهم في الأمر...))**.

وقوله تعالى: **((والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم ومما رزقناهم ينفقون))**.

وقوله تعالى:((والوالدات يرضعن أولادهن حولين كاملين لمن أراد ان يتم الرضاعة ...فأن أرادا فصالاً عن تراضٍ منهما وتشاورٍ فلا جناح عليهما...))

وكذلك المستشار ذكر بشكل ضمني في القرآن الكريم في سورة يوسف (ع) الأية (54) قال ربنا الحكيم في محكم كتابه : **((وَقَالَ الْمَلِكُ ائْتُونِي بِهِ أَسْتَخْلِصْهُ لِنَفْسِي فَلَمَّا كَلَّمَهُ قَالَ إِنَّكَ الْيَوْمَ لَدَيْنَا مَكِينٌ أَمِينٌ))** فقد قال ملك مصر عندما بلغته براءة يوسف (ع) جيئوني به اجعله مستشارا لي ومن اهل مشورتي وبذلك أصبح النبي يوسف عليه السلام مستشاراً لحكومة ودولة مصر في زمانه.

وفي الحديث النبوي الشريف قال رسولنا محمد (صلى الله عليه واله وسلم) : ((الحزم ان تستشير ذا الرأي ، وتطيع أمره))، وقال صلى الله عليه وآله:((إذا أشار عليك العاقل الناصح فاقبل، وإياك والخلاف عليهم فان فيه الهلاك)). وفي اللغة الإنجليزية يطلق على المستشار **"Advisor"** وتعطي معنى بعد ترجمتها الى اللغة العربية بأنه الشخص الذي يعطي المشورة .وفي اللغة الفرنسية يطلق على المستشار "chancelier".

وبعد بيان المعنى اللغوي لمفردة المستشار في العربية والإنكليزية والفرنسية يتبين لنا أن المستشار من الناحية اللغوية بشكل عام هو الشخص الذي يتجه أليه الناس لأخذ رأيه في أمر معين ويكون قادراً على إبداء الرأي والمشورة بما يملكه من صفات ذاتية واخلاق حميدة واختصاص أو خبرة وثقافة عامة في أغلب أمور الحياة . وبعد التحري والتنقيب في الجانب اللغوي لمصطلح المستشار يجد الباحث بعد اكتمال الصورة اللغوية لديه انه مصطلح لغوي يطلق على الشخص أو عدد من الأشخاص الذين يؤخذ رأيهم في مسائل معينة تهم شؤون الدولة .

الفرع الثاني: المعنى الاصطلاحي لكلمة المستشار

لكي تكتمل الصورة الخاصة بمفهوم مستشار رئيس مجلس الوزراء لابد من البحث عن المعنى الاصطلاحي لهذا المنصب ، فعند الاتجاه الى الدستور العراقي لسنة 2005 لا نجد حتى ولو إشارة الى

هذا المنصب، كما لم نجد تعريف تشريعي في القوانين المكملة للدستور لهذا المنصب؛ غير أننا وجدنا إشارة له النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم(2) لسنة 2019 في المادة(19) منه التي قررت ان يكون لرئيس مجلس الوزراء مستشارين في شؤون سياسية مختلفة. القانون الوحيد -بحسب ما وجدنا وقت كتابة البحث- الذي نظم عمل المستشارين هو قانون تنظيم عمل المستشارين رقم(3) لسنة 2022 العراقي، فلا نجد تعريف تشريعي للمستشارين عند البحث في ثنايا هذا القانون، وهذا يعد نقصاً تشريعياً في قانون تنظيم عمل المستشارين، وينبغي تعريف المستشار بشكل دقيق وواضح كما يفعل المشرع في أغلب القوانين التي يبدها بتعريفات للمصطلحات الواردة فيه منعا لاي لبس او غموض عند تطبيق القانون. وبالانتقال الى البحث عن تعريف قضائي للمستشار في نطاق قرارات محكمتنا الإتحادية الموقرة وجدنا أنها عرفته بشكل عام مع مناصب أخرى وأطلقت عليه تسمية " المسؤول" وأوضحت بأنه الشخص الذي يتحمل المسؤولية ولديه القدرة على التعامل مع المهام المهمة واتخاذ القرارات دون الحاجة إلى إذن من الآخرين، أو هو الذي يشغل موقعًا مهمًا بالسلطة ويشارك في ممارسة السلطة، وعلى وجه التحديد، قد يشغل منصبًا إداريًا رفيع المستوى أو مسؤولية خاصة في السلطات الإتحادية على النحو المحدد في المادة 47 من الدستور. وبالاتجاه الى التحري عن التعريف الفقهي لمستشار رئيس مجلس الوزراء والذي يطلق عليه تسمية المستشار الحكومي بشكل عام وجدنا انه عُرف بالشخص الذي يقدم المشورة للحكومة، ويمكن أن تشمل الاستشارات المشاركة في اللجان الملكية أو الهيئات الاستشارية أو فرق العمل الإدارية.

اظهر التعريف أعلاه للمستشار الحكومي الجانب الموضوعي لمنصب المستشار الحكومي بحيث حاول بيان دور المستشار والمهام التي يقوم بها ولم يبين الشروط والصفات التي ينبغي ان يتصف بها المستشار، وبين التعريف أعلاه المواقع التي من الممكن ان يوجد فيها مستشار ويبدي مشورته وهي اللجان الملكية أو في الغرف الإدارية للحكومة .وفي ذات السياق عرف المستشار بأنه شخص توظفه الحكومة للتحقيق في مجال ذي اهتمام عام حرج والتوصية بمسار عمل مناسب والذي يجب أن تتوفر فيه مهارات المستشار الخبير ويكون عمله إما تقديم منظور جديد أو بديل للقضية السائدة أو السياسة قيد الصياغة. كما يبدو لنا ان التعريف أعلاه أكد على حاجة الحكومة للمستشار كونه ربط انتمائه لها ووضح الوقت الذي يبرز فيه دوره لتقديم المشورة لها وهي الأوقات الحرجة التي يحتاج رئيس الحكومة وهو "رئيس الوزراء" الى طرح المشورة المناسبة للخروج بحل للقضية السائدة والعاجلة او المستقبلية، كما يشترط ان تتوفر مهارات المستشار الحكومي وخبرة في مجال عمله وهذا ما يزيد من احتمالية دقة وفاعلية المشورة أيا كان نوعها للخروج بحل للقضية او الازمة التي تعرقل عمل رئيس الوزراء.

كما عرف المستشارون على أنهم موظفون سياسيون يساعدون الوزراء، بمن فيهم رئيس الوزراء في التعامل مع تعقيدات الحوكمة وصنع السياسات، غالبا ما يتمتعون بوضع غير رسمي مما يعقد تعريفهم ودورهم مقارنة بالمسؤولين السياسيين الأكثر تحديدا رسمياً.

- يجب أن نعترف بتواضع أن مهمة وضع تعريف لمنصب المستشار يكتنفه بعض الصعوبات والتعقيدات التي ينطوي عليها وذلك لتعدد ادوار المستشارين الحكوميين والمهام التي يقومون بها ونوع المشورة التي تقدم ، كما أن ندرة المعلومات حول منصب المستشار تزيد من صعوبة الموقف، غير ان ذلك لا يمنع من محاولة تقديم تعريف لمستشار رئيس مجلس الوزراء الذي نقدمه على أنه الشخص الذي يملك الخبرة في مجال عمل معين او تخصص معين ولديه القدرة على تقديم المشورة الفعالة الى رئيس الوزراء بخصوص موقف سياسي او اقتصادي او قانوني او اجتماعي او مالي او غيره ناتج عن تطبيق قرارات معينة او سياسات معينة لتحقيق الانسيابية في تنفيذ البرنامج الحكومي والاستمرار بتنفيذه.

المطلب الثاني: التكييف القانوني لمنصب مستشار رئيس مجلس الوزراء

أن التكييف القانوني هو عملية فنية يقوم بها الباحث القانوني لغرض تحديد الوصف القانوني الأقرب لحالة أو مركز قانوني معين أو علاقة قانونية لكي يتمكن من تحديد القواعد القانونية التي من الممكن تطبيقها على المركز القانوني موضوع التكييف. ويصبوا الباحث من خلال أيجاد التكيف القانوني الأقرب لمنصب او مركز مستشاري رئيس مجلس الوزراء الى تحديد القواعد القانونية التي تنطبق على منصب المستشارين عند خلو قانون تنظيم عمل المستشارين رقم (3)لسنة 2022 من النصوص القانونية اللازمة

لتطبيقها، وإكمال النقص التشريعي الذي يعتري القانون محل الدراسة هذا من جهة . ومن جهة أخرى يهدف التكييف القانوني الى تحقيق الاستقرار القانوني من خلال منع التعارض في تفسير القوانين عند تطبيقها من قبل الجهات الإدارية والقضائية خصوصا اذا كانت القواعد القانونية التي تحكم عملهم - والتي نتجه اليها لاستنباط التكييف القانوني - أدرجت ضمن قوانين أخرى ضمنا – وليس في قوانين مستقلة بحسب اطلاعي وقت كتابة البحث- عدا قانونا الذي نظم عمل المستشارين. بالاستناد الى ما سبق تنافس المفكرون والباحثون في هذا الشأن للإدلاء بنظرياتهم في تكييف منصب المستشار بشكل عام والتي تنطبق على جميع المستشارين بما فيهم مستشاري رئيس مجلس الوزراء متأثرين في ذلك بالنظام السياسي وظروف البلد السائدين، ولغرض الوقوف بشكل واضح على التكييف القانوني لابد من تقسيم المطلب وفق الاتي:

الفرع الأول : النظرية السياسية

هناك فئة منهم ترى ان المستشار عبارة عن سياسي فهو جزء من الطبقة السياسية للحكومة وعضُو في هيكلها، مستندين في ذلك التكييف الى حجة وهي أن شروط توظيفهم في معظم الديمقراطيات الراسخة مستندة الى معايير سياسية، كما يرون ان العامل التاريخي له دور في دعم نظريتهم إذ كان يتم توظيف المستشارين في بعض الدول الاوربية من قبل مكتب رئيس الوزراء في القرن العشرين كاستمرار لمنصب السكرتير الشخصي له الذي ظهر في عام 1946 ويكون المستشار السياسي تحت تصرف رئيس الوزراء او الوزير شخصيا ويؤدي مهامه. أعتمد الرأي السابق على معايير شكلية لتكييف منصب المستشار وهي شروط التوظيف وتتبع تاريخ المنصب، في حين يعتقد الباحث أن الذي يحدد طبيعة منصب معين معيار وظيفي أي ما يقوم به المستشار من مهمات والتي هي خليط من المهمات السياسية والإدارية ولذا نقول إن المستشار ليس سياسي دائماً.

الفرع الثاني: النظرية غير السياسية (الوظيفية)

ذهب فريق أخر من المفكرين والباحثين الى القول ان المستشار بصورة عامة -بما فيه مستشار رئيس مجلس الوزراء- هو موظف مؤقت تقوم الحكومة بتوظيفه لغرض الحصول على المشورة اللازمة في مواضيع وقضايا مختلفة تهم السياسة العامة للدولة وذلك عن طريق التعاقد معه بفترة زمنية محددة ، في حالات يكون هذا المستشار تابع في الأصل لجهات غير حكومية كمنظمات معينة أو مؤسسات أكاديمية او مؤسسات علمية، او تقوم الحكومة بتعيين الموظفين الاتحاديين كمستشارين وتنتهي مهامهم بانتهاءعمل رئيس الوزراء . وكتب ثلة من المفكرين من مؤيدي هذه النظرية أن المستشارين ما هم إلا موظفين لدى الحكومة لكن هم فئة متميزة عن موظفي الخدمة المدنية وأعلى منهم من ناحية الترتيب الوظيفي، ويختلفون عن موظفي الخدمة المدنية في تعيينهم مباشرة من قبل رئيس الوزراء، كما لهم رخصة الوصول الوثيق والمباشر لرئيس الوزراء خلافاً لموظفي الخدمة المدنية ، وتعتمد فترة عملهم كمستشارين على فترة ولاية رئيس الوزراء فتنتهي بانتهاء ولاية رئيس الوزراء او الوزير الذي تعاقد معهم، وهم معفيون من شرط أن يكونوا محايدين وغير حزبيين خلافا للموظفين المدنيين ، وهذا النمط من المستشارين شاع بشكل واضح في المملكة المتحدة في سبعينيات القرن العشرين بشكل عملي وواقعي من دون قانون. وبعد الوقوف على أبرز النظريات التي طرحت بصدد التكييف القانوني لمنصب المستشار حان الوقت للقول بالتكييف القانوني لمنصب مستشاري رئيس مجلس الوزراء في جمهورية العراق ، فهم معينين وفق قانون تنظيم عمل المستشارين رقم (3)لسنة 2022 وهو الذي يحكم عملهم ويحدد مهامهم ويبين إجراءات تعيينهم لذا يرى الباحث أن مركزهم القانوني لا يخرج عن كونهم فئة متميزة من الموظفين المدنيين ذات الدرجة الخاصة يتم تعيينهم بشكل دائم غير مؤقت من قبل رئيس الوزراء بالاشتراك مع مجلس النواب وذلك بدلالة المادة (1)اولاً من قانون تنظيم عمل المستشارين رقم (3) لسنة 2022 ، وحجتنا في ذلك هي أن القانون أشترط لتوظيفهم الشروط العامة للتعيين المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 (المعدل)، وكذلك بدلالة المادة (34) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء لسنة 2019 فقد نصت على ان رئيس هيئة المستشارين موظف بصفة مستشار يعين وفق القانون ويرتبط برئيس الوزراء.

المبحث الثاني: الإطار القانوني لمنصب مستشار رئيس مجلس الوزراء

في الأغلب لا توجد وظيفة حكومية من دون احكام قانونية تحدد إطارها القانوني، وهذا الأمر ينطبق على وظيفة مستشار رئيس مجلس الوزراء التي نظمت بموجب قوانين محددة هدفها تحديد مؤهلات ومسؤوليات وقيود المستشارين الحكوميين وضمان الشفافية والمساءلة لهم. وأحد هذه القوانين المستقلة النادرة التي قامت بتنظيم عمل المستشارين هو قانون تنظيم عمل المستشارين رقم (3) لسنة 2022 العراقي الذي يوفر إطاراً قانونياً لتعيين المستشارين الحكوميين في العراق فقد تناول شروط وإجراءات تعيينهم كما بين مهامهم الوظيفية.ولغرض مناقشة وتحليل الأحكام القانونية لعمل المستشار الحكومي بتمعن يقتضي الموضوع تقسيمه على مطلبين وفق النحو الآتي:

المطلب الأول: شروط وإجراءات تعيين وانتهاء التعيين لمستشاري رئيس مجلس الوزراء

نظم قانون تنظيم عمل المستشارين الألية التي يتم بموجبها تعيين المستشار بشكل عام سواء كان مستشار لرئيس مجلس الوزراء او مستشار في مجلس النواب او مستشار رئيس الجمهورية، غير أن هذه الألية موجزة ومبهمة بشكل كبير في بعض المواضع ولغرض توضيح ذلك ينبغي تقسم المطلب على النحو الاتي:

الفرع الأول: شروط التعيين

تطلب قانون تنظيم عمل المستشارين رقم 3 لسنة 2022 ان يتوافر في الموصي بتعيينه مستشاراً الشروط العامة للتوظيف، والتي نصت عليها المادة السابعة من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 (المعدل) وبالرجوع الى تلك المادة نجد أن تلك الشروط تنقسم الى قسمين:

أولاً: الشروط العامة وهي تنطبق على جميع موظفي الدولة وهي شرط الجنسية، وشرط العمر، وشرط النجاح في الفحص الطبي والسلامة من الأمراض المعدية والأمراض والعاهات العقلية التي تمنعه من القيام بالوظيفة المعين لها. فيما يتعلق بشرط الجنسية فقد اشترط قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1969 المعدل أن يكون المراد تعيينه عراقيا وفق قانون الجنسية العراقي النافذ رقم 26 لسنة 2006. كما سمح القانون بتعيين المتجنس وهو الشخص الذي لديه جنسية دولة أخرى الى جانب الجنسية العراقية.ولكن السؤال الذي يثور هنا هل أصحاب الدرجات الخاصة ومنهم المستشارون بشكل عام يسمح لهم القانون بالتعيين بهذا المنصب مع الاحتفاظ بالجنسية الأخرى غير العراقية؟

لتحري الإجابة ينبغي العودة الى الفقرة (رابعاً)من المادة (18) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 والتي سمحت بتعدد الجنسية للعراقي، وقررت أنه من يشغل منصباً سيادياً او أمنياً رفيعاً التخلي عن الجنسية الأخرى المكتسبة. نلاحظ أن المادة أعلاه حددت من يتخلى عن الجنسية بشكل واضح؛ ولكن المنصب السيادي والأمني الرفيع محل غموض وغير محدد قانونا، وبقي كذلك حتى عندما تم التوجه بالتفسير الى المحكمة الإتحادية العليا العراقية التي قررت بأن (المنصب السيادي الأمني الرفيع) مناط تحديده الى التوجهات السياسية في العراق والقائمون عليها من يحددون هذه المناصب وتنظم مداولاتها وفقا للقانون. ويرى الباحث انه من الممكن ان تشمل مستشار رئيس مجلس الوزراء وتحديدا مستشار الأمن الوطني كونه مطلع على القضايا الأمنية والاستخباراتية للبلد وهذا بديهي بحكم عمله ولكي لا يقع في حرج اذا كانت الاستشارة مرتبطة بالدولة مانحة الجنسية، لذا من الجيد أن يقتصر التعيين على العراقي فقط دون المتجنس، وإلا فيتخلى المرشح للتعيين عن الجنسية الأجنبية المكتسبة قبل الموافقة على تعيينه ومن الممكن أن ينسحب هذا المقترح الى جميع مستشاري رئيس الوزراء، ومن هذا المنطلق يوصي الباحث بأن يتم تعديل المادة (2) من قانون تنظيم عمل المستشارين النافذ وإضافة فقرة تنص على (ان يكون المرشح عراقيا غير متجنس وإلا يجب عليه ان يقدم وثائق تثبت تخليه عن الجنسية المكتسبة قبل الموافقة على تعيينه). كما اوجب قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1969 ان يكون المتقدم للتعيين قد أكمل الثامنة عشر من العمر، وهذا العمر لا ينسجم مع بقية الشروط التي حددها قانون تنظيم عمل المستشارين النافذ كونه أشترط الحصول على الشهادة الجامعية الأولية وهذه لا تستحصل الا بعمر الثانية والعشرون كحد أدنى، أضف الى ذلك ان عمر الثامنة عشر يتناقض مع شرط الخبرة التي تطلبها قانون تنظيم عمل المستشارين رقم 3 لسنة 2022 كون الخبرة لا تأتي الا بعد مدة معقولة من العمل، وتأسيساً

على ما سبق ذكره نرى ان تعدل المادة(2) من قانون تنظيم عمل المستشارين واضافة فقرة تنص على(يشترط ألا يقل عمر المرشح لمنصب مستشار رئيس الوزراء عن 35 عاما) وهذا العمر ينسجم مع شرط الشهادة وشرط الخبرة .كذلك أشترط قانون الخدمة المدنية النافذ ان يكون الموظف سالما من الأمراض المعدية والعاهات الجسمية والأمراض العقلية التي تمنعه من القيام بمهامه وذلك يثبت بموجب قرار من السلطات المختصة بعد اجراء الفحص الطبي اللازم وهذا الشرط يجب ان يتوافر في المستشار.

ثانياً: الشروط الخاصة بالمستشار وهي شرط الشهادة الجامعية وشرط الخبرة وشرط الكفاءة وشروط أخرى. وفيما يتعلق بشرط الشهادة فقد نص عليها النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 في اكثر من مادة فقد ورد النص عليها في المادة (19) منه والتي اوجبت بأن يكون من يعين بوظيفة مستشار حاصلا على شهادة جامعية أولية على الأقل في مجال الاختصاص، وعادت الفقرة من المادة (35) من نفس النظام الداخلي للتأكيد على شرط الشهادة الجامعية ، اما قانون تنظيم المستشارين فقد اشترط في الفقرة الأولى من المادة (2)منه ان يكون من يعين بوظيفة مستشار حاصلا على الشهادة الجامعية الأولية في مجال اختصاصه في الأقل.الى جانب شرط الشهادة الجامعية يجب أن يكون المستشار من ذوي الخبرة خاصة في المسائل التي يستشار فيها، لذا اشترطت المادتين (19) و (35) ثانياً من النظام الداخلي لمجلس الوزراء ان تتوافر في المرشح لوظيفة المستشار الكفاءة والخبرة في مجال اختصاصه ، والخبرة أربعة أنواع: وهي الخبرة العلمية في مجال الحكم والخبرة في مجال السياسات، والخبرة العملية وأخيرا الخبرة في القانون ذات الاختصاص بالعمل الاستشاري. وهذه الخبرة تأتي من مقدار الخدمة الفعلية في اختصاصه والتي حددها قانون تنظيم عمل المستشارين بمدة معينة، وتقل هذه المدة كلما كانت شهادة المرشح الجامعية أعلى، فالحاصل على شهادة الدكتوراه يجب ان لا تقل خدمته الفعلية وخبرته عن خمسة عشر سنه، وإذا كان لديه شهادة ماجستير يجب أن لا تقل مدة خدمته الفعلية عن ثمانية عشر سنه ،بينما الحاصل على شهادة البكالوريوس زادت مدة خدمته الفعلية لتصل الى عشرين عاماً.

نلاحظ أن المدد الزمنية أعلاه للخدمة الفعلية والخبرة هي المبدأ العام في قانون تنظيم عمل المستشارين النافذ غير أن ذات المادة قلصت مدة الخدمة الفعلية الى خمس سنوات واعقبتها بالنص على مناصب معينة ومنحتهم الأولوية في التعيين وهم من كان يشغل منصب وزير او بدرجة وزير، وهذا يعني أن الوزير السابق أو من يشغل درجة وزير كرؤساء الهيئات المستقلة مثلا لكي يتعينوا بوظيفة مستشار يجب أن يكون لديهم خدمة وظيفية فعلية وخبرة لا تقل عن خمس سنوات مع شرط الشهادة الجامعية استثناء من المدد الزمنية الطويلة السابقة، وقد يكون الغرض من هذا الاستثناء هو إتاحة الفرصة الكبرى لشغل منصب مستشار لمن كان وزير او بدرجة وزير في الحكومات السابقة ولا يملك المدة الزمنية الطويلة للخدمة الفعلية التي قد تصل لمدة 20 سنة كحد أقصى لما حدده القانون ، وللاستفادة من تجربتهم في المجال السياسي وخبرتهم في العمل الإداري واطلاعهم على أسلوب سير الأمور في المناصب الإدارية العليا. ومع كل ذلك نجد إن هذا الاستثناء غير منصف لمن تتوافر فيه الشروط اللازمة وهو ليس لديه صفة وزير او درجة وزير وهذا الاستثناء خرق لمبدأ تكافؤ الفرص المنصوص عليه في المادة (16) من دستور العراق لسنة 2005 . تأسيسا على ما سبق من معطيات ولكي تكون هذه الفقرة منصفة يقترح الباحث أن تصاغ الفقرة ثانيا من المادة (2)بالصيغة الأتية: (أن تكون لديه خدمة فعلية وخبرة في مجال تخصصه مدة لا تقل عن خمسة عشرة عاماً في مجال اختصاصه وتكون الأولوية في التعيين لمن شغل منصب وزير أو درجة وزير وتتوافر فيه الشروط السابقة في هذه المادة ومشهوداً له بحسن إدارة الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة او الهيئة التي كان يديرها).

يلاحظ أن قانون تنظيم عمل المستشارين الحالي أغفل مسألة النص على آلية أثبات الخبرة ولهذا يقترح البعض ان يكون لدى المرشح للتعيين بمنصب المستشار شهادات مشاركة بدراسات في مجال اختصاصه في الندوات والمؤتمرات العلمية خارج العراق وداخله، وينبغي ان تكون هذه الدراسات ذات نتائج وتوصيات قيمة اسوة بالدول المتقدمة كما يجب ان يكون المستشار قد شارك في دورة تأهيل الملاكات للمناصب الوظيفية للإدارة العليا في المركز الوطني للتطوير الإداري.كما وينبغي ان يكون لدى المرشح للتعيين بصفة مستشار الكفاءة في مجال عمله ومستمرا في عمله ومشهودا له بالنزاهة والأمانة وهذا ما

أكدته الفقرة ثالثا من المادة(2)من قانون تنظيم عمل المستشارين النافذ ويكون هذا الشرط ثابتاً من خلال عدم وجود صحيفة جنائية لدى المرشح حتى ولو كان مشمولاً بقانون العفو العام ، وقد جاءت (الفقرة رابعا)من المادة (2) تقرر بأن يكون لدى المرشح سجل اجرامي أي ألا يكون غير محكوم عليه بجناية او جنحة مخلة بالشرف أو قضية فساد، وهنا يطرح تساؤل عن مرحلة قرار الحكم هل يشترط ان يكون بات ام ان مجرد صدور الحكم الابتدائي من المحكمة يمنع من ترشيحه؟

يرى الباحث ان الحكم البات هنا هو الذي يقف حائلا دون التعيين بمنصب مستشار كون الحكم لا يقبل مجالا للتراجع او الطعن فيه، وهنا ينبغي ان تكون الفقرة رابعاً من المادة الثانية حاسمة وبالصيغة الأتية (ألا يكون قد صدر بحقه حكم بات عن جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو قضية فساد)

والشرط الأخير الذي تطلبه القانون هو ألا يكون المرشح مشمولاً بإجراءات اجتثاث البعث الواردة في قانون المسائلة والعدالة أو قانون يحل محله.

الفرع الثاني: إجراءات التعيين وانتهاءه

بالانتقال الى إجراءات تعيين مستشاري رئيس مجلس الوزراء الذين يجب أن يكون ترشيحهم منسجما بما فيه الكفاية مع أراء مرؤوسهم لضمان توافق المشورة المقدمة مع النظرة السياسية العامة له وقيمه.

تبدأ إجراءات التعيين من المادة (34) اولاً وثانياً من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم 2 لسنة 2019 .

فقد قدم نص المادة أعلاه أحكاماً غير تفصيلية لتعيين مستشاري رئيس مجلس الوزراء والتي يشرع بها من اقتراح قائمة المرشحين بواسطة هيأة المستشارين التي تتكون من رئيس هيئة المستشارين الذي يعين بموجب قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 بصفة موظف بدرجة مستشار ،ويعين بقية الأعضاء بنفس الطريقة ،ويرتبط رئيس هيئة المستشارين برئيس مجلس الوزراء، وتضع هيأة المستشارين آلية اختيار المستشارين الذين يتم تعيينهم باقتراح من رئيس الهيئة يقدم الى مجلس الوزراء وفق القانون ، وفضل القانون هنا ان يكون المستشارين من الكفاءات العاملين في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة . وبعد فترة جاء قانون تنظيم عمل المستشارين رقم 3 لسنة 2022 وقدم إجراءات تفصيلية في كيفية تعيين المستشارين ومنهم مستشاري رئيس مجلس الوزراء بموجب المادة 1 الفقرة رابعاً منه.

أذ يتم تعيين المستشارين بموجبه بناءاً على توصية يتم رفعها من مجلس الوزراء تطبيقا للمادة (80) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 التي منحت مجلس الوزراء صلاحية تعيين أصحاب الدرجات الخاصة .وهذه التوصية تتضمن قائمة بأسماء المرشحين الموصي بتعيينهم من قبل رئيس الوزراء كمستشارين له والذين يجب الا يزيد عدهم عن 6 مستشارين. تقدم القائمة الى مجلس النواب للموافقة على تعيينهم خلال فترة زمنية محددة وهي (3)اشهر من تاريخ رفع التوصية الى المجلس، ولكن يلاحظ هنا أن القانون لم يحدد نصاب الانعقاد والتصويت لمجلس النواب لغرض النظر في قائمة الموصي بتعيينهم كمستشارين، وفي هذه الحالة ينبغي العودة الى نص المادة(59 أولاً) الدستور العراقي لسنة 2005 التي حددت نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضاءه، وحددت الأغلبية البسيطة لاتخاذ القرارات . وتطبيقاً للمادة أعلاه يتطلب الأمر انعقاد مجلس النواب لجلسة التصويت على تعيين المستشارين بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب ، ويتخذ القرار بالموافقة على تعيين او رفض الموصي بتعيينهم كمستشارين من قبل مجلس الوزراء بتصويت الأغلبية البسيطة لأصوات النواب. وفي ذات الشأن يطرح تساؤلين أولهما: هل يحق لمجلس النواب رفض قائمة المرشحين ككل ام له حق التصويت بالموافقة على تعيين بعض المستشارين ورفض اخرين؟ بالاتجاه الى قانون تنظيم المستشارين النافذ لا نجده يشير الى هكذا حالة ، لذا فأنه يمكن القول بأن إجراءات سير العمل الإداري تتطلب عدم التأخير باتخاذ القرارات دون مسوغ قوي، ويحق لمجلس النواب تجزئة الموافقة على المرشحين ورفض الباقين. بينما التساؤل الثاني ينصب مضمونه في صلاحية رئيس الوزراء او مجلس الوزراء في الطعن بقرار مجلس النواب برفض تعيين المستشارين الموصي بتعينهم لأكثر من مرة؟

لم يضع قانون تنظيم عمل المستشارين رقم 3 لسنة 2022 نصاً قانونياً يعالج هذه المسألة وبالعودة الى المبادئ العامة للدستور التي تنظم عمل مجلس النواب وتحديدا المادة (93-ثالثاً) منه التي منحت المحكمة الاتحادية العليا السلطة للفصل في القضايا الناشئة عن تطبيق القوانين الاتحادية، وبذلك فأن مسألة عدم

موافقة مجلس النواب على تعيين المستشارين أكثر من مرة هنا بعد توصية مجلس الوزراء تعد مسألة ناشئة عن تطبيق نصوص قانون اتحادي وهو قانون تنظيم عمل المستشارين، ولمجلس الوزراء او رئيس الوزراء حق الطعن بقرار مجلس النواب بعدم الموفقة على تعيين مستشاريه. تأسيسا على ما سبق يقترح الباحث تعديل الفقرة رابعاً من المادة(1) من قانون تنظيم عمل المستشارين النافذ لتكون بالتفصيل الاتي(يعين المستشار في رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء والوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بمرسوم جمهوري بناءاً على موافقة مجلس النواب بالأغلبية البسيطة بناءاً على توصية مجلس الوزراء بتعيين المستشار المقترح من رئاسة الجهة التي يعين فيها ،وفي حالة رفض مجلس النواب مرتين تعيين مستشار بعد استبداله بأخر بدون مسوغ قانوني يتم الطعن بقرار الرفض امام المحكمة الاتحادية العليا لحسم الموضوع).في السياق ذاته نلاحظ ان قانون تنظيم عمل المستشارين قد حسم الإجراءات الخاصة بتنظيم عمل المستشارين المعينين وكالة وكذلك المعينين قبل نفاذ هذا القانون، فقد فصلت المادة(4) منه حالاتهم في ثلاث فقرات ، فالفقرة الأولى عالجت حالة المستشار الذي يتم تعيينه بعد نفاذ هذا القانون وكالة فهذه الفئة من مستشاري رئيس الوزراء يمارسون مهامهم بصيغة الوكالة مدة يجب الا تزيد على ستة أشهر وبعدها يجب على رئيس الوزراء رفع توصية بتعيينهم الى مجلس النواب تقدم خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تعيينهم وعلى مجلس النواب البت في التوصية خلال مدة ثلاثة أشهر من تاريخ استلامها .

أما الحالة الثانية والتي نصت عليها الفقرة الثانية من المادة (4) من قانون تنظيم عمل المستشارين النافذ والتي شملت المستشارين وبضمنهم مستشاري رئيس الوزراء المعينين وكالة قبل نفاذ هذا القانون ، فقد حدد القانون ستة اشهر من تاريخ نفاذه لغرض تعيينهم كحد اعلى، ويجب على رئاسة الجهة التي يعملون بها رفع توصية بتعيينهم الى مجلس النواب خلال مدة ثلاثة اشهر من تاريخ نفاذ هذا القانون، وعلى مجلس النواب البت بالتوصية خلال نفس المدة وهي ثلاثة أشهر من تاريخ استلامها.

من خلال استعراض الفقرتين السابقتين يلاحظ الباحث أن القانون قد أعتنى بشكل ملحوظ في تحديد التوقيتات الزمنية لتعيين المستشارين بشكل عام وبضمنهم مستشاري رئيس مجلس الوزراء ، وهذا مسلك جيد ، وكان القانون واضحا في تحديد الوقت الزمني لبدء إجراءات عملية الموافقة من قبل مجلس النواب على التوصية بأن حددها من تاريخ استلامها وليس من تاريخ رفعها من قبل الجهة التي اوصت بالتعيين تفادياً لأي تأخير قد يحصل راجعا الى عدم انعقاد مجلس النواب او هناك أسباب تحول دون انعقاده ومضاء مدة الستة اشهر دون الحصول على موافقة مجلس النواب، هذا من جانب. ومن الجانب الاخر قد تظهر عدة تساؤلات حول الوضع القانوني للمستشار في رئاسة الوزراء في حالة ما اذا استلم مجلس النواب التوصية بالتعيين ولم يبت فيها خلال المدة المحددة لذلك؟ هل ينتهي تعيينه بالوكالة ام يجدد؟ وماذا يفسر سكوت المجلس عن الرد ؟

يرى الباحث ان أمر الوكالة والوضع القانوني متروك تقديره لرئيس الوزراء فله الصلاحية في تجديد الوكالة من عدمه، وفيما يتعلق ب سكوت مجلس النواب فمن الممكن تفسير السكوت لصالح المستشار وعده معيناً بصورة قانونية.اما بالنسبة للحالة الأخيرة التي عالجتها المادة 4 بفقرتها الثالثة وهي حالة مستشاري رئيس مجلس الوزراء الذين يشغلون وظيفة مستشار مدة لا تقل عن خمس سنوات قبل نفاذ هذا القانون ولم تقم رئاسة مجلس الوزراء برفع توصية بتعيينهم الى مجلس النواب او لم يوافق المجلس على تعيينهم ، هنا خيرهم القانون بين الإحالة على التقاعد بدرجة مدير عام وفقا لقانون التقاعد الموحد او العودة الى وظيفته السابقة على التعيين بمنصب المستشار واحتساب أشغاله خدمة فعلية لأغراض العلاوة والترفيع والتعيين والتقاعد .

وعند التمعن في هذه الحالة نجد أنها قد اغفلت تحديد المدة التي يجب على رئاسة مجلس الوزراء رفع التوصية الى مجلس النواب بتعيين هؤلاء المستشارين وبالتالي سيبقون في منصب مستشار رئيس مجلس الوزراء وكالة طالما لم ترفع بهم توصية بتعيينهم، لذا كان من الضروري تحديد المدة الزمنية لإجراءات تعيينهم مثلما تم تحديدها في الحالات السابقة ، ويقترح الباحث ان تكون صياغة الفقرة ثالثا من المادة 4 بالصورة الاتية :(يخير من يشغل وظيفة مستشار وكالة مدة لا تقل عن خمس سنوات قبل نفاذ هذا القانون ولم تقم الجهة المعنية بتقديم التوصية بتعيينه خلال مدة ثلاثة أشهر من تاريخ نفاذ القانون او لم تتم موافقة

مجلس النواب على التوصية بتعيينه خلال ثلاثة أشهر من تاريخ استلام التوصية بين الإحالة على التقاعد بدرجة مدير عام وفقا لقانون التقاعد الموحد أو العودة لوظيفه السابقة على التعيين بوظيفة مستشار واحتساب اشغال الوظيفة خدمة فعلية لأغراض العلاوة والترفيع والتعيين والتقاعد). وبالانتقال الى التنظيم القانوني لانتهاء منصب مستشار رئيس مجلس الوزراء نلاحظ ان قانون تنظيم عمل المستشارين النافذ أشار الى حالة واحدة فقط وهي الإحالة على التقاعد وتختص بالمستشارين الذين لديهم مدة عمل بالمنصب لا تقل عن خمس سنوات قبل نفاذ القانون، بينما لم ينظم القانون حالة انتهاء مهام المستشار بالنسبة للذي يعين وفقا للقانون او الذي يشغل منصب مستشار مدة اقل من خمس سنوات ، لذا فأن ذلك يعد نقصاً تشريعياً كان من الأولى النص على حالات انتهاء وظيفة المستشار في صلب القانون، وبذلك من الممكن ان ينص القانون على إضافة فقرة الى المادة (4) والتي من الممكن ان تكون بالصيغة الاتية:

(تنتهي مهام المستشار بالحالات الأتية: أ- بالوفاة والإقالة من قبل رئيس الجهة التي يعمل لديها أو الاستقالة من وظيفته بطلب تحريري وبموافقة رئيس الجهة التي يعمل لديها. ب- تنتهي مهام المستشار كذلك في حالة عدم قيام رئيس الجهة التي يعمل فيها التوصية بتعيينه خلال المدة المحددة قانونا. ج- تنتهي مهام المستشار المعين وكالة عند عدم موافقة مجلس النواب على تعيينه خلال المدة المحددة للموافقة، او يحال على التقاعد عند بلوغه السن القانونية المحددة للتقاعد في قانون التقاعد الموحد، وتطبق في تنفيذ إجراءات انتهاء الوظيفة نصوص قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960)ذات الصلة) .

المطلب الثاني: مهام مستشاري رئيس مجلس الوزراء

تعمد الدول عادة الى عدم حصر مهام المستشارين بقانون معين ، كونهم يقومون بشكل عام - ومن جملتهم مستشاري رئيس مجلس الوزراء- بالعديد من المهام المتنوعة، ولكن كقاعدة عامة المهمة الأولى للمستشارين هي تقديم المشورة لرئيس مجلس الوزراء لتنفيذ السياسات العامة للدولة ، غير أنه توجد مهام اخرى مسندة الى مستشاري رئيس مجلس الوزراء غير المشورة .

وعند الاتجاه الى قانون تنظيم عمل المستشارين رقم 3 لسنة 2022 نجده قد حدد هذه المهام في المادة 3 منه وهذا التحديد التفاتة موفقة، وتندرج هذه المهام تحت صنفين : الصنف الأول يسمى بالمهام الاستشارية والصنف الثاني هو المهام غير الاستشارية.

الفرع الأول: المهام الاستشارية وردت هذه المهام بصيغة إبداء المشورة في الفقرات (أولا وخامساً وسادساً من المادة (3) من القانون . وعملا بالفقرات القانونية أعلاه يتولى المستشار إبداء الرأي والمشورة في الأمور التي تعرض عليه من رئيس مجلس الوزراء ، وفي عملية التطوير الإداري ومعالجة المعوقات التي والاختناقات في العمل الإداري والقانوني والفني الذي يعرض عليه من رئيس مجلس الوزراء . وإبداء المشورة يوصف بأنه عمل يهدف الى دعم القرار لواضعي السياسات من خلال تحليل مشاكل السياسة واقتراح الحلول، كما أن اسداء المشورة يقدم معنى أخر بالنظر لمحتوى المشورة ويعرف بأنه اعطاء البيانات والمقترحات والحجج والأطر والأدلة التي يمكن ان تسهم في حل المشاكل أو التعامل معها في أي مرحلة من مراحل دورة السياسة. وهناك من يرى إن اسداء المشورة يقصد به تبادل للمعارف والمعلومات والتوصيات مع واضعي السياسات وغيرهم من أصحاب المصلحة في عملية وضع السياسات. قد تكون المشورة ذ ات طبيعة علمية أي ابداء الرأي من قبل المستشار فيما هو صحيح علميا وموضوعيا او تكون تجريبية تدور حول ما ينجح في الممارسة العملية للحياة السياسية ، وربما تكون مشورة أكثر حكمة أي تقديم الإجراءات والحلول العملية التي يلزم الاخذ بها للخروج من الازمة محل المشورة ، وكذلك يقدم المستشارون المشورة الفنية والتكتيكية عندما يحتاجها رئيس مجلس الوزراء ،وادواتهم في ذلك هي تقديم البيانات والحقائق وتحليل وشرح أسباب وعواقب مشاكل السياسة والإدارة العامة للبلد ومن المفيد ان نذكر ان المشورة التي يقدمها المستشار يجب ان تستوفي شروط معينة لكي تكون فعالة لأن كما يقال ان الحكم الجيد هو أساس المشورة الجيدة، ولكن هذه الشروط لم ينص عليها القانون غير انها لا تخرج عن وجوب استنادها الى معلومات موثوقة وحديثة وفهم قوي من قبل المستشار للحالة المطروحة ، ويجب ان يكون المستشار قادرا على تمحيص الأشياء الرئيسة الجيدة من غير الجيدة لرئيس الوزراء لكي يستطيع اتخاذ قراره بضوء هذه النصيحة المقدمة من قبل المستشار في نطاق

اختصاصه الذي قد يكون قانوني او سياسي او اقتصادي او مالي او اعلامي.وفي ضوء ما سبق من طرح يتبادر الى الذهن تساؤل فحواه بأنه هل يتم مساءلة مستشاري رئيس الوزراء عن المشورة الغير فعالة أي التي لم تفلح في حل الحالة المطروحة؟ أو بعبارة ادق هل جعل القانون المستشار مسؤولا عن المشورة التي يقدمها؟

بالرجوع الى القانون لا نجد إجابة على هذا التساؤل، غير أن الادبيات والدراسات حول المستشار السياسي بشكل عام تتجه الى تقرير عدم مسؤولية المستشار عن المشورة التي يقدمها لأن الحكومة او رئيس الوزراء هو الذي يختار المستشار ويفسر المشورة وله القدرة على تقبلها من عدم تقبلها ، ولكن قد تتأثر سمعة المستشار ومصداقيته ومكانته المهمة سواء بين أقرانه او مع رئيس مجلس الوزراء ويزيد من أمكانية استبعاده ومسألته من قبل رئيس الوزراء اداريا. وبالانتقال الى الصنف الثاني من مهام مستشاري رئيس مجلس الوزراء وهي المهام غير الاستشارية نجدها قد شملت مهام مختلفة ومتنوعة تشمل التخطيط الاستراتيجي والذي يندرج تحته اعداد ودراسة وتقديم الخطط والدراسات والبحوث والمقترحات وغيرها من المتطلبات اللازمة للتخطيط الاستراتيجي وتقدم الى رئيس مجلس الوزراء مشتملة على توصيات تصب في تحسين أساليب العمل وزيادة كفاءته وفاعليته ،لذا فأن المستشارين ملزمون بتقديم استشارات فعالة وجيدة. كما يجب أن يقوم المستشارون بمتابعة التقدم في مجال الاختصاص الموكل لهم والمجالات الأخرى ذات العلاقة بعملهم والمحددة بالمادة (19) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء. ومع تلك المهام كذلك يجب على المستشار ان يشارك في اللجان والمؤتمرات والندوات وورش العمل الخاصة بعمله والخاصة بعمل رئيس مجلس الوزراء. من جهة أخرى قررت الفقرة سادسا من المادة (3) أن يتولى مستشارو رئيس مجلس الوزراء مهام تشريعية والتي تدور حول المساهمة في إعداد ودراسة مشاريع القوانين والأنظمة والتعليمات وإبداء الرأي بشأنها . والى جانب تلك المهام المنصوص عليها في القانون خولت الفقرة السابعة من المادة 3 من قانون تنظيم عمل المستشارين رئيس مجلس الوزراء بصفته رئيس الجهة التي يعمل فيها المستشار تكليفه بأية مهام ذات طبيعة غير تنفيذية والتي قد تشمل كتابة الخطابات الرسمية او مساعدة رئيس الوزراء على الاستعداد للظهور للجمهور والمناقشات في البرلمان ، او المثول امام لجان الهيئة التشريعية أو الخطب الرئيسية أو المقابلات الإعلامية ، كما ومن الممكن تكليف المستشار بمهمة العمل كمبعوث غير رسمي للمجموعات الخارجية كالاتصال مع مؤيدي الأحزاب المؤثرين او مجموعات الضغط او المنظمات الاكاديمية الصديقة او مراكز الفكر او النقابيين. وكذلك سمحت تلك الفقرة بتكليف المستشار بمهام تنفيذية عند الضرورة التي يقدرها رئيس مجلس الوزراء. مما سبق نلاحظ أن مشرعنا قد نص على مهام المستشارين على سبيل العموم وبعبارات عامة غير تفصيلية نظرا لتعددها وتنوعها ولا مجال لحصرها، وقد تميز عن غيره من مشرعي الدول التي لم تمنح منصب المستشار الذي يعمل في الدولة بشكل عام سواء كان مستشارا لرئيس مجلس الوزراء او غيره من المناصب الحكومية اهتماما قانونيا بتشريع قواعد قانونية واضحة وهذا امر جيد يحسب لصالح مشرعنا هذا من جهة. ومن جهة لم نجد نصا او حتى إشارة في قانون تنظيم عمل المستشارين النافذ الى القواعد القانونية التي يجب تطبيقها في حالة انتهاك المستشار لقواعد قانون تنظيم عمل المستشارين وامتناعه عن القيام بمهامه المكلف بها او اخلاله بها مثلما توجد قواعد قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1990 التي تطبق على موظفي الخدمة المدنية، لذا يمكن القول أن هناك حاجة إلى آلية مستقلة للتحقيق في ومعاقبة انتهاكات القواعد التي تحكم عمل المستشارين ، بالتوازي مع الآلية التي ينبغي أن توجد للتحقيق في ومعاقبة انتهاكات الموظفين المدنيين لذلك يرى الباحث ان يطبق قانون انضباط موظفي الدولة على المستشارين وذلك بإضافة نص الى قانون تنظيم عمل المستشارين رقم 3 لسنة 2022 بسريان قانون انضباط موظفي الدولة النافذ على المستشارين.

الخاتمة :

بعد الانتهاء من البحث توصلنا الى عدد من النتائج والتوصيات التي سنجملها في النقاط الأتية:

أولاً: النتائج .

1- استنتج الباحث أن مستشاري رئيس مجلس الوزراء ما هم إلا موظفين لدى رئيس الحكومة، لكن هم فئة متميزة عن موظفي الخدمة المدنية وأعلى منهم من ناحية الترتيب الوظيفي وأمور أخرى تسهل عملهم.

2- توصلنا الى نتيجة مفادها أن قانون تنظيم عمل المستشارين رقم (3) لسنة 2022 عامل المستشارين على أنهم فئة متميزة من الموظفين المدنيين ذات الدرجة الخاصة.

3- سمح قانون تنظيم عمل المستشارين النافذ للمتجنس بأن يشغل منصب مستشار رئيس مجلس الوزراء.

4- أن القانون لم يحدد نصاب الانعقاد والتصويت لمجلس النواب لغرض النظر في قائمة الموصي بتعيينهم كمستشارين.

5- وجد الباحث نتيجة مفادها ان رئيس مجلس الوزراء لم يخوله القانون صلاحية الطعن بقرار مجلس النواب برفض تعيين المستشارين الموصي بتعينهم لأكثر من مرة.

6- غموض الوضع القانوني للمستشار في رئاسة الوزراء فيما اذا استلم مجلس النواب التوصية بالتعيين ولم يبت فيها خلال المدة المحددة لذلك. هل ينتهي تعيينه بالوكالة ام يجدد؟ وماذا يفسر سكوت المجلس عن الرد ؟

7- أشار قانون تنظيم عمل المستشارين النافذ الى حالة واحدة فقط فيما يخص انتهاء منصب مستشار رئيس مجلس الوزراء وهي الإحالة على التقاعد وتختص بالمستشارين الذين لديهم مدة عمل بالمنصب لا تقل عن خمس سنوات قبل نفاذ القانون فقط، بينما لم ينظم القانون حال انتهاء مهام المستشار بالنسبة للذي يعين وفقا للقانون او الذي يشغل منصب مستشار مدة اقل من خمس سنوات، لذا فأن هذا يعد نقصاً تشريعياً يجب اكماله.

8- يمارس المستشارون صنفين من المهام هما: المهام الاستشارية و المهام غير الاستشارية، وقد وردت على بعبارات عامة غير تفصيلية نظرا لتعددها وتنوعها ولا مجال لحصرها، وقد تميز مشرعنا عن غيره من مشرعي الدول التي لم تنظم منصب المستشار الذي يعمل في الدولة بشكل عام سواء كان مستشارا لرئيس مجلس الوزراء او غيره من المناصب الحكومية قانونيا بتشريع قواعد قانونية واضحة وهذا امر جيد يحسب لصالح مشرعنا .

9- تبين لنا عند مناقشة موضوع البحث عدم وجود نصا او حتى إشارة في قانون تنظيم عمل المستشارين النافذ ينظم حالات انتهاك المستشار لقواعد قانون تنظيم عمل المستشارين وامتناعه عن القيام بمهامه المكلف بها او اخلاله بها مثلما توجد قواعد قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1990 التي تطبق على موظفي الخدمة المدنية.

ثانياً: التوصيات

1- يوصي الباحث المشرع العراقي تعديل المادة (1) من قانون تنظيم عمل المستشارين وإضافة فقرة تحدد وتعرف المصطلحات الواردة في القانون ومنها تعريف المستشار للحصول على وحدة المعنى وتجنب التفسيرات المتناقضة.

2- يقترح الباحث ان يتم تعديل المادة (2) من قانون تنظيم عمل المستشارين النافذ وإضافة فقرة تنص على أن (أن يكون المرشح عراقياً غير متجنس وإلا ينبغي عليه ان يقدم وثائق تثبت تخليه عن الجنسية المكتسبة قبل الموفقة على تعيينه).

3- يقترح الباحث على المشرع العراقي الموقر ان يتم تعديل الفقرة رابعا من المادة(2) من قانون تنظيم عمل المستشارين النافذ وتكون بصيغة أكثر دقة وبالشكل الآتي:(ان لا يكون الموصى بتعيينه كمستشار قد صدر بحقة حكم بات عن جناية او جنحة مخلة بالشرف أو قضية فساد) .

4- نوصي المشرع العراقي بتعديل الفقرة رابعاً من المادة (1) من القانون محل التحليل وتكون بالصيغة الأتية:(يعين المستشار في رئاسة الجمهورية.....من رئاسة الجهة التي يعين فيها وتطبق في إجراءات

موافقة مجلس النواب المادة(59 أولاً) من الدستور العراقي التي حددت نصاب انعقاد الجلسات والأغلبية المطلوبة للتصويت على القرارات المتخذة من قبل مجلس النواب).

5- نوصي المشرع العراقي بالنص في صلب القانون على صلاحية رئيس مجلس الوزراء او الجهات المصرح لها تعيين مستشارين وذكرت في صلب القانون، على الطعن بقرار رفض مجلس النواب تعيين مستشارين اوصى بتعيينهم رغم استبدالهم لأكثر من مرة ومن الممكن ان تكون المادة بالصيغة الأتية:(يجوز لرئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والجهات غير المرتبطة بوزارة الطعن بقرار مجلس النواب برفض تعيين المستشار او المستشارين الموصى بتعيينهم لأكثر من مرة رغم استبدالهم بأخرين أمام المحكمة الإتحادية العليا).

6- يقترح الباحث تعديل الفقرة اولاً من المادة (4) الى الصيغة الأتية: (يمارس المستشارون المعينون وكالة بعد نفاذ هذا القانون أداء مهامهم لمدة لا تزيد على ستة أشهر من تأريخ التعيين وعلى الجهة المعنية التوصية بتعيينهم وتقديمها الى مجلس النواب خلال ثلاثة أشهر من تأريخ التعيين وفي حالة مضي المدة المحددة ولم يبت مجلس النواب بالتوصية بتعيين المستشار يحق لرئيس الجهة التي يعمل فيها المستشار تجديد الوكالة لمرة واحدة فقط ولمدة محددة وعند استمرار سكوت مجلس النواب عن ابداء الموافقة او الرفض للتوصية للمرة الثانية رغم استبدال قائمة الموصي بتعيينهم فمن الممكن تفسير السكوت لصالح المستشار وعده معيناً بصورة قانونية بحسب حاجة رئيس الجهة التي يعمل فيها المستشار بشرط عدم تجاوز العدد المحدد له من المستشارين).

7- كان من المهم تحديد السقف الزمني لرفع التوصية من قبل رئاسة مجلس الوزراء بتعيين المستشارين الذين يشغلون المنصب بالوكالة ولهم مدة خدمة لا تقل عن خمس سنوات مثلما تم تحديدها في الحالات السابقة ، لذا يقترح الباحث ان تصاغ الفقرة ثالثا من المادة (4) بالصورة الاتية :(يخير من يشغل وظيفة مستشار وكالة مدة لا تقل عن خمس سنوات قبل نفاذ هذا القانون ولم تقم الجهة المعنية بتقديم التوصية بتعيينه خلال مدة ثلاثة أشهر من تاريخ نفاذ القانون او لم تتم موافقة مجلس النواب على التوصية بتعيينه خلال ثلاثة أشهر من تاريخ استلام التوصية بين الإحالة على التقاعد بدرجة مدير عام وفقا لقانون التقاعد الموحد أو العودة لوظيفه السابقة على التعيين بوظيفة مستشار واحتساب اشغال الوظيفة خدمة فعلية لأغراض العلاوة والترفيع والتعيين والتقاعد).

8- نهيب بالمشرع العراقي النص على حالات انتهاء وظيفة المستشار في صلب القانون، لذا نقترح ان ينص القانون على إضافة فقرة الى المادة (4) وبالصيغة الاتية:(تنتهي مهام المستشار بالوفاة أو الإقالة من قبل رئيس الجهة التي يعمل لديها أو الاستقالة من وظيفته بطلب تحريري وبموافقة رئيس الجهة التي يعمل لديها، وتنتهي مهام المستشار كذلك في حالة عدم قيام رئيس الجهة التي يعمل فيها التوصية بتعيينه خلال المدة المحددة قانونا ، وتنتهي مهام المستشار المعين وكالة عند عدم موافقة مجلس النواب على تعيينه خلال المدة المحددة للموافقة، او يحال على التقاعد عند بلوغه السن القانونية المحددة للتقاعد في قانون التقاعد الموحد، وتطبق في تنفيذ إجراءات انتهاء الوظيفة نصوص قانون الخدمة المدنية رقم (24)لسنة 1960ذات الصلة) .

9- نهيب بالمشرع وضع آلية مستقلة للتحقيق والمعاقبة عند انتهاك القواعد التي تحكم عمل المستشارين ، بالتوازي مع الآلية المعتمدة للتحقيق ومعاقبة انتهاكات الموظفين المدنيين، لذلك يرى الباحث ان يطبق قانون انضباط موظفي الدولة على المستشارين وذلك بإضافة نص الى قانون تنظيم عمل المستشارين رقم (3) لسنة 2022 بسريان قانون انضباط موظفي الدولة النافذ على المستشارين.

الهوامش.

1) أبي الحسين احمد ابن فارس ابن زكريا، تحقيق وضبط: عبد السلام محمد هارون، مقاييس اللغة، المجلد الثاني، بدون عدد طبعة، دار الجبل، بيروت، 1979، ص 227.
2) مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي الشيرازي، القاموس المحيط، الجزء الثاني، نسخة مصورة عن الطبعة الثالثة، المطبعة الأميرية، الهيئة المصرية العامة للكتاب،1301، ص 64.
3) محمد ابن ابي بكربن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح،الطبعة الأولى، المطبعة الكلية، مصر، 1329هـ، ص177.
4) إبراهيم أنيس و نخبة من اللغويين، المعجم الوسيط، الطبعة الرابعة (محدثة)، مجمع اللغة العربية - مكتبة الشروق الدولية، 1972، ص499.
5) سورة آل عمران الأية (159).
6) التفسير الميسر، نخبة من العلماء، المجلد1، الطبعة 2، مجمع الملك فهد لطباعة المصحف الشريف، 2009، ص242.
7) "Adviser." Merriam-Webster.com Dictionary, Merriam-Webster, https://www.merriam-webster.com/dictionary/adviser. Accessed 4 Jan. 2024.
8) معجم القانون ،مجمع اللغة العربية، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية ،القاهرة،1999،ص23.
9) المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، 1960، ص319.
10) المصدر نفسه ،ص130.
11) الأية 29 من سورة طه من القرآن الكريم.
12) المعجم الوسيط ،مصدر سابق ،ص1028.
13) قرار المحكمة الإتحادية العليا المرقم : 232/اتحادية/2022
14) Nadia Verrelli and Queen's University, The Role Of The Policy Advisor(AN INSIDER'S LOOK), Library and Archives Canada Cataloguing in Publication, Ontario, Canada,2008,p35.
15) ibid, p22.
16) Askim, J., Karlsen, R., & Kolltveit, K. (2021). Public Office as a Stepping-Stone? Investigating the Careers of Ministerial Advisors, Political Studies Review, 19(4), p 3-4. https://doi.org/10.1177/1478929920906991
17) Review of the Federal Government's Use of Consultants, , Post Office, and Civil Service, United States Congress, U.S. Government Printing Office, 1988,p42.
18) Simon King، Regulating the Behaviour of Ministers, Special Advisers and Civil Servants, First Publish , Published by The Constitution Unit School of Public Policy, June 2003,p11.
19) ينظر المادة (34) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم 2 لسنة 2019 على أولاً(يرأس هيئة المستشارين موظف بدرجة مستشار يعين على وفق القانون ويرتبط برئيس مجلس الوزراء).
20) نصت المادة السابعة من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960على أنه (لا يعين لأول مرة في الوظائف الحكومية إلا من كان: 1-الا من كان عراقا او متجنسا...)
21) للمزيد من التفاصيل ينظر المادة (2-3)من قانون الجنسية العراقي رقم 26 لسنة2006 .
22) ينظر المادة (6-7) من قانون الجنسية العراقي .
23) المادة (18) الفقرة رابعاً من الدستور العراقي لسنة 2005 نصت على (يجوز تعدد الجنسية للعراقي ، وعلى من يتولى منصبا سياديا او امنيا رفيعا التخلي عن اية جنسية أخرى مكتسبة ، وينظم ذلك بقانون)
24) ينظر المادة(19) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (2) لسنة 2019 التي نصت على (للرئيس مستشارون في الشؤون الإستراتيجية (و-أو) السياسية القانونية،الإدارية الاقتصادية، ....على أن يكون المستشار من ذوي الكفاءة حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الأقل في مجال الاختصاص...).
25) ينظر نص المادة(35) الفقرة اولاً من النظام الداخلي لمجلس الوزراء التي نصت على(يشترط في المستشار ما يأتي: أولا: حاصلاً على شهادة ....ثانياً: من ذوي الخبرة .....في مجال اختصاصه)
26) ينظر المادة (2)الفقرة أولاً من قانون تنظيم عمل المستشارين رقم 3 لسنة 2022 .
27) Helen M. Gunter and Caspar van den Berg and Michael Howlett and Andrea Riccardo Migone and Michael C. Howard and Frida Premer, Policy Consultancy in Comparative Perspective, Policy Consultancy in Comparative Perspective,2019, AT: https://api.semanticscholar.org/CorpusID:213131934.
28) ينظر المادة (2)الفقرة ثانياً من قانون تنظيم عمل المستشارين النافذ التي نصت على : (ان تكون لديه خدمة فعلية وخبرة في مجال تخصصه مدة لا تقل عن خمس عشر سنة للحاصل على شهادة الدكتوراه...).

29) ينظر المادة (16) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على (تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين وتكفل الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك).
30) د .حسن سعد عبد الحميد ، التعليق على نموذج استمارة مقترحة لتقييم أداء مستشاري رئيس الوزراء (ورقة توصية سياسية)) ، مقال منشور على الموقع الالكتروني: https://kerbalacss.uokerbala.edu.iq/wp/blog/2020/05/21/
31) قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم 10 لسنة 2008 صدر هذا القانون لغرض تنظيم تواجد الموظفين الذين كانوا أعضاء بحزب البعث المحظور .
32) Political Advisors and Civil Servants in European Countries, SIGMA Papers, No. 38, OECD Publishing, Paris, OECD (2007),p15, https://doi.org/10.1787/5kml60qnxrkc-en.
33) نصت المادة (34) اولاً من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم 2 لسنة 2019 على (أولاً: يرأس هيأة المستشارين موظف بدرجة مستشار يعين على وفق القانون ويرتبط برئيس مجلس الوزراء.
ثانياً: تضع هيأة المستشارين آلية اختيار المستشارين ويعينون باقتراح من رئيس الهيأة يقدم الى الرئيس على وفق القانون ويفضل الاستعانة بالكفاءات من العاملين في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة).
34) نصت الفقرة رابعا من المادة (1) من قانون تنظيم عمل المستشارين لسنة 2022على (يعين المستشار في رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء والوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بمرسوم جمهوري بناء على موافقة مجلس النواب على توصية مجلس الوزراء بتعيين المستشار المقترح من رئاسة الجهة التي يعين فيها)
35) نصت المادة 80 من دستور جمهورية العراقي على (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الأتية: .... خامساً: التوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ....)
36) منحت المادة(19) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء لسنة 2019 رئيس الوزراء تعيين مستشارين في مختلف المجالات فنصت على (للرئيس مستشارون في الشؤون الستراتيجية (و-أو) السياسية ، القانونية ، الإدارية ، الاقتصادية ،المالية ، الإعلامية غيرها من المجالات ....)
37) ينظر المادة (59أولا من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 التي نصت على (يتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضاءه . ثانياً: تتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب مالم ينص على خلاف ذلك.
38) ينظر نص المادة (93) ثالثا من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .
39) نصت الفقرة أولا من المادة 3 من قانون تنظيم عمل المستشارين رقم 3 لسنة 2022 على (إبداء الرأي والمشورة في المسائل التي تعرض عليه من رئيس الجهة التي يعمل فيها .نصت الفقرة خامساً على (ابداء المشورة في استحداث أساليب ووسائل جديدة لتطوير العمل ومعالجته معوقات واختناقات العمل الإداري والقانوني والفني ومختلف طرق العمل الأخرى للوقوف على احتياجاتها ضمن الخطة الإستراتيجية والرؤية المستقبلية للدولة) ونصت الفقرة سادساً على(المساهمة في اعداد ودراسة مشاريع القوانين والأنظمة والتعليمات وابداء المشورة في شأنها).
40) Brans, M., Timmermans, A., Gouglas, A, A Theoretical Perspective on the Roles of Political Scientists in Policy Advisory Systems. In: Brans, M., Timmermans, A. (eds) The Advisory Roles of Political Scientists in Europe. Palgrave Macmillan, Cham, 2022 p 34 . https://doi.org/10.1007/978-3-030-86005-9_2)
41) Ibid., p.24.
42) Ibid., p.21.
43) Fredrik Wesslau, THE POLITICAL ADVISER'S HANDBOOK, First edition, Elanders Sverige, AB ,2013,p26.
44) Brans, M., Timmermans, A., Gouglas,Op.Cit,p51.
45) ينظر الفقرة (ثانيا من المادة(3) من قانون تنظيم عمل المستشارين التي نصت على (اعداد ودراسة وتقديم الخطط والبحوث والدراسات والمقترحات وبرامج العمل والمشاريع الخاصة بالجهة التي يعمل فيها وإعطاء التوصيات اللازمة في شأنها بما يسهم في تحسين أساليب العمل وزيادة كفاءته وفاعليته)
46) نصت المادة (19) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم 2 لسنة 2019على (للرئيس مستشارون في الشؤون الستراتيجية (و-أو) السياسية ،القانونية ، الإدارية، الاقتصادية ،المالية ،الإعلامية، غيرها من المجالات)
47) ينظر الفقرة رابعا من المادة(3) من قانون تنظيم عمل المستشارين النافذ.
48) Political Advisors and Civil Servants in European Countries, SIGMA Papers,0p.Cit.p12.
49) نصت الفقرة سابعا من المادة (3) على (القيام بأية مهام أخرى غير تنفيذية يكلفه بها رئيس الجهة التي يعمل فيها، ولا يتولى المستشار مهام تنفيذية إلا اذا اقتضت الضرورة ذلك وبتكليف من رئيس الجهة المعنية).

المصادر والمراجع
القرآن الكريم
اولاً: المعاجم اللغوية
1- إبراهيم أنيس ونخبة من اللغويين، المعجم الوسيط، الطبعة الرابعة (محدثة)، مجمع اللغة العربية - مكتبة الشروق الدولية، 1972.
2- أبي الحسين احمد ابن فارس ابن زكريا، تحقيق وضبط: عبد السلام محمد هارون، مقاييس اللغة، المجلد الثاني، بدون عدد طبعة، دار الجبل، بيروت، 1979.
3- التفسير الميسر، نخبة من العلماء، المجلد 1، الطبعة 2، مجمع الملك فهد لطباعة المصحف الشريف، 2009.
4- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي الشيرازي، القاموس المحيط، الجزء الثاني، نسخة مصورة عن الطبعة الثالثة، المطبعة الأميرية، الهيئة المصرية العامة للكتاب،1301.
5- محمد ابن ابي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، الطبعة الأولى، المطبعة الكلية، مصر، 1329هـ.
6- معجم القانون ،مجمع اللغة العربية، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية ،القاهرة،1999،ص23.
7- المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، 1960، ص319.
ثانياً: الكتب باللغة الإنكليزية
1- Fredrik Wesslau, THE POLITICAL ADVISER'S HANDBOOK, First edition, Elanders Sverige, AB ,2013.
2- Nadia Verrelli and Queen's University, The Role Of The Policy Advisor(AN INSIDER'S LOOK), Library and Archives Canada Cataloguing in Publication, Ontario, Canada,2008.
3- Political Advisors and Civil Servants in European Countries, SIGMA Papers,0p.Cit.
4- Review of the Federal Government's Use of Consultants, , Post Office, and Civil Service, United States Congress, U.S. Government Printing Office, 1988.
5- Simon King ،Regulating the Behaviour of Ministers, Special Advisers and Civil Servants, First Publish , Published by The Constitution Unit School of Public Policy, June 2003.
ثالثاً :البحوث والمقالات العلمية المنشورة على شبكة الانترنت
1) Askim, J., Karlsen, R., & Kolltveit, K. (2021). Public Office as a Stepping-Stone? Investigating the Careers of Ministerial Advisors, Political Studies Review, 19(4). https://doi.org/10.1177/1478929920906991 Accessed 10 Jan. 2024
2) Brans, M., Timmermans, A., Gouglas, A, A Theoretical Perspective on the Roles of Political Scientists in Policy Advisory Systems. In: Brans, M., Timmermans, A. (eds) The Advisory Roles of Political Scientists in Europe. Palgrave Macmillan, Cham, 2022. https://doi.org/10.1007/978-3-030-86005-9_2) Accessed 8 Jan. 2024
3) Helen M. Gunter and Caspar van den Berg and Michael Howlett and Andrea Riccardo Migone and Michael C. Howard and Frida Premer, Policy Consultancy in Comparative Perspective, Policy Consultancy in Comparative Perspective,2019, AT: https://api.semanticscholar.org/CorpusID:213131934. Accessed 4 Jan. 2024
4) Merriam-Webster.com Dictionary, Merriam-Webster, https://www.merriam-webster.com/dictionary/adviser. Accessed 4 Jan. 2024.
5) Political Advisors and Civil Servants in European Countries, SIGMA Papers, No. 38, OECD Publishing, Paris, OECD (2007): https://doi.org/10.1787/5kml60qnxrkc-en. Accessed 5 Jan. 2024
6) د .حسن سعد عبد الحميد ، التعليق على نموذج استمارة مقترحة لتقييم أداء مستشاري رئيس الوزراء (ورقة توصية سياسية)) ، مقال منشور على الموقع الالكتروني: https://kerbalacss.uokerbala.edu.iq/wp/blog/2020/05/21 / تاريخ الزيارة : في 11تموز 2024
رابعاً: التشـــــــــريعـــــــــــات
1- دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
2- قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960.
3- قانون الجنسية العراقي رقم 26 لسنة2006.
4- قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم 10 لسنة 2008.
5- النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم 2 لسنة 2019.
6- قانون تنظيم عمل المستشارين رقم 3 لسنة 2022.
7- قرار المحكمة الإتحادية العليا المرقم: 232/اتحادية/2022.