



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة بابل

كلية القانون

التنظيم القانوني لهيئة الرأي في القانون العراقي

- دراسة مقارنة -

اطروحة تقدمت بها

زينب عبد السلام عبد الحميد الجنابي

إلى مجلس كلية القانون في جامعة بابل وهو جزء من متطلبات

نيل درجة الدكتوراه فلسفة في القانون العام

بإشراف

أ.د. اسماعيل صعصاع البديري

2023 م

1444 هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ فِيمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنِتَّ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ

فَطَّاءٌ غَلِيظَ الْقَلْبِ لَأَنْفَضُوا مِنْ حَوْلِكَ

فَأَعْفُفُ عَنْهُمْ وَأَسْتَغْفِرُ لَهُمْ وَشَاوِرُهُمْ فِي

الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ

اللَّهُ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ ﴾

الآية (159)

سورة آل عمران

إهداء

إلى أمي نبع الحنان وبر الأمان...

إلى أسرتي ملاذي ومصدر قوتي...

إلى كل من كان سبباً في إتمام دراستي...

أهدي ثمرة جهدي...

- الشكر والتقدير -

قال تعالى في سورة الفاتحة ((الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ)) الآية(2) ...

الحمدُ لله حمد الشاكرين.. والصلاة والسلام على خير خلقه اجمعين رسول الله محمد (صلى الله عليه وآله وسلم) الصادق الامين وعلى أهل بيته الطيبين الطاهرين..

أما بعد :

فأتوجه بلسان معترف بالفضل وعاجز عن الشكر إلى أستاذي الفاضل (أ.د. اسماعيل صعصاع البديري) الذي تعلمت منه الكثير، واحاطني بتوجيهاته ونصائحه ومشورته العلمية، فله جزيل الشكر على كل ما قدمه لي طيلة فترة البحث من معلومات قيمة ونصائح ثمينة، فغمرني بفيض علمه لإخراج هذه الاطروحة بهيئتها النهائية، وأدعو الله أن يطيل في عمره ويحميه من كل سوء ومكروه.

وأقدم بالشكر والتقدير للدكتور (أ. ميري كاظم عبيد) عميد كلية القانون المحترم، و (د. ميثاق طالب عبد حمادي) معاون العميد للشؤون العلمية المحترم و(د. ماهر محسن عبود) معاون العميد للشؤون الإدارية المحترم؛ لرعايتهم الأبوية المتواصلة لكل طلاب العلم، فدعائي لهم بدوام الصحة والتوفيق.

وأشكر أساتذتي في المرحلة التحضيرية كل من (د. رافع خضر شبر) و(د. اسماعيل صعصاع البديري)، و(د. إسراء محمد علي سالم)، و(د. صادق محمد علي)، و(د. صدام حسين وداي)، و(د. حسون عبيد)، و(د. سعد الرهيمي) الذين زدونا بنصائحهم ومعلوماتهم العلمية الثمينة.

كذلك أشكر كل من قدم لي المساعدة من موظفي الوزارات (التعليم العالي والبحث العلمي، الدفاع، التربية)، والعاملين في مجلس الدولة، وموظفي مكتبة كلية القانون في جامعة بابل، وجامعة بغداد، والجامعة المستنصرية وجامعة النهرين، وجامعة الكوفة، وجامعة القادسية، وجامعة كربلاء، وجامعة البصرة، وموظفي مكاتب العتبات الحيدرية والحسينية والعباسية،

وموظفي مكتبة معهد العلمين، على حُسن اخلاقهم وطيبة تعاملهم، وعلى كل ما قدموه لنا من معلومات ومساعدات.

كما اشكر زملائي واساتذتي في كلية التربية للبنات/ جامعة الكوفة، وشكر خاص لزميلي العزيز الاخ الاستاذ (د.حسين شعلان) الذي لم يدخر جهداً في مساعدتي وبشكل مستمر، فجزاه الله عني خير جزاء المحسنين.

واتقدم بالشكر الجزيل لأخي وزميلي (د. أمين رحيم)، وزميلي العزيز الاستاذ (د. مهند فلاح) لكل ما قدموه لي من مساعدة ومعونة، والشكر موصول لأختي وصديقتي الغالية (د. الآء العبادي) لوقوفها إلى جانبي ومساعدتها لي، فحفظهم الله وزاد في توفيقهم.

والشكر إلى كل من لم يسعني شكره في هذه الأسطر البسيطة ...

الباحثة 

قائمة المحتويات

الصفحة	المحتويات	ت
أ	الآية	1
ب	الإهداء	2
ت - ث	الشكر والتقدير	3
ج-ح-خ-د-ذ	المحتويات	4
ر-ز	المستخلص	5
4-1	المُقَدِّمَة	6
116-5	الباب الأول: الإطار القانوني لهيئة الرأي	7
72-6	الفصل الأول: مفهوم هيئة الرأي وتشكيلها	8
40-7	المبحث الأول: مفهوم هيئة الرأي وأساسها القانوني	9
33-8	المطلب الأول: مفهوم هيئة الرأي	10
16-9	الفرع الأول: تعريف هيئة الرأي وأهميتها	11
33-16	الفرع الثاني ذاتية هيئة الرأي	12
40-33	المطلب الثاني: الأساس القانوني لهيئة الرأي وطبيعتها	13
37- 34	الفرع الأول: الأساس القانوني لهيئة الرأي	14
40-37	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لهيئة الرأي	15
72-40	المبحث الثاني: تشكيل هيئة الرأي	16

65-41	المطلب الأول: الأعضاء بحكم القانون	17
55-42	الفرع الأول: الوزير و رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة	18
63-56	الفرع الثاني: وكلاء الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة وأصحاب الدرجات الخاصة	19
65-64	الفرع الثالث: المديرين العامين	20
72-66	المطلب الثاني: عضوية بالتعيين (الخبير)	21
68-66	الفرع الأول: تعريف الخبير	22
72-68	الفرع الثاني: متطلبات الخبرة في قانون هيئة الرأي	23
116-73	الفصل الثاني: آلية عمل هيئة الرأي	24
94-74	المبحث الأول: جلسات هيئة الرأي والدعوة اليها	25
83-75	المطلب الأول: رئاسة اجتماعات هيئة الرأي والدعوة الى الاجتماع	26
79-76	الفرع الأول: رئاسة اجتماعات هيئة الرأي	27
83-80	الفرع الثاني: الدعوة إلى اجتماعات هيئة الرأي	28
94-84	المطلب الثاني: اجتماعات هيئة الرأي ومكانها	29
92-85	الفرع الأول: اجتماعات هيئة الرأي	30
94-93	الفرع الثاني: مكان اجتماع هيئة الرأي	31
116-95	المبحث الثاني: عرض المواضيع في هيئة الرأي واتخاذ القرارات فيها	32
100-96	المطلب الأول: عرض المواضيع في هيئة الرأي	33
97-96	الفرع الأول: مفهوم جدول الأعمال	34

100-98	الفرع الثاني: كيفية وضع جدول أعمال هيئة الرأي	35
116-100	المطلب الثاني: المناقشات في هيئة الرأي واتخاذ القرارات فيها	36
106-101	الفرع الأول: المناقشات في هيئة الرأي	37
116-106	الفرع الثاني: التصويت في هيئة الرأي	38
207-117	الباب الثاني: اختصاصات هيئة الرأي والرقابة عليها	39
156-118	الفصل الأول: اختصاصات هيئة الرأي	40
138-119	المبحث الأول: الاختصاصات الاستشارية لهيئة الرأي	41
130-120	المطلب الأول: الاختصاصات ذات الطابع التشريعي	42
125-121	الفرع الأول: الاختصاصات المتعلقة بدراسة التشريعات	43
130-126	الفرع الثاني: الاختصاصات المتعلقة بموازنة الوزارة	44
138-130	المطلب الثاني: الاختصاصات المتعلقة بالمرافق العامة	45
134-131	الفرع الأول: دراسة المشاريع الوزارية	46
138-135	الفرع الثاني: دراسة خطط التنمية الوزارية	47
156-139	المبحث الثاني: الاختصاصات الرقابية لهيئة الرأي	48
150-140	المطلب الأول: رقابة هيئة الرأي على القرارات الخاصة بشؤون الموظفين	49
145-141	الفرع الأول: مفهوم رقابة هيئة الرأي على القرارات الخاصة بحقوق الموظفين	50
150-145	الفرع الثاني: مفهوم رقابة هيئة الرأي على القرارات الخاصة بمعاقبة الموظفين	51

156-151	المطلب الثاني: رقابة هيئة الرأي على القرارات الأخرى	52
154-152	الفرع الأول: رقابة هيئة الرأي على تنفيذ الأنشطة والبرامج الوزارية	53
156-155	الفرع الثاني: رقابة هيئة الرأي على تنفيذ المشاريع الوزارية	54
216-157	الفصل الثاني: الرقابة على أعمال هيئة الرأي	55
178-158	المبحث الأول: الرقابة غير القضائية على أعمال هيئة الرأي	56
169-159	المطلب الأول: الرقابة الإدارية على أعمال هيئة الرأي	57
164-160	الفرع الأول: رقابة رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء على أعمال هيئة الرأي	58
169-165	الفرع الثاني: رقابة الوزير و رئيس الجهة الغير مرتبطة بوزارة على أعمال هيئة الرأي	59
178-170	المطلب الثاني: رقابة الهيئات المستقلة على أعمال هيئة الرأي	60
175-171	الفرع الأول: رقابة هيئة النزاهة الاتحادية على أعمال هيئة الرأي	61
178-175	الفرع الثاني: رقابة ديوان التدوين القانوني على أعمال هيئة الرأي	62
207-179	المبحث الثاني: الرقابة القضائية على أعمال هيئة الرأي	63
195-180	المطلب الأول: رقابة محكمة قضاء الموظفين على أعمال هيئة الرأي	64
189-181	الفرع الأول: رقابة محكمة قضاء الموظفين على أعمال هيئة الرأي في مجال العقوبات الانضباطية	65
195-190	الفرع الثاني: رقابة محكمة قضاء الموظفين على أعمال هيئة الرأي في مجال الخدمة المدنية	66

207-195	المطلب الثاني: رقابة محاكم القضاء الإداري على أعمال هيئة الرأي	67
200-196	الفرع الأول: أسباب الطعن بقرارات هيئة الرأي أمام محاكم القضاء الإداري	68
207-201	الفرع الثاني: شروط الطعن بقرارات هيئة الرأي أمام محاكم القضاء الإداري	69
211-208	الخاتمة	70
333-212	المصادر والمراجع	71
a - b	Abstract	72

المستخلص

لقد عنى المشرع العراقي بالعمل الجماعي في إطار وزارات الدولة والجهات غير المرتبطة بوزارة، عن طريق انشاء هيئة الرأي لتمثل مركز العمليات فيها، من ناحية شمول الاختصاصات التي تمارسها لكل الدوائر المرتبطة، والتكوين القائم على وجود رؤساء تلك الدوائر، زيادة عن الوزير والخبراء.

وأن هذا التكوين الجماعي المتنوع للهيئة بحسب دوائر الوزارة الواحدة، يساهم في أداء المهام على أفضل صورة؛ بسبب النقاشات الجماعية، وما تتركه من ايضاح جوانب العمل الإداري المراد اتخاذه، وصولاً إلى الرأي المناسب المبني على التخصص والخبرة.

إن هيئة الرأي هي هيئة إدارية جماعية، في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة في وزارة، تعقد اجتماعاتها لمناقشة المسائل الواردة في جدول أعمالها، وفي ضوء الاختصاصات التي منحها المشرع، إذ تتولى دراسة وإقرار مشروعات القوانين والأنظمة التي تقترحها الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة قبل رفعها إلى مجلس الوزراء أو الجهة المختصة، كما تختص بدراسة أنشطة الوزارة وبرامجها الرئيسية ومتابعة تنفيذها بغية مراجعة العمل الذي يتم تأديته وإظهار أسباب التقصير فيه ومعالجته .

كما منح المشرع هيئة الرأي اختصاص مراقبة مدى قانونية القرارات والإجراءات المتخذة في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة، فيمكن للهيئة إلغاء القرار المخالف للقوانين والأنظمة والتعليمات أو سحبه أو تعديله، كما منحها حق وقف العمل بها لحين البت في المخالفة وفق القانون.

ولحماية النظام العام وضماناً لتسيير المرافق العامة فيخضع موظفي هيئة الرأي لرقابة هيئة النزاهة الاتحادية ورقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي، كما تخضع أعمال هيئة الرأي واللجان الاستشارية لرقابة القضاء الإداري، إذ يمكن الطعن بالقرارات الإدارية الصادرة عن هيئة الرأي أمام محاكم القضاء الإداري، وقد حدد المشرع مدد الطعن بالقرار أو الامر الصادر من هيئة الرأي، فلا تُسمع الدعوى عند تجاوزها.

وبناءً عليه فإن دراسة هيئة الرأي تمثل أمراً لازماً لبيان مدى رجحان تكوين هذه الهيئة، واختصاصاتها، وكيفية أداء عملها، ومما يعزز هذا الأمر هو ندرة - إن لم تكن انعداماً - الدراسات الأكاديمية المنصبة على هيئة الرأي، مما شكّل حاجزاً كبيراً دون معرفتها، حتى عند موظفي الدولة، وقد يكون عند بعض المتخصصين في دراسات هذا المجال.

المُقدِّمة

أولاً- التعريف بموضوع الدراسة وأهميته

أدى تحوّل دور الدولة في المجتمع الناتج عن نشوء وظائف جديدة لها، أو تجدد وظائفها التقليدية إلى اتساع نشاط السلطات العامة، وبالخصوص السلطة التنفيذية؛ لما تضطلع به من مراقبة يومية للقوانين، وتطبيقها على أرض الواقع، وتلمس حاجات المجتمع والعمل على قضائها.

وقد ضاعف من هذا النشاط تعقّد المسائل التي ينصب عليها، وتداخلها بسبب التطور التكنولوجي، وما رافقه من ضرورة التخصص في مجالات محددة؛ من أجل تحقيق الأهداف المنشودة، الأمر الذي اقتضى من الإدارة تطوير أساليب عملها؛ لتأدية واجباتها، والقيام بوظائفها.

ويعدّ من أهم أساليب قيام الإدارة لوظائفها هو العمل الجماعي القائم على أساس مساهمة جهود أكثر من موظف، أو جهة إدارية في تحقيق الأهداف المرسومة نتيجة تضافر الجهود، وتكامل الإمكانيات، وتعدد الآراء وتنوع التخصصات في العمل الجماعي. وانطلاقاً من هذا الأساس فقد اهتم المشرع العراقي بالعمل الجماعي في إطار وزارات الدولة والجهات غير المرتبطة بوزارة، وذلك بإنشاء هيئة الرأي فيها، وقد منحها اختصاصات متنوعة، بالإضافة الى تكوينها المتميز، الذي يضم الوزير ورؤساء تلك الدوائر، والخبراء.

ثانياً- إشكالية الدراسة

يُشكّل التكوين الجماعي، والتخصص المتنوع لهيئة الرأي اشكالية البحث، حيث يمكن أن يحمل هذان الأمران عوامل النجاح، والفشل معاً في أداء الهيئة لمهامها. فقد يقوِّض التكوين الجماعي فرص النجاح؛ نتيجة تعدد الآراء، وتعارضها، ومن ثم عدم الوصول إلى الحلول المشتركة في المسائل المعروضة على الهيئة. كما إنه قد يزعزع المسؤولية الناتجة عن أداء العمل، فالمشاركة الجماعية في العمل الواحد قد تصبح عاملاً كبيراً في تشتيت مسؤولية تحمل الأخطاء والتبعات. وبناءً عليه فإن دراسة هيئة الرأي تمثل أمراً لازماً لبيان مدى رجحان تكوين هذه الهيئة، واختصاصاتها، وكيفية أداء عملها في تحقيق النجاح أو الوقوع في الفشل. كما لا يمكن الحكم على تجربة هذا التنظيم الإداري المتميز إلا بعد بيان التنظيم القانوني له، والكشف عن مدى توفيره للبيئة المناسبة لأداء مهامه، تمهيداً لتحديد عوامل النجاح، وضرورة تعزيزها، ومكامن الخلل الذي ينتابه، والعمل على تلافيتها. ومما يعزز هذا الأمر هو ندرة - إن لم تكن انعداماً - الدراسات الأكاديمية المنصبة على هيئة الرأي، مما شكّل حاجزاً كبيراً دون معرفتها، حتى عند موظفي الدولة، وقد يكون عند بعض المتخصصين في دراسات هذا المجال.

وإن إشكالية الموضوع تتمثل بـ :

1. هل تحقق البناء القانوني لهيئة الرأي؟ وذلك بالنص على تكوين الهيئة وآلية عملها بقواعد قانونية وإجرائية محددة؟
2. هل أن المنظومة القانونية لهيئة الرأي واللجان الاستشارية كانت تتلائم مع طبيعتها واختصاصاتها وأثرها في الوزارة والجهة غير المرتبطة بوزارة؟
3. هل أن المشرع كان موفقاً في منحها الصلاحيات اللازمة لتحقيق الغاية من انشائها؟
4. هل أحاطها المشرع برقابة على ما تقوم به من أعمال بغية المحافظة على مبدأ المشروعية؟

ثالثاً- منهجية الدراسة

سنعتمد في دراستنا منهج البحث العلمي التحليلي، وذلك بتحليل النصوص القانونية المنظمة لعمل هيئة الرأي واللجان الاستشارية، والآراء القانونية والقرارات القضائية، بغية استنباط القواعد العامة لعملها وتشكيلها، كما اتبعنا منهج البحث العلمي المقارن مع العراق والولايات المتحدة الامريكية والمملكة الأردنية الهاشمية.

رابعاً- فرضية الدراسة

يفترض أن يكون لهيئة الرأي دور فاعل في تحسين الأداء لدى الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، وفي الوقت ذاته أن المشرع في اطار تنظيمه لها لم يصل إلى حد الكمال بما يؤمن للهيئة إداء دورها بشكل حقيقي.

خامساً- الدراسات السابقة

لم يسبق تسليط الضوء على موضوع الأطروحة، إذ تميزت دراستنا له بأنها متقدمة، فهي دراسة تحليلية وتفصيلية لنصوص القانون وأحكام القضاء وآراء الفقهاء في موضوع الدراسة، وقد رجعنا إلى عدد من الكتب والبحوث في مجال الدراسة، ومنها كتاب الإدارة الاستشارية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليها (دراسة مقارنة)، والرأي الاستشاري وأثره على القرار الإداري.

سادساً- هيكلية الاطروحة

سنعتمد في دراسة موضوع الأطروحة بتقسيمه إلى بابين، سنبحث في الباب الأول في الاطار القانوني لهيئة الرأي، وسنقسمه على فصلين، سنتطرق في الفصل الأول إلى مفهوم هيئة الرأي وتشكيلها، وسنوزعه على بحثين، نتطرق في المبحث الأول إلى مفهوم هيئة الرأي وأساسها القانوني، وفي المبحث الثاني نتناول تشكيل هيئة الرأي.

وفي الفصل الثاني نبين آلية عمل هيئة الرأي، وسنقسمه على مبحثين، نتطرق في الأول منه إلى جلسات هيئة الرأي والدعوة إليها، وفي الثاني إلى عرض المواضيع في هيئة الرأي واتخاذ القرارات.

إما في الباب الثاني نخصه إلى البحث في اختصاصات هيئة الرأي والرقابة عليها، نتناول في الفصل الأول منه اختصاصات هيئة الرأي، وسنقسمه على مبحثين، نبحث في الأول منه إلى الاختصاصات الاستشارية لهيئة الرأي، وفي المبحث الثاني نتطرق إلى الاختصاصات الرقابية لهيئة الرأي.

وفي الفصل الثاني نبين الرقابة على هيئة الرأي، وسنوزعه على مبحثين، نتطرق في الأول منه على الرقابة غير القضائية على أعمال هيئة الرأي، وفي الثاني منه نبحث في الرقابة القضائية على أعمال هيئة الرأي.

ويعقب ذلك خاتمة نبين فيها أهم الاستنتاجات والمقترحات التي تمخضت عنها الأطروحة.

الباب الأول

الإطار القانوني لهيئة الرأي

تمهيد وتقسيم:

إن التشريعات في الدول محل الدراسة ألزمت الإدارة بأخذ رأي هيئات إدارية فيها، تقدم آراء واستشارات، إذ إن المشرع التمس أهمية هذه الهيئات وضرورتها في الحياة الإدارية العملية، كونها تُعدّ ضماناً للأفراد المخاطبين بالقرار الإداري وللإدارة نفسها من احتمالية تعسف الإدارة وعنتها، أو إصدار قرارات بصورة ارتجالية، وهذا ما يعود بالنفع على حُسن سير المرفق العام، بل سيخفف العبء عن القضاء الإداري، وهذه الهيئات إما تنظم بقوانين مستقلة، أو تنشأ بأنظمة ولوائح، وهيئة الرأي هي إحدى هذه الهيئات الإدارية، التي تؤدي دوراً مهماً في الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة، يتمثل في إمدادها بالرأي أو التوصيات التي تدعم قرارها الإداري، إذ أنها تعمل وفق أسلوب الإدارة الديمقراطية، الذي يقوم على أساس المشاركة في اتخاذ القرارات الإدارية لحل المشاكل التي تعترض العمل الإداري.

إن الجماعية في الأداء قد تكون عاملاً مهماً لنجاح هيئة الرأي في تأديتها لاختصاصاتها، وذلك في ظل القواعد القانونية المنظمة لتشكيل الهيئة، من حيث العضوية فيها، وبيان آلية عملها، من خلال رئاسة الهيئة واجتماعاتها والدعوة إليها والتصويت فيها.

عليه فإن البحث في الإطار القانوني لهيئة الرأي يتطلب تقسيمه على فصلين، نخصص الفصل الأول لمفهوم هيئة الرأي وتشكيلها، أما الفصل الثاني فسننظر فيه إلى آلية عمل هيئة الرأي.

الفصل الأول

مفهوم هيئة الرأي وتشكيلها

إن قيام المشرع بإنشاء هيئات الرأي في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، هو من أجل تحقيق نجاعة العمل الإداري داخل هذه المؤسسات الإدارية، وما يتولد عنه من جودة في القرارات الإدارية والتوصيات التي تصدرها، في المجالات التي حددها المشرع.

فالغاية المرجوة من أداء الهيئة لوظيفتها هو تحقيق الديمقراطية الإدارية، والعمل بروح الفريق الواحد، والذي لا يتحقق إلا بوجود حقيقي للهيئة، لا نظري أو شكلي، إضافة إلى ضرورة توافر الحياد الكافي واللازم لدى الهيئة، لتحقيق الفاعلية الضرورية في العمل الذي تؤديه.

وفي هذا الفصل سنبحث في مفهوم هيئة الرأي وأساسها القانوني، من حيث تعريف الهيئة، ومن ثم البحث في أهميتها وذاتيتها، وذلك بدراسة أهم خصائصها، وبتميزها عما يشابهها من هيئات أخرى، وذلك في المبحث الأول من هذا الفصل، أما المبحث الثاني فسننتظر فيه للبحث في تشكيل هيئة الرأي، وذلك بدراسة العضوية في الهيئة، وشروطها وطرق اكتسابها، وعلى النحو الآتي:

المبحث الأول

مفهوم هيئة الرأي وأساسها القانوني

استحدثت التشريعات هيئة الرأي واللجان الاستشارية سعياً منها إلى رفع أداء الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، فألزمت القوانين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، بأخذ موافقة الهيئة بشأن القرارات المزمع اتخاذها، كونها تمثل مجلس الوزارات في التنظيم الإداري في الدولة، فتقدم لها الرأي المناسب الذي تراه، بمناسبة اتخاذ قرار إداري معين، فتكون آراء الهيئة ملزمة وواجبة التنفيذ، والا عدّ قرار الجهة الإدارية مشوباً بعيب شكلي، مما يجعله عرضة للبطلان مستوجبا للإلغاء.

إن الوقوف على مفهوم هيئة الرأي وأساسها القانوني يتطلب منا الرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة للهيئة، فكان حريّ بنا أن نقسم هذا المبحث على مطلبين، نبحث في مفهوم هيئة الرأي في المطلب الأول منه، والأساس القانوني لإنشاء هيئة الرأي وطبيعتها في المطلب الثاني منه، وكالاتي.

المطلب الأول

مفهوم هيئة الرأي

إن تشعب العمل الإداري يتطلب مساعدة الجهة الإدارية بتقديم الآراء والقرارات التي تحتاجها، وذلك بإنشاء هيئات ولجان تختص بذلك، وهي من مقتضيات وجود الإدارة الحديثة، إذ تلجأ الإدارة إلى أخذ رأي هذه الهيئات واللجان والالتزام به، فهو يشكل تعاوناً ومساهمة فعالة في إصدار القرار.

إن هيئة الرأي هيئة إدارية تسهم في تقديم القرارات الإدارية والتوصيات للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، في المجالات التي حددها المشرع، تحقيقاً للديمقراطية الإدارية.

إن الخوض في دراسة مفهوم هيئة الرأي يقتضي البحث في تعريف هيئة الرأي، ثم التطرق إلى أهميتها، ومن ثم نبين ذاتية الهيئة وذلك في فرعين فروع، نبين في الفرع الأول تعريف هيئة الرأي وأهميتها، وفي الفرع الثاني ذاتية هيئة الرأي، وكالاتي.

الفرع الأول

تعريف هيئة الرأي وأهميتها

من أجل تعريف هيئة الرأي وأهميتها سنقسم دراسة هذا الفرع على بندين، نتطرق في البند الأول إلى تعريف هيئة الرأي، وفي البند الثاني أهميتها، وعلى النحو الآتي:

أولاً- تعريف هيئة الرأي:

إن تناول معنى هيئة الرأي يتطلب تقسيم هذا البند على فقرتين، نتطرق في الفقرة الأولى إلى تعريف هيئة الرأي لغةً، وفي الفقرة الثانية تعريفها اصطلاحاً، وعلى النحو الآتي:

أ- تعريف هيئة الرأي لغةً:

يُعرف مصطلح (هيئة) لغةً: من الفعل (هيئ، يهيئ، هيأة) صار حَسِنَ الهيئة، وهيأة للأمر، أخذ له أهْبته وأستعد له، والهيئة هي حال الشيء وكيفيته وشكله وصورته⁽¹⁾، لقوله تعالى (... إِذْ تَخْلُقُ مِنَ الطِّينِ كَهَيْئَةِ الطَّيْرِ بِإِذْنِي فَتَنْفُخُ فِيهَا فَتَكُونُ طَيْرًا بِإِذْنِي...)⁽²⁾، كما عُرفت (الهيئة) بأنها (جماعة اعتبارية مُشكلة لغرض تحقيق هدف مشروع)⁽³⁾.

ويُعرف مصطلح (رأي) لغةً: آراء وآراء، هو ما أرتأه الإنسان واعتقده، جمعه آراء⁽⁴⁾، وهو من أفعال اليقين بمعنى (علم واعتقد)⁽⁵⁾، والرأي هو رأي القلب، ويُجمع على الآراء، تقول: ما أضل آراءهم⁽⁶⁾.

(1) المنجد في اللغة: ط35، دار المشرق، بيروت، 1996، ص879.

(2) الآية (110) من سورة المائدة.

(3) هاشم حسين ناصر: موسوعة المصطلحات الإدارية والاجتماعية والاقتصادية والتجارية، مكتبة لبنان، بيروت . لبنان، 2007، ص86.

(4) محمد فريد وجدي: دائرة معارف القرن العشرين، ط3، المجلد الرابع، دار المعرفة، بيروت . لبنان، 1971، ص155.

(5) محمد سعيد اسبر و بلال جنيدي: الشامل معجم في علوم اللغة العربية ومصطلحاتها، دار العودة، بيروت، 1981، ص498.

(6) د. مهدي المخزومي ود. إبراهيم السامرائي: ترتيب كتاب العين للخليل بن أحمد الفراهيدي، ج2، 2016، ص637.

وورد في قوله تعالى (فَقَالَ الْمَلَأُ الَّذِينَ كَفَرُوا مِنْ قَوْمِهِ مَا نَرَاكَ إِلَّا بَشَرًا مِثْلَنَا وَمَا نَرَاكَ اتَّبَعَكَ إِلَّا الَّذِينَ هُمْ أَرَادُوا بِادِّئِ الرَّأْيِ...)(1)، أي اتبعوك في ظاهر الرأي أو في أوله من غير تعمق وتفكير(2)، وقوله تعالى (فَلَمَّا بَلَغَ مَعَهُ السَّعْيَ قَالَ يَا بُنَيَّ إِنِّي أَرَى فِي الْمَنَامِ أَنِّي أَذْبَحُكَ فَانظُرْ مَاذَا تَرَى قَالَ يَا أَبَتِ افْعَلْ مَا تُؤْمَرُ سَتَجِدُنِي إِنْ شَاءَ اللَّهُ مِنَ الصَّابِرِينَ)(3)، و(أنظر ماذا ترى) هو من الرأي بمعنى الاعتقاد أي فتفكر فيما قلت وعين ما هو رأيك فيه(4).

كما يُعرف الرأي بأنه: وجهة نظر أو حكم أو تقييم، يكونه الفرد عن موضوع ما، أو هو الاعتقاد الذي تكون فيه أسباب الإيجاب أقوى من أسباب النفي، وإذا كان الرأي يمثل ما يزيد عن نصف الجماعة يسمى رأي الأغلبية، وإذا كان يعبر عما يقل عن نصف الجماعة يسمى رأي الأقلية، والرأي الذي تتحد فيه كل الآراء الجماعية والفردية وتظهر فيه عقيدة عامة يقف الجميع خلفها يسمى رأي الإجماع(5).

وبعد استعراض المعنى اللغوي لهيئة الرأي نلاحظ عدم مطابقته مع ما أراده المشرع من هذه التسمية، كون تسميتها (هيئة الرأي) تدل على أنها تقدم وجهات نظر واعتقادات غير ملزمة، أي أن تسميتها توحي بأن عملها ذو طابع استشاري بحت، وهذا يتعارض مع ما تقدمه الهيئة من قرارات إدارية وتوصيات للوزارة والجهة غير المرتبطة بوزارة، وبالتالي فإن المشرع لم يكن موقفاً في تسمية هيئة الرأي بهذه التسمية، وكان الأجدر به أن يسميها مجلس الوزارة.

(1) الآية (27) من سورة هود.

(2) محمد حسين الطباطبائي: الميزان في تفسير القرآن، ج10، مؤسسة التاريخ العربي، بيروت . لبنان، 2006، ص158، وعبد الله شبر: الجواهر الثمين في تفسير الكتاب المبين، المجلد الثالث، مكتبة الالفين، الكويت، 1986، ص210.

(3) الآية (102) من سورة الصافات.

(4) محمد حسين الطباطبائي: الميزان في تفسير القرآن، ج17، مؤسسة التاريخ العربي، بيروت . لبنان، 2006، ص128.

(5) د. إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي: معجم مصطلحات حقوق الإنسان، 2006، ص264. 265.

ب . تعريف هيئة الرأي اصطلاحاً:

للقوف على تعريف هيئة الرأي اصطلاحاً يتطلب منا معرفة موقف المشرع من تعريف الهيئة، ومن ثم موقف القضاء والفقهاء من التعريف، وذلك في النقاط الثلاث الآتية:

1 . موقف المشرع من تعريف هيئة الرأي:

عرف قانون اللجان الاستشارية الامريكى (اللجنة الاستشارية) بأنها (أي لجنة أو مجلس إدارة أو مجلس أو مؤتمر أو فريق عمل أو مجموعة أخرى مماثلة أو أي لجنة فرعية أو مجموعة فرعية أخرى منها منشأة بموجب قانون أو خطة إعادة تنظيم أو أنشأها أو يستخدمها رئيس الدولة أو مؤسسة أو مستخدمة من قبل وكالة واحدة أو أكثر من أجل تقديم مشورة أو توصيات للرئيس أو وكالة أو أكثر من الوكالات أو المسؤولين في الحكومة الاتحادية)⁽¹⁾.

إمّا في الأردن فقد اعطى الدستور للسلطة التنفيذية صلاحية اصدار الأنظمة لتنظيمها وتحديد اختصاصاتها وآلية عملها، وذلك لتحقيق المصلحة العامة، وقد عقدنا مقارنة معها كونها مقارنة لهيئة الرأي، إذ نص على أن (التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك)⁽²⁾.

كذلك الحال في العراق، فلم نجد تعريفاً لهيئة الرأي في قانون هيئة الرأي⁽³⁾، ولا في قرار مجلس قيادة الثورة المنحل⁽⁴⁾، مكتفياً بالنص على الأحكام العامة لها، ولمّا كان المشرع يهدف من عدم تعريف المصطلحات كي لا يحصرها في نطاق معين، مما يحدّ من تطورها لتكون بذلك

(1) المادة (3) من قانون اللجان الاستشارية الامريكى رقم (6) لسنة 1972 منشور على الموقع الالكتروني <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim> تاريخ الزيارة 2021/12/3.

(2) المادة (120) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 المعدل، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (1093) في 1952/1/8.

(3) قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4199) في 2011 /7/11.

(4) قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (135) لسنة 1995 الملغى.

أكثر مرونة، إلا أن هذا الوضع لا ينطبق على هيئة الرأي، إذ كان بإمكان المشرع وضع تعريف للهيئة، كونه قد نظمها من حيث التكوين والاختصاص، وكل ما يحتاج تدخل تشريعي، كما أن المشرع قد درج على تعريف المصطلحات في أغلب قوانين الهيئات والوزارات، لكنه لم يسير على هذا السياق في قانون هيئة الرأي.

2 - موقف القضاء من تعريف هيئة الرأي:

عرف القضاء الأمريكي اللجان الاستشارية الاتحادية، وذلك في قضية *Public Citizen vs. U.S.*⁽¹⁾، إذ وسعت المحكمة العليا مفهوم الهيئات الاستشارية الفدرالية ليشمل الهيئات الرسمية وغير الرسمية، فقد جاء فيها (أن مسابقة منطق قانون الهيئات الاستشارية الفدرالية يعني أن كل مجموعة من شخصين أو أكثر، أو أية منظمة رسمية يطلب منها الرئيس أو وكالة تنفيذية المشورة، يتحقق فيها وصف الهيئات الاستشارية الفدرالية وفقاً للقانون)⁽²⁾.

ولم نجد أثناء البحث في القرارات القضائية الأردنية - بحدود ما أطلعنا عليه - تعريفاً للجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة.

كذلك الحال بالنسبة لهيئة الرأي، فلم نجد أثناء البحث في القرارات القضائية العراقية - بحدود ما أطلعنا عليه - تعريفاً لهيئة الرأي، إلا أن مجلس الدولة رفض طلب مؤسسة الشهداء بتشكيل هيئة رأي كون رئيس المؤسسة ليس بدرجة وزير، فجاء في قراره (لا يجوز لرئيس مؤسسة الشهداء تشكيل هيئة رأي استناداً إلى أحكام قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011)⁽³⁾.

(1) قضية (Public Citizen vs. U.S) سنة 1989.

(2) Rebecca J. Long Thomas C. Beierle: The Federal Advisory Committee Act and Public Participation in Environmental Policy, Discussion Paper, January 1999, Resources for the Future, Washington, P 13

(3) قرار مجلس الدولة رقم 2/ 2017، بتاريخ 1/4 / 2017 اشار اليه لفته هامل العجيلي: قرارات مجلس الدولة في إبداء الرأي في المسائل القانونية وتوضيح الأحكام القانونية للسنوات 2016- 2017، ج2، مكتبة السنهوري، بيروت، 2019، ص127 . 129.

3. موقف الفقه من تعريف هيئة الرأي:

هناك من عرف اللجان الاستشارية الاتحادية الأمريكية بأنها (تجمع المواطنين والخبراء والمعنيين من أصحاب المصلحة لتقديم المشورة لجميع فروع الحكومة بكل الطرق)⁽¹⁾.

وعلى سعيد الفقه العربي فلم يعرف الفقه الأردني لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة، إلا أنهم عرفوا التخطيط بأنه (محاولة التنبؤ بالاتجاهات المستقبلية المؤثرة في المنظمة، وتحديد ما الذي يمكن عمله قبل أن يحدث ذلك المستقبل، فهو اتخاذ قرارات مسبقة قبل الحاجة إليها فعلاً)⁽²⁾، إما التنسيق فُعرف بأنه (أساس العملية الإدارية إذ أن تحقيق الوفاق بين المجهودات الفردية هو هدف الجهاز الأمني وكل الوظائف هي تدريب على التنسيق)⁽³⁾، إما المتابعة فتُعرف بأنها (عملية تحليل وتجميع مستمر للبيانات لتقدير مدى التقدم في مشروع/ برنامج سياسة ما ومقارنتها بالأداء المتوقع)⁽⁴⁾.

ولم يعرف الفقه العراقي هيئة الرأي، على الرغم من الأهمية البالغة للدور الذي تقوم به الهيئة داخل الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة، حيث أن بعض الباحثين يرى بأن تشكيل هيئة الرأي في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة هي خطوة تقدمية هادفة لتعزيز الإدارة الديمقراطية في مؤسسات الحكومة، ويصنفها كنموذج للهيئات الاستشارية، التي يقتصر دورها على تقديم المشورة ورفد النصح إلى الإدارة إزاء مشروعات القرارات التي تدخل ضمن اختصاصها⁽⁵⁾.

(1) Kevin Dean Kartu: Influence and Information in U.S. Bureaucracy How Agenies, Congress, and Interest Groups Use Federal Advisory Commiltees, .PhD,college of Polical Science, Brandeis University, 2001,p 11

(2) موفق محمد الضمور: واقع التخطيط الإستراتيجي للموارد البشرية في القطاع العام في الأردن، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية العلوم المالية والمصرفية/ الأكاديمية العربية للعلوم المالية والمصرفية، 2008، ص21.

(3) سعد الدين عشموي: أسس الإدارة، القاهرة، مكتبة عين شمس، 1984، ص219.

(4) د. امانى جرار: المشاريع التنموية، دار اليازوري العلمية، عمان، 2022، ص179.

(5) هاني مسلم أحمد حداد: الرأي الاستشاري وأثره على القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2021، ص91_92.

مما سبق يمكننا تعريف هيئة الرأي بأنها هيئة إدارية مركزية أشبه بمجلس الوزارة، تختص بمجموعة من الاختصاصات الإدارية والرقابية، بهدف تحقيق الديمقراطية الإدارية والمشاركة في اتخاذ القرارات في الوزارة.

ثانياً. أهمية هيئة الرأي

بالرجوع إلى الأسباب الموجبة لقانون هيئة الرأي، والذي جاء فيها (من أجل اشتراك هيئات الرأي في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة يرسم السياسة العامة لكل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة بما يتلاءم مع تطوير الإدارة وتنظيم العمل وزيادة الخبرة والكفاءة وتوسيع قاعدة المشاركة في سلطة اتخاذ التوصيات والقرارات شرع هذا القانون)⁽¹⁾، تبرز أهمية هيئة الرأي بكونها تسعى إلى تطوير العملية الإدارية ورفع مستوى أداء الأجهزة الإدارية، من أجل تحقيق جودة العمل الإداري في الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة، إذ نص قانون الهيئة على أنه (يستعين الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة بالتوصيات التي تتخذها الهيئة لتحقيق الأداء الأفضل في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة في مجال اختصاصها)⁽²⁾، فهي تعمل على تحقيق مبدأ الجودة في خدمات المرفق العام⁽³⁾ وذلك من خلال اتحاد الجهود واستثمار الطاقات المختلفة لرجال الإدارة والعاملين بشكل جماعي لتحسين النهج الإداري ومواصفاته⁽⁴⁾.

كما تظهر أهمية هيئة الرأي في تنظيم العمل في الوزارة والجهة غير المرتبطة بوزارة، وذلك كون المشرع على علم ودراية بأن العملية الإدارية تشتمل على سلسلة من الخطوات المترابطة

(1) الأسباب الموجبة لقانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(2) المادة (11) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(3) جودة الخدمة: تعني قدرة الخدمة المقدمة من المرفق العام على تلبية متطلبات المنتفعين وإشباع حاجاتهم على وفق المعايير والمواصفات المعيارية للخدمة التي يقدمها المرفق، للمزيد د. ماهر صالح علاوي: تحولات القانون الإداري في ظل العولمة، دار وائل للنشر والتوزيع، 2019، الأردن. عمان، ص 149.

(4) صالح عليما: إدارة الجودة الشاملة- في المؤسسات التربوية- التطبيق ومقترحات التطوير، دار الشروق، عمان، 2004، ص 16.

والمتكاملة، وتنظيم العمل يُشكل المحور الرئيس والاساسي لها، إذ أن التنظيم يعني تحديد الأعمال وتوزيعها بشكل مناسب على الموظفين، وذلك بهدف الوصول إلى الهدف المنشود⁽¹⁾.

ولهيئة الرأي أهمية في زيادة الخبرة والكفاءة في الوزارة والجهة غير المرتبطة بوزارة، فالخبرة تقوم على العلم والمعرفة المتخصصة لكون الشيء وحقيقته⁽²⁾، إما الكفاءة فهي تركيبة من المعارف والمهارات والخبرة والسلوكيات التي تمارس في إطار محدد وتتم ملاحظتها من خلال العمل الميداني، والذي يعطي لها صفة القبول، ومن ثم فإنه يرجع للمؤسسة تحديدها وتقييمها وقبولها وتطويرها⁽³⁾، فالخبرة والكفاءة الوظيفية ينبغي أن تكون متوفرة ابتداءً في الكادر الإداري في الوزارة⁽⁴⁾، إلا أن عملهم بصورة جماعية في هيئة الرأي يكون له دور في زيادتهما، نظراً إلى تنوع عملهم وثقافتهم وخبراتهم.

كما تُعدّ الهيئة من مظاهر تطور الديمقراطية، التي تُلزم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بطلب الرأي من أعضاء الهيئة، الذين هم على صلة بظروف العمل والمشاكل التي تحيط بالوزارة، إذ أن هيئة الرأي تعمل وفق نظام الإدارة الديمقراطية، الذي يقوم على أساس المشاركة في اتخاذ القرارات الإدارية، وحرية التعبير عن الرأي⁽⁵⁾، كون عملية اتخاذ القرارات الإدارية هي عملية مستمرة ومتغلغلة في الوظائف الأساسية للإدارة⁽⁶⁾، وتُعد من أهم الوسائل القانونية التي تستخدمها الإدارة العامة للنهوض بوظائفها وتحقيق أهدافها، إذ ظهرت الحاجة إلى تطبيق هذا

(1) سهير بنت فايق بن ناصر: معوقات تنظيم العمل الإداري، بحث منشور في المجلة الالكترونية الشاملة متعددة المعرفة، العدد العاشر، 2019، ص1 وما بعدها.

(2) جمال الكيلاني: الاثبات بالمعاينة والخبرة في الفقه والقضاء، بحث منشور في مجلة جامعة النجاح للأبحاث/ فلسطين، المجلد 16، 2002، ص277.

(3) د. ثابتي الحبيب: تطوير الكفاءات وتنمية الموارد البشرية، مؤسسة الثقافة الجامعية، معسكر، 2009، ص112 . 113.

(4) مازن ليلو راضي: القانون الإداري، ط4، دار القارئ للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت . لبنان، 2017، ص151.

(5) معجم القانون: الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، 1999، ص4.

(6) القفل يسمينه: إشكالية القيادة الإدارية وعملية اتخاذ القرار، بحث منشور في مجلة الحكمة للدراسات الاجتماعية/ الجزائر، العدد8، 2016، ص6.

النظام من الديمقراطية، لأهمية التعاون وتنظيم الجهد المشترك بين الأفراد⁽¹⁾، فتعمل هيئة الرأي على تعزيز الحوار داخل الهيئة، كون الرأي الواحد يكون أكثر عُرضة للخطأ مهما أوتي صاحبه من علم وإدراك وخبرة وُبعد نظر، مما يؤدي إلى إحداث ضرر بالمصلحة العامة⁽²⁾، فالمساهمة في اتخاذ القرارات الإدارية تعود إلى الفكرة القائلة بأن (قرار عدة أفراد أفضل من قرار فرد واحد)⁽³⁾، ذلك للاستفادة من خبرات وأحكام ومعارف الأعضاء المشاركين على اختلاف وظائفهم ومستوياتهم الإدارية⁽⁴⁾، مما يحول دون اتخاذ قرارات ارتجالية، مما ينعكس إيجاباً على حُسن سير المرافق العامة.

الفرع الثاني

ذاتية هيئة الرأي

سيتم في هذا الفرع تحديد خصائص هيئة الرأي، وتمييز الهيئة عن الهيئات المشابهة، وفقاً لما يأتي:

أولاً_ خصائص هيئة الرأي:

من خلال النصوص القانونية المنظمة لتكوين هيئة الرأي وطبيعتها الإدارية واختصاصاتها، نلاحظ أنها تتميز بخصائص عديدة يمكن استخلاصها، وكالاتي:

1. هيئة إدارية: فهي تمارس العمل الإداري بمناسبة إصدار قرار إداري ونتيجة له، فهي تختص بجملة من الاختصاصات:

(1) د. صلاح عبد القادر النعمي: الإدارة، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن . عمان، 2008، ص16.

(2) د. قباري محمد أسماعيل: علم الاجتماع الإداري ومشكلات التنظيم في المؤسسات البيروقراطية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1981، ص27.26.

(3) علي الشرقاوي: العملية الإدارية . وظيفة المديرين، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، 2002، ص 160.

(4) ايفرام توربان: نظم دعم القرارات ونظم الخبرة، دار المريخ، الرياض، 2000، ص449.

أ . فهي تراقب مدى مشروعية القرارات والإجراءات المتخذة في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة⁽¹⁾، كما تراقب طريقة تطبيق التشريعات والتعليمات الخاصة بالمكافآت والمخصصات وصحتها⁽²⁾، كذلك تتابع تنفيذ أنشطة ومشاريع وبرامج الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة⁽³⁾.

ب . يمكن لها أن تبت في تظلمات موظفي ومنتسبي الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة⁽⁴⁾، إذ جعل المشرع منها جهة رقابة إدارية، تتولى النظر في التظلمات، وترك لهم الخيار باللجوء إلى الجهة الأنسب لتقديم التظلم أمامها⁽⁵⁾.

ج . من خلال مراقبتها لمدى مشروعية القرارات والإجراءات المتخذة في الوزارة والجهة غير المرتبطة في وزارة، يكون لها وقف العمل بها إذا كانت مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات، من تلقاء نفسها ومن دون تظلم من منتسبي الوزارة⁽⁶⁾.

2. هيئة جماعية: حيث أن عمل هيئة الرأي يقوم على مبدأ التعاون والمشاركة، عملاً بروح الفريق الواحد، إذ نص القانون بأن (تتكون هيئة الرأي من: أولاً- الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة. ثانياً- وكلاء الوزارة أو وكلاء الجهة غير المرتبطة بوزارة وأصحاب الدرجات الخاصة. ثالثاً- المديرين العامين الذين يتولون الوظائف الرئيسية في

(1) البند (عاشراً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(2) البند (ثامناً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(3) البند (رابعاً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(4) البند (تاسعاً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(5) عند تطبيق المبادئ العامة في التظلم، يمكن للموظفين التظلم إلى الإدارة عند صدور قرار بحقهم مخالف للقانون، إما أمام الرئيس الإداري للموظف الذي أصدر القرار، ويسمى تظلم رئاسي، أو أن يقدمه إلى ذات الموظف الذي أصدر القرار، ويكون بذلك التظلم ولأئياً، أو أمام لجنة يحددها القانون ضمن الإدارة تتولى فحص التظلمات الواردة من الأفراد والبت بها، للمزيد د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة لقرارات الادارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1957، ص 12- 13، د. غازي فيصل و د. عدنان عاجل: القضاء الإداري دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي، ط3، مكتبة دار السلام القانونية، العراق . النجف، 2017، ص 96 - 97.

(6) البند (عاشراً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

نشاط الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة. رابعاً. خبيرين يختارهما الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة من منتسبي الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة على أن يكون أحدهم مختص بالشؤون القانونية⁽¹⁾.

ونلاحظ أن المشرع في قانون الهيئة عمد إلى تنوع أعضاء الهيئة، بين قادة إداريين وخبراء فنيين وقانونيين، وهذا يعني تنوع في خبرات الأعضاء، مما يؤدي إلى جودة القرار الجماعي.

إلا ان ما يلاحظ على قانون هيئة الرأي عدم تطرقه إلى عدد أعضاء الهيئة، ولا الحد الأدنى والحد الأقصى لعدد الأعضاء، ولا الشروط الواجب توفرها فيهم، خلافاً لقرار مجلس قيادة الثورة المنحل المنشئ لهيئات الرأي⁽²⁾ الذي حدد الحد الأقصى لعدد أعضاء الهيئة على أنه لا يزيد عن إحدى وعشرين عضواً، ونرى أن المشرع في قانون هيئة الرأي كان موفقاً إذا لم يحدد عدد أعضاء الهيئة، وذلك لجملة من الاعتبارات:

أ . إن هدف الهيئة تحقيق الديمقراطية الإدارية، والتي تتحقق في كثرة المشاركة الجماعية، وزيادة عدد أعضاء الهيئة يكون أكثر فائدة في هذا الشأن.

ب . الواقع الفعلي في تكوين كل وزارة، إذ يتبين لنا بالرجوع إلى قوانين الوزارات أن العدد الأعلى لأعضاء هيئة الرأي هو أربعون عضواً في وزارة التربية⁽³⁾، وذلك عند تطبيق قانون هيئة الرأي⁽⁴⁾، فيكون أعضاء هيئة الرأي في وزارة التربية كل من:

أولاً . الوزير: إذ نص القانون على أن (الوزير هو الرئيس الأعلى للوزارة وتصدر عنه التعليمات والأنظمة الداخلية والقرارات والأوامر.....)⁽⁵⁾.

(1) المادة (2) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(2) قرار مجلس قيادة الثورة رقم (135) لسنة 1995 الملغى.

(3) قانون وزارة التربية رقم (22) لسنة 2011 ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4209) في 19/9/2011.

(4) المادة (2) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(5) البند (أولاً) من المادة (4) من قانون وزارة التربية رقم (22) لسنة 2011.

ثانياً . وكلاء الوزارة وأصحاب الدرجات الخاصة: إذ نص القانون على أن (للوزارة وكيل أو أكثر لا يزيد عددهم على ثلاثة يتولون مساعدة الوزير في إدارة شؤون الوزارة وتنفيذ مهامها ويكون الوكيل مسؤولاً عن التشكيلات التي يقرر الوزير ارتباطها به)، ونص أيضاً بأن (للوزارة مستشار أو أكثر بدرجة خاصة لا يزيد عددهم عن اثنين يقدمون له المشورة في الأمور التي يعرضها عليهم)⁽¹⁾.

ثالثاً . المديرين العاميين⁽²⁾.

رابعاً: خبيرين يختارهم الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة⁽³⁾.

إما بخصوص العدد الأدنى لأعضاء هيئة الرأي فهو اثنا عشر عضو في وزارة التجارة⁽⁴⁾، وذلك بتطبيق قانون هيئة الرأي⁽¹⁾ فيمكن استخلاص عدد أعضاء هيئة الرأي في قانون وزارة التجارة، وهم كل من:

(1) البندان (ثانياً، ثالثاً) من المادة (4) قانون وزارة التربية رقم (22) لسنة 2011.

(2) نص البند (أولاً) من المادة (5) من قانون وزارة التربية رقم (22) لسنة 2011 على أن (تتكون الوزارة من:

أولاً - تشكيلات مركز الوزارة: ... ب- المديرية العامة للتخطيط التربوي.

ج - المديرية العامة للشؤون الادارية. د - المديرية العامة للشؤون المالية.

هـ -المديرية العامة للمناهج. و- المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي.

ز- المديرية العامة للتعليم المهني ح -المديرية العامة للتربية الرياضية والنشاط المدرسي. ط - المديرية العامة

للعلاقات الثقافية. ي - المديرية العامة للأشراف التربوي.

ك - المديرية العامة للدراسة الكردية. ل - المديرية العامة للدراسة التركمانية.

م - المديرية العامة للدراسة السريانية. ن - المديرية العامة لإعداد المعلمين والتدريب والتطوير التربوي س -

المديرية العامة للتقويم والامتحانات... ق - مديرية التلفزيون التربوي)، كما نص البند (ثانياً) من المادة (5) من

قانون وزارة التربية رقم (22) لسنة 2011 على أن (التشكيلات المرتبطة بالوزارة: أ - المديرية العامة للتربية

في المحافظات ج - الكلية التربوية المفتوحة). كما نص البند (ثانياً) من المادة (6) على (يدير كل

مديرية عامة من المديرية المنصوص عليها في البند (أولاً) والفقرة (أ) من البند (ثانياً) من المادة (5) من هذا

القانون موظف بعنوان مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية (...)، كما نص البند (رابعاً) من المادة (6)

على أن (يكون عميد الكلية التربوية المفتوحة بدرجة مدير عام ويعين بقرار من مجلس الوزراء من بين المشمولين

بقانون الخدمة الجامعية على أن لا تقل مرتبته عن أستاذ مساعد).

(3) وفق البند (رابعاً) من المادة (2) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(4) قانون وزارة التجارة رقم (37) لسنة 2011 المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4227) في 23 / 1 /

2012.

أولاً . الوزير: نص القانون على أن (الوزير هو الرئيس الأعلى للوزارة)(2).

ثانياً - وكلاء الوزارة وأصحاب الدرجات الخاصة: إذ نص على أن (للوزارة وكيلا أحدهما للشؤون الاقتصادية والآخر للشؤون الإدارية ويمارسان مهامهما والصلاحيات الموكلة إليهما من قبل الوزير....)(3).

ثالثاً . المديرين العاميين.(4).

رابعاً: خبيرين يختارهم الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة(5) .

ومما سبق نستنتج أن عدد أعضاء هيئة الرأي متفاوت من وزارة إلى أخرى.

ج . تحديد الحد الأعلى للأعضاء يتطلب وضع آلية محددة عند تجاوز عددهم الحد المقرر، كون أن هذا العدد قد يتفاوت من وزارة إلى أخرى، حسب عدد الدوائر العامة فيها، وبذلك قد يزيد عدد الأعضاء عن العدد المقرر، وأن المشرع لم يوضح في القانون ضوابط استبعاد الأعضاء عند تجاوز عددهم العدد المقرر، سوف يدخلنا في إشكالية، كأن ينص على استبعاد آخر مدير عام شغل المنصب، أو أصغرهم عمراً وغير ذلك، لهذا فإن المشرع تخلص من إشكالية التحديد.

3- الشمولية: فهئية الرأي تمتلك صلاحيات تشمل عموم الوزارة، كما هو الحال في صلاحيات الوزير، فهي تعمل من أجل تحقيق التنسيق بين القرارات والتوصيات الصادرة منها وبين سائر أجهزة الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة(6).

(1) المادة (2) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل .

(2) البند (أولاً) من المادة (4) من قانون وزارة التجارة رقم (37) لسنة 2011.

(3) البند (ثانياً) المادة (4) من قانون وزارة التجارة رقم (37) لسنة 2011.

(4) نص البند (أولاً) من المادة (5) من قانون وزارة التجارة رقم (37) لسنة 2011 على أن (تتكون الوزارة من التشكيلات والشركات الاتية: أولاً: مركز الوزارة ويتكون من: ب. دائرة التخطيط والمتابعة. ج. الدائرة الادارية والمالية. د. الدائرة القانونية. هـ. دائرة العلاقات الاقتصادية الخارجية. و. دائرة الرقابة التجارية والمالية. ز. دائرة تسجيل الشركات. ح. دائرة تطوير القطاع الخاص).

(5) وفق البند (رابعاً) من المادة (2) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(6) البند (خامساً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

ثانياً - تمييز هيئة الرأي عن الهيئات المشابهة:

بالرجوع إلى قانون هيئة الرأي نجده قد نص على (تشكل هيئة تسمى . هيئة الرأي . في كل وزارة عدا وزارتي الدفاع والعدل وفي كل جهة غير مرتبطة بوزارة عدا البنك المركزي وديوان الرقابة المالية)⁽¹⁾، ويبدو لنا أن هذا الاستثناء لسبب أن في هذه الجهات هيئات إدارية سابقة على الهيئة أشبه بهيئة الرأي من حيث التكوين والاختصاصات، وبالنظر إلى هذا التقارب نجد ضرورة عقد مقارنة بين هيئة الرأي وبين هذه الهيئات المشابهة، توصلنا لأفضل النتائج وتبينها، وذلك في الفقرات الأربع التالية.

أ . هيئة الرأي ومجلس العدل:

سنعرض إلى أوجه التشابه والاختلاف بين هيئة الرأي ومجلس العدل، وذلك في البندين التاليين:

أولاً_ أوجه التشابه:

1. من حيث الأداة القانونية للإنشاء: أنشأ المشرع هيئة الرأي بموجب القانون رقم (9) لسنة 2011 المعدل، كما أنشأ المشرع مجلس العدل بموجب قانون وزارة العدل⁽²⁾.
2. من حيث الرئاسة: يتولى رئاسة هيئة الرأي الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من ينوب عنهما⁽³⁾، كما أن مجلس العدل يتراسه الوزير أو وكيل الوزارة الأقدم عند غياب الوزير لأي سبب كان، وهو من يدعو للانعقاد⁽⁴⁾.

(1) البند (أولاً) من المادة (1) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(2) قانون وزارة العدل رقم (18) لسنة 2005 المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4014) بتاريخ 2006 /1 /2.

(3) المادة (3) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل، والبند (أولاً) من المادة (1) من تعليمات تسهيل قانون هيئة الرأي رقم (3) لسنة 2017 المنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4447) بتاريخ 2017 /5 /5.

(4) يتراأس الوزير مجلس العدل وفق البند (أولاً) من المادة (5) من قانون وزارة العدل رقم (18) لسنة 2005 المعدل، أو وكيل الوزارة الأقدم بموجب البند (رابعاً)، وهو من يدعو للانعقاد حسب البند (ثانياً) من هذه المادة.

3- التشكيل: أن تشكيل كل من هيئة الرأي ومجلس العدل يتماثلان تقريباً من حيث العناوين الوظيفية للأعضاء، إذ يتألف كل منهما من الوزير رئيساً ومن وكلاء الوزارة والمديرين العامين فيها⁽¹⁾.

4. الاجتماع: تشترك كل من هيئة الرأي ومجلس العدل في آلية عملهما، إذ يجتمع كل منهما مرة واحدة على الأقل في الشهر⁽²⁾.

5. كل من هيئة الرأي ومجلس العدل أعلى هيئة في الوزارة، وتكون القرارات الصادرة عنهما قرارات إدارية، يمكن الطعن بها أمام محكمة القضاء الإداري عند تحقق سبب من أسباب الطعن⁽³⁾، وذلك لاعتبارات منها:

أ. وصف القرارات الإدارية يتحقق فيها حسب رأي فقهاء القانون الإداري، كون القرار الإداري عمل قانوني، صادر بالإرادة المنفردة، عن سلطة إدارية وطنية⁽⁴⁾.

ب. أيضاً جرى نص المادة (5) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي على (تلتزم الوزارة والجهة غير المرتبطة بوزارة بإصدار الأوامر والتوجيهات ذات الصلة

(1) المادة (2) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل، والبند (أولاً) من المادة (5) من قانون وزارة العدل رقم (18) لسنة 2005 المعدل.

(2) المادة (9) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل، والبند (ثانياً) من المادة (5) من قانون وزارة العدل رقم (18) لسنة 2005 المعدل.

(3) نص البند (خامساً) من المادة (7) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (2714) بتاريخ 1979/6/11، على أنه (يُعد من أسباب الطعن في الأوامر والقرارات بوجه خاص ما يأتي:-

1- أن يتضمن الأمر أو القرار خرقاً أو مخالفة للقانون أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية.

2- أن يكون الأمر أو القرار قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص أو معيباً في شكله أو في الإجراءات أو في محله أو سببه.

3- أن يتضمن الأمر أو القرار خطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية أو في تفسيرها أو فيه إساءة أو تعسف في استعمال السلطة أو الانحراف عنها).

(4) د. محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري (تنظيم الإدارة، نشاط الإدارة، وسائل الإدارة)، من دون دار نشر، 2002، ص 397.

بقرارات وتوصيات هيئة الرأي لديها خلال (7) سبعة أيام من تأريخ صدورها)، فمن المعلوم أن القرارات الإدارية بطبيعتها ملزمة⁽¹⁾.

إلا أن المشرع تزايد في هذا المجال عندما نص على أن قراراتها ملزمة، تأكيداً لهذه الطبيعة الإلزامية والأثر المترتب على مخالفتها من البطلان، ونفيًا للطبيعة الاستشارية، لأنه قد يختلف الفقه على الاختصاصات الاستشارية بين الإلزام وعدمه⁽²⁾.

ثانياً_ أوجه الاختلاف:

1- هيئة الرأي هيئة عامة توجد في كل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، إلا ما أستثني بنص خاص، في حين مجلس العدل هو هيئة خاصة بوزارة العدل فحسب، دون أن تطبق في باقي الوزارات.

(1) د. سليمان محمد الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة)، ط3، 1978، مطبعة جامعة عين الشمس، ص 27 - 28 .

(2) يرى الفقه أن هناك طائفتين من الاستشارة:

أ . الاستشارة الإلزامية: وتكون عندما يفرض القانون على السلطة الإدارية عندما تزمع اتخاذ قرار معين، أخذ استشارة جهة معينة قبل أن تصدر قرارها، وأن مخالفة هذه الشكلية أو إغفالها يترتب عليها الحكم بإلغاء القرار الإداري الذي يتطلبها القانون بشأنها.

ب . الاستشارة الاختيارية: وتكون في إحدى حالتين: إما عندما يقررها نص قانون معين، تاركاً للسلطة الإدارية المختصة الخيار بين أن تطلبها أو لا تطلبها، أو لا ينص عليها القانون وإنما تجربها السلطة الإدارية المختصة بإرادتها المختصة، للمزيد د. حمدي أبو النور: الإدارة الاستشارية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2015، ص117.

وهناك من يقسم الهيئات بالنظر إلى الاختصاص الذي تقوم به، فقد يكون اختياري أو اجباري:

فيكون رأي الهيئة الاستشارية غير ملزم للإدارة في أن تتبناه وتأخذ به أو تتخذ القرار المناسب دون الأخذ برأي الهيئة، وفي كل الحالتين يكون قرارها سليم ومنتج للأثار القانونية.

أو يكون الأخذ برأي الهيئة الاستشارية ملزم للإدارة، وقرارها الذي تتجاهل فيه رأي الهيئة يكون معيباً ويمكن الطعن فيه بعدم مشروعية الشكل والإجراءات في القرار الإداري، للمزيد د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون: مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2015، ص168.

2. يتحقق نصاب انعقاد جلسات هيئة الرأي بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائها⁽¹⁾، في حين يستلزم انعقاد مجلس العدل حضور ثلثي أعضائه⁽²⁾، وأن المشرع كان موقفاً في تحديد الأغلبية المطلقة، كونها أفضل من الثلثين، حتى لا يتعطل عمل الهيئة.

3. من حيث الاختصاص: نجد أن المشرع قد منح هيئة الرأي اختصاصات أوسع من تلك الاختصاصات التي منحها المشرع لمجلس العدل⁽³⁾، فقد أضاف إليها اختصاصات أخرى غير تلك الاختصاصات الاستشارية، منها رقابية⁽⁴⁾، كما إن المشرع حدد اختصاصات الهيئة وفوض لرئيس مجلس الوزراء إضافة اختصاصات أخرى للهيئة⁽⁵⁾، وهذا الأمر الذي يرجع بالفائدة على الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، مما يحقق الغاية المرجوة من هيئة الرأي بشكل أكبر وأفضل.

4. تتخذ القرارات والتوصيات في جلسات هيئة الرأي بالأغلبية البسيطة⁽⁶⁾، إما في مجلس العدل فتتخذ القرارات بأكثرية الأعضاء الحاضرين بضمنهم الرئيس⁽⁷⁾، وأن اشتراط قانون وزارة العدل أن يكون صوت الوزير ضمن الأكثرية المطلوبة لاتخاذ القرارات في مجلس العدل.

(1) البند (أولاً) من المادة (12) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(2) البند (ثالثاً) من المادة (5) من قانون وزارة العدل رقم (18) لسنة 2005 المعدل.

(3) المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل، والمادة (6) من قانون وزارة العدل رقم (18) لسنة 2005 المعدل.

(4) البنود (رابعاً، خامساً، ثامناً، تاسعاً، عاشراً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(5) نصت المادة (8) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل على (لرئيس مجلس الوزراء أن يحيل على الهيئة ما يراه من القضايا، أو أن يكلفها بما يقرره من المهام).

(6) البند (ثانياً) من المادة (12) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(7) البند (ثالثاً) من المادة (5) من قانون وزارة العدل رقم (18) لسنة 2005 المعدل.

ب - هيئة الرأي ومجلس الدفاع:

تشكل مجلس الدفاع سابقاً بموجب قانون مجلس الدفاع الأعلى ، وكان ينص على أن يتكون من (رئيس الجمهورية، نائب رئيس مجلس قيادة الثورة، نواب رئيس الجمهورية، وزير الدفاع، وزير الداخلية، وزير الخارجية، أمين سر العام لمجلس قيادة الثورة، رئيس أركان الجيش)⁽¹⁾.

وبعد سقوط النظام السياسي وصدور أوامر سلطة الائتلاف المؤقتة⁽²⁾، أُستبعدت بعض المناصب من عضوية المجلس نتيجة لتغيير النظام السياسي الذي كان قائماً، منها مجلس قيادة الثورة المنحل⁽³⁾، فضلاً على ذلك أن قانون مجلس الدفاع الأعلى لازال سارياً، فأنا نكون أمام تفسيرين:

1. إلغاء النص بكل تفاصيله بشكل ضمني، إلا أن النص يصطدم بأمور كثيرة، منها العضوية والاختصاصات، ولم يُنص على حل لذلك.

2- الجمع بينهما مع استبعاد بعض الأعضاء من شاغلي المناصب في الكيانات المنحلة في النظام السابق، والابقاء على الأمور الأخرى⁽⁴⁾.

(1) المادة (1) من قانون مجلس الدفاع الأعلى المرقم (84) لسنة 1972 المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (2162) في 1972/7/12.

(2) أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (67) لسنة 2004، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (3983) بتاريخ 2004/6/1، والذي ينص في الفقرة (5) من المادة (4) (يضمن الوزير المؤقت أن التنظيم مبني لتقديم إشراف مدني على الوظائف التالية لوزارة الدفاع: س . مجلس عام لتقديم التحليل القانوني والمشورة في الأمور المؤثرة في وزارة الدفاع وتعيين القوات المسلحة العراقية، يبلغ المجلس العام الوزير المؤقت بصورة مباشرة).

(3) حل مجلس قيادة الثورة بموجب ملحق أمر سلطة الائتلاف المؤقتة الخاص بحل الكيانات العراقية رقم (2) لسنة 2003، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (3977) بتاريخ 2003/6/17.

(4) يُعرف الإلغاء الضمني: بأنه الإلغاء الذي لا ينص عليه المشرع صراحة عند إصداره لقانون جديد، وإنما يستخلص من أحد امرين:

أ . من خلال تعارض القاعدة الجديدة مع القاعدة القديمة: فإذا صدرت قاعدة قانونية جديدة تتعارض مع قاعدة قانونية قديمة واستحال الجمع بينهما ، فتعتبر القاعدة القانونية ملغاة ومنسوخة بالقاعدة الجديدة، والتعارض قد

وسنعرض إلى أوجه التشابه والاختلاف بين هيئة الرأي ومجلس الدفاع، وذلك في البندين التاليين:

أولاً_ أوجه التشابه:

1. من حيث الأداة القانونية للإنشاء: أنشأ المشرع هيئة الرأي كما قلنا بموجب القانون المرقم (9) لسنة 2011 المعدل، كما أنشأ المشرع مجلس الدفاع الأعلى بموجب القانون المرقم (84) لسنة 1972⁽¹⁾.
2. من حيث عقد الاجتماعات: تعقد اجتماعات كل من هيئة الرأي ومجلس الدفاع مرة واحدة على الأقل في الشهر⁽²⁾.
3. من حيث تأقيت انعقاد الاجتماعات: هيئة الرأي هيئة لها اجتماعات محددة⁽³⁾، فهي ليست دائمة الانعقاد، وعند حدوث الأمور الاستثنائية يمكن عقد اجتماعات طارئة، كذلك مجلس الدفاع فله اجتماعات محددة، إلا أنه يكون في حالة انعقاد مستمرة عند قيام حالة الحرب⁽⁴⁾.

يكون كلي يُلغي التشريع القديم كلياً، أما إذا كان التعارض جزئي فان الالغاء لا يكون إلا بالنسبة للجزء الذي يوجد فيه تعارض.

ب. إصدار المشرع قانون ينظم نفس الموضوع بشكل جديد، ومخالف لما كان عليه في القانون السابق، للمزيد:

د. وائل منذر: تفسير القواعد القانونية والغاؤها، مقال منشور على الموقع الالكتروني https://uomustansiriyah.edu.iq/media/lectures/7/7_20 تاريخ الزيارة 2022/4/20.

(1) المادة (1) من قانون مجلس الدفاع الاعلى رقم (84) لسنة 1972.

(2) المادة (9) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل، والفقرة (1) من المادة (3) من قانون مجلس الدفاع الأعلى رقم (84) لسنة 1972.

(3) البند (أولاً) من المادة (1) من تعليمات تسهيل قانون هيئة الرأي رقم (3) لسنة 2017.

(4) المادة (4) من قانون مجلس الدفاع الأعلى رقم (84) لسنة 1972.

ثانياً_ أوجه الاختلاف:

1. يتأسس الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من ينوب عنهما اجتماع هيئة الرأي، بينما يتأسس مجلس الدفاع رئيس الجمهورية أو من ينسبه⁽¹⁾.
2. تُعقد اجتماعات هيئة الرأي بدعوة من الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة⁽²⁾، وبرئاسته⁽³⁾، إما مجلس الدفاع فيعقد اجتماعاته بدعوة من رئيس الجمهورية أو بطلب من أحد أعضائه وموافقة رئيس الجمهورية، وبرئاسته⁽⁴⁾.
3. تتخذ القرارات والتوصيات في جلسات هيئة الرأي بالأغلبية البسيطة⁽⁵⁾، بينما في مجلس الدفاع الأعلى فتتخذ القرارات بالأكثرية، ولم يبين القانون ماهي الأكثرية المطلوبة في اتخاذ القرارات في مجلس الدفاع⁽⁶⁾.
4. نصاب انعقاد جلسات هيئة الرأي بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائها⁽⁷⁾، إما مجلس الدفاع فلم ينص القانون على نصاب انعقاد جلسات المجلس.

(1) المادة (3) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل، والفقرة (1) من المادة (3) من قانون مجلس الدفاع الأعلى رقم (84) لسنة 1972.

(2) البند (أولاً) من المادة (1) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي رقم (3) لسنة 2017.

(3) المادة (3) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(4) الفقرة (1) من المادة (3) من قانون مجلس الدفاع الأعلى رقم (84) لسنة 1972.

(5) البند (ثانياً) من المادة (12) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(6) الفقرة (2) من المادة (3) من قانون مجلس الدفاع الأعلى رقم (84) لسنة 1972.

(7) البند (أولاً) من المادة (12) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

ج . هيئة الرأي ومجلس إدارة البنك المركزي:

سنعرض إلى أوجه التشابه والاختلاف بين هيئة الرأي ومجلس إدارة البنك المركزي، وذلك في البندين التاليين:

أولاً_ أوجه التشابه:

1. أنشأ المشرع هيئة الرأي بموجب قانون هيئة الرأي⁽¹⁾، كما أنشأ المشرع مجلس إدارة البنك المركزي بموجب قانون البنك المركزي العراقي⁽²⁾.

2. يرأس الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من ينوب عنهما هيئة الرأي⁽³⁾، الرأي⁽³⁾، كما يتولى محافظ البنك المركزي العراقي إدارة مجلس البنك⁽⁴⁾، وهو بدرجة وزير⁽⁵⁾.

3. آلية العمل: تتعدّد هيئة الرأي مرة واحدة على الأقل في الشهر بدعوة من الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة⁽⁶⁾، كذلك مجلس البنك المركزي فينقّد مرة واحدة على الأقل في الشهر بدعوة من رئيسه أو مما لا يقل عن ثلث أعضائه⁽⁷⁾.

4. تتخذ القرارات والتوصيات في جلسات هيئة الرأي بالأغلبية البسيطة⁽⁸⁾، كما في مجلس البنك المركزي فتتخذ القرارات بأغلبية الأعضاء الحاضرين على الأقل، بما في ذلك المحافظ أو في حالة غيابه أحد نائبيه الذي تولى رئاسة الاجتماع⁽¹⁾.

(1) البند (أولاً) من المادة (1) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(2) قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004 المعدل.

(3) المادة (3) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(4) الفقرة (أ) من المادة (11) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004 المعدل.

(5) الفقرة (1/أ) من المادة (13) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004 المعدل.

(6) المادة (9) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل، والبند (أولاً) من المادة (1) من تعليمات تسهيل قانون هيئة الرأي رقم (3) لسنة 2017.

(7) المادة (17) من قانون البنك المركزي رقم (56) لسنة 2004 المعدل.

(8) البند (ثانياً) من المادة (12) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

ثانياً_ أوجه الاختلاف:

1. هيئة الرأي هي أعلى هيئة في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، ما عدا الجهات التي استثنائها المشرع⁽²⁾، إما مجلس البنك المركزي فهو إحدى تشكيلات البنك المركزي، وهو هيئة مستقلة مالياً وإدارياً، ويكون مسؤولاً أمام مجلس النواب⁽³⁾.
2. نص قانون هيئة الرأي على أعضاء هيئة الرأي، كل من الوزير رئيساً ووكلاء الوزارة والمديرين العامين والخبراء، دون تحديد عدد الأعضاء⁽⁴⁾، بينما حدد قانون البنك المركزي العراقي أعضاء المجلس وهم تسعة أعضاء⁽⁵⁾.
- 3- نص المشرع في قانون البنك المركزي العراقي على الشروط الواجب تحققها في أعضاء مجلس البنك⁽⁶⁾، على خلاف قانون هيئة الرأي الذي جاء خالياً من النص على

(1) المادة (18) من قانون البنك المركزي رقم (56) لسنة 2004 المعدل.

(2) المادة (3) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(3) البندين (أولاً، ثانياً) من المادة (103) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، كما نصت الفقرة (2) من المادة (2) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004 المعدل على (يتمتع البنك المركزي بالاستقلال فيما يقوم به من مساعي بغية تحقيق . أهدافه وتنفيذ مهامه، ويخضع للمسائلة وفقاً لما ينص عليه هذا القانون...).

(4) المادة (2) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(5) المادة (11) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004 المعدل (يتكون المجلس من تسعة أعضاء هم :

(أ) - المحافظ ويتولى ادارة المجلس. (ب) نائبان للمحافظ. (ج) أحد المديرين العاملين في البنك.

(د) خمسة أعضاء من خارج البنك المركزي العراقي من ذوي الخبرة والاختصاص في الشؤون المالية أو المصرفية أو القانونية).

(6) نصت المادة (12) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004 المعدل على(1 - يكون المحافظ ونائباه والاعضاء الاخرون في المجلس اشخاص مشهود لهم بالنزاهة ويحملون شهادة جامعية أو يكونون ممن يتمتعون بخبرة عملية واسعة في مجال الاعمال المصرفية أو مجالات ترتبط بالاقتصاد أو الامور المالية أو التجارة أو القانون.

2 - لا يكون الشخص أهل للتعيين والعمل في المجلس إذا رأت سلطة التعيين أن:

أ - الشخص ليس مواطناً عراقياً.

الشروط الواجب توفرها في أعضاء الهيئة، وعليه لا بد من الرجوع إلى النصوص الدستورية والقواعد القانونية المنظمة لشروط تولي هذه المناصب⁽¹⁾.

4. يتحقق نصاب انعقاد جلسات هيئة الرأي بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائها⁽²⁾، إما نصاب انعقاد جلسات مجلس البنك المركزي فيتحقق بحضور أغلبية أعضائه، بما في ذلك المحافظ، أو في حالة غيابه يتولى أحد نائبيه رئاسة الاجتماع، إلا أن المشرع لم يبين كون الأغلبية المطلوبة هي الأغلبية البسيطة أم المطلقة لعدد الأعضاء⁽³⁾.

د . هيئة الرأي ومجلس الرقابة المالية:

سنعرض إلى أوجه التشابه والاختلاف بين هيئة الرأي ومجلس الرقابة المالية، وذلك في البندين التاليين:

أولاً_ أوجه التشابه:

1- أنشأ المشرع هيئة الرأي بموجب قانون هيئة الرأي⁽⁴⁾، كما أنشأ المشرع مجلس الرقابة المالية بموجب قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي⁽⁵⁾.

ب -الشخص غير مناسب للتعين.

ج -إذا كان الشخص أو من يكون على صلة به سواء عن طريق الزواج أو صلة الرحم أو القرابة بما في ذلك من يكون الشخص قد تبناهم أو رعاهم وأي شخص آخر معه في منزله أو تكون له مصلحة تجارية مباشرة أو غير مباشرة تقتضي منه الإحجام عن المشاركة في أخذ قرارات المجلس لحد غير مقبول).

(1) البند (ثانياً) من المادة (77) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، والمادة (7) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

(2) البند (أولاً) من المادة (12) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(3) المادة (18) من قانون البنك المركزي رقم (56) لسنة 2004 المعدل.

(4) البند (أولاً) من المادة (1) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(5) المادتان (1، 19) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4217) بتاريخ 14 / 11 / 2011.

2. يرأس هيئة الرأي الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من ينوب عنهما⁽¹⁾، كذلك يتولى رئيس ديوان الرقابة المالية الاتحادي رئاسة المجلس، وهو قمة الهيكل التنظيمي للهيئة، وهو بدرجة وزير⁽²⁾، وأن تعيينه وعزله ومدى استقلاليته امراً مهماً لإداء الديوان لوظائفه⁽³⁾.

3- التشكيل: إن تشكيل كل من هيئة الرأي ومجلس ديوان الرقابة المالية يتمثلان تقريباً، إذ يتألف كل منهما من الرئيس ونوابه، ومن الوكلاء والمديرين العامين فيهما⁽⁴⁾، ويكون رئيس المجلس بدرجة وزير⁽⁵⁾.

4. آلية العمل: تتعقد هيئة الرأي مرة واحدة على الأقل في الشهر بدعوة من الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة⁽⁶⁾، كذلك فإن مجلس ديوان الرقابة المالية فيتعقد مرة واحدة على الأقل في الشهر بدعوة من رئيس الديوان أو ثلث أعضائه⁽⁷⁾.

5. تتخذ القرارات والتوصيات في جلسات هيئة الرأي بالأغلبية البسيطة، كما في مجلس ديوان الرقابة المالية فتتخذ القرارات بأغلبية الأعضاء الحاضرين بضمنهم الرئيس⁽⁸⁾.

(1) المادة (3) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(2) البند (ثانياً) من المادة (22) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.

(3) د. مها بهجت يونس: التنظيم الدستوري والقانوني للآليات مكافحة الفساد في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون/ جامعة بغداد، المجلد 30، العدد 2، 2015، ص314.

(4) المادة (2) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل، والبند (أولاً) من المادة (20) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.

(5) البند (ثانياً) من المادة (22) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.

(6) المادة (9) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل، والبند (أولاً) من المادة (1) من تعليمات تسهيل قانون هيئة الرأي رقم (3) لسنة 2017.

(7) البند (ثانياً) من المادة (20) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.

(8) البند (ثانياً) من المادة (12) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل، البند (ثالثاً) من المادة (20) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.

ثانياً_ أوجه الاختلاف:

1. هيئة الرأي هي أعلى هيئة في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، ويترأسها الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من ينوب عنهما⁽¹⁾، إما مجلس الرقابة المالية فهو الجهاز الرئيس في ديوان الرقابة المالية الاتحادي، وهو الجهة التنفيذية للديوان⁽²⁾.
2. الغاية من إنشاء هيئة الرأي هي المشاركة في رسم السياسة العامة لكل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة بما يتلاءم مع تطوير الإدارة وتنظيم العمل وزيادة الخبرة والكفاءة وتوسيع قاعدة المشاركة في سلطة اتخاذ التوصيات والقرارات، إما الغاية من إنشاء ديوان الرقابة المالية الاتحادي هو لتنظيم عمل الديوان و لرفع مستوى الرقابة على المال العام، وتنظيم العلاقة مع الأجهزة الرقابية الأخرى⁽³⁾، إضافة إلى دوره في تحقيق الشفافية من خلال التأكيد على مصداقية الحكومة⁽⁴⁾.
3. نصاب انعقاد جلسات هيئة الرأي بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائها⁽⁵⁾، إما مجلس ديوان الرقابة المالية فيتحقق نصاب انعقاد جلساته بحضور ما لا يقل عن ثلثي أعضائه⁽⁶⁾.
4. من حيث الاختصاص: نجد أن صلاحيات هيئة الرأي⁽⁷⁾ أوسع من اختصاصات مجلس ديوان الرقابة المالية⁽⁸⁾.

(1) المادة (3) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(2) احمد دولار احمد: الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة . دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2016، ص57.

(3) الأسباب الموجبة لقانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.

(4) د. حاتم فارس الطعان و و داد عبد الله سلمان: دور ديوان الرقابة المالية الاتحادية في الحاكمية (بحث تطبيقي في ديوان الرقابة المالية)، بحث منشور في مجلة كلية الكوت، العدد 17، 2015، ص10.

(5) البند (أولاً) من المادة (12) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(6) البند (ثانياً) من المادة (20) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.

(7) المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(8) المادة (21) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.

5 - يرفع الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة إلى مجلس الوزراء تقريراً عن أعمال الهيئة كل ستة أشهر⁽¹⁾، بينما يرفع مجلس الرقابة المالية تقرير سنوياً إلى مجلس النواب خلال (120) يوماً من نهاية كل سنة⁽²⁾.

6. كما يبرز الاختلاف بين هيئة الرأي ومجلس ديوان الرقابة المالية في تسمية كل منهم، ويذهب الباحث إلى أن المشرع كان موفقاً في تسمية مجلس ديوان الرقابة المالية، على خلاف هيئة الرأي.

المطلب الثاني

الأساس القانوني لإنشاء هيئة الرأي وطبيعتها

رسم المشرع للإدارة الطريق الذي يجب أن تسلكه في اتخاذ قراراتها الإدارية، للحيلولة دون اتخاذ القرارات المتسرعة، حماية للمصلحتين العامة والخاصة على حد سواء، ولها في سبيل ذلك أن تأخذ برأي الهيئات واللجان الاستشارية، والتي يكون رأيها مبني على الأسس العلمية والخبرة، خاصة وأنها تتشكل من أصحاب الاختصاص والخبراء.

(1) نصت المادة (13) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل (يرفع الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة كل (6) ستة أشهر، إلى مجلس الوزراء تقريراً عن أعمال الهيئة، يتضمن ما يأتي : أولاً. خلاصة بالمواضيع الرئيسية التي نظرتها الهيئة والتوصيات المتخذة في شأنها وتنفيذها. ثانياً. التوصيات التي لم يأخذ بها الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة مع بيان أسباب ذلك).

(2) نص البند (أولاً) من المادة (28) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل على (أ- يقدم المجلس تقرير سنوياً إلى مجلس النواب خلال (120) يوماً من نهاية كل سنة يتضمن الجوانب الأساسية التي أفرزتها نتائج تنفيذ الخطة السنوية للديوان بما في ذلك الآراء والملاحظات والمقترحات المتعلقة بالأوضاع المالية والإدارية والاقتصادية و القانونية وتقييم فاعلية وكفاية إجراءات الحكومة اللازمة لضمان الفعالية والشفافية في جباية الإيرادات وأنفاق الأموال العامة).

إن الأهمية الكبيرة لهيئة الرأي والدور الذي تقوم به في العمل الإداري، يتطلب البحث في أساسها القانوني، كما أن موضوع الطبيعة القانونية لهيئة الرأي يحتاج إلى الإحاطة به.

عليه سنقسم هذا المطلب على فرعين، نبحث الأساس القانوني لإنشاء هيئة الرأي في الفرع الأول منه، ونبحث في الفرع الثاني منه الطبيعة القانونية لهيئة الرأي، وعلى الوجه الآتي.

الفرع الأول

الأساس القانوني لإنشاء هيئة الرأي

إن البحث في الأساس القانوني لإنشاء هيئة الرأي يتطلب منا البحث في الأساس الدستوري أولاً، ثم البحث في الأساس التشريعي ثانياً.

أولاً_ الأساس الدستوري لإنشاء هيئة الرأي:

نص دستور الولايات المتحدة الأمريكية على أن (سن جميع القوانين التي تكون ضرورية ومناسبة لكي توضع موضع التنفيذ، السلطات آنفة الذكر وجميع السلطات الأخرى التي ينيطها هذا الدستور بحكومة الولايات المتحدة أو بأية إدارة أو موظف تابع لها)⁽¹⁾، ومن ذلك يتبين أن

(1) الفقرة (8) من المادة (1) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1789، منشور على الموقع الإلكتروني <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/us-con.html> تاريخ الزيارة 2021/12/10.

وقد اطلق الشراح على هذا النص بشرط السلطات الضرورية المناسبة أو مبدأ الاختصاصات الضمنية، للمزيد د. احمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، مكتبة النهضة المصرية، 1960، ص95.

الدستور قد أناط بالكونغرس الأمريكي اختصاص سن القوانين التي يراها ضرورية، ومنها قانون اللجان الاستشارية الاتحادي.

في حين بين الدستور الأردني أن اختصاصات رئيس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء تحدد بأنظمة يضعها المجلس ويصادق عليها الملك⁽¹⁾، والتي تستمد من واقع الوظيفة التنفيذية، وذلك من أجل تسيير المرافق العامة بناء على الدستور والقوانين والأنظمة المعمول بها في المملكة⁽²⁾، إذ يباشر الملك اختصاص إصدار التشريع الفرعي (الأنظمة)، وذلك بالاشتراك مع الوزارة حيث يقوم مجلس الوزراء بوضع الأنظمة ويرفعها للملك للموافقة عليها وإصدارها بموجب إرادة ملكية سامية ونشرها بالجريدة الرسمية⁽³⁾.

إما في العراق بالرجوع إلى النصوص الدستورية لم نجد نصاً صريحاً يشير إلى تشكيل هيئة الرأي في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، الا أنه يمكن القول بأن للهيئة أساس دستوري ضمني، إذ نص الدستور على أنه (ينظم بقانون، تشكيل الوزارات ووظائفها واختصاصاتها وصلاحيات الوزير)⁽⁴⁾، ولما كان مجلس النواب هو الجهة المختصة بتشريع القوانين الاتحادية بموجب الدستور⁽⁵⁾، ولأهمية هيئة الرأي فأن تشكيلها يحتاج إلى قانون، ولذلك شرع قانون هيئة الرأي⁽⁶⁾.

(1) المادة (120) من دستور المملكة الأردنية لسنة 1952 المعدل.

(2) د. امين عواد مهنا مشاقبة: في التربية الوطنية النظام السياسي الأردني والمسيرة الديمقراطية، ط4، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص150.

(3) د. عصام علي الدبس: القانون الإداري (الكتاب الأول) ماهية القانون الإداري . التنظيم الإداري . النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان . الأردن، 2014، ص349 – 350.

(4) المادة (86) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4012) في 2005/12/28.

(5) البند (أولاً) من المادة (61) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(6) قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

ثانياً_ الأساس التشريعي لإنشاء هيئة الرأي:

شرع الكونغرس الأمريكي قانون اللجان الاستشارية الاتحادي الذي بموجبه أنشأ اللجان الاستشارية لتقديم المشورة للمسؤولين والوكالات في السلطة التنفيذية الاتحادية⁽¹⁾، ويتم تحديد جميع المسائل التي تخضع لاستشارتها من قبل الوكالة طالبة المشورة أو المسؤول المعني⁽²⁾.

إما المشرع الأردني فقد نظم لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة، من حيث العضوية فيها، واجتماعاتها واختصاصاتها وآلية اتخاذ القرارات فيها بتشريع فرعي (أنظمة)، وعلى الرغم من تعدد الأنظمة، إلا أن الأحكام الخاصة بلجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة موحدة في جميع الوزارات، لذلك اتماماً للفائدة ومنعاً للتكرار سنقتصر على النصوص الواردة في نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة، والذي نص على أن (تشكل في الوزارة لجنة تسمى لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة . برئاسة الوزير وعضوية كل من...)⁽³⁾، كما نص على اختصاصها بأنها (تتولى اللجنة دراسة الأمور التالية وترفع توصياتها للوزير لاتخاذ الاجراءات المناسبة بشأنها....)⁽⁴⁾.

وبخصوص العراق فقد أنشأ المشرع هيئة الرأي لأول مرة بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل⁽⁵⁾، والخاص بتشكيل هيئة الرأي في الوزارات، و لم يسبق وجود الهيئة قبل هذا القرار، ولا سيما أن القرار المذكور أعلاه لم نجد فيه إلغاء لتنظيم سابق للهيئة، وهناك رأي يذهب إلى أن هيئة الرأي سُكلت منذ عام 1995⁽⁶⁾، وبعد ذلك الغى هذا القرار وصدر قانون هيئة الرأي⁽⁷⁾، ومما يؤكد ذلك أن قانون هيئة الرأي نص على إلغاء قرار مجلس قيادة الثورة الخاص بتشكيل

(1) الفقرة (أ) من المادة (2) من قانون اللجان الاستشارية الاتحادي لسنة 1972.

(2) الفقرة (ب/ 6) من المادة (2) من قانون اللجان الاستشارية الاتحادي لسنة 1972.

(3) الفقرة (أ) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022 المنشور في الجريدة الرسمية في العدد (5765) بتاريخ 2022/1/12.

(4) الفقرة (ج) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

(5) قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (135) لسنة 1995 الملغى.

(6) هاني مسلم أحمد الحداد: مصدر سابق، ص93.

(7) قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

هيئات الرأي في الوزارات⁽¹⁾، فهذا يدل على أن هذه الهيئات كانت موجودة منذ صدور القرار المذكور أعلاه وحتى صدور قانون الهيئة.

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية لهيئة الرأي

إن مسألة تحديد الطبيعة القانونية لهيئة الرأي يتم بالرجوع إلى القواعد القانونية التي نص عليها المشرع، من حيث:

1. تكوين الهيئة: لم يتطرق المشرع في قانون هيئة الرأي إلى الطبيعة القانونية لهيئة الرأي، ولا إلى القيمة القانونية للهيئة ضمن الهيكل الإداري للوزارة، إلا أننا نرى أن الهيئة تمثل مجلس الوزارة، فتضم الوزير وكافة المسؤولين في الوزارة، من وكلاء وزارة ومديرين عامين فيها، فهي تعلق على الوزير وباقي تشكيلات الوزارة لكونها هيئة جماعية.

2. اختصاصات الهيئة: بالنظر إلى الاختصاصات التي منحها المشرع في قانون هيئة الرأي للهيئة، فهي اختصاصات تتسم بالعموم والشمولية لكل الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة⁽²⁾.

وعليه يتبين لنا أن طبيعة هيئة الرأي بدون خلاف هي هيئة إدارية ضمن التنظيم الإداري للدولة⁽³⁾، وتحتل قمة الهيكل الإداري للوزارة أو الجهة غير المنتظمة في وزارة.

إمّا بالنسبة لتحديد طبيعة الأعمال الصادرة من هيئة الرأي واللجان الاستشارية، فلما كانت القرارات صادرة عن هيئة تابعة للإدارة أثناء أداء وظيفتها، ويهدف النشاط الذي تقوم به الهيئة

(1) المادة (16) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(2) المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(3) المادة (1) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

إلى إشباع الحاجات العامة للأفراد، عليه فإن قرارات الهيئة واللجان الاستشارية هي قرارات إدارية وفق المعيارين الشكلي والموضوعي⁽¹⁾.

كما تُعدّ قرارات إدارية لتوفر شروط القرار الإداري فيها، كونها تصدر من سلطة إدارية وطنية، وبالإرادة المنفردة للإدارة، وترتب عليها آثاراً قانونية⁽²⁾، وبالتالي يمكن الطعن بالقرارات الصادرة عن هيئة الرأي الغاءً وتعويضاً أمام محاكم القضاء الإداري على اختلاف أنواعها. إلا أن السؤال الذي يطرح هنا فيما إذا كانت قرارات هيئة الرأي واللجان الاستشارية إدارية تنظيمية أم فردية؟

ولم يعرف القانون الأمريكي القرارات (الأوامر التنفيذية)، إلا أن الدستور نص على (...). عليه أن يراعي بأن تنفذ القوانين بإخلاص (...)⁽³⁾.

كذلك الحال بالنسبة للقانون الأردني فإنه لم يُعرف القرارات الإدارية التنظيمية ولا الفردية، إلا أن الدستور نص على (2). يتصرف رئيس الوزراء بما هو ضمن صلاحياته واختصاصه ويحيل الأمور الأخرى على مجلس الوزراء لاتخاذ القرارات اللازمة بشأنها)⁽⁴⁾.

كما لم يعرف القانون العراقي القرارات الإدارية التنظيمية ولا الفردية، إلا أن الدستور نص على (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين)⁽⁵⁾.

(1) يقصد بالمعيار الشكلي (العضوي): يُعد القرار إداري إذا كان العمل صادر عن فرد أو هيئة تابعة للإدارة أثناء أداء وظيفتها، أما الأعمال الصادرة عن السلطات العامة الأخرى كالهيئات التشريعية والقضائية لا تعتبر قرارات إدارية، للمزيد د. مازن راضي ليلو: القانون الإداري، مصدر سابق، ص 210 - 211، و د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون: مصدر سابق، ص 416، إما المعيار الموضوعي (المادي) يكون النشاط الذي تقوم به الدوائر والمنظمات والمنشآت العامة لإشباع حاجات عامة لجمهور المواطنين وحماية النظام العام، وتنفيذ سياسة الدولة في مجال الخدمات والإنتاج في الجانب الاقتصادي، د. ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1993، ص 301.

(2) د. مازن راضي ليلو: القانون الإداري، مصدر سابق، ص 218 - 219.

(3) الفقرة (3) من المادة (2) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1787.

(4) الفقرة (2) من المادة (47) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 المعدل.

(5) البند (ثالثاً) من المادة (80) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

وعلى مستوى الفقه فقد عرّف الفقه الأمريكي اللوائح بأنها (قرار أو بيان يصدر عن السلطة الإدارية يضع قاعدة عامة مجردة تنفذ على عدد غير محدد أو معين من الأفراد)⁽¹⁾، وتصدر هذه الأوامر أو اللوائح إما من الرئيس الأمريكي مباشرة، أو من إحدى الوزارات التنفيذية⁽²⁾.

وعلى صعيد الفقه العربي هناك من عرّف القرارات الإدارية التنظيمية (القرارات الإدارية العامة) بأنها (عمل إداري صادر عن السلطة التنفيذية يتضمن قواعد عامة ومجردة تطبق على طائفة معينة من الأفراد بالقوة عند الاقتضاء، تنطبق على عدد غير محدد من الحالات أو الأفراد)⁽³⁾، ومنهم من يرى بأنها (القرارات التي تحتوي قواعد عامة موضوعية مجردة، وتنطبق هذه القرارات على عدد من الأشخاص ليسوا محددين بذواتهم)⁽⁴⁾.

إما القرار الإداري الفردي فيعرف بأنه (القرار الذي يصدر بصدد فرد معين بالذات أو أفراد معينين بذواتهم أو حالات معينة، ويستنفذ مضمونه بمجرد تطبيقه على الحالة أو الحالات المذكورة، أو على الفرد أو الأفراد المذكورين)⁽⁵⁾، ومنهم من يرى بأنها (القرارات التي تتخذ بشأن فرد معين بالذات أو مجموعة من الأفراد معينين بالذات، أي تلك التي تمس مراكز ذاتية وشخصية)⁽⁶⁾.

ومن خلال العرض المتقدم يتبين لنا انطباق أوصاف وعناصر القرارات الإدارية التنظيمية منها والفردية على ما تصدره الهيئة من قرارات، فنجدها في بعض الأحيان تصدر قرارات إدارية تنظيمية تنطبق على عدد غير محدود من الأشخاص، كما أنها تتخذ أحياناً أخرى قرارات إدارية

(1) Adam Paul Laxalt : Administrative Rulemaking (A procedural Guide), Ninth Edition, Capiitol Complex, Carsoncity, Nevada,2015.N3.

(2) د. داوود مراد حسين: سلطات الرئيس الأمريكي (بين النص الدستوري والواقع العملي)، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، 2006، ص185.

(3) د. علي خطار شطناوي: القانون الإداري الأردني (الوظيفة العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية والأموال العامة) ، دار وائل للنشر، الاردن . عمان، 2009، ص233.

(4) د. ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص366.

(5) نواف كنعان: مبادئ القانون الإداري، دار الإثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص213.

(6) د. شاب توما منصور: القانون الإداري . دراسة مقارنة، ج1، دار الطبع والنشر الأهلية، بغداد، 1970 . 1971، ص394.

فردية ترتبط بعدد محدد من المخاطبين وذلك بحسب معطيات كل قرار، كما في قرار هيئة الرأي في وزارة الصحة/ البيئة، والذي جاء فيه (أن الموضوع قد تم البت به باعتبار جميع منتسبي وزارة الصحة ضمن خط الصد الأول للجيش الأبيض، ومن ضمنهم شعبة الاسعاف الفوري)⁽¹⁾، كذلك قرارات هيئة الرأي في وزارة الكهرباء تقرر ما يلي:

ثامناً/ بالنظر للاعتذار والندم الذي قدمه الزميلين المهندسين الذين تم فسخ عقديهم، وتعهدهم الخطي برفع خيم الاعتصام، وتأكيدهم على الالتزام بضوابط السلوك الوظيفي وعدم مغادرة التعليمات، تقرر إعطاؤهم فرصة أخرى وأخيرة وإلغاء أوامر فسخ عقديهم ومعاودتهم للعمل)⁽²⁾.

المبحث الثاني

تشكيل هيئة الرأي

تسهم هيئة الرأي في رفد الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بالأراء التي تسبق اتخاذ القرارات الإدارية حتى تحقق غاياتها على أفضل حال، لذلك فقد أنشأ الكونغرس الأمريكي اللجان والمجالس الاستشارية، وذلك لتقديم المشورة للمسؤولين والوكالات في الفرع التنفيذي للحكومة الفيدرالية، ومن هذه اللجان مجلس المستشارين العلميين/ مركز التأهب والاستجابة، والذي سنقوم بدراسته نظراً لأهمية الدور الاستشاري الذي يقدمه.

وإذا كان الامر كذلك فإنه ينبغي أن تشكل هيئة الرأي من عناصر كفوة من ناحية التحصيل العلمي والعناوين الوظيفية والخبرة ما يكفل لها أداء أعمالها وفق الغاية المطلوبة، وعلى هذا الأساس ينبغي البحث في تشكيل

(1) قرار هيئة الرأي صادر عن وزارة الصحة / البيئة/ هيئة الرأي، ذي العدد 4396 في 2021/9/12، قرار غير منشور .

(2) بيان صادر من وزارة الكهرباء في 28 نيسان 2021 ، منشور على الموقع الالكتروني

هيئة الرأي من حيث طرق اختيار أعضائها، وتحديد عددهم، ومدة عضويتهم، والشروط الواجب توفرها فيهم، إذ أن أعضاء هيئة الرأي يكتسبون العضوية إما بحكم مناصبهم، أو عن طريق التعيين.

وللإحاطة بتشكيل هيئة الرأي سنقسم هذا المبحث على مطلبين، نبين في المطلب الأول منه الأعضاء بحكم القانون، ونبحث في المطلب الثاني في الأعضاء بالتعيين، وكالاتي.

المطلب الأول

الأعضاء بحكم القانون

تعمل هيئة الرأي على تزويد الإدارة بالمشورة والنصح إزاء الموضوعات التي تدخل ضمن اختصاصها، سعياً وراء تطوير وتحديث هذا العمل الإداري.

وتتكون الهيئة من مجموعة من الأعضاء، يكتسب بعضهم عضويتهم فيها بقوة القانون، ويتم تحديدهم بصفاتهم وعناوينهم الوظيفية، فيظلون مكتسبين لعضويتهم طالما بقوا محتفظين بهذه الصفات الوظيفية، وتزول عنهم بزوالها.

وللبحث في كل عضو من الأعضاء سنقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع، سنتطرق إلى دراسة الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة في الفرع الأول، وكلاء الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة وأصحاب الدرجات الخاصة في الفرع الثاني، والمديرين العامين في الفرع الثالث.

الفرع الأول

الوزير و رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة

لقد حدد قانون هيئة الرأي هذه الفئة من الأعضاء بنصها على (تتكون هيئة الرأي من: أولاً- الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة. ثانياً- وكلاء الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة وأصحاب الدرجات الخاصة. ثالثاً- المديرين العاميين الذين يتولون الوظائف الرئيسية في نشاط الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة)⁽¹⁾، وسنتطرق إلى كل منهما في البندين التاليين:

أولاً- الوزير:

لم يُعرف قانون اللجان الاستشارية الاتحادي الأمريكي مسؤول إدارة اللجنة الاستشارية، وأكتفى بالإشارة إلى مسؤولياته المتمثلة بالرقابة والإشراف على إنشاء وإجراءات وإنجازات اللجان الاستشارية⁽²⁾، كما أن ميثاق مجلس المستشارين العلميين/ مركز التأهب والاستجابة لم يعرف رئيس المجلس⁽³⁾.

إما في الأردن فقد خصص الدستور الأردني القسم الثاني من الفصل الثاني منه إلى الأحكام المتعلقة بالوزراء في المواد (41 – 57)، إذ نص على أن (الوزير مسؤول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته وعليه أن يعرض على رئيس الوزراء أية مسألة خارجة عن اختصاصه)⁽⁴⁾، ولم يتطرق نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة إلى تعريف الوزير، إلا أن الفقه

(1) المادة (2) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(2) الفقرة (ب) من المادة (8) من قانون اللجان الاستشارية الأمريكي لسنة 1972.

(3) مجلس المستشارين العلميين/ مركز التأهب والاستجابة يعمل على تقديم المشورة فيما يتعلق بالاستراتيجيات والأهداف لأنشطة التأهب والاستجابة لأمين وزارة الصحة والخدمات الإنسانية ومساعد الصحة ومدير مراكز السيطرة على الأمراض والوقاية منها، ومدير الانعاش القلبي الرئوي، للمزيد: Charter of the Board of Scientific Counselors Center For Preparedness And Response, <https://www.cdc.gov/cpr/science> تاريخ الزيارة 2021/4/11.

(4) الفقرة (1) من المادة (47) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 المعدل.

عرفه (بأنه الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، فهو الذي يتولى وضع خطة وزارته في إطار السياسة العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها)⁽¹⁾.

وفي العراق فقد عالج الدستور بعض الاحكام الخاصة بالوزراء⁽²⁾، كما أن المشرع لم يُعرف الوزير في قانون هيئة الرأي، رغم كونه رئيس لهيئة الرأي، في حين عُرف في بعض قوانين الوزارات بتعريفات متقاربة⁽³⁾ منها بأنه (أولاً _ الوزير هو الرئيس الأعلى للوزارة وتصدر عنه التعليمات والأنظمة الداخلية والقرارات والأوامر في كل ماله علاقة بتنفيذ مهام الوزارة وتشكيلاتها وصلاحياتها وسائر شؤونها الإدارية المالية والفنية ضمن حدود هذا القانون، وله تخويل أي من وكلاء الوزارة أو المديرين العامين فيها بعضاً من مهامه)⁽⁴⁾.

وعن اختصاصات مسؤول إدارة اللجنة الاستشارية فقد نص قانون اللجان الاستشارية الامريكي على أنه (ب . يقوم رئيس كل وكالة لديها لجنة استشارية بتعيين مسؤول إدارة اللجنة الاستشارية الذي يجب أن:

(1) ممارسة الرقابة والإشراف على إنشاء وإجراءات وإنجازات اللجان الاستشارية التي أنشأتها تلك الوكالة .

(1) د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري . التنظيم الإداري ، النشاط الإداري)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان . الأردن، 2014، ص169.

(2) البند (ثانياً) من المادة (77) ، والمواد (79، 82، 83، 127) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(3) البند (أولاً) من المادة (4) من قانون وزارة الموارد المائية رقم (50) لسنة 2008 المعدل منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4098) في 2008/11/24، والبند (أولاً) من المادة (5) من قانون وزارة البيئة رقم (37) لسنة 2008 منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4092) في 2008/10/20، والبند (أولاً) من المادة (4) من قانون وزارة التخطيط رقم (19) لسنة 2009 منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4139) في 2009/10/19، والبند (أولاً) من المادة (4) من قانون وزارة العلوم والتكنولوجيا رقم (75) لسنة 2012 منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4255) في 2012/10/22، والبند (أولاً) من المادة (4) من قانون وزارة الخارجية رقم (36) لسنة 2013 منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4294) في 2013/10/21.

(4) البند (أولاً) من المادة (4) من قانون وزارة التربية رقم (22) لسنة 2011.

(2) تجميع وحفظ التقارير والسجلات والأوراق الأخرى الخاصة بأي من هذه اللجان خلال فترة وجودها⁽¹⁾، وهي اختصاصات واسعة، الغاية منها ضمان حُسن سير اللجنة بالمهام التي أنشأت من أجل أنجازها، مما يؤدي إلى فاعلية قرارات وتوصيات اللجنة.

وفي الأردن فقد نص الدستور على بعض اختصاصات الوزير⁽²⁾، فيتمتع بسلطة رئاسية وتوجيهية وتنسيقية ورقابية بالنسبة للعاملين في وزارته والأجهزة والمؤسسات والدوائر العامة التابعة لها، كما يتمتع بسلطة التقرير في وزارته، ويتولى رسم الهيكل العامة لوزارته من حيث الخطط والبرامج والأهداف المستقبلية وتنظيم المديریات والأقسام⁽³⁾، كما يعمل على تنفيذ السياسة العامة للدولة في نطاق وزارته، عن طريق إصدار القرارات الإدارية التنظيمية والتعليمات والقرارات الإدارية الفردية⁽⁴⁾.

وفي العراق فإن الوزير يحتل قمة الهرم الإداري للوزارة، ويشغل أعلى مكانة فيها، فهو الرئيس الأعلى لوزارته، فإلى جانب صفته السياسية كونه أحد أعضاء الحكومة، يمارس أيضاً صلاحيات إدارية واسعة، ولم يحدد المشرع العراقي اختصاصات الوزير في تشريع محدد، فأغلبها محددة في القانون المنظم لكل وزارة، فكل وزير يتولى رسم وتنفيذ سياسة وزارته، والتي ينبغي أن تكون في حدود السياسة العامة للدولة، فهو بذلك يشارك في رسم السياسة العامة للدولة ويتولى الإشراف على تنفيذها داخل وزارته⁽⁵⁾، كما يمارس الرقابة على أنشطتها وفعاليتها، وله في سبيل تنفيذ ذلك إصدار التعليمات والأنظمة الداخلية والقرارات والأوامر إلى الدوائر المرتبطة بوزارته⁽⁶⁾.

(1) الفقرة (ب) من المادة (8) من قانون اللجان الاستشارية الأمريكي لسنة 1972.

(2) نصت الفقرة (1) من المادة (47) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 المعدل على أن (الوزير مسؤول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته.....)، كما نصت المادة (48) منه على أنه (..... ينفذ هذه القرارات رئيس الوزراء والوزراء كل في حدود اختصاصه).

(3) د. عصام علي الدبس: مصدر سابق، ص 268-269.

(4) د. هاني علي الطهراوي: مصدر سابق، ص 170.

(5) د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1994، ص 90.

(6) د. رافع شبر ود. كريم لفته: حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية، الاتحادية، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون / جامعة بابل، العدد الثاني، السنة الحادية عشر، ٢٠١٩، ص 35، ص 48.

كذلك فإنه يراقب تنفيذ القوانين والقرارات الحاسمة، والاشتراك في اللجان الوزارية⁽¹⁾، وتمثيل الوزارة أمام الجهات والدوائر الأخرى، وفي هذا الشأن جاء في أحد القرارات القضائية بأنه (تقدم الطلبات للمحكمة الاتحادية العليا بتوقيع الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة....⁽²⁾).

كما يتولى رئاسة هيئة الرأي، إذ يرأس الوزير هيئة الرأي بحكم منصبه، ويرأس اجتماعاتها، إذ نص المشرع على أن (يرأس الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من ينوب عنهما اجتماع الهيئة)⁽³⁾، كما يتولى إطلاع الهيئة على السياسة العامة في مجال اختصاص الوزارة، إذ نص بأن (يتولى الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة اطلاع الهيئة على السياسة العامة للدولة التي يقرها مجلس الوزراء في مجال اختصاص الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة)⁽⁴⁾، وهو الذي يرفع إلى رئيس الوزراء تقريراً عن أعمال الهيئة يتضمن التوصيات المتخذة في المواضيع التي نظرتها الهيئة، والإجراءات المتخذة لتنفيذها، والتوصيات التي لم يتم الموافقة عليها معللة بالأسباب⁽⁵⁾.

إما عن طريقة اختيار الوزراء أو مسؤول إدارة اللجنة ففي الولايات المتحدة الأمريكية يقوم رئيس كل وكالة⁽⁶⁾ لديها لجنة استشارية بتعيين مسؤول إدارة اللجنة الاستشارية⁽¹⁾، ولذلك بين ميثاق

(1) غيث أحمد شاكِر: التنظيم القانوني للاختصاصات الرقابية للوزير (دراسة مقارنة بين العراق ومصر ولبنان)، منشورات زين الحقوقية، بيروت. لبنان، 2019، ص 65.

(2) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (3/ اتحادية/2009) في 2009/2/24 منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.iraqfsc.iq/krarat/2/2009/3> تاريخ الزيارة 2022/1/20

والقرار أعلاه لم يكن اجتهاداً من المحكمة وإنما استناداً إلى أحكام المادة (5) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (1) لسنة 2005.

(3) المادة (3) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل .

(4) المادة (5) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(5) المادة (13) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل على (يرفع الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة كل (6) ستة اشهر، إلى مجلس الوزراء تقريراً عن أعمال الهيئة، يتضمن ما يأتي :

أولاً. خلاصة بالمواضيع الرئيسية التي نظرتها الهيئة والتوصيات المتخذة في شأنها وتنفيذها .

ثانياً. التوصيات التي لم يأخذ بها الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة مع بيان أسباب ذلك).

(6) عرف قانون الولايات المتحدة (United -States Code) في الفقرة (551) من الباب الخامس، تحت عنوان (الوكالات بصفة عامة) والتي تنص على (يقصد بمصطلح وكالة كل سلطة لدى حكومة الولايات

مجلس المستشارين العلميين/ مركز التأهب والاستجابة⁽²⁾ بأن مجلس إدارته يتكون من أحد عشرة عضواً من ضمنهم الرئيس، يتم اختيارهم من قبل أمين وزارة الصحة والخدمات الإنسانية أو من ينوب عنه⁽³⁾.

في الأردن فإن طريقة اختيار الوزراء تختلف باختلاف النظام السياسي الذي تعتمده الدولة، مضافاً إلى بعض الحثيات الخاصة والمستمدة من طبيعة تطور الحياة السياسية في كل دولة⁽⁴⁾، فقد نص الدستور الأردني على أن (الملك يعين رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته ويعين

المتحدة، هذا سواء كانت خاضعة أو غير خاضعة لسلطة أخرى ماعدا : الكونغرس، محاكم الولايات المتحدة، حكومة أقاليم وامتلاكات الولايات المتحدة، حكومة دستركت كولومبيا)، منشور على الرابط [/https://uscode.house.gov](https://uscode.house.gov)

وأن غياب الإشارة إلى رئيس الجمهورية لا يعني أنه يندرج ضمن فئة الوكالات، وهذا ما أكدته المحكمة العليا الفيدرالية في قضية Franklin VS Massachusetts في 1992 (اثر عملية إحصاء السكان في الولايات المتحدة سنة 1992 بغية تحديد حصة كل دولة من مقاعد الكونغرس، قام وزير التجارة السيد فرانكلين بتعداد موظفي وزارة الدفاع المقيمين بالخارج ضمن سكان واشنطن، وترتب عن ذلك فقدان دولة ماساتشوسيتس لمقعد لصالح واشنطن، بناء على قرار رئيس الجمهورية باقتراح من وزير التجارة، فرغت ماساتشوسيتس دعوى أمام المحكمة العليا ضد هذا القرار في ظل قانون الإجراءات الإدارية مدعية أن احتساب المقيمين بالخارج غير دستوري وتعسفي، وبينت المحكمة العليا في قرارها أنه لا يمكن الطعن في قرارات رئيس الجمهورية في إطار قانون الإجراءات الإدارية نظراً لعدم تشكيلها لقرارات نهائية لوكالة)، أشار إليه بن عربية زبير: دراسة لصنف الوكالات الوطنية في القانون الإداري الجزائري، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق بن عكنون / جامعة الجزائر، 2011، ص8.

(1) الفقرة (ب) من المادة (8) من قانون اللجان الاستشارية الأمريكي لسنة 1972.

(2) مجلس المستشارين العلميين/ مركز التأهب والاستجابة يعمل على تقديم المشورة لأمين وزارة الصحة والخدمات الإنسانية ومساعد الصحة ومدير مراكز السيطرة على الأمراض والوقاية منها، ومدير الانعاش القلبي الرئوي، للمزيد: Charter of the Board of Scientific Counselors Center For Preparedness <https://www.cdc.gov/cpr/science> , And Respons , تاريخ الزيارة 2021/4/11.

(3) Chien-Hung Chen: Optimization And Decision Strategies For Medical Preparedness And Emergency Response, phd thesis, Georgia Institute of Technology, 2013, p67.

(4) ربيع مفيد الغصيني: الوزير في النظام السياسي (موقعه، دوره، صلاحياته، ومسؤوليته السياسية)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت . لبنان، 2003، ص 41، 42.

الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء⁽¹⁾، فأن تعيين الوزراء من اختصاص الملك يمارسه بناء على تنسيب رئيس الوزراء⁽²⁾، أي أن عملية اختيار الوزراء هي حقاً مشتركاً بين الملك ورئيس الوزراء، فهو من الناحية الدستورية حق ملكي، ومن الناحية العملية حق لرئيس الوزراء، تستوجب هذه العملية التوافق بين الملك ورئيس الوزراء حول الأشخاص المنسب بهم من قبل رئيس الوزراء⁽³⁾.

إما دستور جمهورية العراق فقد أوضح بأن يقوم رئيس الوزراء بعد تكليفه باختيار أعضاء وزارته، ثم عرض التشكيلة الوزارية والمنهاج الوزاري على مجلس النواب لغرض نيل الثقة بالأغلبية المطلقة، للموافقة على المنهاج الوزاري والوزراء منفردين⁽⁴⁾، وأداء اليمين الدستوري ليتولى منصبه ويباشر اختصاصاته⁽⁵⁾، وفي حالة عدم نيل الوزارة الثقة، فإن رئيس الجمهورية يكلف مرشح آخر بتشكيل الوزارة⁽⁶⁾.

وبالنسبة للشروط الواجب توفرها فيمن يتولى منصب مسؤول اللجنة الاستشارية، فلم ينص قانون اللجان الاستشارية الاتحادي الأمريكي على الشروط الواجب توفرها فيمن يتولى هذا المنصب، وترك تنظيمها لميثاق هذه اللجان، فقد تطلب ميثاق مجلس المستشارين العلميين/

(1) المادة (35) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 المعدل.

(2) التنسيب يعني قيام جهة التنسيب برفع مقترح القرار ووضعه أمام جهة الإصدار كإجراء لازم قبل اتخاذ القرار الإداري، وهو من الإجراءات التي تسبق اتخاذ القرارات الإدارية وتساهم في تكوينها، وتشارك فيها أكثر من جهة، ويتعين احترامها طالما أوجب المشرع مراعاتها لضمان سلامة القرار الإداري، ويتم في الغالب من قبل جهة أدنى بحيث يتم رفع المقترح للجهة الأعلى، للمزيد محمد سليمان نايف: التنسيب كإجراء لإصدار القرار الإداري في قضاء محكمة العدل العليا الفلسطينية (دراسة تحليلية)، بحث منشور في مجلة علوم الشريعة والقانون، كلية الحقوق/ جامعة الأزهر، غزة، المجلد 47، العدد 4، 2020، ص223.

(3) عوض الليمون: المركز الدستوري لرئيس الوزراء في النظام الدستوري الأردني (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة علوم الشريعة والقانون، كلية الحقوق/ جامعة الأزهر، غزة، المجلد 39، العدد 2، 2012، ص497.

(4) البند (رابعاً) من المادة (76) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(5) نصت البند (ثانياً) من المادة (1) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 على (يتألف المجلس من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء بعد تأديتهم اليمين الدستورية أمام مجلس النواب)، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4533) بتاريخ 2019/3/25.

(6) البند (خامساً) من المادة (76) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

مركز التأهب والاستجابة أن يتمتع رئيس المجلس بالنزاهة والموضوعية والخبرة المكتسبة من تقلده مناصب رفيعة في مجالات اختصاصه⁽¹⁾.

إما الدستور الأردني فقد تناول الشروط الواجب توافرها فيمن يتولى منصب الوزير بشكل مقتضب، ولم يشترط فيمن يتولى منصب الوزير سوى أن يكون حاملاً للجنسية الأردنية، إذ نص على (لا يلي منصب الوزارة وما في حكمها الا أردني لا يحمل جنسية دولة أخرى)⁽²⁾، ولم يفرق بين كونه أردني أصيل أو متجنس، إلا أن الرجوع إلى قانون الجنسية الأردني نجده قيد هذا الشرط، إذ نص على أن الأردني المتجنس لا يحق له تولي المناصب السياسية في الدولة إلا بعد مرور عشر سنوات على اكتساب الجنسية⁽³⁾، وفي الحقيقة فأن النص على هذا الشرط فقط مع التأكيد على أهميته وضرورته إلا أنه غير كاف ولا يتناسب مع أهمية منصب الوزير، مما يقتضي أن يحدد الدستور شروط خاصة ينبغي توافرها في هذا المنصب كالتحصيل العلمي والسن وغيرهما.

ونص دستور جمهورية العراق على الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل منصب الوزير، إذ نص على (يشترط في الوزير ما يشترط في عضو مجلس النواب وأن يكون حائزاً على الشهادة

(1) Chien-Hung Chen: Optimization And Decision Strategies For Medical Preparedness And Emergency Response, phd thesis, Georgia Institute of Technology, 2013, p67.

(2) المادة (42) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 المعدل.

(3) نصت المادة (14) من قانون الجنسية الأردنية رقم (6) لسنة 1954 على أن (يعتبر الشخص الذي اكتسب الجنسية الأردنية بالتجنس أردنياً من جميع الوجوه على أنه لا يجوز له تولي المناصب السياسية والدبلوماسية والوظائف العامة التي يحددها مجلس الوزراء أو أن يكون عضواً في مجلس الأمة إلا بعد مضي عشر سنوات على الأقل على اكتساب الجنسية الأردنية، كما لا يحق له الترشيح للمجالس البلدية والقروية والانتخابات المهنية إلا بعد انقضاء خمس سنوات على الأقل على اكتسابها)، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (1171) في 1954/2/16.

الجامعية أو ما يعادلها⁽¹⁾، وقد اشترط الدستور في المرشح لعضوية مجلس النواب توافر شرطي الجنسية والأهلية⁽²⁾، ولذلك فإنه يشترط في المرشح لمنصب الوزارة أن:

1. عراقياً⁽³⁾.
2. كامل الأهلية⁽⁴⁾.
3. حائزاً الشهادة الجامعية أو ما يعادلها⁽⁵⁾.

(1) نص البند (ثانياً) من المادة (77) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على (يشترط في الوزير ما يشترط في عضو مجلس النواب وأن يكون حائزاً على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها).

(2) نص البند (ثانياً) من المادة (49) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على (يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون عراقياً كامل الأهلية).

(3) لم يشترط دستور جمهورية العراق لسنة 2005 فيمن يعين وزيراً أن يكون من أبوين عراقيين أسوة برئيس مجلس الوزراء، بموجب البند (أولاً) من المادة (68)، و البند (أولاً) من المادة (77) من الدستور، وهو شرط مهم لضمان مصداقية الانتماء للدولة والإخلاص لشعبها، وأن عدم النص على هذا الشرط يعني أنه يجوز لصاحب الجنسية العراقية وأن كان من أصول أجنبية أن يكون وزيراً، وهذا بمثابة مأخذ على النص الدستوري، لا سيما أن أهم اختصاصات الوزارة تمارس من قبل الوزراء ، ولما كان هذا المنصب من المناصب السيادية الرفيعة، عليه لا يمكن لمتعدد الجنسية تولي هذا المنصب، إلا بعد التخلي عن أية جنسية أجنبية أخرى، للمزيد علي عكاب حسين: الوزير والوزارة في التنظيم البرلماني، مكتبة القانون المقارن، بغداد ، 2020، ص 32 . 33.

(4) لم يحدد دستور جمهورية العراق لسنة 2005 السن المطلوب في المرشح لمنصب وزير ، فراجع في تحديده إلى قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب العراقي رقم (9) لسنة 2020.

(5) د. رافع خضر شبر: وضع السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي، منشورات زين الحقوقية، بيروت . لبنان، 2020، ص108، و أن اشتراط الدستور في المرشح لمنصب الوزير أن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها ليكون ذا كفاءة علمية تؤهله لشغل هذا المنصب، وتمكنه من استيعاب المجريات السياسية العامة للدولة بسبب الأهمية الكبيرة التي يحاط بها هذا المنصب، والشهادة الجامعية هي شهادة البكالوريوس التي يحصل عليها الشخص من إحدى الجامعات العراقية أو غير العراقية المعترف بها من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، إما الشهادة التي تعادلها، لتحديدتها نرجع إلى القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، للمزيد: د. حسن علي البديري: حدود اختصاص رئيس مجلس الوزراء في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة في دستور جمهورية العراق لعام 2005، دار السلام القانونية، النجف الاشرف، 2021، ص 263 .

4. غير مشمول بإحكام المساءلة والعدالة⁽¹⁾، بموجب قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة⁽²⁾.

كما نص الدستور على (تنظم بقانون شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب ينظم بقانون)⁽³⁾، فقد أحال الدستور إلى قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب العراقي شروط أخرى⁽⁴⁾

(1) البند (ثالثاً) من المادة (135) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

(2) البند (ثانياً) من المادة (2) من قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (10) لسنة 2008 المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4061) بتاريخ 2008 /2/14.

(3) البند (ثالثاً) من المادة (49) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(4) نصت المادة (8) من قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب العراقي رقم (9) لسنة 2020 المعدل المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4603) في 2020/11/9 على أن (يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب ما يلي:

أولاً: أن يكون عراقياً كامل الأهلية أتم (٢٨) ثمانية وعشرين سنة من عمره في يوم الاقتراع .

ثانياً: أن لا يكون مشمولاً بقانون هيئة المساءلة والعدالة أو أي قانون آخر يحل محله.

ثالثاً: أن يكون غير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو أثرى بشكل غير مشروع على حساب المال العام بحكم قضائي بات وإن شُمل بالعفو عنها.

رابعاً: أن يكون حاصلاً على شهادة الإعدادية على الأقل أو ما يعادلها.

خامساً: أن يكون من أبناء المحافظة أو مقيماً فيها.

سادساً: تقديم قائمة بأسماء ما لا يقل عن (٥٠٠) خمسمائة ناخب غير مكرر داعم لترشيحه من الناخبين المسجلين في الدائرة الانتخابية التي يتقدم للترشح فيها بقائمة مفردة على وفق تعليمات يصدرها مجلس المفوضين باستثناء مرشحي (كوتا) المكونات المشار إليها في المادة (١٣))، كما نصت المادة (٩) على (أن لا يكون من افراد القوات المسلحة أو المؤسسة الامنية أو أعضاء مجلس المفوضين السابق والحالي أو موظفي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات عند ترشحه).

لابد من توفرها في المرشح لعضوية مجلس النواب⁽¹⁾، فيثور تساؤل حول مدى ضرورة توافر الشروط التي نص عليها قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب العراقي⁽²⁾ بالنسبة للوزير؟

وبالرجوع إلى قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب العراقي، فأنا نجد أن بعض الشروط لا يستلزم توافرها في المرشح لشغل منصب وزير، إذ اشترط أن يكون المرشح حاصلًا على شهادة الإعدادية على الأقل أو ما يعادلها⁽³⁾، إلا أن الدستور سبق وأن اشترط في فيمن يشغل منصب وزير أن يكون حائزاً على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها⁽⁴⁾، لهذا كان لابد من استبعاد هذا الشرط الذي يتعارض مع النص الدستوري، كما اشترط قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب أن يكون من أبناء المحافظة أو مقيماً فيها⁽⁵⁾، فلا مجال لانطباقه على المرشح لمنصب وزير.

والسؤال الذي يثار هنا يتعلق ببعض الوزراء عندما يكونوا مكلفين بالوكالة لإدارة الوزارات التي لم يسم لها وزير أصيل، فهم يتولون إدارة أكثر من وزارة في وقت واحد، فهل سيكون هذا الوزير هو رئيس لأكثر من هيئة رأي؟ وهل سيؤثر هذا الأمر سلباً على مستوى أداء هيئة الرأي؟ والجواب هو طالما كان الوزير هو الذي يدير أعمال الوزارة الأخرى وكالةً، وهو يحضر ويرأس الهيئة واجتماعاتها، فليس هناك أي مشكلة في ذلك.

وبالنسبة لمدة ولاية رئيس اللجنة الاستشارية فإن قانون اللجان الاستشارية الأمريكي لم يحدد مدة الولاية، إلا أنه نص على تحديد مدة عمل اللجان الاستشارية بما لا يتجاوز السنتين مالم يحدد القانون خلاف ذلك⁽⁶⁾، كما أجاز ميثاق مجلس المستشارين العلميين/ مركز التأهب والاستجابة عمل الأعضاء لفترات متداخلة تصل إلى أربع سنوات⁽¹⁾.

⁽¹⁾ انتقد جانب من الفقه موقف الدستور هذا بعدم الدقة في الصياغة، إذ كان الأحرى به أن يحدد شروط المرشح لعضوية مجلس النواب على وجه الحصر، أو أن يترك ذلك للقانون، بحيث لا تكون الشروط مبثوثة في ثنايا الدستور والقانون في وقت واحد، للمزيد د. عدنان عاجل عبيد: دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2019، ص191.

⁽²⁾ المادتان (8 ، 9) من قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب العراقي رقم (9) لسنة 2020 المعدل.

⁽³⁾ البند (رابعاً) من المادة (8) من قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب العراقي رقم (9) لسنة 2020 المعدل.

⁽⁴⁾ البند (ثانياً) من المادة (77) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

⁽⁵⁾ البند (خامساً) من المادة (8) من قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب العراقي رقم (9) لسنة 2020 المعدل.

⁽⁶⁾ المادة (14) من قانون اللجان الاستشارية الأمريكي لسنة 1972.

وفي الأردن فإن مدة ولاية الوزير تكون حكماً هي مدة ولاية الوزارة، والتي هي بالأصل مدة ولاية البرلمان⁽²⁾، كون الوزراء يعدّون سلطة سياسية من المرتبة الثالثة في التسلسل الهرمي للسلطة التنفيذية بعد رئيس الدولة ورئيس الوزراء، عدا الوزراء الذين يبقون بمناصبهم حتى بعد انتهاء عمل البرلمان ويكون عملهم بصفة تصريف الأعمال، وهذا ما أقره الدستور الأردني الذي نص على أن (عند استقالة رئيس الوزراء أو إقالته أو وفاته يعتبر جميع الوزراء مستقيلين حكماً)⁽³⁾، ولهذا فإن عضوية الوزير في لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة محددة بمدة ولايته، وتنتهي بانتهائها.

إمّا دستور جمهورية العراق فلم يحدد مدة ولاية الوزير، إلا أن هذه المدة يمكن تحديدها بالرجوع إلى النصوص الدستورية التي حددت مدة ولاية مجلس النواب⁽⁴⁾، وولاية رئيس الجمهورية⁽⁵⁾، وهي أربع سنوات، فبعد انتخاب رئيس الجمهورية يقوم بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً في مجلس النواب بتشكيل الوزارة⁽⁶⁾، فتبدأ مدة ولاية الوزراء بالسريان من تاريخ إصدار قرار تشكيل الوزارة⁽⁷⁾، وبانتهاء الدورة التشريعية تنتهي مدة ولايته⁽⁸⁾، عليه فإن عضوية الوزير في هيئة الرأي محددة بمدة ولاية الوزير، كما أن تغيير الوزير عند تغيير الوزارة لا يؤثر على تكوين الهيئة، فيما يتعلق بأعضاء الهيئة ماعدا رئيس الهيئة وما يدخل ضمن صلاحياته من تغيير لأعضاء الهيئة.

(1) Charter of the Board of Scientific Counselors Center For Preparedness And

Response, <https://www.cdc.gov/cpr/science> تاريخ الزيارة 2021/4/11.

(2) فريدريك سوفاجو: قسم السلطات العليا في الدولة، بحث منشور في مجلة القانون العام وعلم السياسة، العدد 1، مؤسسة مجد للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2006، ص 225.

(3) المادة (50) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 المعدل.

(4) البند (أولاً) من المادة (56) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(5) البند (أولاً) من المادة (72) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(6) البند (أولاً) من المادة (76) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(7) د. حسين عذاب السكيني: الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، ج4، مطبعة الغدير، البصرة، 2009، ص 56.

(8) الفقرة (أ) من البند (ثانياً) من المادة (72) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

ثانياً. رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة

نص قانون اللجان الاستشارية الأمريكي على أن الغاية من إنشاء اللجان الاستشارية لتقديم المشورة للمسؤولين والوكالات في الفرع التنفيذي للحكومة الفيدرالية⁽¹⁾، فتعدّ (وكالة التسيير) من الوكالات المستقلة، فهي هيئات مستقلة داخل الفرع التنفيذي للحكومة وغير تابعة لأحد، ويترأسها متصرف القطاعات الوزارية، فالقيادة بها قيادة فردية، وله أن يرفع مباشرة تقاريره لرئيس الولايات المتحدة، فهذا النوع من الوكالات أكثر ارتباطاً بالسلطة التنفيذية وخضوعاً للإرادة السياسية، و يقدر عددها بـ (98) وكالة للرئيس، مثل إدارة المصلحة العامة (GSA)، ويكون من حق هذه الوكالات إنشاء لجان استشارية لتقديم الاستشارة اللازمة⁽²⁾.

كما أنشأ المشرع الأردني لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة في الأجهزة المركزية المعاونة أو المساندة⁽³⁾، وهي التسمية المقابلة للجهات غير المرتبطة بوزارة في الأردن، فقد ذهب بعض الفقه الأردني إلى القول بأنها هيئات أو أجهزة تتمتع بدرجة من الاستقلال، وتتميز بطابعها الفني، فهي ليست فرع من فروع الإدارات المركزية التنفيذية كالوزارات وتقسيماتها المختلفة، وهي تساند الإدارة المركزية في أداء مهامها ووظائفها والتخفيف من أعبائها، ويمتد اختصاصها ليشمل كافة اقليم الدولة، فلهذا فإن تشكيل لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة غير مختصة بالوزارات فقط، ومنها ديوان الخدمة المدنية و ديوان التشريع والرأي⁽⁴⁾.

وفي العراق فإن الجهات غير المرتبطة بوزارة هي جهات إدارية تعمل في الإطار المؤسسي للدولة، وتكون جزءاً من الهيكل الإداري للدولة، وهي مستقلة إدارياً ومالياً، وتعمل بالتوافق مع

(1) الفقرة (أ) من المادة (2) من قانون اللجان الاستشارية الأمريكي لسنة 1972.

(2) بن عربية زبير: مصدر سابق، ص 8.

(3) د. هاني علي الطهراوي: مصدر سابق، ص 181.

(4) الفقرة (أ) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لديوان الخدمة المدنية رقم (14) لسنة 2021 المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (5701) بتاريخ 2021/3/1، والفقرة (أ) من المادة (8) من نظام ديوان التشريع والرأي رقم (1) لسنة 1993 المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (3875) بتاريخ 1993/1/16.

السياسة العامة للدولة⁽¹⁾، إذ أن الأحكام السارية على الوزارات هي ذاتها تسري على الجهات غير المرتبطة بوزارة⁽²⁾، لأن الغاية من إنشائها هي تسهيل ممارسة مؤسسات الدولة لوظائفها، وهناك من يعرفها بأنها (الدوائر التي يرأسها موظف بمستوى الوزير أو وكيل الوزارة، وترتبط بالسلطة التنفيذية وتشكل جزءاً منها، سواء تمثلت بديوان الرئاسة أم مجلس الوزراء)⁽³⁾، وأن الهيئات المستقلة هي من الجهات غير المرتبطة بوزارة⁽⁴⁾، وقد نص المشرع على أنه (تشكل هيئة تسمى (هيئة الرأي) في كل وزارة عدا وزارتي الدفاع والعدل وفي كل جهة غير مرتبطة بوزارة عدا البنك المركزي وديوان الرقابة المالية)⁽⁵⁾.

نتساءل عن آلية تعيين رؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة؟

ففي الولايات المتحدة الأمريكية أن تعيين رؤساء الوكالات المستقلة هي من صلاحية الرئيس بموافقة مجلس الشيوخ⁽⁶⁾.

(1) نصت المادة (5) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل على (يتولى الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة إطلاع الهيئة على السياسة العامة للدولة التي يقرها مجلس الوزراء في مجال اختصاص الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة).

(2) نص البند (أولاً) من المادة (80) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: أولاً. تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة)، ونص البند (أولاً) من المادة (2) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 (يمارس المجلس عملاً الدستور والقوانين النافذة بموجبه المهمات الآتية: أولاً. تخطيط السياسة العامة للدولة وتنفيذها، والإشراف على تنفيذها، ومراقبة عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والهيئات المستقلة).

(3) للمزيد د. غازي فيصل: الجهات غير المرتبطة بوزارة والهيئات المستقلة، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني

<https://www.facebook.com/profile.php?id=100028331233169> تاريخ الزيارة 2021/12/17.

(4) أفرد دستور جمهورية العراق لسنة 2005 الفصل الرابع منه للهيئات المستقلة، من المادة (102- 108)، وهي تقع ضمن هيكل الدولة وتؤدي مهام تنفيذية ولا ترتبط بوزارة.

(5) البند (أولاً) من المادة (1) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(6) Karen Conner and Larry J. Sabato, the essentials of American government:

continuity and change, Addison Wesley, INC.U.S.A.,2003.p30.

وفي الأردن فإن آلية تعيين رؤساء الأجهزة المركزية المعاونة يدخل ضمن اختصاصات الملك حيث تصدر الموافقة على تعيينهم بإرادة ملكية، والإرادة الملكية هي الأسلوب أو الطريقة التي يباشر بها رئيس الدولة اختصاصاته وصلاحياته⁽¹⁾.

وقد بين المشرع العراقي المركز القانوني لرئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، إذ نص على أن تُعدّ الجهة أو الهيئة التي يرأسها موظف بدرجة وزير جهة غير مرتبطة بوزارة لأغراض هذا القانون⁽²⁾، وبذلك يكون رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة بدرجة وزير، وتسري عليه الأحكام الخاصة بالوزراء، كما يقوم رئيس مجلس الوزراء بتوجيه رؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة ومتابعة أدائهم أسوة بالوزراء⁽³⁾، كما عليهم إشعار الرئيس عند مغادرتهم العراق لأسباب غير رسمية⁽⁴⁾، كما يخضعون لرقابة مجلس النواب ومساءلته، كما نص الدستور على أن (يؤدي رئيس وأعضاء مجلس الوزراء اليمين الدستورية أمام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة (50) من الدستور)⁽⁵⁾، وأن هذا اليمين يتضمن التعهد بالولاء للدولة.

(1) د. عصام علي الدبس: مصدر سابق، ص 339.

(2) البند (ثانياً) من المادة (1) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل، كما نصت المادة (1) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل على (يقصد بالتعبير الواردة في هذا القانون المعاني المبينة ازاءها : أولاً : الوزير : الوزير المختص ويعتبر رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة وزيراً لأغراض هذا القانون)، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (3356) في 1991/6/3.

(3) نصت المادة (15) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 على (يقوم الرئيس بتوجيه نوابه والوزراء ومن هم بدرجة وزير و رؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة ومتابعة أدائهم ويتابع حسن عمل الوزارات وينسق بينها).

(4) نص البند (ثانياً) من المادة (17) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 على (على نواب الرئيس أو الوزراء ومن بدرجة وزير ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة إشعار الرئيس عند مغادرتهم العراق لأسباب غير رسمية).

(5) المادة (79) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

الفرع الثاني

وكلاء الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة وأصحاب الدرجات الخاصة

من بين الفئات التي تتكون منها هيئة الرأي هي وكلاء الوزارة أو الجهة غير المرتبط بوزارة وأصحاب الدرجات الخاصة، وهذه الفئات تكتسب العضوية في هيئة الرأي بحكم القانون، وسنتطرق في هذا الفرع لدراسة وكلاء الوزارة أو وكلاء الجهة غير المرتبطة بوزارة في البند الأول من هذا الفرع، ومن ثم أصحاب الدرجات الخاصة في البند الثاني منه.

أولاً_ وكلاء الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة:

لم يتضمن مجلس إدارة مجلس المستشارين العلميين/ مركز التأهب والاستجابة كنموذج للجانب الاستشارية الامريكية عضو بدرجة وكيل وزارة، لهذا لا مجال للحديث عن هذا المنصب في الولايات المتحدة الامريكية.

وفي الأردن فإن (أمين عام الوزارة) هو أكبر موظف إداري له صفة الدوام في الوزارة رغم تقلب الوزارات⁽¹⁾، وهو منصب إداري بحت، حيث يتولى كافة الشؤون الإدارية في وزارته، ويعتبر كمساعد للوزير في إدارة شؤون وزارته، ويُعدّ من الموظفين العامين في الحكومة، ولا علاقة للأمين العام بتشكيل الوزارة أو استقالته، أي أنه لا يُعين بتعيين الوزارة ولا يستقيل مع استقالته⁽²⁾، ويُعدّ الأمين العام حلقة اتصال بين الوزير ومديري الدوائر، إذ يقوم هؤلاء بعرض المواضيع المتعلقة بمديرياتهم ورفع توصياتهم إليه أولاً لإبداء رأيه فيها ومطالعة عليها قبل عرضها على الوزير، ولا يُعدّ (إبداء الرأي) من الناحية القانونية قراراً إدارياً، بل هو تنسيب من الأمين العام، إما القرار النهائي فهو من اختصاص الوزير⁽³⁾.

(1) د. عثمان خليل: التنظيم الإداري في الدول العربية، معهد الدراسات العربية العالية، جامعة الدول العربية، 1956، ص 60.

(2) د. أمين عواد مهنا مشاقبة: مصدر سابق، ص 130.

(3) وفي هذا الصدد قضت محكمة العدل العليا بأن (التنسيب ليس قراراً إدارياً، وإنما هو من قبيل الرغبة والتمني، ويتمثل في تقديم المعلومات والبيانات اللازمة للوزير قبل اتخاذ قراره)، د. هاني علي الطهراوي: مصدر سابق، ص 174.

وفي العراق فإن وكلاء الوزارات هم الجهة الفنية العملية للوزارة، فالوكيل يرتبط بالوزير مباشرة، ويكون المسؤول الفعلي أمامه عن تنفيذ سياسة الوزارة وخططها، وتقع عليه المسؤولية الأولى في البت في القضايا التي تتعلق بضمان حسن سير الأعمال في إطار الصلاحيات الممنوحة له من الوزير، وترتبط به الدوائر التابعة للوزارة⁽¹⁾.

أما بخصوص الشروط الواجب توفرها فيمن يعين بمنصب وكيل وزارة، وآلية تعيينه. فلم يحدد الدستور الأردني من هم وكلاء الوزارة، ولا الشروط الواجب توفرها فيمن يتولى هذا المنصب، ولا آلية تعيينهم، إلا أن نظام الخدمة المدنية اشترط أن يكون على درجة من الإعداد الفني والتخصص العلمي، إذ صنّفه النظام ضمن وظائف الفئة العليا /المجموعة الثانية⁽²⁾، كما لا بد من أن تتوفر فيه الشروط العامة المنصوص عليها في النظام⁽³⁾، ويتم تعيينهم وتنتهي خدماتهم أو يعفون منها بقرار من مجلس الوزراء⁽⁴⁾.

كما أن دستور جمهورية العراق لم يحدد من هم وكلاء الوزارة، ولا الشروط الواجب توفرها فيمن يتولى هذا المنصب، إما آلية تعيينهم فقد نص عليها دستور جمهورية العراق (يمارس

(1) موقع وزارة المالية <http://www.mof.gov.iq/pages/ar/tasksanddisciplines> تاريخ الزيارة 2021/7/16.

(2) الفقرة (أ) من المادة (16) من نظام الخدمة المدنية المرقم (9) لسنة 2020 المعدل.

(3) نصت المادة (44) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 المعدل على أن (يشترط فيمن يعين في أي وظيفة أن يكون: أ - أردني الجنسية. ب- أكمل الثامنة عشر من عمره بموجب البطاقة الشخصية الصادرة عن دائرة الأحوال المدنية والجوازات، أما إذا كان يوم ولادته غير معروف اعتبر من مواليد اليوم الأول من شهر كانون الثاني من السنة التي ولد فيها. ج- أن لا يزيد عمره على (48) سنة أو على السن الذي يحدده مجلس الوزراء على أن لا يزيد على (45) سنة وذلك لمن يعين وفقا لمفهوم الدور والترتيب التنافسي.

د. سالمًا من الأمراض البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بموجب قرار من المرجع الطبي المختص، أو المجلس الاعلى لحقوق الاشخاص ذوي الاعاقة حسب مقتضى الحال.

هـ - غير محكوم بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف والأمانة والأخلاق والآداب العامة. و- مستوفياً لمتطلبات وشروط إشغال الوظيفة الشاغرة وشروطها.

ز. أن لا يكون شريكا في شركة يتولى إدارتها أو أن يتخذ صفة التاجر وفق أحكام قانون التجارة).

(4) د. جهاد عوده: مقدمة في السياسات العامة المقارنة (سياسات الخدمة المدنية)، المكتب العربي للمعارف، مصر . القاهرة، 2017، ص128.

مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: خامساً: التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية⁽¹⁾.

كما حدد الدستور اختصاصات مجلس النواب بما يأتي (خامساً: الموافقة على تعيين كل من: ب. السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء)⁽²⁾، إذ أن دستور جمهورية العراق لم ينص على صلاحية مجلس النواب بالموافقة على المرشحين لمنصب وكيل وزارة، الذي هو ضمن صلاحيات مجلس الوزراء وفقاً للنص الدستوري⁽³⁾، مما يدفعنا للبحث في هل أن المشرع عدّ وكيل الوزارة من أصحاب الدرجات الخاصة؟

وبالرجوع إلى جدول وظائف الدرجات الخاصة في دوائر الدولة الملحق بقانون الملاك⁽⁴⁾، وقانون الدرجات الخاصة في الدوائر الرسمية وشبه الرسمية الملغى للاستئناس به⁽⁵⁾، نجد أنه عدّ وكلاء الوزارات من الدرجات الخاصة، كذلك الحال بالنسبة لقرار مجلس قيادة الثورة المنحل والذي مازال نافذ المفعول⁽⁶⁾، كما أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، نص على أنه

(1) البند (خامساً) من المادة (80) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، و البند (سابعاً) من المادة (2) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019.

(2) الفقرة (أ) من البند (خامساً) من المادة (61) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(3) البند (خامساً) من المادة (80) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(4) جدول رقم (1) الملحق بقانون الملاك رقم (25) لسنة 1960 المعدل منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (300) في 1960/2/6.

(5) نصت المادة (4) من قانون الدرجات الخاصة في الدوائر الرسمية وشبه الرسمية رقم (8) لسنة 1966 الملغى بقانون رقم (106) لسنة 1968 على (يعين بدرجة خاصة عادة وكلاء الوزارات ورئيس ديوان رئاسة الجمهورية ورئيس ديوان مجلس الوزراء ورئيس مجلس الخدمة العامة وأعضائه ومحافظ البنك المركزي ومعاونيه ومراقب الحسابات العام ورئيس مجلس إدارة شركة النفط الوطنية وأعضائها ورئيس جامعة بغداد ونوابه وأمين العاصمة ومدير الموائى العام ومدير السكك الحديدية العام وأعضاء مجلس التخطيط ورئيس ديوان التدوين القانوني ورئيس المجلس الأعلى للبحوث العلمية ورؤساء مجالس إدارة المؤسسات العامة وكذلك الوظائف الأخرى التي تنص القوانين على أشغالها بموظف بدرجة خاصة).

(6) جدول وظائف الدرجات الخاصة في دوائر الدولة الملحق بقرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (1077) لسنة 1981، منشور في الوقائع العراقية بالعدد (2847) بتاريخ 1981 /8/31.

يقصد بالتعبير الواردة في هذا القانون المعاني المبينة ازاءها: ثانياً: رئيس الدائرة: وكيل الوزارة ومن هو بدرجته من أصحاب الدرجات الخاصة ممن يديرون تشكياً معيناً.....⁽¹⁾، فقد عدّ وكيل الوزارة من أصحاب الدرجات الخاصة، إلا أن مجلس الوزراء بقراره خالف موقف المشرع السابق، إذ قسم الدرجات العليا إلى ثلاث فئات ضمن السلم الإداري، وهي وكيل الوزارة ومن بدرجته ومن يتقاضى راتبه، والمستشار الذي يتقاضى راتب وكيل وزارة، والدرجة الخاصة والمدير العام ومن بدرجته ومن يتقاضى راتبه⁽²⁾، و نرى أن مجلس الوزراء بقراره السابق قد تجاوز على اختصاصات المشرع، إذ أن تعديل القانون يجب أن يتم بقانون لا بقرار إداري تنظيمي، كما يرى البعض أن وكلاء الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة ومن هم بدرجتهم، والمديرين العاميين ومن هم بدرجتهم، هم من أصحاب الدرجات الخاصة⁽³⁾، واستناداً لما سبق يرى الباحث أن وكيل الوزارة يُعدّ من أصحاب الدرجات الخاصة.

إمّا عن آلية تعيين وكلاء الوزارة فأن مجلس الوزراء بأغلبية عدد أعضائه له صلاحية ترشيح وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، وارسالهم إلى مجلس النواب الذي يتخذ قراره بأغلبية عدد أعضائه بعد اكتمال النصاب للموافقة على المرشحين⁽⁴⁾، أي أن يكون معيناً أصالة من قبل مجلس النواب، أو قد يكون معين بالوكالة من قبل الوزير.

(1) المادة (1) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

(2) جدول سلم الرواتب الملحق بالقرار المرقم (400) لسنة 2015 ، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4389) في ت/2015.

(3) مالك منسي الحسيني و مصدق عادل طالب: النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، مؤسسة الصفاء للطبوعات، بيروت . لبنان، ٢٠١١، ص14.

(4) استناداً لبند (خامساً) من المادة (80) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، والبند (سابعاً) من المادة

(2) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019، للمزيد اسعد موسى سكران: الشروط الاجرائية لاختيار أصحاب الدرجات الخاصة في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة كلية الكوت الجامعة، المجلد 3، العدد 2، 2018، ص57.

ويثار تساؤل هنا حول عدد وكلاء الوزارات هل هو عدد ثابت في كل وزارة أم أنه يختلف من وزارة إلى أخرى نظراً لطبيعة وخصوصية كل وزارة؟

عند البحث في قوانين الوزارات نجد أن عدد الوكلاء الذين يتولون مساعدة الوزير يختلف من وزارة إلى أخرى⁽¹⁾، لأن لكل وزارة خصوصيتها، وهذا بالتالي يؤدي إلى تفاوت عدد أعضاء هيئة الرأي في كل وزارة عن الوزارة الأخرى.

ويؤدي وكلاء الوزارة الدور الحقيقي والأكبر في أداء مهام الهيئة، لما يمتلكونه من خبرات طويلة في مفاصل عمل الوزارة ومهامها، وإدراكاً عميقاً للآليات الناجعة لتنفيذ تلك المهام، إذ يحل الوكيل الأقدم محل الوزير في رئاسة الهيئة، في حالات تعذر حضوره لأي سبب كان⁽²⁾، كما أنهم يخضعون للسلطة الرئاسية للوزير أسوة ببقية الموظفين، إذ أنه يشرف عليهم ويراقب مدى مشروعية وملائمة أعمالهم.

ثانياً_ أصحاب الدرجات الخاصة:

يتكون مجلس الإدارة في مجلس المستشارين العلميين/ مركز التآهب والاستجابة الامريكي من أحد عشر عضواً، وهم موظفين من الدرجات الخاصة، وهم كل من الرئيس وثلاثة أعضاء منهم مصوتين سابقين من الوكالات الفيدرالية (فلا يحق لهم التصويت بحكم المنصب) وقد حدد

(1) نص قانون وزارة الموارد المائية رقم (50) لسنة 2008 المعدل على أن للوزير وكيلان وكيل أقدم ووكيل فني وذلك في البند (أولاً) من المادة (5)، كذلك نص قانون وزارة التربية رقم (22) لسنة 2011 في البند (ثانياً) من المادة (4) على أن للوزارة وكيل أو أكثر لا يزيد عددهم عن ثلاثة يتولون مساعد الوزير، كما نصت المادة (5) من قانون وزارة الخارجية رقم (36) لسنة 2013 على أن للوزارة أربعة وكلاء.

(2) نصت المادة (1) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (1555) لسنة 1981 على (بمارس وكيل الوزارة الأقدم الصلاحيات الممنوحة للوزير وفقاً للقوانين والأنظمة خلال مدة غياب الوزير خارج القطر أو تعذر قيامه بمهامه في داخل القطر بسبب المرض أو نحوه، ويستثنى من ذلك الصلاحيات الممنوحة للوزير شخصياً) منشور في قاعدة الوقائع العراقية بالعدد (2860) في 11/30/1981، كما نص على ذلك أغلب القوانين المنظمة للوزارات، للمزيد د. كمال علي حسين: التنظيم القانوني لوكلاء الوزارات في العراق دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، جامعة ذي قار، العدد 15، 2017، ص 80.

الميثاق مناصبهم وهم من مكتب الأمين وإدارة الغذاء والدواء والمعهد الوطني للحساسية والأمراض المعدية، و سبعة ممثلين اتصال من اتحاد مختبرات الصحة العامة، ورابطة مسؤولي الصحة في الولايات والمقاطعات، ومن الرابطة الوطنية لمسؤولي الصحة في المقاطعات والمدن، ومجلس الدولة وعلماء الأوبئة الإقليمية، وجمعية مدارس وبرامج الصحة العامة، ومراكز البوائيات القبلية، والجمعية الوطنية لإدارة الطوارئ ، يتمتعون بالخبرة في مجالات الموضوعات التالية ذات الصلة بالتأهب لحالات الطوارئ والاستجابة لها ، وقيادة الأزمات ، والاستجابة للطوارئ وإدارتها، والهندسة ، وعلم الأوبئة ، والسياسة الصحية والإدارة ، والمعلوماتية، وعلوم المختبرات، والطب، والعقلية و الصحة السلوكية وقانون الصحة العامة وممارسات الصحة العامة والتواصل بشأن المخاطر والعلوم الاجتماعية⁽¹⁾.

وفي الأردن فلم ينص نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة على عضوية موظفين من الدرجات الخاصة، عليه نستبعد دراسة هذه الفئة.

إما في العراق فقد نص قانون هيئة الرأي على عضوية أصحاب الدرجات الخاصة في الهيئة⁽²⁾، ولم يبين ماهي الدرجات الخاصة، وبالرجوع إلى دستور جمهورية العراق نجده كذلك لم يتطرق لبيان ماهي الدرجات الخاصة ولا شروط تولية هذه الوظيفة، إنما أشار إلى مصطلح (أصحاب الدرجات الخاصة)⁽³⁾.

وقد عرفت تعليمات الملاك الوظيفة ذات الدرجة الخاصة بأنها (كل وظيفة في أي دائرة رسمية أو شبه رسمية أو مؤسسة أو مصلحة حكومية ينص في قانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته، أو في أي قانون آخر أو نظام على أنها ذات درجة خاصة)⁽⁴⁾، أي أنه يشترط توافر

(1) Charter of the Board of Scientific Counselors Center For Preparedness And

Response, <https://www.cdc.gov/cpr/science> تاريخ الزيارة 2021/4/11.

(2) البند (ثانياً) من المادة (2) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(3) الفقرة (ب) من البند (خامساً) من المادة (61) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(4) المادة (2) من تعليمات الملاك رقم (11) لسنة ١٩٦٨ المنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (1637)

بتاريخ 1968/10/15.

شروطين لاعتبار وظيفة معينة أنها ذات درجة خاصة يجب أن تكون وظيفة عامة⁽¹⁾، وأن يرد نص خاص في الدستور أو القوانين بأنها درجة خاصة⁽²⁾.

إما فقهاً فقد عُرف الموظف ذي الدرجة الخاصة بأنه (الموظف الذي يتولى رئاسة الدائرة غير المرتبطة بوزارة أو الموظف بدرجة مدير عام ويتولى مسؤولية إدارة أي تشكيل من التشكيلات المكونة أو التابعة لإحدى الوزارات أو المستقلة عنها ويمارس أعمال واختصاصات وصلاحيات رئيس الدائرة ولا يقصد به عموم الموظفين المعيّنين بقرار من مجلس الوزراء)⁽³⁾، كما عرف بأنه (كل موظف أو مكلف بخدمة عامة يشغل إحدى الدرجات أو الوظائف الخاصة الوارد ذكرها في قانون الخدمة المدنية أو الجدول الملحق بقانون الملاك أو أي قانون ذي صفة خاصة، ويتم تعيينه بإتباع إجراءات خاصة تتمثل في ترشيح شاغلها أما من قبل مجلس الوزراء أو مجلس القضاء أو رئاسة الجمهورية واستحصال موافقة مجلس الوزراء ومجلس النواب على تعيينه فيها لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد عن خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة)⁽⁴⁾، وهناك من يرى بأنه لا توجد نصوص قانونية تحدد الشروط الواجب توافرها في من يشغل وظيفة (الدرجة الخاصة)، ولا الاختصاصات التي يمارسها، حيث أن استحداث هذه الوظيفة يجب أن يقترن بوصف لها وتحديد من يشغلها والاختصاصات التي يمارسها، وأن كانت هناك حاجة إلى استحداث وظيفة (الدرجة الخاصة) فإنه يجب أن يتم بقانون مع ذكر التفاصيل المتعلقة بها⁽⁵⁾، ونؤيد هذا الرأي، وندعو المشرع إلى تحديد الدرجات الخاصة بقانون، تحديداً نافياً للجهالة.

(1) فقد أُنقِر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية على تعريف الموظف العام بأنه (الشخص الذي يعهد إليه في خدمة عامة، تديرها الدولة، أو أحد الأشخاص في الهيئات الإقليمية، أو المؤسسات العامة)، للمزيد فيصل شنتاوي: حق الترشيح وأحكامه الأساسية لعضوية مجلس النواب في التشريع الأردني، بحث منشور في مجلة المنارة، جامعة آل البيت/ الأردن، المجلد 13، العدد 9، 2007، ص300.

(2) مالك منسي الحسيني و مصدق عادل طالب: مصدر سابق، ص6.

(3) أياد عبد اللطيف: في قانون الخدمة المدنية الدرجات والرواتب والمخصصات (دراسة تحليلية للنص القانوني والواقع التطبيقي)، زاكي للطباعة، بلا مكان للنشر، 2009، ص18.

(4) مالك منسي الحسيني و مصدق عادل طالب: المصدر نفسه، ص26.

(5) د. غازي فيصل: وظيفة الدرجة الخاصة، مقال منشور على الموقع الإلكتروني

إمّا بالنسبة للآلية تعيين أصحاب الدرجات الخاصة فنرجع إلى قانون الخدمة المدنية⁽¹⁾، فيكون اقتراح الترشيح من الوزير المختص، ويعرض على مجلس الوزراء لأخذ موافقته، والتوصية إلى مجلس النواب بالموافقة وفق النص الدستوري⁽²⁾، وبعد ذلك يتم تعيينهم بمرسوم جمهوري⁽³⁾، وهذا ما أكده مجلس الدولة بقراره الذي جاء فيه (وحيث أن المدراء العامون يتم تعيينهم بقرار من مجلس الوزراء، وحيث أن الوزارات لا تملك صلاحية تعيين أو تغيير درجة شاغلي الدرجات الخاصة والمدراء العامون، فإن الدستور رسم آلية تعيين ذوي الدرجات الخاصة والمدراء العامون وأعطى الصلاحية لمجلس الوزراء وليس للأمانة العامة لمجلس الوزراء)⁽⁴⁾.

(1) الفقرة (2) من المادة (8) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

(2) البند (خامساً) من المادة (80) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(3) نصت الفقرة (2) من المادة (8) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل (2- أن يكون التعيين أو إعادة التعيين من قبل مجلس الخدمة العامة عدا من يعين أو يعاد تعيينه بالوظائف التالية التي تتم بمرسوم جمهوري يصدر بناء على اقتراح من الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء:

أ - الوظائف الخاصة ب - عميد ج - مدير عام...).

(4) قرار مجلس الدولة المرقم (2008/93) الصادر في 18/6/2008، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة

الفرع الثالث

المديرين العامين

إن المديرين العامين هم شخصيات قيادية مهمة بالوزارة، كونهم ضمن مستوى الإدارة العليا، ويتولون قيادة وإدارة إدارات عامة بالوزارة، ومسؤولين عن تحقيق الأهداف من خلال التأثير على الآخرين، وتوجيههم لإنجاز أعمالهم⁽¹⁾.

في الولايات المتحدة الأمريكية لم يتضمن ميثاق مجلس المستشارين العلميين/ مركز التأهب والاستجابة على عضوية المديرين العاميين ضمن مجلس إدارة المجلس، عليه سيتم استبعاد دراسة هذه الفئة من الموظفين في الولايات المتحدة الأمريكية.

وفي الأردن فقد نص نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة على عضوية عدد من المديرين العاميين، إذ نص على (مدير مديرية الشؤون القانونية، ومدير مديرية التطوير المؤسسي وضبط الجودة، ومدير مديرية إدارة المشاريع والتخطيط والتعاون الدولي، ومدير مديرية المشتريات والتزويد، ومدير مديرية الصيدلة والصيدلة السريرية، ومدير مديرية التمريض، ومدير مديرية المهن الطبية المساندة)⁽²⁾، ويكون تعيينهم بقرار صادر من مجلس الوزراء⁽³⁾.

وفي العراق فقد نص قانون هيئة الرأي على عضوية المديرين العاميين في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة في هيئة الرأي⁽⁴⁾، كما نص المشرع في قانون الخدمة المدنية على آلية تعيينهم والذي يكون بناء على اقتراح الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء وبمرسوم جمهوري⁽⁵⁾، كما نص النظام الداخلي لمجلس الوزراء على (يمارس المجلس عملاً بأحكام الدستور والقوانين النافذة بموجب المهام الآتية: ثاني عشر: الموافقة على تعيين المديرين العاميين ومن بدرجتهم على وفق القانون ونظام كبار موظفي الخدمة المدنية على وفق الدستور والتشريعات ذات الصلة

(1) محمد عبد الله سليمان: السمات الشخصية القيادية المميزة لدى المدراء العاميين بالوزارات الفلسطينية بقطاع غزة، رسالة ماجستير مقدمة إلى أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا بغزة، 2015، ص 67.

(2) الفقرة (أ) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

(3) د. جهاد عودة: مصدر سابق، ص 128.

(4) البند (ثالثاً) من المادة (2) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(5) المادة (8) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

النافذة بموجبه، وإحالتهم على التقاعد بناء على طلبهم⁽¹⁾، عليه فأن تعينهم إما أن يكون أصالة بأمر ديواني من مجلس الوزراء، أو يكونون معينين وكالةً من قبل الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، وفق أحكام قرار مجلس قيادة الثورة المنحل⁽²⁾، كما أن قرار مجلس الدولة الذي جاء فيه (أن مجلس الوزراء هو المخول بصلاحيات تعيين المدير العام)⁽³⁾، وجاء بقرار آخر (لا يجوز للوزير تعيين المدير العام دون استحصال موافقة مجلس الوزراء، وإذا عين الموظف مديراً عاماً خلافاً للإجراءات الاصولية فلا يعتد بهذا التعيين)⁽⁴⁾، كما أن الهيئة العامة بصفتها التمييزية أكدت في قرارها على أن (لا يملك الوزير المختص إحالة المدير العام المعين بقرار من مجلس الوزراء إلى التقاعد وأن القرار المعدوم لا تسري بصدده المدد القانونية ويجوز الطعن فيه في أي وقت، لأنه عدم والعدم لا ينتج أثراً)⁽⁵⁾.

(1) المادة (2) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019.

(2) نصت المادة (1) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (12) لسنة 1997 (أولاً- اذا شغرت وظيفة مدير عام لأي سبب كان فللوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، ان يكلف من بين اقدم وأكفأ موظفي الدائرة، أو الوزارة أو الجهة عند الاقتضاء، الحاصلين على شهادة جامعية اولية في الاقل في الاختصاص ذي العلاقة بعمل الدائرة او في الاختصاص المقارب له، بتولي ادارتها وكالة ولمدة لا تزيد على ثلاثة اشهر الى حين تعيين مدير عام اصيل لها. ثانياً - يتمتع المدير العام وكالة بجميع صلاحيات المدير العام)، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (3659) في 1997/3/3.

(3) قرار مجلس الدولة المرقم (2008/138) الصادر في 2008/11/11، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2008، ص342.

(4) قرار مجلس الدولة المرقم (286/ انضباط/ تمييز/ 2006) الصادر في 2006/12/11، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2006، منشورة على الموقع الالكتروني <https://t.me/iraqilegal2018/36675> تاريخ الزيارة 2021/10/25.

(5) قرار الهيئة العامة بصفتها التمييزية المرقم (134/ انضباط/ 2006) الصادر في 2006/5/15، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2006، منشورة على الموقع الالكتروني <https://t.me/iraqilegal2018/36675> تاريخ الزيارة 2021/10/25.

المطلب الثاني

عضوية بالتعيين (الخبير)

إن اللجوء إلى الخبرة أمراً ضرورياً في الأمور التي تحتاج إلى معرفة خاصة، نظرية وتجريبية، بعلم أو فن، فهي تتطلب الالمام بمختلف الأمور، والإجادة بمهنة أو عمل ما أو تخصص في علم من العلوم باختلافها.

وقد نص المشرع على أن الخبراء من أعضاء هيئة الرأي، كونهم يقدمون آراء تتسم بالدقة والموضوعية، وتكون مبنية على خبرتهم واختصاصهم وممارساتهم العملية الواسعة.

ومن أجل الوقوف على مفهوم الخبير ومعرفة متطلبات الخبرة، سنقسم هذا المطلب على فرعين، نخصص الفرع الأول منه لتعريف الخبير، وفي الفرع الثاني نتطرق إلى متطلبات الخبرة في قانون هيئة الرأي.

الفرع الأول

تعريف الخبير

الخبرة هي المعرفة ببواطن الأمور⁽¹⁾، فهي نوع من أنواع المعاينة التي لا تحصل بمباشرة المحكمة وإنما بوساطة أهل الاختصاص، ولهذا يطلق عليها المعاينة الفنية لأنها تتم ممن يتوافر لديهم كفاءة فنية خاصة⁽²⁾، إذ لا يلجأ إلى الخبرة إلا إذا عرضت مسألة علمية أو فنية يصعب

(1) عبد الله جميل الراشدي: الخبرة وأثرها في الدعوى الجنائية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2014، ص 41.

(2) جمال الكيلاني: مصدر سابق، ص 278.

إدراكها أو فهمها، فيتم الاستعانة بخبير يتمتع بأهلية خاصة كي يُقدم استشارة فنية في المجال المطلوب، لقوله تعالى (... الرَّحْمَنُ فَسَلِّ بِهٖ خَبِيرًا)⁽¹⁾.

ولم يُعرف قانون اللجان الاستشارية الامريكي الخبير، كما لم ينص ميثاق مجلس المستشارين العلميين/ مركز التأهب والاستجابة على تعريفه، وهذا لا يعني عدم جواز الاستعانة بالخبراء والاستشاريين، فقد أشار إلى امكانية الحصول على المشورة المستقلة أو الخبرة الخارجية أن لزم الأمر، من أجل الحصول على المعلومات المتعلقة بالتطبيق العملي للبحث⁽²⁾.

كما أن نظام التنظيم الإداري للوزارة الصحة الأردني لم يتطرق إلى تعريف الخبير أيضاً، إلا أنه نص على (هـ. للوزير دعوة أي شخص من داخل الوزارة أو خارجها لحضور اجتماع اللجنة للاستئناس برأيه في الامور المعروضة عليها دون أن يكون له حق التصويت)⁽³⁾، وايضاً فإن نظام الخبرة أمام المحاكم النظامية لم يعرف الخبير ايضاً⁽⁴⁾.

وفي العراق فقد عرف قانون حماية الشهود والخبراء والمخبرين والمجني عليهم الخبير بأنه (الشخص الذي له الخبرة الفنية في تقدير مادي أو ذهني من أصحاب الفن والاختصاص في مسألة فنية لا يستطيع القائم بالتحقيق في الجريمة معرفتها بمعلومات خاصة سواء أكانت تلك المسألة الفنية متعلقة بشخص المتهم أو جسم الجريمة أو المواد المستعملة في ارتكابها وآثارها)⁽⁵⁾، إما في نطاق قانون هيئة الرأي فإنه لم يُعرف الخبير، إلا أنه نص على أنهم من الأعضاء المكونين لهيئة الرأي، وألزم الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة باختيارهما⁽⁶⁾.

(1) الآية (59) من سورة الفرقان.

(2) Charter of the Board of Scientific Counselors Center For Preparedness And

Response , تاريخ الزيارة 2021/4/11 , <https://www.cdc.gov/cpr/science>

(3) الفقرة (هـ) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

(4) نظام الخبراء أمام المحاكم النظامية رقم (35) لسنة 2018، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (5529) في 2018/9/2.

(5) البند (ثانياً) من المادة (1) من قانون حماية الشهود والخبراء والمخبرين والمجني عليهم رقم (58) لسنة

2017 منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4445) في 2017/5/2.

(6) البند (رابعاً) من المادة (2) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل .

ويُعرف الخبير فقهاً بأنه (الشخص الذي يملك من الصفات والمؤهلات العلمية والفنية في مجال اختصاصه الفني والمهني والتي تمكنه من إعطاء الرأي الصحيح بخصوص المهمة المنتدب لها)⁽¹⁾، كما عُرف بأنه (كل شخص له دراية خاصة بمسألة من المسائل)⁽²⁾.

الفرع الثاني

متطلبات الخبرة في قانون هيئة الرأي

لم ينص قانون اللجان الاستشارية الامريكي على عضوية الخبير في اللجان، إلا أنه نص على أن (أ. وجد الكونجرس أن هناك العديد من اللجان والمجالس واللجان والمجالس والمجموعات المماثلة التي تم إنشاؤها لتقديم المشورة للمسؤولين والوكالات في الفرع التنفيذي للحكومة الفيدرالية وأنها غالبًا ما تكون وسيلة مفيدة في الحصول على مشورة الخبراء والأفكار والآراء المتنوعة للحكومة الاتحادية)⁽³⁾، كما لم يتطرق نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة إلى عضوية الخبير في لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة⁽⁴⁾.

إما في العراق فقد نص قانون هيئة الرأي على عضوية الخبير، إذ نص على أن (... رابعاً: خبيرين يختارهما الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة من منتسبي الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة على ان يكون أحدهم مختص بالشؤون القانونية)⁽⁵⁾، إلا أنه لم يتطرق للشروط الواجب توافرها فيه، وهل تنطبق عليه الشروط الواجب توافرها في قانون الخبراء أمام القضاء؟

(1) د. عبد الله جميل الراشدي: مصدر سابق، ص 42.

(2) احمد فتحي بهنسي: نظرية الاثبات في الفقه الجنائي الاسلامي، ط5، دار الشروق، 1989، ص 206.

(3) الفقرة (أ) من المادة (2) من قانون اللجان الاستشارية الأمريكي لسنة 1972.

(4) نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

(5) البند (رابعاً) من المادة (2) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011.

يرى الباحث أن الشروط المنصوص عليها في قانون الخبراء أمام القضاء⁽¹⁾ لا تنطبق على الخبير العضو في هيئة الرأي، كونه من الموظفين في الوزارة، فلا يمكن أن يعامل بذات صفة الخبير المنتدب في الدعوى الجزائية، والذي تكون مهمته مؤقتة وهذا يتعارض مع عنصراً مهماً من عناصر الموظف وهو الاستمرارية في العمل، إذ أن المشرع العراقي عمد إلى تنظيم الخبرة كوظيفة حكومية مستقلة.

فقد عدّ قانون الملاك وظيفة الخبير من الوظائف العامة في دوائر الدولة⁽²⁾، دون أن يتطرق إلى الشروط الواجب توافرها فيمن يتولى هذه الوظيفة⁽³⁾، إذ لا بد أن يمتلك المؤهلات المناسبة، سواء الخبرة اللازمة أم الكفاءة العلمية المتخصصة، فيكتسب الخبرة نتيجة حصوله على مؤهل علمي أو فني، أو من الممارسة العملية (أي خبرة متتابعة مع الزمن).

إلا أن وزارة المالية/ الدائرة القانونية نشرت على موقعها الإلكتروني شروط وظيفة الخبير، حددت فيها الحد الأدنى من المتطلبات والمؤهلات العامة الواجب توافرها فيمن يشغل وظيفة خبير في مقر الوزارة أو الدوائر التابعة لها، ومنها:

1. أن تكون له معرفة عميقة بتخصص أساسي عام مع معرفة عميقة جداً في اختصاص فرعي، وكذلك معرفة عميقة وواسعة بالقوانين والنظم والتعليمات والأساليب المتعلقة بمجال الاختصاص وبطبيعة أعمال الوزارة.
2. أن تكون لديه قابلية كبيرة على الدراسة والتحليل والتشخيص وإبداء الآراء الاستشارية والتخطيط والبرمجة واستخلاص النتائج والتوجيه والإشراف والمبادرة والابتكار والابداع وتقديم البدائل والحلول وموازنة أهداف الوظيفة مع الخطط والأهداف المرسومة.

(1) نصت المادة (4) من قانون الخبراء أمام القضاء رقم (163) لسنة 1964 منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (1029) في 1964/11/11.

(2) جدول رقم (2) الملحق بقانون الملاك رقم (25) لسنة 1960 المعدل.

(3) ويجب أن يتم الأخذ بعين الاعتبار معايير التوظيف بشكل عام الواردة في قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

3. إمام جيد بإحدى اللغات الأجنبية⁽¹⁾.
4. حاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل في موضوع الاختصاص مع خبرة متميزة ذات علاقة مباشرة بمجال عمل الوظيفة لا تقل عن (28) سنة، مع انجازات بارزة إضافة إلى أعداد ونشر البحوث والدراسات في مجال الاختصاص، أو دبلوم عالي بعد الشهادة الجامعية الأولية في موضوع الاختصاص مع خبرة متميزة ذات علاقة مباشرة بمجال عمل الوظيفة لا تقل مدتها عن (27) سنة مع انجازات بارزة إضافة إلى أعداد ونشر البحوث والدراسات في مجال الاختصاص.
5. شهادة الماجستير في موضوع الاختصاص مع خبرة لا تقل عن (24) سنة مع انجازات بارزة إضافة إلى أعداد ونشر البحوث والدراسات في مجال الاختصاص.
6. شهادة الدكتوراه في موضوع الاختصاص مع خبرة مميزة ذات علاقة مباشرة بمجال عمل الوظيفة لا تقل مدتها عن (20) سنة، مع انجازات بارزة إضافة إلى أعداد ونشر البحوث والدراسات في مجال الاختصاص⁽²⁾.

وبالرجوع إلى قانون هيئة الرأي نرى أن المشرع كان موفقاً بإضافة الخبراء لعضوية الهيئة، كون الرأي الذي يقدمه الخبير هو رأي ينم عن معرفة دقيقة في أي شأن يدخل في اختصاصه، إذ نص قانون هيئة الرأي على أن تتكون الهيئة من (خبيرين يختارهما الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة من منتسبي الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة على أن

(1) موقع وزارة المالية <http://www.mof.gov.iq/pages/ar/Circulations> تاريخ الزيارة 2021/11/20، كما عدّ دليل وصف الوظائف لوزارة التخطيط والتعاون الإنمائي / المركز الوطني للاستشارات والتطوير الإداري لسنة 2009، وظيفة خبير من وظائف الإدارة العليا، والتي تقع في الدرجة الأولى في السلم الإداري، والتي تتميز بكونها ذات صعوبة بالغة وعميقة ومهام عمل متنوعة، وحددت جملة من المتطلبات والمؤهلات، إضافة إلى الواجبات التي يجب على الخبير الالتزام بها، منشور على الموقع الإلكتروني <https://mop.gov.iq/static/uploads/8/pdf/1505>. تاريخ 2021/11/20.

(2) تعليمات وزارة المالية / دائرة الموازنة بالعدد (403 / 53152) في 2009/11/18، منشورة على الموقع الإلكتروني <http://www.mof.gov.iq/Documents/%D8%B9%D9%86%D9%88%D8%A7%>

يكون أحدهم مختص بالشؤون القانونية⁽¹⁾، ومن النص السابق يمكن تحديد الشروط التي نص عليها قانون هيئة الرأي بالنسبة للخبير:

1- عدد الخبراء: أذ حدد المشرع عدد الخبراء الأعضاء في هيئة الرأي بخبيرين، مما يجعل من أحدهما مكماً للآخر⁽²⁾.

2- الاختصاص: اشترط المشرع أن يكون أحدهما مختص بالشؤون القانونية، ويرى الباحث أن المشرع كان موفقاً في وضع هذا الشرط، وذلك لنجاعة عمل الهيئة، فالغرض من عضوية الخبير القانوني هو لمعرفة حكم القانون في مسألة معينة، وكثيراً ما يكتنف النصوص القانونية الغموض والابهام لأنها تأتي بعبارة وجيزة ومركزة⁽³⁾، فالخبير القانوني يستطيع أن يقدم رأياً في موضوع قانوني كونه متخصصاً في القانون، لأنه يتمتع بالثقافة القانونية المتولدة من الدراسة الأكاديمية إضافة إلى الممارسة المقترنة بالخبرة، فيجمع بذلك بين التخصص والخبرة، مما يترتب عليه جودة ما تصدره من قرارات وتوصيات، وتكون رصينة وموافقة للقانون، وبالتالي تكون أعمال الهيئة أكثر استقراراً وغير معرضة للإلغاء أو البطلان.

3- أن يتم اختيارهما من منتسبي الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، و يرى الباحث أن من المفترض أن يكون النص مطلقاً من دون اشتراط ذلك، حتى يفسر على إطلاقه بحيث لا يشترط أن يكون الخبير موظفاً فضلاً عن ذلك فإن إتاحة الباب أمام اشخاص غير موظفين للعمل في الهيئة على أساس ما يمتلكونه من خبرة يحقق الغاية التي دفعت المشرع إلى جعل الخبراء أعضاء في هيئة الرأي من اجل رفق الهيئة بالمعلومات التي يمتلكونها، زيادة على ذلك فإن القانون نص في موضع آخر على (يحدد الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة المكافأة التي تمنح للخبيرين من غير الموظفين

(1) البند (رابعاً) من المادة (29) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(2) عبد الله جميل الراشدي: الخبرة وأثرها في الدعوى الجنائية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014، ص119.

(3) د. عبد الفتاح عبد الباقي: نظرية القانون، بدون مكان أو سنة طبع أو نشر، ص21.

المنصوص عليهما في البند (رابعاً) من المادة (2) من هذا القانون⁽¹⁾، فقد نص على إعطاء أعضاء الهيئة من الخبراء مكافأة وهذا يتماشى مع اعتبار هؤلاء الخبراء لا ينتمون للوزارة لذلك يستحقون أجراً مالياً مقابل عملهم في الهيئة، هنا وقع المشرع في تعارض مع نص البند (رابعاً) من المادة (2) كونه قد حدد في تكوين الهيئة أن يكون الخبراء من منتسبي الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، كما أن المشرع لم يبين هل يمكن الاستعانة بالخبراء من منتسبي الوزارات الأخرى؟ وهل يمكن أن يكونا من غير موظفي دوائر الدولة؟ أو من الموظفين المحالين على التقاعد؟

وفق قواعد المنطق والتفسير نرجح نص البند (رابعاً) من المادة (2) من قانون هيئة الرأي، كونه خاص بتكوين الهيئة وتشكيلها، إما نص المادة (14) فهو خاص بالمكافأة، إلا أن هذا الترجيح سرعان ما يصطدم في الغاية من إشراكه في الهيئة، وهي إضافة نوعية للهيئة، كون أن الأشخاص الكفؤين في الوزارة عادةً يكونون على رؤوس دوائر الوزارة كوكلاء وزارة أو مديرين عامين فيها، وبالتالي يتولون منصب أعضاء في الهيئة بحكم القانون، ويرى الباحث أن من الأفضل شمول تعيين الخبراء من غير موظفي الوزارة، بحيث يمكن الاستعانة بالموظفين المحالين إلى التقاعد أو موظفي الوزارات الأخرى كخبراء، والاستفادة من خبراتهم الوظيفية لفترة زمنية محددة، كون عملهم هذا بصفة مؤقتة أو عارضة أو موسمية، ومنحهم مكافأة كمقابل لإداء الخبرة، تتناسب والجهد والوقت المبذول في تنفيذ مهمته، وذلك لغرض تشجيعه على مزاوله العمل الفني وتأكيد الثقة في نفسه، بأنه يقدم عملاً يستحق عليه الأجر بما يؤدي إلى المزيد من العمل المبدع في إداء دوره.

(1) المادة (14) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

الفصل الثاني

آلية عمل هيئة الرأي

تمثل الجماعية السمة الأساسية لتكوين هيئة الرأي، وكيفية عملها، وفي الوقت نفسه عامل مهم من عوامل نجاحها، وفلسفة وجودها، وحتى يحقق هذا التكوين الجماعي الأهداف المنشودة لا بد من أن تكون هنالك آلية محددة تكفل المشاركة الجماعية لأعضائها في اختصاصات هيئة الرأي، من جانب، والحضور الفعال من جانب آخر، إذ يقتضي الأمر وجود جلسات تعرض فيها المواضيع على هيئة الرأي، مع ضرورة علم الأعضاء بتلك المواضيع؛ من أجل أن يكون النقاش فعالاً قائماً على أسس موضوعية، وتتوفر له ما يستلزم من معلومات، ووثائق معدة سلفاً.

وإذا كانت هيئة الرأي واللجان الاستشارية هيئات إدارية جماعية تمارس اختصاصات متعددة استشارية ورقابية، وتهدف إلى تحقيق غايات معينة تتمثل في حسن أداء الوزارات والجهات التي تعمل بها، ومن ثم القيام بعملها بأحسن ما يكون، فإن تلك الاختصاصات المنوطة بالهيئة، والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها يستلزم بيان آلية عمل الهيئة بشكل واضح ودقيق؛ لِمَا تعكسه تلك الآلية من وضوح وتحديد في العمل، وما يرتبه ذلك من أداء الأعمال الموكلة للهيئة على أفضل حال.

وفي هذا الشأن فإن هيئة الرأي واللجان الاستشارية تعمل وفق آلية محددة رسمها المشرع والتعليمات، وسنبحث هذه الآلية في مبحثين، نتطرق في المبحث الأول إلى جلسات هيئة الرأي والدعوة إليها، أما المبحث الثاني فسنبحث في عرض المواضيع في هيئة الرأي واتخاذ القرارات فيها، وكالاتي:

المبحث الأول

جلسات هيئة الرأي والدعوة إليها

لا تؤدي هيئة الرأي عملها إلا عن طريق الجلسات؛ بسبب تكوينها الجماعي، ولا تحقق هذه الجلسات فاعليتها ما لم يكن هنالك إعداد مسبق لها، يتمثل بتحديد الجهة المعنية بالدعوة للجلسة، وفيما إذا كانت الجلسات في مواعيد ثابتة، أم متروك للجهة المعنية تحديد وقتها، وكذلك رئاسة الجلسة، وإدارة النقاش، وعرض المواضيع فيها.

وتعقد هيئة الرأي واللجان الاستشارية جلساتها في إطار سلطة رسمية، تتم بعد التخطيط، والدعوة لها، وتدار وفق القوانين والأنظمة التي تضبط سيرها، وللإحاطة بكافة تفاصيل جلسات هيئة الرأي واللجان الاستشارية من حيث رئاسة الاجتماعات والدعوة إليها ومكانها.

ويتطلب منا تقسيم هذا المبحث على مطلبين، نخصص المطلب الأول منه إلى رئاسة اجتماعات هيئة الرأي والدعوة لاجتماعاتها، والمطلب الثاني منه إلى اجتماعات هيئة الرأي، ومكانها، وكالاتي:

المطلب الأول

رئاسة اجتماعات هيئة الرأي والدعوة إلى الاجتماع

تمارس هيئة الرأي اختصاصات مختلفة تتنوع بين جوانب قانونية واقتصادية وفنية، وعلى أساس ذلك تتعدد الآراء بشأن المواضيع المعروضة على الهيئة، وهذا الاختلاف في حد ذاته يُعدّ عاملاً مهماً في سبيل إصدار قرارات مدروسة بشكل جيد، وتحقق أهدافها على أفضل ما يكون، إلا أن هذا النقاش والاختلاف في الآراء قد يشكل عاملاً سلبياً في اجتماعات هيئة الرأي ما لم تكن هنالك جهة معنية تتولاه وتديره وتنظمه حتى يحقق ثماره بشكل فعّالاً.

ولهذا الغرض يتولى رئيس هيئة الرأي عملية عرض المواضيع، وإدارة النقاش فيها؛ بغية إنضاج القرارات والتوصيات قبل اتخاذها في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، كما يتمتع رئيس هيئة الرأي بسلطات وامتيازات لا يتمتع بها سائر الأعضاء؛ كونه السلطة العليا فيها.

وسنبحث ذلك في فرعين، نتطرق في الفرع الأول إلى رئاسة اجتماعات هيئة الرأي، وفي الفرع الثاني نبحث في الدعوة إلى اجتماعات هيئة الرأي، وكالاتي:

الفرع الأول

رئاسة اجتماعات هيئة الرأي

نص قانون اللجان الاستشارية الامريكى على أن (يتم تعيين مسؤول أو موظف من الحكومة الاتحادية لرئاسة أو حضور كل اجتماع لكل لجنة استشارية)⁽¹⁾، وأن هذه اللجان الاستشارية التي نص عليها القانون هي لجان مؤقتة، تنشأ لغرض محدد، وتنتهي بزواله، فتعمل هذه اللجنة على دراسته، وتقديم الرأي الفني بشأنه، لتهدى به سلطة اتخاذ القرار، وينتهي وجودها بمجرد إتمام المهمة الموكلة إليها⁽²⁾.

وفي الأردن فإن نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة تطرق لرئاسة اجتماعات لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة، والتي تعمل على تقديم توصياتها للوزارة، إذ نص على (تشكل في الوزارة لجنة تسمى . لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة . برئاسة الوزير ...)⁽³⁾، في ضوء النص السابق فإن الوزير هو من يتراأس لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة، وقد منح النظام الوزير صلاحية اختيار نائب له من الأمناء العاميين، إذ نص على أن (يسمي الوزير أحد الأمينين العاميين نائباً لرئيس اللجنة)⁽⁴⁾، كذلك فهو يدعو إلى عقد اجتماعات اللجنة، فنص على (تجتمع اللجنة بدعوة من رئيسها أو نائبه عند غيابه مرة على الأقل كل شهر.....)⁽⁵⁾، وله الحق في توجيه دعوة لأي شخص كي يحضر اجتماع اللجنة، فقد نص على (لوزير دعوة أي شخص من داخل الوزارة أو خارجها لحضور اجتماع اللجنة للاستئناس برأيه في الامور المعروضة عليها.....)⁽⁶⁾، إضافة إلى ترجيح الجانب الذي يصوت معه، وذلك بنصه على (..... وفي حال تساوي الاصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس الاجتماع)⁽⁷⁾.

(1) الفقرة (هـ) من المادة (10) من قانون اللجان الاستشارية الامريكى لسنة 1972.

(2) د. حمدي ابو النور عويس: مصدر سابق، ص 111 . 112.

(3) الفقرة (أ) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

(4) الفقرة (ب) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

(5) الفقرة (د) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

(6) الفقرة (هـ) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

(7) الفقرة (د) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

وفي العراق فقد عالج القانون رئاسة اجتماعات هيئة الرأي، إذ منحها للوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من ينوب عنهما⁽¹⁾، كما في الاجتماع السادس لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي الذي عُقد برئاسة الوزير⁽²⁾، كما منحه قانون الهيئة مجموعة من السلطات والامتيازات، منها:

1- يقوم رئيس الهيئة باطلاع أعضاء الهيئة على السياسة العامة للدولة، في مجال اختصاص الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، والسياسة العامة تعني (ما تختاره الحكومة أو ما تتركه أو ترفضه من قول وفعل)⁽³⁾، إذ يقع على كل وزارة من وزارات الدولة القيام بمهمتين: أولهما تنفيذ السياسة العامة ووضعها موضع التنفيذ على أرض الواقع، وعندها تكون الوزارات جهة تنفيذ. أما المهمة الثانية فهي استكمال الخطوط العامة لتلك السياسة بما يخص عمل الوزارة بشكل خاص. إذ تقتصر في بعض الأحيان السياسات العامة على وضع الخطوط العامة تاركة تحويل تلك السياسات إلى قواعد عملية لكل وزارة على حدة. ومن هنا تبرز أهمية عرض رئيس الهيئة السياسة العامة للدولة على أعضاء الهيئة بشكل عام، أو في المجال الخاص بالوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة.

2- له حق الدعوة لاجتماعات الهيئة، والذي سننترق إليه بالتفصيل في الفرع الثاني من هذا المطلب.

3- يختار رئيس الهيئة أحد الموظفين سكرتيراً للهيئة، لإعداد جدول بأعمال الهيئة ولتنظيم اجتماعاتها⁽⁴⁾، كما يقوم بتوفير المعلومات الخاصة بموضوعات الاجتماع ويوزعها على أعضاء الهيئة بمدة لا تقل عن سبعة أيام قبل موعد الاجتماع المقرر⁽¹⁾.

(1) المادة (3) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(2) الاجتماع السادس لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي، منشور على الموقع الإلكتروني

<https://youtu.be/yyL7xCyB-g0> تاريخ الزيارة 2022/6/20.

(3) د. حسن عبد الله الدعجة و د. عبد الله بن فريح العلي: التكامل بين السياسة العامة والاستراتيجية في تحقيق رؤية 2030 للمملكة العربية السعودية، بحث منشور في المجلة العربية للنشر العلمي، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية في رماح . الاردن، العدد 36، 2021، ص4.

(4) المادة (4) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

4- يكون له دور أساس أثناء الاجتماع، فيملك سلطة الضبط الداخلي للاجتماع، وينظم سير العمل فيه من حيث إدارة النقاش داخل الهيئة وتوزيع الأدوار وإتاحة الفرصة بالتحدث، وأيضاً اخذ الرأي على الموضوعات المعروضة في الاجتماع⁽²⁾.

5- كما يتمتع رئيس الهيئة بترجيح الجانب الذي صوت معه، عند تساوي الأصوات عند التصويت على اتخاذ القرار أو التوصية⁽³⁾، وهو في الحقيقة دور كبير يعمل على تعزيز نفوذ الرئيس على العمل واتخاذ القرارات في الهيئة.

6- لرئيس الهيئة اختيار خبيرين من منتسبي الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة⁽⁴⁾، وتحديد المكافأة التي تمنح للخبراء من غير الموظفين⁽⁵⁾.

7- لرئيس الهيئة تقديم تقرير دوري كل ستة أشهر إلى مجلس الوزراء عن أعمال الهيئة، وتوصياتها⁽⁶⁾.

8 - ولرئيس الهيئة أن ينيب أحد أعضاء الهيئة برئاسة اجتماعات الهيئة، إذ نص قانون هيئة الرأي على أن (يرأس الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من ينوب عنهما اجتماع الهيئة)⁽⁷⁾، وتكون مهمة النائب القيام بكافة صلاحيات الرئيس فترة غيابه، ومنها الحل محلها

(1) المادة (2) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي رقم (3) لسنة 2017.

(2) لم تنص تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي على دور رئيس الهيئة في ضبط النظام الداخلي لاجتماعات الهيئة، فراجع في ذلك للقواعد العامة لسير الاجتماعات، د. ابراهيم الخضر الحسن: كيفية إدارة الاجتماع لتحقيق أهدافه، بحث منشور في مجلة الدراسات التربوية، العدد الخامس، 2016، ص 166. 167.

(3) البند (أولاً) من المادة (1) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي رقم (3) لسنة 2017.

(4) البند (رابعاً) من المادة (2) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(5) المادة (14) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(6) نصت المادة (13) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل على (يرفع الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة كل ستة أشهر، إلى مجلس الوزراء تقريراً عن أعمال الهيئة، يتضمن ما يأتي:

أولاً: خلاصة بالمواضيع الرئيسية التي نظرتها الهيئة والتوصيات المتخذة في شأنها وتنفيذها.

ثانياً: التوصيات التي لم يأخذ بها الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة مع بيان أسباب ذلك).

(7) المادة (3) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

في حالة غيابه عن الاجتماع⁽¹⁾، إلا أن المشرع لم ينص صراحة على تحديد نائب لرئيس الهيئة، ويرى الباحث أن عدم التصريح عن تحديد النائب هو تعبير عن إرادة المشرع بعدم انعقاد جلسات الهيئة إلا برئاسة الوزير لأن شخصيته محل اعتبار، إلا أنه في حال تعذر حضوره لفترة طويلة فالجانب العملي يقتضي وجود نائب تتعقد جلسات الهيئة بحضوره، فهل يمكن أن يحل محله أقدم الأعضاء في الهيئة؟

ويرى الباحث أنه كان من الأفضل أن يحدد القانون بشكل صريح نائب رئيس الهيئة عن طريق صفته وعلى نحو ثابت، لا أن يعطي ذلك الاختيار إلى رئيس الهيئة من جانب، كما أن التكوين الجماعي للهيئة يقتضي عدم تعطيل عملها عند غياب الرئيس مما يستلزم وجود نائب عنه يتولى مهامه عند غيابه حتى لا يتعطل عمل الهيئة من جانب آخر.

ولأن النصوص القانونية تتكامل فيما بينها، وبالرجوع إلى القانون نجد أنه أعطى لوكيل الوزارة الأقدم ممارسة الصلاحيات الممنوحة للوزير وفق القوانين والأنظمة، عند غياب الوزير خارج العراق، أو تعذر قيامه بمهامه بسبب المرض أو نحوه، ماعدا الصلاحيات الممنوحة للوزير شخصياً⁽²⁾، فيمكن أن يكون وكيل الوزارة الأقدم هو نائب لرئيس هيئة الرأي في الحالات التي أشار إليها المشرع، كذلك فهو النائب الاقرب إلى خبرته وكفاءته.

(1) نصت المادة (7) من قانون السلطة التنفيذية رقم (50) لسنة 1964 على (للوزير أن يخول بأمر تحريري كبار موظفي وزارته الصلاحيات الممنوحة له وفقاً للقوانين والأنظمة كلاً أو جزءاً ولا يشمل ذلك الصلاحيات الممنوحة له شخصياً)، منشور في جريدة الوقائع العراقية في العدد (940) في 1964/4/20.

(2) نصت المادة (1) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (1555) لسنة 1981 على أن (يمارس وكيل الوزارة الأقدم الصلاحيات الممنوحة للوزير وفقاً للقوانين والأنظمة خلال مدة غياب الوزير خارج القطر أو تعذر قيامه بمهامه في داخل القطر بسبب المرض أو نحوه، ويستثنى من ذلك الصلاحيات الممنوحة للوزير شخصياً)، منشور جريدة الوقائع العراقية في العدد (2860) في 1981/11/30.

الفرع الثاني

الدعوة إلى اجتماعات هيئة الرأي

تبدأ الاجتماعات بالدعوة إلى عقدها، للتشاور في شؤون الوزارة والجهة غير المرتبطة بوزارة، وإتاحة الفرصة لأعضاء الهيئة لمناقشة المواضيع المدرجة في جدول الأعمال والتشاور في شأنها في إطار جماعي، ولا بد أن تتضمن دعوة الاجتماع بيانات جوهرية، يجب أن تصل إلى علم من يُستدعى للاجتماع للحضور في الزمان والمكان المحددين للاجتماع، كتاريخ الاجتماع ومكانه، كما تكون مصحوبة بجدول الأعمال الخاصة بالاجتماع، وذلك كي تتسنى لهم فرصة الاطلاع عليه والاستعداد للمناقشة وإبداء الرأي فيما ورد فيه⁽¹⁾، وجدول الأعمال هو وثيقة عمل تحدد مسار الاجتماع.

وقد نص قانون اللجان الاستشارية الامريكى على أن (و- لا يجوز للجان الاستشارية عقد أي اجتماعات إلا بناءً على دعوة، أو بموافقة مسبقة من المسؤول أو الموظف المعين من الحكومة الاتحادية، مع جدول الأعمال المعتمد من قبل هذا المسؤول أو الموظف)⁽²⁾، وأشترط القانون لعقد اجتماع اللجان الاستشارية أن توجه دعوة مرفقة مع جدول أعمال الاجتماع المزمع عقده، أو موافقة المسؤول أو الموظف المعين من الحكومة الاتحادية على عقد الاجتماع.

وفي الأردن فإن لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة تعقد اجتماعاً واحداً على الأقل في كل شهر، فقد نص نظام التنظيم الإداري في وزارة الصحة على أن (د. تجتمع اللجنة بدعوة من رئيسها أو نائبه عند غيابه مرة على الأقل كل شهر ويكون اجتماعها قانونياً بحضور ما لا يقل عن ثلثي أعضائها على أن يكون رئيسها أو نائبه من بينهم، وتتخذ توصياتها بأغلبية أصوات أعضائها على الأقل وفي حال تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس الاجتماع)⁽³⁾، وينعقد الاجتماع بدعوة من رئيس اللجنة أو نائبه، وتوجه الدعوة إلى جميع أعضاء

(1) د. حمدي ابو النور عويس، مصدر سابق، ص 193 - 195.

(2) الفقرة (و) من المادة (10) من قانون اللجان الاستشارية الامريكى لسنة 1972.

(3) الفقرة (د) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

اللجنة، أما إذا وجهت الدعوة إلى عدد منهم دون الباقيين، كان انعقاد الاجتماع باطلاً⁽¹⁾، وهذا ما أكدته محكمة العدل الأردنية العليا إذ نصت على (أن تأليف مجلس أو لجنة من عدد محدد من الأشخاص دون أن ينص القانون على جواز انعقاد اجتماعاتها بعدد أقل من هذا العدد لا يكون انعقادها قانونياً ما لم يحضره جميع الأعضاء)⁽²⁾.

وفي العراق فقد بين قانون هيئة الرأي أن هيئة الرأي تعقد اجتماعاً واحداً على الأقل في كل شهر⁽³⁾، إلا أنها لم توضح من يوجه الدعوة إلى الاجتماع، إلا أن تعليمات قانون هيئة الرأي أفصحت عن ذلك، بأن يعقد الاجتماع بدعوة من الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، إذ نصت تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي على أن (تعقد هيئة الرأي اجتماعاً مرة واحدة في الأقل كل شهر بدعوة من الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة...)⁽⁴⁾، على أن توجه الدعوة إلى جميع أعضاء هيئة الرأي، كما ينبغي أن تُرسل الدعوة قبل موعد الاجتماع بوقت المناسب، حتى يمكنهم الاستعداد للاجتماع والمناقشة، إذ نصت تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي على أن (يبلغ أعضاء هيئة الرأي بالحضور إلى الاجتماع قبل (72) اثنتين وسبعين ساعة في الأقل من الموعد المحدد له وفي الحالات الطارئة يكون التبليغ قبل (24) أربع وعشرين ساعة في الأقل من موعد الاجتماع مرافقاً به جدول الأعمال)⁽⁵⁾، وذلك لأنه يجب أن يكون تحديد ميعاد الاجتماع محققاً للمصلحة العامة.

أما فيما يتعلق بإمكانية توجيه الدعوة للاجتماع لغير أعضاء الهيئة، فقد نص قانون اللجان الاستشارية الأمريكية على (1. يكون كل اجتماع للجنة الاستشارية مفتوحاً للجمهور. 2. باستثناء عندما يقرر الرئيس خلاف ذلك لأسباب تتعلق بالأمن القومي، يتم نشر إشعار في الوقت المناسب لكل اجتماع من هذا القبيل في السجل الفيدرالي ، ويجب على المسؤول أن يحدد

(1) بالنظر إلى وجود التزام بتوجيه الدعوة إلى الأعضاء، وترتيب البطلان على مخالفة هذا الالتزام يؤيد ذلك.

(2) د. نواف كنعان: القانون الإداري (الكتاب الثاني)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 273.

(3) المادة (9) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل .

(4) البند (أولاً) من المادة (1) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي رقم (3) لسنة 2017.

(5) البند (ثانياً) من المادة (1) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي رقم (3) لسنة 2017.

اللوائح لتوفير أنواع أخرى من الإشعارات العامة لضمان أن جميع الأشخاص المهتمين أخطرت بهذا الاجتماع قبل ذلك.

3. يُسمح للأشخاص المهتمين بالحضور أو الممثل أمام أي لجنة استشارية أو تقديم بياناتهم ، وفقاً للقواعد أو اللوائح المعقولة التي قد يحددها المسؤول الإداري⁽¹⁾، فأجاز القانون أن يكون اجتماع اللجان الاستشارية مفتوحة لعامة الجمهور، أو لحضور غير أعضائها، من الأشخاص المهتمين بنوعية النشاط الذي تقوم به هذه اللجان، أي أن الدعوة لحضور اجتماعات هذه اللجان عامة.

أما في الأردن فقد أعطى نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة للوزير الحق في توجيه دعوة لأي شخص من داخل الوزارة أو خارجها كي يحضر اجتماع اللجنة في المسائل التي تحتاج إلى الاستعانة بأراء الخبراء والمختصين ضمناً لفاعلية القرارات والتوصيات المتخذة، إذ نص على أن (للوزير دعوة أي شخص من داخل الوزارة أو خارجها لحضور اجتماع اللجنة للاستئناس برأيه في الامور المعروضة عليها دون ان يكون له حق التصويت)⁽²⁾.

وفي العراق فإن قانون هيئة الرأي لم يتضمن إشارة صريحة إلى إمكانية دعوة غير أعضاء الهيئة لحضور اجتماعات الهيئة، ومن ثم فإن اجتماعات الهيئة ليست مفتوحة للعامة، إلا أن تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي نصت على (تجري مناقشة الموضوع بحضور الموظف المختص دون أن يكون له حق التصويت إلا إذا كان عضواً في الهيئة)⁽³⁾، ومن خلال هذا النص يتضح لنا بأنه يمكن حضور اجتماعات الهيئة لغير أعضائها، متى ما كانت الأمور والمسائل التي يتطلب حسمها واتخاذ القرار أو التوصية المناسبة فيها غير واضحة أو فيها لبس، فيمكن دعوة الموظف صاحب الشأن لحضور اجتماعات الهيئة، والذي يكون دوره مقتصرًا على المشاركة في المناقشة و إيضاح بعض المسائل التي تتطلب ذلك، لمعاونة أعضاء الهيئة في الوصول إلى الرأي أو التوصية المناسبة، وبالرغم من أهمية حضورهم إلا أن المشرع لم يمنحهم

(1) الفقرة (أ) من المادة (10) من قانون اللجان الاستشارية الامريكي لسنة 1972.

(2) الفقرة (هـ) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

(3) البند (ثانياً) من المادة (4) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي رقم (3) لسنة 2017 .

حق التصويت على القرار أو التوصية، فعلة حضورهم هي الاستفادة من خبراتهم بشأن الموضوع المطروح، وهذا لا علاقة له بالتصويت.

كما يمكن القياس على ذلك النص بإمكانية حضور أي شخص حتى وإن كان غير موظف لغرض الاستفادة من المعلومات المتوفرة عنده بشأن الموضوع محل النقاش، فقواعد تنظيم الاجتماعات هي قواعد تنظيمية تسمح بذلك، ولا يترتب على إضافة بعض الأحكام لها البطلان، مادام الأمر يقتصر على الحضور والادلاء بالمعلومات دون حق التصويت الخاص بأعضاء الهيئة فقط، فضلاً عنه ليس هنالك نص يمنع من ذلك.

لهذا يمكن تقسيم الأشخاص الذين توجه لهم الدعوة لحضور الاجتماع إلى فئتين، الفئة الأولى يجب حضورهم لأن حضورهم مسألة يتطلبها انعقاد الاجتماع، كما أن تعذر حضور بعضهم أو أحدهم قد يستلزم تأجيل الاجتماع إلى وقت آخر مناسب، والفئة الثانية يفضل حضورهم الاجتماع، إلا أن غيابهم لا يفرض تأجيل الانعقاد إلى موعد لاحق⁽¹⁾.

(1) يوسف عبد الاله: تأثير المهارات القيادية في مراحل إدارة الاجتماعات، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد 48، 2016، ص308.

المطلب الثاني

اجتماعات هيئة الرأي ومكانها

تعمل هيئة الرأي على تقديم الرأي المناسب للجهة الإدارية، ويكون عملها قائماً على المشاركة والتعاون، إذ تجتمع هيئة الرأي في زمان ومكان محددين لها، لبحث موضوعات معينة، وتقديم الآراء بشأنها، فتقوم بتحديد ميعاد الاجتماع، وتدعو أعضائها له، وفي هذا الاجتماع تجري المناقشات للوصول إلى أفضل القرارات الإدارية بعد ذلك.

ولأهمية اجتماعات الهيئة وللتحقق من صحة انعقادها، سنقسم هذا المطلب على فرعين، نبحث في اجتماعات هيئة الرأي في الفرع الأول منه، ونتطرق إلى مكان اجتماع هيئة الرأي في الفرع الثاني.

الفرع الأول

اجتماعات هيئة الرأي

يُعرف الاجتماع بأنه (التقاء جماعة متجانسة أو عدد من الأفراد ذوي تخصص واحد، أو تخصصات مختلفة، لهم مهارات وخبرات وخلفيات متعددة، تربطهم مصلحة مشتركة في منشأة حكومية أو خاصة أو أهلية، لهم مسؤولية وصلاحيات قانونية لمناقشة شئونها بفاعلية، وإجازة خطط عملها، وإصدار القرارات والتوجيهات، أو التوصيات لتحقيق أهدافها، ولتطوير أدائها ورفع قدرات العاملين بها، وذلك في توقيت ومكان محددين)⁽¹⁾، كما يُعرف على أنه (إحدى وسائل الاتصال في مكان وزمان معين، لتبادل المعلومات والأفكار بين شخصين أو أكثر مع وجود قائد لديه مهارة في تحديد الادوار بفاعلة وذلك لإنجاز نتائج محددة)⁽²⁾.

ولم ينظم قانون اللجان الاستشارية الامريكي النصاب القانوني لاجتماعات اللجان، كما أن ميثاق مجلس المستشارين العلميين / مركز التأهب والاستجابة لم ينص على النصاب القانوني لاجتماعات اللجنة⁽³⁾.

أما نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة الأردني فقد نص على النصاب القانوني اللازم لانعقاد اجتماع اللجنة قانونياً صحيحاً، وذلك بحضور ما لا يقل عن ثلثي أعضائها، إذ نص على أن (د. تجتمع اللجنة بدعوة من رئيسها أو نائبه عند غيابه مرة على الأقل كل شهر ويكون اجتماعها قانونياً بحضور ما لا يقل عن ثلثي أعضائها على ان يكون رئيسها أو نائبه من بينهم، وتتخذ توصياتها بأغلبية أصوات اعضاءها على الأقل وفي حال تساوي الاصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس الاجتماع)⁽⁴⁾.

(1) د. ابراهيم الخضر الحسن: مصدر سابق، ص152.

(2) يوسف عبد الاله: مصدر سابق، ص307.

(3) Charter of the Board of Scientific Counselor Center For Preparedness And

Response,in 11/4/2021, <https://www.cdc.gov/cpr/science>

(4) الفقرة (د) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

ونظم المشرع العراقي في قانون هيئة الرأي النصاب القانوني والحد الأدنى اللازم لصحة الاجتماع، وحتى يكون اجتماع هيئة الرأي صحيحاً، فإنه من اللازم احترام نصاب الحضور المحدد في القانون، إذ يركز عليه مشروعية المداولات، فتُعَدّ الإجراءات الخاصة بانعقاد الهيئة جزءاً من عنصر الشكل والإجراءات في القرار الإداري، ويترتب على تخلف ذلك العنصر عدم مشروعية القرار مما يجعله مستحقاً للإلغاء من المحكمة المختصة، فقد بين قانون الهيئة أن نصاب انعقاد جلسات الهيئة يكتمل بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائها⁽¹⁾.

وقد أشرت قانون هيئة الرأي حضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء الهيئة، وسكت عن وضع حل محدد في حالة عدم تحقق النصاب، سواء بتقرير نصاب آخر أقل أم عدم اشتراط نصاب معين صراحة بالنسبة للاجتماع الثاني، ونرى عدم النص على النصاب الواجب توفره بالنسبة للاجتماع الثاني يعني الإبقاء على النصاب المنصوص عليه بالنسبة للاجتماع الأول، حيث لا يمكن عد الاجتماع صحيحاً دون تحقق النصاب المنصوص عليه في قانون الهيئة، لان المشرع لو أراد ذلك لنص عليه، فإذا توفر النصاب المحدد قانوناً، فإن اجتماع الهيئة صحيحاً، وتكون القرارات الصادرة فيه مشروعة.

ويمكن تقسيم اجتماعات هيئة الرأي واللجان الاستشارية إلى عدة أقسام وفق معايير مختلفة، فتقسم بالنظر إلى مواعيد عقد الاجتماعات (الزمن) إلى اجتماعات دورية وغير دورية، و بالنظر إلى حساسية موضوع الاجتماع فتقسم إلى اجتماعات علنية و سرية، و سنبحث هذه التقسيمات في البندين الآتيين:

أولاً_ الاجتماعات الدورية وغير الدورية

تُعرف الاجتماعات الدورية بأنها (الاجتماعات التي تعقد بصورة دورية قد تكون أسبوعية أو شهرية أو سنوية أو خلافه، ويغلب عليها الطابع الرسمي ومن أمثلتها اللجان الدائمة والمجالس

(1) البند (أولاً) من المادة (12) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

في الإدارات الحكومية والشركات)، أما الاجتماعات غير دورية (وهي التي تعقد كلما دعت الحاجة إليها (ليس هناك وقت محدد لعقدتها) لبحث مشاكل أو مواضيع طارئة⁽¹⁾).

نص قانون اللجان الاستشارية الامريكي على أنه (ج . يجب الاحتفاظ بمحاضر تفصيلية لكل اجتماع لكل لجنة استشارية، ويجب أن تحتوي على سجل بالأشخاص الحاضرين، ووصفاً كاملاً ودقيقاً للمسائل التي تمت مناقشتها والاستنتاجات التي تم التوصل إليها، ونسخاً من جميع التقارير التي تم استلامها أو إصدارها أو الموافقة عليها من قبل اللجنة الاستشارية، ويتم التصديق على دقة جميع المحاضر من قبل رئيس اللجنة الاستشاري)⁽²⁾، لم يضع القانون عدد أدنى أو أعلى لاجتماعات اللجان الاستشارية، عليه فأن لها الاجتماع كلما كان هناك مسوغ لذلك، إلا أن مجلس المستشارين العلميين/ مركز التأهب والاستجابة نص على (يجتمع أعضاء مجلس الإدارة، بناءً على دعوة الرئيس، على مدار العام، بغرض القيام بزيارات ميدانية لفروع البحث الفردية، ومرة واحدة على الأقل سنوياً لاجتماع مجلس الإدارة الكامل الذي يقدمون فيه تقييماتهم، وتكون الاجتماعات مفتوحة للجمهور مالم يقرر أمين وزارة الصحة والخدمات الإنسانية خلاف ذلك أو أي مسؤول آخر تم تفويض السلطة إليه)⁽³⁾.

إما نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة الأردني فقد بين عدد الاجتماعات التي يمكن للجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة عقدها، وهي مرة واحدة على الأقل في كل شهر⁽⁴⁾، ويمكن للجنة عقد أكثر من اجتماع واحد أن تطلب حل المشكلات واتخاذ القرارات ذلك⁽⁵⁾.

أما في العراق فقد نص قانون هيئة الرأي على الحد الأدنى من الاجتماعات الدورية التي يجوز لهيئة الرأي عقدها خلال مدة محددة، ويتعين عليها عدم تجاوزه، إذ بين القانون أن الهيئة

(1) امجد قاسم: فن إدارة الاجتماعات وقواعد تنظيمها وأنواعها وتصنيفها، مقالة منشورة على الموقع الالكتروني <https://sst5.com/Article/1292/17> تاريخ الزيارة 2022/1/8.

(2) الفقرة (ج) من المادة (10) من قانون اللجان الاستشارية الامريكي لسنة 1972.

(3) Charter of the Board of Scientific Counselor Center For Preparedness And Response, in 11/4/2021, <https://www.cdc.gov/cpr/science>

(4) الفقرة (د) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

(5) عبد الله بن عبد اللطيف العقيل: الإدارة القيادية الشاملة، دار العبيكان، 2004، ص 210.

تجتمع بصورة دورية ومنتظمة مرة واحدة في الأقل كل شهر، فقد نص على أن (تعقد الهيئة اجتماعاً واحداً في الأقل كل شهر)⁽¹⁾، وحسناً فعل المشرع على هذا التحديد ولقنرات متقاربة، وذلك تحقيقاً للغاية التي أنشئت من أجلها الهيئة، ولكن لم ينص قانون هيئة الرأي على إمكان عقد هيئة الرأي اجتماع طارئ عندما تكون هناك ضرورة لذلك، ونرى أن عدم النص على جواز أو عدم جواز اجتماع الهيئة اجتماع غير دوري في حال وجود ظرف طارئ لا يمنع الهيئة من الاجتماع في حال استجد ظرف يتطلب اجتماع الهيئة واتخاذ القرار على وجه السرعة، إلا أن تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي نصت على (يبلغ أعضاء هيئة الرأي بالحضور إلى الاجتماع قبل (72) اثنتين ساعة في الأقل من الموعد المحدد له وفي الحالات الطارئة يكون التبليغ قبل (24) أربع وعشرين ساعة في الأقل من موعد الاجتماع مرافقاً به جدول الأعمال)⁽²⁾، وهذا يعني أن لهيئة الرأي عقد اجتماع في الظروف الطارئة، وتقدير هذه الظروف يرجع إلى الهيئة نفسها، على أن تُرسل دعوة الاجتماع قبل (24) أربع وعشرين ساعة في الأقل من موعد الاجتماع، كما أن المشرع لم يتطرق إلى تحديد الجهة التي يمكن أن تدعو إلى عقد الاجتماع الطارئ وترأس الاجتماع، فيمكن أن نطبق عليه القواعد السارية في حال الاجتماع الدوري، ومن مصاديق الأسباب التي دعت إلى انعقاد هيئة الرأي انتشار وباء كورونا، الذي عدته محكمة التمييز الاتحادية في العراق قوة قاهرة⁽³⁾، وقد دفعت الهيئة إلى عقد بعض اجتماعاتها بشكل الكتروني، كما في اجتماع هيئة الرأي في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، والذي عُقد بشكل الكتروني لمعالجة حالات الطلبة⁽⁴⁾.

(1) المادة (9) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(2) البند (ثانياً) من المادة (1) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي رقم (3) لسنة 2017.

(3) قرار محكمة التمييز الاتحادية بالعدد 2104/ الهيئة الاستئنافية عقار/ 2020 في 22/ 7/ 2020، منشور

على موقع محكمة التمييز الاتحادية <https://www.hjc.iq/qview.2538> تاريخ الزيارة 2022/1/15.

(4) الاجتماع الخامس الالكتروني لهيئة الرأي/ وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بموجب كتاب هيئة الرأي

بالعدد 12/س/524 في 2022/6/23.

ومن بين اجتماعات هيئة الرأي الاستثنائية الاجتماع الذي عقدته هيئة الرأي في وزارة التجارة من أجل إجراء اصلاحات شاملة لاستبعاد المفسدين وتحسين نوعية البطاقة التموينية⁽¹⁾، والاجتماع الذي عقدته هيئة الرأي في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي للنظر بعدد من المواضيع التي جرى مناقشتها عند استضافة الوزير في مجلس النواب⁽²⁾.

ثانياً_ الاجتماعات العلنية والسرية

العلنية لغةً من الفعل علن يعلن علناً، وعلانية الأمر: ظهر وانتشر، والإعلان: المجاهرة، والعلانية هي المجاهرة بالشيء وإظهاره وذيوعه وانتشاره، أي اتصال علم الجمهور بالأمر، والعلانية خلاف السر وهو ظهور الأمر⁽³⁾، ويكون الاجتماع علني إذا كان أي فرد يستطيع أن ينضم للاجتماع العام ويشارك فيه، وفي حال اقتصار الحضور على مجموعة من الأفراد ممن وجهت لهم الدعوات فإن الاجتماع يكون سري⁽⁴⁾.

جاء في تقرير الكونغرس حول اللجان الاستشارية (..... للغرض الاساسي المتمثل في تقديم المشورة)، إذ أدرك الكونغرس بوضوح وجود علاقة بين اجتماعات اللجان غير الشفافة والممارسات الفاسدة في الحكومة⁽⁵⁾، فقد نص قانون اللجان الاستشارية الامريكي(1- يكون كل اجتماع للجنة الاستشارية مفتوحاً للجمهور)⁽⁶⁾، فالأصل في اجتماعات هذه اللجان العلنية، وأن

(1) الاجتماع الاستثنائي لهيئة الرأي/ وزارة التجارة في 2015/9/10، منشور على الموقع الالكتروني https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=pfbid تاريخ الزيارة 2022/3/1.

(2) الاجتماع الاستثنائي لهيئة الرأي/ وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، في 2022/3/27، منشور على الموقع الالكتروني <https://www.alrasheedmedia.com/2022/03/27/391221> تاريخ الزيارة 2022/3/30.

(3) محمد بن ابي بكر الرازي: مختار الصحاح، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان . طرابلس، ص321.

(4) مراد تيسير خليف الشاورة: التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات العامة في القانون الاردني، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق / جامعة الشرق الأوسط، 2015، ص36.

(5) House Report No.85-576,85th Congress,1rst session.(Amending the

.administrative Expenses Act of 1946,And for other purposes.) emphasis Added

(6) الفقرة (أ) من المادة (10) من قانون اللجان الاستشارية الامريكي لسنة 1972.

تكون مفتوحة للجمهور، كما نص القانون على الاستثناء من هذا الاصل وهو جواز أن تكون جلسات اللجان الاستشارية سرية، وذلك عندما يقرر رئيس اللجان ذلك، لأسباب تتعلق بالأمن القومي، إذ نص على أن (2) - باستثناء عندما يقرر الرئيس خلاف ذلك لأسباب تتعلق بالأمن القومي، يتم نشر إشعار في الوقت المناسب لكل اجتماع من هذا القبيل في السجل الفيدرالي، ويجب على المسؤول أن يحدد اللوائح لتوفير أنواع أخرى من الإشعارات العامة لضمان أن جميع الأشخاص المهتمين أخطرت بهذا الاجتماع قبل ذلك⁽¹⁾.

كما ألزم القانون الوكالات واللجان الاستشارية أن تتيح لأي شخص، الحصول على نسخاً من محاضر اجتماعات اللجنة الاستشارية، فقد نص على أن (يجب على الوكالات واللجان الاستشارية أن تتيح لأي شخص، بالتكلفة الفعلية للنسخ، نسخاً من محاضر إجراءات الوكالة أو اجتماعات اللجنة الاستشارية)⁽²⁾، كما نص على أن (- يتعين على اللجنة الاستشارية إصدار تقرير سنوياً على الأقل يتضمن ملخصاً لأنشطتها والمسائل ذات الصلة التي قد تكون مفيدة للجمهور)⁽³⁾، كما نص القانون على (ب. . . يجب أن تكون السجلات أو التقارير أو النصوص أو المحاضر أو الملاحق أو أوراق العمل أو المسودات أو الدراسات أو جدول الأعمال أو الوثائق الأخرى التي تم توفيرها أو إعدادها لكل لجنة استشارية أو من قبلها متاحة للفحص العام والنسخ في مكان واحد في مكاتب اللجنة الاستشارية أو الجهة التي تتبعها اللجنة الاستشارية حتى انتهاء وجود اللجنة الاستشارية)⁽⁴⁾، فقد ألزم القانون الوكالات بتقديم المحاضر لكل من يرغب بطلب المعلومات، وأن النص أعلاه ما هو إلا تأكيد على ما سبق ونص عليه قانون حرية المعلومات لعام 1966، ولهذا فقد فرض على كل وكالة أن تبذل جهداً معقولاً لتوفير البحث عن السجلات في الشكل أو الصيغة الإلكترونية، كما يمكن تصوير الاجتماعات العلنية عن طريق الفيديو أو من خلال التسجيل الصوتي بالمسجل⁽⁵⁾، ويرى الباحث أن المشرع

(1) الفقرة (أ) من المادة (10) من قانون اللجان الاستشارية الامريكي لسنة 1972.

(2) المادة (11) من قانون اللجان الاستشارية الامريكي لسنة 1972.

(3) الفقرة (د) من المادة (10) من قانون اللجان الاستشارية الامريكي لسنة 1972.

(4) نصت الفقرة (ب) من المادة (10) من قانون اللجان الاستشارية الامريكي لسنة 1972.

(5) د. سامي الطوخي: النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014،

الأمريكي كان موقفاً بالنص على علانية جلسات ومحاضر واجتماعات وكل تفاصيل عمل اللجان الاستشارية، مما يسمح بممارسة المواطن حقه في الوصول إلى المعلومات، مما يعزز العلاقة المتبادلة بين الدولة والمواطن القائمة على الحقوق والواجبات، وتحديدًا مسؤولية الدولة والإدارة العامة تجاه المواطن.

إذ أن هناك أهمية كبيرة لحق المواطن في الحصول على المعلومات من المؤسسات الرسمية كونها تجعل الموظف العام يقوم بوظيفته في أجواء شفافة تكشف عن مواطن الخلل والتجاوز⁽¹⁾، كما نص ميثاق مجلس المستشارين العلميين/ مركز التأهب والاستجابة على إمكانية الاطلاع التام على جميع ملفات ومحفوظات اللجنة التي يجب التعامل معها بسرية⁽²⁾.

إما في الأردن فإن نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة تطرق لاجتماعات لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة، إلا أنه أغفل عن بيان فيما إذا كانت اجتماعات اللجنة علنية أو سرية، وكان من الأفضل النص على ذلك لما لعلنية الجلسات من أهمية بالغة، كونها تبتث الطمأنينة عند المواطنين والمهتمين وتدعم الشفافية، وهذا لا يمنع من اجتماع اللجنة سرياً إن كان له مقتضى⁽³⁾.

وفي العراق فإن قانون هيئة الرأي لم ينص على علانية أو سرية الجلسات التي تناقش فيها هيئة الرأي أعمال الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، على الرغم من أهمية ذلك كونه يسمح بالاطلاع على المعلومات للمواطنين بفحص أعمال الإدارة بدقة، إلا أن تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي نصت على أن (تحدد الهيئة درجة كتمان جداول الاجتماعات ومحاضرها والموضوعات ذات العلاقة بها)⁽⁴⁾، وذلك لأن العلانية كمبدأ عام تظل مجرد جزء فقط من مضمون مبدأ الشفافية، كونها تعني المعرفة والعلم المحدود بجزء أو مرحلة فقط من النشاط أو

(1) د. بلال خلف السكارنة: الفساد الإداري، دار وائل للنشر، عمان . الأردن، 2011، ص260.

(2) Charter of the Board of Scientific Counselor Center For Preparedness And Response ,<https://www.cdc.gov/cpr/science> تاريخ الزيارة 2021/4/11.

(3) فتحي توفيق الفاعوري: علانية المحاكمات الجزائية في التشريع الاردني مقارنة بالتشريعات الفرنسية والمصرية، دار وائل للنشر، عمان، 2007، ص56.

(4) المادة (7) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي رقم (3) لسنة 2017.

العمل أو الاجراء الإداري⁽¹⁾، وبذلك فأن علنية أو سرية جداول الاجتماعات ومحاضرها والموضوعات ذات العلاقة تحددتها هيئة الرأي، وكان الأجدر بالمشرع تحديد علانية أو سرية اجتماعات الهيئة أسوة بالمشرع الامريكى، وعدم ترك تحديد ذلك لأعضاء الهيئة.

يثور تساؤل حول مدى صحة اجتماعات هيئة الرأي في ظل حكومة تصريف الأعمال؟

بالرجوع إلى دستور جمهورية العراق لسنة 2005، فتكون الحكومة تصريف أعمال أو أمور،

في حالتين:

1. عند حل البرلمان، فيكون مجلس الوزراء مستقياً، ويواصل تصريف الأمور اليومية فقط⁽²⁾.
2. عند سحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله، فالنتيجة الحتمية المرتبة عليها هي استقالة الوزارة كلها في حالة المسؤولية التضامنية⁽³⁾.

وفي كل الحالتين تدخل الوزارة في مدة ريبة يقتصر عملها على إصدار القرارات الكفيلة بتسيير العمل اليومي للحكومة، استناداً إلى مبدأ استمرارية الدولة، وبهذا تكون اجتماعات هيئة الرأي صحيحة ووفق القانون، كما في قرار المحكمة الاتحادية والمتضمن (أن رئيس الجمهورية يستمر بممارسة مهامه لحين انتخاب رئيساً جديداً لجمهورية العراق رغم انتهاء ولايته بانتهاء دورة مجلس النواب)⁽⁴⁾.

(1) د. سامي الطوخي: مصدر سابق، ص 328.

(2) البند (ثانياً) من المادة (64) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(3) نصت الفقرة (د) من البند (ثامناً) من المادة (61) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على (في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية، لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (76) من هذا الدستور).

(4) قرار المحكمة الاتحادية بالعدد 24/ اتحادية/ 2022 في 13 / 2 / 2022 المنشور على الموقع الالكتروني

https://www.iraqfsc.iq/krarid/24_fed_2022.pdf تاريخ الزيارة 25 / 4 / 2022.

الفرع الثاني

مكان اجتماع هيئة الرأي

يُعدّ مكان انعقاد الاجتماع من الشكليات الخاصة بعمل هيئة الرأي واللجان الاستشارية، إلا أن السؤال الذي يطرح هنا يتعلق بمدى تحديد مكان معين لانعقاد تلك الاجتماعات؟ وهل هنالك مكان بديل عنه؟ وماهي القيمة القانونية للأعمال الصادرة عن الهيئة واللجان الاستشارية في غير المكان المُعد لانعقاد؟

لم ينص قانون اللجان الاستشارية الامريكي على مكان عقد اللجان اجتماعاتها، بينما أوضح ميثاق مجلس المستشارين العلميين بأن المجلس يمكنه الاجتماع في مقر مركز السيطرة على الأمراض كما يمكن له الاجتماع خارج الموقع، ويمكن أن يكون الاجتماع عن طريق الهاتف⁽¹⁾، وبذلك فإن الميثاق قد أعطى الحرية لأعضاء المجلس في تحديد مكان الاجتماع داخل موقع المركز أو خارجه، ونرى أن هذه الحرية تنعكس إيجاباً على تقدم عمل المجلس، ويتم تحديد مكان الاجتماع في الدعوة الموجهة إلى الأعضاء، كما أجاز للمجلس الاجتماع الالكتروني إذا توفرت متطلباته.

في الأردن فإن نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة لم يتطرق لمكان عقد لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة اجتماعاتها، هل داخل الوزارة فقط أم يجوز عقده خارجها، ونرى أن تحديد ذلك في النظام سيكون بمثابة قيد على عمل اللجنة، الأمر الذي تلافاه النظام وبذلك أعطى حرية أكبر لأعضاء اللجنة بتحديد مكان عقد اجتماعهم⁽²⁾، فتحديد المكان متروك لها طبقاً للظروف.

في العراق لم ينص قانون هيئة الرأي على ضرورة أن يُقام مقر خاص للهيئة داخل الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة أو خارجهما، و أن عدم النص على مكان محدد للهيئة لا يؤثر على قراراتها، والقول خلاف ذلك هو من قبيل المبالغة، مع ضرورة أن يكون مكان الاجتماع

(1) Season Groves; Knowledge, Involvement and Emergency Preparedne, , PhD, (1) College of Arts and Sciences, University of South Florida, 2013, p63.

(2) فتحي توفيق الفاعوري: علانية المحاكمات الجزائية في التشريع الاردني مقارنة بالتشريعات الفرنسية والمصرية، دار وائل للنشر، عمان، 2007، ص56.

مجهز بما يساهم بشكل مباشر في فاعلية الاجتماعات، مما يساهم بدوره في افكارهم وآرائهم وبالتالي في قرارات الاجتماع⁽¹⁾، كما أن قانون هيئة الرأي جاء خالياً من النص على مكان انعقاد اجتماعات الهيئة، سواء داخل الوزارات أم الجهات غير المرتبطة بوزارة أم خارجهما، وهذا يعني إباحة اجتماع الهيئة خارج الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة إذ ما استدعت الحاجة للاجتماع خارج نطاقهما، كما في اجتماع هيئة الرأي في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي الذي عُقد بجامعة النهرين بتاريخ 2013/3/28⁽²⁾، واجتماع هيئة الرأي في وزارة الموارد المائية خارج مبنى الوزارة في مقر محافظة البصرة بتاريخ 2020/5/28⁽³⁾.

(1) د. سليم الياس: الموسوعة الإدارية الشاملة (إدارة الاجتماعات وفن التفاوض)، مركز الشرق الاوسط الثقافي، بيروت، 2019، ص12.

(2) اجتماع هيئة الرأي في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي منشور على الموقع الالكتروني <https://www.dorar-aliraq.net/threads/128539> تاريخ الزيارة 2021 / 11/15.

(3) اجتماع هيئة الرأي في وزارة الموارد المائية منشور على الموقع الالكتروني <https://www.almirbad.com/detail/52721> تاريخ الزيارة 2021 / 11/11.

المبحث الثاني

عرض المواضيع في هيئة الرأي واتخاذ القرارات فيها

إن من أهم مظاهر نشاط الإدارة هو إصدار القرارات الإدارية بإرادتها المنفردة، إلا أن القانون قد يلزم الجهة الإدارية أحياناً بأخذ رأي جهة محددة قبل أن تصدر قرارها الإداري في مسألة معينة، ويشكل أخذ الرأي ضماناً أساسية لحماية الأفراد من انحراف أو تعسف السلطة الإدارية.

تتمثل - عادة - مراحل إصدار القرارات الإدارية بعرض الموضوعات المطلوب إبداء الرأي بشأنها للمناقشة في اجتماع الجهة الإدارية، وبعد المداولة وتبادل الآراء تبدأ عملية التصويت على هذه الآراء، والرأي الذي يحصل على الأغلبية المنصوص عليها قانوناً، يتم تقديمه للسلطة الإدارية لإصدار القرار الإداري.

وعلى ذلك يمكن تقسيم الدراسة في هذا المبحث على مطلبين، نتطرق في المطلب الأول لعرض المواضيع في هيئة الرأي، أما المطلب الثاني فنبحث في المناقشات في هيئة الرأي واتخاذ القرارات فيها، وكالاتي.

المطلب الأول

عرض المواضيع في هيئة الرأي

تجتمع هيئة الرأي في الزمان والمكان المحددين، تحقيقاً لغايات معينة تتمثل في حُسن أداء الوزارات والجهات التي تعمل فيها، وتبدأ عملية عرض الموضوعات في الاجتماع، بعرض مفردات جدول أعمال الهيئة، لمناقشتها في اجتماعات الهيئة، لاتخاذ القرار أو التوصية المناسبة بشأنها.

ولبيان ذلك سنقسم هذا المطلب على فرعين، نبحث في الفرع الأول مفهوم جدول الأعمال لهيئة الرأي، في حين نخصص الفرع الثاني للبحث في كيفية وضع جدول أعمال هيئة الرأي.

الفرع الأول

تعريف جدول الأعمال لهيئة الرأي

تتقيد هيئة الرأي أثناء اجتماعاتها بجدول الأعمال المُعد لكل اجتماع، إذ يعد الأداة التي بموجبها يتم العمل داخل الهيئة، عن طريق تحديد الموضوعات التي تُعرض للمناقشة والمداولة في الهيئة وصولاً لاتخاذ القرار أو التوصية.

وجداول الأعمال هو (قائمة الموضوعات التي تُعرض خلال اجتماع الهيئة أو اللجنة، والتي يلتزم بفحصها وإبداء الرأي بشأنها، ويتقيد بعدم تجاوزها إلا في حدود معينة)⁽¹⁾، فهو بمثابة الطريق الذي سوف يسير عليه الاجتماع، والذي يحدد معالم الاجتماع حتى لا يكون هناك خروج عن مسار الاجتماع من حيث الموضوع والزمن المحددين⁽²⁾.

(1) د. حمدي ابو النور عويس: مصدر سابق، ص 213.

(2) د. سليم الياس: مصدر سابق، ص 11.

ويتضمن جدول الأعمال الفقرات الأساسية التي يناقشها المجتمعون، والتي يتوجب تغطيتها لتحقيق أهداف الاجتماع، فيساعد الجدول رئيس الاجتماع على التحكم به، كما يساعد أيضاً المشاركين على التحضير للاجتماع، فهو كوثيقة عمل تسعى في إبقاء الجميع بمسار معين، ويؤثر في إعداد جدول الاعمال عوامل واعتبارات فنية منها: اختيار الوقت الملائم للمناقشة، والذي يشكل عامل مهم لإنجاز الأعمال المدرجة فيه، كما يجب ترتيب الموضوعات في تناولها وفقاً لأهميتها النسبية، وذلك بانتقاء الأعمال ذات الصلة المهمة وتقديمها على غيرها لمنع استغراق وقت الاجتماع بمناقشة أغلبيتها، كما ينبغي أن يبين الجدول الهدف من الاجتماع وتاريخه ومدته ومكان حدوث الاجتماع، وأسماء المشاركين فيه، وتحديد وقت مناقشة كل موضوع أن أمكن ذلك⁽¹⁾.

(1) يوسف عبد الاله: مصدر سابق، ص309.

الفرع الثاني

كيفية وضع جدول أعمال هيئة الرأي

يختلف إعداد جدول الأعمال بحسب اختلاف تكوين كل هيئة، وطبيعة اختصاصاتها، ومدى استقلالها في ممارسة عملها.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية يختار مجلس المستشارين العلميين/ مركز التأهب والاستجابة موظف اتحادي ليكون سكرتير للمجلس، فيقوم بحضور جميع اجتماعات المجلس، وأعداد جداول أعمال الاجتماعات، والدعوة إليها⁽¹⁾، والتأكد من اتفاق جميع إجراءات اللجنة مع التوجيهات القانونية والتنظيمية المعمول بها ودليل الإدارة العامة لوزارة الصحة والخدمات الإنسانية⁽²⁾.

وفي الأردن فقد عيّن نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة مدير مديرية إدارة المشاريع والتخطيط والتعاون الدولي أميناً لسر لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة، والذي يُعنى بتنظيم جدول أعمال اللجنة، فقد نص على أن (و. يكون مدير مديرية إدارة المشاريع والتخطيط والتعاون الدولي أميناً لسر اللجنة يتولى تنظيم جدول أعمالها وتدوين محاضر جلساتها وحفظ قيودها وسجلاتها ومعاملاتها ومتابعة تنفيذ توصياتها)⁽³⁾، ويقوم بالموازنة بين الموضوعات المدرجة في جدول الأعمال وترتيب أهميتها، ومنحها الأولوية في المناقشة على أساس ذلك⁽⁴⁾.

أما في العراق فتنقيد هيئة الرأي في اجتماعها بجدول الأعمال المُعد له، والذي يتضمن المواضيع التي تُعرض للمناقشة والمداولة في الهيئة، وصولاً لاتخاذ القرار أو التوصية⁽⁵⁾، إذ بين

(1) Charter of the Board of Scientific Counselor Center For Preparedness And

Respons , <https://www.cdc.gov/cpr/science> , تاريخ الزيارة 2021/4/11.

(2) Maria Doris; Emergency preparedness and response systems. Naval

Postgraduate School, Monterey, California,2006,p6.

(3) الفقرة (و) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

(4) د. ابراهيم الخضر الحسن: مصدر سابق، ص166.

(5) عرفت محكمة القضاء الإداري التوصية في قرارها المرقم 228/ق، بتاريخ 2012/7/23 (التوصية هي

إجراءات إدارية تحضيرية إعدادية تقضي إلى إصدار القرار، وهي ليست بقرار إداري نهائي...).

المشرع أن سكرتير الهيئة هو الموظف المسؤول عن إعداد جدول أعمال الهيئة وتنظيم اجتماعاتها، والقيام بأية مهمة أخرى تكلفه بها الهيئة، والذي يختاره الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، فقد نص على أن (يختار الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أحد الموظفين سكرتيراً للهيئة يتولى إعداد جدول أعمال الهيئة وتنظيم اجتماعاتها والقيام بأية مهمة أخرى تكلفه بها الهيئة)⁽¹⁾.

وقد أجازت تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي لعضو الهيئة الطلب من سكرتير الهيئة أية استيضاحات أو وثائق تتعلق بالموضوعات المدرجة في جدول أعمال الاجتماع، إذ نصت على (يقوم سكرتير هيئة الرأي بتوفير المعلومات الخاصة بموضوعات اجتماع الهيئة وتوزيعها على الأعضاء بمدة لا تقل عن (7) سبعة أيام قبل موعد الاجتماع المقرر وللعضو طلب أية استيضاحات أو وثائق تتعلق بالموضوعات المدرجة في جدول أعمال الاجتماع)⁽²⁾، واستيضاح الأمر أو الكلام يعني سأله أن يوضحه⁽³⁾.

ويحظى ادراج موضوع ما في جدول الأعمال بأهمية كبيرة؛ لأنه يمنح ذلك الموضوع فرصة مناقشته والتصويت عليه واتخاذ قرار أو توصية بشأنه، ولذلك اجازت التعليمات لكل عضو تقديم طلب بإدراج أي موضوع من اختصاصات الهيئة في جدول الأعمال، إذ نصت على أن (للعضو في هيئة الرأي أن يطلب ادراج موضوع معين في جدول أعمال اجتماعات الهيئة طالما يقع ضمن إطار مهامها)⁽⁴⁾، والاختصاص هو قدرة إحدى السلطات العامة على اتخاذ تصرف معين⁽⁵⁾، وإلا نكون أمام عدم اختصاص موضوعي، مما يوصم القرار المتخذ بالبطلان ويكون

(1) المادة (4) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011.

(2) المادة (2) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي رقم (3) لسنة 2017.

(3) محمد بن أبي بكر الرازي: مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت - لبنان، بلا سنة نشر، ص726.

(4) البند (ثالثاً) من المادة (4) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي رقم (3) لسنة 2017.

(5) محمد طه حسين الحسيني: الوسيط في القضاء الإداري، ج2، منشورات زين الحقوقية، بيروت - لبنان، 2018،

عرضة للإلغاء⁽¹⁾، فإذا كان الموضوع يخرج عن اختصاص الهيئة موضوعياً، فعلى الهيئة إحالته إلى الجهة المعنية مادام يرتبط بالوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، لتلافي اعتداء الهيئة على اختصاص جهة إدارية أو موظف إداري آخر، كأن تتخذ الهيئة قراراً يدخل ضمن اختصاصات الوزير الشخصية.

المطلب الثاني

المناقشات في اجتماعات هيئة الرأي واتخاذ القرارات فيها

تتخذ القرارات والتوصيات في هيئة الرأي بعد التشاور ومناقشة شؤون الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة في إطار جماعي، في اجتماعات الهيئة أو اللجان، ومن ثم التصويت على الآراء، والذي يكون على أشكال متعددة، كرفع الأيدي أو المناداة بالاسم أو غيرها.

وللإحاطة بالمناقشات في اجتماعات هيئة الرأي واتخاذ القرارات فيها، سنقسم هذا المطلب على فرعين، نبحث في المناقشات في اجتماعات هيئة الرأي في الفرع الأول منه، وفي الفرع الثاني نتطرق إلى التصويت على القرارات في هيئة الرأي، و كالاتي:

(1) يتحقق عيب عدم الاختصاص الموضوعي عند اعتداء هيئة إدارية على اختصاص هيئة إدارية أخرى سواء كانت مناظرة لها أم تعلوها م تدونها في سلم التسلسل الإداري. للمزيد د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، بلا دار نشر، 2007، ص70 . 71.

الفرع الأول

المناقشات في اجتماعات هيئة الرأي

تبدأ المناقشات في هيئة الرأي واللجان الاستشارية بتقديم الموضوعات محل البحث لأعضاء الهيئة واللجان الاستشارية أثناء الاجتماع، تقديماً شفهيّاً، وهو الأسلوب الذي تتخذه اللجان الاستشارية ما لم تنص على خلاف ذلك.

ولم ينص ميثاق مجلس المستشارين العلميين/ مركز التأهب والاستجابة الامريكى على أسلوب عرض موضوعات جدول الأعمال للمناقشة، مما يُفسر بأنه اعتمد أسلوب العرض الشفهي⁽¹⁾، كذلك الحال بالنسبة لنظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة الأردني الذي لم يعالج أسلوب مناقشة موضوعات جدول أعمال لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة الأردنية⁽²⁾.

إما في العراق فقد اشترطت تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي لعرض الموضوعات محل البحث والمناقشة في هيئة الرأي، إعداد تقرير مكتوب يقدم من عضو أو أكثر من أعضاء الهيئة، إذ نصت على أن (تعرض الموضوعات على هيئة الرأي بناءً على تقرير تحريري من عضو أو أكثر من أعضاء الهيئة)⁽³⁾، والنقرير هو وثيقة إدارية مكتوبة يتم تحريرها استجابة لطلب جهة مسؤولة، والتحرير يعني الأنشاء والكتابة⁽⁴⁾، أي أن التعليمات اشترطت أن يكون التقرير مُقدم من أعضاء الهيئة ، وأن تكون الموضوعات محررة فيه.

(1) Charter of the Board of Scientific Counselor Center For Preparedness And

Response, <https://www.cdc.gov/cpr/science> تاريخ الزيارة 2021/4/11.

(2) نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

(3) البند (أولاً) من المادة (4) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي رقم (3) لسنة 2017.

(4) أن الكتابة هي أقوى الأدلة في الإثبات، وتكون بصور رسمية مختلفة، خطية أو فوتوغرافية، وتكون حجة بالقدر الذي تكون فيه مطابقة للأصل، كما أنها تثبت هوية صاحبها، كما تعتبر المحررات الإدارية ذات تكلفة منخفضة، مع أن إمكانية حفظها غير مكلفة فهي أداة سهلة للتواصل والتخاطب والتداول، للمزيد د. عبد الجليل طواهرير: مطبوعة في الاتصال والتحرير الإداري، محاضرات القيت في كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم

التسيير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ص 56-78، منشورة على الموقع الالكتروني

تاريخ الزيارة 2022/1/16 <https://fsescsg.univ-ouargla.dz/images>

ويتم عرض الموضوعات الواردة في جدول أعمال الهيئة واللجان الاستشارية، في اجتماع تتبادل فيه الآراء والمناقشات للوصول إلى قرار أو توصية بشأن الموضوع المطروح للمناقشة، وهنا يثار تساؤل بخصوص المحافظة على ترتيب الموضوعات في المناقشة كما وردت في جدول الأعمال؟

يرى الباحث أنه لا يوجد نص يتطلب الالتزام بعرض ومناقشة الموضوعات بالترتيب الوارد في جدول الأعمال، لذلك من الممكن أن يكون عرض الموضوعات ومناقشتها حسب الأهمية التي يحظى بها الموضوع، أو وفقاً لترتيبه في جدول الأعمال.

إما عن آلية المناقشات داخل اجتماعات هيئة الرأي واللجان الاستشارية، فلم ينص قانون اللجان الاستشارية الامريكي على آلية المناقشات في اللجان الاستشارية، كونه جاء بقواعد عامة تنطبق على جميع اللجان الاستشارية المنشئة بموجب هذا القانون، فقد نص على أن (تسري أحكام هذا القانون أو أي قاعدة أو أمر أو لائحة صادرة بموجب هذا القانون على كل لجنة استشارية إلا بالقدر الذي ينص فيه أي قانون صادر عن الكونجرس ينشئ أي لجنة استشارية على خلاف ذلك...) (1)، وترك لكل وكالة أو لجنة استشارية وضع القواعد الخاصة بعمل هذه اللجان، إذ نص على أنه (ج . لن تجتمع أي لجنة استشارية أو تتخذ أي إجراء حتى يتم تقديم ميثاق اللجنة الاستشارية إلى المسؤول الإداري) (2)، كما نظم ميثاق مجلس المستشارين العلميين/ مركز التأهب والاستجابة آلية المناقشة فيه، إذ الزم الميثاق أعضاء المجلس بأن تكون مناقشتهم بحدود المسألة المطروحة، وبالمهلة المحددة له لإدائه خلالها إذا كانت هنالك مدة لإنجاز مهامه (3).

وفي الأردن فإن التوصيات في لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة يتم اتخاذها بعد المناقشة بين أعضاء اللجنة، وتتم المناقشات في الموضوع المعروض أمام اللجنة بحضور الأعضاء، كما أجاز نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة للوزير دعوة أي شخص من داخل الوزارة أو خارجها

(1) الفقرة (أ) من المادة (4) من قانون اللجان الاستشارية الامريكي لسنة 1972.

(2) الفقرة (ج) من المادة (9) من قانون اللجان الاستشارية الامريكي لسنة 1972.

(3) Charter of the Board of Scientific Counselor Center For Preparedness And

Response ,https://www.cdc.gov/cpr/science تاريخ الزيارة 2021/4/11.

لحضور اجتماعات اللجنة، إذ نص على أن (لوزير دعوة أي شخص من داخل الوزارة أو خارجها لحضور اجتماع اللجنة للاستئناس برأيه في الأمور المعروضة عليها دون أن يكون له حق التصويت)⁽¹⁾، وطلب رأيه يكون للاستئناس به فهو غير مقيد للجنة، وذلك لضمان فاعلية توصياتها⁽²⁾.

أما في العراق فيتم تبادل الآراء والمناقشات للوصول إلى قرار أو توصية بشأن الموضوع المعروض للمناقشة، وتجري مناقشة الموضوع بحضور الموظف المختص، والذي قد يكون عضواً في الهيئة أو من غير أعضائها، فيكون للعضو حق التصويت على قرارات أو توصيات الهيئة، إما إذا كان من غير أعضاء الهيئة فله حضور اجتماع الهيئة والاستماع إلى مناقشة الآراء فيها دون أن يكون له حق التصويت على القرارات والتوصيات المتخذة، إذ نصت تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي على أن (تجري مناقشة الموضوع بحضور الموظف المختص دون أن يكون له حق التصويت إلا إذا كان عضواً في الهيئة)⁽³⁾.

ويثور التساؤل بشأن امكانية مناقشة فقرات لم يتم إدراجها في جدول أعمال الهيئة واللجان الاستشارية؟

بالرجوع الى القواعد العامة فإن المسائل غير الواردة في جدول الأعمال لا يجوز النظر فيها⁽⁴⁾، وأن المشرع لم ينص على امكانية النظر فيها من عدمه، ويمكن معالجة هذا الأمر عن طريق ما تتضمنه تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي بجواز أن يقدم العضو طلباً بإضافة موضوع معين إلى جدول أعمال الهيئة⁽⁵⁾، إما ما يتعلق بالمسائل الطارئة والتي تحتاج إلى النظر فيها على وجه الاستعجال فلم يتطرق لها قانون هيئة الرأي ولا تعليمات تسهيل تنفيذه، وهذا يُعدّ نقص تشريعي يتطلب معالجته.

(1) الفقرة (هـ) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

(2) أديب الهلسا: أسس التشريع والنظام القضائي في الأردن، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 1971، ص 22.

(3) البند (ثانياً) من المادة (4) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي رقم (3) لسنة 2017.

(4) د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة في القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص 277.

(5) البند (ثالثاً) من المادة (4) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي رقم (3) لسنة 2017.

إما عن اتخاذ الهيئة الاستشارية عملها دون أن يشاركها في هذا العمل الغير؛ ممن لهم تأثير على عملية المشاورة، ضماناً لاستشارة حقيقية تسمح بالحصول على معلومات واضحة وحررة وكاملة⁽¹⁾، ففي الولايات المتحدة الامريكية نص قانون اللجان الاستشارية على أن (3- تحتوي على أحكام مناسبة للتأكد من أن مشورة وتوصيات اللجنة الاستشارية لن تتأثر بشكل غير لائق بسلطة التعيين أو بأي مصلحة خاصة، بل ستكون نتيجة الحكم المستقل للجنة الاستشارية)⁽²⁾، وكما اشترط مجلس المستشارين العلميين/ مركز التأهب والاستجابة أن يشترك في عضوية المجلس من يتوفر فيه شرط الحيادة والتجرد عن الميل والتأثر، ليصدر رأيه بعيداً عن مظنة التحيز⁽³⁾، كما أخذ المجلس بمبدأ الاستقلال، وذلك بعدم السماح لغير أعضائه بالتصويت على توصياته، ويرى الباحث أن المشرع كان موفقاً في النص على ذلك وذلك لضمان استشارة حقيقية تسمح للجهة طالبة الاستشارة الحصول على معلومات واضحة وحررة وصريحة.

إما في الأردن لم ينص نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة إلى مبدأ الحياد في أعضاء اللجنة صراحة، إما عن مبدأ الاستقلال فنرى أن النظام أخذ به ضمناً، عندما قصر حق التصويت على أعضاء اللجنة، وأجاز دعوة أي شخص من داخل الوزارة أو خارجها للاستئناس برأيه دون ان يكون له حق التصويت⁽⁴⁾.

وفي العراق فلم ينص المشرع على استبعاد مداولات وتوصيات عضو الهيئة الذي له مصلحة مباشرة في أحد الموضوعات الواردة في جدول الأعمال، وكان الأجدر بالمشرع التأكيد على هذا المبدأ بالنص عليه في قانون الهيئة.

أما عن مبدأ الاستقلال فلم يطبقه المشرع بصورة مطلقة، إذ لم يمنع حضور جميع الأشخاص، لأن طبيعة عمل الهيئة تتطلب الاستعانة بغير أعضائها للمساعدة في المناقشة والمساهمة في الإثبات، إما عن حرية عضو الهيئة في إبداء رأيه، فقد منح القانون لأعضاء هيئة

(1) هاني مسلم احمد حداد: مصدر سابق، ص62.

(2) الفقرة (ب / 3) من المادة (5) من قانون اللجان الاستشارية الامريكي رقم (6) لسنة 1972.

(3) Charter of the Board of Scientific Counselor Center For Preparedness And

Response, <https://www.cdc.gov/cpr/science> تاريخ الزيارة 2021/4/11.

(4) الفقرة (هـ) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

الرأي ضمانات لعرض آرائهم بكل حرية، وصولاً إلى النتيجة المرجوة من عملية المشاركة في اتخاذ التوصيات والقرارات الإدارية، فقد نص قرار مجلس قيادة الثورة المنحل الملغى أن هيئة الرأي ديمقراطية في عملها⁽¹⁾، وأعطى الأعضاء حصانة تتمثل بأنهم لا يحاسبوا على ما يبده من رأي، طالما أنه لا ينطوي على ما يخالف القانون، إذ نص على أن (لكل عضو في الهيئة أن يبدي رأيه بكل حرية ولا يحاسب على ما ابداه من رأي عدا ما يقع منه تحت طائلة القانون)⁽²⁾.

كما يجب أن يحضر محضر بالمناقشات والآراء المتبادلة التي تدور في اجتماع هيئة الرأي واللجان الاستشارية، وأن تحرير محضر هو من قبيل تنظيم العمل، فعمل اللجنة يتطلب تدوين محضراً لاجتماعاتها، و محضر الاجتماع لا يُعدّ قراراً نهائياً، وبالتالي لا يمكن أن يكون موضوعاً للطعن بتجاوز السلطة⁽³⁾.

إما عن المسؤول عن تدوين محاضر اجتماعات هيئة الرأي واللجان الاستشارية ففي الولايات المتحدة الأمريكية لم يحدد المشرع من هو القائم بتدوين محاضر اللجان الاستشارية، إلا أنه فرض على رئيس اللجنة المصادقة على دقة محاضرها، فقد نص قانون اللجان الاستشارية الاتحادي على أن (ج . يجب الاحتفاظ بمحاضر تفصيلية لكل اجتماع لكل لجنة استشارية ، ويجب أن تحتوي على سجل بالأشخاص الحاضرين، ووصفاً كاملاً ودقيقاً للمسائل التي تمت مناقشتها والاستنتاجات التي تم التوصل إليها ، ونسخاً من جميع التقارير التي تم استلامها أو إصدارها أو الموافقة عليها من قبل اللجنة الاستشارية. و يتم التصديق على دقة جميع المحاضر من قبل رئيس اللجنة الاستشارية)⁽⁴⁾.

(1) نص البند (خامس عشر) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (135) لسنة 1995 الملغى على أن (الهيئة ديمقراطية في عملها، ولكل عضو فيها ان يبدي رأيه بكل حرية، ولا يحاسب على ما ابداه من رأي، عدا ما يقع منه تحت طائلة القانون).

(2) المادة (10) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(3) د. حمدي أبو النور عويس: مصدر سابق، ص 223 . 225.

(4) الفقرة (ج) من المادة (10) من قانون اللجان الاستشارية الامريكي رقم (6) لسنة 1972.

وفي الأردن فقد كلف نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة مدير مديرية إدارة المشاريع والتخطيط والتعاون الدولي بتدوين محاضر اجتماعات لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة، إذ نص على أن (و. يكون مدير مديرية إدارة المشاريع والتخطيط والتعاون الدولي أميناً لسر اللجنة يتولى تنظيم جدول أعمالها وتدوين محاضر جلساتها وحفظ قيودها وسجلاتها ومعاملاتها ومتابعة تنفيذ توصياتها) (1).

إما في العراق لم ينص القانون ولا تعليمات تسهيل تنفيذه على المسؤول عن تدوين محاضر اجتماعات الهيئة، إلا أن الباحث يرى من الممكن أن يتولى سكرتير الهيئة تدوين محاضر اجتماعات الهيئة وتنظيمها.

الفرع الثاني

التصويت في هيئة الرأي

يُعدّ التصويت من مستلزمات الديمقراطية، ويُتخذ القرار أو التوصية في الاجتماعات أما بالأجماع أو بالأغلبية، وفق لما يحدده المشرع عند تنظيم عمل اجتماعات الهيئة أو اللجان الاستشارية، والقاعدة العامة يجب أخذ أصوات جميع الأعضاء الحاضرين بعد اكتمال نصاب الجلسة.

وسنبحث في هذا الفرع عن طريقة التصويت على قرارات أو توصيات هيئة الرأي واللجان الاستشارية، فهل يتم ذلك بطريقة علنية أم سرية، وماهي الأغلبية المطلوبة لاتخاذ القرارات والتوصيات في الهيئة واللجان الاستشارية، وذلك في البندين التاليين.

(1) الفقرة (و) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

أولاً_ التصويت العلني والسري

تتخذ قرارات أو توصيات هيئة الرأي واللجان الاستشارية بإحدى طريقتين، إما علنية فيكون التصويت علني، أم سرية فيكون التصويت سري.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية نص ميثاق مجلس المستشارين العلميين/ مركز التأهب والاستجابة على أن التصويت في المجلس يجري بصورة علنية⁽¹⁾، وطريقة التصويت هذه تتسجم مع طبيعة اجتماعات اللجان الاستشارية التي تكون مفتوحة للجمهور، إذ نص قانون اللجان الاستشارية الأمريكي على أن (1. يكون كل اجتماع للجنة الاستشارية مفتوحاً للجمهور)⁽²⁾.

إما في الأردن لم يبين نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة طريقة اتخاذ التوصيات في لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة، أتتخذ بطريقة علنية أم سرية؟

ونرى أن السكوت عن تحديد طريقة اتخاذ التوصيات يعني أنه أراد أن تتخذ بصورة علنية، إذ أن السرية هي الاستثناء ولا يتم اللجوء إليها إلا في حالات خاصة يُنص عليها استثناءً⁽³⁾.

وفي العراق فقد أغفل المشرع في قانون الهيئة عن النص على طريقة اتخاذ القرارات والتوصيات فيها، إلا أن تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي نصت على أن (يكون التصويت على القرارات والتوصيات التي تصدرها الهيئة علنياً..)⁽⁴⁾، وبذلك فأن الأصل أن يتم التصويت بصورة علنية وذلك إعمالاً لمبدأ الشفافية في إدارة الشؤون العامة، الذي يلزم الإدارة كحد أدنى

(1) Charter of the Board of Scientific Counselor Center For Preparedness And

Response, <https://www.cdc.gov/cpr/science> تاريخ الزيارة 2021/4/11.

(2) الفقرة (أ) من المادة (10) من قانون اللجان الاستشارية الأمريكي لسنة 1972 .

(3) د. أمين عواد مهنا مشاقبة: التحديث والاستقرار السياسي في الأردن، دار الجيل . الدار العربية، بيروت .

عمان، 1988، ص 177. 178.

(4) المادة (3) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي رقم (3) لسنة 2017.

نشر مضمون أي قرار أو سياسة قد يؤثران في الشعب، مع إظهار أسباب اتخاذ القرار وخلفية المواد المهمة التي أُستعملت لصياغته⁽¹⁾.

إلا أنها أجازت بأن يكون التصويت على قرارات أو توصيات هيئة الرأي سرياً، إذا طلب ربع عدد الأعضاء الحاضرين ذلك، وموافقة هيئة الرأي، إذ نصت تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي على أن (يكون التصويت على القرارات والتوصيات التي تصدرها الهيئة علنياً ويجوز أن يكون سرياً بناءً على طلب ربع عدد الأعضاء الحاضرين وموافقة هيئة الرأي)⁽²⁾، ولم تحدد التعليمات الموضوعات التي يكون التصويت فيها سرياً، وهذا يعني أن تحديد الموضوعات متروكاً لأعضاء الهيئة، إذ أن لربع أعضاء الهيئة تقديم طلب بجعل التصويت على موضوع ما سرياً، وذلك بعد موافقة الهيئة، وفقاً لقواعد التصويت فيها.

إلا أن التعليمات لم توضح طبيعة الموافقة، هل هي موافقة بأغلبية معينة أم بالإجماع، ويرى الباحث أن تطبق هنا القاعدة العامة في اتخاذ القرارات داخل الهيئة، لاسيما وأن الموضوع محل التصويت يُعدّ أمراً اجرائياً وليس موضوعي، وهو ما نبينه في البند التالي.

ثانياً_ الأغلبية المطلوبة لاتخاذ القرارات والتوصيات

تتخذ هيئة الرأي واللجان الاستشارية قراراتها وتوصياتها وفق أغلبية معينة، يحددها القانون أو النظام أو التعليمات وينبغي عدم تجاوزها، وقد تكون هذه الأغلبية على وتيرة واحدة لاتخاذ جميع قرارات أو توصيات الهيئة أو اللجان، وقد تتشدد بحسب أهمية كل قرار أو توصية.

وقد حدد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المقصود بالأغلبية المطلقة بأنها (تتحقق بأكثر من نصف عدد أعضاء المجلس)⁽³⁾، كما حدد الأغلبية البسيطة بأنها (تتحقق بأكثر من نصف عدد الأعضاء الحاضرين بعد اكتمال النصاب)⁽¹⁾.

(1) د. سامي الطوخي: مصدر سابق، ص528.

(2) المادة (3) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي رقم (3) لسنة 2017.

(3) البند (عاشراً) من المادة (1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4070) في 2008/3/31.

كما أوضحت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها التفسيري الأغلبية المطلقة هي (أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني للانعقاد المنصوص عليه في المادة (59/ أولاً) منه)⁽²⁾.

إما الفقه فقد عرف الأغلبية المطلقة بأنها (تصويت نصف عدد أعضاء المجلس زائداً واحداً)، إما الأغلبية البسيطة فهي (تصويت نصف عدد أعضاء المجلس الحاضرين بعد تحقق النصاب زائداً واحداً)، وكل نصف أو أكثر يجبر إلى عدد صحيح مالم يوجد نص يمنع ذلك⁽³⁾.

إما عن الأغلبية المطلوبة لاتخاذ القرارات والتوصيات في هيئة الرأي واللجان الاستشارية ففي الولايات المتحدة الأمريكية فقد نص ميثاق مجلس المستشارين العلميين / مركز التأهب والاستجابة على أن النصاب القانوني لاتخاذ التوصيات في المجلس هي الأغلبية البسيطة⁽⁴⁾.

وفي الأردن فقد بين نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة الأغلبية المطلوبة لاتخاذ التوصيات في لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة، وهي أغلبية أصوات أعضاء اللجنة على الأقل، ولم يبين التشريع أهي أغلبية بسيطة أم أغلبية مطلقة، وأوضح أنه في حال تساوي الأصوات فيرجح الجانب الذي صوت معه رئيس الاجتماع، إذ نص على (د. وتتخذ توصياتها بأغلبية أصوات اعضائها على الأقل وفي حال تساوي الاصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس

(1) البند (حادي عشر) من المادة (1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.

(2) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 23/ اتحادية/2007 في 2007/10/21، منشور على الموقع الالكتروني <https://www.iraqidevelopers.com/iraqfsc/ar/node/131> تاريخ الزيارة 2022/3/2.

(3) د. غازي فيصل: أنواع الأغلبية في مجلس النواب، مقال منشور على الموقع الالكتروني <https://www.facebook.com/100028331233169/pos> تاريخ الزيارة 2021/4/14.

(4) Charter of the Board of Scientific Counselor Center For Preparedness And Response, <https://www.cdc.gov/cpr/science> تاريخ الزيارة 2021/4/11.

الاجتماع⁽¹⁾، ورئيس الاجتماع هو الوزير أو نائبه، وهو بذلك خالف قاعدة المساواة بين أعضاء اللجنة⁽²⁾.

وفي العراق فقد نص المشرع على أنه (تتخذ القرارات والتوصيات في جلسات الهيئة بالأغلبية البسيطة)⁽³⁾، وأكدت تعليمات هيئة الرأي على ذلك، إذ نصت على (.... تتخذ القرارات فيها بالأغلبية البسيطة وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس)⁽⁴⁾، ومن خلال النص السابق يتبين بأن التعليمات نصت على أن تتخذ قرارات الهيئة بالأغلبية البسيطة، مع ميزة ترجيح الجانب الذي يكون معه صوت الرئيس عند تساوي الأصوات، عند اتخاذ القرارات والتوصيات، والامر نفسه ينطبق على التوصيات، كما يرى الباحث أن القانون قد وضع قاعدة عامة واحدة في التصويت، فتسري على جميع اختصاصات الهيئة، إلا أن هناك اختصاصات مهمة كان يفترض من المشرع النص على أغلبية خاصة (كأغلبية الثلثين مثلاً) لمناقشتها واتخاذ قرار أو توصية فيها، كما في قرار هيئة الرأي في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والمتضمن عودة المرقنة قيودهم في السنة الدراسية 2020. 2021 إلى مقاعد الدراسة والذي صدر بالأغلبية البسيطة وفقاً لقانون الهيئة⁽⁵⁾.

أما بشأن من يحق له التصويت على قرارات أو توصيات الهيئة واللجان الاستشارية فقد تطرق ميثاق مجلس المستشارين العلميين/ مركز التأهب والاستجابة الامريكي إلى حق التصويت على توصيات المجلس، والذي منحه لأعضاء مجلس إدارته باستثناء ثلاثة أعضاء منهم، وقد ذكرهم بصفاتهم الوظيفية وهم من مكتب الأمين العام ومكتب إدارة الغذاء والدواء والمعهد الوطني

(1) الفقرة (د) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

(2) أديب الهلسا: أسس التشريع والنظام القضائي في الأردن، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 1971، ص22.

(3) البند (ثانياً) من المادة (12) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(4) البند (أولاً) من المادة (1) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي رقم (3) لسنة 2017.

(5) قرار وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بالعدد ت م 2460/5 في 2022/3/28، استناداً إلى كتاب هيئة الرأي بالعدد 12/س/524، منشور على الموقع الإلكتروني <https://t.me/moheiq> تاريخ الزيارة 2022/4/12.

للحساسية والأمراض المعدية، وأوضح الميثاق أن هذا الاستثناء كان لاعتبارات تتعلق بمنصبهم، كونهم مصوتين سابقين من الوكالات الفيدرالية (1).

وفي الأردن فقد نص نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة على أن (هـ. للوزير دعوة أي شخص من داخل الوزارة أو خارجها لحضور اجتماع اللجنة للاستئناس برأيه في الأمور المعروضة عليها دون أن يكون له حق التصويت)⁽²⁾، ومن نص هذه المادة نجد أن أعضاء اللجنة فقط من يحق لهم التصويت على توصياتها، إما غير الأعضاء ممن وجهت لهم دعوة حضور اجتماعات اللجنة فلا يحق لهم التصويت على توصيات اللجنة، إذ يقتصر دورهم بمد اللجنة بما تطلبه من معلومات تعيينها على تكوين رأيها.

أما في العراق فقد نصت تعليمات هيئة الرأي بصورة صريحة على أن الأعضاء فقط من يحق لهم التصويت على القرارات أو التوصيات المتخذة، أما من وجهت لهم دعوة لحضور اجتماع الهيئة من غير أعضاء الهيئة فلا يحق لهم التصويت على قراراتها أو توصياتها، إذ نصت على أن (تجري مناقشة الموضوع بحضور الموظف المختص دون أن يكون له حق التصويت إلا إذا كان عضواً في الهيئة)⁽³⁾.

ويثور تساؤل هل أن حق التصويت يقتصر على الأعضاء بأنفسهم فقط (العضو الأصيل) أم يحق للوكيل أو النائب التصويت أيضاً؟ وهل أن القرار أو التوصية التي تُتخذ من أعضاء الهيئة وكالة تؤثر على القيمة القانونية لقرارات الهيئة وتوصياتها؟

بالرجوع إلى المبادئ العامة يتبين أن عدم اشتراك العضو الأصيل في الاجتماع فيحل محله من ينوب عنه، ويكون له حق التصويت على قرارات أو توصيات الهيئة، كون الوكيل أو النائب يقوم بكافة صلاحيات الأصيل طول فترة غيابه⁽⁴⁾، فالإنابة الإدارية أو الوكالة هي تكليف إداري تعهد

(1) Charter of the Board of Scientific Counselor Center For Preparedness And

Response, <https://www.cdc.gov/cpr/science> تاريخ الزيارة 2021/4/11.

(2) الفقرة (هـ) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022 .

(3) البند (ثانياً) من المادة (4) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي رقم (3) لسنة 2017.

(4) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: مصدر سابق، ص 67 . 68.

بمقتضاه السلطة الإدارية العليا إلى أحد الموظفين بمهمة القيام بأعباء وظيفية معينة نظراً لتغيب شاغلها لسبب من الأسباب لحين عودة الأخير إلى وظيفته أو تعيين خلف له، وهذا الأمر لا يؤثر على القيمة القانونية لقرارات أو توصيات الهيئة، كون القرارات الإدارية الصادرة عن الموظف النائب تتمتع بذات القيمة القانونية التي تتمتع بها القرارات الصادرة عن صاحب الاختصاص الأصلي، وتحتل ذات المرتبة في هرم تدرج القواعد القانونية في الدولة فضلاً عن اكتسابها طبيعة قرارات صاحب الاختصاص الأصلي⁽¹⁾، والنائب إما يتم تحديده بقرار يصدر من الجهة التي يحددها النص القانوني الذي يجيز الإنابة، أو من الجهة التي تقع في قمة الجهاز الإداري والتي تختص بتحديد اختصاصات العاملين فيه وتوزيعها في حالة غياب النص⁽²⁾.

ونتساءل هل يستطيع أحد أعضاء الهيئة حضور اجتماع الهيئة والامتناع عن التصويت على قرارات أو توصيات الهيئة؟ وهل يؤثر ذلك على مشروعية القرار المتخذ أو الرأي المقدم من الأغلبية؟

لم ينص القانون صراحةً على ذلك، إلا أننا نرى بأن عضو الهيئة يستطيع أن يحضر الاجتماع ويمتنع عن التصويت، إذ لا يؤثر ذلك على مشروعية قرارات أو توصيات الهيئة، فأن حضور العضو يتحقق معه النصاب القانوني لعقد اجتماع الهيئة، إما عن امتناع أحد أعضاء الهيئة عن التصويت فلا يؤثر ذلك على مشروعية قرارات أو توصيات الهيئة، كون الأغلبية المطلوبة لاتخاذ القرارات والتوصيات في الهيئة هي الأغلبية البسيطة.

إما في حالة عدم تحقق الأغلبية المطلوبة لاتخاذ القرارات والتوصيات في الهيئة هل يمكن تأجيل الاجتماع؟ وهل يحتاج إلى موافقة الأعضاء؟ وهل يتطلب أغلبية معينة لذلك؟

نص قانون اللجان الاستشارية الأمريكي على أن (يُفوض المسؤول أو الموظف المعين، متى رأى أن ذلك في المصلحة العامة، بتأجيل أي اجتماع من هذا القبيل)⁽³⁾، كما عالج ميثاق مجلس المستشارين العلميين/ مركز التأهب والاستجابة الأمريكي مسألة تأجيل اجتماعات

(1) د. علي خطار شنطاوي: مصدر سابق، ص 86.

(2) د. سامي جمال الدين: قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، من دون مكان نشر، 1992، ص 134.

(3) الفقرة (هـ) من المادة (10) من قانون اللجان الاستشارية الأمريكي رقم (6) لسنة 1972.

المجلس، ومنح هذا الحق إلى سكرتير المجلس، إذ يكون له تأجيل اجتماعات المجلس أن كان في ذلك تحقيقاً للمصلحة العامة⁽¹⁾.

في حين لم يبين نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة الأردني ما يتعلق بإمكانية تأجيل اجتماعات لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة من عدمه، وعدم النص لا يمنع اللجنة من تأجيل اجتماعاتها إن كان لذلك مقتضى.

كما أن قانون هيئة الرأي لم ينص على إمكانية تأجيل الاجتماع، إلا أننا نرى يمكن تأجيل اجتماعات الهيئة لحدوث سبب من الأسباب الطارئة، على أن يتم توجيه دعوة جديدة ووضع جدول أعمال ينسجم مع ما يستجد من مواضيع تحتاج مناقشتها في الهيئة واتخاذ قرار أو توصية بشأنها.

وقد تمت مناقشة أحد مفردات جدول الأعمال إلى مدة أطول، مما تتطلب تمديد وقت الاجتماع، وذلك لتحقيق الاجتماع أهدافه بما يتيح المشاركة الجماعية لأعضائه وإتاحة الفرصة للإسهام بفاعلية لإبداء ما يرونه بحرية وحيوية تنصبان في مصلحة الإدارة، فلا يوجد ما يمنع من تمديد وقت الاجتماع بما يسمح بمناقشة جميع مواضيع جدول الأعمال.

ولمّا كان التصويت هو الوسيلة التي تعتمد لاتخاذ قرارات أو توصيات هيئة الرأي واللجان الاستشارية، إلا أن هيئة الرأي واللجان الاستشارية لم تعالج آلية التصويت فيها، مما يُفسر على أن تحديد آلية للتصويت تكون بالاتفاق بين رئيس وأعضاء الهيئة، كأن تكون برفع الأيدي أو المناداة بالأسماء وغيرها.

إما بخصوص التصويت على قرارات أو توصيات هيئة الرأي واللجان الاستشارية، فإن المشرع لم يشترط بأن يكون التصويت في ذات جلسة المناقشة أم في جلسة لاحقة لها، فيرى الباحث أن ذلك يدل على جواز الأمرين إذ يمكن أن يجري التصويت على قرارات أو توصيات هيئة الرأي واللجان الاستشارية في ذات جلسة المناقشة، ويمكن أن يكون في جلسة لاحقة لها، ما عدا التصويت على المسائل الطارئة والمستعجلة والتي تتطلب المصلحة العامة سرعة حسمها.

(1) Charter of the Board of Scientific Counselor Center For Preparedness And

Response, <https://www.cdc.gov/cpr/science>, تاريخ الزيارة 2021/4/11.

إما عن كيفية اتخاذ قرارات أو توصيات هيئة الرأي واللجان الاستشارية في حال تساوي أصوات الأعضاء فيها، فلم يعالج ميثاق مجلس المستشارين العلميين/ مركز التأهب والاستجابة الأمريكي مسألة تساوي أصوات أعضاء مجلس الإدارة⁽¹⁾، وتتخذ التوصيات فيه بتحقيق الأغلبية البسيطة.

إما في الأردن فقد بين نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة على أن تتخذ لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة توصياتها عند تحقق الأغلبية المطلوبة، واعتبرت صوت رئيس الاجتماع صوت ترجيح في حالات تساوي الأصوات⁽²⁾.

وفي العراق فلم يعالج قانون هيئة الرأي تساوي أصوات أعضاء الهيئة عند اتخاذ قرارات أو توصيات الهيئة، فقد نص على أن الأغلبية المطلوبة لاتخاذ القرارات والتوصيات في جلسات الهيئة هي الأغلبية البسيطة⁽³⁾، إلا أن تعليمات هيئة الرأي نصت على أن (تعقد هيئة الرأي اجتماعاً مرة واحدة في الأقل كل شهر بدعوة من الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ويكتمل نصاب انعقادها بحضور الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء وتتخذ القرارات فيها بالأغلبية البسيطة وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس)⁽⁴⁾.

وفيما يخص الزامية قرارات أو توصيات هيئة الرأي للوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، فهل يمكن للوزير باعتباره الرئيس الإداري الأعلى للوزارة أن لا يأخذ بالقرار أو التوصية التي اتفق عليها أعضاء هيئة الرأي وينفرد باتخاذ القرار والتوصية؟

للإجابة عن هذا التساؤل علينا أن نبين الملاحظات الآتية:

(1) Charter of the Board of Scientific Counselor Center For Preparedness And

Response, <https://www.cdc.gov/cpr/science> تاريخ الزيارة 2021/4/11.

(2) الفقرة (د) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

(3) البند (ثانياً) من المادة (12) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(4) البند (أولاً) من المادة (1) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي رقم (3) لسنة 2017.

1. من الأسباب الموجبة لأتشاء هيئة الرأي هي توسيع قاعدة المشاركة في سلطة اتخاذ التوصيات والقرارات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة⁽¹⁾.

2. إن المشرع في قانون الهيئة نص على أن (يستعين الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة بالتوصيات التي تتخذها الهيئة لتحقيق الأداء الأفضل في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة في مجال اختصاصها)⁽²⁾، وهذا يعني أن ما تتخذه الهيئة من توصيات تساعد الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة في تكوين قناعته ورأيه، فبالرجوع إلى روح النص لا ظاهره نجد أن استعانة الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة بتوصيات الهيئة ليست استعانة جوازيه على سبيل الاستئناس، فهي ليست توصيات بالمعنى المجازي، وإنما قرارات إدارية، إذ يلزم لصحة القرار الذي يتخذه الوزير الرجوع إليها، وهو أمر لازم يترتب على اغفاله إهدار الضمانات التي كفلها القانون من إيجاد الهيئة بجانب الوزير كي يستعين برأيها ومشورتها، مما يُعيب القرار ويجعله عرضة للإلغاء.

3. إن تعليمات تنفيذ قانون هيئة الرأي نصت على أنه (تلتزم الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة بإصدار الأوامر والتوجيهات ذات الصلة بقرارات أو توصيات هيئة الرأي لديها خلال (7) سبعة أيام من تاريخ صدورها)⁽³⁾، أي أن التعليمات قد ألزمت الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بتنفيذ قرارات أو توصيات هيئة الرأي، إذ يقتصر دور الوزير ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة على إنفاذ وتنفيذ قرارات أو توصيات هيئة الرأي، كون هيئة الرأي هي هيئة جماعية تضم عدد من القيادات الإدارية في الوزارة والجهة غير المرتبطة بوزارة ومن ضمنهم الوزير، كما أنها تنظر في مسائل تخص الوزارة والجهة غير المرتبطة بوزارة ككل، وأن الأخيرة ملزمة بتنفيذ قرارات أو توصيات الهيئة وإصدار الأوامر والتوجيهات خلال سبعة أيام من تاريخ صدور قرارات أو توصيات الهيئة، والأوامر و التوجيهات هي قرارات لا تقصد بها الإدارة ترتيب آثار بالنسبة للأفراد، بل يقتصر الالتزام بها على الإدارة ممثلة بالعاملين فيها، فيلتزمون

(1) الأسباب الموجبة لقانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(2) المادة (11) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(3) المادة (5) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي رقم (3) لسنة 2017.

بطاعتها فيما تفرضه من أوامر أو تحظره من نواهي، مع توقيع جزاء على من لا يمتثل لها، فهي أوامر تصدر عن الرئيس الإداري لمؤوسيه لغرض تفسير القوانين ذات الصلة بعمل المصلحة أو بيان كيفية تنفيذها⁽¹⁾.

(1) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: مصدر سابق، ص 216.

الباب الثاني

اختصاصات هيئة الرأي والرقابة عليها

تمهيد وتقسيم:

يؤثر عمل هيئة الرأي واللجان الاستشارية في أداء الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة لأعمالها وسياستها العامة، وذلك من خلال الاختصاصات التي منحها لها المشرع، فالملاحظ أن اختصاصات هيئة الرأي لم ترد على سبيل الحصر، بل على سبيل المثال، كما إن المشرع قد توسع في اختصاصات الهيئة، عندما أجاز للوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة أن تقترح على مجلس الوزراء إضافة اختصاصات أخرى للهيئة، مما يشكل تفويضاً من المشرع إلى جهة الإدارة، في زيادة اختصاصات الهيئة، إلا أنه لم يفصل فيما إذا كان لمجلس الوزراء إضافة مهام أخرى لهيئة الرأي في وزارة معينة بالذات أم في الوزارات عموماً.

كما أجاز المشرع لمجلس الوزراء الإحالة على الهيئة أو تكليفها بما يراه ضرورياً من القضايا أو المهام، أي له تفويض الهيئة بدراسة موضوع ما وتقديم التوصيات فيه، فيكون دورها بتقديم توصيات استشارية ويكون للمجلس المصادقة النهائية، أو أن يكلفها بما يراه من المهام فيترك لها صلاحية البت بشكل نهائي فلا تحتاج بذلك إلى مصادقة المجلس.

ولا يخفى أن تدخل الدولة في جميع النشاطات في المجتمع دفع الحكومات إلى بذل الجهود لإصلاح الأجهزة الإدارية، كونها الوسيلة الفاعلة في عملية التغيير نحو الأفضل، مما حدى بالمشرع إلى فرض رقابة على هيئة الرأي واللجان الاستشارية للتأكد من سلامة تطبيق القواعد القانونية، ولتطوير أساليب العمل الإداري وحماية الوظيفة العامة.

وللإحاطة باختصاصات هيئة الرأي وآلية الرقابة عليها، سنقسم هذا الباب على فصلين، نتطرق في الفصل الأول للبحث في اختصاصات هيئة الرأي، وفي الفصل الثاني للرقابة على هيئة الرأي، وكالاتي.

الفصل الأول

اختصاصات هيئة الرأي

تعمل هيئة الرأي على تقديم الرأي الذي ينير السبيل أمام الإدارة عندما تعتزم اتخاذ قرار ما، إذ تضمن قانون هيئة الرأي على اختصاصات متعددة تضطلع بها هيئة الرأي في مجالات مختلفة، ولكي تكون قراراتها أو توصياتها مشروعة وصحيحة عليها أن تتقيد بالاختصاصات التي حددها القانون، ومن هذه الاختصاصات تقديم الاستشارة للوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، إذ تقوم هيئة الرأي واللجان الاستشارية بتقديم الرأي والمشورة للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، وهي إما استشارة ذات طابع تشريعي، أو تتعلق بالمرافق العامة.

كما منح المشرع لهيئة الرأي اختصاصات رقابية أخرى، كون الرقابة تشكل إحدى الوظائف الجوهرية في العملية الإدارية، وتتمثل بالرقابة على تطبيق التشريعات والرقابة ذات الطابع التنفيذي.

وسنتطرق في هذا الفصل إلى دراسة اختصاصات هيئة الرأي في مبحثين، نتطرق في المبحث الأول للاختصاصات الاستشارية لهيئة الرأي، ونبحث في المبحث الثاني للاختصاصات الرقابية لهيئة الرأي، وكالاتي:

المبحث الأول

الاختصاصات الاستشارية لهيئة الرأي

للاستشارة دور مهم عند قيام الإدارة بإصدار قراراتها الإدارية، فالعمل الاستشاري يقوم أساساً على توجيه الجهود نحو دراسة مشكلة قائمة أو متوقعة وتقديم الحلول التي تساهم بشكل فعال في معالجتها.

لذلك أنشأ المشرع هيئة الرأي واللجان الاستشارية ومنحها جملة اختصاصات منها تزويد الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بالمشورة والرأي فيما تقوم به من أعمال وتصرفات وما تباشره من إجراءات، وبشأن مشروع قرار معين تزمع إصداره، تدعيماً للقرار الصادر في هذا الشأن وتحقيقاً للصالح العام.

وللإحاطة باختصاصات هيئة الرأي سنقسم هذا المبحث على مطلبين، نبحث في اختصاصات الهيئة ذات الطابع التشريعي في المطلب الأول منه، أما المطلب الثاني فخصصناه للبحث في الاختصاصات المتعلقة بالمرافق العامة، وكما يأتي.

المطلب الأول

الاختصاصات ذات الطابع التشريعي

أعطت دساتير بعض الدول للسلطة التنفيذية المشاركة بعملية سن القوانين، عن طريق المساهمة في التشريع من خلال اقتراح القوانين وتصديقها وإصدارها، كما لها دور في عملية إعداد الموازنة العامة لأنها قادرة على الإحاطة الشاملة بجميع مقتضيات ومعطيات الموازنة، وذلك بحكم أجهزتها المؤهلة تقنياً وعملياً في امتلاك المعلومات الخاصة بتوقعات الإيرادات والنفقات بدقة وموضوعية، فهي تقوم بعملية تنفيذها فالأجدر أن تقوم بأعدادها وتحضيرها.

إن المشرع منح هيئة الرأي بعض الاختصاصات ذات الطابع التشريعي، والمتمثلة بدراسة وإبداء الرأي في كل ما يحال إليها من مشروعات القوانين ومشروع الموازنة، وهذا يتطلب منا البحث في هذه الاختصاصات، وتقسيم هذا المطلب على فرعين، نتطرق في الفرع الأول منه الاختصاصات المتعلقة بدراسة التشريعات، وفي الفرع الثاني نبحث في الاختصاصات المتعلقة بموازنة الوزارة، وكالاتي.

الفرع الأول

الاختصاصات المتعلقة بدراسة التشريعات

تعني عبارة التشريع كل قاعدة عامة مجردة تسنها السلطات المختصة بالدولة، كما تُطلق على عملية سن القواعد القانونية في ذاتها⁽¹⁾، ويهدف التشريع إلى وضع القواعد القانونية التي تنظم الموضوعات العامة في الدولة تنظيماً يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وأن عبارة التشريع تتسع إلى القوانين والأنظمة والتعليمات⁽²⁾، إذ يمر التشريع بعدة مراحل تتمثل بـ:

1. الاقتراح
2. المناقشة والإقرار
3. المصادقة
4. النشر والنفوذ⁽³⁾

وتضطلع السلطة التنفيذية بمهمة اقتراح مشروعات القوانين⁽⁴⁾، وذلك لأنها تتولى تطبيق القانون على الأفراد مما يجعلها تدرك الثغرات التشريعية، والقصور عند تطبيق تلك القوانين⁽⁵⁾، كما لها وضع الأنظمة كونها السلطة المكلفة في تنفيذ القانون⁽⁶⁾، والأنظمة هي (القرارات الإدارية

(1) عليوة مصطفى فتح الباب: اصول سن وصياغة وتفسير التشريعات _ دراسة فقهية عملية مقارنة، القاهرة، 2007، ص 21.

(2) د. محمد ماضي: اختصاص مجلس شوري الدولة في صياغة مشروعات الأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء، العدد 18، 2015، ص 9.

(3) د. رافع خضر شبر: وضع السلطة التنفيذية في النظام الفيدرالي، مصدر سابق، ص 138.

(4) نص البند (أولاً) من المادة (60) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 الذي نص على أن (مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء)، كما نص البند (ثانياً) من المادة (80) على أن (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: ثانياً. اقتراح مشروعات القوانين).

(5) د. لطيفة عبد العزيز علي: النظام القانوني لإعادة النظر في مشروعات القوانين . دراسة مقارنة، معهد البحرين للتنمية السياسية، 2021، ص 26.

(6) نص البند (ثالثاً) من المادة (80) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على أن (ثالثاً: إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين).

التنظيمية التي تضعها السلطة التنفيذية⁽¹⁾، وعملية الاقتراح هي مرحلة تمهيدية سابقة على تكوين القانون، ولا تعدو أن تكون تحضيراً وإعداداً له، يعلن فيها صاحب الاقتراح عن رغبته في تنظيم موضوع معين بقانون⁽²⁾، فالاقترح الذي تتقدم به الحكومة يسمى مشروع القانون، أما مقترح القانون فيتقدم به مجلس النواب أو إحدى لجانته⁽³⁾، ويُعرف الفقهاء اقتراح مشروعات القوانين بأنه (العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه)⁽⁴⁾.

وتتولى هيئة الرأي واللجان الاستشارية اختصاصها المتعلق بدراسة التشريعات من خلال مراحل عملية تشريع القوانين والأنظمة، إذ تقوم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بإحالة مقترح مشروعات القوانين والأنظمة على هيئة الرأي واللجان الاستشارية لدراستها، ومناقشتها وإبداء الرأي فيها.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية يقدم رئيس الدولة مشاريع القوانين إلى الكونغرس بطرحها في شكل اقتراح عام، أو في صورة تمني على الكونغرس للتشريع في موضوع هام، أو يقوم بتقديم توصيات تشريعية بشأن بعض الإجراءات التي يراها ضرورية ومناسبة للاتحاد⁽⁵⁾، فتقدم اللجان الاستشارية الأمريكية الرأي فيما يتعلق بإعداد التشريعات ويكون رأيها بهذا الشأن اختياري⁽⁶⁾.

(1) د. هاني علي الطهراوي: مصدر سابق، ص70.

(2) عثمان عبد الملك: النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، الكويت، 1989، ص468.

(3) ميز دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بين مشروعات القوانين ومقترحات القوانين، إذ يمكن لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء تقديم مقترح مشروع قانون، وذلك وفق البند (أولاً) من المادة (60) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

إما مقترحات القوانين فتقدم من أعضاء مجلس النواب أو إحدى لجانته، إذ نص البند (ثانياً) من المادة (60) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على (مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانته المختصة)، للمزيد د. رافع خضر شبر: مصدر سابق، ص140.

(4) يحيى محسن ناصر: مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري، دار الكتب والدراسات العربية، 2018، ص20.

(5) Thomas R. Dye, politics in America, prentice Hall. U.S.A, 4th Ed, 2001,p33.

(6) Stephen V. Monsma, American politics: a system approach, the Dryden press, U.S.A, 1973,p48

وفي الأردن فقد نص نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة على أن (ج. تتولى اللجنة دراسة الأمور التالية وترفع توصياتها للوزير لاتخاذ الاجراءات المناسبة بشأنها: 3. مشروعات القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بعمل الوزارة)⁽¹⁾، ومشروع القانون هو مبادرة تشريعية مقدمة من السلطة التنفيذية، تُقدم بعد بحث ودراسة كافية⁽²⁾ على شكل مواد مرتبة حسب طبيعة الموضوع، إذ تتعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في وضع الملامح الأساسية للقوانين، حيث تتقدم الوزارة بمشاريع القوانين للسلطة التشريعية التي تقوم بدورها بمناقشتها وإقرارها ورفعها للسلطة التنفيذية لغرض اصدارها ونشرها⁽³⁾.

وقد نص الدستور الأردني على (يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الاعيان ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك)⁽⁴⁾.

ودور اللجنة بهذا الشأن هو دور استشاري للوزارة، إلا أنها من قبيل الاستشارة الالزامية، إذ يتحتم على الوزارة طلب رأي لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة في عدة أمور منها مشروعات القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بعمل الوزارة، فتقوم اللجنة بدراستها وفحص كل المسائل المتعلقة بعمل الوزارة، ومن ثم يتولى ديوان التشريع والرأي دراسة مشروع القانون المقدم اليه وتدقيقه وابداء الرأي فيه، وتعديله واعادة صياغته، لأنه لا يجوز إقرار مشروع قانون أو نظام من قبل مجلس الوزراء قبل إحالتها إلى ديوان التشريع والرأي، ثم رفعها إلى مجلس الوزراء⁽⁵⁾، إذ نص نظام ديوان التشريع والرأي على أن (لا يجوز إقرار أي مشروع أو اصدار أي قرارات أو تعليمات تنظيمية ذات طابع عام من قبل المجلس قبل إحالتها إلى الديوان لدراستها وإبداء الرأي فيها

(1) الفقرة (ج) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

(2) د. محمد عباس محسن: اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي، بحث منشور في الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية/ قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، جانفي، العدد 11، 2014، ص71.

(3) د. عصام علي الدبس: النظم السياسية . السلطة التنفيذية المؤسسة الدستورية الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011، ص284.

(4) المادة (91) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 المعدل.

(5) د. عصام علي الدبس: القانون الإداري (الكتاب الأول)، مصدر سابق، ص378.

بحرية واستقلالية تامتين ويسري هذا الحكم على أي عمل أو مهمة يختص الديوان بالقيام بها بموجب أحكام هذا النظام⁽¹⁾، وبعد ذلك يرفع المشروع إلى البرلمان لإقراره، وفق ما جاء به الدستور⁽²⁾.

وفي العراق تمارس هيئة الرأي اختصاص دراسة وإقرار مشروعات القوانين والأنظمة، إذ نص قانون هيئة الرأي على (دراسة وإقرار مشروعات القوانين والأنظمة التي تقترحها الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة قبل رفعها إلى مجلس الوزراء أو الجهة المختصة)⁽³⁾، ففي ضوء النص السابق فإن هيئة الرأي تختص بـ :

أولاً- دراسة مشروعات القوانين والأنظمة

تحيل الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة مشروعات القوانين والأنظمة إلى هيئة الرأي، والتي تقوم بدورها بدراسته بما يمكنها من تقديمها بالصورة المناسبة، إذ تقوم الهيئة بمناقشة مشروعات القوانين والأنظمة وبحثها ودراستها وتعديلها وتقديم المقترحات في جلسات تعقدها لهذا الغرض، ويرى الباحث أن المشرع كان موفقاً في تنظيمه هذا الجانب بشكل دقيق.

ثانياً- إقرار مشروعات القوانين والأنظمة

يعقب دراسة مشروعات القوانين والأنظمة في اجتماعات هيئة الرأي تقديم تقرير لها تضمنه رأيها بعد إقرارها، والإقرار هو الإجراء الذي من خلاله يتم اعتماد مشروع القانون بعد انتهاء عملية التصويت عليه⁽⁴⁾.

إن اختصاص هيئة الرأي في هذا الجانب هو اختصاص نهائي في حدود الوزارة والجهة غير المرتبطة بوزارة، إلا أنه يحتاج إلى مصادقة الجهة الإدارية الأعلى والمتمثلة بمجلس الوزراء⁽⁵⁾، ومن ثم إحالة مشروعات القوانين والأنظمة إلى مجلس الدولة لغرض الصياغة التشريعية، كونه

(1) المادة (14) من نظام ديوان التشريع والرأي رقم (1) لسنة 1993 المعدل، منشور في الوقائع الأردنية بالعدد (3875) في 1993/1/16.

(2) المادة (91) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 المعدل.

(3) البند (ثالثاً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(4) د. لطيفة عبد العزيز علي : مصدر سابق، ص 183.

(5) نص البند (ثالثاً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل .

الجهة المختصة بإعداد وصياغة مشروعات التشريعات المتعلقة بالوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة⁽¹⁾، والمشرع في قانون مجلس الدولة ألزم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بعرض مشروعات التشريعات التي تُعدّها على المجلس لغرض تدقيقها من حيث الشكل والموضوع⁽²⁾، ومن ثم يقوم مجلس الوزراء برفع مشروعات القوانين إلى البرلمان لمناقشتها وإقرارها⁽³⁾، كما في اجتماع هيئة الرأي في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بتاريخ 28 / 1 / 2023 والذي تضمن التصويت على إعداد مسودة مشروع قانون لإلغاء قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل المتعلقة بالوزارة⁽⁴⁾.

(1) البند (أولاً) من المادة (5) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (2714) في 11/6/1979.

(2) البند (ثانياً) من المادة (5) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.

(3) د. فاضل الغراوي: الفدرالية وتطبيقاتها الدستورية، منشورات زين الحقوقية، بيروت. لبنان، 2018، ص164.

(4) اجتماع هيئة الرأي في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.ina.iq/176914--.html> تاريخ الزيارة 2023/1/28.

الفرع الثاني

الاختصاصات المتعلقة بموازنة الوزارة

عرف قانون الإدارة المالية الاتحادي العراقي الموازنة العامة الاتحادية بأنها (خطة مالية تعبر عما تعتمزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات، تتضمن جداول تخطيطية لتخمين الإيرادات وتقدير النفقات بشقيها الجارية والاستثمارية لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة العامة الاتحادية)⁽¹⁾.

على المستوى الفقهي فقد عُرفت الموازنة بأنها (بيان رقمي بمصادر الأموال المطلوبة لجميع النشاطات الموجودة في البرامج)⁽²⁾.

وهناك من يرى أن الموازنة (خطة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وإيراداتها خلال مدة قادمة غالباً ما تكون سنة واحدة ويتم هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى إليها السلطة السياسية)⁽³⁾، أو أنها (القانون الذي تخمن فيه واردات الدولة ونفقاتها بشكل متعادل يؤذن بها)⁽⁴⁾.

ومن خصائص الموازنة العامة:

1. قانون توقعي: أي أنها توقع أو تقدير لإيرادات ونفقات الدولة كافة.

2. قانون مؤقت: أي أنه قانون يسري لفترة محددة، فيحدد المشرع صراحة أنه لفترة زمنية، لذلك فإن معظم الدول تحدد مدة سنة لإعداد ومناقشة وإقرار وتصديق الموازنة العامة للدولة⁽⁵⁾، وقد

(1) البند (ثانياً) من المادة (1) من قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019 المعدل ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4550) في 2019/8/5 .

(2) Susan Welch and others American government, Thomson Learning, Inc., U.S.A, 2001. L,p102.

(3) د. محمد جمال ذنبيات: المالية العامة والتشريع المالي، الدار العلمية الدولية، عمان . الأردن، 2003، ص266.

(4) د. هاشم الجعفري: مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، مطبعة سلمان الاعظمي، بغداد . العراق، 1961، ص304.

(5) د. هاشم محمد صفوت العمري: اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية، مطبعة التعليم العالي، بغداد . العراق، 1988، ص308.

أكدت ذلك المحكمة الإدارية العليا في أحد قراراتها (أن قانون الموازنة الاتحادية هو قانون مؤقت ينتهي بانتهاء السنة المالية)⁽¹⁾.

3. أن الموازنة هي إجازة من البرلمان، إذ لا تكون ملزمة للسلطة التنفيذية إلا بعد موافقة السلطة التشريعية عليها، وإلا ستبقى قانونياً مجرد مقترحات وتصورات غير قابلة للتنفيذ على أرض الواقع⁽²⁾.

4. الموازنة تعكس برامج الدولة وتترجم السياسة المالية للسلطة إلى أرقام، فهي ذات صلة بأهداف الدولة⁽³⁾.

وتمر الموازنة العامة بعدة مراحل رئيسية وهي: مرحلة إعداد وتحضير الموازنة العامة، ومرحلة إقرار الموازنة العامة⁽⁴⁾، ومرحلة تنفيذ الموازنة العامة، وأخيراً الرقابة على تنفيذها، ويثور التساؤل عن الطبيعة القانونية للموازنة العامة وفيما إذا كانت عملاً قانونياً أم إدارياً؟

وفي هذا الشأن فقد اختلف الفقه فمنهم من يرى أنها من الناحية الشكلية قانون، فهي تمر بنفس المراحل التي يمر بها أي قانون آخر وتتم مناقشتها وإقرارها من قبل البرلمان، كما أنها تتضمن أحكاماً قانونية تنظم نشاط الدولة خلال سنة مالية⁽⁵⁾.

ومنهم من يرى أنها من الناحية الموضوعية عمل تنفيذي إداري، فهي لا تأتي بقواعد عامة مجردة كتلك التي تتضمنها بصفة عامة كل القوانين العادية التي يصدرها البرلمان⁽⁶⁾، وأن عملية إعدادها وتحضيرها وتنفيذها تقوم به السلطة التنفيذية، إذ أنهم يعدون إقرار البرلمان لها هو

(1) قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (1861/1862/1863/قضاء موظفين - تمييز/2017) الصادر في 2017/9/28.

(2) د. محمد جمال ذنبيات: مصدر سابق، ص 49.

(3) سيروان عدنان الزهاوي: الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، ط2، الدائرة الاعلامية في مجلس النواب، بغداد، العراق، 2014، ص 28.

(4) نص البند (أولاً) من المادة (62) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على أن (يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره).

(5) د. محمد عبد الله العربي: ميزانية الدولة، مطبعة المعارف، بغداد، العراق، 1954، ص 17.

(6) د. محمد سامي التركاوي: مصدر سابق، ص 173.

أمراً كاشفاً⁽¹⁾، إما رأي غالبية فقهاء المالية هو أن الموازنة العامة هي عمل مختلط أي يجمع بين المعيارين السابقين ويتجاوز الانتقادات الموجهة لهما⁽²⁾.

إما عن دور هيئة الرأي واللجان الاستشارية في مشروع الموازنة العامة، ففي الولايات المتحدة الأمريكية تستشار اللجان الاستشارية بشكل اختياري حول الموازنة العامة، وأن دراسة تقديرات الميزانية المقدمة من قبل هذه اللجان تساهم في قياس مدى تقدم العمل الإداري في تحقيق أغراضه، وبالتالي تقييم نجاح عمل الجهة الإدارية طالبة المشورة في إنجاز أهدافها، على أن تقدم تقاريرها بشكل سنوي، وأن الرئيس الأمريكي هو من يختص بإعداد الميزانية، والكونغرس يختص باعتمادها⁽³⁾.

وفي الأردن فقد نص نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة (ج. تتولى اللجنة دراسة الأمور التالية وترفع توصياتها للوزير لاتخاذ الاجراءات المناسبة بشأنها: 4. مشروع الموازنة السنوية للوزارة وجدول تشكيلات الوظائف فيها)⁽⁴⁾.

ومن ذلك يتضح أن النظام قد أعطى للجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة في كل وزارة اختصاص دراسة مشروع موازنة الوزارة، وهي موازنة سنوية يتم استشارة اللجنة في كل وزارة لإعدادها، واستشارة اللجنة يعد عملاً إلزامياً، فيتعين اخذ هذا الرأي، وإلا عدّ القرار الذي أغفل ذلك باطلاً لمخالفته القانون⁽⁵⁾.

وعلى أساس اكمال كل وزارة موازنتها الخاصة بها تقدم الحكومة مشروع قانون الموازنة إلى السلطة التشريعية، إذ نص الدستور على (يقدم مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون

(1) د. رائد ناجي أحمد: علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، 2012، ص108.

(2) د. قيس حسن البدراني: المالية العامة والتشريع المالي، دار أبن الأثير، جامعة الموصل، بلا سنة نشر، ص141. 142.

(3) Robert K. Carr Merver Bernstein and Donald H. Morrison, American democracy in theory and practice, Holt, Rinehart and Winston, U.S.A, 3rd ED, 1961, p42

(4) الفقرة (ج) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

(5) د. سليم سليمان: خلاصة القانون الإداري، مكتبة صادر، 2006، ص285.

موازنات الوحدات الحكومية إلى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل للنظر فيهما وفق أحكام الدستور، وتسري عليهما نفس الأحكام المتعلقة بالموازنة في هذا الدستور، وتقدم الحكومة الحسابات الختامية في نهاية ستة شهور من انتهاء السنة المالية السابقة⁽¹⁾.

وفي العراق فقد نص المشرع على أن (تمارس الهيئة المهام الآتية أولاً: دراسة وإقرار مشروع موازنة الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة والتعديلات اللاحقة عليه قبل إرساله إلى الجهة المختصة)⁽²⁾.

ومن النص السابق يرى الباحث أن المشرع كان موفقاً عندما نص على أن يكون إعداد مشروع الموازنة إعداد فني من الوزارة المختصة أولاً، ومن وزارة المالية ثانياً، إذ أنه ينسجم مع خضوع الوزارات لقاعدة التخصص.

وذلك لأن كل وزارة تهدف إلى تحقيق غرض معين من أهداف الدولة المختلفة، لذلك فهي تتعدد تبعاً لتعدد هذه الاغراض، فتختص وزارة مثلاً بالشؤون الصحية، وأخرى بشؤون التربية والتعليم وهكذا⁽³⁾، فكان لا بد أن يكون لكل وزارة موازنة خاصة بها، وأن المعني بإعدادها وإقرارها هي الجهة المختصة والمتمثلة بالهيئة الجماعية الأعلى المسؤولة عن إدارة الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، وبعدها تقوم كل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة برفع مشروع موازنتها الذي أعدته في حدود الموازنة العامة للدولة إلى مجلس الوزراء كونه الجهة المسؤولة عن إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة⁽⁴⁾، وبعد ذلك يقوم المجلس بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس

(1) الفقرة (1) من المادة (112) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 المعدل.

(2) البند (أولاً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(3) د. محمد سامي التركاوي: دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني . دراسة مقارنة، منشورات الحلبي، بيروت . لبنان، 2017، ص 205.

(4) البند (رابعاً) من المادة (80) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

النواب⁽¹⁾، والذي يكون من حقه إجراء مناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة أن يقترح زيادة أجمالي مبالغ نفقاتها⁽²⁾.

المطلب الثاني

الاختصاصات المتعلقة بالمرافق العامة

تتولى الجهة الإدارية إدارة المرافق العامة بأكبر قدر ممكن من الفاعلية، فالمرفق العام على اختلاف أنواعه وتباين أشكاله يستهدف تحقيق النفع العام، وذلك عن طريق اشباع حاجات عامة ضرورية، أو أداء خدمات عامة تهم جميع الأفراد، وتكون جهة الإدارة ملتزمة بالمبادئ الضابطة لسير المرافق العامة.

ولهذا فقد منح المشرع هيئة الرأي جملة من الاختصاصات التي تكفل سير المرفق العام بانتظام وأطراد، منها دراسة المشاريع الوزارية، ودراسة خطط التنمية الوزارية، وسنعمل على دراستها في فرعين، نبحت في الفرع الأول منه إلى دراسة المشاريع الوزارية، ونبحت في الفرع الثاني إلى دراسة خطط التنمية الوزارية، وكالآتي.

(1) البند (أولاً) من المادة (62) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(2) البند (ثانياً) من المادة (62) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

الفرع الأول

دراسة المشاريع الوزارية

نتيجة لتبلور وتطور دور الدولة الحديثة واضطلاعها بأعباء ومهام جسيمة ومتعددة، فقد تعددت وظائفها وأعمالها، وهي بصدد تنظيم هذه المرافق بحاجة إلى إصدار القوانين والقرارات للقيام بأعمالها على وجه يتيح لها تصريف شونها على أتم وجه⁽¹⁾، ومن الاختصاصات المتعلقة بسير العمل داخل الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة هي دراسة الأنشطة والمشاريع والبرامج الرئيسية، والتي أنيطت بهيئة الرأي واللجان الاستشارية.

والنشاط بمعناه العام هو (فعل أو إجراء يتم اتخاذه لإنجاز مهمة معينة)، وفي مجال إدارة المشاريع فهو جزء مميز ومجدول من العمل المراد تنفيذه خلال سير المشروع⁽²⁾.

والمشروع هو (عملية أو نشاط مقيد بزمن، أي له تاريخ بداية وتاريخ نهاية، يتم القيام به مرة واحدة من أجل تقديم منتج ما أو خدمة ما بهدف تحقيق تغيير مفيد أو إيجاد قيمة مضافة)⁽³⁾.

ويمر المشروع بسلسلة من الإجراءات الإدارية المعقدة في كافة مراحل دورته، وإجراء التعاقدات اللازمة لإقامة المشروع، في ضوء التشريعات القانونية السائدة والتي تؤثر على إقامة المشروع والحصول على التراخيص اللازمة لإنشائه وتشغيله، وتتولى هيئة الرأي واللجان الاستشارية في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة دراسة المشاريع الوزارية، والتي هي من المشاريع العامة والتي تُعرف بأنها (المشاريع التي تعود ملكيتها إلى الدولة، ومن ثم يعود النفع منها على جميع أفراد المجتمع إذا تمخض عنها نفع، ويتحمل جميع أفراد المجتمع الخسارة إذا ما تعرضت للخسارة . ومن هنا فالهدف الرئيس لهذه المشاريع هو تحقيق الأهداف العامة للاقتصاد القومي،

(1) وسيم حسام الدين الأحمد: الحصانات القانونية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت . لبنان ، 2010 ، ص20.

(2) د. صلاح عبد القادر: الإدارة، دار اليازوري للنشر والتوزيع، عمان . الأردن، 2008، ص216.

(3) روان محمد الحديدي: مفاهيم إدارة المشاريع و أهدافها، بحث منشور في المجلة العربية للنشر العلمي، مركز

البحث وتطوير الموارد البشرية، رماح . الأردن، العدد 25، 2020، ص579.

وتعظيم المنفعة العامة⁽¹⁾، ودراسة المشاريع هي مرحلة من مراحل تنفيذ المشاريع والتي تقوم فيها الإدارة بإعداد دراسة أولية للمشروع بواسطة خبراءها من المهندسين والفنيين والاقتصاديين لدراسة المشروع من النواحي كافة، وتحديد الأهداف المتوخاة من المشروع وتقدير الكلفة التخمينية الأولية للمشروع وبحث كيفية تمويله⁽²⁾، ولأهمية هذه المرحلة فقد اناطها المشرع بهيئة الرأي واللجان الاستشارية.

أما البرامج فهي شاملة تنسق مجموعة أنشطة معقدة ذات علاقة بهدف رئيسي غير متكرر، مثال على ذلك إيصال الكهرباء إلى مناطق في الدولة⁽³⁾.

ويثار تساؤل عن المشاريع التي يمكن للوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة إنجازها؟ ومن الجهة التي تتخذ قرار بإقامة مشروع من عدمه؟

يمكن القول أن لكل وزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة عقد المشاريع التي تدخل ضمن صلاحيتها إنجازها، وتتولى هيئة الرأي في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة دراسة المشروع المحال إليها ومناقشة ابعاده، كما في اجتماع هيئة الرأي السادس في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في 2021/11/18 والذي صوتت فيه الهيئة بالموافقة على تنفيذ مشروع مقترح لتقييم أداء الجامعات باستخدام برنامج (360 درجة)⁽⁴⁾، واجتماع هيئة الرأي في وزارة الداخلية في 2020 /2/23 لمناقشة ودراسة والإسراع بتنفيذ مشروع الفيذا الإلكترونية للمسافرين كافة⁽⁵⁾،

(1) د. ستار جبار خليل البياتي: دراسات الجدوى الاقتصادية وتقييم المشاريع، محاضرات أقيمت على طلبه الدراسات العليا / ماجستير قسم اقتصاديات ادارة الاستثمار والموارد، كلية اقتصاديات الأعمال/ جامعة النهرين، 2019 . 2020، ص8.

(2) د. عثمان سلمان العبودي: الأحكام التفصيلية في شرح التعاقدات الحكومية . دراسة مقارنة، مطبعة السيماء، بغداد، 2015، ص529.

(3) د. محمود العكة: إدارة الاعمال الدولية، دار أسامة، الأردن . عمان، 2010، ص16.

(4) اجتماع هيئة الرأي في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، منشور على الموقع الإلكتروني <https://ncmdit.gov.iq/%D8%A7%D8%A> تاريخ الزيارة 2022/5/10.

(5) اجتماع هيئة الرأي في وزارة الداخلية، منشور على الموقع الإلكتروني <https://ninanews.com/Website/News/Details?Key> تاريخ الزيارة 2022/5/25.

واجتماع هيئة الرأي في وزارة التخطيط في 17 / 11 / 2021 لدراسة مشروع التعداد العام للسكان والمساكن وتوفير الظروف المناسبة لتنفيذه⁽¹⁾.

إما عن دور هيئة الرأي واللجان الاستشارية بإقامة مشروع ما، ففي الولايات المتحدة الأمريكية يقوم مجلس المستشارين العلميين بمجموعة من الدراسات العلمية، وتقديم التوصيات بشأن أي تحسينات في مرفق أو خدمات من أجل تعظيم الصحة العامة⁽²⁾.

في الأردن فقد نص نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة (ج.ج. تتولى اللجنة دراسة الأمور التالية وترفع توصياتها للوزير لاتخاذ الإجراءات المناسبة بشأنها: 1 . خطط الوزارة وبرامجها والأنشطة الخاصة بها وتقييمها)⁽³⁾، فتقدم كل وزارة خطة عمل تتضمن برامجها ومشاريعها المزمع إقامتها، والتي تتولى لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة دراستها ومناقشتها وإعداد تقرير بشأنها، ثم رفعها لمجلس الوزراء الذي بدوره سيناقشها في جلساته، كما في جلسة التخطيط لمجلس الوزراء والذي قرر فيها المجلس اعتماد الاستراتيجيات المتوفرة والالتزام بالمشاريع الواردة في قانون الموازنة لعام 2010 كأساس لخطة عمل الوزارات، إذ قدم كل وزير خطة عمل وزارته للعام 2010 مع التركيز على النتائج والمخرجات المتوقعة من السياسات والبرامج والمشاريع ذات الأولوية المقترح تنفيذها خلال العام، إضافة إلى قائمة بمؤشرات الأداء الرئيسية التي سيقوم الوزراء بمتابعتها ومراقبتها وتقييمها⁽⁴⁾.

وفي العراق نص قانون هيئة الرأي على (دراسة الأنشطة والمشاريع والبرامج الرئيسية في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة ومتابعة تنفيذها)⁽⁵⁾، ومن ثم فإن هيئة الرأي تختص بدراسة بدراسة ما يحال إليها من مشاريع في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، و فحص جدوى

(1) اجتماع هيئة الرأي في وزارة التخطيط، منشور على الموقع الإلكتروني

<https://ncmdit.gov.iq> تاريخ الزيارة 2022/5/28.

(2) https://www.cdc.gov/cpr/science/documents/deo_program تاريخ الزيارة 2022/5/12.

(3) الفقرة (ج) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

(4) د. عصام علي الدبس: : النظم السياسية . السلطة التنفيذية المؤسسة الدستورية الثانية، مصدر سابق،

ص362.

(5) البند (رابعاً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

المشروع فنياً واقتصادياً واجتماعياً بموجب معايير معينة تمهيداً لصنع القرار الاستثماري استناداً إلى أفضل الخيارات والبدائل المتاحة، كما تتولى الهيئة دراسة أنشطة الوزارة وبرامجها الرئيسية. ونتساءل هل أن العقود الإدارية تدخل ضمن المشاريع التي يمكن للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة تنفيذها؟

وبالرجوع الى تعليمات تنفيذ العقود الحكومية نجدها قد نصت على أن (أولاً- تسري أحكام هذه التعليمات على: أ- العقود التي تبرمها الجهات التعاقدية الرسمية ممثلة برئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء ومجلس النواب ومجلس القضاء الأعلى والأمانة العامة لمجلس الوزراء والوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مع الجهات العراقية وغير العراقية لتنفيذ المقاولات العامة والمشاريع والعقود الاستشارية وعقود الخدمات غير الاستشارية وعقود تجهيز السلع والخدمات المحسوبة على الموازنات الاستثمارية والجارية والتشغيلية)⁽¹⁾.

وبذلك فإن الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة تقوم بتوقيع العقود وإبرام الصفقات اللازمة لتنفيذ مشاريعها، سواء كان إنشاء مشروع معين أم توسيعه، بعد دراستها من قبل هيئة الرأي، من الناحية القانونية والفنية والمالية وغيرها من الدراسات الضرورية، والتي لها الاثر الكبير في معرفة قدرة المشروع في تحقيق أهداف جهة الإدارة.

(1) البند (أولاً) من المادة (1) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014 المعدلة، المنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4325) في 2014/6/16.

الفرع الثاني

دراسة خطط التنمية الوزارية

تُعرف التنمية بأنها (عملية ديناميكية تتكون من سلسلة من التغيرات الهيكلية والوظيفية في المجتمع وتحدث نتيجة للتدخل في توجيه حجم ونوعية الموارد المتاحة للمجتمع، وذلك لرفع مستوى رفاهية الغالبية من أفراد المجتمع عن طريق زيادة فاعلية أفرادها في استثمار طاقات المجتمع إلى الحد الأقصى)، وهي عملية تطويرية فهي لا تمثل مرحلة أو موقفاً معيناً، لأن التطور يعني عدم وجود الحدود المقيدة في بناء الإنسان أو المؤسسات، فهي عملية الانتقال من حالة ومستوى أدنى إلى حالة ومستوى أفضل، ومن نمط تقليدي إلى نمط آخر متقدم كماً ونوعاً، وتُعدّ حلاً لا يبد منه في مواجهة المتطلبات الوطنية في ميدان الانتاج والخدمات⁽¹⁾، ومن خصائص التنمية:

1. أنها نسبية، إذ تختلف معدلات التنمية بين الدول أو في إطار البلد الواحد.
2. التنمية ديناميكية لا تتسم بالثبات.
3. أنها عالمية: فالنظام الدولي يمنع الدول من احتكار مقومات التنمية.
4. أنها شاملة لأن التنمية المجتمعية تتضمن الاقتصادية والسياسية والفكرية⁽²⁾.

فالتنمية تعني استخدام كافة الموارد والامكانيات المتاحة والممكنة بشتى أنواعها طبيعية كانت أم اقتصادية أم اجتماعية ليوفر للإنسان حياة رغيدة في المحيط الذي يعيش فيه⁽³⁾، وتضع الدولة خطط التنمية في سبيل تنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وتنظيم مجتمعاتها بالشكل

(1) د. محمد غربي و سفيان فوكة وآخرون: التحولات السياسية وإشكالية التنمية، دار الروافد الثقافية، بلا مكان للنشر، 2017، ص 220.

(2) د. غازي فيصل: التنمية السياسية في بلدان العالم الثالث، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1993، ص 75.76.

(3) بن حسان حكيم و سعدي فيصل: دور السياحة في تحقيق التنمية المستدامة، بحث منشور في مجلة المستقبل الاقتصادي، العدد 6، 2018، ص 128.

الذي يلائم الظروف الخاصة لكل منها⁽¹⁾، وأن إعداد خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية يتطلب التركيز على الثوابت الرئيسية المتمثلة باستدامة الاستقرار المالي والنقدي، لأن خطة التنمية هي وسيلة لتحقيق الأهداف التي تحقق طموحات المجتمع⁽²⁾.

وفي الولايات المتحدة الامريكية فقد ذهب رأي من الفقه بأن خطة التنمية هي خطة تغيير مقصودة وموجهة، الهدف منها اشباع حاجات الإنسان، وفي كل وكالة توجد لجان استشارية للأشغال الخاصة بها، الغاية منها تنسيق العمل الإداري، وهي لجان مؤقتة لدراسة موضوعات معينة وتنتهي بانتهاء المهمة الموكولة إليها بعد تقديم الدراسة المطلوبة⁽³⁾.

إما في الأردن فقد منح نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة مجموعة من الاختصاصات منها دراسة خطط الوزارة وبرامجها والأنشطة الخاصة بها وتقييمها⁽⁴⁾، وذلك لأن تحسين كفاءة وإنتاجية القطاع العام يتم من خلال توسيع الخدمات الحكومية الأساسية، وتحسين كفاءة إيصالها إلى كافة المواطنين، إذ تقوم اللجنة في كل وزارة بدراسة مشروعات خطط التنمية وإعداد التوصيات والمقترحات بشأنها، وتقديم تقرير بذلك، ثم تُعرض الخطة العامة للتنمية للدولة على مجلس النواب لكي يُقرّها⁽⁵⁾.

وفي العراق فقد منح المشرع لهيئة الرأي الحق في دراسة وإقرار مشروع خطة التنمية، إذ نص القانون على أن (دراسة وإقرار مشروع خطة التنمية للوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة والتعديلات اللاحقة عليه قبل إرساله إلى الجهة المختصة)⁽⁶⁾، وأن خطة التنمية هي تحقيق زيادة تراكمية سريعة في الخدمات تهدف إلى نقل المجتمع من حالة إلى حالة أفضل، فأُن إعدادها

(1) د. رياض عبد عيسى: مظاهر سلطة الإدارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة، مطبعة الغري الحديثة، النجف، 1976، ص 9.

(2) د. محمد غربي و سفيان فوكة وآخرون، مصدر سابق، ص 221.

(3) Theodor J. Lowi and Benjamin Ginsberg, American government freedom and power, Norton company, INC., U.S.A, 7th ED, 2002,p290.

(4) الفقرة (ج) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

(5) د. وليد سليم النمر: القانون الدستوري . المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2014، ص482.

(6) البند (ثانياً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

يحتاج إلى آراء المختصين والخبراء في هذا المجال، وأن قيام المشرع بمنح هيئة الرأي اختصاص دراسة وإقرار مشروع خطة التنمية هو خطوة موفقة منه، استند فيها إلى أسس واعتبارات علمية مدروسة، منها تشكيل الهيئة الجماعي وتنوع عضويتها.

ولذلك فإن هيئة الرأي تقوم بإعداد وتحضير مشروعات الخطط والبرامج لإعمال الوحدات التنفيذية، وتقوم بعمل الأبحاث والدراسات التي تقدم من خلالها التوصيات التي تراها، فهي تضطلع بـ :

أ. دراسة مشروع خطة التنمية ومناقشته وإجراء التعديلات عليه.

ب. إقرار مشروع خطة التنمية بصورته النهائية.

كما نص قانون هيئة الرأي على أن (دراسة المقترحات والخطط المتعلقة بتحسين الإداء وتطوير الانتاج وفق الطاقات التصميمية والمتاحة وتقليص الهدر)⁽¹⁾، إذ منح المشرع لهيئة الرأي دور مهم في دراسة مقترحات وخطط العمل للاستفادة من كافة الطاقات والموارد الموجودة في البلد، وتعبئتها في مختلف فروع النشاطات الاقتصادية والاجتماعية ذات النفع العام، على أن يجري توزيع الموارد على الفروع الانتاجية بصورة متوازنة بحيث تتمخض عملية التطوير عن أقصى نفع ممكن للمجتمع خلال فترة زمنية معينة⁽²⁾، وأن وظيفة الإنتاج هي من أهم وظائف المؤسسات، سواء كان إنتاجاً ثقافياً أم صحياً أم مالياً أم صناعياً أم عسكرياً، أم غير ذلك، وبعد ذلك ترفع الوزارة والجهة غير المرتبطة بوزارة الدراسة المقدمة إليها من الهيئة إلى مجلس الوزراء، كونه الجهة المختصة بذلك⁽³⁾.

ويرى الباحث أن المشرع كان موفقاً عندما منح هيئة الرأي هذا الاختصاص الذي من شأنه تحسين الأداء في كل مؤسسات الدولة، وذلك لأن وضع الخطط ودراساتها من قبل هيئة جماعية تضم مختلف المواهب والقدرات ستؤدي إلى تحقيق الجودة في العمل وتعظيم الانتاجية.

(1) البند (سادساً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(2) مصدق جميل الحبيب: التعليم والتنمية الاقتصادية، دار الرشيد للنشر، العراق، 1981، ص 275.

(3) البند (رابعاً) من المادة (80) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

كما منح المشرع هيئة الرأي اختصاص في غاية الأهمية، إذ نص على أن (التنسيق بين أجهزة الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة بما يحقق التكامل والتعامل الأفضل بينها)⁽¹⁾، ويُعدّ التنسيق من المهام الأولى والأساسية للرئيس الإداري، لأنه يهدف إلى توجيه النشاط الإداري على اختلاف صورته صوب وجهة واحدة وهي تحقيق أهداف محددة، فهو يعمل على القضاء على العوامل التي من شأنها أن تحيد بعض فروع النشاط في الإدارة عن تحقيق أهدافها أياً كانت هذه العوامل، وسواء كان مرجعها الجهل أم اختلاف وجهات النظر أم تضارب المصالح بين هذه الفروع أم عدم فهم حقيقة الأهداف المراد إدراكها، ويمكن تحقيق ذلك إما عن طريق الاتصال الدائم بين مختلف أجهزة الإدارة سواء كان شفاهاة أم كتابة، أم عقد اجتماعات تشترك فيها فروع الإدارة المختلفة لتبادل الرأي ووجهات النظر في سبيل زيادة التعاون وتحقيق الأهداف المشتركة، كما يمكن أن يتم التنسيق عن طريق اللجان المشتركة من ممثلي الأقسام الإدارية، أو الاستعانة بهيئات استشارية متخصصة تُعدّ له الدراسات والأبحاث المتعلقة بالتنسيق ووسائل تحقيقه⁽²⁾، وحسباً فعل المشرع عند النص على اختصاص الهيئة بالتنسيق بين أجهزة الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، وهذا ايماناً منه بعظيم دور الهيئة وقدرتها على تحقيق ذلك.

(1) البند (خامساً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(2) د. ماجد راغب الحلو: علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2009، ص356.

المبحث الثاني

الاختصاصات الرقابية لهيئة الرأي

لقد ازدادت الرقابة مع اتساع نشاط الإدارة وتنوعه في جميع مجالات الحياة، إذ أنها تُشكل إحدى الوظائف الجوهرية في العملية الإدارية، وأنها تتضمن مجموعة من العمليات التي تستهدف تحديد نقاط الضعف واكتشاف الأخطاء ومعرفة أسبابها ومسبباتها، والعمل على اصلاحها ومنع تكرارها، وقد تطورت أهداف الرقابة تبعاً لتطور الدولة ومفهومها، فلم تقتصر على التأكد من أن النشاط الإداري يمارس في حدود القانون، وإنما تجاوزت ذلك للتأكد من أنه يُمارس بأفضل طريقة وبكفاءة وفاعلية.

وقد منح المشرع اختصاص الرقابة لهيئات وأجهزة محددة، لمنع وقوع الضرر على المجتمع، سواء في الجانب الاقتصادي أم الاجتماعي أم السياسي، كما أعطى لهيئة الرأي واللجان الاستشارية الحق في الإشراف والرقابة الشاملة من النواحي الإدارية والمالية والفنية، وهي رقابة ذات أهمية كبيرة، كونها رقابة هيئة جماعية على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاصها.

وللبحث في الاختصاصات الرقابية لهيئة الرأي سنقسم هذا المبحث على مطلبين، نتطرق في المطلب الأول منه للبحث في رقابة هيئة الرأي على القرارات الخاصة بشؤون الموظفين، ونبحث في المطلب الثاني منه رقابة هيئة الرأي على القرارات الأخرى، وكالاتي.

المطلب الأول

رقابة هيئة الرأي على القرارات الخاصة بشؤون الموظفين

إن الإدارة عندما تؤدي وظيفة الرقابة فأنها تتخذ القرارات بشأن تحديد المعايير الملائمة لقياس نتائج الأعمال، والتعديلات التي سوف تجريها على الخطة، والعمل على تصحيح الأخطاء أن وجدت، فقد تنصب رقابة الإدارة على تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات، وما ينتج عن تطبيقها من مخالفات إدارية واقتراح وسائل العلاج.

إن اختصاص هيئة الرأي بالرقابة، يعني أن لها أن تتحقق من التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة والتعليمات، والكشف عن الانحرافات وتصحيحها وتحليل معوقاتهما، والسعي إلى علاجها بما يمنع حدوثها وتجاوزها مستقبلاً.

ولدراسة اختصاص هيئة الرأي بالرقابة على القرارات الخاصة بشؤون موظفي الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة يمكن تقسيمه على فرعين، نتطرق للبحث في مفهوم رقابة هيئة الرأي على القرارات الخاصة بحقوق الموظفين في الفرع الأول، ونبحث في مفهوم رقابة هيئة الرأي على القرارات الخاصة بمعاينة الموظفين في الفرع الثاني منه، وكالاتي.

الفرع الأول

مفهوم رقابة هيئة الرأي على القرارات الخاصة بحقوق الموظفين

تعمل الرقابة على قياس وتصحيح أداء الأنشطة المسندة للمرؤوسين، للتأكد من أن الأهداف والخطط التي صممت للوصول إليها قد تحققت⁽¹⁾، وتعددت تعاريف الباحثين للرقابة، مما أدى إلى ظهور ثلاثة اتجاهات مختلفة:

الاتجاه الأول: يهتم أصحاب هذا الاتجاه بالجانب الوظيفي للرقابة، ويركزون على الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، فهم يهتمون بوجود عمليات معينة يلزم توافرها قدر الامكان لتحقيق الرقابة، ووفقاً لهذا الاتجاه عرف البعض الرقابة بأنها (عملية التحقق من مدى أنجاز الأهداف المبتغاة والكشف عن معوقات تحقيقها والعمل على تذليلها في اقصر وقت ممكن)⁽²⁾، كما تُعرف بأنها (عملية قياس وتصحيح أساليب الأداء للمرؤوسين من أجل التأكد من أن أهداف المشروع والخطط الموضوعة لتحقيقها قد أنجزت بشكل اقتصادي فعال)⁽³⁾.

الاتجاه الثاني: يركز أنصار هذا الاتجاه على الخطوات التي يتعين القيام بها لإجراء عملية الرقابة، ووفقاً لهذا الاتجاه يُعرف البعض الرقابة بأنها (مجموعة العمليات والأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من إن الأداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعة)⁽⁴⁾.

الاتجاه الثالث: يركز أنصار هذا الاتجاه على الأجهزة التي تتولى عملية الرقابة وتتولى الفحص والمتابعة وجمع المعلومات وتحليل النتائج، فالرقابة عندهم تعني أجهزة معينة تقوم بمجموعة من العمليات للتأكد من تحقيق الهيئات الخاضعة للرقابة لأهدافها بكفاية مع إعطاء هذه الأجهزة صلاحية اتخاذ القرارات المناسبة، ووفقاً لهذا الاتجاه عرف البعض الرقابة بأنها (عملية تقييم وفحص ومراجعة تقوم بها أجهزة مختصة للتأكد من تحقيق المشروع للأهداف والسياسات والبرامج

(1) عمر محمد دره: مدخل إلى علم الإدارة، دوار الباسل، حلب، 2009، ص 21.

(2) سيروان عدنان ميزرا: مصدر سابق، ص 72. 73.

(3) د. علي الخضر و د. طارق الخير وآخرون: مبادئ الإدارة ووظائفها، منشورات جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، 2017، ص 354.

(4) د. احمد صقر عاشور: الإدارة العامة، دار النهضة، بيروت، 1979، ص 377.

الموضوعة بكفاية مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوجيه باتخاذ القرارات المناسبة التي تضمن سير العمل وأن توفر لها المعايير التي تحدد درجة الانحراف عن الأهداف والبرامج الموضوعة⁽¹⁾.

إما عن اختصاص هيئة الرأي واللجان الاستشارية بالرقابة على القرارات الخاصة بحقوق الموظفين ففي الولايات المتحدة الأمريكية فقد نص قانون اللجان الاستشارية الاتحادي على أنه (يجب على المدير بعد الدراسة والتشاور مع مدير مكتب إدارة شؤون الموظفين، وضع مبادئ توجيهية فيما يتعلق بمعدلات الأجور والمخصصات العادلة الموحدة مقابل الخدمات المماثلة للأعضاء والموظفين والمستشارين في اللجان الاستشارية بطريقة الذي يعطي الاعتراف المناسب بالمسؤوليات والمؤهلات المطلوبة والعوامل الأخرى ذات الصلة. يجب أن تنص هذه اللوائح على ما يلي:

أ . لا يجوز لأي عضو في أي لجنة استشارية أو من موظفي أي لجنة استشارية تلقي تعويضات بمعدل يزيد عن المعدل المحدد لـ GS-18 من الجدول العام⁽²⁾.

ب . هؤلاء الأعضاء أثناء أدائهم لواجباتهم بعيداً عن منازلهم أو أماكن عملهم العادية، قد يُسمح لهم بنفقات السفر، بما في ذلك البديل اليومي بدلاً من الإقامة، على النحو المصرح به للأشخاص الذين يعملون بشكل متقطع في الخدمة الحكومية⁽³⁾، ومن النص السابق نجد أن المشرع قد منح رئيس اللجان الاستشارية تنظيم الأجور والمخصصات الممنوحة للأعضاء والموظفين والمستشارين العاملين في اللجان، وذلك في صورة مبادئ توجيهية ولوائح، ويمارس الرئيس دور الرقابة والاشراف على تطبيقها، إذ نص على أن (ب) . يقوم رئيس كل وكالة لديها لجنة استشارية بتعيين مسؤول إدارة اللجنة الاستشارية الذي يجب أن:

1. يمارس الرقابة والإشراف على إنشاء وإجراءات وإنجازات اللجان الاستشارية التي أنشأتها تلك الوكالة⁽⁴⁾.

(1) سيروان عدنان ميزرا: المصدر نفسه، ص 72-73.

(2) GS-18 هي النفقات المحددة للجان الاستشارية.

(3) الفقرة (د) من المادة (7) من قانون اللجان الاستشارية الاتحادي الأمريكي رقم (6) لسنة 1972.

(4) الفقرة (ب) من المادة (8) من قانون اللجان الاستشارية الاتحادي الأمريكي رقم (6) لسنة 1972.

إما في الأردن فلم يمنح نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة أي اختصاصات رقابية للجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة، وكأنه أراد أن يقصر عملها على الجانب الاستشاري فقط، وترك للوزارة ممارسة الرقابة الداخلية على وحداتها⁽¹⁾، ويؤيد الباحث الرأي الذي يؤكد على أن طلب الرأي الاستشاري هو عمل رقابي وقائي لصالح الإدارة، يجنبها الوقوع في مخالفات قانونية، كونه يسبق عملية اتخاذ القرار الإداري، وبالتالي فإن اختصاص الرقابة هو اختصاص ضمني تتولاه لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة⁽²⁾.

وفي العراق فإن القانون منح الموظفين الكفوئين جملة من الحقوق والمزايا، ومنها المكافآت والمخصصات، لتحفيزهم والكشف عن إبداعاتهم، إذ نصت تعليمات تنفيذ الموازنة العامة على أن (يخول الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة والسادة المحافظين ورؤساء مجالس المحافظات صلاحية منح مكافأة نقدية أو عينية للعاملين بجهود استثنائية وغير العاملين لقاء خدمة مؤداة إلى الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، وضمن التخصيصات المقررة بالموازنة المختصة بما لا يتجاوز خمسمائة ألف دينار لكل حالة في الشهر الواحد، وله أن يخول صلاحيته كلاً أو جزءاً إلى رؤساء الدوائر التابعة له، والمقصود بالحالة بأن لا يتكرر صرف المكافأة لذات الشخص عن نفس الأعمال التي يقوم بها والتي تتطلب جهوداً استثنائية مميزة عن أقرانه في الوظيفة، وعلى أن لا يزيد مجموع المكافآت النقدية أو العينية الممنوحة للموظفين على مليون دينار سنوياً للشخص الواحد ولنفس العمل وضمن التخصيصات المقررة بالموازنة المختصة وما زاد عن ذلك يتم استحصال موافقة وزير المالية، ويستثنى من ذلك المكافأة الممنوحة للعاملين في المشاريع الاستثمارية من نسبة المتابعة والإشراف ومكافآت أعضاء مجلس النواب وأعضاء مجالس المحافظات وأعضاء المجالس المحلية وأعضاء لجنة الخبراء الماليين ومكافآت أعضاء مجالس الإدارة لهيئات الاستثمار في المحافظات والخبيرين من غير الموظفين في هيئات الرأي استناداً لأحكام المادة (14) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011...⁽³⁾).

(1) الفقرة (ج) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

(2) هاني مسلم أحمد: مصدر سابق، ص 112.

(3) نصت الفقرة (أ) من المادة (5) من تعليمات تنفيذ الموازنة العامة لسنة 2021، منشورة على الرابط

الإلكتروني <http://www.mof.gov.iq/obs/ar/Documents/%D8%> تاريخ الزيارة 2022/7/1.

ولغرض المحافظة على المال العام والكشف عن المخالفات والانحرافات التي تصدر عن الإدارة، فقد منح المشرع اختصاص المراقبة والأشراف على تطبيق التشريعات والتعليمات الخاصة بالمكافآت والمخصصات التي تمنح للموظفين والعاملين في الوزارة والجهة غير المرتبطة بوزارة لهيئة الرأي، وذلك من حيث طريقة وصحة تطبيقها ومدى الالتزام بتنفيذ القانون والأنظمة والتعليمات، وعند مخالفة تلك القوانين والتعليمات فتكون تلك القرارات المخالفة عرضة للطعن بالإلغاء، إذ نص على أن (الإشراف والمراقبة على طريقة وصحة تطبيق التشريعات والتعليمات الخاصة بالمكافآت والمخصصات ذات العلاقة بتحسين الأداء وتطوير الانتاج)⁽¹⁾، وإيماناً منه بأن الرقابة لم تعد مجرد أداة للتحقق من صحة وسلامة الإجراءات والتصرفات المالية التي تقوم بها الوحدات والأجهزة المختلفة، ومن أنها متوافقة مع القانون والأنظمة والتعليمات، بل ذهبت إلى أبعد من ذلك حيث أصبحت الرقابة عملية للتحقق من الاستخدام الفعال والمناسب للأموال العامة⁽²⁾.

ويرى الباحث أن المشرع كان موفقاً في النص أعلاه وذلك لسببين:

أولاً - حماية للموظف المبدع والكفوء الذي يُعد اللبنة الأولى في بناء الجهاز الإداري للدولة.
ثانياً - حماية للمال العام من قيام بعض المسؤولين بهدره بشكل غير مشروع وعلى من لا يستحق من الموظفين.

إلا أنه يؤخذ على المشرع بأنه قصر حدود الرقابة على التشريعات والتعليمات الخاصة بالمكافآت والمخصصات، وكان الأجدر به تعميمها على كل ما يتعلق بشؤون الخدمة الوظيفية من حيث العلاوات والترفيعات والترقيات .

كما لا تقتصر حدود رقابة الهيئة على المكافآت الممنوحة للموظفين في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، بل تمتد لتشمل المكافأة الممنوحة للخبيرين الأعضاء في الهيئة من غير الموظفين⁽³⁾، إذ نص القانون على أن (يحدد الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة المكافأة

(1) البند (ثامناً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(2) حنيش أحمد: الرقابة على الانفاق العام كألية لتحديد المسؤوليات والمحافظة على المال العام، بحث منشور في مجلة الاقتصاد الجديد/ جامعة الجزائر، المجلد 2، العدد 11، 2014، ص 279.

(3) البند (رابعاً) من المادة (2) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

التي تمنح للخبيرين من غير الموظفين المنصوص عليها في البند (رابعاً) من المادة (2) من هذا القانون⁽¹⁾، إذ أن النص الوارد في قانون هيئة الرأي جاء عام ومطلق، ولم يستثن مكافأة الخبيرين من نطاق رقابة الهيئة⁽²⁾.

الفرع الثاني

مفهوم رقابة هيئة الرأي على القرارات الخاصة بمعاقبة الموظفين

تؤدي هيئة الرأي واللجان الاستشارية دوراً رقابياً هاماً في شأن موظفي الدولة، ويمثل ضماناً هامة جداً لموظفي الدولة من تعسف الإدارة، أو حتى المساس بحقوقهم.

إما عن دور هيئة الرأي واللجان الاستشارية بعملية الرقابة على القرارات الخاصة بمعاقبة الموظفين، ففي الولايات المتحدة الأمريكية فإن المشرع لم ينص بصورة صريحة على رقابة اللجان الاستشارية على القرارات الخاصة بمعاقبة الموظفين، إلا أنه منح لمسؤول إدارة اللجنة الاستشارية صلاحية الرقابة والإشراف على إنشاء وإجراءات وإنجازات اللجان الاستشارية⁽³⁾، وبالتالي فهو يمارس الرقابة على جميع توصيات وقرارات اللجنة بشكل أو بآخر.

كما أن نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة الأردني لم يمنح للجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة صلاحية الرقابة على القرارات الخاصة بمعاقبة الموظفين⁽⁴⁾، ويرى الباحث أن اختصاص الرقابة هو اختصاص ضمنى تتولاه لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة دون الحاجة للنص عليه في النظام.

وفي العراق فقد نص المشرع على أن تتولى هيئة الرأي (النظر في المظالم التي تقع على منتسبي الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة ولها الحق في تشكيل لجنة أو أكثر للتحقيق

(1) المادة (14) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(2) البند (ثامناً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(3) الفقرة (ب) من المادة (8) من قانون اللجان الاستشارية الاتحادي الأمريكي رقم (6) لسنة 1972.

(4) الفقرة (ج) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

فيها⁽¹⁾، ويُعرف التظلم بأنه (الطلب الذي يتقدم به صاحب الشأن إلى مصدر القرار وإلى الهيئات الرئاسية، لسحب القرار لعيوب قانونية تشوبه، وذلك بدلاً من رفع الدعوى فوراً بطلب الغائه، وقد يكون التظلم جوازيًا وقد يكون وجوبيًا ويظل الميعاد منقطعاً إلى أن ترد جهة الإدارة على التظلم برفضه، أو قضاء ستون يوماً من تاريخ تقديمه أيهما أقرب)⁽²⁾، ويؤخذ على هذا التعريف أنه قصر الأثر المترتب على التظلم على سحب القرار الإداري فقط، إلا أننا نرى أن من حق جهة الإدارة سحب القرار أو الغائه أو تعديله عند التظلم منه، إذ لا يقتصر التظلم على فحص مشروعية العمل الإداري، وإنما يشمل ملائمة أيضاً.

كما عرفه جانب آخر بأنه (وسيلة قانونية لفض المنازعات الإدارية من قبل الإدارة نفسها، سواء استجابت الإدارة لطلبات صاحب الشأن كلياً أم جزئياً)⁽³⁾.

والتظلم الإداري هو الوسيلة التي منحها المشرع لذوي الشأن للاعتراض على قرارات الإدارة المعيبة التي تمس مصالحهم، وتنتقص من حقوقهم المكتسبة، أو تؤثر في مراكزهم القانونية المستحقة لهم، وطلب إلغاء أو سحب أو تعديل هذه القرارات بما يتفق مع الأحكام القانونية السائدة، أو الاجتهادات القضائية المستقرة، أو الأعراف الإدارية السائدة، وصولاً إلى تحقيق العدالة الإدارية المنشودة، ويُقسم التظلم من حيث الجهة التي يُقدم إليها إلى تظلم ولائي ورئاسي، فيكون:

1. التظلم الولائي: وذلك بأن يتقدم ذو المصلحة إلى من صدر منه التصرف المخالف للقانون طالباً منه أن يُعيد النظر في تصرفه، إما بسحبه أو بإلغائه أو بتعديله، بعد أن يبصره بوجه الخطأ الذي ارتكبه⁽⁴⁾.

(1) البند (تاسعاً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(2) به رزان علي رحيم: التظلم الإداري في التشريع العراقي والمصري (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الفنون والأدب وعلوم الانسانيات والاجتماع، كلية العلوم الانسانية/ جامعة حلبجة، العدد 24، 2018، ص126.

(3) د. علي خطار شنتاوي: التظلم كشرط لقبول دعوى الالغاء، المجلة القضائية الأردنية، المعهد القضائي، عمان، 1998، ص331.

(4) د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، مصدر سابق، ص13.

2. التظلم الرئاسي: وذلك بأن يُقدمه المتضرر من القرار إلى رئيسته مصدر القرار، فيتولى الرئيس بناء على سلطته الرئاسية سحب القرار أو الغائه أو تعديله، بما يجعله مطابقاً للقانون⁽¹⁾، وقد يكون التظلم جوازيًا أو وجوبيًا⁽²⁾.

إلا أن المشرع وخلافاً لما كان ساري في السابق فقد جعل من هيئة الرأي جهة ثالثة تنظر في تظلمات موظفي الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، فترك الخيار لهم باللجوء إلى الجهة الأنسب لهم لتقديم التظلم أمامها ويكون تظلمهم في هذه الحالة صحيح وأكثر جدوى، ويرى الباحث أن المشرع كان موفقاً بذلك، إذ أن التظلم هو من الضمانات القانونية المهمة في مجال الرقابة الإدارية، فهو يمثل رقابة متكاملة في مضمونها ودائمة في تطبيقها.

كما وأعطى الهيئة الحق في تشكيل أكثر من لجنة من أجل التحقيق في المظالم التي تقع على منتسبي الوزارة أو الجهة غير مرتبطة بوزارة وصولاً للحقيقة، وذلك استناداً لقانون هيئة الرأي الذي نص على أن (.....) ولها الحق في تشكيل لجنة أو أكثر للتحقيق فيها⁽³⁾.

ويرى الباحث أن الجهة الأرجح والأفضل لتقديم موظفي ومنتسبي الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة تظلماتهم من أعمال الوزارة هي هيئة الرأي، وذلك للأسباب التالية:

1. عند اللجوء إلى الرئيس المباشر أو الرئيس الأعلى يكون القرار صادر من شخص واحد، إما تقديم التظلم إلى هيئة الرأي وهي هيئة عامة جماعية تتكون من عدد من الأعضاء من ذوي الخبرة والاختصاص، فيكون القرار جماعي.

2. وقد يتخذ القرار بناء على اعتبارات شخصية غير موضوعية، إما عند تقديم التظلم إلى هيئة الرأي فيكون القرار مبني على اعتبارات موضوعية بعيداً عن الاعتبارات الشخصية

(1) د. محمد إبراهيم خيرى: التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة نشر، ص 42.

(2) يكون التظلم جوازي عندما يمنح صاحب العلاقة الحق باللجوء إلى الإدارة للتظلم من قرارها أو اللجوء مباشرة إلى القضاء للطعن بالقرار الإداري، وأن تظلمه أمم الإدارة لا يمنعه من إقامة الدعوى أمام القضاء دون انتظار نتيجة البت في تظلمه من قبل الإدارة، إما التظلم الوجوبي فيكون صاحب العلاقة ملزم بتقديم التظلم أمام جهة الإدارة قبل الطعن به أمام القضاء، ويكون بذلك التظلم شرط من شروط قبول دعوى الإلغاء.

(3) البند (تاسعاً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

واختلاف الرأي والرأي الآخر، ويكون القرار الصادر بالأغلبية لصالح المتظلم حتى في حالة اعتراض الوزير .

يثور تساؤل هل يمكن لهيئة الرأي تفويض أو تحويل اختصاص النظر في التظلمات موظفي الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة إلى أحد أعضاء الهيئة؟

إن تفويض الاختصاص هو أن يعهد عضو إداري ببعض اختصاصاته إلى عضو آخر ليمارس مؤقتاً هذه الاختصاصات بدلاً عنه، إذا كان هناك نص قانوني في نفس القانون الذي منحه الاختصاص أو نص قانوني آخر في مستوى هذا النص أو أعلى منه يجيز له التفويض⁽¹⁾، إما الحلول هو وسيلة غير مباشرة لممارسة الاختصاص، فيحل الموظف محل صاحب الاختصاص الأصلي المتغيب تلقائياً ويباشر اختصاصاته وصلاحياته، وذلك لتأمين أداء مهمات وظيفته لحين زوال المانع المؤقت أو تعيين خلف للموظف ومباشرته للعمل الوظيفي⁽²⁾، وأن المشرع لم يمنح الهيئة تفويض أو تحويل اختصاص النظر في التظلم المقدم من موظفي الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، وبالرجوع إلى الغاية التي منح القانون على أساسها هيئة الرأي النظر في التظلمات نجدها تتمثل بالمشاركة والجماعية والحيادية حتى تستطيع الهيئة أن تنظر في التظلم بشكل حيادي ومجرد عن المواقف السابقة، لذلك تجد فعالية هذا الاختصاص وميزته في أن يبقى بيد الهيئة حصراً من دون أن يكون لها حق تفويضه إلى أحد أعضائها، وهو إما أن يكون الرئيس الإداري الذي أصدر قرار العقوبة، وبالتالي تنتقي معه الغاية الحقيقية من إعطاء الهيئة اختصاص النظر في التظلم؛ لأن الرئيس الإداري الذي أصدر القرار ستكون لديه قناعة تامة بضرورة معاقبة صاحب التظلم، وأما الاحتمال الآخر وهو أن يكون عضواً آخر غير الرئيس الإداري وهو قد يكون بعيد كل البعد عن القضية وعن تفاصيلها وبالتالي قد لا يكون قادراً على النظر بالتظلم بشكل موضوعي وحقيقي، فالأفضل هو أن يبقى هذا الاختصاص بيد الهيئة حتى نستطيع أن نحقق الفائدة المرجوة منه، وبذلك فإن المشرع كان موفقاً في موقفه هذا.

(1) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. علي محمد بدير وآخرون: مصدر سابق، ص 422.

(2) د. عبد العزيز عبد المنعم: مصدر سابق، ص 65. 66.

كما نص المشرع على أن (مراقبة مدى قانونية القرارات والإجراءات المتخذة في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة ولها حق وقف العمل بها إذا كانت مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات لحين البت في المخالفة وفق القانون)⁽¹⁾، ومن خلال النص يجد الباحث أن المشرع قد توسع في صلاحيات هيئة الرأي، وذلك من خلال الآتي:

1. منحها صلاحية شبه قضاء إداري⁽²⁾، وذلك من خلال قيام الهيئة بالنظر في مدى مشروعية القرارات والإجراءات المتخذة في الوزارة والجهة غير المرتبطة في وزارة من تلقاء نفسها ومن دون تظلم من منتسبي الوزارة والجهة غير المرتبطة في وزارة.
2. كما ذهب إلى أكثر من ذلك من خلال اعطائها الحق باتخاذ قرار بوقف العمل بتلك القرارات والإجراءات المخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات لحين التحقق من تلك المخالفة، وأن هذا الاختصاص سيؤدي إلى التخفيف من كاهل القضاء الإداري، وذلك بالتخلص من الإشكاليات التي تعترى العمل الإداري في حال تم تطبيقه على أرض الواقع.

وإن المشرع عندما منح هيئة الرأي هذا الامتياز والمتمثل بوقف العمل مؤقتاً بالقرارات والإجراءات المخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات، لأن رقابة هيئة الرأي هي رقابة هيئة إدارية لنفسها بنفسها، فتقوم بتصحيح ما تكشفه من أخطاء في تصرفاتها المختلفة أو ما يكشف عنه الأفراد في تظلماتهم المرفوعة إليها⁽³⁾، شأنها في ذلك مثل القضاء الإداري الذي يقوم بمراقبة مشروعية أعمال الإدارة، للتحقق من عدم مخالفتها للقانون، وذلك عند الفصل في المنازعات الإدارية، وأنه يستطيع أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري إذ كان يترتب على تنفيذه ضرر يتعذر تداركه⁽⁴⁾.

(1) البند (عاشراً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(2) إذ يقوم القضاء الإداري بمراقبة احترام الإدارة للقانون فيما يصدر عنها من أعمال قانونية أو مادية، وذلك لإقامة نوع من التوازن بين المصلحة العامة التي تمثلها الإدارة، والمصلحة الخاصة المتمثلة في حقوق الأفراد وحررياتهم التي يجب أن لا تُقيد إلا تحقيقاً للمصلحة العامة وفي حدود القانون، للمزيد د. ماجد راغب الحلو: الدعاوي الإدارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004، ص9.

(3) احمد دولار احمد: مصدر سابق، ص25.

(4) د. ماجد راغب الحلو: الدعاوي الإدارية، مصدر سابق، ص21.

إما عن حالات عدم مشروعية القرارات الإدارية فتتحقق في عند وجود :

1. عيوب المشروعية الخارجية : وتضم كل من عيب الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات⁽¹⁾.

2. عيوب المشروعية الداخلية: وتضم كل من عيب المحل وعيب السبب وعيب الغاية⁽²⁾.

كما يمكن لهيئة الرأي وقف العمل بالإجراءات الإدارية الغير مشروعة، ويقصد بإجراءات القرار الإداري المراحل التي تتبناها الإدارة قبل اتخاذ القرار أي التي تسبق إصداره نهائياً فهي مجموعة العمليات المختلفة التي يمر بها القرار الإداري منذ التحضير له إلى ما قبل صياغته، أي القالب الذي يظهر فيه⁽³⁾.

وأن المشرع قد منح لهيئة الرأي هذا الامتياز هو لرغبته في توفير نظام قانوني رقابي على أعمال الوزارة والجهة غير المرتبطة بوزارة، وهو بذلك يمثل الضمانة التي تعمل على تحقيق مبدأ المشروعية، إذ أنه يعمل على فرض احترام مبدأ سيادة القانون على جميع الأفراد والهيئات الحكومية، فالرقابة تتمثل بإعادة النظر في أعمال الإدارة وتصرفاتها التي قامت بها للتحقق من سلامتها وخلوها من عيوب المشروعية⁽⁴⁾.

والأجراء المتخذ من قبل هيئة الرأي هو وقف العمل بالقرارات والإجراءات المخالفة لحين البت في المخالفة وفق القانون، ولم يحدد المشرع كيفية البت في المخالفة وفق القانون، بأن تنتدب الهيئة أحد أعضائها أو مجموعة منهم للتحقيق في المخالفة، أم تشكيل لجنة من أعضائها، أم من خارج أعضائها، وترك تحديد ذلك وفق ما ترتأيه الهيئة.

(1) د. بعلي محمد الصغير: القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم، الجزائر، 2007، ص 289.

(2) جمال قروف: رقابة قاضي الإلغاء على السلطة المقيدة للإدارة، بحث منشور في مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة سكيكدة، العدد 19، 2018، ص 195.

(3) احمد هنية: عيوب القرار الإداري (حالات تجاوز السلطة)، بحث منشور في مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 5، 2013، ص 51.

(4) د. اسماعيل نجم الدين زكنه: الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة (ماهيتها وطرق تحريكها)، بحث منشور في المجلة العلمية لجامعة جيهان/السليمانية، المجلد 1، العدد 4، 2017، ص 59.

المطلب الثاني

رقابة هيئة الرأي على القرارات الأخرى

إن قيام الإدارة بعملية الرقابة فأنها تتخذ قرارات بشأن تحديد المعايير الملائمة لقياس نتائج الأعمال، والتعديلات التي سوف تجربها على الخطة وتصحيح الأخطاء أن وجدت، وطبقاً لمقتضيات مبدأ المشروعية يجب فرض الرقابة على مشروعية أعمال الإدارة، وذلك لحماية الأفراد وحرياتهم من تعسف وانحراف الإدارة، وضماناً لتسيير ومزاولة اختصاصاتها وصلحياتها، فيمنح الأفراد سلطة طلب إلغاء قراراتها غير المشروعة، ومطالبتها بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بهم من جراء نشاطها غير المشروع.

ويتجسد الأساس القانوني لحق الإدارة في الرقابة في مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد، كي يستمر العمل الإداري دون توقف أو انقطاع، ويجد المنتفع الخدمة التي يؤديها المرفق مُيسرة في الوقت والمكان المتعارف عليه لإنجازها.

وسنقسم هذا المطلب على فرعين، نتطرق في الفرع الأول إلى البحث في رقابة هيئة الرأي على تنفيذ الأنشطة والبرامج الوزارية، وندرس في الفرع الثاني رقابة هيئة الرأي على تنفيذ المشاريع الوزارية، وكما يأتي.

الفرع الأول

رقابة هيئة الرأي على تنفيذ الأنشطة والبرامج الوزارية

إن الغاية من الرقابة هي التأكد من سلامة وحسن تنفيذ الخطط والبرامج ومتابعة تقدم العمل في المشاريع، وأنها تسير وفق القوانين والأنظمة والإجراءات المقررة، وتؤدي بأفضل الطرق، من أجل تقويم أداء الوحدات الحكومية، وتطوير أعمالها وتحسين الإنتاج فيها، مما يضمن إشباع حاجات المواطنين وبأقل التكاليف وبأقصر السبل⁽¹⁾.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية نص قانون اللجان الاستشارية الاتحادي على أن (ب) . يتعين على المسؤول الإداري ، فوراً بعد 6 أكتوبر 1972 ، إجراء مراجعة شاملة لأنشطة ومسؤوليات كل لجنة استشارية لتحديد ما يلي:

- (1) ما إذا كانت هذه اللجنة تنفذ الغرض منها.
- (2) ما إذا كان ينبغي مراجعة المسؤوليات الموكلة إليها، بما يتفق مع أحكام القوانين المعمول بها .
- (3) ما إذا كان ينبغي دمجها مع اللجان الاستشارية الأخرى .
- (4) ما إذا كان ينبغي إلغاؤها⁽²⁾.

ومن النص أعلاه نجد أن المشرع منح لرئيس اللجنة الاستشارية رقابة شاملة على أنشطة هذه اللجنة، إذ أن عملية الرقابة لا يمكن أن تتم بصورة عشوائية، وإنما تكون وفق خطط ومراحل معينة، وذلك للتحقق من تنفيذ الخطط والسياسات في الأجهزة الإدارية بأقل جهد وتكلفة ممكنة، ولتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة والفاعلية والحدّ من الإسراف في إنفاق الأموال العامة.

(1) أحمد دولار أحمد: مصدر سابق، ص46.

(2) الفقرة (ب) من المادة (7) من قانون اللجان الاستشارية الاتحادي الأمريكي رقم (6) لسنة 1972.

وفي الأردن فقد نص نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة (ج. تتولى اللجنة دراسة الأمور التالية وترفع توصياتها للوزير لاتخاذ الإجراءات المناسبة بشأنها:-

1- خطط الوزارة وبرامجها والأنشطة الخاصة بها وتقييمها⁽¹⁾، فقد منح النظام للجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة صلاحية الرقابة على تنفيذ خطط الوزارة والبرامج والأنشطة الخاصة بها، وذلك من خلال قيام اللجنة بعملية التقييم، وعملية التقييم هي نوع من الرقابة حسب موعد إجرائها، وتسمى الرقابة اللاحقة وتتم ممارستها بعد اتمام العمل لقياس النتائج ومقارنتها بالمعايير المعتمدة مسبقاً⁽²⁾.

إما في العراق فقد نص قانون هيئة الرأي على أن (دراسة الأنشطة والمشاريع والبرامج الرئيسية في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة ومتابعة تنفيذها)⁽³⁾، إذ تضمن هذا النص اختصاصين لهيئة الرأي:

1. الأول هو دراسة الأنشطة والمشاريع والبرامج الرئيسية الخاصة بالوزارة، وهو من اختصاصات هيئة الرأي الاستشارية والذي سبق وأن تطرقنا إليه في المبحث السابق.
2. والثاني هو أن تتولى الهيئة متابعة تنفيذ تلك الأنشطة والبرامج وهو ضمن اختصاصاتها الرقابية، إذ أن متابعة التنفيذ هي عملية رقابة يستطيع بواسطتها المسؤولون الإداريون التحقق من مدى تنفيذ الأهداف الموضوعية، أي أنها وظيفة تمكن من مراجعة العمل الذي يتم تأديته، وإظهار أسباب التقصير فيه وكيفية معالجة ذلك لمنع تكرار حدوث مثل هذه التصرفات.

ويرى الباحث أن المشرع حسناً فعل عندما منح هيئة الرأي صلاحية متابعة تنفيذ الأنشطة والبرامج في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، وذلك لأن الخطأ الصغير الذي لا يكتشف في وقته يصبح خطأ كبيراً في اليوم الذي يليه، و بهذا فإن المتابعة تلعب دور كبير في الكشف عن الأخطاء في وقتها، ومحاولة حلها و التغلب عليها، إما عن حدود

(1) الفقرة (ج) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

(2) د. عبد العالي دبله وكمال بودانة: الرقابة الإدارية، بحث منشور في مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة عمار ثلجي الاغواط/ الجزائر، المجلد 14، العدد 2 مكر، 2020، ص108.

(3) البند (رابعاً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

صلاحيات هيئة الرأي في حالة وجود الأخطاء أو مخالفة في تنفيذ الأنشطة والبرامج، والآثار المترتبة على ذلك، فقد منح المشرع هيئة الرأي امتيازات تتناسب مع الاختصاص الممنوح لها، وتمكنها من معالجة المشكلات التي تواجهها، وذلك بأن تقوم بوقف العمل بالقرارات والإجراءات المخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات، وتشكيل لجنة تتولى عملية التحقيق في وجود المخالفة من عدمها⁽¹⁾، كي يتسنى للهيئة اتخاذ الإجراء المناسب، فقد منح القانون هيئة الرأي البحث بمدى مشروعية القرارات والإجراءات التي تم اتخاذها، وبعد التأكد من وجود المخالفة يمكن للهيئة إلغاء القرار أو سحبه أو تعديله.

(1) البند (عاشراً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

الفرع الثاني

رقابة هيئة الرأي على تنفيذ المشاريع الوزارية

إن من أبرز المشاكل والمعوقات الفنية التي تواجه تنفيذ المشاريع هي ضعف الإشراف والرقابة، إذ تُعدّ وظيفة المتابعة والرقابة من أهم الوظائف الأساسية في إدارة الشؤون العامة الإدارية⁽¹⁾، وتتخذ جملة من الإجراءات لتنفيذ مشروع ما، تتمثل بـ:

1. قيادة المشروع نحو الأهداف المخططة.
2. أنظمة الاتصال بالعاملين و تحفيزهم.
3. أنظمة الرقابة على العاملين و متابعة عمليات التنفيذ⁽²⁾.

وأن رقابة هيئة الرأي واللجان الاستشارية ينبغي أن تشمل جميع مراحل المشروع، وحسب المواعيد المحددة، وضمن محددات التكاليف والجودة المحتملة.

إما عن دور هيئة الرأي واللجان الاستشارية في الرقابة على تنفيذ المشاريع الوزارية، ففي الولايات المتحدة الأمريكية منح قانون اللجان الاستشارية الاتحادي المسؤول الإداري إجراء مراجعة شاملة لمسؤوليات كل لجنة استشارية، لأسباب ذكرها المشرع منها أن تقوم كل لجنة بتنفيذ الغرض منها⁽³⁾، وأن هذه المراجعة هي عملية رقابة شاملة من أجل تطوير واقع عمل اللجان، وتقديم المقترحات لتحسين ادائها.

وفي الأردن فلم يمنح نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة صلاحية الرقابة على تنفيذ المشاريع الوزارية بالنص عليها صراحة، ويرى الباحث أن النظام قد منح اللجنة هذا الاختصاص بطريقة أخرى، من خلال النص على أن (5- أي أمور أخرى يحيلها الوزير إليها)⁽⁴⁾، وذلك لأن الرقابة من الوظائف الرئيسية في الوزارة، ومن خلالها يمكن قياس تقدم المشروع وسلامته.

(1) د. سامي الطوخي: مصدر سابق، ص 399.

(2) جميل جريسات: الجدوى الإدارية ومشاريع التنمية، معهد الإدارة العامة، الأردن، 1986، ص 23.

(3) الفقرة (ب) من المادة (7) من قانون اللجان الاستشارية الاتحادي الأمريكي رقم (6) لسنة 1972.

(4) الفقرة (ج/ 5) من المادة (5) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

إما في العراق فأن هيئة الرأي هي الجهة المسؤولة عن دراسة المشاريع الوزارية، حيث تعتبر دراسة الجدوى الاقتصادية للمشروع من بين القرارات الحاسمة لاختيار إنجاز المشروع من عدمه، كما أنها تتولى متابعة تنفيذها⁽¹⁾، فقد منحها المشرع هذا الاختصاص وذلك لأنها هيئة جماعية تضم عدد من المختصين والخبراء في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، فتكون مقرراتها بهذا الشأن هي الأكثر نفع وجدوى.

كذلك فأن المشرع منح هيئة الرأي صلاحية تشكيل لجان دائمة ومؤقتة، تؤدي مهام مختلفة في الإشراف والمتابعة والتحقيق، إذ نص على أن (تشكيل لجان دائمة أو مؤقتة ذات علاقة بنشاط الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة للقيام بالمهام الموكلة إليها)⁽²⁾، وتساهم هذه اللجان بالاضطلاع بمسؤوليات الرقابة، وتعدّ خير معين للهيئة في تنظيم سير العمل ضمن نشاط الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، فتقدم هذه اللجان توصياتها في المسائل المطلوبة منها من قبل الجهة الإدارية، سواء في الحالات التي تلتزم الإدارة بأخذ رأيها فيها، أم في أية حالة أخرى ترى من المناسب استشارتها فيها، على أن تلتزم هذه اللجان بممارسة عملها بالحياد والموضوعية، وأن تبني رأيها على الخبرة الفنية التي يمتلكها أعضائها، وأن تراعي في ذلك تحقيق المصلحة العامة⁽³⁾.

(1) البند (رابعاً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(2) البند (سابعاً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(3) د. حمدي أبو النور عويس: مصدر سابق، ص 378.

الفصل الثاني

الرقابة على أعمال هيئة الرأي

تحرص الإدارة على سلامة تصرفاتها وانتظام سير المرافق العامة بصورة تمكنها من تحقيق النفع العام، وهو الغاية الأساسية للنشاط الإداري، وحتى لا تتحرف الإدارة عن حدود اختصاصها وغاياته، لابد أن تخضع أعمالها لرقابة فعالة في كل ما تأتي به من أعمال وما لها من سلطات، فالرقابة تهدف إلى التحقق من التزام الإدارة بسيادة القانون، وابتداع مبدأ المشروعية في تصرفاتها كافة.

والرقابة ليست على صورة واحدة، فقد تمارسها جهات متعددة من خارج الجهاز الإداري ومن داخله، فقد تمارس الرقابة بواسطة السلطة القضائية عن طريق المحاكم والهيئات القضائية المختلفة، وقد تباشرها جهات متعددة غير قضائية، فقد تقوم بالرقابة الإدارة بنفسها وقد تقوم بها هيئات خارجية مستقلة عن الإدارة، وذلك من أجل الإرشاد إلى مواطن الخلل والانحرافات، وتحديد القصور الذي يعتري أساليب العمل الإداري من أجل تصحيحها وتطويرها من جهة، ومحاربة الفساد والقضاء عليه من جانب آخر.

وسنقسم هذا الفصل على مبحثين، نتطرق في المبحث الأول منه إلى الرقابة غير القضائية على أعمال هيئة الرأي، أما المبحث الثاني منه فنخصصه للمبحث في الرقابة القضائية على أعمال هيئة الرأي، وكما يلي:

المبحث الأول

الرقابة غير القضائية على أعمال هيئة الرأي

إن فرض رقابة على أعمال هيئة الرأي أمر في غاية الأهمية، للمقارنة بين الأداء الفعلي للعمل الإداري وما هو مخطط له، واتخاذ الإجراءات الصحيحة في حالة الاختلاف بينهما، وذلك للتأكد من تنفيذ ما كان يجب تنفيذه من أعمال إدارية وفقاً للبرامج المعدة سلفاً، واتخاذ الإجراءات المناسبة لمواجهة الأخطاء وإصلاحها، وتصحيح مسارات العمل الإداري وتوجيهه نحو الأهداف المقررة.

فتخضع أعمالها لرقابة غير قضائية، تتولاها الإدارة ذاتها عن طريق الرؤساء الإداريين فيها، وذلك لكفالة حسن سير العملية الإدارية، والتحقق من مشروعية أعمالها، ومدى ملائمتها للمصلحة العامة، وتصحيح الأوضاع المخالفة لأحكام القانون، وبهذه الوسيلة تستطيع الإدارة التأكد من أن أهدافها قد تحققت في الوقت المحدد.

كما قد تتولى الرقابة على أعمال هيئة الرأي جهات أو سلطات مستقلة عن السلطات الثلاث، فتبسط الهيئات المستقلة المكلفة بمكافحة الفساد المالي والإداري في مؤسسات الدولة الرقابة على تصرفاتها والبحث في موافقتها للقانون.

وللإحاطة بالرقابة غير القضائية على أعمال هيئة الرأي سنقسم هذا المبحث على مطلبين، سنتطرق إلى الرقابة الإدارية على أعمال هيئة الرأي في المطلب الأول، ورقابة الهيئات المستقلة على أعمال هيئة الرأي في المطلب الثاني منه، وكما يأتي.

المطلب الأول

الرقابة الإدارية على أعمال هيئة الرأي

إن الرقابة هي تعبير شامل يمثل الإشراف والمتابعة وقياس الأداء وتحديد المعايير، وأن الإدارة تمارس الرقابة الإدارية على أعمالها، فهي تراقب نفسها بطريقة ذاتية، وهذه الرقابة تجعل من تصرفاتها موافقة وخاضعة للقانون.

وتؤدي هذه الرقابة دور بالغ الأهمية في تطوير ورفع مستوى كفاءة أداء العمل الإداري، من خلال الكشف عن الانحرافات لحظة وقوعها، والوقوف على أسبابها والعمل على تصحيحها، ومنع حدوثها وتكرارها مستقبلاً.

وإن الرقابة الإدارية على أعمال هيئة الرأي إما تكون رقابة وقائية سابقة، وتتحقق من خلال توجيه العاملين وإرشادهم بما ينبغي أن يكون عليه العمل الإداري، وقد تكون رقابة علاجية تصحيحية تتحقق بالتعقيب على العمل الإداري وتصحيحه في حالة عدم سلامته، كما يمكن أن تكون رقابة شكلية على الإجراءات المتبعة في أداء العمل الإداري، وقد تكون رقابة موضوعية تتعلق بالعمل ذاته.

وسنقسم موضوع الرقابة الإدارية على أعمال هيئة الرأي على أساس المعيار الشكلي والهيئوي التي تقوم به على فرعين، نبحث في الفرع الأول منه لرقابة رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء على أعمال هيئة الرأي، ونبحث في الفرع الثاني في رقابة الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة على أعمال هيئة الرأي، كالآتي.

الفرع الأول

رقابة رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء على أعمال هيئة الرأي

تتولى الإدارة الرقابة على أعمالها داخل التنظيم الإداري من جانب الرؤساء الإداريين⁽¹⁾، وتُعدّ من المهام الرئيسية للقادة الإداريين، للتأكد من اتجاه العمل الإداري نحو الأهداف المبتغاة، وتكون الرقابة رئاسية⁽²⁾ عندما تمارس من قبل رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي، ومن قبل رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني، والذي يباشر رقابته على الوزراء والدوائر الحكومية، لغرض التأكد من أن جميع الأعمال المناطة بها تسير وفقاً للمنهج الموضوع وضمن الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي خططتها السلطة التنفيذية لنفسها وأقرتها السلطة التشريعية، وذلك تفاعلياً للمسائلة والرقابة التي تفرضها عليه السلطة التشريعية والرأي العام.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية فإن اللجان الاستشارية يكون لها تأثير على سير الوحدات الإدارية وسياستها العامة، فهي أيضاً تخضع للرقابة، وتتمثل الرقابة الرئاسية بحق رئيس الجمهورية بالإشراف على النظام الوظيفي وهم مسؤولون أمامه، وللكونغرس أيضاً الحق في دعوتهم للحضور إليه لمسائلهم، فإذا انتهى الأمر إلى اهتزاز الثقة بهم فإن ذلك قد يؤدي إلى أن يقدم الوزير استقالته⁽³⁾، فقد نص قانون اللجان الاستشارية الاتحادي على أن (ب) في غضون عام واحد بعد تقديم اللجنة

(1) د. حسنين عبد العال محمد: الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2004، ص73.

(2) تُعرف الرقابة الرئاسية بأنها (السلطة التي تمارسها الوحدات الإدارية العليا صعوداً حتى نصل في النظام البرلماني إلى الوزير وهو مسؤول قضائياً وسياسياً أمام البرلمان، وإلى رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي وهو أن لم يكن مسؤولاً سياسياً أمام البرلمان بسبب مبدأ الفصل بين السلطات فإنه مسؤول قضائياً عن أعمال الوظيفة التنفيذية)، للمزيد د. طعمية الجرف: القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1973، ص502.

(3) د. احمد مصطفى صبيح: الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2016، ص433.

الاستشارية الرئاسية تقريراً عاماً إلى الرئيس، يجب على الرئيس أو من يفوضه تقديم تقرير إلى الكونغرس يوضح فيه إما مقترحاته للعمل أو أسباب تقاعسه، فيما يتعلق بالتوصيات الواردة في التقرير العام⁽¹⁾، وأن الدور الرقابي للكونغرس دوراً أساسياً في النظام الرئاسي للولايات المتحدة الأمريكية، فإن دلّ على شيء فإنه يدل على مدى التعاون والحوار بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽²⁾.

وقد نص المشرع على أن (ج . يتعين على الرئيس في موعد أقصاه 31 ديسمبر من كل عام ، تقديم تقرير سنوي إلى الكونغرس حول الأنشطة والوضع والتغييرات في تكوين اللجان الاستشارية الموجودة خلال السنة المالية السابقة. يجب أن يحتوي التقرير على اسم كل لجنة استشارية وتاريخ تشكيلها وصلاحيات إنشائها وتاريخ انتهائها أو تاريخ إعداد تقرير ، واختصاصاتها ، وإشارة إلى التقارير التي قدمتها، وبيان ما إذا كانت هي هيئة مخصصة أو مستمرة ، وتواريخ اجتماعاتها، وأسماء ومهن أعضائها الحاليين، وإجمالي التكلفة السنوية المقدرة للولايات المتحدة لتمويل هذه اللجنة وخدماتها وتوريدها وصيانتها. يجب أن يتضمن هذا التقرير قائمة باللجان الاستشارية التي يوصي الرئيس بإلغائها مع أسباب ذلك. يستبعد الرئيس من هذا التقرير أي معلومات يرى أنه يجب حجبها لأسباب تتعلق بالأمن القومي، ويجب أن يدرج في هذا التقرير بياناً يفيد باستبعاد هذه المعلومات)⁽³⁾.

وفي الأردن فإن مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا في الدولة، فتوكل إليه الاختصاصات والسلطات الفعلية التي تتعلق بإدارة شؤون الدولة⁽⁴⁾، وقد عرفه جانب من الفقه القانوني بأنه (الجهاز الحكومي والذي يشمل مجموع الأشخاص المتضامنين فيما بينهم تحت لواء

(1) الفقرة (ب) من المادة (6) من قانون اللجان الاستشارية الاتحادي الأمريكي رقم (6) لسنة 1972.

(2) وسيم حسام الدين الأحمد: الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت . لبنان، 2008، ص185.

(3) الفقرة (أ) من المادة (6) من قانون اللجان الاستشارية الاتحادي الأمريكي رقم (6) لسنة 1972.

(4) علي عباس خلف: اختصاصات هيئة مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، العدد 1/42، ص307. 311.

الحزب، وهؤلاء الأشخاص مسؤولون عن سياسة الحكومة أمام البرلمان⁽¹⁾، ومن الأعمال الإدارية المنوطة به الإشراف على عمل الوزارات، فقد نص الدستور على أن (1- يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور أو أي قانون إلى أي شخص أو هيئة أخرى)⁽²⁾، كما بين الدستور أن صلاحياته تحدد بأنظمة، إذ نص على أن (تعين صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء بأنظمة يضعها مجلس الوزراء ويصادق عليها الملك)⁽³⁾، كما يمارس الاختصاصات التي لا تدخل في اختصاص رئيس الوزراء، فقد نص على أن (2- يتصرف رئيس الوزراء بما هو ضمن صلاحياته واختصاصه ويحيل الأمور الأخرى على مجلس الوزراء لاتخاذ القرارات اللازمة بشأنها)⁽⁴⁾، كما يقوم بتعيين الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم⁽⁵⁾، وتخضع كل الوزارات لرقابته وإشرافه من خلال قوانين وتعليمات ثابتة تابعة لسلسلة الهرم الإداري، فيراقب المجلس الأعمال الصادرة عن الأقسام والدوائر في كل وزارة من الوزارات، بما فيها الأعمال الصادرة عن لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة، فيراقب التوصيات الصادرة عن اللجنة بصورة غير مباشرة، عند رقابته لمشروعية القرارات الإدارية، وهذا نابع من كون مجلس الوزراء (رئيس الوزراء والوزير) يعملون كوحدة واحدة من أجل تنفيذ السياسة العامة المقررة في الدولة، وتمثل البناء الذي يحتوي الاجهزة التنفيذية التي تسير كافة أعمال الحكومة⁽⁶⁾.

(1) عوض الليمون: المركز الدستوري لرئيس الوزراء في النظام الدستوري الأردني (دراسة مقارنة)، بحث منشور في

مجلة علوم الشريعة والقانون، العدد 2، المجلد 39، 2012، ص 497-498.

(2) الفقرة (1) من المادة (45) من دستور الأردن لسنة 1952 المعدل.

(3) الفقرة (2) من المادة (45) من دستور الأردن لسنة 1952 المعدل.

(4) الفقرة (2) من المادة (47) من دستور الأردن لسنة 1952 المعدل.

(5) المادة (35) من دستور الأردن لسنة 1952 المعدل.

(6) د. أمين عواد مهنا مشاقبة: مصدر سابق، ص 113.

كما يمارس رئيس الوزراء الرقابة العامة على الأعمال الإدارية، ويندرج في إطار الرقابة على أعمال الوزارات المختلفة والزيارات الميدانية، والتي من شأنها تطوير الأعمال التنفيذية وتوجيهها⁽¹⁾.

كذلك فإن مجلس الوزراء في العراق هو المحور الرئيس للنظام البرلماني وحجر الزاوية فيه، وهو هيئة تنفيذية جماعية⁽²⁾، فقد منح الدستور مجلس الوزراء هذا الاختصاص، إذ نص على أن (....) أولاً . تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة⁽³⁾، كما نص النظام الداخلي لمجلس الوزراء على ذلك⁽⁴⁾.

فقد ألزم قانون هيئة الرأي الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة تقديم تقارير نصف سنوية تصف نتائج العملية الإدارية فيها، إذ تبين فيه القرارات والتوصيات التي اتخذتها، سواء تم تنفيذها أم لم يأخذ بها⁽⁵⁾، وأن الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة هو من يرفع التقرير المفصل عن أعمال الهيئة إلى مجلس الوزراء، وفقاً لقانون هيئة الرأي الذي نص على أن (يرفع الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة كل (6) ستة أشهر، إلى مجلس الوزراء تقريراً عن أعمال الهيئة، يتضمن ما يأتي:

أولاً: خلاصة بالمواضيع الرئيسية التي نظرتها الهيئة والتوصيات المتخذة في شأنها وتنفيذها.

(1) عوض الليمون: مصدر سابق، ص 499.

(2) ضرغام رزاق الخفاجي: الفكرة القانونية السائدة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (رؤية فلسفية)، بلا مكان نشر ، 2021، ص76.

(3) البند (ولاً) من المادة (80) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(4) نص البند (ولاً) من المادة (2) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 الصادر بقرار مجلس الوزراء المرقم (83) لسنة 2019، على أن (يمارس المجلس عملاً بأحكام الدستور والقوانين النافذة بموجبه المهمات الآتية: -

أولاً: تخطيط السياسة العامة للدولة وتنفيذها ، والإشراف على تنفيذها، ومراقبة عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والهيئات المستقلة).

(5) وهي بمثابة رقابة لاحقة على أعمال وتصرفات الهيئة بعد دخولها حيز التنفيذ وأحداثها آثارها القانونية، فيتدخل المجلس كلما تطلبت المصلحة العامة ومبدأ المشروعية ذلك.

ثانياً: التوصيات التي لم يأخذ بها الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة مع بيان أسباب ذلك)⁽¹⁾، وأن رقابة مجلس الوزراء هي رقابة دورية على فترات زمنية منتظمة، وأن تقديم التقارير كل ستة أشهر تضمن جدية الرقابة، كما أن رقابته رقابة موضوعية تنصب على نتائج عملها وقياس مدى إنجاز الأهداف المبتغاة⁽²⁾.

وغني عن البيان أن رقابة مجلس الوزراء لها خصوصية، من حيث أنها تنفذ قبل اتخاذ القرار الإداري وإثناؤه وبعده، فيمكن للمجلس التدخل في أي لحظة ويبسط رقابته على مقترح أو توصية أو قرار صادر عن هيئة الرأي، فتبدأ رقابته من بداية العمل وتنتهي بتحقيق النتائج أو الأهداف المرجوة من وراء هذا التنفيذ، وعلى سبيل المثال أن توصي هيئة الرأي في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بإعطاء دور ثالث لطلبة الدراسات الأولية، فيمكن لمجلس الوزراء التدخل ورفض هذه التوصية حفاظاً على الرصانة العلمية.

كما يتولى رئيس الوزراء توجيه الوزراء ومتابعة أدائهم ويتابع حسن عمل الوزارات وينسق بينهم⁽³⁾، وله إحالة ما يراه من قضايا على الهيئة، أو تكليفها بما يقرره من مهام⁽⁴⁾.

(1) المادة (13) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(2) د. سامي جمال الدين: الإدارة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2005، ص424.

(3) المادة (15) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019

(4) المادة (8) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

الفرع الثاني

رقابة الوزير أو رئيس الجهة الغير مرتبطة بوزارة على أعمال هيئة الرأي

تسعى العملية الإدارية بمجملها إلى رفع كفاءة العمل وفاعليته للأفراد والإدارات والأقسام ككل⁽¹⁾، وتتمثل رقابة الرئيس الإداري بسلطة إعطاء الأوامر وإلغاء وتعديل قرارات المرؤوس، وهي تجسيد للاختصاص التقديري الذي تتصف به السلطة الإدارية بوجه عام⁽²⁾، وتتضمن هذه رقابة عنصرين: هما التوجيه والإشراف.

وتكون الرقابة مباشرة عندما يتولى مباشرتها الرئيس الإداري بما له من سلطة رئاسية على أعمال مرؤوسيه⁽³⁾، فيقوم الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة بمتابعة أداء الموظفين في الوحدات التابعة لوزارته للتأكد من سلامة أعمال الوزارة ومشروعيتها، وتكون رقابته رقابة مباشرة على هيئة الرأي واللجان الاستشارية، وهي رقابة شاملة لأعمالها.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية نص قانون اللجان الاستشارية الاتحادي على أن (ب) يقوم رئيس كل وكالة لديها لجنة استشارية بتعيين مسؤول إدارة اللجنة الاستشارية الذي يجب أن:

1- ممارسة الرقابة والإشراف على إنشاء وإجراءات وإنجازات اللجان الاستشارية التي أنشأتها تلك الوكالة⁽⁴⁾، كما نص على أن (أ) يجوز للرئيس تفويض مسؤولية التقييم واتخاذ الإجراءات، عند الاقتضاء، فيما يتعلق بجميع التوصيات العامة المقدمة إليه من اللجان الاستشارية الرئاسية⁽⁵⁾.

كما لزم القانون الرئيس الإداري للجان بإجراء مراجعة شاملة، والمراجعة هي (عملية جمع و تقييم الأدلة عن المعلومات لتحديد وتقرير مدى التوافق بين هذه المعلومات ومعايير تم وضعها على نحو

(1) د. علي الخضر ود. طارق الخير وآخرون: مصدر سابق، ص361.

(2) د. حسين عبد العال محمد: الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004، ص74.

(3) د. سامي جمال الدين: مصدر سابق، ص424.

(4) الفقرة (ب) من المادة (8) من قانون اللجان الاستشارية الاتحادي الأمريكي رقم (6) لسنة 1972.

(5) الفقرة (أ) من المادة (6) من قانون اللجان الاستشارية الاتحادي الأمريكي رقم (6) لسنة 1972.

(مسبق)⁽¹⁾، فهي من متطلبات الرقابة، إذ نص القانون على أن (ب . يتعين على المسؤول الإداري، فوراً بعد 6 أكتوبر 1972، إجراء مراجعة شاملة لأنشطة ومسؤوليات كل لجنة استشارية لتحديد ما يلي:

1. ما إذا كانت هذه اللجنة تنفذ الغرض منها.
2. ما إذا كان ينبغي مراجعة المسؤوليات الموكلة إليها، بما يتفق مع أحكام القوانين المعمول بها.
3. ما إذا كان ينبغي دمجها مع اللجان الاستشارية الأخرى.
4. ما إذا كان ينبغي إلغاؤها.

يجوز للمسؤول الإداري من وقت لآخر طلب مثل هذه المعلومات التي يراها ضرورية لأداء مهامه بموجب هذا القسم الفرعي. عند الانتهاء من مراجعة المسؤول ، يجب عليه تقديم توصيات إلى الرئيس وإلى رئيس الوكالة أو الكونجرس فيما يتعلق بالإجراء الذي يعتقد أنه يجب اتخاذه. بعد ذلك ، يجب على المسؤول إجراء مراجعة مماثلة سنوياً. يتعاون رؤساء الوكالات مع المسؤول في إجراء المراجعات المطلوبة بموجب هذا القسم الفرعي)⁽²⁾.

كما حدد المشرع واجبات المسؤول الإداري بالنص على أن (أ- يجب على المسؤول أن ينشئ ويحتفظ داخل إدارة الخدمات العامة بأمانة إدارة اللجنة، والتي تكون مسؤولة عن جميع الأمور المتعلقة باللجان الاستشارية)⁽³⁾، والزمه بوضع مبادئ وضوابط الإدارة، إذ نص على أن (ج . يحدد المسؤول المبادئ التوجيهية الإدارية وضوابط الإدارة المطبقة على اللجان الاستشارية، وإلى أقصى حد ممكن، يقدم المشورة والمساعدة والتوجيه للجان الاستشارية لتحسين أدائها. عند تنفيذ

(1) كمال فتحي عبد اللطيف: مصطلحات تهم مراجعة الحسابات، نشرة المجمع العربي للمحاسبين القانونيين، العدد 10، 2002، ص15.

(2) الفقرة (ب) من المادة (7) من قانون اللجان الاستشارية الاتحادي الأمريكي رقم (6) لسنة 1972.

(3) الفقرة (أ) من المادة (7) من قانون اللجان الاستشارية الاتحادي الأمريكي رقم (6) لسنة 1972.

مهامه بموجب هذا القسم الفرعي، يجب على المسؤول الإداري أن يأخذ في الاعتبار توصيات رئيس كل وكالة فيما يتعلق بوسائل تحسين أداء اللجان الاستشارية التي ترتبط واجباتها بهذه الوكالة⁽¹⁾.

وفي الأردن فإن الوزير هو الرئيس الإداري الذي يتولى مباشرة الرقابة الرئاسية، ويقوم بمراجعة أعمال مرؤوسيه في الوزارة، ونتيجة هذه الرقابة إما تأكيد العمل وصحته، وإما سحب القرار الإداري المعيب أو إلغائه أو تعديله لعدم مشروعيته أو عدم ملائمته⁽²⁾، وقد نص الدستور على أن (1- الوزير مسؤول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزراته وعليه أن يعرض على رئيس الوزراء أية مسألة خارجة عن اختصاصه)⁽³⁾، وأن إدارة جميع شؤون الوزارة تحتاج إلى وضع الخطط السليمة والمرنة، والرقابة الشاملة التي لا تقتصر على نشاط دون آخر، وتمتد رقابته هذه على القرارات التي تتخذها الوزارة استناداً لتوصيات لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة فيها، فيراقب مدى صحة التوصيات الصادرة، عنها وهل تأسست على مبررات قانونية.

وفي العراق فإن اتساع نشاط الإدارة وازدياد عدد موظفيها، يتطلب مراقبة هذه الأعمال والنشاطات، والتأكد من سيرها وفق الخطة والتحقق من مدى موافقتها للقانون، وهذه الرقابة يقوم بها الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبط بوزارة، وهو الرئيس الإداري الأعلى في الوزارة.

وقد منح المشرع الوزير الصلاحيات التي تمكنه من إدارة الوزارة، وذلك لضمان حسن تسيير المرافق العامة وإدارة مصالح الدولة، فله إصدار التعليمات والأنظمة الداخلية، وإرسالها لمجلس الدولة لغرض الصياغة التشريعية، وبانتهاء اجراء التدقيق يرسل المجلس النسخة المعتمدة إلى الجهة

(1) الفقرة (ج) من المادة (7) من قانون اللجان الاستشارية الاتحادي الأمريكي رقم (6) لسنة 1972.

(2) د. نعمان احمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة والنشر، عمان .الأردن، 2006، ص190.

(3) الفقرة (1) من المادة (47) من دستور الأردن لسنة 1952 المعدل.

المعنية⁽¹⁾، والتي تخضع لقاعدة المشروعية أيضاً⁽²⁾، كما له سحب القرارات الإدارية غير المشروعة، والصادرة من مرؤوسيه والتشكيلات التابعة له⁽³⁾.

كما يقوم الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من ينوب عنهما بترأس اجتماع هيئة الرأي⁽⁴⁾، ويتولى اطلاع الهيئة على السياسة العامة للدولة⁽⁵⁾، وهو من يملك سلطة اتخاذ القرار النهائي في الوزارة، وهو صاحب السلطة في التصديق على قرارات الهيئة، فقد جعل المشرع من له سلطة اتخاذ القرار في الوزارة هو رئيس للهيئة في الوقت ذاته⁽⁶⁾.

والزم المشرع رئيس الهيئة بالأخذ بتوصيات الهيئة، وذلك بالنص على أن (يستعين الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة بالتوصيات التي تتخذها الهيئة لتحقيق الأداء الافضل في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة في مجال اختصاصها)⁽⁷⁾، ويرى الباحث أن استخدام المشرع لعبارة (يستعين) لم تمنح الخيار لرئيس الهيئة بالأخذ بالتوصيات من عدمها، وما يؤكد رأينا أن تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي نصت على أن (تلتزم الوزارة والجهة غير المرتبطة بوزارة بإصدار الأوامر والتوجيهات ذات الصلة بقرارات وتوصيات هيئة الرأي لديها خلال (7) سبعة أيام من تاريخ

(1) د. مصدق عادل طالب: القيود الواردة على اختصاص السلطة التنفيذية في إصدار التشريعات الفرعية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية / كلية القانون . جامعة بغداد، العدد السادس، 2019، ص542.

(2) نص البند (رابع عشر) من المادة (2) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 على أن (البت في مشروعية التعليمات والأنظمة الداخلية التي يصدرها الوزير المختص والتي يبدي مجلس الدولة التحفظ على إصدارها).

(3) قضت الهيئة العامة بصفتها التمييزية في قرارها رقم 41/ انضباط/تميز/2006 في 2006/4/3 بأن (القرارات الإدارية لا تسري بأثر رجعي إذا اكتسب ذوو العلاقة بها حقاً واصبحت لهم مراكز قانونية ثابتة بعد مضي مدة الطعن القضائي بالقرار الإداري)، قرارات مجلس الدولة لسنة 2006.

(4) المادة (3) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(5) المادة (5) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(6) المادة (3) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(7) المادة (11) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

صدورها⁽¹⁾، كما لزم المشرع رئيس الهيئة بأن يرفع تقرير مفصل عن أعمال الهيئة إلى مجلس الوزراء، مبيناً التوصيات التي لم يُأخذ بها مع بيان أسباب ذلك⁽²⁾.

إن رقابة الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة على أعمال هيئة الرأي تمنحه حق الرقابة المباشرة على صحة قرارات تشكيل الهيئة واجتماعاتها، وصحة اوامر تعيين الأعضاء فيها، واوامر التعاقد مع الخبراء فيها، كما يراقب مشروعية قرارات الهيئة وتوصياتها، وذلك لأن رئيس الهيئة هو المركز الذي تتركز فيه وظيفة الرقابة على مرؤوسيه⁽³⁾، كما في كتاب المديرية العامة للتقويم والامتحانات في وزارة التربية والذي جاء فيه (سبق وأن اصدرت هيئة الرأي في العام الدراسي (2014 – 2015) قرار بتطبيق تجربة الكورسات للمرحلة الثانوية للصفوف غير المنتهية، وبعد دراسة هذه التجربة من قبل المديرية العامة ومركز بحوث الدراسات في وزارتنا وتقييم هذه التجربة بشكل مستفيض، حصلت موافقة الوزير بإلغاء نظام الكورسات اعتباراً من العام الدراسي الحالي (2021 - 2022) والعودة إلى النظام الفصلي انسجاماً مع الانظمة والتعليمات النافذة⁽⁴⁾).

(1) المادة (5) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون هيئة الرأي رقم (3) لسنة 2017.

(2) المادة (13) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.

(3) د. علي الخضر ود. طارق الخير وآخرون: مصدر سابق، ص 373.

(4) كتاب المديرية العامة للتقويم والامتحانات في وزارة التربية المرقم 1897/4/419 في 2021/11/7، منشور

على الموقع الالكتروني <https://t.me/alsyasehnews> تاريخ الزيارة 2022/8/25.

المطلب الثاني

رقابة الهيئات المستقلة على أعمال هيئة الرأي

قد تُمارس الرقابة من قبل أجهزة غير مرتبطة بالسلطة التنفيذية، لها كيانها القانوني المستقل لممارسة مهامها بصورة حرة وصحيحة، وذلك لأن رقابة الإدارة على أعمالها قد لا تكون كافية، كون أشخاص الإدارة قد يعمدون إلى إخفاء أخطائهم، كما تطلب ظهور أنواع الفساد واستغلال السلطة وجود أجهزة رقابية خارجية فاعلة تتابع عمل الإدارة، وتمارسها هيئات مستقلة.

والهيئات المستقلة هي هيئات رسمية أنشئت لكي تعمل بصورة مستقلة عن السلطات الثلاث، وأن طبيعة عمل الهيئات المستقلة هي طبيعة تنفيذية، إلا أنه يحمل صفة الحيادية والاستقلال.

إن رقابة الهيئات المستقلة عبارة عن عملية فحص وتقييم ومراجعة أعمال الإدارة من أجهزة رقابية متخصصة، تعمل على التأكد من موافقة تصرفات الإدارة لأحكام القانون.

ولأهمية الدور الذي تقوم به هذه الهيئات في الرقابة على هيئة الرأي عمدنا إلى تقسيم هذا المطلب على فرعين، نتطرق في الفرع الأول لرقابة هيئة النزاهة الاتحادية على أعمال هيئة الرأي، ونبحث في رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي على أعمال هيئة الرأي في الفرع الثاني، وكالاتي.

الفرع الأول

رقابة هيئة النزاهة الاتحادية على أعمال هيئة الرأي

في الولايات المتحدة الامريكية نصت الوثيقة التنفيذية الخاصة بإنهاء وتحديد اللجان الاستشارية الاتحادية على أن (1- يتعين على كل إدارة ووكالة تنفيذية إنهاء ما لا يقل عن ثلث اللجان الاستشارية الخاضعة لقانون مكافحة الفساد المالي التي ترعاها الإدارة أو الوكالة في موعد لا يتجاوز نهاية السنة المالية)⁽¹⁾، فقد أوضح هذا الامر بأن اللجان الاستشارية الاتحادية تخضع لقانون مكافحة الفساد المالي، ولم يبين الجهة أو الوكالة التي تخضع لرقابتها.

إما هيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردنية فقد تم تشكيلها بموجب قانون النزاهة ومكافحة الفساد، وهي هيئة تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، فقد نص المشرع على أن (أ. تنشأ في المملكة هيئة تسمى (هيئة النزاهة ومكافحة الفساد) تتمتع بشخصية اعتبارية و باستقلال مالي وإداري ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها بما في ذلك إبرام العقود وتملك الاموال المنقولة وغير المنقولة ولها حق التقاضي وينوب عنها في الاجراءات القضائية الوكيل العام)⁽²⁾، وقد أكد المشرع على استقلال الهيئة⁽³⁾ وعدم التدخل في عملها من أي جهة، إذ نص على أن (أ. تمارس الهيئة مهامها وأعمالها بحرية واستقلالية دون أي تأثير أو تدخل من أي جهة)⁽¹⁾.

(1) الوثيقة التنفيذية FR8207 58,1993,10,12838 Ord، منشورة على الموقع الالكتروني

تاريخ الزيارة 2022/2/15 <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim>

(2) الفقرة (أ) من المادة (3) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016 المعدل، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (5397) في 2016/6/5.

(3) الاستقلال بأنه (حرية تصرف الجهاز الأعلى للرقابة في القضايا المتعلقة بمهمته الرقابية دون توجيه خارجي أو تدخل بأي شكل من الأشكال)، للمزيد نادية طالب سلمان وعز الدين محمد: دور ديوان الرقابة المالية في إجراء التحقيق

وقد بين القانون أن الهيئة تهدف إلى ضمان الالتزام بمبادئ النزاهة الوطنية ومكافحة الفساد من خلال (هـ) . التأكد من تطبيق الإدارة العامة للتشريعات بشفافية وبما يحقق مبادئ العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص⁽²⁾، كما منح المشرع الهيئة صلاحية التحري وجمع الأدلة والسير في التحقيق، إذ نص على أن (ط) . التحري عن الفساد المالي والإداري بكل اشكاله، والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك ومباشرة التحقيقات والسير في الاجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك⁽³⁾، ولها طلب أي بيانات أو معلومات أو وثائق من أي جهة كانت⁽⁴⁾، وتحقيقاً لمبدأ الشفافية في العمل الإداري فرض المشرع (على الإدارة العامة توفير نافذة خاصة بالمعلومات العامة التي تكون متاحة لاطلاع المواطنين عليها وذلك مع مراعاة أحكام التشريعات ذات العلاقة)⁽⁵⁾.

إن هيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردنية تُعدّ جهة رقابية لها تأثير كبير في تحسين أداء مؤسسات الدولة، ومنها لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة في الوزارات، وذلك من خلال الصلاحيات الواسعة التي منحها لها المشرع، والتي يمكن من خلالها منع الفساد الإداري والمالي ومكافحته، إذ تتحقق الرقابة الفعالة للهيئة من خلال أساليب المنع والقمع التي نص عليها المشرع، ومن وسائل منع الفساد الوظيفي ما نص عليه المشرع من مهام مجلس الهيئة على أن (10). إصدار نشرات دورية تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات الدولة وإدارتها العامة⁽⁶⁾، ومنح الهيئة العديد من وسائل قمع الفساد، فقد نص المشرع على أن (ي) . ملاحقة كل من يرتكب أيّاً من أفعال

بالمخالفات المكتشفة مع دراسة تحليلية في عينة من الشركات الصناعية العامة، بحث منشور في مجلة التقني، المجلد 26، العدد 4، 2013، ص143.

(1) الفقرة (أ) من المادة (5) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016 المعدل.

(2) الفقرة (هـ) من المادة (4) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016 المعدل.

(3) الفقرة (ط) من المادة (4) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016 المعدل.

(4) الفقرة (أ) من المادة (20) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016 المعدل.

(5) الفقرة (ب) من المادة (15) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016 المعدل.

(6) الفقرة (10) من المادة (8) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016 المعدل.

الفساد واتخاذ الاجراءات اللازمة لذلك⁽¹⁾، ويؤخذ على المشرع أنه حدّ من صلاحيات الهيئة في منع الفساد، إذ كانت الهيئة تتمتع بصلاحيات واسعة جداً قبل التعديل⁽²⁾.

كما منح المشرع الهيئة إجراء احترازي يتمثل في (3- للهيئة في اثناء اجراء تحقيقاتها أن تطلب كإجراء مستعجل من المحكمة المختصة وقف العمل بأي عقد أو اتفاق أو منفعة أو امتياز إذا تبين لها من ظاهر البينة أنه تم الحصول عليه نتيجة فعل فساد وذلك إلى حين البت في الدعوى)⁽³⁾، بالإضافة إلى العقوبات الجزائية التي فرضها المشرع على مرتكبي جرائم الفساد⁽⁴⁾.

ويرى الباحث أن المشرع كان موفقاً بمنح الهيئة الاستقلال في أداء عملها، كما منحها الصلاحيات اللازمة والتي تتناسب مع المهام بالغة الأهمية الموكولة لها.

وفي العراق فإن هيئة النزاهة الاتحادية تُعدّ جهازاً حكومياً منفصلاً ومستقلاً إدارياً ومالياً⁽⁵⁾، إذ نص الدستور على أن (تُعدّ المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وتتظم أعمالها بقانون)⁽⁶⁾.

وهي جهة رقابية تساهم في منع الفساد ومكافحته واعتماد الشفافية في شؤون الحكم⁽¹⁾، عن طريق طريق التحقيق في قضايا الفساد وإحالتها إلى المحاكم لاتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها، وتعزيز ثقة

(1) الفقرة (ي) من المادة (4) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016 المعدل.

(2) نصت الفقرة (ي) من المادة (4) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016 على أن (ملاحقة كل من يرتكب أياً من أفعال الفساد وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر بقرار مستعجل من الجهة القضائية المختصة وطلب كف يده عن العمل من الجهات المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية إذا لزم الامر، وتعديل أي من تلك القرارات أو الغائها وفق التشريعات السارية المفعول).

(3) الفقرة (ب / 3) من المادة (23) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016 المعدل.

(4) الفقرة (أ) من المادة (23) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016 المعدل.

(5) نصت المادة (2) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (30) لسنة 2011 المعدل على أن (هيئة مستقلة ولها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري ويمثلها رئيسها أو من يخوله)، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4217) في 2011/11/14.

(6) المادة (102) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

الشعب بالحكومة عبر إلزام المسؤولين فيها بالكشف عن ذمهم المالية⁽²⁾، وإصدار تنظيمات سلوك تتضمن قواعد ومعايير السلوك الأخلاقي لضمان الأداء الصحيح والمشرف والسليم لواجبات الوظيفة العامة، وتمارس رقابة لاحقة على الأجهزة الحكومية⁽³⁾، فقد منحها المشرع صلاحيات قضائية في التحقيق بالمخالفات المكتشفة في الوزارات والدوائر الحكومية الأخرى، إذ نص المشرع على أن (تعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد ومكافحته واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات عن طريق: أولاً. التحقيق في قضايا الفساد وطبقاً لأحكام هذا القانون بواسطة محققين تحت إشراف قاضي التحقيق المختص، ووفقاً لأحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية)⁽⁴⁾، كما نص على أن (تؤدي الهيئة واجباتها في ميدان منع الفساد ومكافحته)⁽⁵⁾، فعند وجود مخالفة في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة فتتولى هيئة النزاهة التحقيق فيها.

كما لزم المشرع الوزارات ومؤسسات الدولة بالتعاون مع الهيئة، لتحقيق أهدافها في المحافظة على المال العام ومحاربة الفساد الوظيفي⁽⁶⁾، إذ نص على أن (أولاً: تلتزم جميع دوائر ومؤسسات الدولة العامة بتزويد الهيئة بما تطلبه من وثائق وأوليات ومعلومات التي تتعلق بالقضية التي يراد التحري أو التحقيق فيها، وتتعاون معها لتمكينها من أداء مهامها التحقيقية المنصوص عليها في هذا القانون)⁽⁷⁾، إلا أن المشرع لم يسمح للهيئة اثناء ممارسة مهامها التدخل في عمل الوزارات ومؤسسات الدولة، وذلك لاعتبارات حُسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، إذ نص على أن (ثانياً: تضمن

(1) المادة (3) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (30) لسنة 2011 المعدل.

(2) كما جاء في قرار محكمة جنح الكرخ المختصة بقضايا النزاهة في الدعوى المرقمة 51/ج/2021 في 2021/7/26 والذي جاء فيه (إدانة المتهم ي ي وفق أحكام المادة 19/خامساً من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 المعدل...)، قرار غير منشور.

(3) د. عبد الباسط علي جاسم وعمر غانم حامد: رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع

العراقي، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 16، العدد 58، 2018، ص119.

(4) المادة (3) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (30) لسنة 2011 المعدل.

(5) المادة (21) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (30) لسنة 2011 المعدل.

(6) الأسباب الموجبة لقانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (30) لسنة 2011 المعدل.

(7) البند (أولاً) من المادة (15) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (30) لسنة 2011 المعدل.

الهيئة خلال قيامها بواجبها التحقيقي أن لا تتدخل في عمل الوزارات والمؤسسات الرسمية، وأن تحترم صلاحيات واختصاصات قياداتها وموظفيها القانونية، وأن يقوم محققوها بالإجراءات التحقيقية بصورة منفصلة وغير مؤثرة سلباً على أعمال واختصاصات وصلاحيات الفنيين والمعنيين⁽¹⁾، ويرى الباحث أن المشرع حسناً فعل عندما وازن في شقي المادة السابقة بين ما يجب على دوائر ومؤسسات الدولة الالتزام به، وبين واجبات الهيئة التي قيدها بها.

الفرع الثاني

ديوان الرقابة المالية الاتحادي على أعمال هيئة الرأي

عرف معهد المحاسبين في الولايات المتحدة الامريكية الرقابة المالية على الإدارات الحكومية، بأنها (تتمثل بخطة تنظيمية إدارية وطريقة للتنسيق بالإضافة إلى مجموعة الوسائل التي تتبناها المنشأة لحماية الاصول، وكذلك لضمان الدقة الحسابية للمعلومات المحاسبية وبجانب ذلك تهدف إلى الارتقاء بالكفاية الانتاجية وإلى متابعة تطبيق السياسات الإدارية التي تضعها الإدارة والعمل على السير في حدود الخطة المرسومة)⁽²⁾، ويفرض المعهد الرقابة على اللجان الاستشارية، لما لها من أهمية كبيرة في امداد الإدارة بالاستشارات والمعلومات اللازمة لاتخاذ القرار الصحيح⁽³⁾.

وفي الأردن فقد أنشئ الدستور ديوان المحاسبة لمواكبة تطور الإدارة العامة، فقد نص على أن (يشكل بقانون ديوان المحاسبة لمراقبة إيراد الدولة ونفقاتها وطرق صرفها:

(1) البند (ثانياً) من المادة (15) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (30) لسنة 2011 المعدل.

(2) د. احمد مصطفى صبيح: مصدر سابق، ص328.

(3) Stephen A. Zeff, How the U.S. Accounting Profession Got Where It Is Today, Part

Part IAccounting Horizons Vol. 17, No. 3 September 2003, Pp. 189-205.

1- يقدم ديوان المحاسبة إلى مجلسي الاعيان والنواب تقريراً عاماً يتضمن المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وآراءه وملاحظاته وذلك في بدء كل دورة عادية وكلما طلب أحد المجلسين منه ذلك⁽¹⁾، ويهدف إلى المحافظة على الاموال العامة للدولة وحمايتها، فيتولى (أ- مراقبة واردات الدولة ونفقاتها وحساب الامانات والسلفات والقروض والتسويات والمستودعات على الوجه المبين في هذا القانون)⁽²⁾، كذلك يمارس الرقابة على المال العام، إذ نص على أن (ج . الرقابة على الأموال العامة للتأكد من سلامة انفاقها بصورة قانونية وفاعلة)⁽³⁾، وهو يقوم بمراقبة الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة⁽⁴⁾، كما يفرض رقابته على لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة .

وفي العراق فإن ديوان الرقابة المالية الاتحادي من أقدم الاجهزة الرقابية في العراق، وهو أعلى هيئة رقابية مالية، تتولى الرقابة على أعمال هيئة الرأي، إذ نص القانون على أن (ثانياً: يعمل ديوان الرقابة المالية بصفته الجهة العليا للتدقيق المالي والمحاسبي وهو معني بالكشف عن أعمال الفساد والغش والتبذير وإساءة التصرف وفقاً لأحكام القانون)⁽⁵⁾.

ويُعدّ الديوان جهة رقابية مستقلة مالياً إدارياً، فقد نص دستور جمهورية العراق على أن (يُعدّ كل من البنك المركزي وديوان الرقابة المالية، هيئات مستقلة مالياً وإدارياً وينظم القانون عمل كل هيئة منها)⁽⁶⁾، وهو مسؤول عن التدقيق المالي والمحاسبي للوزارات والمؤسسات، ويقوم بتزويد

(1) المادة (119) من دستور الأردن لسنة 1952 المعدل.

(2) الفقرة (أ) من المادة (3) من قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952 المعدل، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (1105) في 16/4/1952.

(3) الفقرة (ج) من المادة (3) من قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952 المعدل.

(4) المادة (4) من قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952 المعدل.

(5) البند (ثانياً) من المادة (21) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (30) لسنة 2011 المعدل.

(6) البند (أولاً) من المادة (103) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

مجلس النواب والحكومة بالمعلومات الدقيقة والخاصة بالعمليات الحكومية، والأوضاع المالية لغرض تعزيز الاقتصاد والنزاهة للبلد، وتقييم الأداء ومكافحة الفساد المالي والإداري⁽¹⁾.

إن الرقابة التي يمارسها الديوان هي رقابة شاملة، وذلك من خلال فحص مدى التزام الجهات الخاضعة للرقابة بالقوانين والأنظمة والتعليمات، للتأكد من مطابقة جميع العمليات للقانون⁽²⁾، بما يضمن سلامة المعاملات المالية وعدم تجاوزها للاعتمادات المخصصة لها في الموازنة، وضمان عدم حصول هدر أو تبذير⁽³⁾، إذ نص قانون ديوان الرقابة المالية على أن (رقابة وتدقيق حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة وفاعلية تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات...)⁽⁴⁾، كما بين الجزء المفروض على الدائرة التي تمتنع عن توفير البيانات المطلوبة للديوان، فتكون ملزمة بتقديمها خلال عشرين يوماً من تاريخ إشعار الديوان لها وبيان اسباب الامتناع⁽⁵⁾، وللديوان إشعار مجلس الوزراء أو هيئة النزاهة لإجراء التحقيق في ذلك أن لم يقتنع بالأسباب المقدمة من الجهة الممتنعة⁽⁶⁾.

كما منح المشرع مجلس الديوان وسائل قانونية للرقابة، تتمثل بالسماح له بنشر قائمة بالتقارير الرقابية والتدقيقية، إذ نص على أن (ثانياً. ينشر المجلس قائمة بالتقارير الرقابية والتدقيقية المنجزة ويوفر لوسائل الإعلام ولأية جهة مختصة نسخاً منها بناء على طلبها باستثناء التقارير الماسة

(1) نور شدهان عداي: دور الأجهزة الرقابية في الحد من الفساد، بحث منشور على الموقع الإلكتروني

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q> تاريخ الزيارة 2022/8/20.

(2) شفاء عبد حسين: الرقابة على إجراءات التعاقد في عقد الأشغال العامة، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق / جامعة النهريين، 2015، ص 137.

(3) الفقرة (أ) من البند (أولاً) من المادة (6) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.

(4) البند (أولاً) من المادة (6) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.

(5) البند (ثانياً) من المادة (12) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.

(6) البند (ثالثاً) من المادة (12) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.

بالأمن الوطني فلا يجوز نشرها إلا بموافقة مجلس النواب⁽¹⁾، كما نص على أن (ثالثاً. لرئيس الديوان بموافقة المجلس نشر أي من تقارير الديوان في وسائل الإعلام)⁽²⁾.

وقد انتبه المشرع على أن عملية تطوير الأداء الحكومي والمؤسسي يتطلب تعاون جميع الجهات الحكومية مع الجهات الرقابية في الدولة، إذ نص القانون على أن (على الجهات الخاضعة لرقابة الديوان ابلاغه عن المخالفات المالية التي تقع فيها حال اكتشافها دون الإخلال بما يجب أن تتخذه تلك الجهات من إجراءات مناسبة وعليها أشعار الديوان بتلك الإجراءات)⁽³⁾.

وقد منح المشرع لرئيس الديوان فرض جزاءات صارمة بحق المخالفين، ضماناً لتحقيق أهداف الديوان، إذ نص على أن (لرئيس الديوان أن يطلب من الوزير أو رئيس الجهة الخاضعة للرقابة: أولاً - إحالة الموظف المسؤول عن المخالفة الى التحقيق وله أن يطلب سحب يده .

ثانياً - إقامة الدعوى المدنية فيما ينشئ للدولة من حقوق عن المخالفات المالية .

ثالثاً - تضمين الموظف الأضرار التي تكبدتها الجهة الخاضعة للرقابة)⁽⁴⁾، ويرى الباحث أن المشرع لم يمنح رئيس الديوان سلطات تتناسب مع المخالفات المالية والإدارية أو الجرائم المرتكبة، بل له تقديم طلب للحصول على أذن الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة لإحالة الموظف المسؤول عن المخالفة الى التحقيق، أو تضمينه الأضرار التي تكبدتها الجهة الخاضعة للرقابة.

(1) البند (ثانياً) من المادة (28) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.

(2) البند (ثالثاً) من المادة (28) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.

(3) المادة (18) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.

(4) البنود (أولاً، ثانياً، ثالثاً) من المادة (15) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على أعمال هيئة الرأي

من أبرز عناصر الدولة القانونية هو وجود رقابة قضائية على ما تتخذه الإدارة من قرارات وأعمال، فهي من يعطي للقانون فاعليته وإلزامه، وتُعدّ من أكثر أنواع الرقابة أهمية وذلك لارتباطها بمصالح الأفراد وحقوقهم، فتتحقق بإسناد عملية الرقابة على أعمال الإدارة للسلطة القضائية، لتتظّر في شرعية العمل أو القرار الإداري.

فإذا لم تقم الجهة الإدارية بسحب قرارها غير المشروع أو إلغائه، فإن بوسع صاحب الشأن اللجوء للقضاء، وذلك لإلغاء الأعمال والتصرفات الإدارية المخالفة للقانون، والتعويض عن الأضرار الناجمة عنها، أو تقرير انعدامه إذا كان القرار معدوماً من الناحية القانونية، وذلك لكفالة المشروعية وسيادة القانون.

فتقوم محاكم القضاء الإداري بالرقابة على أعمال هيئة الرأي واللجان الاستشارية، لمعرفة انفاقها مع مبدأ المشروعية، ولا تشمل هذه الرقابة القرارات الإدارية الصادرة عنها فقط، بل تمتد إلى كل أعمالها القانونية والمادية الضارة بمصالح الطاعنين.

و للإحاطة بجهتي القضاء الإداري و رقابتهما على أعمال هيئة الرأي ، سنقسم هذا المبحث على مطلبين، نبحث في رقابة محكمة قضاء الموظفين على أعمال هيئة الرأي في المطلب الأول منه، ونبحث في رقابة محكمة القضاء الإداري على أعمال هيئة الرأي في المطلب الثاني منه.

المطلب الأول

رقابة محكمة قضاء الموظفين على أعمال هيئة الرأي

إن اللجوء للقضاء يحقق الحماية اللازمة للمصلحة العامة ويؤمن حقوق الأفراد وحياتهم من تعسف الإدارة إذا لم ترع حدود سلطتها، فأن التظلم الإداري لا يُعدّ كافياً في مواجهة الإجراءات والقرارات التي تتخذها السلطة الإدارية، فهو يجعل من الإدارة الخصم والحكم في آن واحد.

وتُعدّ محكمة قضاء الموظفين جزءاً من القضاء الإداري، وتمارس اختصاصاتها القضائية في مجالين، الأول يتعلق بالنظر في صحة قرارات فرض العقوبات الانضباطية على موظفي دوائر الدولة والقطاع العام، والثاني يتمثل بالنظر في دعاوى حقوق الخدمة المدنية التي تثبت لموظفي دوائر الدولة والقطاع العام نتيجة لصفهم هذه، كما أن هناك شروط يجب مراعاتها عند الطعن أمام هذه المحكمة.

وسنتطرق في هذا المطلب للبحث في رقابة محكمة قضاء الموظفين على أعمال هيئة الرأي في مجال العقوبات الانضباطية في الفرع الأول، ونبحث في رقابة محكمة قضاء الموظفين على أعمال هيئة الرأي في مجال الخدمة المدنية في الفرع الثاني، وكالاتي.

الفرع الأول

رقابة محكمة قضاء الموظفين على أعمال هيئة الرأي في مجال العقوبات الانضباطية

تتظر محاكم القضاء الإداري بالطعون المقدمة من قبل الموظفين بشأن العقوبات الانضباطية التي اوقعتها الإدارة بحقهم، فيراقب القضاء مشروعية قرارات الإدارة ويتحقق من عدم مخالفتها للقانون.

ولم يعرف قانون الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الامريكية لسنة 1978 الموظف، إلا أن ديوان إدارة الموظفين وهي الوكالة المسؤولة عن التوظيف في الخدمة المدنية الفيدرالية (opm)، قد اوضح بأنه تتم عملية التوظيف بما يتوافق مع مبادئ أنظمة الجدارة، لمساعدة الحكومة على الحصول على أفضل المواهب⁽¹⁾.

إما نظام الخدمة المدنية الأردني فقد عرف الموظف بأنه (الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً)⁽²⁾.

وفي العراق فقد عرف قانون الخدمة المدنية الموظف على أنه (كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخله في الملاك الخاص بالموظفين)⁽³⁾، كما عرفه قانون انضباط موظفي الدولة العراقي بأنه (كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة)⁽⁴⁾، إما قانون التقاعد الموحد فقد عرفه بأنه (كل شخص عهدت إليه وظيفة مدنية أو عسكرية أو ضمن قوى الأمن أو مكلف بخدمة عامة والذي يتقاضى راتباً أو أجراً أو مكافأة من الدولة وتستقطع منه التوقيفات

(1) Noe, A. Ramond, Gerhard, Barry and Wright, M. Patrik2000. Human Resource Management, Irwin McGraw– Hill, Third Edition, p67.

(2) المادة (2) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 المعدل، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (5619) في 2020/2/2.

(3) المادة (2) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960.

(4) البند (ثالثاً) من المادة (1) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

التقاعدية)⁽¹⁾، ويرى الباحث أن تعريف المشرع الأردني واسع، إذ ينسحب على موظفي المرافق العامة المعينين بشكل دائم، كما ينسحب أيضاً على موظفي الدولة بموجب عقود مؤقتة. وفي الولايات المتحدة الأمريكية فإن النظام القضائي يأخذ بالقضاء الموحد، إذ يقوم القضاء العادي بالفصل في طعون الأفراد ضد الإدارة، وله أن ينقض أو يعدل القرارات الإدارية، بشرط أن يكون الطاعن قد استنفذ كافة طرق الطعن الإدارية أمام محاكم إدارية تتبع الجهاز الإداري⁽²⁾، وتعد المحكمة العليا أعلى محكمة في جميع أنحاء الدولة، ولها سلطة على جميع المواطنين والمؤسسات وأشخاص الحكومة⁽³⁾، كما وتخضع الهيئات الاستشارية لرقابتها⁽⁴⁾، وأن القضاء العادي بنظر الدول التي تبنت نظام القضاء الموحد ومنها الولايات المتحدة الأمريكية يحقق أكبر ضمان للأفراد، إذ لا

(1) البند (سابعاً) من المادة (1) من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 المعدل، منشور في جريد الوقائع العراقية بالعدد (4314) في 2014/3/10.

(2) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، مصدر سابق، ص 63.

(3) د. ياسين محمد العيثاوي و سلام علي المشهداني: صنع القرار السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية، مركز الكتاب الاكاديمي، عمان، 2016، ص 123.

(4) كما في قضية *National Anti-Hunger Coalition v Executive Committee* لسنة 1983 ، فقد اكدت المحكمة العليا في قرار لها على مبدأ الموازنة في تكوين الهيئات الاستشارية الفدرالية، إذ يتطلب التوازن العادل في قانون الهيئات الاستشارية الفدرالية مشاركة الذين سيستفيدون من طبيعة عمل الهيئات الاستشارية وليس فقط أولئك الذين ينتظمون عضواً بها، وذلك فقد جاء فيها (فيما يتعلق باللجنة التي انشأت لتقديم توصيات حول (برنامج قسائم الطعام الفيدرالي) لوحظ بأن اللجنة قد انتهكت متطلبات العضوية المتوازنة في قانون الهيئات الاستشارية الفدرالي (FACA) لأنها لم تتضمن في عضويتها اشخاصاً يتأثرون مباشرة بالبرنامج، أي متلقي قسائم الطعام. إذ لا يمكن تلبية متطلبات التوازن في القانون إلا من خلال المشاركة المباشرة ، وليس من خلال تمثيل تلك المصالح)، للمزيد

سلطان للإدارة عليه، وهو لا يخضع إلا لحكم القانون⁽¹⁾، عليه لا مجال للحديث عن محاكم القضاء الإداري فيها.

إما في الأردن فقد نص قانون القضاء الإداري الأردني على اختصاص المحكمة الإدارية في النظر في العقوبات الانضباطية على أن (تختص المحكمة الإدارية دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك:

4. طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بحقهم من السلطات التأديبية)⁽²⁾، وأن المشرع قد أشرط صراحة بأن يكون القرار الإداري الذي يمكن للموظفين الطعن به أمام المحكمة نهائياً، أي قابل للتنفيذ فور صدوره دون أن يتوقف على إجراء لاحق⁽³⁾، وبالتالي لا يمكن الطعن بتوصيات لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة مستقلة عن القرار الإداري المستند إليها، لأن التوصيات لا تُعدّ بحد ذاتها قرارات إدارية نهائية، ولا يترتب عليها الأثر القانوني للقرار الإداري النهائي⁽⁴⁾.

كما اشترط المشرع قبل تحريك الدعوى تقديم استدعاء (لائحة الدعوى)⁽⁵⁾ خلال ستين يوماً من تاريخ تحقق علم صاحب الشأن بالقرار الإداري المراد الطعن فيه، بأي وسيلة من وسائل العلم بالقرار

(1) د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، مصدر سابق، ص 17.

(2) الفقرة (أ/ 4) من المادة (5) من ، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (5297) في 2014/8/17.

(3) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري، الاسكندرية، منشأة المعارف، 2006، ص 314.

(4) تتم رقابة القضاء الإداري على الرأي الاستشاري من خلال الرقابة على القرار الصادر استناداً له، فيحق لمن صدر بحقه قرار إداري أن يطعن به بسبب عيب اصاب الرأي الاستشاري الذي صدر بمناسبة، للمزيد هاني مسلم احمد: مصدر سابق، ص 144 . 148.

(5) نص المشرع على عدة شروط في لائحة الاستدعاء المقدم للمحكمة، إذ نص في الفقرة (ب) من المادة (9) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014 على أن (ب يشترط في استدعاء الدعوى التي تقام لدى المحكمة الإدارية ما يلي: 1. أن يكون مطبوعاً بوضوح وعلى وجه واحد في كل ورقة.

2. أن يتضمن اسم المستدعي كاملاً وصفته ومحل عمله وموطنه واسم المستدعي ضده وصفته بشكل واضح.

الإداري، كالتبليغ⁽¹⁾ والنشر في الجريدة الرسمية⁽²⁾، وغيرها من الوسائل، فقد نص على أن (أ. مع مراعاة ما ورد في أي قانون آخر واحكام الفقرتين (ج) و (د) من هذه المادة، تقام الدعوى لدى المحكمة الإدارية باستدعاء يقدم إليها خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو نشره في الجريدة الرسمية أو بأي وسيلة أخرى بما في ذلك الوسائل الالكترونية إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار الإداري من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة)⁽³⁾، كما أعتد المشرع بالعلم اليقيني إذ نص على أن (ب. يعتبر في حكم التبليغ علم الطاعن بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً)⁽⁴⁾، إذ جاء في قرار المحكمة الإدارية العليا (1- إذا صدر القرار وقام الطاعن بتبرئة ذمته من دائرة الجمارك بتاريخ 2014/9/2 فالمتيقن أنه بهذا التاريخ قد علم علماً يقينياً بالقرار المشكو منه...)⁽⁵⁾، وفي قرار آخر (1. إذا صدر القرار المشكو منه بتاريخ 2020/2/16 والذي حدد عمل المستدعي في قسم العدادات اعتباراً من تاريخه وقد باشر الطاعن عمله في هذا القسم وأن الطاعن اقام الدعوى بتاريخ 2021/12/28 فإنه بذلك يعلم علماً يقينياً بالقرار المشكو منه منذ ذلك التاريخ...)⁽⁶⁾.

3- أن يدرج فيه موجز عن وقائع الدعوى ومضمون القرار المطعون فيه واسباب الطعن والطلبات التي يريدها المستدعي من دعواه بصورة محددة).

(1) التبليغ هو الشكلية التي يتم بواسطتها إعلام المبلغ إليه بالإجراءات القضائية التي تتخذ ضده، للمزيد صلاح الدين شوشاري: الوافي في شرح قانون اصول المحاكمات المدنية، دار المناهج، عمان، 2005، ص 14.

(2) قضت محكمة العدل العليا في قرارها المرقم (62/ 2007) في 2007/3/20 (...فأن النشر في الجريدة الرسمية يعتبر تبليغاً للكافة وأن مدة الطعن هي ستين يوماً تبدأ من تاريخ النشر...)، منشورات مركز عدالة.

(3) الفقرة (أ) من المادة (8) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

(4) الفقرة (ب) من المادة (8) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

(5) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (2022/198) في 2022/4/19 منشورات مركز عدالة، كما في قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (2022/299) في 2022/6/15 منشورات مركز عدالة.

(6) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (2022/297) في 2022/6/15 منشورات مركز عدالة، كما في قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (2022/283) في 2022/6/21 منشورات مركز عدالة.

كما أن المشرع قد جعل من التظلم الإداري اختيارياً بحسب الأصل إلا في بعض الاحوال التي يتطلبها القانون فيكون بذلك اجباري، إذ نص على أن (ج . إذا كان التشريع ينص على جواز التظلم من القرار الإداري فيجوز الطعن في هذا القرار خلال المدد المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة، ويجوز الطعن في القرار الصادر بنتيجة التظلم إذا كان قد تم التظلم وفقاً للمواعيد والاجراءات المحددة في ذلك التشريع وذلك خلال المواعيد المنصوص عليها في هذه المادة)⁽¹⁾، كما نص على أن (د . إذ نص التشريع على وجوب التظلم من القرار الإداري فلا يجوز الطعن في القرار أمام المحكمة الإدارية إلا بعد إجراء هذا التظلم، ويكون القرار الصادر بنتيجة التظلم خاضعاً للطعن أمام هذه المحكمة)⁽²⁾، كما عالج المشرع حالة رفض الإدارة التظلم أو امتناعها عن اتخاذ قرار فيه، فقد نص على أن (ب . يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها)⁽³⁾، كذلك فقد نظم مدة الطعن في حال رفض الجهة المختصة أو امتناعها عن اتخاذ القرار، بالنص على أن (هـ . في حال رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك، تبدأ مدة الطعن بعد انقضاء ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار)⁽⁴⁾.

إما عن حجية أحكام المحكمة فقد نص صراحة على أن (إذا صدر حكم بالإلغاء فيكون حجة على الكافة)⁽⁵⁾، وبذلك فإن الأحكام القضائية الصادرة بالإلغاء عن المحاكم الإدارية لها حجية مطلقة، أما أحكام المحكمة الإدارية برد الدعوى شكلاً أو الصادرة بالتأكيد على مشروعية القرار المشكو منه، فتكون لها حجية نسبية تقتصر على طرفي النزاع أو أطراف الدعوى.

(1) الفقرة (ج) من المادة (8) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

(2) الفقرة (د) من المادة (8) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

(3) الفقرة (ب) من المادة (7) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

(4) الفقرة (هـ) من المادة (8) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

(5) الفقرة (ج) من المادة (34) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

إما في العراق فأن محكمة قضاء الموظفين هي إحدى محاكم القضاء الإداري التي تفصل في النزاع الذي يثور بين الموظف والإدارة⁽¹⁾، فهي تحقق الحماية لحقوق الموظفين، وتختص بالنظر في الطعون التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في مجال العقوبات الانضباطية⁽²⁾، إذ نص قانون مجلس الدولة على أن (أ - تختص محاكم قضاء الموظفين بالفصل في المسائل الآتية:

2- النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام للطعن في العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991)⁽³⁾، فللموظف المعاقب بإحدى العقوبات الانضباطية المنصوص عليها قانوناً حق الاعتراض على قرار فرض العقوبة لدى محكمة قضاء الموظفين، لتعرض رقابتها عليه وتبحث أوجه عدم المشروعية التي يستند إليها الطاعن في القرار المطعون فيه، عند توفر سبب من أسباب الطعن⁽⁴⁾، وقد أكد القضاء الإداري ذلك بأنه (تختص محكمة قضاء الموظفين بالفصل بالمنازعات

(1) حلت تسمية (محكمة قضاء الموظفين) محل (مجلس الانضباط العام) في البند (أولاً) من المادة (5) من التعديل الخامس رقم (17) لسنة 2013 لقانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4283) في 2013/7/29.

(2) العقوبة الانضباطية هي عقوبة شخصية تفرض على الموظف العام ولا تتعداه على غيره من أفراد أسرته أو ورثته، فضلاً عن القانون الانضباطي لا يعرف بعض العقوبات الجنائية كالسجن أو الاعدام، كما أنه ينطوي على عقوبات لا وجود لها في القانون الجنائي كالإنذار والتوبيخ وغيرها. وقد تكون العقوبة ذات صفة أدبية مثل لفت النظر، وقد تتعلق بحرمان الموظف من استحقاقه المالي مثل قطع الراتب، وقد يجرى الموظف عن مركزه الوظيفي كالعزل، فهي تنصرف إلى الحقوق والمزايا الوظيفية ولا تطبق إلا على طائفة الموظفين دون غيرهم، للمزيد احمد ماهر صالح علاوي: الرقابة القضائية على اجراءات فرض العقوبة الانضباطية في القانون العراقي . دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون/ جامعة بغداد، 2006، ص23.

(3) الفقرة (2/ أ) من البند (تاسعاً) من المادة (7) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (2714) في 1979/6/11.

(4) البند (خامساً) من المادة (7) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.

الناشئة عن قانون الخدمة المدنية وما يتفرع عنه والعقوبات الانضباطية⁽¹⁾، فقرار فرض العقوبة هو قرار إداري يمكن أن يشوبه عيب أو أكثر من العيوب التي قد يصيب القرار في أي ركن من أركانه⁽²⁾، وللمحكمة صلاحية تخفيض العقوبة أو الغائها أو الإبقاء عليها، كما في قرار المحكمة الإدارية العليا الذي جاء فيه (إذا وجدت المحكمة أن العقوبة المفروضة على الموظف شديدة فلها أن تخفض العقوبة)⁽³⁾.

وقبل تقديم الطعن أمام محكمة قضاء الموظفين بقرارات هيئة الرأي اشترط المشرع التظلم من قرار الهيئة، إذ نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام على أن (يشترط قبل تقديم الطعن لدى محكمة قضاء الموظفين على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلم لدى الجهة التي اصدرته، وذلك خلال (30) ثلاثون يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى الجهة المذكورة البت بهذا التظلم خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه وعند عدم البت فيه رغم انتهاء المدة يُعد ذلك رفضاً للتظلم)⁽⁴⁾، كما نص على أن (يشترط أن يقدم الطعن لدى محكمة قضاء الموظفين خلال (30) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقة أو حكماً)⁽⁵⁾، ومن النص السابق يمكن استخلاص ما يأتي:

1. اوجب المشرع على صاحب الشأن قبل الطعن بالقرار أو الامر الصادر من جهة الإدارة التظلم منه، وذلك لإبقاء ميعاد الطعن مفتوحاً أمام صاحب الشأن كي يطعن بالقرار أو الامر قضائياً، فالتظلم من قرار فرض العقوبات الانضباطية على الموظفين وجوبي.

(1) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (1/تتازع اختصاص/2013) في 2013/2/19 ، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2016-2017، ج1، ص114-115.

(2) وسام رزاق فليح: مصدر سابق، ص21.

(3) قرار المحكمة الإدارية العليا في الدعوى 1266/ قضاء موظفين/ تمييز/ 2014 في 2015/4/5 قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2016-2017، ج1، ص272 - 273.

(4) البند (ثانياً) من المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

(5) البند (ثالثاً) من المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

2. إن يتظلم الموظف من القرارات المتعلقة بفرض العقوبات الانضباطية عليهم، والتي تتمثل بالعقوبات الآتية (لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب لمدة لا تتجاوز عشرة أيام، التوبيخ، إنقاص الراتب، تنزيل الدرجة، الفصل، العزل).
3. إن يُقدم التظلم إلى الجهة مصدرة القرار أو الامر، أو السلطة الرئاسية.
4. لم يشترط المشرع شكلية معينة للتظلم.
5. حدد المشرع المدد التي يمكن خلالها التظلم من القرار أو الامر، وهي ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ صاحب الشأن بقرار فرض العقوبة الانضباطية، والتبليغ هو وسيلة من وسائل العلم بالقرار الإداري، يتحقق به علم فرد معين أو مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم بصدور القرار الإداري الفردي وبكافة تفاصيله⁽¹⁾، كما يمكن أن يتحقق العلم بالقرار الإداري يقينياً⁽²⁾.
6. على جهة الإدارة الرد على التظلم المقدم أمامها خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه من قبل المتظلم، ويمكن لجهة الإدارة مراجعة قرارها والغاء العقوبة⁽³⁾.
7. يفسر سكوت الإدارة بمثابة قراراً ضمناً بالرفض⁽⁴⁾ عند انتهاء المدة.

(1) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: مصدر سابق، ص 258.

(2) العلم اليقيني هو قيام قرينة على علم الفرد أو الأفراد بمضمون القرار الإداري الفردي، للمزيد د. محمد طه حسين الحسيني: الوسيط في القانون الإداري، ج3، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2017، ص 190.

(3) كما في قرار مجلس الدولة المرقم 83 / 2011 في 2011/8/14 الذي جاء فيه (للإدارة الغاء العقوبة المفروضة على الموظف بناء على تظلمه)، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2010 - 2015، ص 37 - 38.

(4) هو ما يعرف بالقرار الإداري الضمني أو الحكمي هو (القرار الذي يتكون دون افصاح واضح من جانب الإدارة في مواجهة مسألة معينة، ويستدل على وجودها إما بفعل إيجابي يصدر عن السلطة المختصة أو سكوتها وامتناعها عن الاجابة)، للمزيد د. فواز خلف ظاهر ود. صالح عبد عايد: وقف تنفيذ القرار الإداري السليبي، بحث منشور في مجلة كلية القانون / جامعة النهريين، العدد 1، المجلد 19، 2017، ص 211، كما يُعرف بأنه (القرار الذي يرتبه القانون على سكوت الإدارة عن البت في الطلبات المقدمة إليها خلال فترة زمنية معينة بالقبول أو الرفض)، للمزيد د. سامي حسين نجم و د. عبيدة عامر: القرار الإداري الضمني، بحث منشور في كلية القانون/ جامعة الكوفة، المجلد 12، العدد 43، 2019، ص 42.

8. حدد المشرع مدد الطعن بالقرار أو الامر الصادر من جهة الإدارة، فلا تُسمع الدعوى عند تجاوزها⁽¹⁾، فإذا مضت المدة التي ينص عليها القانون دون اقامة الدعوى، فلا يحق للمتضرر من القرار الإداري الطعن به أمام محكمة قضاء الموظفين، لأنها سترد الدعوى شكلاً كونها حُركت خارج المدة.

وإن هيئة الرأي هيئة إدارية تنظر في القرارات الإدارية المتعلقة بالعقوبات الانضباطية المفروضة على الموظفين، وقد منحها المشرع هذا الاختصاص بالنص عليه صراحة⁽²⁾، ولها في سبيل ذلك تخفيف العقوبة أو إلغائها، إلا أن المشرع لم يمنحها حق اقتراح العقوبات الانضباطية، ويمكن للموظف المتضرر من العقوبة الطعن بقرار فرضها أمام محكمة قضاء الموظفين، وأن مدة اقامة الدعوى هي ثلاثون يوماً من تاريخ البت في التظلم، وأن حجية الحكم الصادر عن المحكمة في الدعوى الإدارية نسبية تقتصر على أطراف الدعوى فقط⁽³⁾.

كذلك فإن القضاء الإداري العراقي يبحث في نية الإدارة ويراقب استخدامها لسلطتها التقديرية على أن لا تتعسف في استخدامها وتلحق الضرر في الأفراد⁽⁴⁾، إذ اشترط لصحة العقوبة الانضباطية وجود مخالفة للقانون أو للإجراءات الإدارية السليمة منسوبة إلى الموظف⁽⁵⁾.

(1) كما في قرار مجلس الدولة رقم 2013/81 في 2013/9/11 الذي نص على (أن تظلم الموظف من العقوبة الانضباطية المفروضة عليه بعد انقضاء المدة القانونية المنصوص عليها في المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام يُعدّ كأن لم يكن لأغراض اقامة الدعوى)، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2013.

(2) نص البند (تاسعاً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل على أن (النظر في المظالم التي تقع على منتسبي الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة ولها الحق في تشكيل لجنة أو أكثر للتحقيق فيها).

(3) د. مازن ليلو راضي: اصول القضاء الإداري، مصدر سابق، ص 204.

(4) قرار المحكمة الإدارية العليا ذي العدد (2019/369) في الدعوى 798/ قضاء موظفين/ تمييز/ 2019 في 2019/4/4، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2019.

(5) قرار المحكمة الإدارية العليا في الدعوى 403/ قضاء موظفين/ تمييز/ 2013 في 2014/6/26 قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2016-2017، ج1، ص 318 - 320.

الفرع الثاني

رقابة محكمة قضاء الموظفين على أعمال هيئة الرأي في مجال حقوق الخدمة المدنية

إن وجود الرقابة القضائية على مشروعية تصرفات الإدارة تجاه الموظفين هو ضمانة مهمة من ضمانات حقوق الموظفين وحرياتهم⁽¹⁾، فقد تعدي الإدارة على حقوق الموظفين بقراراتها أو تضر بهم، فلهم الطعن بتلك القرارات أمام محاكم القضاء الإداري المختصة بذلك.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية تتمتع المحاكم الاتحادية بالاختصاص القضائي للنظر في مجموعة متنوعة من القضايا المدنية والجنائية، ونزاعات القانون العام والخاص، والقضايا التي تشمل الأفراد والهيئات الحكومية⁽²⁾، فقد نص الدستور على اختصاصات المحكمة العليا بـ (1- تشمل السلطة القضائية جميع القضايا المتعلقة بالقانون والعدل التي تنشأ في ظل أحكام هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة والمعاهدات المعقودة أو التي ستعقد بموجب سلطتها. كما تشمل جميع القضايا التي تتناول السفراء والوزراء المفوضين الآخرين والقناصل وجميع القضايا الداخلة في اختصاص الأميركية والملاحة البحرية والنزاعات التي تنشأ بين اثنتين أو أكثر من الولايات - وبين إحدى الولايات ومواطني ولاية أخرى - وبين مواطني ولايات مختلفة، وبين مواطني نفس الولاية ممن يدعون ملكية أراض بموجب منح من ولايات مختلفة، وبين ولاية أو مواطنيها ودول أجنبية أو مواطني دول أجنبية أو رعايا أجنبية)⁽³⁾.

(1) أحمد حمزة ناصر: التنظيم القانوني لمحكمة قضاء الموظفين، بحث منشور في مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، المجلد 9، العدد3، 2019، ص153.

(2) Honorable Thomas F. Hogan: THE FEDERAL COURT SYSTEM IN THE UNITED STATES An Introduction for Judges and Judicial Administrators in Other Countries, 2010, 3rd Edition,p12.

(3) الفقرة (2) من المادة (3) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1787 المعدل.

وفي الأردن فقد بين قانون القضاء الإداري الأردني اختصاصات المحكمة الإدارية، وتتعلق هذه الاختصاصات بتعيين الموظفين وتنقلاتهم، بالإضافة إلى مجالات متعددة ذكرها المشرع على سبيل المثال لا الحصر، إذ نص على أن (تختص المحكمة الإدارية دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك:

..... 2- الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترفيع أو بالنقل أو بالانتداب أو بالإعارة أو بالتكليف أو بالتثبيت في الخدمة أو بالتصنيف.

3- طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بإنهاء خدماتهم أو إيقافهم عن العمل .

..... 5- الطعون الخاصة بالرواتب والعلاوات والمكافآت والزيادات السنوية والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو المتقاعدين منهم أو لورثتهم بموجب التشريعات النافذة⁽¹⁾، ومن النص السابق نجد أن المحكمة الإدارية تتولى النظر بالدعاوي الإدارية المتعلقة بالموظفين، كما منحها في هذا المجال النظر في طلبات إلغاء القرارات الإدارية، إذ نص على أن (..... 6. الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء أي نظام أو تعليمات أو قرار والمستندة إلى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضاه أو مخالفة التعليمات للقانون أو للنظام الصادرة بمقتضاه أو مخالفة القرار للقانون أو النظام أو التعليمات التي صدر بالاستناد إليها.

7- الطعون التي يقدمها أي متضرر المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ولو كانت محصنة بالقانون الصادرة بمقتضاه⁽²⁾.

كما تنتظر في طلبات التعويض المقدمة إليها بصورة تبعية لدعوى الإلغاء، ولم يمنحها صلاحية النظر في طلبات التعويض بصورة أصلية⁽¹⁾، فنص على أن (ب . تختص المحكمة الإدارية بالنظر

(1) الفقرة (أ) من المادة (5) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

(2) الفقرتان (6/أ ، 7/أ) من المادة (5) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

في طلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء⁽²⁾، كما منح المشرع للمحكمة صلاحية وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً، إذا وجدت المحكمة أن نتائج تنفيذه يتعذر تداركها⁽³⁾.

نتساءل عن امكانية طعن الموظف صاحب المصلحة بتوصيات لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة في مجال الخدمة المدنية؟ يرى الباحث عدم امكانية الطعن بتوصيات لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة بصورة مستقلة عن القرار الإداري المستند إليها.

وذلك لأن التوصيات ليست قرارات إدارية نهائية⁽⁴⁾، وأن رقابة المحكمة الإدارية على أعمالها تكون بشكل غير مباشر، فتتظر المحكمة في مشروعية التوصية من عدمها بفحص مشروعية القرار الإداري الصادر بالاستناد إليها.

إما في العراق فقد نص المشرع على أن (أ - تختص محاكم قضاء الموظفين بالفصل في المسائل الآتية:

1- النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها)⁽⁵⁾، كما نص قانون الخدمة المدنية على أن (لا تسمع في المحاكم الدعاوى التي يقيمها على الحكومة الموظف أو المستخدم الذي يدعي بحقوق نشأت من هذا القانون أو بموجب قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1956 وتعديلاته أو أي نظام صدر بموجبهما بل يكون البت في مثل هذه

(1) دعوى التعويض هي دعوى شخصية يرفعها المتضرر إلى القضاء مطالباً تضمين ما أصابه من ضرر سواء كان مادياً أو معنوياً نتيجة تصرف الإدارة غير المشروع، للمزيد شريف احمد الطباخ: التعويض الإداري في ضوء الفقه واحكام المحكمة الإدارية، دار الفكر الجامعي، بلا سنة نشر، ص5.

(2) الفقرة (ب) من المادة (5) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

(3) الفقرة (أ) من المادة (6) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

(4) فلا يجوز الطعن بالإلغاء في الاعمال التحضيرية لإصدار القرار كالأراء والتوصيات والتقارير، للمزيد ابراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري، الاسكندرية، منشأة المعارف، 2006، ص314 وما بعدها.

(5) الفقرة (أ) من البند (تاسعاً) من المادة (7) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.

القضايا وما يتفرع منها في محكمة قضاء الموظفين⁽¹⁾، ومن النص السابق بأن محكمة قضاء الموظفين تختص بالنظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام الخاصة بحقوق الخدمة المدنية والتي تدخل ضمن المركز القانوني للموظف، والتي تثبت لهم نتيجة لصفهم هذه⁽²⁾، أي في كل ما يتعلق بحقوق الموظف المدنية من رواتب ومنح وعلاوات وقدم وترافع واجازات ونقل⁽³⁾، ماعدا الحقوق التقاعدية التي هي من اختصاص مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين⁽⁴⁾، إذ جاء في قرار القضاء الإداري بأن (..... تختص بالفصل في مشروعية القرارات الإدارية النهائية التي تعني إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بهدف احداث اثر قانوني حال ومباشر....)⁽⁵⁾، وفي قرار آخر (تختص محكمة قضاء الموظفين بالنظر بالقرارات الإدارية النهائية النهائية المتعلقة بشؤون الموظفين)⁽⁶⁾.

ولم يشترط المشرع في مجالات حقوق الخدمة المدنية على للموظف التظلم أمام الإدارة مصدرة القرار، قبل الطعن أمام محكمة قضاء الموظفين في القضايا المتعلقة بالمركز القانوني للموظف، فيكون التظلم في هذه الحالة جوازياً⁽⁷⁾.

(1) الفقرة (1) من المادة (59) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

(2) علي سعد عمران: القضاء الإداري . دروس في القضاء الإداري العراقي والمقارن ، مكتبة الرياحين، الحلة، 2008، ص99.

(3) د. محمود خلف الجبوري: القضاء الإداري في العراق، دار المرتضى، بغداد . العراق، 2013، ص97.

(4) البند (أولاً) من المادة (29) من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014.

(5) قرار المحكمة الإدارية العليا في الدعوى 340/ قضاء موظفين/ تمييز/ 2016 في 2016/10/17 قرارات وفتاوى ومجلس الدولة لسنة 2016-2017، ج2، ص206 - 207.

(6) قرار المحكمة الإدارية العليا في الدعوى 137/136/ قضاء موظفين/ تمييز/ 2014 في 2015/4/5 قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2016-2017، ج1، ص216 - 218.

(7) التظلم الجوازي هو إعطاء الحق لصاحب المصلحة بالتوجه للإدارة للتظلم من قرارها أو اللجوء إلى القضاء مباشرة مباشرة للطعن بالقرار الإداري، أي أن اللجوء إلى الإدارة لا يمنعه من اقامة الدعوى القضائية ودون انتظار نتيجة البت في تظلمه من قبل الإدارة، للمزيد د. محمد علي جواد: القضاء الإداري، العاتك، القاهرة، بلا سنة نشر، ص66.

كما حدد المشرع مدد الطعن بالقرار أو الامر الصادر من هيئة الرأي، فلا تُسمع الدعوى عند تجاوزها، إذ يجب التقيد بالمواعيد الذي حددها المشرع لإقامتها، إذ أكد على ذلك قانون الخدمة المدنية⁽¹⁾، كما نص قانون مجلس الدولة على أن (ب- لا تسمع الدعوى المقامة بعد مضي (30) ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالأمر أو القرار المعترض عليه، إذا كان داخل العراق و (60) ستين يوماً إذا كان خارجه)⁽²⁾، وأكد على ذلك القضاء الإداري بقراره (على الموظف إقامة الدعوى أمام محكمة قضاء الموظفين خلال ثلاثون يوماً من تاريخ تبليغه بالأمر المطعون فيه أو علمه به)⁽³⁾، وفي قرار آخر (يكون الطعن في الأمور المتعلقة بالخدمة المدنية خلال 30 يوماً من تاريخ التبليغ بالأمر المطعون به)⁽⁴⁾.

وقد منح المشرع لمحكمة قضاء الموظفين ولاية عامة أو سلطة القضاء الكامل، وذلك من خلال منحها الحق بإلغاء القرار الإداري وتعديله والتعويض عنه أن كان له مقتضى، إلا أن المشرع لم يمنح المحكمة سلطة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه أمامها، وأن وقف التنفيذ هو استثناء من اصل نفاذ قرارات الإدارة بمجرد صدورها، يمكن من خلاله تحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة في نفاذ قراراتها، ومصلحة المخاطبين من أن لا يتضرروا من تلك القرارات⁽⁵⁾، وكان الاجدر بالمشرع منح المحكمة هذا الحق حماية لحقوق المتقاضين لحين حسم الدعوى⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ نصت الفقرة (3) من المادة (59) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل على أن (لا تسمع الدعوى التي تقام على الحكومة بعد ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالأمر المعترض عليه إذا كان داخل العراق وستين يوماً إذا كان خارجه).

⁽²⁾ الفقرة (ب) من البند (تاسعاً) من المادة (7) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.

⁽³⁾ قرار المحكمة الإدارية العليا في الدعوى 495/قضاء موظفين/ تمييز/ 2014 في 2016/2/25 قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2016- 2017، ج2، ص231-232.

⁽⁴⁾ قرار المحكمة الإدارية العليا في الدعوى 987/قضاء موظفين/ تمييز/ 2016 في 2016/3/9 قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2016- 2017، ج2، ص450-452.

⁽⁵⁾ د. عبد العزيز عبد المنعم: مصدر سابق، ص284.

⁽⁶⁾ د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل: القضاء الإداري، مصدر سابق، 209.

كما أجاز المشرع الطعن تمييزاً بقرارات محكمة قضاء الموظفين أمام المحكمة الإدارية العليا، إذ نص على أن (ج - يجوز الطعن تمييزاً أمام المحكمة الادارية العليا بقرارات محكمة قضاء الموظفين الصادرة خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ بها أو اعتبارها مبلغة)⁽¹⁾، وورد ايضاً بأنه (د- يكون قرار محكمة قضاء الموظفين غير المطعون به وقرار المحكمة الإدارية العليا الصادر نتيجة للطعن باتاً وملزماً)⁽²⁾.

المطلب الثاني

رقابة محكمة القضاء الإداري على أعمال هيئة الرأي

إن الرقابة القضائية هي ضمانه حقيقية لمصلحة الأفراد وحقوقهم، لأن الرقابة تهدف إلى توفير الحماية للمواطنين وضمان احترام الإدارة لمبدأ المشروعية، من خلال إلغاء التصرفات المخالفة للقانون أو التعويض عنها أو كليهما، فالقضاء الإداري هو من أنجح وسائل الرقابة على اعمال الإدارة وتصرفاتها القانونية.

وتُعدّ محكمة القضاء الإداري إحدى تشكيلات مجلس الدولة، تتولى الفصل بالمنازعات الإدارية والتي تكون الإدارة طرفاً فيها، وتتصب على مشروعية القرارات الإدارية والامور التي تصدر عن السلطات الإدارية المختلفة إلا ما استثنى منها بنص تشريعي صريح، وهي تطبق عند الفصل في المنازعات الإدارية نوعين من القواعد القانونية، القواعد الموضوعية والإجرائية، كما وتصدر نوعين من الأحكام، الأحكام الموضوعية والإجرائية.

وللإحاطة برقابة محكمة القضاء الإداري على أعمال هيئة الرأي سنقسم هذا المطلب على فرعين، نتطرق في الفرع الأول إلى أسباب الطعن بقرارات هيئة

(1) الفقرة (ج) من البند (تاسعاً) من المادة (7) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.

(2) الفقرة (د) من البند (تاسعاً) من المادة (7) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.

الرأي أمام محكمة القضاء الإداري، ونبحث في الفرع الثاني في شروط الطعن بقرارات هيئة الرأي أمام محكمة القضاء الإداري.

الفرع الأول

أسباب الطعن بقرارات هيئة الرأي أمام محكمة القضاء الإداري

تختص المحكمة العليا الأمريكية بالنظر في الدعاوى التي تتعلق بحق أو مزية أو حصانة يكفلها الدستور والقوانين الاتحادية⁽¹⁾، ولعدم وجود قضاء إداري مستقل فيها فقد استبعدتها من مجال البحث.

يتمثل القضاء الإداري الأردني بالمحكمة الإدارية التي استحدثها المشرع بموجب قانون القضاء الإداري، والتي تمثل ضماناً لحسن سير العدالة وحماية لمبدأ المشروعية، وتختص بالفصل في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية⁽²⁾، وهي تُعدّ صاحبة الاختصاص العام في نظر المنازعات الإدارية⁽³⁾، وقد بيّن المشرع أسباب الطعن أمامها، بالنص على أن (أ. تقام الدعوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه، ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية:

(1) نصت الفقرة (2) من المادة (3) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1787 على أن (2- تكون للمحكمة العليا صلاحية النظر أساساً في جميع القضايا التي تتناول السفراء والوزراء المفوضين الآخرين والقناصل، وتلك التي تكون فيها إحدى الولايات طرفاً. وفي جميع القضايا الأخرى المذكورة انفاً تكون للمحكمة العليا صلاحية النظر فيها استثناءً من ناحيتي الوقائع والقانون مع مراعاة الاستثناءات والأنظمة التي يضعها الكونغرس)، للمزيد د. احمد كمال ابو المجد: مصدر سابق، ص200.

(2) الفقرة (أ) (4/ من المادة (5) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

(3) د. نوفل العقيل العجارمة: المستحدث في قانون القضاء الإداري الأردني، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد2، 2019، ص12.

1. عدم الاختصاص
 2. مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.
 3. اقتران القرار أو اجراءات إصداره بعيب في الشكل.
 4. إساءة استعمال السلطة.
 5. عيب السبب⁽¹⁾، فقد أوضح المشرع الأسباب التي يمكن أن يستند إليها صاحب الشأن عند إقامة الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري، والتي يجب أن تذكر في لائحة الطعن⁽²⁾.
- وفي العراق فقد أنشئ المشرع محكمة القضاء الإداري بموجب التعديل الأول لقانون مجلس الدولة⁽³⁾، وقد حدد القانون نطاق اختصاص محكمة القضاء الإداري، إذ نص على أن تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الاوامر والقرارات الادارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي أن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق الضرر بذوي الشأن⁽⁴⁾، كما في قرار المحكمة الإدارية العليا الذي جاء فيه (تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الاوامر والقرارات الادارية التي تصدر عن الوظيفة والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة)⁽⁵⁾، وفي قرار آخر (تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية)⁽⁶⁾.

(1) الفقرة (أ) من المادة (7) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

(2) الفقرة (ب) من المادة (9) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

(3) المادة (1) من التعديل الثاني رقم (106) لسنة 1989 لقانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (3285) في 1989/12/11.

(4) البند (رابعاً) من المادة (7) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.

(5) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (46/إداري/تميز/2013) في 2014/4/17، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2016-2017، ج1، ص68-69.

(6) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (141/إداري/تميز/2013) في 2013/12/30، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2016-2017، ج1، ص110-111.

كما بينّ المشرع أسباب الطعن أمام محكمة القضاء الإداري، فنص على أنه (يُعد من أسباب الطعن في الاوامر والقرارات بوجه خاص ما يأتي:

1. أن يتضمن الامر أو القرار خرقاً أو مخالفة للقانون أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية.

2. أن يكون الامر أو القرار قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص أو معيباً في شكله أو في الإجراءات أو في محله أو سببه.

3. أن يتضمن الامر أو القرار خطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية أو في تفسيرها أو فيه إساءة أو تعسف في استعمال السلطة أو الانحراف عنها⁽¹⁾.

فقد اوضح المشرع الأسباب التي قد تعتري القرار الإداري فتجعله معيباً بعبء عدم المشروعية، فيتعين على القاضي الإداري مراقبة مدى احترام قواعد الاختصاص، والتي هي من النظام العام، وله اثارها من تلقاء نفسه، كما يراقب عنصر الشكل والاجراء، غير أن القاضي لا يسوي بين جميع العيوب الشكلية، فلا بد من التفرقة بين الاجراءات الشكلية الجوهرية والتي يتعين عليه احترامها، وبين الاجراءات الشكلية غير الجوهرية التي لا تؤدي إلى عدم مشروعية القرار الإداري⁽²⁾.

كما يراقب القاضي مشروعية القرار الإداري الداخلية، ويتأكد من عدم تعسف او انحراف الإدارة في استعمال السلطة المخولة لها، كما يراقب الاسباب القانونية والوقائع التي اعتمد عليها الإدارة لاتخاذ القرار، ويتحقق من الدوافع والأهداف التي يرمي إليها مصدر القرار⁽³⁾.

(1) البند (خامساً) من المادة (7) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.

(2) د. غازي فيصل و د. عدنان عاجل: مصدر سابق، ص 187-192.

(3) شهيرة بوليحة: مدى سلطة القضاء الإداري على الإدارة، بحث منشور في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 2،

وتتظر محكمة القضاء الإداري بالطعون المقدمة إليها من الأشخاص الطبيعية والمعنوية، ومن الموظفين ومن غير الموظفين، فبالنسبة للموظفين يشترط أن يكون القرار الإداري المطعون فيه يمس المركز القانوني له، فتكون له مصلحة شخصية ومباشرة في الطعن في القرارات الغير مشروعة، إما بالنسبة لطعون الأفراد من غير الموظفين فلا بد من توافر صفة تسمح لهم بالطعن بالقرار الإداري، كصفة المالك ومن ممارسي الأعمال التجارية والصناعية، والمستفيد من خدمات المرافق العامة والمحلية⁽¹⁾.

إما عن صلاحية محكمة القضاء الإداري عند النظر في الطعن المقدم إليها، فقد نص القانون على أن (ثامناً - أ - تبت محكمة القضاء الإداري في الطعن المقدم إليها، ولها أن تقرر رد الطعن أو إلغاء أو تعديل الأمر أو القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض أن كان له مقتضى بناء على طلب المدعي)⁽²⁾، ومن النص السابق فأن المشرع منح المحكمة اختصاصات واسعة، فتارة تكون لها ولاية القضاء الكامل، وتارة أخرى لها ولاية قضاء الإلغاء، والتي تتوقف على طبيعة الدعوى وطلبات المدعي فيها، ومن بين اختصاصات المحكمة هي:

1. رد الطعن شكلاً إما بسبب تقديمه خارج مدة الطعن أو انتفاء مصلحة الطاعن في تقديم الطعن.
2. إلغاء أو تعديل الأمر أو القرار المطعون فيه: فللمحكمة إلغاء القرار أن تضمن عيب من عيوب المشروعية، كما لها الحق في تعديله.
3. التعويض بناء على طلب المدعي بصورة تبعية، عند إلغاء القرار المشوب بعيب من عيوب المشروعية، أي تقديم طلب التعويض عن أضرار القرار الإداري ضمن الطلبات في دعوى ولائحة واحدة.

إما بشأن التوصيات الصادرة عن هيئة الرأي، فلا يمكن الطعن بها إلغاء أو تعويضاً بصورة مستقلة عن القرار الإداري الصادر بشأنها، فقد قضت محكمة القضاء الإداري في حكم لها

(1) علي سعد عمران: مصدر سابق، ص 127. 129.

(2) الفقرة (أ) من البند (ثامناً) من المادة (7) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.

(التوصيات تُعدّ من الاعمال الإعدادية والتحضيرية التي تقضي بإصدار الامر الإداري الذي يصلح أن يكون محلاً للطعن...⁽¹⁾)، وقد يكون السبب في ذلك أن التوصيات والآراء الاستشارية لا تنتج أثراً قانونياً، فلا يترتب عليها حقّ ولا التزامٌ، ولا تُحدث ضرراً للمدعي، فلا يمكن الطعن بها مستقلة عن القرار الإداري المستندة إليه، فليس لها صفة القرار الإداري.

وكما قضت المحكمة الإدارية العليا في قرار لها أن (.... وهذا الطعن لا يدخل في اختصاص المحكمة لأنها تختص بالنظر في صحة القرارات وليس التوصيات....⁽²⁾)، وفي قرار آخر لها جاء فيه (أن توصيات اللجان لا ترقى إلى مستوى القرار الإداري النهائي الصالح للطعن فيه أمام محكمة القضاء الإداري)⁽³⁾.

إما بعد مصادقة الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة على توصيات هيئة الرأي، فأنها تصبح قرارات إدارية، يمكن الطعن بها وفقاً لما تقدم.

⁽¹⁾ قرار محكمة القضاء الإداري رقم (247) في 2012/7/23 في الدعوى رقم 250/ق/2012 للمزيد هاني مسلم احمد: مصدر سابق، ص163.

⁽²⁾ قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (10مكرر/إداري/تميز/2014) في 2014/1/15 ، منشور على الموقع الالكتروني <https://www.moj.gov.iq/view.1920> تاريخ الزيارة 2022/9/15.

⁽³⁾ قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (27/إداري/تميز/2014) في 2015/2/19 ، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2016- 2017، ج1، ص20- 21.

الفرع الثاني

شروط الطعن بقرارات هيئة الرأي أمام محكمة القضاء الإداري

يفرض القانون شروط يجب توفرها لرفع الدعوى أمام محاكم القضاء الإداري، ويختص القاضي الإداري بالثبوت من وجودها وصحتها كي يقبل دعوى المدعي، وتتمثل هذه الشروط الشكلية بالتظلم من القرار الإداري أو الأمر، وشروط تتعلق بصاحب الشأن، وشروط تتعلق بميعاد رفع الدعوى، وسنتطرق إليها في البنود الآتية:

أولاً_ التظلم من القرار الإداري أو الأمر الصادر من هيئة الرأي

إن التظلم الإداري هو طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في قرار إداري يدعي مخالفته للقانون، والحكمة منه أن تقتنع الإدارة بوجهة نظر مقدم التظلم وتعترف بعدم مشروعية قرارها فتقوم بسحبه أو تعديله لعدم ملائمته⁽¹⁾.

ففي الأردن بين نظام الخدمة المدنية الحالات التي يحق للموظف تقديم تظلم إداري فيها، إذ نص على أن (ب . يحق للموظف التقدم بتظلم في أي من الحالات التالية:

1. وجود أي مسألة أو مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات إذ كنت تتعلق بطبيعة العمل في الدائرة أو لها علاقة بالموظف المتظلم وشؤونه والقرارات المتخذة بحقه.

2- صدور أي تصرف أو مخالفة من شأنها الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العامة وقواعد السلوك الوظيفي أو الإخلال بمبادئ العدالة والنزاهة

3. التعرض إلى أي ضغط أو اكراه أو طلب غير مشروع من أي موظف سواء كان رئيساً أو زميلاً أو مرؤوساً للتصرف بشكل غير قانوني أو القيام أو الامتناع عن القيام بإجراء معين من شأنه أن يشكل انتهاكاً لواجبات الموظف المتعلقة بالنزاهة والسرية⁽¹⁾.

(1) د. ماجد راغب الحلو: مصدر سابق، ص 95. 96.

كما حدد مدة تقديم التظلم خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام من تاريخ وقوع الحالة أو تبليغه القرار موضوع التظلم، ويتم البت فيه خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه⁽²⁾، وقد جعل المشرع التظلم من القرار الإداري على نوعين، إجراء واجب القيام به لقبول الدعوى أمام المحكمة الإدارية إن كان هناك نص يقضي بذلك⁽³⁾، وإلا فإن التظلم يكون اختياري للمتضرر منها⁽⁴⁾، إذ قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأن (1).... أن المشرع فرّق بين نوعين من التظلم وهما التظلم الوجوبي و الجوازي، وفي الحالة المعروضة يتبين أن للطاعن الحق بتقديم التظلم وهو ما يفيد الاختيار وهو ما يُسمى التظلم الاختياري، وهو ما أشارت إليه الفقرة (ج) من المادة (8) من قانون القضاء الإداري على أن لصاحب الشأن الطعن في القرار الإداري خلال المدة القانونية المقررة، كما يجوز له الطعن في القرار الصادر بنتيجة التظلم إذا تقدم به، أي أن تقديم التظلم في هذه الحالة لا يمنع من الطعن بالقرار بخلاف التظلم الوجوبي الذي ورد النص عليه أنه في حال وجوب التظلم من القرار الإداري فلا يجوز الطعن فيه أمام المحكمة إلا بعد إجراء هذا التظلم....⁽⁵⁾، ويؤخذ على المشرع بانه لم يرتب على تقديم التظلم الإداري قطع سريان ميعاد الطعن، إذ لم يورده ضمن حالات انقطاع مدة الطعن⁽⁶⁾.

وفي العراق أشتراط المشرع قبل رفع الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري التظلم من القرار أو الأمر الصادر من هيئة الرأي، إذ نص على أن (أ) - يشترط قبل تقديم الطعن الى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه

(1) الفقرة (ب) من المادة (163) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 المعدل.

(2) الفقرة (أ) من المادة (166) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 المعدل.

(3) الفقرة (د) من المادة (8) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

(4) الفقرة (ج) من المادة (8) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

(5) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (2020/138) في 2020/7/1 منشورات مركز عدالة.

(6) د. رمزي محمود نايف: القضاء الإداري في ضوء قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 (الواقع

والمأمول)، بحث منشور في مجلة كلية الشريعة والقانون، تعهنا الاشراف. دقهلية، المجلد 19، العدد 3، 2017،

بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً، وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال (30) يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها⁽¹⁾، فقد حدد المشرع مدة التظلم التي يجب على صاحب الشأن الالتزام بها، وقد أكدت على ذلك المحكمة الإدارية العليا بقرارها الذي جاء فيه (على المدعي التظلم من الأمر المطعون فيه خلال 30 ثلاثون يوماً من تاريخ تبليغه بالأمر المطعون فيه أو علمه به)⁽²⁾.

كما لزم جهة الإدارة بإجابة التظلم بعد تسجيله لديها، وفي حال سكوت الإدارة أو رفضها التظلم، فقد رسم المشرع الطريق الذي يجب على صاحب الشأن اتباعه، فقد نص على أن (ب - عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه الى المحكمة خلال (60) ستين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني ولا يمنع سقوط الحق في الطعن أمامها من مراجعة القضاء العادي للمطالبة بحقوقه في التعويض عن الأضرار الناشئة عن المخالفة أو الخرق للقانون)⁽³⁾، كما جاء في قرار المحكمة الإدارية العليا (يشترط لقبول الدعوى اقامتها أمام محكمة القضاء الإداري خلال (60) ستين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً)⁽⁴⁾.

ثانياً_ شروط خاصة برفع الدعوى

إن المشرع الأردني بين صفة الطاعن الذي يجوز له الطعن أمام المحكمة الإدارية، فقد نص القانون على أن (هـ . لا تقبل الدعوى المقدمة ممن ليس له مصلحة شخصية)⁽⁵⁾، وقد أكدت

(1) الفقرة (أ) من البند (سابعاً) من المادة (7) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.

(2) قرار المحكمة الإدارية العليا في الدعوى 92/إداري/تميز/2016 في 2016/6/2 قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2016-2017، ج2، ص24-25.

(3) الفقرة (ب) من البند (سابعاً) من المادة (7) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.

(4) قرار المحكمة الإدارية العليا في الدعوى 39/إداري/تميز/2014 في 2015/2/26 قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2016-2017، ج1، ص24-25.

(5) الفقرة (هـ) من المادة (5) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

المحكمة الإدارية على ذلك بقرارها (.... وقد استقر قضاء محكمتنا على أن المقصود بالمصلحة في هذا النص هي المصلحة الشخصية والمباشرة، حيث لا دعوى بدون مصلحة....)⁽¹⁾.

وفي العراق فإن الدعوى القضائية تتحرك أمام محكمة القضاء الإداري بناء على طعن يقدمه صاحب الشأن، طالباً تدخلها لحماية الحقوق المعتدى عليها.

ويشترط في الطاعن أن يتمتع بأهلية التقاضي⁽²⁾، أي له القدرة على مباشرة الدعوى الإدارية، وقد اشترط المشرع أن (يشترط أن يكون كل من طرفي الدعوى متمتعاً بالأهلية اللازمة لاستعمال الحقوق التي تتعلق بها الدعوى وإلا وجب ان ينوب عنه من يقوم مقامه قانوناً في استعمال هذه الحقوق)⁽³⁾، وأن تكون له مصلحة في إقامة الدعوى، والمصلحة هي الفائدة التي يجنيها محرك الدعوى الإدارية من مباشرة دعواه⁽⁴⁾، ولقبول الدعوى يجب أن تكون هذه المصلحة شخصية، فلا تقبل الدعوى من شخص ليس له مصلحة شخصية، ويمكن أن تكون المصلحة مادية أو أدبية، وقد أكد المشرع بأن تكون المصلحة معلومة وحالة أي متحققة وممكنة، مع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي أن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق الضرر بزوي الشأن⁽⁵⁾، وقد أكد القضاء الإداري الإداري بأن الدعوى تكون واجبة الرد إذا انتفت مصلحة المدعي من اقامتها⁽⁶⁾.

(1) قرار المحكمة الإدارية رقم 88 / 2019 في 2019/9/18 ، كما في قرار المحكمة الإدارية رقم 87 / 2018 في 2018/3/7 منشورات مركز عدالة.

(2) د. مازن ليلو راضي: اصول القضاء الإداري، مصدر سابق، ص198.

(3) المادة (3) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (1766) في 1969/11/10.

(4) بوجادي عمر: اختصاص المحاكم الإدارية بالدعوى الإدارية، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق / جامعة مولود معمري، 2011، ص104. 106.

(5) البند (رابعاً) من المادة (7) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.

(6) قرار المحكمة الإدارية العليا في الدعوى 535 / إداري / تمييز / 2016 في 2017/8/31 قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2016 - 2017، ج2، ص165 - 167.

ثالثاً_ شروط ميعاد الطعن

ميعاد الطعن هو المهلة الزمنية أو الآجل المحدد لتقديم لائحة الطعن خلالها، وفي جميع الأحوال يجب أن يتم تقديم لائحة الطعن خلال الميعاد المحدد⁽¹⁾.

ففي الأردن نص المشرع على أن (.... تقام الدعوى لدى المحكمة الإدارية باستدعاء يقدم إليها خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو نشره في الجريدة الرسمية أو بأي وسيلة أخرى بما في ذلك الوسائل الالكترونية إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار الإداري من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة)⁽²⁾، أن كان التظلم جوازي⁽³⁾، إما إذا كان وجوبي فلا يجوز الطعن في القرار أمام المحكمة الإدارية إلا بعد إجراء هذا التظلم، ولم يحدد المشرع مدة التظلم أمام جهة الإدارة⁽⁴⁾، وقد حدد المشرع حالات وقف مدة الطعن إذ نص على أن (يوقف ميعاد الطعن المنصوص عليه في هذه المادة في أي من الحالات التالية:

1. القوة القاهرة

2. رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة شريطة أن ترفع الدعوى خلال ميعاد الطعن.

3. تقديم طلب تأجيل الرسوم شريطة أن يقدم هذا الطلب خلال ميعاد الطعن)⁽⁵⁾.

وفي العراق فيتم تقديم الطعن أمام محكمة القضاء الإداري بعد التظلم من القرار الإداري لدى جهة الإدارة التي اصدرت القرار خلال (30) يوم من تبليغ صاحب الشأن أو اعتباره مبلغاً، وعلى جهة الإدارة البت في التظلم خلال (30) يوم من تاريخ تسجيله لديها⁽⁶⁾، فتكون بذلك مدة الطعن بقرار

(1) وليد القاضي: الفصل في الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا في التشريع والقضاء الأردني، بحث منشور في مجلة الدراسات علوم الشريعة والقانون، مجلد 47، العدد 1، 2020، ص 274.

(2) الفقرة (أ) من المادة (8) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

(3) الفقرة (ج) من المادة (8) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

(4) الفقرة (د) من المادة (8) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

(5) الفقرة (ز) من المادة (8) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

(6) الفقرة (أ) من البند (سابعاً) من المادة (7) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.

هيئة الرأي أمام محكمة القضاء الإداري (60) يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة، أو حكماً، ولا يجوز له إثارة الطعن بانقضائها⁽¹⁾.

ويبدأ سريان ميعاد الطعن بقرار المحكمة من اليوم التالي لتاريخ التبليغ بالحكم أو اعتباره مبلغاً⁽²⁾، ويمكن الطعن بقرار محكمة القضاء الإداري تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا، إذ نص القانون على أن (ب) - يكون قرار المحكمة قابلاً للطعن فيه تمييزاً لدى المحكمة الإدارية العليا خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ به أو اعتباره مبلغاً⁽³⁾، كما نص القانون على أن (ج) - يكون قرار المحكمة غير المطعون فيه وقرار المحكمة الإدارية العليا الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً⁽⁴⁾.

رابعاً_ شروط خاصة بالقرار الإداري المطعون فيه

اشترط المشرع الأردني أن يكون القرار الإداري المطعون فيه قراراً إدارياً نهائياً⁽⁵⁾، أي صدور القرار الإداري عن جهة إدارية تملك إصداره دون تعقيب عليها من أي جهة إدارية أعلى منها، وأن يحدث أثر قانوني، وعليه لا يقبل الطعن بالإلغاء بالإجراءات التحضيرية السابقة على اتخاذ القرار، كالتوصيات والمقترحات، وقد اكدت المحكمة الإدارية على ذلك بقرارها (....) وتأسيساً على ما تقدم ودون الحاجة لبحث الدفوع المثارة تقرر المحكم ما يلي: رد الدعوى شكلاً لعدم الاختصاص كونه لا يوجد قرار إداري نهائي قابلاً للطعن..⁽⁶⁾.

(1) الفقرة (ب) من البند (سابعاً) من المادة (7) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.

(2) المادة (127) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 المعدل.

(3) الفقرة (ب) من البند (ثامناً) من المادة (7) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.

(4) الفقرة (ج) من البند (ثامناً) من المادة (7) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.

(5) الفقرة (أ) من المادة (5) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

(6) قرار المحكمة الإدارية المرقم 2020/102 في 2020/9/15 ، وقرارها المرقم 2020/294 في 2020/12/30

2020/12/30 منشورات مركز عدالة.

إما في العراق فلم يشترط المشرع أن يكون القرار الإداري أو الأمر نهائياً، إنما اكتفى بتحديد اختصاص المحكمة⁽¹⁾، مع ذلك فإن الاجماع منعقد بأن يكون القرار الإداري نهائياً، كما أكدت على ذلك المحكمة الإدارية العليا بقرارها، إذ جاء فيه (تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة القرارات الإدارية النهائية)⁽²⁾، وفي قرار آخر لها (يشترط لقبول دعوى الالغاء أن يكون محلها قرار إداري نهائي)⁽³⁾، كما يشترط في القرار الإداري المطعون فيه أن يكون صادر من سلطة إدارية وطنية، وأن يكون مؤثر في المركز القانوني للطاعن⁽⁴⁾.

(1) البند (رابعاً) من المادة (7) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل، للمزيد هاني مسلم احمد: مصدر سابق، ص163.

(2) قرار المحكمة الإدارية العليا في الدعوى 456/إداري/تميز/ 2016 في 2017/3/16 قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2016-2017، ج2، ص155-157.

(3) قرار المحكمة الإدارية العليا في الدعوى 596/إداري/تميز/ 2014 في 2015/11/23 قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2016-2017، ج1، ص58-60.

(4) قضت المحكمة الإدارية العليا في قرار لها في الدعوى 596/إداري/تميز/ 2014 في 2015/11/23 بأن (..... ولا تدخل ضمن مفهوم القرارات الإدارية النهائية القابلة للطعن أمام القضاء الإداري كون هذه الأعمال لا تنتج أثراً حالاً ومباشراً على المراكز القانونية لحظة صدورها)، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2015.

الخاتمة:

وفي نهاية دراستنا الموسومة (التنظيم القانوني لهيئة الرأي في القانون العراقي . دراسة مقارنة) نبين أهم الاستنتاجات والمقترحات التي نراها ضرورية في هذا المجال، وعلى الوجه الآتي:

أولاً_ الاستنتاجات

1. تُعدّ هيئة الرأي جهة إدارية جماعية تحتل قمة الهيكل الإداري للوزارة، أو الجهة غير المرتبطة في وزارة، وتمارس اختصاصات عدة، ويتنوع أعضاؤها بين قادة إداريين، وخبراء فنيين، وأن تسميتها لا تتسجم مع الدور الذي تقوم به.
2. اتضح لنا هيمنة الوزير، أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة على هيئة الرأي، عن طريق ما منحه المشرع من رئاسة الهيئة، والمصادقة على قراراتها، وتوصياتها، وترجيح صوته عند تساوي الأصوات، بما يعزز الهيمنة على الهيئة، وتوجيه قراراتها، وتوصياتها وفق رغبة الوزير، أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، الأمر الذي لا ينسجم مع الغاية الحقيقية من إنشاء هيئة الرأي، وهي المشاركة الجماعية في أداء أعمالها.
3. على الرغم من إشراك قانون هيئة الرأي خبيرين في عضويتها يختارهما الوزير، أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة من موظفي الوزارة، أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، إلا أن القانون لم يتطرق للشروط الواجب توافرها في الخبيرين. لكن ذلك لا يمنع من توافر شرط الخبرة من جانب، وأن يكون من أحد موظفي الوزارة من جانب آخر.
4. على الرغم من أهمية العلانية في عقد الجلسات؛ وما لها من دور في تعزيز مبدأ الشفافية، والعدالة، والمساءلة، إلا أن المشرع العراقي، والأردني لم يحددا طبيعة اجتماعات هيئة الرأي، وفيما إذا كانت بشكل علاني أم سري، على خلاف المشرع الأمريكي الذي أكد على علانية جلسات اللجان الاستشارية.

5. لم يتطرق قانون هيئة الرأي، وتعليمات تسهيل تنفيذه لمناقشة المسائل الطارئة، أو غير المدرجة في جدول أعمال الهيئة بشكل صريح.
6. لم ينص القانون على استبعاد مداولات، وتوصيات عضو الهيئة الذي له مصلحة مباشرة في أحد الموضوعات الواردة في جدول الأعمال، إلا أن المبادئ العامة تقتضي استبعاده؛ للحفاظ على حياد الهيئة، وعدم المحاباة.
7. نص المشرع على عدد من الضمانات الموضوعية لاستقلالية أعضاء هيئة الرأي، والمتمثلة بإبداء رأيهم بكل حرية، وعدم محاسبتهم عنها.
8. تختص هيئة الرأي بالإشراف، والرقابة على طريقة تطبيق، وصحة تنفيذ التشريعات، والتعليمات الخاصة بالمكافآت، والمخصصات ذات العلاقة بتحسين الأداء وتطوير الإنتاج؛ وكان الأولى بالمشرع جعل هذا الاختصاص شاملاً لشؤون الخدمة الوظيفية بأكملها في حدود الوزارة، أو الجهة غير المرتبطة بوزارة.
9. لم يمنح المشرع هيئة الرأي اختصاص اقتراح العقوبات الانضباطية، على الرغم من كونها هيئة جماعية تضم الأعضاء القياديين في الوزارة، أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، وكان بإمكانه منحها اختصاصات جوهرية، وجعلها حلقة وسطى تمنع انفراد الوزير بفرض العقوبات على من يشغل وظيفة مدير عام فما فوق، وتحد من اللجوء إلى مجلس الوزراء.
10. تختص هيئة الرأي بمراقبة قانونية القرارات، والاجراءات المتخذة في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، ولها حق وقف العمل بها في حال المخالفة.
11. إن هيئة الرأي تقدم توصيات، يستعين بها الوزير، أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، وبعد مصادقته تصيح قرارات إدارية.
12. تختص هيئة الرأي بدراسة أنشطة الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة ومشاريعها وبرامجها، كما تتولى متابعة تنفيذها، إلا أن المشرع لم يبين حدود اختصاص الهيئة في عملية المتابعة، إذ يستلزم الأمر بيانه بأدوات معينة تستطيع معها القيام به على أفضل ما يكون.

ثانياً_ المقترحات:

1. ندعو المشرع إلى استبدال تسمية (مجلس الوزارة، أو مجلس الجهة غير المرتبطة بوزارة) بتسمية (هيئة الرأي)، ويصبح قانونها (قانون مجلس الوزارة، أو الجهة غير المرتبطة بوزارة).
2. ندعو المشرع إلى تكليف هيئة الرأي باختصاصات جوهرية، كمشاركة الهيئة في اختيار أعضائها من الخبراء، على وفق النص الآتي: (أن يقدم الوزير أربعة مرشحين، وتقوم هيئة الرأي باختيار اثنين منهما).
3. نوصي المشرع بتعديل البند (رابعاً) من المادة (2) من قانون هيئة الرأي، وعدم اقتصار اختيار الخبراء على موظفي الوزارة، أو الجهة غير المرتبطة بوزارة؛ وذلك للاستفادة من الخبرات الوظيفية للموظفين المحالين إلى التقاعد، وموظفي الوزارات الأخرى من ذوي الخبرة، والكفاءة.
4. لخلق بيئة إدارية تكون فيها المعلومات متوفرة وبكل شفافية، نوصي بإنشاء منصة خاصة لأعمال هيئة الرأي على شبكة الانترنت، تتاح من خلالها أعمال الهيئة أمام المختصين والباحثين.
5. ندعو المشرع للنص في قانون هيئة الرأي على إمكانية مناقشة الأمور الطارئة، أو غير المدرجة في جدول أعمال الهيئة، على وفق النص الآتي: (لعضو هيئة الرأي أن يطلب إدراج موضوع طارئ في جدول أعمال الهيئة للنظر فيه، بعد موافقة الهيئة على الطلب).
6. ندعو المشرع للنص في قانون هيئة الرأي على حياد أعضاء الهيئة الذين لهم مصلحة مباشرة في أحد الموضوعات الواردة في جدول الأعمال.
7. ندعو المشرع لتعديل نص المادة (10) من قانون الهيئة، بإضافة ضمانات أخرى لاستقلالية أعضاء هيئة الرأي؛ للمحافظة على هيبه المركز الوظيفي الذي يشغلونه في الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة، وذلك بالنص على أن (لكل عضو في هيئة الرأي أن يبدي رأيه بكل حرية، ولا يحاسب على ما أبداه من رأي عدا ما يقع منه تحت طائلة القانون، وعدم اتخاذ أي إجراءات جنائية ضده إلا بعد موافقة الهيئة)، إلى جانب المخصصات المالية.

8. ندعو المشرع لتعديل البند (ثامناً) من المادة (6) من قانون الهيئة، وذلك بمنح هيئة الرأي اختصاصات رقابية أوسع، على وفق النص الآتي: (الإشراف، والرقابة على تطبيق التشريعات، والأنظمة، والتعليمات الخاصة بشؤون الخدمة الوظيفية).
9. نوصي المشرع بتعديل البند (تاسعاً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي، بالنص صراحة على مشاركة الهيئة باقتراح العقوبة، أو تخفيفها، أو إلغائها بما يتناسب مع المخالفات المرتكبة وفق القانون.
10. إعادة صياغة البند (عاشراً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي، بأن يكون للهيئة (مراقبة مشروعية القرارات، والإجراءات المتخذة في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة، ولها حق وقف العمل بها لحين البت في المخالفة وفق القانون).
11. ندعو المشرع لتعديل المادة (11) من قانون هيئة الرأي، والنص على أن (يلتزم الوزير، أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة بالتوصيات التي تتخذها الهيئة، لتحقيق الأداء الأفضل في الوزارة، أو الجهة غير المرتبطة بوزارة في مجال اختصاصها).
12. ندعو المشرع لتعديل البند (رابعاً) من المادة (6) من قانون هيئة الرأي، ويكون النص المقترح كالاتي (دراسة الأنشطة والمشاريع والبرامج الرئيسية في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، ومتابعة تنفيذها مكتبياً وميدانياً واتخاذ الإجراءات التنفيذية اللازمة بصدد إعداد التقارير الدورية بشأنها).

المصادر والمراجع:

القرآن الكريم

أولاً- الكتب:

أ- المعاجم اللغوية:

1. د. محمد بن أبي بكر الرازي: مختار الصحاح، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان . طرابلس، بلا سنة نشر.

= = = : مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت . لبنان، بلا سنة نشر.

2. معجم القانون: الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، 1999.

3. المنجد في اللغة: ط35، دار المشرق، بيروت، 1996.

ب - الكتب القانونية:

1. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري، الاسكندرية، منشأة المعارف، 2006.

2. أحمد دلاور أحمد: الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2016.

3. د. أحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، مكتبة النهضة المصرية، 1960.

4. أحمد مصطفى صبيح: الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2016.

5. أديب الهلسا: أسس التشريع والنظام القضائي في الأردن، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 1971.

6. د. أماني جرار: المشاريع التنموية، دار اليازوري العلمية، عمان، 2022.
7. د. إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي: معجم مصطلحات حقوق الإنسان، 2006.
8. د. أمين عواد مهنا مشاقبة: في التربية الوطنية النظام السياسي الأردني والمسيرة الديمقراطية، ط4، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 1999.
9. أيار عبد اللطيف: في قانون الخدمة المدنية الدرجات والرواتب والمخصصات (دراسة تحليلية للنص القانوني والواقع التطبيقي)، زاكي للطباعة، بلا مكان للنشر، 2009.
10. ايفرام توربان: نظم دعم القرارات ونظم الخبرة، دار المريخ، الرياض، 2000.
11. د. بعلي محمد الصغير: القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم، الجزائر، 2007.
12. د. بلال خلف السكارنة: الفساد الإداري، دار وائل للنشر، عمان . الأردن، 2011.
13. د. ثابتي الحبيب: تطوير الكفاءات وتنمية الموارد البشرية، مؤسسة الثقافة الجامعية، معسكر، 2009.
14. جميل جريسات: الجدوى الإدارية ومشاريع التنمية، معهد الإدارة العامة، الأردن، 1986.
15. د. جهاد عودة: مقدمة في السياسات العامة المقارنة (سياسات الخدمة المدنية)، المكتب العربي للمعارف، مصر . القاهرة، 2017.
16. د. حسن علي البديري: حدود اختصاص رئيس مجلس الوزراء في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة في دستور جمهورية العراق لعام 2005، دار السلام القانونية، النجف الاشرف، 2021.
17. د. حسنين عبد العال محمد: الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2004.
18. د. حسين عذاب السكيني: الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، ج4، مطبعة الغدير، البصرة، 2009.

19. د. حمدي أبو النور: الإدارة الاستشارية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2015.
20. د. داوود مراد حسين: سلطات الرئيس الأمريكي (بين النص الدستوري والواقع العملي)، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، 2006.
21. د. رافع خضر شبر: وضع السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي، منشورات زين الحقوقية، بيروت . لبنان، 2020.
22. د. رائد ناجي أحمد: علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة.
23. ربيع مفيد الغصيني: الوزير في النظام السياسي (موقعه، دوره، صلاحياته، ومسؤوليته السياسية)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت . لبنان، 2003
24. د. رياض عبد عيسى: مظاهر سلطة الإدارة في تنفيذ مقاولات الأشغال العامة، مطبعة الغري الحديثة، النجف، 1976.
25. د. سامي الطوخي: النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014.
26. د. سامي جمال الدين: قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، من دون مكان نشر، 1992.
- = = = : الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
27. سعد الدين عثماوي: أسس الإدارة، القاهرة، مكتبة عين شمس، 1984.
28. سليم الياس: الموسوعة الإدارية الشاملة (إدارة الاجتماعات وفن التفاوض)، مركز الشرق الاوسط الثقافي، بيروت، 2019.
29. سليم سليمان: خلاصة القانون الإداري، مكتبة صادر، 2006.
30. د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة لقرارات الادارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي ، القاهرة، 1957.

- = = = : نظرية التعسف في استعمال السلطة، ط2، 1966.
31. سيروان عدنان ميرزا: الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، ط2، الدائرة الاعلامية في مجلس النواب، بغداد . العراق، 2014.
32. د. شاب توما منصور: القانون الإداري . دراسة مقارنة ، ج1، دار الطبع والنشر الأهلية، بغداد، 1970 . 1971.
33. شريف احمد الطباخ: التعويض الإداري في ضوء الفقه واحكام المحكمة الإدارية، دار الفكر الجامعي، بلا سنة نشر .
34. صالح عليمات: إدارة الجودة الشاملة- في المؤسسات التربوية- التطبيق ومقترحات التطوير، دار الشروق، عمان، 2004.
35. صلاح الدين شوشاري: الوافي في شرح قانون اصول المحاكمات المدنية، دار المناهج، عمان، 2005.
36. د. صلاح عبد القادر النعيمي: الإدارة، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن . عمان، 2008.
37. ضرغام رزاق الخفاجي: الفكرة القانونية السائدة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (رؤية فلسفية)، بلا مكان نشر ، 2021.
38. د. طعمية الجرف: القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1973.
39. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، بلا دار نشر، 2007.
40. د. عبد الفتاح عبد الباقي: نظرية القانون ، بدون مكان أو سنة طبع أو نشر .
41. عبد الله بن عبد اللطيف العقيل: الإدارة القيادية الشاملة، دار العبيكان، 2004.
42. عبد الله جميل الراشدي: الخبرة وأثرها في الدعوى الجنائية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2014.

43. عبد الله شبر: الجوهر الثمين في تفسير الكتاب المبين، المجلد الثالث، مكتبة الالفين، الكويت، 1986.
44. د. عثمان خليل: التنظيم الإداري في الدول العربية، معهد الدراسات العربية العالية، جامعة الدول العربية، 1956.
45. د. عثمان سلمان العبودي: الأحكام التفصيلية في شرح التعاقدات الحكومية . دراسة مقارنة، مطبعة السيماء، بغداد، 2015.
46. عدنان عاجل عبيد: دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2019.
47. عثمان عبد الملك: النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، الكويت، 1989.
48. د. علي الخضر و د. طارق الخير وآخرون: مبادئ الإدارة ووظائفها، منشورات جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، 2017.
49. علي الشرقاوي: العملية الإدارية . وظيفة المديرين، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، 2002.
50. د. علي خطار شطناوي: التظلم كشرط لقبول دعوى الإلغاء، المجلة القضائية الأردنية، المعهد القضائي، عمان، 1998.
- = = = : القانون الإداري الأردني (الوظيفة العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية والأموال العامة)، دار وائل للنشر، الأردن . عمان، 2009.
51. علي سعد عمران: القضاء الإداري . دروس في القضاء الإداري العراقي والمقارن، مكتبة الرياحين، الحلة، 2008.
52. د. عصام علي الدبس: النظم السياسية . السلطة التنفيذية المؤسسة الدستورية الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011.
- = = = : القانون الإداري (الكتاب الاول) ماهية القانون الإداري - التنظيم الإداري . النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان . الأردن، 2014.

53. علي عكاب حسين: الوزير والوزارة في التنظيم البرلماني، مكتبة القانون المقارن، بغداد ، 2020.
54. د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون: مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2015.
55. عليوة مصطفى فتح الباب: اصول سن وصياغة وتفسير التشريعات _ دراسة فقهية عملية مقارنة، القاهرة، 2007.
56. عمر محمد دره: مدخل إلى علم الإدارة، دوار الباسل، حلب ، 2009.
57. د. غازي فيصل: التنمية السياسية في بلدان العالم الثالث، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1993.
58. د. غازي فيصل و د. عدنان عاجل: القضاء الإداري دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي، ط3، مكتبة دار السلام القانونية، العراق . النجف، 2017.
59. غيث أحمد شاكر: التنظيم القانوني للاختصاصات الرقابية للوزير (دراسة مقارنة بين العراق ومصر ولبنان)، منشورات زين الحقوقية، بيروت . لبنان، 2019.
60. فاضل الغراوي: الفدرالية وتطبيقاتها الدستورية، منشورات زين الحقوقية، بيروت . لبنان، 2018.
61. فتحى توفيق الفاعوري: علانية المحاكمات الجزائية في التشريع الاردني مقارنة بالتشريعات الفرنسية والمصرية، دار وائل للنشر، عمان، 2007.
62. د. قبارى محمد أسماعيل: علم الاجتماع الإداري ومشكلات التنظيم في المؤسسات البيروقراطية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1981.
63. د. قبس حسن البدراني: المالية العامة والتشريع المالي، دار ابن الأثير، جامعة الموصل، بلا سنة نشر.
64. كمال فتحى عبد اللطيف: مصطلحات تهم مراجعة الحسابات، نشرة المجمع العربي للمحاسبين القانونيين، العدد 10، 2002.

65. د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1994.
- = = = : الدعاوي الإدارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004.
- = = = : علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2009.
66. د. مازن ليلو راضي: القانون الإداري، ط4، دار القارئ للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت . لبنان، 2017.
67. مالك منسي الحسيني و مصدق عادل طالب: النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، مؤسسة الصفاء للمطبوعات، بيروت . لبنان، ٢٠١١.
68. د. ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الإداري، دار أبن الأثير للطباعة والنشر/ جامعة الموصل، 1993.
- = = = : تحولات القانون الإداري في ظل العولمة، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن . عمان. 2019.
69. د. محمد إبراهيم خيرى: التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة نشر، ص42.
70. د. محمد جمال ذنبيات: المالية العامة والتشريع المالي، الدار العلمية الدولية، عمان . الأردن، 2003.
71. محمد حسين الطباطبائي: الميزان في تفسير القرآن، ج10، مؤسسة التاريخ العربي، بيروت . لبنان، 2006.
- = = = : الميزان في تفسير القرآن، ج17، مؤسسة التاريخ العربي، بيروت . لبنان، 2006.
72. محمد سامي التركاوي: دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني . دراسة مقارنة، منشورات الحلبي، بيروت . لبنان، 2017.

73. محمد سعيد اسير و بلال جنيدي: الشامل معجم في علوم اللغة العربية ومصطلحاتها، دار العودة، بيروت، 1981.
74. د. محمد طه حسين الحسيني: الوسيط في القانون الإداري، ج3، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2017.
75. د. محمد علي جواد: القضاء الإداري، العاتك، القاهرة، بلا سنة نشر.
76. د. محمد غربي و سفيان فوكة وآخرون: التحولات السياسية وإشكالية التنمية، دار الروافد الثقافية، بلا مكان للنشر، 2017.
77. محمد فريد وجدي: دائرة معارف القرن العشرين، ط3، المجلد الرابع، دار المعرفة، بيروت . لبنان، 1971.
78. د. محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري (تنظيم الإدارة، نشاط الإدارة، وسائل الإدارة)، بلا دار نشر، 2002.
79. د. محمود العكة: إدارة الاعمال الدولية، دار أسامة، الأردن . عمان، 2010.
80. د. محمود خلف الجبوري: القضاء الإداري في العراق، دار المرتضى، بغداد . العراق، 2013.
81. مصدق جميل الحبيب: التعليم والتنمية الاقتصادية، دار الرشيد للنشر، العراق، 1981.
82. د. مهدي المخزومي ود. إبراهيم السامرائي: ترتيب كتاب العين للخليل بن أحمد الفراهيدي، ج2، 2016.
83. د. نعمان احمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة والنشر، عمان . الأردن، 2006.
84. د. نغيس المدانات: دراسات معمقة في القانون العام (إداري . دستوري . حقوق الإنسان)، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.

85. د. نواف كنعان: مبادئ القانون الإداري، دار الإثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.
- = = : القانون الإداري (الكتاب الثاني)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
86. هاشم الجعفري: مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، مطبعة سلمان الاعظمي، بغداد . العراق، 1961.
87. هاشم حسين ناصر: موسوعة المصطلحات الإدارية والاجتماعية والاقتصادية والتجارية، مكتبة لبنان، بيروت . لبنان، 2007.
88. هاشم محمد صفوت العمري: اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية، مطبعة التعليم العالي، بغداد . العراق، 1988.
89. هاني علي الطهراوي: القانون الإداري (ماهية القانون الإداري . التنظيم الإداري ، النشاط الإداري)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان . الأردن، 2014.
90. هاني مسلم أحمد حداد: الرأي الاستشاري وأثره على القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2021.
91. وسيم حسام الدين الأحمد: الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت . لبنان، 2008.
- = = = : الحصانات القانونية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت . لبنان ، 2010 .
92. د. وليد سليم النمر: القانون الدستوري . المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2014.
93. د. ياسين محمد العيثاوي و سلام علي المشهداني: صنع القرار السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية، مركز الكتاب الاكاديمي، عمان، 2016.
94. يحيى محسن ناصر: مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري، دار الكتب والدراسات العربية، 2018.

ثانياً- الرسائل و الاطاريح

أ- الرسائل

1. أحمد ماهر صالح علاوي: الرقابة القضائية على اجراءات فرض العقوبة الانضباطية في القانون العراقي - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون/ جامعة بغداد، 2006.
2. عربية زبير: دراسة لصنف الوكالات الوطنية في القانون الإداري الجزائري، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق بن عكنون / جامعة الجزائر، 2011.
3. محمد عبد الله سليمان: السمات الشخصية القيادية المميزة لدى المدراء العاميين بالوزارات الفلسطينية بقطاع غزة، رسالة ماجستير مقدمة إلى أكاديمية الادارة والسياسة للدراسات العليا بغزة، 2015.
4. مراد تيسير خليف الشاورة: التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات العامة في القانون الاردني، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق / جامعة الشرق الأوسط، 2015.

ب-الاطاريح

1. بوجادي عمر: اختصاص المحاكم الإدارية بالدعوى الإدارية، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق / جامعة مولود معمري، 2011.
2. شفاء عبد حسين: الرقابة على إجراءات التعاقد في عقد الأشغال العامة، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق / جامعة النهرين، 2015.
3. موفق محمد الضمور: واقع التخطيط الإستراتيجي للموارد البشرية في القطاع العام في الأردن، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية العلوم المالية والمصرفية/ الأكاديمية العربية للعلوم المالية والمصرفية، 2008.

ثالثاً- البحوث والمجلات:

أ- البحوث:

1. د. ابراهيم الخضر الحسن: كيفية إدارة الاجتماع لتحقيق أهدافه، بحث منشور في مجلة الدراسات التربوية، العدد الخامس، 2016.
2. احمد هنية: عيوب القرار الإداري (حالات تجاوز السلطة)، بحث منشور في مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 5، 2013.
3. اسعد موسى سكران: الشروط الاجرائية لاختيار أصحاب الدرجات الخاصة في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة كلية الكوت الجامعة، المجلد 3، العدد 2، 2018.
4. د. اسماعيل نجم الدين زنكنه: الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة (ماهيته وطرق تحريكها)، بحث منشور في المجلة العلمية لجامعة جيهان/ السليمانية، المجلد 1، العدد 4، 2017.
5. القفل يسمينه: إشكالية القيادة الإدارية وعملية اتخاذ القرار، بحث منشور في مجلة الحكمة للدراسات الاجتماعية/ الجزائر، العدد 8، 2016.
6. بن حسان حكيم و سعدي فيصل: دور السياحة في تحقيق التنمية المستدامة، بحث منشور في مجلة المستقبل الاقتصادي، العدد 6، 2018.
7. به رزان علي رحيم: التظلم الإداري في التشريع العراقي والمصري (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الفنون والأدب وعلوم الانسانيات والاجتماع، كلية العلوم الانسانية/ جامعة حلبجة، العدد 24، 2018.
8. جمال الكيلاني: الاثبات بالمعاينة والخبرة في الفقه والقضاء، بحث منشور في مجلة جامعة النجاح للأبحاث/ فلسطين، المجلد 16، 2002.
9. د. جمال قروف: رقابة قاضي الإلغاء على السلطة المقيدة للإدارة، بحث منشور في مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سكيكدة، العدد 19، 2018.

10. د. حاتم فارس الطعان و وداد عبد الله سلمان: دور ديوان الرقابة المالية الاتحادية في الحاكمة (بحث تطبيقي في ديوان الرقابة المالية)، بحث منشور في مجلة كلية الكوت، العدد 17، 2015.
11. د. حسن عبد الله الدعجة و د. عبد الله بن فريح العلي: التكامل بين السياسة العامة والاستراتيجية في تحقيق رؤية 2030 للمملكة العربية السعودية، بحث منشور في المجلة العربية للنشر العلمي، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية في رماح . الاردن، العدد 36، 2021.
12. حنيش أحمد: الرقابة على الانفاق العام كآلية لتحديد المسؤوليات والمحافظة على المال العام، بحث منشور في مجلة الاقتصاد الجديد/ جامعة الجزائر، المجلد 2، العدد 11، 2014.
13. د. رافع شبر ود. كريم لفته: حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون / جامعة بابل، العدد الثاني، السنة الحادية عشر، ٢٠١٩.
14. د. رمزي محمود نايف: القضاء الإداري في ضوء قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 (الواقع والمأمول)، بحث منشور في مجلة كلية الشريعة والقانون ، تفهنا الاشراف . دقهلية، المجلد 19، العدد 3، 2017.
15. روان محمد الحديدي: مفاهيم إدارة المشاريع و أهدافها، بحث منشور في المجلة العربية للنشر العلمي، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية، رماح . الأردن، العدد 25، 2020.
16. د. سامي حسين نجم و د. عبيدة عامر: القرار الإداري الضمني، بحث منشور في كلية القانون/ جامعة الكوفة، المجلد 12، العدد 43، 2019.
17. سهير بنت فايج بن ناصر: معوقات تنظيم العمل الإداري، بحث منشور في المجلة الالكترونية الشاملة متعددة المعرفة، العدد العاشر، 2019.

18. شهيرة بوليحة: مدى سلطة القضاء الإداري على الإدارة، بحث منشور في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 2.
19. د. عبد الباسط علي جاسم وعمر غانم حامد: رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 16، العدد 58، 2018.
20. د. عبد العالي دبله وكمال بودانة: الرقابة الإدارية، بحث منشور في مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة عمار ثلجي الاغواط/ الجزائر، المجلد 14، العدد 2 مكرر، 2020.
21. علي عباس خلف: اختصاصات هيئة مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، العدد 1/42.
22. عوض الليمون: المركز الدستوري لرئيس الوزراء في النظام الدستوري الأردني (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة علوم الشريعة والقانون، العدد 2، المجلد 39، 2012.
23. فريدريك سوفاجو: قسم السلطات العليا في الدولة، بحث منشور في مجلة القانون العام وعلم السياسة، العدد 1، مؤسسة مجد للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2006.
24. د. فواز خلف ظاهر ود. صالح عبد عايد: وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي، بحث منشور في مجلة كلية القانون / جامعة النهرين، العدد 1، المجلد 19، 2017.
25. فيصل شنطاوي: حق الترشيح وأحكامه الأساسية لعضوية مجلس النواب في التشريع الأردني، بحث منشور في مجلة المنارة، جامعة آل البيت/ الأردن، المجلد 13، العدد 9، 2007.
26. د. كمال علي حسين: التنظيم القانوني لوكلاء الوزارات في العراق دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، جامعة ذي قار، العدد 15، 2017.
27. محمد سليمان نايف: التنسيب كإجراء لإصدار القرار الإداري في قضاء محكمة العدل العليا الفلسطينية (دراسة تحليلية)، بحث منشور في مجلة علوم الشريعة والقانون، كلية الحقوق/ جامعة الأزهر، غزة، المجلد 47، العدد 4، 2020.

28. د. محمد عباس محسن: اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية مراجعة للنصوص الدستورية وقرارات القضاء الاتحادي العراقي، بحث منشور في الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية/ قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، جانفي، العدد 11، 2014.
29. د. محمد ماضي: اختصاص مجلس شورى الدولة في صياغة مشروعات الأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء، العدد 18، 2015.
30. د. مصدق عادل طالب: القيود الواردة على اختصاص السلطة التنفيذية في إصدار التشريعات الفرعية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية / كلية القانون - جامعة بغداد، العدد السادس، 2019.
31. د. مها بهجت يونس: التنظيم الدستور والقانوني للآليات مكافحة الفساد في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون/ جامعة بغداد، المجلد 30، العدد 2، 2015.
32. نادية طالب سلمان وعز الدين محمد: دور ديوان الرقابة المالية في إجراء التحقيق بالمخالفات المكتشفة مع دراسة تحليلية في عينة من الشركات الصناعية العامة، بحث منشور في مجلة التقني، المجلد 26، العدد 4، 2013.
33. د. نوفل العقيل العجارمة: المستحدث في قانون القضاء الإداري الأردني، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد 2، 2019.
34. وليد القاضي: الفصل في الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا في التشريع والقضاء الأردني، بحث منشور في مجلة الدراسات علوم الشريعة والقانون، مجلد 47، العدد 1، 2020.
35. يوسف عبد الاله: تأثير المهارات القيادية في مراحل إدارة الاجتماعات، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد 48، 2016.

ب- المجالات:

1. قرارات مجلس الدولة لسنة 2006.
2. قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2008.
3. قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2010 - 2015.
4. قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2013.
5. لفته هامل العجيلي: قرارات مجلس الدولة في إبداء الرأي في المسائل القانونية وتوضيح الأحكام القانونية للسنوات 2016. 2017، ج2، مكتبة السنهوري، بيروت، 2019.
6. قرارات المحكمة الإدارية العليا لسنة 2013 - 2019.

رابعاً - القرارات غير المنشورة:

1. قرار محكمة جنح الكرخ المختصة بقضايا النزاهة في الدعوى المرقمة 51/ج/2021 في 2021/7/26 قرار غير منشور.
2. قرار هيئة الرأي صادر عن وزارة الصحة / البيئة / هيئة الرأي، ذي العدد 4396 في 2021/9/12، قرار غير منشور.

خامساً- الدساتير:

- أ. دستور الولايات المتحدة الأمريكية 1787.
- ب. دستور المملكة الأردنية الهاشمية 1952 المعدل.
- ج. دستور جمهورية العراق لسنة 2015 .

سادساً- القوانين والأنظمة

أ- الاجنبية

1. قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952 المعدل.
2. قانون الجنسية الأردنية رقم (6) لسنة 1954.
3. قانون اللجان الاستشارية الاتحادي الأمريكي رقم (6) لسنة 1972 .
4. قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.
5. قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016 المعدل.
6. نظام الخدمة المدنية رقم (23) لسنة 1966 .
7. نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1988 الملغى.
8. نظام ديوان التشريع والرأي رقم (1) لسنة 1993.
9. نظام ديوان التشريع والرأي رقم (1) لسنة 1993 المعدل.
10. نظام الخدمة المدنية المرقم (9) لسنة 2020 المعدل.
11. نظام التنظيم الإداري لديوان الخدمة المدنية رقم (14) لسنة 2021.
12. نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (5) لسنة 2022.

ب-الوطنية:

1. قانون الملاك رقم (25) لسنة 1960 المعدل.
2. قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
3. قانون الخبراء أمام القضاء رقم (163) لسنة 1964.
4. قانون السلطة التنفيذية رقم (50) لسنة 1964.
5. قانون الدرجات الخاصة في الدوائر الرسمية وشبه الرسمية رقم (8) لسنة 1966.
6. قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 المعدل.

7. قانون مجلس الدفاع الأعلى رقم (84) لسنة 1972.
8. قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدل.
9. التعديل الثاني رقم (106) لسنة 1989 لقانون مجلس الدولة .
10. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
11. قانون البنك المركزي رقم (56) لسنة 2004 المعدل.
12. قانون وزارة العدل رقم (18) لسنة 2005 المعدل.
13. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.
14. قانون الهيئة الوطنية العليا للمسائلة والعدالة رقم (10) لسنة 2008 المعدل.
15. قانون وزارة البيئة رقم (37) لسنة 2008.
16. قانون وزارة الموارد المائية رقم (50) لسنة 2008.
17. قانون وزارة التخطيط رقم (19) لسنة 2009 .
18. قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (30) لسنة 2011 المعدل.
19. قانون وزارة التجارة رقم (37) لسنة 2011 .
20. قانون وزارة التربية رقم (22) لسنة 2011.
21. قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.
22. قانون هيئة الرأي رقم (9) لسنة 2011 المعدل.
23. قانون وزارة العلوم والتكنولوجيا رقم (75) لسنة 2012 .
24. قانون وزارة الخارجية رقم (36) لسنة 2013.
25. التعديل الخامس رقم (17) لسنة 2013 لقانون مجلس الدولة.
26. قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 المعدل.
27. قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019 المعدل.
28. قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب العراقي رقم (9) لسنة 2020 المعدل.
29. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (12) لسنة 1997.

30. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (1555) لسنة 1981.
31. أمر سلطة الائتلاف المؤقتة الخاص بحل الكيانات العراقية رقم (2) لسنة 2003.
32. النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (1) لسنة 2005.
33. النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019.
34. تعليمات الملاك رقم (11) لسنة ١٩٦٨.
35. تعليمات وزارة المالية / دائرة الموازنة بالعدد (53152 /403) في 2009/11/18.
36. تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014 المعدلة.
37. تعليمات تسهيل قانون هيئة الرأي رقم (3) لسنة 2017.

سابعاً - مواقع الانترنت

1. بيان صادر من وزارة الكهرباء في 28 نيسان 2021 منشور على الموقع الالكتروني <https://t.me/alsyasehnews>
2. كتاب المديرية العامة للتقويم والامتحانات في وزارة التربية المرقم 1897/4/419 في 2021/11/7 ، منشور على الموقع الالكتروني <https://t.me/alsyasehnews>
3. Charter of the Board of Scientific Counselors Center For Preparedness And Response, <https://www.cdc.gov/cpr/science>
4. د. غازي فيصل: الجهات غير المرتبطة بوزارة والهيئات المستقلة، مقالة منشورة على الموقع الالكتروني <https://www.facebook.com/profile.php?id=100028331233169>

5. موقع وزارة المالية
<http://www.mof.gov.iq/pages/ar/tasksanddisciplines>
6. امجد قاسم: فن إدارة الاجتماعات وقواعد تنظيمها وأنواعها وتصنيفها، مقالة منشورة على الموقع الالكتروني <https://sst5.com/Article/1292/17>
7. قرار هيئة الرأي في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، منشور على الموقع الالكتروني [/ https://t.me/alsysasehnews](https://t.me/alsysasehnews)
8. اجتماع هيئة الرأي في وزارة التعليم العلي والبحث العالي منشور على الموقع الالكتروني <https://www.dorar-aliraq.net/threads/128539>
9. اجتماع هيئة الرأي في وزارة الموارد المائية منشور على الموقع الالكتروني <https://www.almirbad.com/detail/52721>
10. د. عبد الجليل طواهرير: مطبوعة في الاتصال والتحرير الإداري، محاضرات القيت في كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ص 56. 78، منشورة على الموقع الالكتروني <https://fsescsg.univ-ouargla.dz/images>
11. اجتماع هيئة الرأي في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، منشور على الموقع الالكتروني <https://ncmdit.gov.iq/%D8%A7%D8%A>
12. اجتماع هيئة الرأي في وزارة الداخلية، منشور على الموقع الالكتروني <https://ninanews.com/Website/News/Details?Key>
13. اجتماع هيئة الرأي في وزارة التخطيط، منشور على الموقع الالكتروني <https://ncmdit.gov.iq>
14. https://www.cdc.gov/cpr/science/documents/deo_progra

15. تعليمات تنفيذ الموازنة العامة لسنة 2021، منشورة على الرابط الالكتروني
<http://www.mof.gov.iq/obs/ar/Documents/%D8%>
16. نور شدهان عداي: دور الأجهزة الرقابية في الحد من الفساد، بحث منشور على الموقع الالكتروني
<http://webcache.googleusercontent.com/search?q>
17. الوثيقة التنفيذية Ord 58,1993,10,12838 FR8207، منشورة على الموقع الالكتروني
<https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim>
18. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 23/ اتحادية/2007 في 2007/10/21، منشور على الموقع الالكتروني
<https://www.iraqidevelopers.com/iraqfsc/ar/node/131>
19. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (3/ اتحادية/2009) في 2009 /2/24 منشور على الموقع الالكتروني
<https://www.iraqfsc.iq/krarat/2/2009/3>
20. قرار محكمة التمييز الاتحادية بالعدد 2104/ الهيئة الاستئنافية عقار/ 2020 في 2020 /7 /22، منشور على موقع محكمة التمييز الاتحادية
[/https://www.hjc.iq/qview.2538](https://www.hjc.iq/qview.2538)
21. قرار وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بالعدد م 2460/5 في 2022/3/28، استناداً إلى كتاب هيئة الرأي بالعدد 12/س/524، منشور على الموقع الالكتروني
<https://t.me/moheiq>
22. قرارات المحكمة الإدارية العليا الأردنية منشورات مركز عدالة
<http://www.adaleh.info/sys/Search.aspx?pid=1>
23. اجتماع هيئة الرأي في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، منشور على الموقع الالكتروني
[.https://www.ina.iq/176914--.html](https://www.ina.iq/176914--.html)

ثامناً- المصادر باللغة الاجنبية

- 1-Adam Paul Laxalt : Administrative Rulemaking (A procedural Guide), Ninth Edition, Capiitol Complex, Carsoncity, Nevada,2015.
- 2-Chien-Hung Chen: Optimization And Decision Strategies For Medical Preparedness And Emergency Response, phd thesis, Georgia Institute of Technology,2013.
- 3-Honorable Thomas F. Hogan: THE FEDERAL COURT SYSTEM IN THE UNITED STATES An Introduction for Judges and Judicial Administrators in Other Countries, 2010, 3rd Edition.
- 4-Karen Conner and Larry J. Sabato, the essentiats of American goverment: continuity and change, Addison Wesly, INC.U.S.A.,2003.
- 5-Kevin Dean Kartu: Inftuence and Information in U.S. Bureaucracracy How Agenies, Congress, and Interest Groups Use Federal Advisory Commiltees, PhD,college of Polical Science, Brandeis University, 2001.
- 6-Maria Doris; Emergency preparedness and response systems. Naval Postgraduate School, Monterey, California,2006.
- 7- Noe, A. Ramond, Gerhard, Barry and Wright, M. Patrik 2000. Human Resource Management, Irwin McGraw- Hill, Third Edition.

8–Robert K. Carr Merver Bernstein and Donald H. Morrison, American democracy in theory and practice, Holt, Rinehart and Winston, U.S.A, 3rd ED, 1961.

9–Rebecca J. Long Thomas C. Beierle: The Federal Advisory Committee Act and Public Participation in Environmental Policy, Discussion Paper, January 1999, Resources for the Future, Washington.

10–Stephen V. Monsma, American politics: a system approach, the Dryden press, U.S.A, 1973.

11–Susan Welch and others American government, Thomson Learning, Inc., U.S.A, 2001.

12– Stephen A. Zeff, How the U.S. Accounting Profession Got Where It Is Today, Part I Accounting Horizons Vol. 17, No. 3 September 2003.

13–Theodor J. Lowi and Benjamin Ginsberg, American government freedom and power, Norton company, INC., U.S.A, 7th ED, 2002.

14–Thomas R. Dye, politics in America, prentice Hall. U.S.A, 4th Ed, 2001.

Abstract

And that this diverse collective formation of the authority according to the departments of the same ministry contributes to the performance of tasks in the best way. Because of the group discussions, and the clarification of the aspects of the administrative work to be taken, leading to the appropriate opinion based on specialization and experience. Its meetings are held to discuss the issues on its agenda, and in light of the competencies granted by the legislator, as it undertakes the study and approval of draft laws and regulations proposed by the ministry or the entity not associated with a ministry before submitting them to the Council of Ministers or the competent authority. It is also concerned with studying the activities of the ministry and its main programs and following up on their implementation in order to Review the work being performed and show the reasons for default and .remedy it

In order to protect public order and to ensure the functioning of public facilities, the staff of the opinion body is subject to the oversight of the Integrity and Illicit Gain Commission and the supervision of the Federal Financial Supervision Bureau. The work of the opinion body and advisory committees are also subject to the oversight of the administrative judiciary, as administrative decisions issued by the opinion body can be appealed before the administrative courts. The legislator extended the appeal against

the decision or order issued by the opinion body, so the case is not heard
.when it is exceeded

Accordingly, the study of the opinion body is necessary to show the likely extent of the formation of this body, its terms of reference, and how to perform its work. state employees, Some specialists may have studies in this field.

*Republic of Iraq
Ministry of Higher Education
and Scientific Research
University of Babylon
College of Law*



***the legal regulatiry of the opinion board in
Iraqi law***

(Comparative Study)

A PhD Thesis Submitted

By

Zainab Abdel Salam Abdel Hamid Al Janabi

To the council of College of Law University of Babylon

As a Requirement for Ph.D. Degree of Public Law

Supervised by

P. Dr. Ismail Sasaa Al-Budiri

2023 A.D.

1444 A.H