النظام القانوني لمجلس الخدمة العامة الاتحادي

د. ضياء عباس علي/كلية القانون والعلوم السياسية/ جامعة كركوك/العراق

Doi:https://doi.org/10.37940/JRLS.2021.2.2.5

الملخص

مجلس الخدمة العامة الاتحادي في العراق يعد أحد أهم الأجهزة المستقلة في العراق تم النص عليه في المادة (١٠٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م ليتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية، وقد ترك النص الدستوري تنظيم تكوين المجلس واختصاصاته إلى قانون يسن من قبل السلطة التشريعية لهذا الغرض، وبالفعل صدر قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩م المعدل ليضع التفصيلات لهذا المجلس الحيوي والمهم.

فقد أعيد العمل بمجلس الخدمة العامة للضرورة الملحة في ظل غياب المعايير اللازمة في مجال الوظيفة العامة وما يرتبط بها والغبن الذي لحق بشرائح مختلفة من أفراد المجتمع، ولحاجة مؤسسات الدولة إلى وجود جهة تنظم شؤون الوظيفة العامة وتضع القواعد الأساسية لتلك المؤسسات على أساس الكفاءة والمهنية لتحقيق المصلحة العامة، فوجود جهة مستقلة تضمن تحقيق العدالة الاجتماعية والشفافية بات أمرًا ضروريًا، وعليه يعقد الأمل على مجلس الخدمة العامة الاتحادي لتحقيق ذلك.

الكلمات المفتاحية: النظام، مجلس الخدمة العامة الاتحادي، الاستقلال، الدستور، القانون، الوظيفة العامة

The legal system of the Federal Public Service Council

Dr. Dheyaa Abbas Ali
College of Law and Political Sciences/University of Kirkuk/Iraq

Abstract

The Federal Public Service Council in Iraq is one of the most important independent bodies. It is stipulated in section 107 of the Iraqi Constitution 2005 to take over regulating the affairs of the federal public service. The constitution left the regulating the formation of the Council and determination of its functions to a law enacted by the legislative authority. Indeed, Federal Public Service Council Law No. (4) Of 2009, was issued to elaborate the details of this vital and important council.

The Public Service Council has been re-worked due to the urgent necessity in light of the absence of the essential standards in the field of the public employment, and what is related to it and the injustice that befallen different segments of the society member. further, and the need for a body that regulates the affairs of the public employment, and sets the essential rules on the basis of competence and professionalism to achieve the public interest. The existence of an independent body that guarantees the achievement of social justice and transparency has become a necessity, and therefore hopefully the Federal Public Service Council to achieve this.

Key words: System, Federal Public Service Council, Independence, Constitution, Law, public function

المقدمة

لا يخفى على أحد أن الوظيفة العامة في العراق كانت بأمس الحاجة إلى التنظيم الإداري والقانوني عن طريق إعادة النظر في القواعد المتبعة في مجال الوظيفة العامة واعتماد معايير معينة في مقدمتها الكفاءة والمهنية في التعيين والترقية وكل ما يتعلق بشؤون الوظيفة الأمر الذي يستلزم إنشاء جهة حيادية مستقلة تتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة في العراق وإزاء الضغط الشعبي والمطالبات العديدة لوضع حد للمشاكل التي تفاقمت في هذا المجال الحيوي التجأت الدولة إلى إعادة الحياة إلى مجلس الخدمة العامة الذي كان ملغياً منذ ثمانينات القرن الماضي.

وبالفعل تم تفعيل نص المادة (١٠٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م وسن قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩م الذي وعلى الرغم من مرور كل هذه المدة على صدوره لم يستطع المجلس من لعب دوره الفعلي لأسباب سياسية سواء من السلطة التشريعية متمثلة بمجلس النواب أم تحديات عديدة واجهت المجلس في عمله ومنها تقاطع صلاحياته مع صلاحية بعض الوزارات مثل وزارة التخطيط ووزارة المالية في قضايا التوظيف، إلى جانب التحديات المتمثلة بإمكانية فرض إرادتها على الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ورغم كل ذلك فقد فرض المجلس نفسه على مجال الوظيفة العامة في العراق بعد التصويت على هيكليته المتكونة من رئيس ونائب للرئيس وتسعة أعضاء في تخصصات محددة في قانون المجلس فضلاً عن بعض التشكيلات الإدارية التي تساهم في تدعيم عمل المجلس والقيام بالواجبات المنوطة له لإنجاح عمل مجلس الخدمة العامة الاتحادي في العراق.

أهمية البحث

تنبع أهمية البحث من اعتباره أحد الموضوعات المهمة التي ترتبط بجانب مهم من حياة أفراد المجتمع المتمثل في الوظيفة العامة، ولأهميته كان من الضروري

إنشاء جهاز متخصص في مجال تنظيم شؤون الوظيفة العامة وما يرتبط به من إجراءات وفسح المجال له في ممارسة مهامه بعيداً عن الضغوطات عن طريق منحه الاستقلال الإداري والمالي وربطه بالسلطة التشريعية في الدولة، ومن هذا المنطلق برزت فكرة إحياء مجلس الخدمة وسن القانون الذي ينظم أحكامه ليتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة في العراق.

هدف البحث

يهدف البحث إلى دراسة الفكرة الأساسية من وجود مجلس الخدمة العامة الاتحادي عن طريق بيان النظام القانوني له من خلال تحديد القواعد الأساسية لمجلس الخدمة العامة الاتحادي ومهامه، إضافة إلى بيان الاطار القانوني لمجلس الخدمة العامة الاتحادي ومدى استقلاليته.

منهجية البحث

إن طبيعة كل دراسة تفرض اتباع منهج يتلاءم مع فكرة تلك الدراسة، لذا اعتمدنا في بحثنا هذا على المنهج التحليلي عن طريق تحليل النصوص الدستورية ذات العلاقة بالموضوع، إضافةً إلى نصوص قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩م المعدل.

إشكالية البحث

تتمثل إشكالية البحث في الإطار القانوني لعمل مجلس الخدمة العامة الاتحادي والتحديات التي تعترض طريقه في مجال تنظيم شؤون الوظيفة العامة في العراق، وهل إن تشكيله بالطريقة الحالية يضمن نجاحه في أداء المهام الموكلة اليه.

خطة البحث

سنقسم موضوع البحث على مبحثين، سنخصص المبحث الأول لدراسة القواعد الأساسية لمجلس الخدمة العامة الاتحادية ومهامه عن طريق تقسيمه على مطلبين

في المطلب الأول سنتناول ماهية مجلس الخدمة العامة الاتحادي، وفي المطلب الثاني سنتناول بيان تشكيل مجلس الخدمة العامة الاتحادي.

أما المبحث الثاني فسندرس فيه الإطار القانوني لمجلس الخدمة العامة الاتحادي ومدى استقلاليته والذي سنقسمه على مطلبين: في المطلب الأول سنتناول الأساس القانوني لعمل لمجلس الخدمة العامة الاتحادي، والمطلب الثاني سنتناول فيه مدى استقلالية مجلس الخدمة العامة الاتحادي.

المبحث الأول

القواعد الأساسية لمجلس الخدمة العامة الاتحادي ومهامه

إن نظريات القانون الإداري الأساسية تدور حول تمكين الإدارة من تنظيم مرافقها العامة وتسييرها بانتظام واطراد لتقديم الخدمات الأساسية لإشباع الحاجات العامة، ولا يمكن للإدارة أن تقوم بواجباتها تلك كونها شخصاً معنوياً إلا من خلال ممثليها من الأشخاص الطبيعيين الذين يعدون وسائل الإدارة لممارسة أنشطتها ويقع في مقدمة تلك الوسائل (الموظف العام)[١].

ولما ذكر أعلاه كان لزاماً البحث عن وسيلة ناجحة لرفد مؤسسات الدولة ودوائرها المختلفة بالكوادر الكفؤة والناجحة؛ لذا عمدت الدول إلى اللجوء إلى طريقة المسابقة لاختيار الموظفين بالاعتماد على الجدارة والاستحقاق، ويعد العراق من الدول السباقة في الأخذ بهذه الطريقة فقد أناطت قانونين الخدمة المدنية مهمة اختيار الموظفين وتنظيم الإجراءات المتعلقة بهم إلى مجلس الخدمة العامة والذي أعيد العمل به، ولتسليط الضوء أكثر سنقوم بتقسيم هذا المبحث على مطلبين

(١) عرفت المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ الموظف العام بأنه (كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلة في الملاك الخاص بالموظفين) أما قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل فقد عرفت الموظف في المادة (١/ثالثاً) بأنه (كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة).

سنتناول في المطلب الأول ماهية مجلس الخدمة العامة الاتحادي، أما المطلب الثاني فسنخصصه لدراسة تشكيل مجلس الخدمة العامة الاتحادي.

المطلب الأول

ماهية مجلس الخدمة العامة الاتحادي

يعد مجلس الخدمة العامة الاتحادي الجهة التي أناط بها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م تنظيم الوظيفة العامة في العراق وهي بذلك تعد مؤسسة دستورية تستمد وجودها واستقلاليتها من الدستور وقد عدَّه الدستور من الهيئات المستقلة[١]،وأصبح مجلس الخدمة العامة الاتحادي مختصاً بعمليات التعيين وكل ما يتعلق به من إجراءات تصب في مصلحة الوظيفة العامة وتساهم في دفع عجلة التطوير والبناء في العراق وتقويم مسار الدولة في تحقيق المصالح العليا للمجتمع. وسنقوم بتقسيم هذا المطلب على فرعين نخصص الفرع الأول للتعريف بمجلس الخدمة العامة الاتحادي أما الفرع الثاني فنخصصه لبيان اختصاصات مجلس الخدمة العامة الاتحادي

الفرع الأول: تعريف مجلس الخدمة العامة الاتحادي

إن مجلس الخدمة العامة الاتحادي هيئة مستقلة ماليًا وإداريًا وترتبط بمجلس النواب وقد نصت المادة (١٠٧) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م على (يؤسس مجلس يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادي يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية بما فيها التعيين والترقية وينظم تكوينه واختصاصاته بقانون).

أما قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩م فقد نصت في المادة (٢) منها على (يؤسس مجلس يسمى (مجلس الخدمة العامة الاتحادي) يرتبط

(١) المادة (١٠٧) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

بمجلس النواب ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ويمثله رئيسه أو من يخوله)[١].

علما بأن القانون المذكور تم إقراره من قبل مجلس النواب، وذلك طبقا لأحكام المادة (٦١/أولاً) من الدستور واستنادا إلى أحكام المادة ١٠٧ والفقرة (أ) من البند خامسا من المادة (١٣٨) من الدستور في الجلسة المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٩/٣/١٩م، والذي عُدَّ نافذاً بعد مضي ٦٠ يوماً على نشرة بالجريدة الرسمية[٢].

ولما ذكر أعلاه يمكن تعريف مجلس الخدمة العامة الاتحادي بأنه (مجلس مستقل يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ويمثله رئيسه أو من يخوله، يرتبط بمجلس النواب ويتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية في العراق).

الفرع الثاني: اختصاصات مجلس الخدمة العامة الاتحادي

إن الموظف العام استمد أهمية وجوده كونه الوسيلة التي من غير وجودها لا تتمكن الإدارة من ممارسة نشاطاتها المختلفة لذلك أولى المشرع في العصر الحديث أهمية خاصة لموضوع اختيار الموظفين لصلته بنجاح الإدارة ودرجة كفاءتها ولانعكاساته المباشرة على الاقتصاد الوطني والتنظيم الاجتماعي في الدولة، فضلاً عن كونه أداة رئيسية لتنفيذ البرنامج السياسي لقيادة الدولة[٣].

---

(١) نشر قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤١١٦ في ٢٠٠٩/٤/٦

(٢) عادل بدر الرياحي، قراءة سريعة لقانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي، مقال منشور في شبكة الأنترنت في موقع جريدة الصباح الجديد على الرابط: http://newsabah.com/ تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٦/٦.

(٣) ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، دون سنة طبع، ص ١٠٦.

وبدأ واضحًا أن الهدف من تأسيس مجلس الخدمة العامة الاتحادي يكمن في رفع مستوى الوظيفة العامة وتنمية وتطوير الخدمة العامة وإتاحة الفرص المتساوية وضمان مبدأ المساواة للمؤهلين لإشغالها، وكذلك تخطيط شؤون الوظيفة العامة والرقابة والإشراف عليها، وأيضًا لتطوير الجهاز الإداري ، ورفع مستوى الهيكل الوظيفي للدولة وتطوير كفاءة موظفي الخدمة العامة وتوفير الرعاية الاجتماعية الملائمة لهم بالتنسيق مع الجهات المختصة[١].

وعلى هذا الأساس فقد تمحورت جميع الاختصاصات التي أنيطت لمجلس الخدمة العامة الاتحادي حول فكرة واحدة وهي النهوض بالواقع الوظيفي في العراق ووضع آليات رصينة لاختيار الموظفين ووضع الخطط المسبقة التي على أساسها يتم رفد مؤسسات الدولة عن طريق اقتراح التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة ووضع هيكلية مناسبة لدوائر الدولة وتحديد الوصف الوظيفي لها وكيفية معالجة الترهلات الموجودة في بعضها، كما أن مجلس الدولة سيساهم في تطوير الوظيفة العامة عن طريق تدريب وتأهيل العاملين في المؤسسات العامة لحاجة الدولة والمجتمع إلى النوعية وليس العدد.

والمتفحص لمهام مجلس الخدمة العامة الاتحادي، والتي وردت في المادة (٩) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩م المعدل[٢]، يجد

---

(١) المادة (٣) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.

(٢) بموجب المادة (٩) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩م المعدل فإن المجلس يختص بممارسة عدد من المهام تتمثل فيما يأتي:

أولاً: تنفيذ قانون الخدمة العامة الاتحادية عند تشريعه وتنفيذ كل ما يتعلق بالوظيفة العامة الاتحادية في القوانين النافذة./ ثانياً: التعيين وإعادة التعيين والترقية في الخدمة العامة ويكون ذلك من اختصاص المجلس حصرًا وعلى أساس المعايير المهنية والكفاءة. /ثالثاً: تخطيط شؤون الوظيفة العامة والأشراف والرقابة عليها في دوائر الدولة ورسم سياسات الخدمة العامة وتحديد وسائل تنفيذها وتقييم مستوى الإنجاز. /رابعا: اقتراح مشروعات القوانين والأنظمة الخاصة بتنظيم

أنها مهام على درجة كبيرة من الأهمية والحساسية، قد يعاني المجلس صعوبة في

وتطوير شؤون الوظيفة العامة او إبداء الرأي فيها وبالتنسيق مع وزارة المالية. /خامسا: إعداد الهيكل الوظيفي للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وكل مؤسسة فيها وظيفة عامة بالتنسيق مع الجهات المعنية. /سادسا: وصف الوظائف العامة وشروط أشغالها بالتنسيق مع الأجهزة المختصة في وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي والجهات الأخرى ذات العلاقة. /سابعا: رسم سياسة التأهيل والتدريب في معهد الوظيفة العامة. /ثامنا: رسم سياسة التأهيل والتدريب أثناء الخدمة لموظفي الدولة عن طريق مدارس التطوير الوظيفي في الوزارات وبالتنسيق مع الأجهزة المختصة في وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي والجهات الأخرى ذوات العلاقة. /تاسعا: وضع السياسات والضوابط الكفيلة بتحقيق التوازن بين عدد الموظفين في دوائر الدولة المختلفة وبين الخدمة المؤداة. /عاشراً: أجراء الدراسات والبحوث المتعلقة بتطوير الوظيفة العامة وتقديم التوصيات في شأنها إلى الجهات المعنية في الدولة وبالتنسيق مع الأجهزة المختصة في الوزارات. /حادي عشر: أعداد تقرير سنوي عن أعمال المجلس يتضمن نتائج المراجعة لعمليات التوظيف والتوصيات التي يراها ضرورية لرفع مستوى الخدمة العامة ورفعه إلى مجلس النواب ومجلس الرئاسة ومجلس الوزراء. /ثاني عشر: أعداد تقرير سنوي عن كل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة ورفعه إلى مجلس النواب ومجلس الوزراء يتضمن التوصيات والمقترحات اللازمة لضمان حسن أداء العمل.

ثالث عشر: أ – أعداد مشروع الموازنة الخاصة للمجلس. /ب– دراسة مقترحات الوزارات حول مشروع قانون الموازنة الاتحادية فيما يتعلق بالاعتمادات المطلوبة للموظفين والنفقات الإدارية والموافقة عليها وتقديمها إلى مجلس الوزراء.

رابع عشر: إجراء المسوحات والدراسات والإحصاءات وتقديم المقترحات المتعلقة بتحقيق التوازن بين هيكل الرواتب وبين المستوى المعاشي العام في ضوء تكاليف المعيشة وأسعار السلع والخدمات والمعايير الاقتصادية وتحديد الحد الأدنى لمعيشة الفرد في الوظيفة العامة بالتنسيق مع الجهات المختصة. /خامس عشر: للمجلس اختبار مؤهلات الأشخاص المراد تعيينهم أو إعادة تعيينهم بالمقابلة أو بالامتحان التحريري أو بهما معا للوقوف على صفاتهم ولياقتهم ويستثنى من ذلك من له خدمة سابقة في وظيفة مثبت فيها أو يحمل شهادة عالية إلا اذا كان عدد المتقدمين للوظائف المطلوب أشغالها اكثر من عدد تلك الوظائف. /سادس عشر: يراعي المجلس في إداء عمله أحكام المادة (١٠٥) من الدستور على ان تنطبق على الجميع شروط وأوصاف الوظيفة.

التمكن من السيطرة عليها في الوقت الحالي لحداثة تجربته وما يحتاج اليه تحقيق وتنفيذ هذه المهام من قدرات وإمكانات وموارد مادية وبشرية كما أنها مهام واسعة ومتداخلة بعض الشي يحتاج تطبيقها على ارض الواقع أصدار جملة من التعليمات والتوجيهات.

المطلب الثاني

تشكيل مجلس الخدمة العامة الاتحادي

إن الحاجة إلى وجود جهة مستقلة تتولى مسؤولية إدارة وتنظيم شؤون الوظيفة العامة في العراق كان الدافع الأساس إلى إنشاء مجلس الخدمة العامة، والذي تمخض عن الاجتماعات واللقاءات المكثفة، والتي اشترك فيها عدد من الفقهاء والخبراء في تخصص الإدارة وبعد المناقشات وتبادل الآراء والأفكار ولدت فكرة إنشاء المجلس بعد وضع القواعد الأساسية والإجراءات التنظيمية التي يجب على مجلس الخدمة العامة والقائمين على أدارته اتباعها لمنع إساءة استعمال السلطات الممنوحة له، ولكي تؤتي النتائج والأهداف التي تم تشكيله من أجل تحقيقها.

ويقع على عاتق مجلس الخدمة العامة الاتحادي القضاء على المحسوبية والواسطة والرشوة في مجال الوظيفة العامة الذي استشرى في مؤسسات الدولة والذي أدى إلى حرمان الكفاءات من تولي الوظيفة العامة مما انعكس سلباً على أداء تلك المؤسسات وعرقلة تقديم الخدمات وإشباع الحاجات العامة [١].

ويضمن الشفافية والالتزام بالمبادئ العامة في تولي الوظيفية العامة من قبل مجلس الخدمة العامة الاتحادي حصول الشرائح المستحقة للتعيين وغيرها من الإجراءات المتعلقة بها على حقوقهم كأصحاب الشهادات العليا والأوائل على الكليات وغيرهم مما يحقق العدالة في الحصول على الامتيازات.

(١) د. محمد بكر القباني، نظرية المؤسسة العامة المهنية، ط ١، دار النهضة العربية، ١٩٦٣، ص ٢٠٢.

ولكي يقوم مجلس الخدمة العامة الاتحادي بأداء المهام الموكلة اليه ضمن الأطر التنظيمية والقانونية ولتوزيع الواجبات بين مكونات المجلس لابد من وضع هيكلية تتضمن التشكيلات التي يتكون منها المجلس وبيان واجبات كل تشكيل من هذه التشكيلات، ولأهمية هذا الموضوع سوف ندرسه عن طريق تقسيم هذا المطلب على فرعين نتناول في الأول هيئة رئاسة مجلس الخدمة العامة الاتحادي، وفي الثاني نبين دوائر مجلس الخدمة العامة الاتحادي.

الفرع الأول: هيئة رئاسة المجلس

بموجب الفقرة (أولاً) من المادة (٥) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩م المعدل فإنه يتكون المجلس من رئيس ونائب للرئيس وتسعة أعضاء متفرغين ممن يحمل شهادة جامعية أولية في الأقل على أن يكون (٣) ثلاثة منهم في القانون و(٣) ثلاثة منهم في الإدارة والاقتصاد و واحد في كل من الطب والهندسة والزراعة[١].

ويكون رئيس المجلس بدرجة خاصة أما نائب رئيس المجلس وأعضاؤه فيكونون بدرجة مدير عام ويتم ترشيح رئيس مجلس الخدمة العامة الاتحادي ونائبه وأعضاء المجلس من قبل مجلس الوزراء، بعد أن يُعلن مجلس الوزراء عن فتح باب التقديم في جميع وسائل الإعلام المرئي والمسموع والمقروء ولمدة لا تقل عن (٢٠) عشرين يوماً ولا تزيد عن (٣٠) ثلاثين يوماً يتضمن الإعلان كل شروط المرشحين الواردة في هذا القانون وفقا للشروط الواردة في قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي، وبعد أن يتم ترشيح رئيس مجلس الخدمة العامة ونائبه وأعضاء المجلس يصادق عليهم

(١) تم تعديل هذه المادة بموجب المادة (١) من قانون التعديل الأول رقم (٨) لسنة ٢٠١٥ للقانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩. المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٦٣) في ٢٠١٥/٥/٤.

مجلس النواب[١]، ما يعني أن تعيين أعضاء المجلس يتم من قبل مجلس النواب وكنتيجة طبيعية فهو يمتلك حق المصادقة أيضًا في إقالة أعضاء مجلس الخدمة أو عزلهم منفردًا أو مجتمعًا[٢].

وبالرجوع إلى قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩م المعدل نلاحظ أن هذا القانون قد وضع عددًا من الشروط اللازمة في رئيس المجلس ونائبه والأعضاء[٣]، لأهمية الدور الذي يشكله المجلس في مجال الوظيفة العامة فلابد من رفده بملاكات كفوءه قادرة على إدارة ملف التعيينات وما يتعلق بها، هذا

(١) المادة (٥/ ثانياً، ثالثاً، رابعاً) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(٢) تغريد محمد قدوري، مبدأ المشروعية واثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١، ٢٠١٣، ص ٤٥. و د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١١، ص ٤٧٥. ينظر كذلك د. هشام جميل كمال، مجلس الخدمة الاتحادية بين الرقابة والاستقلالية في العراق، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (٦)، العدد (٢٠) ، ٢٠١٧،ص ١٦٦.

(٣) نصت المادة (٥/خامسا) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي على :

-يشترط في رئيس المجلس ونائبه وأعضاء المجلس توفر ما يلي:

أ- أن يكون من ذوي الخبرة والكفاءة التي تؤهله لشغل هذه الوظيفة وممن له خدمة فعلية وممارسة في اختصاصه مدة لا تقل عن (١٥) خمسة عشر سنة. بعد الحصول على الشهادة الجامعية الأولية، وتكون هذه الخدمة (١٢)اثنتا عشر سنة للحاصل على شهادة الماجستير، و(١٠) عشر سنوات للحاصل على شهادة الدكتوراه.

ب- أن يكون عراقيا لا يقل عمره عن (٣٧) سبعة وثلاثين سنة.

جـ- أن يكون حسن السيرة والسلوك.

د – أن لا يكون مشمولا بقانون المسائلة والعدالة.

هـ – ان لا يكون محكوما عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف.

الموضوع الشائك والمعقد الذي بحاجة إلى حلول جذرية وجوهرية في ظل الفوضى والكم الهائل للموظفين في مؤسسات الدولة.

وفي ما يتعلق بتعيين رئيس المجلس ونائب الرئيس وأعضاء المجلس وفقا للفقرة (سادسًا) من المادة (٥) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩م المعدل فيكون لمدة (٥) خمس سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة' ويمارس رئيس المجلس صلاحية الوزير المختص فيما يتعلق بالشؤون الإدارية والمالية الخاصة بالمجلس، ويحل نائب الرئيس محل الرئيس عند غيابه[١].

أما فيما يخص موضوع عزل رئيس المجلس أو نائبه أو أي من أعضاء المجلس فيكون ذلك بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب استنادا إلى عدم الكفاءة أو الاستقامة أو الإخلال الجسيم بواجبات الوظيفة، ويحرم من امتيازات الوظيفة المعين فيها بموجب قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي في حالة صدور قرار العزل استنادًا إلى الفقرة (ثامنًا) من المادة (٥) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي.

بخصوص مسألة عقد الجلسات واتخاذ القرارات من قبل المجلس في المجالات التي تدخل ضمن اختصاصاته فإن تلك الجلسات يشترط لإكمال النصاب فيها حضور خمسة أعضاء فضلاً عن رئيس المجلس أو نائبه وتصدر قرارات المجلس

(١) المادة (٧) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل.
واستناداً إلى المادة (٦) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل يؤدي رئيس المجلس ونائبه اليمين القانونية قبل مباشرتهما بأعمالهما أمام مجلس النواب وبالصيغة الآتية "اقسم بالله العلي العظيم ان أؤدي واجباتي بأمانة وحياد واستقلال وإخلاص واحرص على تطبيق الدستور والقوانين والأنظمة وأحافظ على أسرار الوظيفة وكرامتها".

بالأغلبية المطلقة للأعضاء وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس[١].

الفرع الثاني: دوائر مجلس الخدمة العامة الاتحادي

بطيعة الحال فإن عمل مجلس الخدمة العامة الاتحادي في إطار المهام العديدة الموكلة إليه في مجال الوظيفة العامة يحتاج إلى تشكيلات مختلفة تتولى تطبيق تلك المهام على أرض الواقع وبدون أن يحدث هناك أي تداخل أو تعارض في المهام لكي تكون النتائج ناجحة وهادفة، وعلى هذا الأساس نلاحظ أن قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩م قد نص على الهيكل التنظيمي للمجلس والتشكيلات التي يتكون منها فقد نصت المادة (١٠) منه على يتكون المجلس من التشكيلات الآتية:

أولا: الدائرة الإدارية والمالية.

ثانيا: الدائرة القانونية.

ثالثا: دائرة البحوث والدراسات الإدارية.

رابعا: دائرة التطوير الإداري.

خامسا: دائرة التنسيق والمتابعة مع الوزارات والجهات الحكومية.

سادسا: معهد الوظيفة العامة ويرتبط بدائرة التطوير الإداري.

سابعا: مكتب رئيس المجلس.

وتكون إدارة هذه التشكيلات فيما عدا معهد الوظيفة العامة ومكتب رئيس المجلس من قبل شخص بدرجة مدير عام مع توافر شروط معينة وردت في المادة (١١) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل[١].

---

(١) المادة (٨/ أولاً وثانياً) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

أما بخصوص معهد الوظيفة العامة فلم يرد في قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي ما يشير إلى التفاصيل الخاصة بتنظيمه وكيفية إدارته وقد ترك أمر تأسيسه وتنظيم عمله إلى قانون يسن فيما بعد[٢]، وكان الهدف من وراء تأسيسه تطوير الجهاز الإداري ورفع كفاءة موظفي الخدمة عن طريق هذه الهيئة وعن طريق إنشاء مدارس للتطوير الوظيفي في كل وزارة بالتنسيق مع مجلس الخدمة، وبسبب تأخر تشكيل مجلس الخدمة الاتحادي رغم صدور قانونه من مدة طويلة، لم يصدر لحد الآن قانون ينظم عمل هذا المعهد وواجباته وشروط الانتماء إليه ومدة الدراسة والشهادة الممنوحة وطبيعة الدراسة فيه، والملاك التدريسي، وكذلك الحال بالنسبة للمدارس الخاصة بالتطوير الوظيفي ومهامها وواجباتها وتمويلها وغيرها من التفاصيل الإدارية وقد تسبب ذلك في غياب استراتيجيات تخطيط التدريب وسياسات تنفيذه ومن ثم تعذر تقييم أداء المجلس ومعهد الوظيفة العامة ،لأنهما لم تسنح لهما الفرصة لممارسة مها واختصاصاتهما[٣].

أما مدير مكتب رئيس المجلس فقد نصت المادة (١١/ ثانياً) على (يدير مكتب رئيس المجلس مدير حاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل وله خدمة فعلية لا

---

(١) نصت المادة (١١) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل على الشروط الواجب توافرها في من يتولى إدارة تشكيلات مجلس الخدمة العامة الاتحادي وهي:

١. حاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل في حقل الاختصاص.

٢. ومن ذوي الخبرة والكفاءة.

٣. لديه خدمة فعلية لا تقل عن (١٥) خمسة عشر سنة, ولا تقل عن (١٣) ثلاثة عشر سنة للحاصل على شهادة الماجستير ولا تقل عن (١٠) عشر سنوات للحاصل على شهادة الدكتوراه..

(٢) المادة (٤/ أولاً) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(٣) احمد طلال عبد الحميد، مجلس الخدمة الاتحادي وتحديات تدريب الموظفين في العراق، بحث منشور في مجلة الحوار المتمدن، العدد ٦٧٧٠ في ٢٠٢٠/١٢/٢٤ على الرابط : https://www.ahewar.org/ تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٦/٧.

تقل عن (٨) ثماني سنوات) وكان الأولى بالمشرع عدم إقحام مدير مكتب رئيس المجلس ضمن التشكيلات الأساسية لمجلس الخدمة العامة الاتحادي وكان بالإمكان تنظيمه بموجب النظام الداخلي للمجلس الذي يحدد مهام التشكيلات وتقسيماتها وفق ما جاء في الفقرة (ثالثاً) من المادة (١١) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل، فمن الجوانب الموضوعية والشكلية ليس هناك مبرر لإدراجه ضمن تلك التشكيلات ولاختلاف المتطلبات فيمن يشغل منصب مدير المكتب في مدة الخدمة الفعلية فضلاً عن إلى أنه ليس بدرجة مدير عام كمديرو التشكيلات الأخرى للمجلس.

المبحث الثاني

الإطار القانوني لمجلس الخدمة العامة الاتحادي ومدى استقلاليته

إن ضرورات العمل الإداري تتطلب أن تعمل الدولة على رفد مؤسساتها بالعناصر الكفؤة وتحتل الكفاءة في من يتقدم لشغل الوظيفة العامة أهمية خاصة فهي أمر يجب على الإدارة أن لا تحيد عنها إذا أرادت أن تضمن حسن سيرها لتحقيق أهدافها [١]، لذلك فإن المجلس يعمل ضمن هذا الإطار وتحت أشراف منظومة الدولة وسياستها العامة لذلك تخضع للسلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب عن طريق الارتباط الوظيفي كالتعيين والإقالة وحق المجلس في الرقابة والأشراف عليه ولتسليط الضوء أكثر على الموضوع سنقوم بتقسيم هذا المبحث على مطلبين نتناول في المطلب الأول الأساس القانوني لعمل مجلس الخدمة العامة الاتحادي، أما المطلب الثاني فسوف نخصصه لدراسة مدى استقلالية مجلس الخدمة العامة الاتحادي.

(١) د. ماجد راغب الحلو، الإدارة العامة، إدارة المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٣، ص ١٤٧.

المطلب الأول

الأساس القانوني لعمل مجلس الخدمة العامة الاتحادي

الملاحظ أن قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١ قد عد الاختيار هي الوسيلة الرئيسية لاختيار الموظفين إذ إن المادة (٢٩) منه عندما حددت واجبات مجلس الخدمة الملغى في مجال التعيين ذكرت "اختيار مؤهلات الأشخاص المراد تعيينهم بالمقابلة أو بالامتحان التحريري أو بهما معًا للوقوف على صفاتهم ولياقتهم".

نفهم مما تقدم أن القوانين التي تنظم الوظيفة العامة في العراق قد وضعت اللبنة الأساس لإيجاد جهة تتولى تنظيم واختيار الأفراد المؤهلين لشغل الوظيفة العامة وبيان الآليات المتبعة في ذلك فقد وجد مجلس الخدمة أساسه القانوني في تلك القوانين وبذلك أصبح الوسيلة التي عن طريقها يتم رفد دوائر ومؤسسات الدولة بالموظفين.

وللإحاطة بالموضوع من عدة جوانب سوف نقوم بتقسيم هذا المطلب على فرعين نتناول في الفرع الأول دراسة بدايات تنظيم مجلس الخدمة العامة الاتحادي في المنظومة القانونية العراقية أما الفرع الثاني فسنخصصه لبيان التنظيم القانوني لعمل مجلس الخدمة العامة الاتحادي وفق قانونها المرقم (٤) لسنة ٢٠٠٩م.

الفرع الأول: بدايات تنظيم مجلس الخدمة العامة الاتحادي في المنظومة القانونية العراقية

بالعودة إلى الوراء وتحديدا في العهد الملكي في العراق نجد أن مجلس الخدمة أسس وفقاً لأطر قانونية صحيحة لا تقبل الشك أو الاجتهاد في تنظيم الوظيفة العامة والإشراف والرقابة عليها ووضع القوانين والتعليمات والأنظمة والضوابط الصارمة لها في منظومة وطنية أسست على ركام الدولة العثمانية فكان مجلس

الخدمة العامة مع مجلس الأعمار العراقي وغيره من المؤسسات من ركائز الدولة العراقية القائمة على النظام المؤسساتي والقانوني الواضح المعالم مما ساعد على نشوء مؤسسات مثلى يشار لها بالبنان على المستويات كافة والذي أدى بدوره إلى تطوير تلك المؤسسات التي وصلت بالعراق إلى مصاف الدول المتقدمة في الشرق الأوسط حينها(١).

مع صدور القانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦م الذي نص على إنشاء مجلس الخدمة قد وضع المجلس قدمه على سلم التنظيم الإداري للوظيفة العامة في العراق عن طريق وضع القواعد والآليات الخاصة بتولي الوظيفة العامة وما يتعلق بها من تعيين وترقية وغيرها من الإجراءات، واستمر العمل يعدِّ مجلس الخدمة الجهة المختصة بتنظيم شؤون الوظيفة العامة في العراق حتى في ظل الحكم الجمهوري بعد عام ١٩٥٨م وما تبعه من أنظمة تعاقبت على حكم العراق إلا أن هذا الأمر لم يدم إذ أصدر مجلس قيادة الثورة المنحل قراره المرقم (٩٩٦) في ١٩٧٩/٨/١٢ والذي بموجبه تم إلغاء مجلس الخدمة العامة وتخويل الوزراء المختصين صلاحيات المجلس المذكور في التعيين وإعادة التعيين والترفيع وتحديد الراتب واحتساب مدد الممارسة وغير ذلك مما يتعلق بشؤون الخدمة، ولتنفيذ هذا القرار أصدرت وزارة المالية في حينها تعليمات الخدمة رقم (١١٩) لسنة ١٩٧٩ ونصت هذه التعليمات على تشكيل لجنة أو أكثر في كل وزارة بأمر الوزير لتختص بالنظر في طلبات التعيين(٢).

وقد أدى عدم وجود جهة حيادية مستقلة تتابع شؤون الوظيفة العامة إلى ضياع المعايير الأساسية في اختيار الموظف العام، فضلاً عن تغلب الاعتبارات الحزبية

---

(١) جبار الشويلي، مجلس الخدمة العامة الاتحادي، مقال منشور في شبكة الأنترنت في موقع الموازين نيوز على الرابط :https://www.mawazin.net / تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٥/٦.

(٢) د. ماهر صالح علاوي ، مصدر سابق، ص ١١١.

والفئوية على حساب الكفاءة والاختصاص وغيرها من المتطلبات، فكان لزاماً إعادة الحياة إلى مجلس الخدمة العامة.

وعلى هذا الأساس نلاحظ أن مجلس الخدمة العامة الاتحادي بدأ بالعمل ضمن اطار توفير البيئة السليمة للوظيفة العامة في العراق وهذا هو الهدف الأساس من إنشائه لأول مرة وإعادة العمل به فبالرجوع إلى بدايات تنظيم مجلس الخدمة الاتحادي نرى أنه كان لتحقيق مبدأ الكفاءة والأهلية في تولي الوظيفة العامة، وتوفير موظفين قادرين على أداء الواجبات والوفاء بالالتزامات، لأن الموظف العام يتولى الثقل الأكبر في تسيير النشاط القانوني والإداري والمرافق العامة في الدولة(١)، ومازال هذا الهدف هو الدافع إلى وجوده ضمن منظومة الدولة، لذلك مهد المشرع الطريق أمام مجلس الخدمة العامة الاتحادي، ليكون قادراً على القيام بالمهام الموكلة اليه عن طريق منحه الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ونقصد هنا بالاستقلالية النسبية وليست المطلقة ،لأنه يبقى معرضاً للرقابة بطريقة ما حالها حال الهيئات المستقلة الأخرى(٢)، وتعتبر إعادة العمل بمجلس الخدمة العامة خطوة مهمة نحو بناء آليات رصينة للوظيفة العامة في العراق.

الفرع الثاني: التنظيم القانوني لعمل مجلس الخدمة الاتحادي وفق قانونها المرقم (٤) لسنة ٢٠٠٩م

كان العراق من الدول التي تأخذ بنظام الاختيار من قبل الإدارة مع مراعاة بعض الاعتبارات كإجراء المسابقة والمنافسة بين المتقدمين لشغل الوظيفة العامة، وتعد هذه الطريقة ناجعة جداً كونها تحقق أكثر من غرض كالتحقيق من توافر معلومات وخبرات وكفاءات معينة لدى المرشح للتعيين، كما أنها تكشف مدى قدرته

(١) علي عبدالقادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، مطبعة السعادة للنشر والتوزيع، ط ١، القاهرة، مصر، ١٩٨٣، ص ١٠.

(٢) المادة (١٠٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

على تطبيق تلك القدرات والكفاءات واستخدامها في الوظيفة ولمميزات طريقة الاختيار على أساس الكفاءة فقد اعتمدت من قبل دول عديدة بل إن بعض الدول هجرت الطرق الأخرى وأحلت محلها نظام الجدارة والكفاءة [١].

عقب تغيير النظام السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣م وما تبعه من تغييرات في التوجهات تجاه التنظيم السياسي والإداري في العراق ولاسيما بعد صدور الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م وما تضمنه من إنشاء هيئات مستقلة إلى جانب سلطات الدولة المعتادة فقد نص الدستور على إنشاء مجلس الخدمة الاتحادي إذ نصت المادة (١٠٧) من الستور العراقي لعام ٢٠٠٥م على "يؤسس مجلس يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادي يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية بما فيها التعيين والترقية، وينظم ذلك بقانون".

وعلى أثر ذلك سن مجلس النوب العراقي قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩م وجاء في الأسباب الموجبة لهذا القانون "من أجل تنظيم شؤون الوظيفة العامة وتحريرها من التسييس والتحزب وبناء دولة المؤسسات وتشكيل مؤسسة مهمتها تطوير العمل في دوائر الدولة وبلورة القواعد والأسس السليمة وتأمين العدالة والحيادية وضمان معايير الكفاءة في التعيين وإعادة التعيين والترقية وتطبيقا للمادة (١٠٧) من الدستور، شرع هذا القانون".

لكن الملاحظ أنه بالرغم من طرح قانون (مجلس الخدمة العامة الاتحادي) داخل البرلمان منذ عام ٢٠٠٥م، ألا أن إقراره قد تأخر لمدة طويلة لعدم التوافق على بعض مبادئه ، ولكن فيما بعد سعى مجلس النواب لتمرير قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي بسبب الضغط الجماهيري في ظل الغبن الذي أصاب شريحة الخريجين وخصوصاً من حملة الشهادات العليا وفئة الأوائل على الكليات وغيرهم

(١) فوزي حبيش، مبادئ الإدارة العامة، ط ٢، بيروت، ١٩٧٨، ص ١١.

مما نتج عن ذلك إقراره عام ٢٠٠٩ استناداً إلى المادة (١٠٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م[١].

وعلى الرغم من صدور القانون منذ عام ٢٠٠٩م إلا أن مجلس الخدمة العامة الاتحادي لم يمارس دورًا فعليًا على أرض الواقع حتى صدور قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠٢١م الذي نص على نقل ملف التعيينات في جميع المؤسسات الحكومية إلى مجلس الخدمة الاتحادي[٢].

وبذلك اصبح مجلس الخدمة العامة الاتحادي في العراق الجهة المسؤولة عن شؤون الوظيفة العامة في العراق كالتعيين والترقية ، وحتى التدريب الذي كان خارج اختصاص المجلس في ظل القوانين السابقة ماعدا التدريب، لأن القانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦م لم يجعل من مهام المجلس تدريب وتطوير الموظفين والملاك الإداري ومع صدور قانون الخدمة المدنية النافذ رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠م المعدل جعل مهمة التدريب على عاتق الوزارات المختصة من خلال إقامة الدورات التدريبية بموافقة وزير المالية[٣]، على العكس من القانون الجديد للمجلس، والذي نص على أنشاء معهد الوظيفة العامة الذي على ما يبدو سوف يكون مختصاً بتدريب وتأهيل الملاكات الوظيفية في حال صدور قانونه الذي ينظمه وينظم إجراءاته واختصاصاته، وهذا الأمر يحسب للمشرع كونه لم يشرك مع مجلس الخدمة جهات

(١) فاضل النشمي، ملف التوظيف في القطاع العام العراقي ينتقل إلى «مجلس الخدمة الاتحادي»، مقال منشور في شبكة الأنترنت في موقع جريدة الشرق الأوسط على الرابط : https://aawsat.com/home/article.

(٢) المادة (١٢/ثانياً/أ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠٢١.

(٣) احمد طلال عبد الحميد، مصدر سابق.

أخرى في ممارسة شؤون الوظيفة العامة والتدخل في عمل المجلس أو التأثير على استقلاليته.

المطلب الثاني

مدى استقلالية مجلس الخدمة العامة الاتحادي

إن قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ قد أكد على استقلالية مجلس الخدمة العامة الاتحادي وذلك بالنص على هذا الأمر في صلب القانون وعدَّه أساسًا في جعل المجلس يعمل بحرية تامة بعيدة عن الضغوطات من قبل السلطات الأخرى بالقدر الذي يسمح له بتحقيق الأهداف التي تم إنشائه من أجلها فقد نصت في المادة (٢) على "يؤسس ..... يرتبط بمجلس النواب ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري...".

فمجلس الخدمة العامة الاتحادي بموجب قانونه جهة مستقلة ومنحت هذه الاستقلالية لكي يأخذ مساحة وحرية أكثر في أداء واجباته وللتعمق أكثر بهذا الموضوع سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين سندرس في الفرع الأول الاستقلال الإداري لمجلس الخدمة العامة الاتحادي، أما الفرع الثاني فسنخصصه لدراسة الاستقلال المالي لمجلس الخدمة العامة الاتحادي.

الفرع الأول: الاستقلال الإداري لمجلس الخدمة العامة الاتحادي

إن الاستقلال الإداري في حقيقته لا يعني انفصال المؤسسة المستقلة بذاتها عن المنظومة الإدارية في الدولة بل تبقى الجهة أو الهيئة أو المؤسسة المستقلة إداريا خاضعة للإشراف والتوجيه والرقابة الرئاسية للجهة التي تتبعها في كل شؤونها ، فالاستقلال الإداري يعطي للجهة المستقلة حرية التصرف بأمورها الإدارية، ولكنه لا يمنع الجهة الأعلى منها والتي تتبعها من التدخل بما لها من سلطة رئاسية ورقابية، بمعنى أن الاستقلال الإداري لا يخرج الجهة المستقلة ماليًا وإداريًا من السلطات الرئاسية عليها باي حال من الأحوال، سواء في وظائفها أم اختصاصاتها.

وبالرجوع إلى نص المادة (٢) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي نجد أن الاستقلالية الممنوحة للمجلس ليست مطلقة وإنما استقلالية نسبية بالقدر اللازم للقيام بمهامها لأن الاستقلالية المطلقة قد تمس بوحدة الدولة القانونية والسياسية وقد أخذت اغلب النظم السياسية برقابة السلطة المركزية وخصوصاً الرقابة السياسية التي تتولاها السلطات التشريعية وذلك نزولا عند مقتضيات الفكر الديمقراطي واحتراماً للإرادة الشعبية الممثلة من قبل تلك السلطات [١]، فالسلطة المركزية في الدولة تبقى مسؤولة عن مباشرة نشاطاتها على كافة الدولة وتراقب الهيئات التابعة لها حتى تتأكد من أنَّ الإجراءات التي تقوم بها لا تعارض السياسة الموضوعة من قبلها والمصلحة العامة للدولة لذلك نلاحظ أن مجلس الخدمة العامة الاتحادي يرتبط ويخضع لمجلس النواب.

وهناك من ذهب إلى أنه كان من الأولى جعل ارتباط مجلس الخدمة العامة بمجلس الوزراء بدلاً من مجلس النواب على اعتبار أن ذلك يتوافق مع طبيعة المهمات والاختصاصات التي يمارسها مجلس الخدمة والتي تتعلق بشؤون الوظيفة العامة والتي تعد اختصاصات ذات طابع تنفيذي[٢]، وبرأينا أن ارتباط مجلس الخدمة بالسلطة التشريعية متمثلة بمجلس النواب أفضل من ارتباطها بالسلطة التنفيذية، لأن من الأسباب الرئيسة لإنشاء المجلس هو إيجاد جهة مستقلة عن السلطة التنفيذية تتولى الشؤون المتعلقة بالوظيفة العامة لإبعاد هذا الشأن الحساس من تأثير الوزارات

(١) د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٨٣، ص ٣٤٥. وكذلك د. محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ١٩٩٥، ص ١٣٦.

(٢) علي فاضل فوزي، قراءة تصحيحية لقانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩، بحث منشور في مجلة الحقوق، المجلد (٤) العدد (١٨) ،٢٠١٢، ص ٨.

كما أن أعضاء مجلس النواب يمثلون المجتمع في مراقبة ومتابعة عمل الهيئات المختلفة كما هو الحال بالنسبة للهيئات المستقلة الأخرى في العراق.

بمعنى أن الاستقلال الإداري والمالي لا يعني الاستقلال التام فقد أوضحت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم (٢٢٨ / ت / ٢٠٠٦ في ٩ / ١٠ / ٢٠٠٦م) وهي بصدد توضيح المقصود بالاستقلالية التي وردت في المادة (١٠٢) من الدستور بخصوص المفوضية العليا لحقوق الأنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة وقد ذكرت المحكمة في قرارها "ان الاستقلال المقصود في المادة (١٠٢) من الدستور هو إن منتسبي الهيئة (أي هيئة النزاهة) وكًلا حسب اختصاصه مستقلون في أداء مهامهم المنصوص عليها في قانون الهيئة، لا سلطان عليهم في أداء هذه المهام لغير القانون، ولا يجوز لأية جهة التدخل أو التأثير على أداء الهيئة لمهامها، الاء ان الهيئة تخضع لرقابة مجلس النواب في أداء هذه المهام، فاذا ما حادت عنها أو تجاوزتها، فأن مجلس النواب يملك لوحده الحق في محاسبتها، ويتخذ الأجراء المناسب في ذلك بها، ومعنى ذلك إن هذه الهيئة تدير نفسها بنفسها، ووفقا لقانونها شأنها شأن البنك المركزي الذي يتمتع بهذه الاستقلالية لتمكينه من أداء مهامه دون تدخل من احدى الجهات. وهذا بخلاف ما ورد في المادة (١٠٣) من الدستور حيث حصرت الاستقلال بالجانب المالي والإداري بالنسبة لديوان الرقابة المالية وهيئة الأعلام والاتصالات وربطتهما بمجلس النواب"[١]، ويمكن سحب مضمون قرار المحكمة الاتحادية العليا على مجلس الخدمة العامة الاتحادي يعدِّه هيئة مستقلة ماليًا وإداريًا بموجب قانونها المرقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل، وذلك لتمكينه من أداء مهامه بصورة ناجحة وتحقيق نتائج إيجابية على صعيد الواقع وفي مقدمتها ضمان تعيين الخريجين وبصورة عادلة وأجراء

(١) منشور في شبكة الأنترنت في موقع صحيفة المرايا الالكترونية على الرابط: http://almarayanews.com/new/permalink تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٧/١٤.

عمليات الترقية ورفع الغبن والقضاء على الفقر وتوفير الرأسمال البشري لجميع مؤسسات الدولة لإدامة عملها ورفدها بالدماء الجديدة والطاقات الشابة[١]، وهذا هو الهدف الرئيس من إنشاء المجلس.

الفرع الثاني: الاستقلال المالي لمجلس الخدمة العامة الاتحادي

لا شك أن الاستقلالية في إطار الدولة يكون استقلاً أصليًا مصدره الدستور أو القانون، وأن اعتراف المشرع لبعض الهيئات بالشخصية المعنوية المستقلة مع ما يترتب على ذلك من نتائج ، يعد بمثابـــة الدعامـــة الرئيسية والضمانة القانونيـة لاستقلالها تجاه السلطة المركزية بيد أنَّ هذا الاستقلال ليس مطلقاً ، بل تمارسه تحت إشراف الإدارة المركزية[٢].

إن الاستقلالية الممنوحة لمجلس الخدمة العامة الاتحادي لم ترد في الدستور فبالرجوع إلى نص المادة (١٠٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م نلاحظ أنها لم تتطرق إلى موضوع الاستقلالية لا الإدارية ولا المالية وإنما اكتفت بالإشارة إلى تأسيس مجلس يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية، ولكن ذلك لم يمنع المشرع من النص على الاستقلالية المالية والإدارية للمجلس في قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩م المعدل، وقد تأكد ذلك في نص المادة (٢) من القانون أعلاه، وذلك لمنع التدخل والتأثير على عمل المجلس من قبل السلطات الأخرى في الدولة.

فالاستقلالية المالية لا تقل أهمية عن الاستقلالية الإدارية فهي تمنح الجهة المستقلة الحرية الكاملة وتضمن عدم ميلها إلى من يمتلك سلطة التحكم بالمال في

---

(١) عادل الرياحي، مصدر سابق.

(٢) د . حسني درويش عبد الحميد وفاتن محمد كمال ، التأصيل القانوني لنظام الإدارة المحلية في مملكة البحرين في ضوء اللامركزية واللامركزية الإدارية (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، بدون مكان طبع ، ٢٠٠٨ ، ص ١٥٢ .

الدولة وتجعل قراراتها اكثر اتزاناً مادامت غير متكلة على جهة أخرى في الجوانب المالية والا تصبح محكومة بإرادة السلطة التي بيدها الميزانية بسبب ما تقدمها من إعانات وتمويل، وبذلك تكون خاضعة ومنفذة للأوامر المركزية التي تكون متسلطة عليه(١).

وبعد إقرار قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠٢١م تم تخصيص موازنة لمجلس الخدمة العامة الاتحادي ليتولى تسيير أعماله والصرف على الأنشطة والمهام التي يمارسها وبذلك تكون لها الاستقلالية في الإنفاق بعيداً عن الضغوطات والتدخلات من قبل المؤسسات والهيئات الأخرى، وهذا الموقف يحسب للمشرع؛ لأنه وبحسب رأينا يضمن للمجلس العمل وفق الرؤى الخاصة به بعدما أحيل إليه ملف التعيينات بالكامل وملف الخدمة العامة في العراق.

الخاتمة

بعد أن وفقنا الله جل في علاه من إتمام كتابة هذا البحث فقد توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات ولنا بخصوصه عدد من التوصيات نأمل أن تساهم في مجال عمل مجلس الخدمة العامة الاتحادي في العراق.

أولاً: الاستنتاجات.

١. مجلس الخدمة العامة الاتحادي جهاز مرتبط بمجلس النواب يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية في العراق ويقع على عاتقه رفد مؤسسات الدولة بالموظفين العموميين بالاعتماد على معايير المهنية والكفاءة وكذلك تدريبهم وتأهيلهم لإنجاح المنظومة الوظيفية.
٢. يعد المجلس من أهم الهيئات المستقلة في العراق لأهمية وحساسية الدور الذي يقع على عاتقه والذي يتعلق بتحقيق العدالة الاجتماعية وضمان

(١) د. وسيلة السبتي، تمويل التنمية المحلية، أيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٨٣ وما بعدها.

الحقوق في مجال الوظيفة العامة والذي يضمن مكافحة الفساد الإداري والمالي في هذا المجال وانتظام سير المرافق العامة.

٣. إن استقلال مجلس الخدمة العامة الاتحادي لم يكن استقلاً دستوريًا فلم يرد أي نص في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م يشير إلى ذلك، وإنما تمت الإشارة إليها في قانون المجلس.

٤. يختص مجلس الخدمة العامة الاتحادي بكل ما يتعلق بشؤون الوظيفة العامة في العراق من خلال تشكيلاته المتمثلة بهيئة الرئاسة والأعضاء وكذلك الدوائر التابعة له.

٥. إن الأساس القانوني لعمل مجلس الخدمة الاتحادي في العراق هو نص المادة (١٠٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ وقانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

ثانياً: التوصيات.

١. ضرورة وضع حل للتقاطع الوظيفي وتنازع النصوص التشريعية في مجال ممارسة الاختصاصات بين مجلس الخدمة العامة والوزارات الأخرى مثل وزارة المالية ووزارة التخطيط التي تمارس اختصاصات من نفس النوع لفسح المجال لمجلس الخدمة العامة الاتحادي من إنجاح مسيرة الوظيفة العامة في العراق.

٢. تعزيز استقلالية مجلس الخدمة العامة الاتحادي عن طريق منع التدخل بشؤونه من قبل السلطات الأخرى وأن لا يفسر ارتباطه بمجلس النواب وسيلة لممارسة الضغط السياسي عليه والتأثير على قراراته.

٣. تفعيل نص المادة (١٢/ثانياً/ب) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠٢١م وفك ارتباط وإعادة هيكلة الدوائر والأقسام في الوزارات

والجهات غير المرتبطة بوزارة والتي تمارس بموجب قوانينها مهام مناظرة لمهام المجلس.

٤. ضرورة إعادة النظر في تمثيل المكونات في المجلس لتحقيق العدالة ولضمان مشاركة اغلب أطياف ومكونات الشعب العراقي في التمثيل بتكوين مجلس الخدمة العامة الاتحادي كما جاء في الأسباب الموجبة لتشريع قانون التعديل الأول رقم (٨) لسنة ٢٠١٥م لقانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩م المعدل.

٥. نقترح إعادة النظر في النصوص المتعلقة بالوظيفة العامة في مجالات الترفيع والترقية في القوانين ذات الصلة وتعديل الشروط اللازمة لبلوغها عن طريق ربطها بمجلس الخدمة العامة وتشكيلاتها التي تمارس التدريب والتأهيل لتحقيق رصانة الوظيفة العامة.

المصادر

أولاً: الكتب

١. تغريد محمد قدوري، مبدأ المشروعية واثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١، ٢٠١٣.

٢. د . حسني درويش عبد الحميد وفاتن محمد كمال ، التأصيل القانوني لنظام الإدارة المحلية في مملكة البحرين في ضوء اللامركزية واللامركزية الإدارية (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، بدون مكان طبع ، ٢٠٠٨.

٣. د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٨٣.

٤. د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١١.

٥. علي عبدالقادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، مطبعة السعادة للنشر والتوزيع، ط ١، القاهرة، مصر، ١٩٨٣.
٦. فوزي حبيش، مبادئ الإدارة العامة، ط ٢، بيروت، ١٩٧٨.
٧. د. ماجد راغب الحلو، الإدارة العامة، إدارة المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٣.
٨. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، دون سنة طبع.
٩. د. محمد بكر القباني، نظرية المؤسسة العامة المهنية، ط ١، دار النهضة العربية، ١٩٦٣.
١٠. د. محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ١٩٩٥.
١١. د. وسيلة السبتي، تمويل التنمية المحلية، أيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر ٢٠٠٩.

ثانياً: الدساتير والقوانين

١. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
٢. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.
٣. قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
٤. قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.
٥. قانون التعديل الأول رقم (٨) لسنة ٢٠١٥ للقانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.
٦. قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠٢١.

ثالثاً: المواقع الإلكترونية.

١. احمد طلال عبد الحميد، مجلس الخدمة الاتحادي وتحديات تدريب الموظفين في العراق، بحث منشور في مجلة الحوار المتمدن، العدد ٦٧٧٠ في ٢٠٢٠/١٢/٢٤ على الرابط : https://www.ahewar.org .

٢. جبار الشويلي، مجلس الخدمة العامة الاتحادي، مقال منشور في شبكة الانترنت في موقع الموازين نيوز على الرابط : https://www.mawazin.net.

٣. فاضل النشمي، ملف التوظيف في القطاع العام العراقي ينتقل إلى (مجلس الخدمة الاتحادي)، مقال منشور في شبكة الأنترنت في موقع جريدة الشرق الأوسط على الرابط :
https://aawsat.com/home/article.

٤. عادل بدر الرياحي، قراءة سريعة لقانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي، مقال منشور في شبكة الأنترنت في موقع جريدة الصباح الجديد على الرابط: http://newsabah.com.

٥. علي فاضل فوزي، قراءة تصحيحية لقانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩، بحث منشور في مجلة الحقوق، المجلد (٤) العدد (١٨)، ٢٠١٢، ص ٨، على موقع المجلات الأكاديمية العلمية العراقية على الرابط:
https://www.iasj.net/iasj/search?query .

٦. د. هشام جميل كمال، مجلس الخدمة الاتحادية بين الرقابة والاستقلالية في العراق، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (٦)، العدد (٢٠) ، ٢٠١٧،ص ١٦٦، على موقع المجلات الأكاديمية

العلمية العراقية على الرابط:
.https://www.iasj.net/iasj/search?query

٧. موقع صحيفة المرايا الإلكترونية على الرابط :
.http://almarayanews.com/new