Middle East Journal of Legal and Jurisprudence Studies

Homepage: http://meijournals.com/ar/index.php/mejljs/index

ISSN: 2710-2211(Print) ISSN: 2788-4694 (Online)

مجلة الشرق الأوسط
للدراسات القانونية والفقهية

طبيعة استقلال مجلس الخدمة العامة الاتحادي في العراق

اقبال نعمت درويش

جامعة سامراء، محافظة صلاح الدين، العراق

استلام البحث: 24/09/2021 مراجعة البحث: 09/11/2021 قيول البحث:03/12/2021

ملخص الدراسة:

ان الوظيفة العامة أمانة مقدسة وخدمة للمجتمع، ينبغي ان تتولى تنظيمها وتشكيلها جهة مهنية مختصة تقوم بإختيار من هُم أهل لها تحقيقا لغايتها الاساسية المتمثلة بتحقيق المصلحة العامة. وهذه الضرورات تستلزم ان تتولى تنظيم هذه الوظيفة جهة ذات سلطات واختصاصات محددة دستوريا، وان تتمتع بقدرٍ كافٍ من الاستقلالية لضمان الحيادية في عملها وعدم الخضوع لأي تأثيرات سلبية على اداء واجباتها؛ وهذا ما برر انشاء مجلس الخدمة العامة الاتحادي من جديد في العراق دستوريا ليتولى شؤون الوظيفة العامة بما ينسجم مع متطلبات المصلحة العامة واعتبارات العدالة بين المتنافسين على تولي الوظيفة العامة في البلاد. الا ان صفة الاستقلالية للمجلس لا تخلو من التعاون والتنسيق مع السلطة التنفيذية كونها الجهاز الاداري الاعلى في الدولة، وان اعتبارات التنظيم الاداري تتطلب ذلك . فلقد جاء التنظيم الجديد للمجلس دستوريا – استجابةً لأسس الديمقراطية التي يقوم عليها النظام السياسي الحالي في العراق– وضمن الهيئات المستقلة متمتعا بالاستقلال المالي والاداري، بغية بناء قدرات بشرية تعمل على خدمة المجتمع على اساس مبدأ المساواة لرفد دوائر الدولة العامة بكادر بشري قادر على قيادة الاجهزة الادارية نحو التطور والتميز.

الكلمات المفتاحية: مجلس الخدمة العامة، اختصاص التعيين، استقلال مجلس الخدمة العامة، مهام المجلس.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونيه والفقهية

The nature of the independence of the Federal Public Service Council in Iraq

Iqbal Nimaat Darwesh

Lecturer, University of Samarra, Salh El-den, Iraq

Abstract:

The function of general Secretariat of sacred and community, you should take organized composition hand professional competent, you to choose who are the people of its investigation for its purpose core of the achievement of public interest. This is necessities require that holds the organization of this job on the relevant authorities and terms of reference specific constitutionally, and that have enough of autonomy to ensure the neutral of its operation and non operation undergo for any negative effects on the performance of its duties; This is what the establishment justify the establishment of the board of public service federal again in Iraq constitutionally assume the organization of the affairs of public office consistent with the requirements of the public interest and considerations Justice between competing to take over public office in the country. But the status of independence Council does not exist of cooperation and coordination with the executive branch being a device administrative highest in the state, and that the considerations organization administrative require that. It has the new organization Council constitutionally-response foundations of democracy underlying the political system present in Iraq and within the bodies of independent enjoy independent financial and administrative, in order to build the capacity of human is working on the community service based on the principle of equality to supplement the state departments of public staff human capable of the leadership of devices administrative towerds development and excellence.

Key words: Public service council, Appointment competence, Independence of the Public Service Council, Council tasks.

مقدمـــــــــــة

يعد مجلس الخدمة العامة الاتحادي في العراق أحد ثمار التطور الحديث والتوجه نحو الديمقراطية في مجال تنظيم المرافق العامة، فهو يعبّر عن جهاز اداري مستقل في مهامه –استنادا الى مبدأ الفصل بين السلطات– لتنظيم الوظيفة العامة وتحقيق الصالح العام، فضلا عن كونه أحد الوسائل القانونية لضمان وحماية حقوق الموظف العام الى جانب تحقيق المصلحة العامة، بناءً على أسس قانونية ووظيفية صحيحة. تنبع اهمية الموضوع كون المجلس احد التشكيلات الحديثة للجهاز الاداري في العراق بعد التحول نحو النظام الديمقراطي القائم على مبدأ الفصل بين السلطات ودعائم سيادة القانون ومبدأ المشروعية، خاصة بعد انشاء المجلس بقانونه وصدوره الا انه لم يدخل حيز التنفيذ الا بعد مرور عشر سنوات.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونيه والفقهية

مشكلة البحث:

تدور مشكلة البحث حول التساؤل عن: 1- صفة الاستقلال التي يتمتع بها مجلس الخدمة العامة الاتحادي؟ و 2- مدى الترابط بين مجلس الخدمة العامة الذي يُعنى دستوريا بشؤون الوظيفة العامة في العراق وبين اختصاص السلطة التنفيذية؟ فهل ان هناك علاقة بينهما أم ان كلا منهما مستقل عن الاخر من حيث المهام والاختصاصات؟

منهجية البحث:

تعتمد الدراسة على المنهج التحليلي لنصوص القوانين المعنية بالموضوع ومن ثم بيان الرأي والنتيجة على اساسها.

المطلب الاول

التنظيم القانوني لمجلس الخدمة العامة الاتحادي

اشارت دساتير وقوانين الدول على حقوق وضمانات الموظف العام وكل ما يدور في فلك الوظيفة العامة من احداث وتصرفات، ولا يتم ذلك الا في حدود تنظيم الوظيفة العامة –فضلا عن القوانين الخاصة– من خلال مجلس الخدمة العامة الاتحادي الذي يعد احدى المؤسسات الادارية التي نص عليها الدستور العراقي النافذ لعام 2005، وكفل كيفية تشكليه وتنظيمه بقانون مع تحديد المهام الموكلة به.. لذلك يتطلب الامر تقسيم هذا المطلب الى فرعين، نتناول في الفرع الاول الاساس القانوني لإنشاء مجلس الخدمة العامة الاتحادي، وفي الفرع الثاني نتكلم عن المهام الموكلة به وفقا للقانون.

الفرع الاول

الاساس القانوني لإنشاء مجلس الخدمة العامة الاتحادي

يعود انشاء مجلس الخدمة العامة الاتحادي الى احكام ومواد الفصل الخامس من قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنه 1956 الملغي، وأنيطت به واجبات التعيين واعادة التعيين وفقا للمادة 27 منه، كما نص القانون المذكور على انه لا يجوز تعيين او اعادة تعيين الموظف الذي دون درجة مدير عام او متصرف الا بموافقه مجلس الخدمة العامة[1]. وبعد الغاء القانون المذكور رقم 55 لسنه 1956، أعيد تشكيل المجلس في قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنه 1960 المعدل، بالنظر لزيادة الحاجة الى الايدي العاملة في مختلف الاختصاصات وتنوع واتساع الوظائف العامة في الدولة وما تقتضيه العدالة في التوظيف من اتاحة فرص العمل على نحو متكافئ امام الافراد جميعا. حيث ورد تشكيل المجلس ضمن احكام الفصل الخامس من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنه 1960 المعدل وارتباطه بمجلس الوزراء انذاك، واسس علاقته بدوائر الدولة الاخرى من خلال تنفيذه لواجباته والاعمال التي يقوم بها والمحددة في مجالات التعيين واعادة التعيين والمصادقة على قرارات الترفيع. وعلى اثر الاخفاقات التي

[1]) المادة 27 من قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1956 الملغى.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونيه والفقهية

وقع فيها مجلس الخدمة العامة انذاك فقد اصدر مجلس قيادة الثورة المنحل القرار رقم 996 في 1979/8/12 ونص على الغاء المجلس وتخويل الوزراء المختصين صلاحيات المجلس المذكور في التعيين، واعادة التعيين، والترفيع، وتحديد الرواتب، واحتساب مدة الممارسة، وغير ذلك مما يتعلق بشؤون الخدمة[2]. حيث ان تجربة المجلس انذاك لم ترتقِ الى المستوى المطموح منه رغم توافر اسباب النجاح له حينها، لكنه عجز عن مواجهة التطور في الجهاز الاداري ومتغيراته لأسباب كثيرة يتعلق قسم منها بالمجلس ذاته من جانب ممارسته لإختصاصاته، وارتبط القسم الاخر منها بأسباب رغما عن ارادته[3]. هذا فضلا عن عدم استطاعة المجلس تزويد دوائر الدولة العامة بعناصر كفؤة، مع عدم دقة الاجراءات المتبعة في اختيار من هو كفؤ لشغل الوظائف العامة وذلك بسبب ان اغلب الاجراءات التي كان يتبعها شكلية وغير محددة لأهلية وقابلية المتقدمين لشغل الوظيفة[4].

أما في وقتنا الحالي ولكون العراق بعد الاحتلال الامريكي في نيسان/2003 اتجه نحو النظام الديمقراطي، كان لا بد ان تكون هناك مؤسسة ادارية تتولى تنظيم الوظيفة العامة، لذلك جاء الدستور العراقي النافذ لسنة 2005، فالأساس القانوني لإنشاء المجلس هو نص المادة 107 من الدستور، التي نصت على تسمية المجلس وتنظيمه بقانون يسمى (قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية)، حيث نص على: (تأسيس مجلس يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادية، يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية، بما فيها التعيين والترقية، وينظم تكوينه واختصاصاته بقانون)[5]. ان هذا النص ورد ضمن الفصل الرابع للباب الثالث من الدستور الخاص بتشكيل الهيئات المستقلة؛ ولهذا فإن المجلس يعد من حيث تشكيله احدى الهيئات المستقلة في العراق. وهو بهذا يتمتع بالاستقلال المالي والاداري، ويكون ارتباطه بمجلس النواب[6]. وبذلك يعد احدى المؤسسات الدستورية في العراق يُعنى بتنظيم شؤون الوظيفة العامة بموجب قانونه الصادر رقم 4 لسنة 2009[7].

لذلك فإنه يعد اولى مؤسسة ادارية مستقلة تتولى تنظيم الوظيفة العامة من اجل كفالة المساواة والعدالة في الجهاز الاداري بإتباع قواعد الاجراءات الادارية في الشأن الوظيفي. حيث يهدف المجلس الى تحقيق ما يلي[8]:

1. رفع مستوى الوظيفة العامة وتنمية وتطوير الخدمة العامة وإتاحة الفرص المتساوية وضمان مبدأ المساواة للمؤهلين لإشغالها.
2. تخطيط شؤون الوظيفة العامة والرقابة والإشراف عليها.
3. تطوير الجهاز الإداري، ورفع مستوى الهيكل الوظيفي للدولة وتطوير كفاءة موظفي الخدمة العامة وتوفير الرعاية الاجتماعية الملائمة لهم بالتنسيق مع الجهات المختصة)).

[2]) ينظر: د.ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الاداري، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 2009، ص224.

[3]) للتفصيل ينظر: د.رياض عبد عيسى، أسس القانون الاداري، مكتبة السنهوري، بغداد، 2015، ص343.

[4]) ينظر: د.يوسف إلياس، المرجع العلمي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني، دار التقى لطباعة والنشر، بغداد، 1994، ص66 وما بعدها.

[5]) المادة 107 من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

[6]) المادة 2 من قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009.

[7]) نُشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد4116 في 2009/4/6.

[8]) المادة 3 من قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونيه والفقهية

الفرع الثاني

مهام مجلس الخدمة العامة الاتحادي

تُشكل الوظيفة العامة كياناً مستقلا ونظاماً قائماً بذاته تحكمه قواعد خاصة تختلف عن قواعد القانون الخاص، وان موظفيها يمثلون فئة اجتماعية متميزة عن باقي فئات المجتمع لهم حقوق وتترتب عليهم جملة واجبات والتزامات[9]. ان المجلس يهدف الى رفع مستوى الوظيفة العامة وتنمية وتطوير الخدمة العامة وإتاحة الفرص المتساوية وضمان مبدأ المساواة للمؤهلين لإشغالها وتخطيط شؤون الوظيفة العامة والرقابة والاشراف عليها وتطوير الجهاز الاداري ورفع مستوى الهيكل الوظيفي للدولة وتطوير كفاءة موظفي الخدمة العامة وتوفير الرعاية الاجتماعية الملائمة لهم بالتنسيق مع الجهات المختصة ويتم تأسيس معهد الوظيفة العامة[10]. ووفقا للمادة (9) من القانون، يتولى المجلس تنفيذ قانون الخدمة الاتحادية عند تشريعه، فقد جاء الفصل الرابع منه متضمنا تحديد المهام والصلاحيات التي يضطلع بها المجلس وهي كالتالي:

((اولا: تنفيذ قانون الخدمة العامة الإتحادية عند تشريعه وتنفيذ كل ما يتعلق بالوظيفة العامة الإتحادية في القوانين النافذة... الملاحظ ان هذه الفقرة لم تنفذ في حينها؛ حيث شُرع القانون الا انه لم يأخذ مجراه للتنفيذ الا في عام 2019.

ثانيا: التعيين وإعادة التعيين والترقية في الخدمة العامة ويكون ذلك من اختصاص المجلس حصرا وعلى اساس المعايير المهنية والكفاءة؛ فتحقيق الكفاءة المطلوبة فيمن يشغل الوظيفة العامة أمر في غاية الاهمية، كي تتمكن الادارة من تحقيق اهدافها[11].

ثالثا: تخطيط شؤون الوظيفة العامة والاشراف والرقابة عليها في دوائر الدولة ورسم سياسات الخدمة العامة وتحديد وسائل تنفيذها وتقييم مستوى الانجاز.

رابعا: اقتراح مشروعات القوانين والانظمة الخاصة بتنظيم 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 اشغالها بالتنسيق مع الأجهزة المختصة في وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي والجهات الأخرى ذات العلاقة.

---

[9]) ينظر: رشا عبد الرزاق جاسم الشمري، المبادئ الحديثة للوظيفة العامة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2008، ص27.

[10]) المادة 3 من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009.

[11]) ينظر: د.ماجد راغب الحلو، الإدارة العامة، إدارة المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1983، ص147.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونيه والفقهية

سابعا: رسم سياسة التأهيل والتدريب في معهد الوظيفة العامة.

ثامنا: رسم سياسة التأهيل والتدريب اثناء الخدمة لموظفي الدولة من خلال مدارس التطوير الوظيفي في الوزارات وبالتنسيق مع الاجهزة 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.

عاشرا: اجراء الدراسات والبحوث المتعلقة بتطوير الوظيفة العامة وتقديم التوصيات في شأنها الى الجهات المعنية في الدولة وبالتنسيق مع الاجهزة المختصة في الوزارات.

حادي عشر: اعداد تقرير سنوي عن اعمال المجلس يتضمن نتائج المراجعة لعمليات التوظيف والتوصيات التي يراها ضرورية لرفع مستوى الخدمة العامة ورفعه الى مجلس النواب ومجلس الرئاسة ومجلس الوزراء.

ثاني عشر: اعداد تقرير سنوي عن كل وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة ورفعه الى مجلس النواب و مجلس الوزراء يتضمن التوصيات والمقترحات اللازمة لضمان حسن اداء العمل.

ثالث عشر:

أ – اعداد مشروع الموازنة الخاصة للمجلس.

ب– دراسة مقترحات الوزارات حول مشروع قانون الموازنة الإتحادية فيما يتعلق بالاعتمادات المطلوبة للموظفين والنفقات الإدارية والموافقة عليها وتقديمها الى 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 الإقتصادية وتحديد الحد الادنى لمعيشة الفرد في الوظيفة العامة بالتنسيق مع الجهات المختصة.

خامس عشر: للمجلس اختبار مؤهلات الاشخاص المراد تعيينهم او اعادة تعيينهم بالمقابلة او بالامتحان التحريري[12] او بهما معا للوقوف على صفاتهم ولياقتهم ويستثنى من ذلك من له خدمة سابقة في وظيفة مثبت فيها او يحمل شهادة عالية إلا اذا كان عدد المتقدمين للوظائف المطلوب اشغالها اكثر من عدد تلك الوظائف.

[12]) لمعرفة طرق اختيار الموظفين ينظر: د.ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص219 ومابعدها.. ونشير هنا الى ان الطريقة الاكثر شيوعا في معظم دول العالم لاختيار الموظفين هو اجراء اختبار تنافسي لهم، وهذا ما اعتمده القانون المصري رقم 210 لسنة 1951(القانون الخاص بتنظيم شؤون موظفي الدولة) الذي نص في المادة (6/ ثامنا) منه على ان يكون المتقدم للوظيفة العامة: (قد اجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة). وكذلك في قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978 في المادة 17 منه: (...وتحدد السلطة المختصة الوظائف التي يكون شغلها بامتحان وتلك التي تشغل بدون امتحان).

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونيه والفقهية

سادس عشر: يراعي المجلس في إداء عمله احكام المادة (105) من الدستور على ان تنطبق على الجميع شروط وأوصاف الوظيفة)). ولنا ان نوضح في هذا المقام بأن نص المادة **105** المشار اليها اعلاه قد أثار ولايزال الكثير من الخلافات؛ فهو وان استعمل مصطلح "المشاركة العادلة" الا ان الواقع رسخه بالمحاصصة بين القوى السياسة المُمثِلة للمكونات الرئيسية للشعب العراقي، وعهد الى تأسيس هيأة عامة يتفق اعضاؤها على تقسيم الوظائف على الاقاليم والمحافظات، وظاهر النص ان التقسيم يشمل جميع الوظائف العليا والدنيا التي تدخل في نطاق السلطات الاتحادية، الا ان المشرع لم يأخذ بنظر الاعتبار عند تقسيم هذه الوظائف مؤهلات وجدارة وكفاءة من يشغل تلك الوظائف كما هو حال الدول المتقدمة.

يقوم المجلس بتنفيذ مهامه المحددة في المادة 9 من خلال وضع لوائح تنفيذية تتضمن قواعد ملزمة لضمان اشاعة الاهداف التربوية والمدنية والثقافية وتحديدها كمعايير لتنظيم الوظيفة العامة[13]. يلاحظ على هذه المهام انها توسع من صلاحيات ودور المجلس والتي ربما قد تؤدي الى الخروج على امكاناتها او التداخل في الاختصاص بينها وبين الجهات التنفيذية المتمثلة بالوزارات والجهات غير المرتبطة بالوزارة، وقد يؤدي الى تعطيل دورها التنفيذي فيما يتعلق بالواجبات المناطة بها.

المطلب الثاني

طبيعة العلاقة بين مجلس الخدمة العامة الاتحادي والسلطة التنفيذية

قد يتراءى الخلط بين اختصاصات كل من مجلس الخدمة الاتحادي والسلطة التنفيذية، كون الجهتين من تشكيلات الجهاز الاداري في الدولة، فضلا عن ان مجلس الخدمة الاتحادي استحداث جديد على الجهاز الاداري وان كان له وجود في الماضي الا ان دوره الان اصبح اكثر واقعية في الحياة العملية لتنظيم شؤون الوظيفة العامة.. لذلك سنقوم بتوضيح مدى الاستقلال والتعاون بين الجهتين، وذلك في فرعين وكالتالي:

الفرع الاول

مدى الاستقلالية لمجلس الخدمة الاتحادي عن السلطة التنفيذية

يتمتع مجلس الخدمة العامة الاتحادي في العراق بإستقلالية نصت عليها المادة 2من قانون المجلس رقم 4 لسنة 2009، وهو استقلال مالي واداري، حيث ان المشرع الدستوري نص عليه ضمن الهيئات المستقلة في الفصل الرابع من الباب الثالث من الدستور؛ الا انه لم ينص صراحة على استقلال المجلس ماليا واداريا، فالمشرع الدستوري لم يفصح عن مضمون هذا الاستقلال سوى النص على خضوعه لرقابة مجلس النواب[14]. وازاء هذا السند القانوني نجد ان المجلس لا يتبع اية وزارة، فيما عدا تابعيته

[13]) ينظر: فيصل السيد مزوق العلوي، الصياغة الفقهية لعقد العمل الوظيفي لرأي الدولة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، ص2013. اشار اليه: د.هشام جميل كمال، مجلس الخدمة الاتحادية بين الرقابة والاستقلالية في العراق، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 6، ع 1/20، جامعة كركوك، 2017، ص163.

[14]) ينظر: د.هشام جميل كمال، مصدر سابق، ص146.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونيه والفقهية

كهيأة مستقلة لمجلس النواب[15]. ويعد الاستقلال احد المبادئ المهمة للمجلس في ضوء المهام الموكلة به، كونه من الاجهزة التنظيمية التي تتطلب استقلال اجهزتها لضمان حيادية ممارسة وظائفها.

ان هذه الاستقلالية تكون مهمة لضمان عدم خضوعها للحكومة من جهة وعدم تأثرها بالاهواء السياسية من جهة اخرى، كي يتمكن من اصدار قرارات ادارية حيادية بعيدا عن المؤثرات والصراعات التبعية والحزبية والسياسية لما تخلفه من اثار سلبية، وهو ما يعني بالنتيجة تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات[16]. حيث جاء انشاء المجلس لأجل تنظيم شؤون الوظيفة العامة وتحريرها من التسيس والتحزب، وتشكيل مؤسسة مهمتها تطوير العمل في دوائر الدولة، وتأمين العدالة وضمان معايير الكفاءة في التعيين واعادة التعيين والترقية، من خلال العمل على رفع مستوى الوظيفة العامة وتخطيط شؤونها والاشراف والرقابة عليها.

ان عمل مجلس الخدمة العامة الاتحادي كان مرتبطا بصدور القانون الخاص به، وبعد صدور القانون وعلى الرغم من التأخير في نفاذه؛ الا ان الامر يتطلب الغاء القوانين والقرارات التي تتعلق بالوظيفة العامة والتي تتعارض مع المهام المحددة للمجلس قانونا؛ كون المجلس قد جاء ليستقل بشؤون الوظيفة العامة بعيدا عن التدخل من الجهات الاخرى في مهامها.

الفرع الثاني

علاقة التعاون بين مجلس الخدمة الاتحادي والسلطة التنفيذية

من خلال الاستقلالية التي يتمتع بها المجلس، نبرر عدم خضوعه لرقابة السلطة التنفيذية او تحكمها به وان ما يوجد بينهما فقط هو جانب تعاوني كونهما ينتميان الى الجهاز الاداري للدولة. وان تبرير استقلاليته يعود الى عدة اسباب:

أولا: استقلالية المجلس إداريا وماليا: وهو ما نص عليه قانون المجلس[17]، وهو استقلال شأنه شأن السلطات الاتحادية الثلاثة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) استنادا الى مبدأ الفصل بين السلطات[18]، وهذا يعني عدم خضوع المجلس لرقابة او اشراف السلطة التنفيذية في أداء مهامه، خاصة وان المشرع منح رئيس المجلس صلاحية الوزير المختص فيما يتعلق بالشؤون الإدارية والمالية الخاصة بالمجلس[19]. فضلا عن ذلك فلكونه جهاز اداري يحتاج بسبب طبيعة اعماله الى المزيد من الاستقلالية الإدارية عن الأجهزة الحكومية الأخرى[20]. أما بشأن الاستقلال المالي للمجلس فإن معيار تحققه يكون أولا لوجود سند تشريعي –كما ذكرنا سلفا– فضلا عن صلاحية المجلس بإعداد الموازنة الخاصة به، حيث ان مفهوم الاستقلال المالي يشير الى ذلك الوضع

[15]) المادة (1/ثانيا) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009.

[16]) ينظر.د.حنان محمد القيسي، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور 2005، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلد4، ع24، الجامعة المستنصرية، 2014، ص6.

[17]) المادة 2 من قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009.

[18]) للتفصيل ينظر: ديار عبدي اسماعيل، مصدر سابق، ص9.

[19]) (5/سابعا) من قانون امجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009.

[20]) ينظر: د.حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص8.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونيه والفقهية

القانوني الذي يتمتع فيه الجهاز المعني بكامل سلطاته في اعداد الميزانية الخاصة به وتنفيذها مباشرة بموافقة السلطات العليا دون تدخل من جانب السلطة التنفيذية[21].

ثانيا: يقوم المجلس بوضع نظام داخلي لممارسة المهام المنوطة به؛ وذلك بوضع مجموعة من القواعد التي يتم عن طريقها تنظيم العمل داخل المجلس وممارسته من دون تدخل أية سلطة وخاصة السلطة التنفيذية، فضلا عن عدم خضوع النظام الداخلي للمجلس للمصادقة من قبل السلطة التنفيذية مع عدم قابليته للنّشر[22].

ثالثا: يمارس المجلس مهام اعماله بشكل مستقل كجهة إدارية ذات صلاحية قانونية[23]، وبهذا فهو يصدر قرارات إدارية تكون ذات أثر قانوني. إضافة الى ذلك، فإن ما يعزز استقلالية المجلس ان لا رقابة للسلطة التنفيذية عليه عند الاجتماع؛ فكل ما يتطلبه المشرع هو حضور الأعضاء لإجتماعاته وبالنصاب القانوني المحدد، واتخاذ القرارات بالأغلبية المطلقة لأعضائه[24].

رابعا: تمتع المجلس بالشخصية المعنوية[25]؛ فعلى الرغم من عدم اعتبار الشخصية المعنوية عاملا حاسما وفعالا لقياس درجة الاستقلالية، إلا أنّه يساعد على ابراز هذه الاستقلالية فيما يتعلق بالجانب الوظيفي، حيث يترتب على التمتع بالشخصية المعنوية عدة نتائج: كـ(أهلية التقاضي، والتعاقد، وتحمّل لمسؤولية... حسب القواعد العامة)[26].

خامسا: استقلالية المجلس في تشكيله؛ وهو ما يعني ان يختار المجلس أعضاؤه بنفسه فيما يتعلق بالتعيين والنقل والترقية والتدريب وصولا الى انهاء خدماتهم، حيث يتكون المجلس من رئيس ونائبه وعضوية سبعة أعضاء يتم ترشيحهم من مجلس الوزراء وفقا للشروط على ان يكون ذلك بمصادقة مجلس النواب[27]. وهو ما يعني ان شأن تشكيل المجلس وتعيين الأعضاء يكون من قبل مجلس النواب. وان تدخل مجلس الوزراء بترشيح الأعضاء يمكن ان نقول عنه المجال الوحيد للتدخل في شؤون المجلس هذا الى جانب صلاحيته في الاشراف عليه وفقا لنص المادة (80/أولا) من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.

سادسا: من خلال نصوص القانون نجد انه لا ترابط بين الوزارات او مجلس الوزراء الا لأمور تنسيقية، خاصة ان هناك دائرة خاصة بهذا الشأن[28]، وهو ما يتطلبه إدارة المرافق العامة لخدمة الصالح العام. لما سبق، نقول ان مجلس الخدمة العامة

---

[21]) ينظر: يوسف ابا الخيل، ديوان المراقبة العامة والمطالبة بالاستقلال: ماذا عن استقلال اجهزة الرقابة المالية الاخرى؟، مقالة منشورة على الرابط الالكتروني: www.alriyadh.com تاريخ الزيارة 2012/5/25.

[22]) ينظر: حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة واشكالية الاستقلال، بحث منشور بمجلة العلوم الجزائرية، مجلد 19، ع2، جامعة بجاية، الجزائر، بلا سنة نشر، ص23.

[23]) تنص المادة 15 من القانون على: (للمجلس إصدار نظام داخلي وتعليمات لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون).

[24]) المادة 8 من قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009.

[25]) تنص المادة 2 من القانون على: ((يؤسس مجلس يسمى (مجلس الخدمة العامة الإتحادي) يرتبط بمجلس النواب ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ويمثله رئيسه أو من يخوله.))

[26]) ينظر: حدري سمير، مصدر سابق، ص27.

[27]) المادة 5 من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009.

[28]) تنص المادة 10 على: ((..... خامساً: دائرة التنسيق والمتابعة مع الوزارات والجهات الحكومية)).

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونيه والفقهية

الاتحادية يمارس مهامه وفقا للقانون بعيداً عن تدخل السلطة التنفيذية او حتى رقابتها او اشرافها، وهو يعني ان المجلس له صلاحيات مغايرة تماما عن صلاحيات واختصاصات السلطة التنفيذية، وان ما يحدث بين الجهتين في الواقع العملي هو مجرد إجراءات تنسيقية وتنظيمية ومن مبدأ التعاون لإدارة شؤون الوظيفة العامة بصورة عامة ولسير المرافق العامة في الدولة تحقيقا للصالح العام وتكريسا للنظام الديمقراطي.

خاتمة:

اولا: الاستناجات

بعد الانتهاء من البحث توصلنا الى النتائج التالية:

1- يعد مجلس الخدمة العامة الاتحادي استحداث على الهيكل الاداري في العراق وفق للسير نحو النظام الديمقراطي وما يتطلبه من ضمان حقوق الافراد والموظفين وفقا لمبدأ سيادة القانون.
2- ان من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات ومتطلبات تنظيم الوظيفة العامة افراز مجلس الخدمة العامة الاتحادي كجهة ادارية مستقلة اداريا وماليا وتتمتع بالشخصية المعنوية التي تؤهلها لإتخاذ كافة التصرفات القانونية بعيدا عن تدخل أية جهة اخرى.
3- حدد المشرع مهام المجلس في القانون الخاص بالمجلس كما هو شأن تحديد صلاحيات السلطة التنفيذية في الدستور، واتضح ان لاعلاقة بين الجهتين الا في بعض الامور الجزئية التي تعد من قبيل التنسيق والتنظيم لضمان سير المرفق العام بإنتظام وتحقيق الصالح.

ثانيا: التوصيات

نوصي المشرع بإقتراحات متواضعة لعلها تخدم المرافق العامة:

1- من الاجدر على المشرع الدستوري ان يصرح بإستقلالية المجلس كونه أورده ضمن الفصل الخاص بالهيئات المستقلة فضلا عن الدور الواقعي للمجلس في القيام بمهامه المحددة قانونا على سبيل الاستقلال، كما أقر قانون المجلس بهذا الاستقلال، وبذلك ان جعل ارتباطه بمجلس النواب يخل بهذا الاستقلال وبمبدأ الفصل بين السلطات، خاصة وان مهام المجلس كلها تنصب في الجانب الاداري والتنفيذي.
2- من المفترض ان يصرح المشرع وبنص خاص بعدم ارتباط او تبعية المجلس للسلطة التنفيذية، لكون الدستور نص صراحة على تكوين المجلس لتنظيم شؤون الوظيفة العامة دون ان يصرح بأية علاقة للسلطة التنفيذية عليه سواءً كان اداريا او رقابيا.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونيه والفقهية

3- برأيينا ان المادة 15 من قانون المجلس زائدة او مكررة وندعو الى إلغائها، لأنه تم النص على النظام الداخلي في المادة 11 الفقرة ثالثا من قانون المجلس.

المصادر:

أولا: الكتب

1- فيصل السيد مزوق العلوي، الصياغة الفقهية لعقد العمل الوظيفي لرأي الدولة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، 2013.

2- د.ماجد راغب الحلو، الإدارة العامة، إدارة المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1983.

3- د.ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الاداري، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 2009.

4- د.رياض عبد عيسى، أسس القانون الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، 2015.

5- د.يوسف إلياس، المرجع العلمي لشرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني، دار التقى للطباعة والنشر، بغداد، 194.

ثانيا: الرسائل الجامعية

1- رشا عبد الرزاق جاسم الشمري، المبادئ الحديثة للوظيفة العامة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2008.

ثالثا: البحوث المنشورة

1- د.حنان محمد القيسي، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور 2005، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلد4، ع24، الجامعة المستنصرية، 2014.

2- د.هشام جميل كمال، مجلس الخدمة الاتحادية بين الرقابة والاستقلالية في العراق، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 6، ع 1/20، جامعة كركوك، 2017.

3- حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة واشكالية الاستقلال، بحث منشور بمجلة العلوم الجزائرية، مجلد 19، ع2، جامعة بجاية، الجزائر، بلا سنة نشر.

رابعا: الدساتير والقوانين

1- قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 55 لسنة 1956 الملغي.

2- القانون المصري رقم 210 لسنة 1951 (قانون تنظيم شؤون موظفي الدولة) .

3- قانون العاملين المدنيين المصري رقم 47 لسنة 1978 .

4- الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

5- قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009.

خامسا: المقالات العلمية المنشورة على شبكات الانترنت

1- يوسف ابا الخيل، ديوان المراقبة العامة والمطالبة بالاستقلال: ماذا عن استقلال اجهزة الرقابة المالية الاخرى؟، مقالة منشورة على الرابط الالكتروني:
www.alriyadh.com، تاريخ الزيارة 2012/5/25.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونيه والفقهية