مجلس الخدمة الاتحادية بين الرقابة و الاستقلالية في العراق

د. هشام جميل كمال
مدرس القانون الدستوري
كلية القانون / جامعة تكريت

المقدمة

بادي ذي بدء ينصرف عنوان الموضوع في مجال البحث ((مجلس الخدمة الاتحادي بين الاستقلالية والرقابة في العراق))، إلى دراسة مدى اثر مجلس الخدمة الاتحادي على الإدارة هيئات ونشاطاً وخاصة بعد التطور الكبير الذي قد حل في أنظمة الإدارة للمرافق العامة .

وان وجود جهاز تنظيمي مستقل ينظم العمل الإداري في الدولة بهدف انتظام سير مرافق الدولة العام بانتظام واطراد امراً ضرورياً لإضفاء تكامل عناصر الدولة القانونية الهادفة الى تحقيق مبدأ المشروعية المنطلق من غايات المصلحة العامة ،وان مجلس الخدمة الاتحادية يعد بمثابة تجربة مؤسساتية دستورية حديثة جاءت متناغمة مع التطورات التي حدثت في مرافق الدولة، ويؤدي مجلس الخدمة الاتحادية العديد من المهام التي تخدم تطوير الجهاز الإداري في العراق ، وهذا الأمر أدى الى وجوب تنظيم هذه الجوانب من قبل

مجلس الخدمة الاتحادية وبيان الاختصاصات المنوطة به ودرجة استقلاليته ودوره الرقابي الفعال في مجال الخدمة الوظيفية في العراق.

إشكالية الدراسة

ان إشارة دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ على تشكيل مجلس الخدمة الاتحادي قد يثير العديد من الإشكاليات القانونية ومنها:.

1- طبيعة المهام الموكلة لمجلس الخدمة الاتحادي والعراقيل التي تحد من ممارسة اختصاصه بسهولة ويسر.

2- ان تنظيم الجانب الوظيفي والإداري في العراق بمختلف تشكيلاته يتطلب معرفة الأجهزة المتكونة منها مجلس الخدمة الاتحادي وطبيعة نشاطها الرقابي في العراق.

منهجية الدراسة

يقتضي البحث مجلس الخدمة الاتحادية بين الرقابة والاستقلالية في العراق دراسته وفق منهج تحليلي من خلال تحليل النصوص الدستورية[1]. والقانونية التي إشارة الى مجلس الخدمة الاتحادية وفق منهج تطبيقي عن طريق تطبيق الهيئة لاختصاصاتها والقرارات التي صدرت لتنظيم نشاط مجلس الخدمة الاتحادية في العراقي.

تقسيم الدراسة

اقتضت دراسة مجلس الخدمة الاتحادية في العراق دراسته من خلال مبحثين الأول يتضمن ماهية مجلس الخدمة الاتحادية في العراق وإطار عملها القانوني والثاني يختص ببيان الاستقلال الإداري والمالي لمجلس الخدمة الاتحادية .

(1) المادة (107) من دستور العراق الدائم لعام 2005 النافذ .

المطلب الأول

ماهية مجلس الخدمة الاتحادية وإطار عملها القانوني

الممارسة الديمقراطية تقوم على أسس صحيحة في مفهومها،حكم الشعب بواسطة الشعب،لذلك انتهجت الدول الديمقراطية في عملها الدستوري منهج الفصل بين السلطات ، تحقيقاً للصالح العام فهي تقسم السلطات إلى تنفيذية وقضائية وتشريعية، ولما كانت السلطة التشريعية هي المعبرة عن "إرادة الأمة"ممثلة في أعضاء المجالس النيابية الذين يختارهم الشعب [2]، وذلك من خلال التصويت الذي يعد وسيلة هامة وأساسية يمكن للأفراد من خلالها التأثير على القرارات التي تخصهم، تجسدياً لفكرة التداول السلمي للسلطة[3]. وعليه فقد أشار الدساتير والقوانين على حقوق وضمانات الموظف العام و ما يدور في الدولة من إحداث وقضايا تخص الوظيفة العامة ، ولا يتم الاطلاع على ذلك ومعرفته إلا من خلال وسيلة مهمة وهي مجلس الخدمة الاتحادية عبر تنظيم الوظيفة العامة .

والإدارة العامة في العراق عملية معقدة لأنها تحتوي على مفاصل عديدة ، وتحتاج إلى إجراءات عديدة من أجل إتمامها وإنجاحها بشكل يضمن انتظام سير مؤسسات الدولة بعيداً عن الضغط والإكراه والغبن الذي يتعرض اليه الموظف العام ، عبر توفير جوٍّ تنتشر فيه حرية الإرادة وحسن الاختيار على أسس قانونية [4].

---

(2) محي الدين القيسي ، مبادئ القانون الإداري العام ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، 1985،ص21.

(3) المادة (6) من دستور العراق الدائم لعام 2005 النافذ التي تنص: (يتم تداول السلطة سلمياً، عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في هذا الدستور)، منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد 4012 بتاريخ 12/13/ 2005.

(4) ماجد راغب الحلو ، الإدارة العامة ، ج1، دار المطبوعات الجامعية ،1983، ص 5-7.

لذلك اوجب الدستور تنظيم الجانب المتعلق بالوظيفة العامة والمتمثل بمجلس الخدمة الاتحادية. والتي تعتبر إحدى المؤسسات الدستورية في الدولة، ولقد تم بالفعل استحداث مجلس الخدمة الاتحادية في العراق، كهيئة مستقلة تقوم بالأعمال التي تخص بالوظيفة العامة.

اذ تتمتع بمركز قانوني خاص في إطار التنظيم الدستوري في العراق فقد صنفها الدستور العراقي ضمن الهيئآت المستقلة[5] بوصفها الجهة المختصة بإجراء عمليات التعيين وتخطيط شؤون الوظيفة وضمان شفافيتها، وهي جزء من هيكلية السلطة العامة في العراق، وهي الجهة الوحيدة في العراق، وترتبط بالسلطة التشريعية متمثلة بمجلس النواب.

وتقوم مجلس الخدمة الاتحادية كهيئة مستقلة مالياً وادارياً بدور حيوي وفعال كونها أول كيان تنظيمي مستقل يتمتع بصلاحيات حصرية لتنظيم الوظيفة العامة في العراق وذلك يشكل حدثا قانونيا وإداريا على مستوى كبير من الأهمية من حيث الوجود والدلالات فهذه التجربة النادرة على مستوى المنطقة تعطي دلالات ذات مغزى خاص، أهمها ان قيم سيادة القانون والديمقراطية في العراق ستسير بالاتجاه الصحيح.

لذا سنقسم هذا البحث إلى مطلبين ندرس في الأول: هيكلية مجلس الخدمة الاتحادية تشكيلاتها، وأحكام عضويتها، ونخصص الثاني لبيان درجة استقلاليتها الإدارية والمالية.

(5) المادة (107) من دستور العراق الدائم لعام 2005 النافذ .

الفرع الأول

الهيكل التنظيمي للمجلس الخدمة الاتحادية

بعد احتلال العراق (في نيسان 2003) ولكون البلد يمر بمرحلة انتقالية من الحكم الشمولي ، ونظراً للتحول في نظام الدولة من دولة حارسة الى دولة تدخليه كان لابد من الاهتمام بالجانب مجلس الخدمة الاتحادية خاصة بعد تطور وتعدد مرافق الدولة.

ومجلس الخدمة الاتحادي لا يرتبط بالسلطة التنفيذية ، بل إنّه جهاز تنظيمي مستقل يعنى بالشأن الوظيفة ورفع مستواها في العراق، أي بالأعمال التي تخص بمجلس الخدمة الاتحادية، اي يختص بكافة وسائل الوظيفة العامة ومهمتها هي النظر والإشراف، والرقابة على الجانب الإداري في العراق[6].

إما في العراق كونه دولة ذات نظام ديمقراطي يهتم بمبدأ الشفافية ، ظهرت الحاجة الى إنشاء هيئة متخصصة في مجال مجلس الخدمة العامة ،حيث ولدت فكرة إنشاء مجلس الخدمة الاتحادية في العراق بعد توصيات سياسة مفصلة لإجراءات وطرق تنظيمية وقانونية، يتم تطبيقها بهدف تعزيز حرية الوظيفة وفي الوقت نفسه توفير السلطة التنظيمية الكافية لمنع إساءة استخدام هذه الهيئة وبما يؤثر سلباً على بناء ديمقراطية تتميز بالانفتاح والديمقراطية والشفافية "وبذلك أرست أللبنه الأولى لوضع قانون أنشئت بموجبة التي أصبحت تدعى اليوم وفقاً للدستور الجديد بـ(مجلس الخدمة الاتحادية) ولكن الهيئة لم تقتصر مهمتها على تنظيم التعيين فقط بل شملت تنظيم الوظيفة بمفهومها الواسع وتطوير العمل الإداري نشاطاً ومؤسسات.

وقد تم إنشاء مجلس الخدمة الاتحادية. في العراق، باعتبارها جهازاً

(6) د.محمد بكر القباني ،نظرية المؤسسة العامة المهنية ،ط1،دار النهضة العربية ،1963،ص202-204.

منفصلاً ومستقلاً أدارياً ومالياً مسؤولاً يتولى تطبيق وتنفيذ هذا القانون[7] ، ولقد تمت صياغة القانون لإنشاء الهيئة بعد عملية استشارية اشترك فيها عدد كبير من الخبراء والأساتذة والفقهاء في مجال الإدارة ، وقد صدر قانون إنشاء الهيئة المستمد من المعايير الدولية ومن التطبيقات العملية الحالية بموجب قانون رقم (4) لعام 2009استنادا الى المادة 107 من دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ.

وتعرف مجلس الخدمة الاتحادية بأنها "هيئة مستقلة مالياً وإدارياً مرتبطة بمجلس النواب[8]، لا تسعى الى تحقيق الربح تتحمل وحدها دون غيرها مسؤولية عن تنظيم الوظيفة العامة وتطوير الخدمة العامة وفق قواعد المساواة والعدالة عبر تطوير الجهاز الإداري، وتلتزم هذه الهيئة في تأدية واجباتها بمبادئ الموضوعية والشفافية، وعدم التمييز ومراعاة التناسب وقواعد الإجراءات القانونية المتبعة، مع التزام الهيئة باللوائح التنظيمية ذات الصلة الصادرة عنها في مجال الوظيفة العامة .

ان شيوع الفساد في مجال الوظيفة العامة التي أثرت بشكل حقيقي وفعلي على سير المرافق العامة وخاصة من خلال التعيينات التي استحوذ عليها مدراء الدوائر وانتشار المحسوبية والرشوة في مجال الوظيفة هذا الأمر الذي أدى الى عرقلة سير المرافق العامة وعدم تطوره بعيداً عن شروط الخبرات والكفاءات التي يحتاجون إليها ضمن نطاق الوظيفة العامة[9] .

كما يساعد بشكل كبير على تولي الوظيفة لكل ابناء الشعب التي كفلتها الدساتير من خلال تحقيق العدالة في توزيع الوظيفة العامة ، وهذا يسمح لجميع

(7)المادة (107) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ ،إشارة الى وجوب تأسيس مجلس الخدمة الاتحادية ليصبح منذ ذلك التاريخ اسماً رسمياً في الكتب والمعاملات والمخاطبات الرسمية.

(8) ينظر: من المادة (107) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(9) د. محمد بكر القباني ،مصدر سابق ،ص210.

الإفراد حق التعيين ضمن الشروط الموضوعية والفنية القانونية المعمول بها ضمن الشواغر المتوفرة ، ولهذا كان على العراق ان يقوم بتأسيس مجلس الخدمة الاتحادية. من اجل تحقيق العدالة الوظيفية ونجد ان لمجلس الخدمة الاتحادية أهداف ومهام محددة لها تعمل بموجبها ولأهميتها سوف ندرسها ضمن فرعين نحدد في الأول أهداف مجلس الخدمة الاتحادية . ونطلع في الثاني على المهام الموكلة للمجلس الخدمة الاتحادية.

الفرع الثاني

المهام الموكلة لمجلس الخدمة الاتحادية

تقوم هيئة بالعديد من المهام[10]، ضمن مجلس الخدمة الاتحادية فتتمثل بما يأتي:

1. تنفيذ قانون الخدمة الاتحادية عند تشريعيه وتنفيذ كل ما يتعلق بالوظيفة العامة الاتحادية في القوانين النافذة .
2. التعيين وإعادة التعيين والترقية في الخدمة العامة ويكون ذلك من اختصاص المجلس حصرا وعلى أساس المعايير المهنية والكفاءة.
3. تخطيط شؤون الوظيفة العامة والإشراف والرقابة عليها في دوائر الدولة ورسم سياسات الخدمة العامة وتحديد وسائل تنفيذها وتقييم مستوى الانجاز.
4. اقتراح مشروعات القوانين والأنظمة الخاصة بتنظيم وتطوير شؤون الوظيفة العامة او إبداء الرأي فيها والتنسيق مع وزارة المالية .

(10) ينظر: المادة (9) من قانون الخدمة الاتحادية رقم (4) لعام 2009المنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد4116 في 2009/4/6.

5. إعداد الهيكل الوظيفي للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وكل مؤسسة فيها وظيفة عامة بالتنسيق مع الجهات المختصة [11].
6. وصف الوظائف العامة وشروط إشغالها بالتنسيق مع الأجهزة المختصة في وزارة التخطيط والتعاون الانمائي والجهات الأخرى ذات العلاقة .
7. رسم سياسة التأهيل والتدريب في معهد الوظيفة العامة .
8. رسم سياسة التأهيل والتدريب إثناء الخدمة لموظفي الدولة من خلال مدارس التطوير الوظيفي في الوزارات وبالتنسيق مع الأجهزة المختصة في وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي والجهات الأخرى ذات العلاقة .
9. وضع السياسات والضوابط الكفيلة بتحقيق التوازن بين عدد الموظفين في دوائر الدولة المختلفة وبين الخدمة المؤداة.
10. اجراء الدراسات والبحوث المتعلقة بالوظيفة العامة وتقديم التوصيات في شأنها الى الجهات المعنية وبالتنسيق مع الاجهزة المختصة في الوزارات .
11. اعداد تقرير سنوي عن اعمال المجلس يتضمن المراجعة لعمليات التوظيف والتوصيات التي يراها ضرورية لرفع مستوى الخدمة العامة الى مجلس النواب ومجلس الرئاسة ومجلس الوزراء .
12. اعداد تقرير يختص كل وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة ورفعه الى مجلس النواب ومجلس الوزراء يتضمن التوصيات والمقترحات اللازمة لضمان حسن اداء العمل .
13.

- اعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس العامة .
- دراسة مقترحات الوزارة حول مشروعات قانون الموازنة الاتحادية فيما يتعلق بالاعتمادات المطلوبة للموظفين والنفقات الادارية والموافقة عليها وتقديمها الى مجلس الوزراء

(11) محي الدين القيسي ، مصدر سابق، ص7-9.

14. إجراء المسوحات والدراسات والإحصاءات وتقديم المقترحات المتعلقة بتحقيق التوازن بين هيكل الرواتب وبين المستوى المعيشي العام في ضوء تكاليف المعيشة وأسعار السلع والخدمات والمعايير الاقتصادية وتحديد الحد الادنى لمعيشة الفرد في الوظيفة العامة بالتنسيق مع الجهات المختصة [12].
15. للمجلس اختيار مؤهلات الأشخاص المراد تعيينهم بالمقابلة وإعادة تعيينهم بالمقابلة او بالامتحان التحريري او بهما معاً للوقوف على صفاتهم ولياقتهم ويستثنى من ذلك من له خدمة سابقة في الوظيفة مثبت فيها او يحمل شهادة عالية الا اذا كان عدد المتقدمين للوظائف المطلوبة إشغالها أكثر من عدد تلك الوظائف .
16. يراعى المجلس في أداء عملة إحكام المادة (105)من الدستور على ان تنطبق على الجميع شروط وأوصاف الوظيفة .

وهذه المهام تمثل خريطة عمل المجلس التي تنفذها من خلال وضع مدونات ولوائح مهنية وقواعد ملزمة لتنظيم عمل مجلس الخدمة الاتحادية في العراق، وتحدد هذه اللائحة القواعد والمعايير لتحرير مضامين برامجها وإعمالها في العراق والهدف من وضع اللوائح هو ضمان إشاعة الأهداف التربوية والمدنية والثقافية منها معايير عامة للوظيفة العامة [13].

وبدأت الهيئة بترجمة كل هذه الأهداف والأغراض والمبادئ من خلال إصدارها للائحة من المبادئ العامة لتنظيم مجلس الخدمة الاتحادية العراقي وتحديد مجالات تدخله وعلاقة الدولة بوسائل مجلس الخدمة الاتحادية من منظور الإدارة المستقلة لمجلس الخدمة الاتحادية.

(12) فيصل السيد مزوق العلوي ،الصياغة الفقهية لعقد العمل الوظيفي لرأي الدولة ،ط1 ،منشورات الحلبي الحقوقية ،2013،ص57-59.

(13) فيصل السيد مزوق العلوي ،مصدر سابق، ص57-59.

المطلب الثاني

الاستقلالية الإدارية والمالية

إن عمل مجلس الخدمة الاتحادي يتطلب استقلال أجهزتها وذلك لضمان حيادية أعضاء هذه الأجهزة في مباشرتهم لوظائفهم، ويعد "مبدأ الاستقلال"هذا أحد المبادئ المهمة في عملها بصفتها من الأجهزة التنظيمية[14].

ويقصد بالاستقلالية من الناحية القانونية، عدم خضوع مجلس الخدمة الاتحادي لرقابة السلطة الرئاسية، ولا لرقابة الوصاية الإدارية[15]. لذا اعترف المشرع العراقي بالاستقلالية في دستور العراق الدائم لبعض الهيئات المستقلة بصورة صريحة[16]. ولكن لمْ ترد (الاستقلالية الإدارية والمالية) في الدستور فيما يخص مجلس الخدمة الاتحادية ، أي لم يفصح عن مضمون هذا الاستقلال سوى في خضوعها لرقابة مجلس النواب.

والواقع أنه لا عبرة بمثل هذه النصوص ما لم يتم تحقق الاستقلالية (فعلياً) من خلال عدم ارتباطه بأية جهة :سواءً على المستوى الإداري أو المالي.

ومن قانون تشكيل مجلس الخدمة الاتحادية نفهم إن مجلس الخدمة الاتحادية مستقل يعني إنها تفلت من الوصاية الإدارية، ذلك إن السلطة التنفيذية لا تتحكم فيها ،ولا ينبغي أن تُمارس الرقابة عليها.

لكن رغم غياب الرابطة المباشرة ، إلا إن الحكومة لا تخلو من وسائل التأثير على سير عمل المجلس الخدمة كسائر الهيئات المستقلة الأخرى[17].

([14]) وليد محمد الشناوي، مصدر سابق، ص 223 وما بعدها.

([15]) إعراب أحمد، مصدر سابق، ص 25.

([16])المادة (107)من دستور جمهورية العراق النافذ لعام 2005.

([17]) إعراب أحمد، مصدر سابق، ص 10.

وقد وصف أحد الفقهاء ذلك بالقول: "إن السلطات العامة تؤدي بواسطة هذه السلطات ما لا تريد تأديته هي بنفسها.

وعلى هذا الأساس نتساءل حول حقيقة –ومدى استقلالية –مجلس الخدمة الاتحادية في العراق تجاه السلطتين التنفيذية والتشريعية على الصعيدين الإداري والمالي، هل هي حقيقية أم ظاهرية فقط؟

الفرع الأول

الاستقلالية الإدارية

لإبراز طابع الاستقلال الإداري للمجلس الخدمة الاتحادية ينبغي التطرق وبيان (المعيار العضوي) الذي يظهر من خلال التشكيلة البشرية، مع إظهار المعيار الوظيفي الذي ينبني على طبيعة القرارات التي تصدرها وطرق الطعن في هذه القرارات.

أولاً: المعيار العضوي في تشكيل مجلس الخدمة الاتحادية

بالرجوع إلى قانون تشكيل مجلس الخدمة الاتحادية ، نجد أنه ينص على استقلالية مجلس الخدمة الاتحادية أي إن تشكيل مجلس الخدمة يخضع لقواعد معينة تستهدف ترسيخ استقلالها الإداري في مواجهة السلطة التنفيذية ،وفي هذه الصورة يحتاج "الجهاز التنظيمي إلى استقلاله في مواجهة السلطات السياسية، إذ لا يستبعد بأن يكون للسلطات السياسية حق تعيين أعضاء الهيئات المستقلة –وحتى في بعض الأحيان لها حق الترشيح– لذا يمكن بلورة فكرة الاستقلال العضوي في معايير متعددة أهمها: كيفية تشكيل هذه الهيئات وطريقة تعيين أعضائها ومدى قابلية السلطات السياسية في الدولة لِعزل –أو تجديد عضوية –موظفي هذه الهيئات، ودراسة السبل الكفيلة في توحيد الضمانات التي تتعلق بتعيين رئيس مجلس الخدمة والأعضاء الآخرين، وإنهاء

خدماتهم وغير ذلك ،و يتصل بأوضاعهم القانونية مما يوفر لهم الحياد والحرية والموضوعية في إجراء العمل التنظيمي والرقابي[18].

لذا نجد تعيين أعضاء مجلس الخدمة الاتحادية من قبل مجلس النواب[19]، أما من ناحية العزل أو التجديد، جعل فقط إقالة أي من أعضاء هذا المجلس رهناً بمصادقة مجلس النواب أيضاً ،فضلاً عن سلطة إقالة أعضاء مجلس الخدمة مجتمعاً أو منفرداً من مهامه[20].

وكما ذكرنا سابقاً حول طريقة اختيار (وتعيين) مجلس ،وجدنا من الضروري أن يكون اختيار الأعضاء الفاعلين فيه من قبل جهة محايدة وهي جهة القضاء ،ومن ثم تليه المصادقة بالتصويت من قبل مجلس النواب، ويعني ذلك عدم حصر صلاحية الاختيار والتعيين بيد جهة واحدة (مجلس النواب). وهذا بقصد ضمان حياد الأعضاء وكذلك بغية ممارسة مهامهم باستقلالية[21].

والأمر الآخر المهم ،الذي يدعم الاستقلالية العضوية ،هو تحديد مدة ولاية مجلس الخدمة التي تعتبر من بين أهم المظاهر التي يمكن من خلالها إثبات مدى استقلاليته ،لأن ذلك يسمح للأعضاء بأداء مهامهم بكل حرية وبدون ضغوط ،حيث لا يمكن عزلهم من وظائفهم إلا في الظروف الاستثنائية ، وهذا الأمر غاب بحيثياته عن المشرع العراقي[22].

ثانياً: المعيار الوظيفي

([18]) كسال ليليا، ص 12 وما بعدها.

([19]) تغريد محمد قدوري ، مبدأ المشروعية واثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة ،منشورات الحلبي الحقوقية ،ط1، 2013 ، ص45-47.

([20]) د.سامي جمال الدين ،أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ،2011،ص475.

([21]) إعراب أحمد، مصدر سابق، ص 33.

([22]) تغريد محمد قدوري ،مصدر سابق ، ص16-18.

ويقصد به ما يتخذه مجلس الخدمة من قرارات مختلفة، وطرق الطعن بها ،وكذلك صلاحية مجلس الخدمة في وضع نظامه الداخلي.

وللوصول إلى الاستقلالية –الإدارية –لمجلس الخدمة الاتحادية بموجب المعيار الوظيفي ينبغي توضيح مظاهر هذه الاستقلالية استناداً للمعيار الوظيفي، وهي:

1- كيفية اتخاذ القرارات والمصادقة عليها:

يجّسد مجلس الخدمة معطياته –نتيجة مداولاته في اجتماعاته –على شكل قرارات. ويمكن أن تضم هذه القرارات :إصدار الأنظمة المصادقة على الإجراءات، تعليمات إلى رئيس مجلس الخدمة ' وهي في الأصل (القرارات والأنظمة) من اختصاص السلطة التنفيذية، وذلك في إطار امتيازات السلطة العامة، و القرارات المذكورة تتوفر فيها شروط القرار الإداري ،كما إنها تخضع لتوافر عناصر المشروعية في عملها [23].

وهذا يعني :أن مجلس الخدمة الاتحادية يتمتع بسلطة اتخاذ القرار[24] مثلهُ مثل الهيئات الإدارية التقليدية[25]، أي أن هناك استقلالية في اتخاذ القرارات، عن طريق عقد الاجتماعات وبموجب نظام التصويت وفقاً لنظامه الداخلي.

أ- **مرحلة تحضير القرارات:** يعتبر تحديد "دورات المجلس" والالتزام بنظام الاجتماعات لأجل اتخاذ القرارات ،ومن العناصر التي تضمن استقلالية المجلس غياب الرقابة المباشرة على هذه القرارات من طرف السلطة التنفيذية، فبالنسبة لنظام الاجتماعات؛ ينبغي على المجلس الالتزام به حيث يجب

([23]) إعراب أحمد، مصدر سابق، ص 24. وحدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلال، بحث منشور في مجلة إطار الملتقى الوطني بسكرة، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية الجزائر، ع4، 2006، ص 146.

([24])المادة (15) من قانون مجلس الخدمة الاتحادية رقم (4) لعام 2009.

([25]) عبد الله حنفي، مصدر سابق، ص 93.

استدعاء الأعضاء إلى الاجتماعات، واحترام النصاب القانوني في اتخاذ القرارات [26]، ولشرعية هذه الاجتماعات يجب أن يكون الاجتماع صحيحاً بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

ب- **المصادقة على القرارات:** بالإضافة إلى النصاب القانوني الواجب توفره (لشرعية القرارات) فإن هذه القرارات تخضع أيضاً لنظام التصويت، الذي يعتمد على توفر "أغلبية" الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً[27]. مع الإشارة إلى أن كل عضو يتمتع بصوت واحد، ولا يجوز لأي عضو في المجلس أن يفوض وكيله بالتصويت ،لأنه ليس للأخير حق التصويت وإنما له حق حضور الاجتماع[28]. وبعد ذلك يتم تحضير محضر الاجتماع والتوقيع عليه من قبل الأعضاء، سواء شارك العضو أو لم يشارك في التصويت أو عارض، ذلك أنّ المحضر يوضح أنه عارض أو رفض التصويت- دون أن يترتب على ذلك أي جزاء- ويقوم بعد ذلك رئيس المجلس بالتوقيع في النهاية ويعلن نهاية الاجتماع؛ محدداً في نفس الوقت موعد الاجتماع للاحق[29].

والملاحظ من خلال ما سبق، وجدنا ان كيفية عقد الاجتماعات وتحضير القرارات يدل على أن المجلس يتخذ قراراته باستقلالية وظيفية، من هنا يظهر اتساع السلطات التي مُنحت للأعضاء في تحضير القرارات وكيفية اتخاذها باستقلالية، حيث لا يمكن تعديلها -أو إلغاؤها -من طرف السلطة التنفيذية، إذ لم يمنح المشرع بهذا الخصوص سوى طريق الطعن القضائي، وهذا يُظهر لنا السلطة الحقيقية لمجلس الخدمة ؛ حيث اعتبر المشرعُ مجلس

([26])المادة (8) من قانون مجلس الخدمة الاتحادية رقم (4) لعام 2009.

([27]) الفقرة (ثانياً) من المادة (8) من قانون مجلس الخدمة الاتحادية رقم (4) لعام 2009.

([28])المادة (8) من قانون مجلس الخدمة الاتحادية رقم (4) لعام 2009.

([29]) عبد الله حنفي، مصدر سابق، ص 90.

الخدمة سلطة مستقلة لها صلاحية اتخاذ القرارات وإصدار الأنظمة .ومما تجدر الإشارة إليه، إن مجلس الخدمة يتخذ قراراته، بحرية مطلقة، دون تدخل السلطة التنفيذية بدليل عدم حضور أي ممثل للحكومة في اجتماعاته، إلا إذا كان بطلب من أحد الأعضاء أو بدعوة من المجلس لتقديم معلومات أو مشورة للمجلس أو لبيان الشفافية والأمانة في ممارسة المجلس لمسؤولياته[30].

ج- **طرق الطعن في قرارات مجلس الخدمة:** يعتبر جانب المنازعات من بين أهم المعايير المعتمدة فقهاً (وقضاءً)لإعطاء تكييف قانوني لسلطة معينة، وهذا ما يظهر من خلال إجراءات النظر في الطعون على القرارات الإدارية العادية ،عبر طرق الطعن المعمول بها ضمن الأجهزة الرقابية في العراق .

2- وضع مجلس الخدمة الاتحادية لنظامه الداخلي:

تتجلى الاستقلالية الوظيفية -حسب هذا المظهر- في حرية مجلس الخدمة الاتحادية بصورة خاصة ،في اختيار مجموعة القواعد الفرعية[31] التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها الداخلي، بالإضافة إلى تحديد حقوق وواجبات الأعضاء. كما تظهر الاستقلالية أيضاً من خلال عدم خضوع النظام الداخلي للمفوضية للمصادقة عليه من طرف السلطة التنفيذية

وهذا يدل على أن توفر هذه الضمانات التي تكفل قيام مجلس الخدمة الاتحادية في العراق بوظيفتها بصورة مستقلة كالنص على وجود المجلس واستقلالها في الدستور العراقي الدائم، والسلطات الممنوحة في اتخاذ القرارات وإصدار الأنظمة المختلفة لتنظيم جميع الفعاليات للعمليات الوظيفية، وفي حرية المجلس في وضع لائحته الداخلية .

3- تمتع مجلس الخدمة الاتحادية بالشخصية المعنوية:

([30]) المصدر السابق أعلاه.

([31])المادة (15) من قانون مجلس الخدمة الاتحادية رقم (4) لعام 2009.

إن اعتـراف المشـرع العراقـي لمجلـس الخدمـة الاتحاديـة بالشخصـية المعنوية[32]،أمر صحيحٌ إذ إن عدم الاعتراف بهذه الشخصية المعنوية ينتقص من الاستقلالية الوظيفية، إلا إن الاعتراف بحد ذاته ليس بمعيار حاسم لقياس درجة الاستقلالية. أي إن ذلك لا يدعم بصورة – آلية – الاستقلالية لفائدة أي هيئة[33]. إذ رغم تمنعها بالصفة المعنوية، إلا إنها تبقى معرضة للرقابة بطريقة أو بأخرى [34].

وبـالرغم مـن ذلـك ،فـإنّ الشخصـية المعنويـة تعتبـر مـن أحـد العناصـر المساعدة في إظهار هذه الاستقلالية للهيئة من الناحية الوظيفية, وذلك بالنظر للآثار المترتبة على الشخصية المعنوية: كأهلية التقاضي، وتحملها مسؤولية تصرفاتها، وكذلك الذمة المالية. فأهلية التقاضي تعني تمتع مجلس الخدمة (أي لممثلها القانوني) وهو رئيس المجلس باللجوء إلى الجهات القضائية باسمه، بصفته مدعياً أو مدعى عليه. كما إن تمتعها بالشخصية المعنوية –المستقلة – يجعلها تتحمل تبعية أعمالها نتيجة الأضرار الناجمة عن أخطائها الجسيمة[35].

وبناءً على ذلك يمكننا القول: إن مجلس الخدمة الاتحادية ليست جهة مستقلة تماماً، وإنما هي هيئة خاضعة للسلطة التشريعية من خلال ارتباطها بمجلس النواب تعييناً وإقالةً، وهذا هو مضمون الرقابة التي نص عليها الدستور.

([32])المادة (2) من قانون مجلس الخدمة الاتحادية رقم (4) لعام 2009.

([33]) إعراب أحمد، مصدر سابق، ص 38.

([34]) المادة (107) من دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005 النافذ،

([35]) إعراب أحمد، مصدر سابق، ص 38.

الفرع الثاني
الاستقلالية المالية

ينصرف معنى الاستقلالية المالية الى تقدير وجود اعتماد مالي عائد لمجلس الخدمة الاتحادية مخصص ومعزز في الموازنة العامة،على أن يكون للمجلس الخدمة حق صرف هذا الاعتماد–وبحرية– في الشؤون الخاصة بها وذلك على شرط مقدّر مفاده استعمال هذا الاعتماد ضمن الغرض المخصص لها، تحقيقاً لمبدأ المشروعية الحاكم لعمل هذه الهيئة المستقلة، في حدود القانون المرعيّ الاجراء[36].

أي أن ميزانية مجلس الخدمة الاتحادية هي مستقلة عن ميزانية الحكومة وتخضع لمصادقة مجلس النواب حصراً.

لأن الموارد المالية الممنوحة لدوائر الدولة (جميعها)يتم إعدادها من قبل وزارة المالية، حيث تقوم بأصدار تعليمات مالية توزع على كافة مرافق الدولة العامة. اما إعداد موازنة مجلس الخدمة الاتحادية فيتم في حدود التعليمات المقررة لذلك الأمر، والتي يتم إرسالها إلى وزارة المالية كي يتم: التأكد من صحة الموازنة المقترحة ومدى مطابقتها وتوافقها مع التعليمات المحددة لها في جانبي النفقات والإيرادات، وهذا العمل لا يخل باستقلال مفوضية مجلس الخدمة الاتحادية المالية من الناحية الوظيفية لسببين هما:

1- إن دراسة الموازنات التي تم إعدادها من قبل مجلس الخدمة الاتحادية هي من صميم عمل وزارة المالية، كي تستطيع من خلالها توفير موازنات كافية وشاملة تناسب عمل مجلس الخدمة (وكذلك الهيئات المستقلة الأخرى) مع الخطة

(36) حدري سمير، مصدر سابق، ص 54.

المالية التي تقررها الدولة. وبالتالي فإن هذا الأمر لا يخل باستقلال مجلس الخدمة ولا الهيئات المستقلة الأخرى وعملها[37].

2- إنّ عرض الموازنة العامة على السلطة التشريعية (متمثلة بمجلس النواب العراقي) لدراستها والتصويت عليها لإقرارها، لَهُوَ دليل كافٍ على عدم تأثير السلطة التنفيذية على عمل مجلس الخدمة، باعتبار أنّ السلطة التشريعية هي الموجهة الرئيس ،لإقرار الموازنة العامة، والتي تسعى دائماً للتأكد من صحة النفقات والإيرادات المخصصة لها (من خلال عمل اللجان المالية والقانونية والإدارية التابعة للسلطة التشريعية) وبذلك تُعد السلطة التشريعية؛ المرجع الرئيس المؤكد على استقلال مجلس الخدمة عن طريق الدور الذي تمارسه هذه السلطة في إقرار الموازنة العامة ومراجعة الحساب الختامي والتأكد من القروض واعتمادها[38].

وهنا نكون بصدد "استقلالية مالية" للمجلس الخدمة الاتحادية إذ إن دور مجلس النواب –في هذه الحالة –يقتصر على المصادقة دون الاقتراح ،الذي يكون من قبل مجلس الخدمة نفسه بالتشاور مع وزارة المالية، ولكن على أن لا يكون لهذا التشاور أكثر من الصفة الاستشارية لمجلس الخدمة.

إن مفهوم الاستقلالية يشير إلى سلطة الهيئة في ممارسة اختصاصاتها: بتجرد وحرية تامة –كما لاحظنا– في إعداد ميزانية مجلس الخدمة، إلا إنّ هذا لا يعني مطلقاً عملها خارج المنظومة القانونية وعدم

([37]) دستور العراق الدائم لعام 2005 النافذ،المادة(62)تنص: ((

أولاً: يُقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره.

ثانياً: لمجلس النواب، إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات)).

([38])المادة (2) من قانون مجلس الخدمة الاتحادية رقم (4) لعام 2009.

خضوعها للرقابة والإشراف ،حيث تخضع مجلس الخدمة بهذا الاعتبار إلى تطبيق النظام المحاسبي الحكومي اللامركزية، بخضوع جميع معاملاتها المالية إلى التدقيق ،ورقابة ديوان الرقابة المالية الذي يصدر، بشكل دوري، تقارير تتضمن ملاحظاته التدقيقية حول السلوك المالي للمجلس الخدمة [39].

وهذا ضمان –آخر –لاستقلال المجلس من الناحية المالية من خلال اختصاصها الرقابي المالي لضمان عدم وجود فساد مالي، ومن خلال التحقق من مبدأ التخصص المعتمد على النفقة المحددة لها (ومدى مشروعيتها)كي يتسنى إصدار التقارير المالية بشكل صحيح مكتمل الإجراءات القانونية ليرفع إلى مجلس النواب فتدرسهُ وتقرر الإجراءات الواجب اتخاذها فيه، والاستفادة منه في إقرار الموازنة القادمة للسنة المالية التي تليها[40].

وفي الأخير، يمكن القول :إن استقلالية مجلس الخدمة الاتحادية تقتصر على الجانب المالي (دون الجانب الإداري) ولدعم استقلالها المالي يجب أن تمنح حرية إعداد الموازنة الخاصة بها دون تدخل أي جهاز رقابي في ذلك كي تستطيع تقدير احتياجاتها بصورة مستقلة بعيداً عن المؤثرات الخارجية.

ولدعم الاستقلال الذي نرى فيه مجلس الخدمة مرتبطة تابع للسلطة التشريعية (المتمثلة بمجلس النواب) يجب أن ينص الدستور العراقي عند تشريع قانون مجلس الخدمة الاتحادية على الاستقلالية الإدارية، مع ضرورة إحاطتها وأعضائها بالضمانات والحصانات التي تحفظ لهم الاستقلال التام، وتنظم مدى علاقتها بالسلطتين التشريعية والتنفيذية وفقاً لظروف الدولة وخصوصاً في المجتمعات الديمقراطية التي تشهد الضغوط السياسية على الفترات المتقاربة[41].

([39])ينظر (أ ، ب) من الفقرة (13) من المادة (9) من قانون مجلس الخدمة الاتحادية رقم (4) لعام 2009.

([40]) سامي جمال الدين ،مصدر سابق ،ص271.

([41]) حدري سمير، مصدر سابق، ص 55. وعز الدين العيساوي، مصدر سابق، ص 219.

وإن الأمل من تحقيق الاستقلالية الإدارية هو لتحقيق غايات عديدة تتمثل في الآتي:

1- يضمن الاستقلال حماية أعضاء من الخضوع لأي تأثير- أو نفوذ -يمكن أن تمارسهُ الحكومة أو الكيانات السياسية المتمثلة: في مجلس النواب من خلال عملية الرقابة. لأن مثل هذا التأثير يؤدي إلى فقدان الهيئة المستقلة لسياستها التنظيمية، ويخل بمبدأ الحيادية الواجب توافرها فيها، ويخل بالأهداف المحددة لعمل مجلس الخدمة وبضمان المظهر الديمقراطي للدولة العراقية ضمن المرحلة الحالية[42].

2- الاستقلال يدعم ثقة الجماهير في عملها عن طريق ممارسة اختصاصاتها التنظيمية من خلال تطبيق القانون والأنظمة، ونزاهة وشفافية الإجراءات المتبعة من قبلها خلال عمل مجلس الخدمة الاتحادية، بحيث يعتبر عملها أساساً للرضا الشعبي والسياسي وبالتالي سبيلاً إلى تحقيق التداول السلمي للسلطة[43].

3- استقلالية أعضاء مجلس الخدمة الاتحادية يعزز كفاءة أداءها لمهامها؛ لأنه من خلال الدستور والقانون المنشئ لها مُنحت حرية كبيرة في العمل ،حتى تكون قادرة على القيام بما عجزت السلطة التنفيذية عن القيام به، لأن إنشاء مجلس الخدمة الاتحادية.- وقابليتها وقدرتها- على توفير متطلبات المساواة والعدالة والحيادية ؛هي من المبادئ الواجب احترامها للنهوض بعمل وقدرات هذه مجلس الخدمة في مجال حرية مجلس الخدمة الاتحادية. بعيداً عن التأثيرات الحزبية والسياسية .

حيث يحتاج هذا العمل المهم إلى اختيار كوادر يتم انتقاؤهم بمهنية وحيادية ،وخبرة ناتجة عن إتقان العمل، المكتسب عن طريق الدورات والعمل الدؤوب،

([42]) فيصل السيد مرزوق ، مصدر سابق ، ص 56.

([43]) ينظر : المادة (6) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ .

كي تستطيع هذه الهيئة المستقلة حل كافة المشاكل وإتمام عملها بسهولة تامة وبفاعلية[44].

4- تحتاج مجلس الخدمة الاتحادية إلى الاستقلالية والخبرة والكفاءة لأعضاء مجلسها، لأن هذا يضمن عدم إساءة استعمال السلطة من قبلها، وعدم خضوعها للحكومة حتى تمكّن مجلس الخدمة المستقلة من إصدار قرارات إدارية (حيادية) وأنظمة بعيدة عن المؤثرات والصراعات والتبعية الحزبية والسياسية (وما ينتج عنها من آثار سلبية) وهذا العمل يُعد تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات والذي يعد مبدأً دستورياً ديمقراطياً[45] هدفه منع التداخل والتشابك بين عمل السلطات في الدولة لأجل ضمان الحقوق والحريات المنصوصة لمصلحة الأفراد[46].

وفي الأخير، يمكن القول: إن عدم استقرار الأعضاء، بسبب عدم تحديد مدة ولايتهم (وعدم تجديدها) لا يضمن استقلالية مجلس الخدمة؛ لهذا ينبغي تحديد مدة ولاية مجلس الخدمة وعدم تجديدها: بقصد ضمان حياد الأعضاء واستقلالية مجلس الخدمة. وكذلك يجب إعطاء مهمة اختيار الأعضاء إلى جهة "محايدة ومستقلة" بعيدة عن الضغوطات السياسية والحزبية وهي جهة القضاء على أن يبقى حق المصادقة على هؤلاء الأعضاء من قبل مجلس النواب.

([44]) وليد محمد الشناوي، مصدر سابق، ص 215.

([45])المادة(47)من دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ ، تنص:(تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات).

([46]) ملكية صروخ ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الادارة والقضاء ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى جامعة عين شمس ،1983، ص22-24.

الخاتمة

وفـي ختـام دراسـتنا لموضـوع مجلـس الخدمـة الاتحاديـة بـين الرقابـة والاستقلالية في العراق توصلنا الى مجموعة استنتاجات وتوصيات وعلى النحو الأتي :ـ

أولاً_ الاستنتاجات:

1. إن ميل الدولة الى إنشاء مجلس الخدمة الاتحادية كي تضمن استعادة ثقة المواطن في السياسات التي تتبناها الدولة ،وذلك عن طريق تعزيز عمل مؤسسات الدول التي يناط بها وضع هذه السياسات والسهر على تطبيقها لتحقيق مبدأ المشروعية والضمانات المحددة لها.

2. الحرص والتأكيد على مصداقية عمل مجلس الخدمة الاتحادية من خلال سعيها الى اختيار أعضائها من المشهود لهم بالخبرة الفنية العالية في مجال عملهم، وحرصهم على ضمان سير المرافق العامة، والتأكيد على مبدأ الشفافية والحياد الذي يكون الأساس الداعم لصدق عمل المجلس [47].

3. ضمان حياد عمل مجلس الخدمة الاتحادية في العراق التي تقوم بها الدولة وذلك لضمان الحياد في عملها وابتعادها عن الضغوط السياسية التي تمارس عليها من قبل السلطات الأخرى للدولة [48]،كي تتسم بالحيادية والصدق وهذا يدفع مجلس الخدمة الاتحادية يدفعها إلى القيام بعملها بعيداً عن التقلبات السياسية التي يشهدها المجتمع الديمقراطي على الفترات المتقاربة[49]. لأنَّ الحيادية في عملها يضمن إستقرارها وهذا شرط ضروري لإنجاح عملها

([47]) وليد محمد الشناوي ، مصدر سابق،ص207-209.

([48]) حدري سمير،السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلال ،بحث منشور في مجله اطار الملتقى الوطني بسكرة ،جامعه عبد الرحمان ميرة بجاية،الجزائر ،ع4 ،2006،ص55.

([49]) عز الدين العيساوي ،مصدر سابق ،ص219.

وفعاليته، لأنَّ الإستقرار يجعلها بعيدةً عن المتغيرات السياسية التي قد تصيب العمل السياسي للدولة وكذلك يجعلها بعيداً عن مواجهات التيارات والتوجيهات الحزبية ،وهذا أحد الأسباب التي دفعت لإنشاء مجلس الخدمة الاتحادية. في العراق.

4. استقلالية مجلس الخدمة الاتحادية يعزز كفاءة أداءها لمهامها لأنَّ الدستور منحها حرية كبيرة في العمل حتى تكون قادرة على القيام بما عجزت السلطة التنفيذية عن القيام به ، لأنَّ إقدرتها على متطلبات المساواة والعدالة والحيادية هي من المبادئ الواجب احترامها للنهوض بعمل وقدرات هذه الأجهزة سواءً في أداء عملها او الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مختلف المجالات المتعددة وأهمها المجال المالي ،ومجال مكافحة الفساد الإداري،ومجال ضمان المشاركة السياسية حيث يحتاج هذا العمل المهم الى إختيار كوادر يتم انتقائهم بمهنية وحيادية وخبرة ناتجة عن إتقان العمل المكتسب عن طريق الدورات والعمل الدؤوب، كي تستطيع عرض وبيان كافة المشاكل وإتمام عملها بسهولة تامة وبفاعلية [50]، خاصة بعد التطورات التكنولوجية نتيجة الثورات العلمية وظهور مجالات متعددة قائمة على الانترنت والحاسوب وعلم الفلك وعلم الذرة وغيرها من المجالات العلمية الواسعة التطور مما يتطلب إنشاء أجهزة تعمل على رقابتها وضمان مشروعيتها علماً أنَّ الأجهزة التنفيذية أصبح عملها قاصراُ على مجارات ذلك التطور ولا تستطيع تلبية متطلبات العمل الناجم عن تلك المشكلات التكنولوجية التي تواجهها ومن ثم أصبح من الضروري إنشاء مجلس الخدمة الاتحادية اشترط التخصص فيها الخبرة الكافية في أعضائها تعد من الضرورة لمواجهة المشكلات الجديدة التي تظهر في سياق التطورات التكنولوجية التي يشهدها مجتمعنا الحديث في هذا القرن

([50]) **وليد محمد الشناوي ، مصدر سابق،ص215.**

ثانياً_ التوصيات:

1. ندعو المشرع العراقي إلى تأكيد استقلالية مجلس الخدمة الاتحادية من خلال نصوص دستورية جامدة عن طريق تحديد طرق تعيين وإقالة أعضاء الهيئة ورئيسها من قبل ممثلي الشعب .
2. يجب إعادة الاعتبار لدور مجلس الخدمة الاتحادية بإعادة النظر في العلاقة التي تربط هذه المؤسسات بالدولة، وذلك في حدود ما للدولة من حقوق وما عليها من واجبات لضمان احترام الدولة لقواعد القانون وحقوق وحريات الشعب.
3. تفعيل النظام الرقابي على عمل ونشاط المرافق العامة للدولة والإشراف عليها من خلال تقوية دور مجلس الخدمة الاتحادية .
4. الاهتمام بتنمية الموارد البشرية والتنظيم الإداري للمجلس الخدمة الاتحادية وتكوين إطارات وظيفية حسب المقاييس الدولية المعمول بها حالياً.
5. تحسين الهياكل وطرق عملها ضمن مجال الوظيفة ، ووضع حد للعلاقات مع هيئآت الدولة ضمن حدود المشروعية ، ومعالجة الخروقات عبر وسائل القانونية ضماناً لانتظام المرافق العامة .

المصادر

(1) المادة (107) من دستور العراق الدائم لعام 2005 النافذ .

(2) محـي الـدين القيسـي ، مبـادئ القـانون الإداري العـام ، الـدار الجامعيـة ، الإسكندرية ، 1985،ص21.

(3) (المادة (6) من دستور العراق الدائم لعام 2005 النافذ التي تنص: (يتم تداول السلطة سلمياً، عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في هذا الدستور)، منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد 4012 بتاريخ 12/13/ 2005.

(4) ماجد راغب الحلو ، الإدارة العامة ، ج1، دار المطبوعات الجامعية ،1983، ص 5-7.

(5) المادة (107) من دستور العراق الدائم لعام 2005 النافذ .

(6) د.محمد بكر القباني ،نظرية المؤسسة العامة المهنية ،ط1،دار النهضة العربية ،1963،ص202-204.

(7)المادة (107) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ ،إشارة الى وجوب تأسيس مجلس الخدمة الاتحادية ليصبح منذ ذلك التاريخ اسماً رسمياً في الكتب والمعاملات والمخاطبات الرسمية.

(8)ينظر: من المادة (107) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(9) د. محمد بكر القباني ،مصدر سابق ،ص210.

(10) ينظر: المادة (9) من قانون الخدمة الاتحادية رقم (4) لعام 2009المنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد4116 في 2009/4/6.

(11) محي الدين القيسي ، مصدر سابق، ص7-9.

(12) فيصل السيد مزوق العلوي ،الصياغة الفقهية لعقد العمل الوظيفي لرأي الدولة ،ط1 ،منشورات الحلبي الحقوقية ،2013،ص57-59.

(13) فيصل السيد مزوق العلوي ،مصدر سابق، ص57-59.

(14) وليد محمد الشناوي، مصدر سابق، ص 223 وما بعدها.

(15) إعراب أحمد، مصدر سابق، ص 25.

(16) المادة (107)من دستور جمهورية العراق النافذ لعام 2005.

(17) إعراب أحمد، مصدر سابق، ص 10.

(18) كسال ليليا، ص 12 وما بعدها.

(19) تغريد محمد قدوري ، مبدأ المشروعية واثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة ،منشورات الحلبي الحقوقية ،ط1، 2013 ، ص45-47.

(20) د.سامي جمال الدين ،أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ،2011،ص475.

(21) إعراب أحمد، مصدر سابق، ص 33.

(22) تغريد محمد قدوري ،مصدر سابق ، ص16-18.

(23) إعراب أحمد، مصدر سابق، ص 24. وحدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلال، بحث منشور في مجلة إطار الملتقى الوطني بسكرة، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية الجزائر، ع4، 2006، ص 146.

(24) المادة (15) من قانون مجلس الخدمة الاتحادية رقم (4) لعام 2009.

(25) عبد الله حنفي، مصدر سابق، ص 93.

(26)المادة (8) من قانون مجلس الخدمة الاتحادية رقم (4) لعام 2009.

(27) الفقرة (ثانياً) من المادة (8) من قانون مجلس الخدمة الاتحادية رقم (4) لعام 2009.

(28) المادة (8) من قانون مجلس الخدمة الاتحادية رقم (4) لعام 2009.

(29) عبد الله حنفي، مصدر سابق، ص 90.

(30) المصدر السابق أعلاه.

(31) المادة (15) من قانون مجلس الخدمة الاتحادية رقم (4) لعام 2009.

(32)المادة (2) من قانون مجلس الخدمة الاتحادية رقم (4) لعام 2009.

(33) إعراب أحمد، مصدر سابق، ص 38.

(34) المادة (107) من دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005 النافذ،

(35) إعراب أحمد، مصدر سابق، ص 38.

(36) حدري سمير، مصدر سابق، ص 54.

(37) دستور العراق الدائم لعام 2005 النافذ،المادة(62)تنص: ((
أولاً: يُقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره.
ثانياً: لمجلس النواب، إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات)).

(38) المادة (2) من قانون مجلس الخدمة الاتحادية رقم (4) لعام 2009.

(39) ينظر (أ ، ب) من الفقرة (13) من المادة (9) من قانون مجلس الخدمة الاتحادية رقم (4) لعام 2009.

(40) سامي جمال الدين ،مصدر سابق ،ص271.

(41) حدري سمير، مصدر سابق، ص 55. وعز الدين العيساوي، مصدر سابق، ص 219.

(42) فيصل السيد مرزوق ، مصدر سابق ، ص 56.

(43) ينظر : المادة (6) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ .

(44) وليد محمد الشناوي، مصدر سابق، ص 215.

(45) المادة(47)من دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ ، تنص:(تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات).

(46) ملكية صروخ ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الادارة والقضاء ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى جامعة عين شمس ،1983، ص22-24.

(47)وليد محمد الشناوي ، مصدر سابق،ص207-209.

(48) حدري سمير،السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلال ،بحث منشور في مجله اطار الملتقى الوطني بسكرة ،جامعه عبد الرحمان ميرة بجاية،الجزائر ،ع4 ،2006،ص55.

(49) عز الدين العيساوي ،مصدر سابق ،ص219.

(50) وليد محمد الشناوي ، مصدر سابق،ص215.

الملخص

دراسة مدى اثر مجلس الخدمة الاتحادي على الإدارة هيئات ونشاطاً وخاصة بعد التطور الكبير الذي قد حل في أنظمة الإدارة للمرافق العامة .

وان وجود جهاز تنظيمي مستقل ينظم العمل الإداري في الدولة بهدف انتظام سير مرافق الدولة العام بانتظام واطراد امراً ضرورياً لإضفاء تكامل عناصر الدولة القانونية الهادفة الى تحقيق مبدأ المشروعية المنطلق من غايات المصلحة العامة ،وان مجلس الخدمة الاتحادية يعد بمثابة تجربة مؤسساتية دستورية حديثة جاءت متناغمة مع التطورات التي حدثت في مرافق الدولة، ويؤدي مجلس الخدمة الاتحادية العديد من المهام التي تخدم تطوير الجهاز الإداري في العراق ، وهذا الأمر أدى الى وجوب تنظيم هذه الجوانب من قبل مجلس الخدمة الاتحادية وبيان الاختصاصات المنوطة به ودرجة استقلاليته ودوره الرقابي الفعال في مجال الخدمة الوظيفية في العراق.

Abstract

Study the impact of the Federal Service Council on the administration of bodies and activity, especially after the great development that has been resolved in the management systems of public utilities.
The existence of an independent regulatory body that regulates the administrative work in the state with the aim of regularizing the state's public facilities regularly and steadily is necessary for the integration of the legal elements of the state aimed at realizing the principle of legality which is based on the public interest. The Federal Service Council is a modern constitutional institutional experience that is consistent with developments Which occurred in the facilities of the State, and lead the Federal Service Council many of the functions that serve the development of the administrative apparatus in Iraq, and this led to the need to organize these aspects by the Federal Service Council and the statement of competencies entrusted to him and degree of independence And its effective supervisory role in the field of career service in Iraq.