مظاهر استقلال مجلس الخدمة العامة الاتحادي العراقي

المدرس الدكتور
كرار عماد رحيم
الجامعة الإسلامية ـ النجف الأشرف
karrar.alasadi@iunajaf.edu.iq

Demonstrations of the independence of the Iraqi Federal Public Service Council

Lecturer Dr.
Karrar Imad Raheem Alasadi
Islamic University– Najaf

الملخص:

إن مبدأ الاستقلالية يمثل حجر الزاوية لعمل أي جهاز تنظمي مستقل ينظم العمل الاداري في الدولة بما من شأنه ضمان استمرارية سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، سيما مجلس الخدمة العامة الاتحادية وبما يضمن تحرير الوظيفة العامة "من التسيس والتحزب وبناء دولة المؤسسات وتشكيل مؤسسة مهمتها تطوير العمل في دوائر الدولة وبلورة القواعد والاسس السليمة وتأمين العدالة والحيادية وضمان معايير الكفاءة في التعيين واعادة التعيين والترقية"، وعليه فان الاستقلالية التي يتمتع بها المجلس استقلالية ذات مفهوم واسع تشمل الاستقلال المالي والاداري والفكري.

الكلمات المفتاحية: مجلس، اتحادي، تعيين، إعادة تعيين، اداري، استقلال.

Abstract:

The principle of independence represents the cornerstone of the work of any independent regulatory body that organizes the administrative work in the state, which would ensure the continuity of the regular and steady functioning of public utilities, especially the Federal Public Service Council, in a way that guarantees the liberation of the public function from politicization and partisanship, building a state of institutions and forming an institution whose mission is to develop work in departments The state, crystallizing sound rules and principles, ensuring justice and impartiality, and ensuring standards of competence in appointment, reappointment and promotion. The independence of the apparatus is a comprehensive concept that includes financial, administrative and intellectual independence.

key words: Council, Federal, Appointment, Reappointment, Administrative, Independence.

المقدمة:

أولاً: التعريف بموضوع البحث:

يعد مجلس الخدمة الاتحادي هيأة حديثة العهد نسبياً عمد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إلى انشائها للاضطلاع بتنظيم شؤون الوظيفة العامة بما فيها التعيين واعادة التعيين والترقية بعيداً عن التدخلات السياسية والحزبية، استناداً لنص المادة ١٠٧ منه والتي نصت على ان " يؤسس مجلس يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادي يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية بما فيها التعيين والترقية وينظم تكوينه واختصاصاته بقانون"، كل ذلك بغية إقامة دولة مؤسسات واعداد مؤسسة مهمتها تطوير العمل في دوائر الدولة بما يضمن تأمين معايير العدالة والحيادية والكفاءة في التعيين والترقية، وتنفيذا للنص الدستوري السابق الذكر صدر "قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ " والذي منح بموجبه المجلس الاستقلالين المالي والاداري اللازمين لمزاولة مهامه، فما المقصود بهذا الاستقلال هل هو استقلال مطلق؟ ام استقلال نسبي؟ سيما وان المجلس يضطلع بممارسة مهام حساسة لم يرغب المشرع ان يعهد بها إلى اجهزة الادارة التقليدية، الامر الذي يجعل من مفهوم الاستقلال الذي نصت عليه المادة "٢ " من القانون مفهوما غامضاً بحاجة إلى الايضاح، لذا كان لازما علينا ان نتولى بيان معالم هذا الاستقلال ومداه وفقا لأحكام قانون المجلس.

ثانياً: مشكلة البحث:

يعد استقلال مجلس الخدمة العامة الاتحادي من الموضوعات ذات الاهمية البالغة التي تحتاج إلى التبيان والايضاح في مجال الدراسة، من هنا جاءت هذه الدراسة لبيان العديد من الاسئلة التي تتخلل هذه الدراسة؟

ثالثاً: نطاق البحث:

يتحدد نطاق البحث في دراسة مظاهر استقلال مجلس الخدمة الاتحادي، وفقا لأحكام قانون المجلس رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩.

رابعاً: منهجية البحث:

إن المنهج الاكثر اتفاقاً مع طبيعة موضوع بحثنا هو المنهج التحليلي القائم على

استعراض نصوص "قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩"، والوقوف على مواطن القوة والضعف فيها ومعالجتها.

خامساً: هيكلية البحث:

بغية الاحاطة بمظاهر استقلال مجلس الخدمة العامة الاتحادي بشكل متكامل سنعرض بحثنا في مبحثين نخصص المبحث الاول للبحث في ضمانات الاستقلال من الناحية العضوية وذلك في مطلبين، حيث نفرد المطلب الاول لبيان التشكيل الجماعي للمجلس كأهم مظاهر استقلال المجلس، ونبحث في المطلب الثاني النظام القانوني للأعضاء كمظهر داعم لاستقلالية المجلس، بينما نعرض في المبحث الثاني ضمانات الاستقلال الوظيفية للمجلس، وذلك ضمن مطلبين خصصنا المطلب الاول للبحث في الاستقلال المالي للمجلس، في حين خصصنا المطلب الثاني للبحث في ضمانات الاستقلال الاداري لمجلس الخدمة العامة الاتحادية، واعقبناهما بخاتمة تضمنت اهم الاستنتاجات والتوصيات التي توصلنا اليها.

المبحث الاول

ضمانات استقلالية مجلس الخدمة الامة الاتحادي من الناحية العضوية

تضمن "قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل" على الكثير من النصوص التي ضمنت للمجلس استقلاله من الناحية العضوية، من هذه النصوص ما يتصل بتشكيل المجلس، ومنها ما يتصل بالنظام القانوني لأعضاء المجلس، وعلى النحو الاتي:

المطلب الاول

التشكيل الجماعي لمجلس الخدمة الاتحادي كمظهر داعم لاستقلالية المجلس

بين "قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي" في الفصل الثالث منه تكوين المجلس ولعل اهم ما يلاحظ على هذا التكوين غلبة الطابع الجماعي بعده مظهراً مدعماً للاستقلالية، فجعل للمجلس رئيس يساعده نائب واحد وسبعة اعضاء يعملون تحت ادارته واشرافه وتوجيهه، ويتولى الرئيس رئاسة المجلس وعند غيابه يحل محله نائبه[١]، هذا وقد راعى المشرع في تكوين المجلس التنوع في الخبرة والاختصاص، بما من شأنه تحقيق اهداف المجلس، فالمجلس انشئ لتلبية متطلبات حساسة ومتخصصة تتعلق بالوظيفة العامة الامر الذي يجعل من تكوينها من متخصصين ومهنين امراً غاية في الاهمية[٢]، وقد اشترط المشرع ان يكون هؤلاء

من ذوي الخبرة والكفاءة التي تؤهلهم لشغل هذه الوظيفة، وممن لهم خدمة فعلية وممارسة في اختصاصهم 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[٣]، هذا ويتم تعيين رئيس واعضاء مجلس الخدمة الاتحادي وفقاً لأحكام قانونه بترشيح من مجلس الوزراء، ومصادقة مجلس النواب[٤] ويكون رئيس المجلس بدرجة خاصة اما الاعضاء فيكونون بدرجة مدير عام[٥]، مما تقدم يتضح لنا ان الية اختيار رئيس مجلس الخدمة يتفق مع ما نص عليه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، الذي منح مجلس الوزراء العديد من الصلاحيات من بينها: "خامساً: التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين.... اصحاب الدرجات الخاصة..."[٦]، كما نص في موضع اخر على اختصاص مجلس النواب في "الموافقة على تعيين السفراء واصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء"[٧]، ويتم التعيين وفقا للإجراءات التي رسمها المشرع في قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي، والتي تبدأ بالإعلان عن فتح باب التقديم لعضوية المجلس في جميع وسائل الاعلام المرئي والمسموع والمقروء من قبل مجلس الوزراء ولمدة لا تقل عن عشرين يوما ولا تزيد عن ثلاثين يوما، هذا وقد اشترط المشرع لصحة الإعلان ان يتضمن جميع الشروط الواجب توفرها في المرشح وفقا لأحكام "المادة ٥/خامساً من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩"[٨].

من خلال التوزيع المتقدم الذي اعتمده المشرع يتأكد لنا ان اعضاء مجلس الخدمة الاتحادي يتم اختيارهم من بين الكفاءات في الاختصاصات المختلفة وهذا التنوع في التشكيل يضمن تعدد الآراء ووجهات النظر داخل المجلس، إذ يعد مظهر تنوع وتعدد صفات الاعضاء مظهر داعم للاستقلالية لأنه يساهم في منع كل تواطؤ أو تحيز ما يضمن للمجلس حسن اتخاذ القرارات في مجال الوظيفة العامة، وعليه فإن تركيبة المجلس هي تركيبة غير سياسية، تتكون من اصحاب التخصص وفق نسب متفاوتة في التمثيل.

المطلب الثاني

النظام القانوني للأعضاء كمظهر داعم لاستقلالية مجلس الخدمة العامة الاتحادي

يتطلب البحث في النظام القانوني لأعضاء مجلس الخدمة العامة الاتحادي، البحث في المتطلبات الواجب توافرها في المرشح لعضوية المجلس، فضلاً عن دراسة مدة العضوية في

المجلس، ومدى اشتراط القانون تفرغ أعضائه للعمل فيه، واخيراً التعرض لحالات الاعفاء من العضوية في المجلس، وعلى النحو الاتي:

الفرع الأول: متطلبات العضوية

أوضح المشرع العراقي المتطلبات[٩] الواجب توافرها في طالب الترشيح لرئاسة وعضوية مجلس الخدمة العامة الاتحادي، وهي شروط خمسة اوردها المشرع على سبيل الحصر تمثلت بما يأتي:

أولاً: الجنسية: وهي رابطة قانونية وسياسية وروحية بين الدولة وشخص معين يترتب عليها حقوق والتزامات معينة[١٠]، من هنا فان اول شرط من شروط الترشيح لعضوية المجلس ان يكون المرشح متمتعاً بالهوية العراقية.

ثانياً: سن الترشيح: حدد المشرع العراقي سن الترشيح لعضوية مجلس الخدمة العامة الاتحادي بما لا يقل عن ٣٧ من العمر عند الترشيح، ونرى ان المشرع العراقي لم يكن موفقاً في اختيار هذه المرحلة العمرية لشغل هذه المناصب وكان من الافضل لو حددها بسن ال ٤٥ بما يضمن توافر الخبرة الكافية في المرشح.

ثالثاً: حسن السيرة والسلوك: اذا كان شرط حسن السيرة والسلوك من الشروط الواجب توافها للتعيين في الوظائف العامة فمن باب اولى توافره في المرشح للعضوية في المجلس الذي يتولى التعيين، وقد اكد عليه المشرع العراقي بصورة صريحة في قانون المجلس، حيث اشترط في طالب الترشيح ان "يكون حسن السيرة والسلوك"[١١] و" ان لا يكون محكوماً عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف"[١٢].

رابعاً: الخبرة والكفاءة: تطلب المشرع في طالب الترشيح لعضوية المجلس "ان يكون من ذوي الخبرة والكفاءة"[١٣] في مجال اختصاصه، وعلى الرغم من اشتراط المشرع لهذا الشرط الا انه لم يحدد الجهة صاحبة الاختصاص في التأكد من تحقق هذا الشرط، كما لم يضع معياراً محدداً للتأكد من تحققه مكتفياً بالإشارة إلى مدة الخدمة الفعلية والممارسة في الاختصاص الواجب توافرها في المرشح والتي تختلف باختلاف الشهادة الحاصل عليها المرشح، فهي لا تقل خمسة عشر سنة بالنسبة للمرشح الحاصل على شهادة البكالوريوس، وتخفض هذه المدة إلى

اثنتي عشر سنة بالنسبة للمرشح الحاصل على شهادة الماجستير، بينما يشترط في المرشح الحاصل على شهادة الدكتوراه ان تكون له خدمة فعلية وممارسة في اختصاصه مدة لا تقل عن عشرة سنوات، وهذا ما يدفعنا إلى القول بان المشرع قد جعل من الخدمة الفعلية والممارسة في الاختصاص وفقا للمدد التي حددها معيارا للقول بتحقق الخبرة والكفاءة في المرشح [١٤].

خامساً: شرط السلامة السياسية: يقصد بهذا الشرط ان لا يكون المرشح قد مارس العمل مع الجهات التي حرم القانون الانتماء لها بسبب ممارستها العنف والترهيب ضد ابناء الشعب والتيارات السياسية المنافسة لها من اجل البقاء في دائرة السلطة، من هنا اشترط المشرع العراقي في المرشح ان لا يكون مشمولا بقانون المساءلة والعدالة وهذا الشرط جاء لمنع قيادات حزب البعث المنحل من الترشيح فضلا عن الاشخاص الذين يروجون لأفكار حزب البعث لأي منصب في الدولة ومن ضمنها العضوية في مجلس الخدمة العامة الاتحادي[١٥].

الفرع الثاني: التفرغ الكامل.

حرصاً من المشرع العراقي على تحقيق قدر أكبر من الاستقلالية لأعضاء المجلس، فقد نص قانون المجلس على ضرورة ان يكون رئيس وأعضاء المجلس متفرغين بشكل كامل لأداء الاختصاصات المنوطة بهم بموجب القانون[١٦]، وحسناً فعل المشرع العراقي حين اشترط على المرشح لرئاسة وعضوية المجلس هذا الشرط، وذلك ضماناً لحسن سير العمل في المجلس وتحقيق متطلباته بشكل اوفى.

لقد أكدت هذا المبدأ القواعد العامة التي اوردتها قوانين الوظيفة العامة، اذ بينت "عدم جواز جمع الموظف بين وظيفتين بصفة اصلية أو الجمع بين الوظيفة وبين اي عمل اخر الا بموجب احكام القانون، وذلك ضماناً لحسن سير الوظيفة العامة، ومقتضيات العمل الوظيفي"[١٧].

الفرع الثالث: مدة العضوية في المجلس.

من بين ضمانات استقلال مجلس الخدمة العامة الاتحادي ذات الصلة بالناحية العضوية، تلك الضمانات المتصلة بمدة العضوية في المجلس، اذ حدد المشرع العراقي مدة العضوية

لرئيس واعضاء المجلس بخمسة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة [١٨]، ولعل اهم ما يلاحظ على هذا التحديد، انه يتخطى أمد نيابة البرلمان وولاية الحكومة تبعاً لذلك[١٩]، والتي حددها المشرع الدستوري بأربع سنوات تقويمية، الامر الذي يمنح المجلس قدرا اوفى من الاستقلال في تنظيم شؤون الوظيفة العامة وابعادها عن تأثيرات الحكومة والأحزاب السياسية ومن ثم بناء دولة المؤسسات[٢٠]، ونرى ان المشرع العراقي وان كان قد اصاب في تحديد مدة العضوية في المجلس، الا انه لم يكن موفقاً في جعلها قابلة للتجديد، اذ كان الافضل لو نص على عدم امكانية تجديد العضوية وجعلها ستة سنوات غير قابلة للتجديد، اذ يتفادى الاعضاء بذلك أي ضغط من اجل التجديد الذي قد ينعكس سلباً على القرارات التي يتخذها المجلس.

الفرع الرابع: الاعفاء من عضوية المجلس

إضافة إلى ضمانات الاستقلال المتقدم ذكرها، نص المشرع العراقي في قانون المجلس على ضمانة هامة لرئيس وأعضاء المجلس ضد الاعفاء من الوظيفة، فعزل رئيس المجلس واعضائه لا يكون الا بناءً على اقتراح مقدم من مجلس الوزراء على ان يقترن هذا الاقتراح بمصادقة مجلس النواب، وفقا لأسباب معينة بينها قانون المجلس تتمثل "بعدم الكفاءة أو الاستقامة أو الإخلال الجسيم بواجبات الوظيفة"، هذا ويحرم العضو من امتيازات الوظيفة المعين فيها بموجب هذا القانون في حالة صدور قرار العزل[٢١]، وبدورنا نتفق مع الرأي القائل " ان المشرع العراقي لم يكن موفقا في استخدام مصطلح العزل، لان العزل وفقا لأحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام يستتبعه تنحية الموظف عن الوظيفة بشكل نهائي فلا يجوز اعادة تعيينه في وظائف الدولة والقطاع العام، لذا كان الافضل استخدام اصطلاح الاعفاء"[٢٢].

المبحث الثاني

ضمانات استقلالية المجلس من الناحية الوظيفية

أشار" قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل" إلى ان المجلس مرتبط بمجلس النواب، فضلا عن تمتعه بالاستقلال من الناحيتين المالية والادارية[٢٣]، مما تقدم يتضح لنا ان ضمانات استقلالية مجلس الخدمة العامة الاتحادي من الجانب الوظيفي

تتركز في جانبين؛ الأول هو الجانب المالي، اما الجانب الثاني فيتمثل بالاستقلال الإداري للمجلس، وهذا ما سنوضحه في الفقرات التالية، وعلى النحو الاتي:

المطلب الاول

استقلال المجلس من الناحية المالية

يراد بالاستقلال المالي للمجلس سلطة المجلس في تكوين موارده المالية، ومن ثم اختيار الأسلوب الذي يناسب استقلاله، وهذا الاستقلال لابد ان يكون استقلالا فعليا لا مجرد استقلال نظري، ولعل من أبرز مظاهر هذا الاستقلال ان تكون للمجلس موازنته الخاصة به والمستقلة عن الموازنة العامة للدولة، استثناء من مبدأ وحدة الموازنة العامة[٢٤]، فيستقل المجلس في اعدادها واعتمادها وتنفيذها، من دون أي تدخل أو رقابة من جانب السلطة التنفيذية أو أي جهاز تنفيذي اخر[٢٥]، وهذا الاستثناء يجد مبرراته في مقتضيات الاستقلال الذي يتمتع به المجلس وتمتعه بالشخصية المعنوية[٢٦].

مما تقدم يتضح لنا ان الاستقلال المالي عنصر حيوي ومهم في فاعلية أي سلطة وخصوصا "مجلس الخدمة العامة الاتحادي"، من هنا رسخ المشرع العراقي للمجلس استقلاله المالي، اذ يعتبر هذا الاستقلال تحديا حقيقيا لاستقلاليته في أداء مهامه الوظيفية، من هنا نص المشرع على "...ويتمتع المجلس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي..."[٢٧]، ولعل من اهم النتائج المترتبة على تمتعه بالشخصية المعنوية ثبوت الاهلية وهي صلاحية المجلس في كتساب الحق والتحمل بالالتزام، والذمة المالية المستقلة، وحق التقاضي[٢٨]، من هنا كان للمجلس حسابات خاصة متميزة عن حسابات الدولة أو الهيئة المرتبط بها عضوياً[٢٩]، وقد نص قانون المجلس في المادة (١٣/٩) منه على قيام المجلس باعداد الموازنة السنوية الخاصة به وإرسالها إلى وزارة المالية لتوحيدها ضمن موازنة الدولة، ونرى أن هذا الاستقلال في حقيقته ظاهرياً وليس استقلالاً تاماً، لأن وزارة المالية قد تعدل الميزانية الخاصة بالمجلس بالتخفيض وهذا سيؤثر بطبيعة الحال على استقلال المجلس ويعرقل تنفيذ مهامه، إذ لم ينص المشرع على إلزام وزارة المالية بإدراج الموازنة كما وردت من المجلس، وبذلك يكون الاستقلال المذكور متحقق في نطاق القانون اكثر منه في نطاق الواقع كما عبر عن ذلك الفقيه الفرنسي فيديل(Vedel)[٣٠].

المطلب الثاني

استقلال المجلس من الناحية الادارية

يتجلى الاستقلال الاداري لمجلس الخدمة العامة الاتحادي في وجوب توفر كافة الضمانات التي تكفل للمجلس القيام بمهامه ونشاطاته من دون وجود رقابة أو وصاية على اعماله، كما يتمثل هذا الاستقلال في وجوب توافر الاستقلال الكامل بشأن تعيين العاملين في المجلس، اضافة إلى منح المجلس الحرية التامة في تنظيم لوائحه ونظامه الداخلي من دون تدخل اي جهة اخرى، وهذا ما سنبحثه تباعاً، وعلى النحو الاتي:

الفرع الأول: تبعية مجلس الخدمة العامة الاتحادي

اتجه المشرع العراقي رغبةً منه في تمكين المجلس من تحقيق اهدافه وغاياته بعيداً عن التأثيرات والضغوط الناتجة عن التبعية الادارية أو السياسية، إلى جعل المجلس مرتبطاً بمجلس النواب[٣١].

بمعنى اخر ان أداء المجلس لدوره الوظيفي وتحقيق مقاصده على النحو السابق لا يمكن ان يتحقق مالم يكن المجلس هيئة مستقلة ذات اختصاصات تمكنها من مواجهة الجهات التي تخضع لرقابتها، وتحقيقا لهذه الغاية نص القانون على ارتباط مجلس الخدمة بمجلس النواب، ولنا ان نسأل في هذا النطاق عن طبيعة هذا الارتباط ومداه؟

يمكن القول ان المحكمة الاتحادية العليا اجابت عن التساؤل المتقدم وذلك في معرض تفسيرها لنص المادة ١٠٢ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بقولها " فان الدستور حينما ربط هذه الهيئات اما بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء فانه لم يحدد ماهية الارتباط ولا حدوده وهل هو على شاكلة ارتباط دائرة ما بوزارة معينة أو بجهة غير مرتبطة بوزارة كما هو الحال بارتباط دوائر الصحة بوزارة الصحة ، أو ان تعبير الارتباط يعني غير ذلك ... وتجد المحكمة ان مفهوم الارتباط هو ارتباط الهيئة ورئيسها بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء وتولى المرجعية التي ترتبط بها رسم السياسة العامة لها دون التدخل في قراراتها وإجراءاتها وشؤونها المهنية لأن هذه الهيئات قد منحها الدستور الاستقلال المالي والإداري لضمان حيادها واستقلال قراراتها واجراتها في مجال اختصاصها"[٣٢].

ولعل هذا المفهوم نجده في "قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩" حين

جعل المجلس صاحب الاختصاص في تحديد مجال عمل دوائر المجلس وأسس تنظيمها بحسب توجيهات الدولة العامة[٣٣]، كما له اعداد واقرار مشروع الموازنة السنوية للمجلس وفقا للتوجيهات العامة للدولة[٣٤].

الفرع الثاني: تعيين موظفي مجلس الخدمة العامة الاتحادي

وضع المشرع في " قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل" احكاما خاصة بتعيين موظفي المجلس وتأديبهم، وبما يكفل لهم أداء المهام المناطة بهم بعيداً عن أي مؤثر سياسي أو حزبي، وعلى النحو الاتي:

اولاً/ تعيين رئيس المجلس ونائبه واعضائه ومساءلتهم:

نص المشرع العراقي على ان يتم تعيين رئيس المجلس واعضائه بناءً على ترشيح من مجلس الوزراء، ومصادقة مجلس النواب عليه[٣٥]، ويكون رئيس المجلس بدرجة خاصة[٣٦]، ويكون لرئيس المجلس نائب واحد يحل محل الرئيس عند غيابه لأي سبب كان[٣٧]، ويعين النائب بذات الألية التي يعين بها رئيس المجلس واعضائه أي بناء على ترشيح من مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب، ويكون نائب الرئيس والأعضاء بدرجة مدير عام[٣٨].

أما مساءلة رئيس المجلس ونائبه واعضائه فتتم بنفس الالية التي يتم بها تعيينهم أي "بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب، على ان يكون الاقتراح مسببا بأحد الأسباب التي نص عليها القانون والمتمثلة "بعدم الكفاءة أو الاستقامة أو الإخلال الجسيم بواجبات الوظيفة"، فاذا ما صدر قرار بعزل من تمت مسائلته حرم من امتيازات الوظيفة المعين فيها وفقا للقانون"[٣٩].

هذا ولم ينظم قانون المجلس أحكام الاستقالة لرئيس المجلس ونائبه وأعضائه، كما لم يتطرق النظام الداخلي للمجلس رقم ١ لسنة ٢٠٢١ لأحكام الاستقالة، فلم يوضح القانون الجهة التي تقدم لها الاستقالة، كما لم يوضح الجهة صاحبة الاختصاص في البت في شأنها، هل هي رئاسة مجلس النواب ام مجلس النواب؟

من هنا ندعو المشرع العراقي إلى معالجة هذا النقص التشريعي، وذلك عبر منح صلاحية البت في استقالة رئيس ونائب رئيس المجلس وأعضائه لرئاسة مجلس النواب.

ثانياً: تعيين الموظفين في المجلس:

من خلال مراجعة احكام "قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل" يتضح لنا ان المشرع العراقي لم يخص موظفي المجلس باستثناء رئيس المجلس ونائبه واعضائه بنظام خاص لتعيينهم.

الأمر الذي يمكن ان نستنتج معه بان تعيين كافة اعضاء مجلس الخدمة العامة عدا نائب رئيس المجلس واعضائه يكون من صلاحيات الرئيس دون غيره، مادامت الصلاحيات الإدارية التي تمنحها القوانين للوزير المختص قوانين الملاك والانضباط قد ان قد انيطت به بغية تنظيم الملاك الإداري[٤٠]، بعده الرئيس الاعلى للمجلس وله صلاحية وزير فيما يتعلق بشؤون المجلس وملاكه وموازنته ومادام هؤلاء الموظفين خاضعين لأحكام التشريعات النافذة، وهذا ما اكدته احكام قانون مجلس الخدمة بنصها على ان " يحدد ملاك المجلس باقتراح من المجلس ومصادقة وزير المالية "[٤١].

وكما هو الحال بالنسبة لتعيين موظفي المجلس، اذ خلا القانون كما قدمنا من وضع نظام خاص بتعيينهم، لم يضع قانون المجلس ولا نظامه الداخلي رقم ١ لسنة ٢٠٢١ ايضاً، نظاما خاصا ومحدداً لبيان مسؤولية موظفي مجلس الخدمة العامة الاتحادي المترتبة على مخالفتهم واجبات الوظيفة العامة.

كما لم يحظر القانون عليهم ممارسة أي عمل بسبب ما تتمتع به الوظيفة التي يتولونها من خصوصية، الا ان هذا الاغفال لا يعني عدم إمكانية مسائلة موظفي ملاك مجلس الخدمة العامة الاتحادي، اذ يمكن الرجوع إلى احكام "قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل" بعده الشريعة العامة التي يجب الرجوع اليها في حالة انعدام النص القانوني الخاص، وبموجب هذا القانون فعلى المجلس تشكيل لجنة من إدارته للتحقيق مع الموظف المسؤول عن الخطأ المرتكب من قبله، وتنتهي اللجنة بوضع تقرير تبين فيه حدود مسؤولية الموظف عن الفعل المرتكب والتوصيات بشأن توقيع العقوبة عليه كما رسم طريقها نصوص هذا القانون.

الفرع الثالث: استقلال المجلس بوضع نظامه الداخلي.

لعل من ابرز مظاهر الاستقلال الإداري لأي هيئة مستقلة قدرتها على إصدار النظام

الداخلي الخاص بها[٤٢] وهذا ما قررته المادة (١٥) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية، اذ يستطيع المجلس ان يمنح لنفسه بموجب نظامه الداخلي مالم يمنحه لها المشرع ودون رقابة من قبل السلطة التنفيذية، ما يعني تمتع المجلس باستقلالية كبيرة بخصوص هذا المظهر.

الفرع الرابع: عدم امكانية الغاء قرارات المجلس

كما تظهر استقلالية المجلس من الناحية الادارية في عدم امكانية الغاء قرارات المجلس أو تعديله من قبل أي جهة عليا[٤٣].

جدير بالذكر ان الاستقلال المتقدم ليس من شأنه ان يمنع مجلس النواب من التعرض لنظام المجلس من حيث التنظيم أو الاختصاصات أو التعيين، فالمراد من الاستقلال هنا هو الاستقلال الذي يكون في مواجهة السلطة التنفيذية، بالتالي يكون باستطاعة مجلس النواب تغيير القواعد المنظمة لمجلس الخدمة، سواء من حيث الية تشكيل المجلس ام المهام التي يضطلع بها ام التعيين[٤٤].

بالإضافة إلى ما تقدم نجد ان من اهم ضمانات استقلال مجلس الخدمة الاتحادي من الجانب الاداري الطابع الجماعي في عملية صنع القرار واتخاذه، فقرارات المجلس تتخذ بالأغلبية المطلقة لأعضائه، فاذا تساوت الأصوات رجح الجانب الذي صوت معه رئيس المجلس[٤٥].

مما تقدم يتضح لنا ان تقرير استقلالية مجلس الخدمة الاتحادي من الناحية الادارية يعود بتعزيز إيمان الافراد بالدولة وسياستها المتعلقة بتنظيم شؤون الوظيفة العامة، بعيداً عن التدخلات السياسية والحزبية، استنادا لذلك منعت الادارة من تغيير أو الغاء القرارات التي يتخذها المجلس الا من خلال القضاء[٤٦]، وذلك من خلال الطعن بقرارات مجلس الخدمة العامة الاتحادي امام مجلس الدولة بعده الجهة المختصة بممارسة الرقابة القضائية على قرارات المجلس[٤٧].

الخاتمة:

بعد ان انتهينا من الكتابة في موضوع استقلالية مجلس الخدمة العامة الاتحادية توصلنا إلى مجموعة استنتاجات وتوصيات نجملها على النحو الاتي:

أولاً: الاستنتاجات

١. ان الغاية من انشاء الدولة لمجلس الخدمة الاتحادي تكمن في رغبة الدولة في استعادة ثقة الافراد بالإدارة وسياستها المتعلقة بتنظيم شؤون الوظيفة العامة بعيداً عن التأثيرات السياسية والحزبية، ومن ثم اقامة دولة مؤسسات وتشكيل جهاز من مهامه العمل على تطوير العمل الإداري وتأمين العدالة والحيادية وضمان معايير الكفاءة في التعيين وإعادة التعيين والترقية.

٢. تبين لنا من خلال البحث ان مظاهر استقلال مجلس الخدمة الاتحادي متعددة ومتنوعة حرص المشرع من خلالها على التأكيد على مصداقية عمل المجلس، ويظهر ذلك بشكل جلي وواضح في الطابع الجمعي الذي يسم تكوين مجلس الخدمة، ومشاركة السلطة لسلطة التشريعية في اختيار رئيس المجلس ونائبه وأعضائه، وما يتمتعون به من ضمانات ضد اعفائهم، فضلا عما يتمتعون به من استقلال اداري ومالي.

٣. تبين لنا من خلال البحث ان الاستقلالية التي يتمتع بها المجلس بموجب احكام قانونه هي استقلالية نسبية لا مطلقة وتظهر هذه النسبية بشكل واضح من الناحية الادارية من خلال الية اختيار وعزل اعضاء المجلس والتي تتم بالاشتراك بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، اما من الناحية المالية فقد تبين لنا أن هذا الاستقلال في حقيقته ظاهرياً وليس استقلالاً تاماً، لأن وزارة المالية قد تعدل الميزانية الخاصة بالمجلس بالتخفيض وهذا سيؤثر بطبيعة الحال على استقلال المجلس ويعرقل تنفيذ مهامه، إذ لم ينص المشرع على إلزام وزارة المالية بإدراج الموازنة كما وردت من المجلس، وبذلك يكون الاستقلال المذكور متحقق في نطاق القانون اكثر منه في نطاق الواقع.

ثانياً: التوصيات

١. حرصا على تأكيداً استقلالية مجلس الخدمة العامة الاتحادية نقترح على المشرع اعادة النظر بجهة ارتباط المجلس، وجعله مرتبط بالسلطة التنفيذية بدلا عن السلطة التشريعية، الامر الذي يتفق مع طبيعة مهام واختصاصات المجلس، فارتباط هيئة ما بجهة ما يُفترض ان يقوم على معيار الوظيفة، وطالما كانت مهام مجلس الخدمة

العامة الاتحادي تنفيذية الطابع تعين جعل المجلس مرتبط بالسلطة التنفيذية، خصوصا وان هذا الارتباط ليس من شأنه اثارة أي اشكالية بالنسبة للاستقلالية التي يتمتع بها المجلس، فلا يمكن مطلقاً الاقرار بوجود هيئات سائبة في أي نظام قانوني، فضلا عن ذلك فان ارتباط المجلس بمجلس النواب أو غيره لا يعد هدفا بذاته بمقدار ما يعد وسيلة لتجسيد الوحدة القانونية والسياسية.

٢. نوصي المشرع العراقي تأكيدا لاستقلالية المجلس ان يجعل مدة ولاية رئيس المجلس ونائبه وأعضائه ستة سنوات غير قابلة للتجديد، بما من شأنه ان يجعل المجلس بعيدا عن أي تأثير من السلطتين التشريعية والتنفيذية.

٣. نوصي المشرع بمعالجة القصور التشريعي الحاصل في قانون المجلس، وذلك عبر تنظيم احكام استقالة رئيس واعضاء المجلس وجعلها مرتبطة بموافقة رئاسة مجلس النواب.

٤. تأكيدا لاستقلالية مجلس الخدمة نوصي المشرع بالإسراع في رسم اجراءات الرقابة القضائية على قرارات مجلس الخدمة العامة الاتحادية، وذلك بنصوص واضحة، بما من شأنه ان يحقق تكامل النصوص القانونية ورصانة مضمونها ووضوح الغاية منها وسلامة التطبيق والاجراءات المرتبطة بها.

هوامش البحث

(١) المادة ٧ من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(٢) اذ نصت المادة ٥/البند خامسا/ أ من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩، على ان "يتكون المجلس من رئيس ونائب للرئيس وسبعة اعضاء متفرغين ممن يحمل شهادة جامعية اولية في الاقل

على ان يكون ٢ اثنان منهم في القانون و٢ اثنان منهم في الادارة والاقتصاد وواحد في كل من الطب والهندسة والزراعة".

(٣) المادة ٥ / خامسا/ أ من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(٤) المادة ٥/البند ثالثا من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(٥) المادة ٥/ ثانيا /أ، ب من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(٦) المادة ٨٠/ خامساً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٧) د. اسماعيل صعصاع، ود. صادق محمد علي، مظاهر استقلال الهيئات المستقلة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٨، العدد ١، ٢٠١٦، ص٢٥٤.

(٨) المادة ٥/ رابعاً /أ، ب من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(٩) المادة ٥/ خامسا من القانون.

(١٠) د. حسن الهداوي، الجنسية ومركز الاجانب واحكامها في القانون العراقي، الطبعة ٤، جامعة بغداد، بغداد، دون سنة الطبع، ص١١.

(١١) المادة ٥/ خامساً/ ج من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(١٢) المادة ٥/ خامساً/ ه من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(١٣) المادة ٥/ خامساً/ أ من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(١٤) المادة ٥/ خامساً/ أ من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(١٥) المادة ٥/ خامساً/ د من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(١٦) المادة ٥/ اولا من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(١٧) قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل في المادة ٥ / اولاً منه، لمزيد من التفاصيل راجع حبيب عبد الزهر الربيعي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام. دون ذكر الناشر، دون سنة الطبع، ص٣.

(١٨) المادة ٥/ سادساً من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(١٩) د. اسماعيل صعصاع غيدان ود. صادق محمد علي البديري، مظاهر استقلال الهيئات المستقلة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٨، العدد ١، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٦، ص٢٤٧.

(٢٠) وهذا ما أكدته الاسباب الموجبة لقانون الخدمة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(٢١) المادة ٥/ ثامناً من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(٢٢) د. اسماعيل صعصاع غيدان ود. صادق محمد علي البديري ي، المرجع السابق، ص٢٤٧.

(٢٣) المادة ٢ ثانياً من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل. اذ نصت على ان " ... يرتبط مجلس النواب ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري..."

(٢٤) د. اسماعيل صعصاع ود. صادق محمد علي، المرجع السابق، ص٢٤٧.

(٢٥) احمد السيد النجار واخرون، الرقابة المالية في الاقطار العربية، بحوث ومناقشات الندوة التي اقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الطبعة ١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت،٢٠٠٩، ص٢٦١.

(٢٦) د. اسماعيل صعصاع ود. صادق محمد علي، المرجع السابق، ص٢٤٧.

(٢٧) المادة ٢ من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(٢٨) د. ماهر صالح علاوي الوسيط في القانون الاداري، دار الكتب القانونية، بيروت، ٢٠١٩، ص٧٣، ينظر كذلك شوقي ناصر، اثار الشخصية المعنوية للشركة، مجلة الحقوق، مجلد ٤، العدد ١٦،١٧، ٢٠١٢، ص٣٨٤.

(٢٩) د. هشام جميل كمال، مجلس الخدمة الاتحادية بين الرقابة والاستقلالية في العراق، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك كلية القانون و العلوم السياسية، مجلد ٦، العدد ٢٠، الجزء ١، ٢٠١٧، ص ١٧١.

(٣٠) د. سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في التشريع العراقي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨، ص٨٥.

(٣١) المادة ٢ من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(٣٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا، ٨٨/ اتحادية/ ٢٠١٠، منشور على الموقع الالكتروني: www.iraqia.iq.

(٣٣) المادة ١١/ ثالثا من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(٣٤) المادة ٩/ ١٣ من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(٣٥) المادة 5/ ثالثاً من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(٣٦) المادة 5 /ثانيا /أ من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(٣٧) المادة ٧ من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(٣٨) المادة ٥/ ثانيا/ ب من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(٣٩) المادة ٥ / ثامنا من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(٤٠) د. سعد خضير عباس واخرون، استقلالية ديوان الرقابة المالية، مجلة المحقق الحلي، للعلوم القانونية والسياسية، العدد١، السنة الثامنة، ٢٠١٦، ص٥٨.

(٤١) المادة ١١/ رابعاً من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(٤٢) د. هشام جميل، المرجع السابق، ص١٦٩، ايضاً حدري سمير، السلطة الادارية المستقلة واشكال استقلاليتها، بحث منشور على الموقع الالكتروني:https://www.asjp.cerist.dz/en/article/129130

(٤٣) حدري سمير، المرجع السابق، ص٣٠.

(٤٤) د. عصام ابراهيم، التنظيم القانوني و الرقابة على محطات الاذاعة والتلفزيون، الطبعة ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٢٦٥- ٢٦٦، وعبد الله حنفي، السلطات الادرية المستقلة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٩٠.

(٤٥) المادة ٨/ ثانيا من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل، اذ نصت على انه " ثانيا: تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للأعضاء وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس".

(٤٦) نصري الشبلي واخرون، السلطات الادارية المستقلة، بحث منشور على الموقع الالكتروني:

.http://nasrichelbi.canalblog.com/archives/2008/07/27/10051818.html

(٤٧) د. زينب ماجد محمد علي واخرون، الرقابة القضائية على قرارات مجلس الخدمة العامة الاتحادي، مجلة معهد العلمين، العدد٨، ٢٠٢٢، ص ٤٤٦.

قائمة المصادر

المراجع:

أولاً: الكتب:

١. احمد السيد النجار واخرون، الرقابة المالية في الاقطار العربية، بحوث ومناقشات الندوة التي اقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الطبعة ١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٩.

٢. حبيب عبد الزهر الربيعي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام. دون ذكر الناشر، دون سنة الطبع.

٣. د. حسن الهداوي، الجنسية ومركز الاجانب واحكامها في القانون العراقي، ط٤، جامعة بغداد، بغداد، دون سنة الطبع.

٤. د. سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في التشريع العراقي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨.

٥. عبد الله حنفي، السلطات الادرية المستقلة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.

٦. د. عصام ابراهيم، التنظيم القانوني و الرقابة على محطات الاذاعة و التلفزيون، الطبعة١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.

٧. د. ماهر صالح علاوي الوسيط في القانون الاداري، دار الكتب القانونية، بيروت، ٢٠١٩.

ثانياً: البحوث العلمية:

١. د. اسماعيل صعصاع غيدان ود. صادق محمد علي البديري، مظاهر استقلال الهيئات المستقلة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية و السياسية، المجلد ٨، العدد ١، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٦.

٢. حدري سمير، السلطة الادارية المستقلة و اشكال استقلاليتها، بحث منشور على الموقع الالكتروني: https://www.asjp.cerist.dz/en/article/129130

٣. د. زينب ماجد محمد علي واخرون، الرقابة القضائية على قرارات مجلس الخدمة العامة الاتحادي، مجلة معهد العلمين، العدد٨، ٢٠٢٢.

٤. د. سعد خضير عباس واخرون، استقلالية ديوان الرقابة المالية، مجلة المحقق الحلي، للعلوم القانونية و السياسية، العدد الاول، السنة الثامنة، ٢٠١٦.

٥. شوقي ناصر، اثار الشخصية المعنوية للشركة، مجلة الحقوق، مجلد ٤، العدد ١٦- ١٧، ٢٠١٢.

٦. نصري الشبلي واخرون، السلطات الادارية المستقلة، بحث منشور على الموقع الالكتروني: http://nasrichelbi.canalblog.com/archives/2008/07/27/10051818.html

٧. د. هشام جميل كمال، مجلس الخدمة الاتحادية بين الرقابة والاستقلالية في العراق، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، كلية القانون و العلوم السياسية، مجلد ٦، العدد ٢٠، الجزء ١، ٢٠١٧.

ثالثاً: الاحكام القضائية:

قرار المحكمة الاتحادية العليا ٨٨/ اتحادية / ٢٠١٠، منشور على الموقع الالكتروني: www.iraqia.iq

رابعاً: الدساتير:

دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

خامساً: القوانين:

١. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

٢. قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩.

سادساً: الانظمة:

النظام الداخلي لمجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم لسنة ٢٠٢١.