

تشكيل مجلس الخدمة المدنية الاتحادي وعلاقته بالإصلاح الإداري في العراق

**Formation of the Federal Public Service Board  
and its relationship to administrative reform**

م.د. اقبال ناجي سعيد

كلية الاسراء الجامعة / قسم القانون

**Alesraa university College**

م.د. شهاب احمد عبد الله

كلية اشور الجامعة / قسم القانون

**Ashur university College**

**الملخص**

ان المتغيرات والتحويلات التي يعيشها العراق يحتم إعادة النظر في الاصلاحات الادارية حتى يمكن معايشة الواقع، فالدولة كلها تعيش وكأنها سلسلة مترابطة وهذا بسبب الثورة في الاتصالات والمعلومات. وبسبب تدفق المعلومات ووسائل الاتصالات المتعددة بدأ الناس ينظرون إلى حقوقهم على الدولة والادارة نظرة مختلفة عن السابق ، ويطالبون بالخدمات التي يجب أن يحصلوا عليها؟ وهنا يثار التساؤل ما هي الطريقة المثلى التي على الدولة اتباعها لتقديمها لهم؟ . وفي ظل الركود الإداري وعدم القيام بالإصلاحات الادارية اللازمة مع مطالبة الأفراد بالحصول على خدمات مناسبة أدى ذلك إلى اهتزاز الثقة لدى المواطن في أداء المؤسسات الحكومية، مما جعل هناك مشاكل تعيشها الدولة والسلطة الادارية نتيجة استشراف الروتين والفساد في أعمال الأجهزة الحكومية مما أدى إلى انتشار الفساد وتعطل مصالح المواطنين، وهذا يحتاج إلى إعادة النظر في عملية الإصلاح الإداري على كافة المستويات، فليس المهم التحول إلى استخدام الحكومة الإلكترونية على الوضع القائم وإنما المهم هو تحسين الخدمة في تسهيل الإجراءات وإعادة كتابة الأنظمة ومتى

ما كانت ميسرة فيمكن إذ إن المشكلة الرئيسية تكمن في استراتيجية الإصلاح الإداري .» مما يتطلب إعادة النظر في النظام الوظيفي كله والقضاء على البطالة المنتشرة بتفعيل مجلس الخدمة الاتحادي وذلك لدوره المهم في عملية الإصلاح الإداري .

### Summary

In order to keep up with developments experienced by Iraq. There is no doubt that the majority of developing countries, if not all, have the administrative corruption, This must be the institutions in the present day with the environmental conditions that are dynamic and the speed of change and unity, and at this changing environment shall be on instructive development steps is the administrative reform in Iraq, the Constitution of the Republic of Iraq in 2005 to emphasize the formation of public service of the Federal order to regulate the civil affairs and liberate it from politicization and partisanship and build a state of institutions and the formation of its mission Development Corporation to work in government departments and the development of rules and principles of secure justice and impartiality and ensure efficiency

### المقدمة

ان المتغيرات والتحولت التي يعيشها البلد يحتم على الدولة إعادة النظر في سياستها وإصلاحاتها الادارية حتى يمكن معايشة الواقع، فالدولة كلها تعيش وكأنها سلسلة مترابطة وهذا بسبب الثورة في الاتصالات والمعلومات. وبسبب تدفق المعلومات ووسائل الاتصالات المتعددة بدأ الناس ينظرون إلى حقوقهم على الدولة والادارة، وما الخدمات التي يجب أن يحصلوا عليها؟ وما هي الطريقة المثلى التي على الدولة اتباعها لتقديمها لهم؟ . وفي ظل الركود الإداري وعدم القيام بالإصلاحات مع مطالبة الأفراد بالحصول على خدمات مناسبة أدى ذلك إلى اهتزاز الثقة لدى المواطن في أداء المؤسسات الحكومية، مما جعل هناك قلاقل ومشاكل تعيشها الدولة والسلطة الادارية ونتيجة استشرى الروتين في أعمال الأجهزة الحكومية مما أدى إلى انتشار الفساد وتعطل مصالح المواطنين، وهذا يحتاج إلى إعادة النظر في عملية الإصلاح الإداري على كافة المستويات، فليس المهم التحول إلى استخدام الحكومة الإلكترونية على الوضع القائم وإنما المهم هو تحسين الخدمة في تسهيل الإجراءات وإعادة كتابة الأنظمة ومتى ما كانت ميسرة فيمكن استخدام «الحكومة الإلكترونية». إذ إن المشكلة الرئيسية تكمن في استراتيجية الإصلاح الإداري والوظيفي، وعندما ينادي بالإصلاح الإداري فليس معنى هذا وجود فساد «وهو موجود فعلا» وإنما إصلاح من أجل مواكبة المستجدات التي يعيشها هذا البلد، لا شك أن أغلب الدول النامية إن لم يكن جميعها لديها فساد إداري ومستشري ويتمثل في الاختلاس المادي والمحسوبية والمنسوبية والرشاوي لهذا يجب أن تتعامل المؤسسات في وقتنا الراهن مع الظروف البيئية التي تتسم بالديناميكية وسرعة التغيير وحدته، وإزاء هذه البيئة المتغيرة وجب على القائمين عليها تبني إستراتيجيات تسمح لها بمواجهة التهديدات الوظيفية والمحافظة على موقعها

وتطويرها. ولعل من أهم مصادر الميزة التنافسية التي يمكن أن تحقق هذا الرهان لهذا النوع من المؤسسات الجودة التي تقدمها ، وهذا ما يستلزم على المشرفين عليها تبني مداخل إدارية تكون محورها الجودة، وحسن الأداء لذلك لا بد من إعادة التفكير بشكل جذري في العمليات المختلفة التي تتم في المنظمة خاصة منها تلك المرتبطة بالتوظيف ، وإعادة تصميمها بالاعتماد على إستراتيجية للتغيير تنبني على أساليب حديثة على غرار إعادة الهندسة الإدارية ولعل من أهم أسباب التغيير والتجديد في ميدان الإصلاح الإداري وحسب المادة (١٠٧) من دستور جمهورية العراق عام ٢٠٠٥ تم التأكيد على تشكيل مجلس الخدمة العامة الاتحادي من أجل تنظيم شؤون الوظيفة العامة وتحريرها من التسييس والتحزب وبناء دولة المؤسسات وتشكيل مؤسسة مهمتها تطوير العمل في دوائر الدولة وبلورة القواعد والأسس السليمة وتأمين العدالة والحيادية وضمان معايير الكفاءة في التعيين وإعادة التعيين والترقية، ورغم اقرار قانون الخدمة العامة الاتحادي رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ ونشره في جريدة الوقائع العراقية بعددها (٤١١٦) في السادس من نيسان ٢٠٠٩، وتعديله بقانون التعديل رقم (٨) لسنة ٢٠١٥ المنشور بالجريدة الرسمية في الرابع من ايار ٢٠١٥ إلا أنه لم يتم تطبيقه الحد الان، وبحسب المادة الخامسة من هذا القانون يتكون مجلس الإدارة من رئيس ونائب وتسعة اعضاء وهنا لا بد من أن يصوت مجلس النواب على هؤلاء الأعضاء المرشحين من مجلس الوزراء والذين يشكلون هرم القيادة في مجلس الخدمة الاتحادي الذي يرتبط اداريا بمجلس النواب بوصفه هيئة مستقلة.

بناء على ما سبق فقد وجدنا من المهم أن نعرض في البحث - مقدمة نتناول فيها اهمية احياء مجلس الخدمة المدنية كونه هيئة مستقلة تساهم إلى مدى بعيد في عملية الإصلاح الإداري والوظيفي في العراق.

لقد قسمنا بحثنا إلى ثلاثة مطالب:

في المطلب الأول سوف نتناول الإصلاح الإداري وفي المطلب الثاني سنتناول الوظيفة العامة وفي المطلب الثالث سنتناول التكيف القانوني لمجلس الخدمة الاتحادي.

### **مشكلة البحث**

ان اختيار موضوع البحث مجلس الخدمة المدنية الاتحادي وعلاقته بالإصلاح الإداري والوظيفة العامة في العراق وذلك بعد التأكد من القيام بمحاولات عديدة لإجراء اصلاحات ادارية شاملة قائمة على جهد سياسي و اجتماعي وثقافي مع ذلك لاتزال أجهزة الدولة تعاني من الترهل والمحسوبة ولغرض تحسين أداء الخدمة المدنية التي تقوم عليها اعباء تنفيذ سياسة الدولة وادارة شؤون المواطنين لما لها من أهمية كبيرة تنعكس على حياة واستقرار وخدمة المواطن الذي تعمل الدولة من اجل رفاهيته.

### **اهداف البحث**

يهدف البحث إلى التعرف على طرق واساليب وسائل واهمية مقومات الاصلاح الاداري ومدى احياء مجلس الخدمة المدنية الاتحادي واهليته في تحقيق أهداف تطوير الخدمة المدنية وتلافي السلبيات واخفاقات الادارة في مجال الوظيفة العامة.

### منهج البحث

اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي فيما يخص عملية الإصلاح الإداري في العراق وعلاقة احياء مجلس الخدمة المدنية الاتحادي بعملية الإصلاح الإداري في اجهزة الدولة والوظيفة العامة.

### خطة البحث

من اجل اثبات فرضية البحث قسم الى عدة فقرات وهي

المطلب الأول مفهوم الاصلاح الإداري

الفرع الأول- أهمية الإصلاح الإداري ومقوماته.

الفرع الثاني- الإصلاح الإداري في مجال الوظيفة العامة.

اولا تعريف الموظف العام.

ثاني أطرق اختيار الوظيفة العامة.

المطلب الثاني - مجلس الخدمة المدنية

الفرع الأول التطور التاريخي لمجلس الخدمة المدنية

الفرع الثاني-مجلس الخدمة الاتحادي ومهامه.

المطلب الثالث التكييف القانوني لمجلس الخدمة الاتحادي

الفرع الأول الطبيعة الدستورية والقانونية لمجلس الخدمة

الفرع الثاني - مفهوم استقلال مجلس الخدمة الاتحادي.

المطلب الأول : مفهوم الاصلاح الاداري

يعرف الإصلاح الإداري بأنه الجهد السياسي والاداري والاقتصادي والاجتماعي والثقافي اي الادارة الهادفة لإحداث تغييرات اساسية ايجابية في السلوك والعلاقات والأساليب والأدوات تحقيقا لتنمية قدرات وامكانيات الجهاز الإداري بما يؤمن له بدرجة عالية من الكفاءة والفعالية في انجاز أهدافه<sup>(1)</sup>.

كما ويعرف الإصلاح الإداري: بأنه مجموعة من الاجراءات الرامية إلى ازالة الخلل في النظام الاداري خلال فترة زمنية محددة وفي مواضع مهمة<sup>(2)</sup>. ويعرفه بعض الفقه على انه نشر الوعي والادراك بين المسؤولين

(1) محمد احمد سيد احمد الحاج - الاصلاح الاداري بين النظرية والتطبيق رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة الخرموط - معهد دراسات الادارة العامة-

والسلطات والمواطنين حول أهمية الحاجة إلى تبني مفاهيم وافكار في مجال علم الادارة العصرية في إطار الوظيفة والخدمة العامة<sup>(٣)</sup>.

ويعرف الباحث الإصلاح الإداري: هو التغييرات المستمرة والمتجددة والشاملة لجميع اجهزة الدولة في كافة المجالات بغرض تحقيق أهداف التنمية ورسم سياسة الدولة وأهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

أن مسألة الإصلاح الإداري قد ظهرت في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية ولم تكن وليدة النصف الثاني من القرن العشرين بل تعود في جذورها إلى الزمن القديم. لكننا لسنا بصدد تسليط الضوء هنا على

التطور التاريخي لحركة الإصلاح الإداري عالمياً، لكنه من المفيد الإشارة

هنا إلى أن توماس جيفرسون أحد مؤسسي الولايات المتحدة الأوائل، اقترح تغير الدولة للهياكل الحكومية كل عشرين سنة تقريباً، وتوالت هناك البرامج الخاصة بالإصلاح منذ عام ١٨٢٨ عندما تولى أندرو جاكسون الحكم الذي طبق مبدأ «دع الشعب يحكم» وتبعه أبراهام لنكولن الذي وسع من دور الدولة وزاد من نشاطها وإعداد موظفيها. لقد بدأ يظهر مصطلح الإصلاح الإداري بمفهومه الحديث في أواخر الستينيات من القرن العشرين عندما قام علماء الإدارة بالدعوة إلى إعادة تنظيم النظم الإدارية لتواكب التغير وتتماشى مع البرامج الإنمائية القومية، أن الإصلاح الإداري سمة من السمات الأساسية التي يتصف بها علم الإدارة وتطبيقاته المختلفة في كافة ميادين الحياة وهي الديناميكية والحركية وسرعة الاستجابة التطور والتقدم العلمي والثقافي وما يتماشى مع التغييرات الحاصلة في البيئات السياسية والاجتماعية والثقافية وغيرها. ولذلك كانت ولا تزال تظهر اتجاهات جديدة في مختلف دول العالم وخاصة المتقدمة منها لتؤكد ضرورة تحديث الأنظمة والهياكل الإدارية ومن الأسس العلمية المتعارف عليها بين الباحثين والمختصين وأساليبها وأدوات وتقنيات عملها.

تحرير وتخفيف القيود المفروضة على النظام الإداري وبشكل يسر على الوسيلة السياسية إعادة تنظيم الجهاز الإداري للدولة بما يلائم الأهداف السياسية التي حددتها القيادة العليا مع إغفال شبه تام للوسيلة التشريعية (تعديل أو إلغاء أو تغيير بعض القوانين و الوسيلة السلوكية تطبيق العلاقات الإنسانية والتوسع في تفويض السلطة والاهتمام بالتنمية والتدريب المتدرج<sup>(٤)</sup>). أن من أهم معوقات الاصلاح الاداري خاصة في الدول النامية هي عدم تولي القيادات الإدارية المؤهلة وفقدان الابتكار وعدم وجود خطط شمولية للإصلاحات الادارية وتفشي البيروقراطية بالإضافة إلى وجود المعوقات الاجتماعية منها ضعف وعي المواطن وعدم احتضان العقول والخبرات وعدم ربط الأجور بالإنتاج وعدم تشخيص اولويات العمل الأساسية مع ضرورة

(١) د. صبري محمد خليل - مفهوم الاصلاح الإداري في الفكر الاداري المقارن - منشور على الموقع الالكتروني للدكتور صبري محمد خليل في ٢٠/٩/٢٠١٣ .

(٢) رندة انطوان - الاصلاح والتحديث الاداري - المعهد الوطني للعلوم الادارية - دمشق - ٢٠٠٠ ص ٣.

(٣) علي الخضر، نموذج مقترح للإصلاح الإداري في سوريا- كلية التجارة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢ ص ٥١.

اصدار تشريعات وقوانين مدروسة بدقة تنسجم مع التطورات العالمية وتساهمها بالإضافة إلى ضعف الرقابة وعدم فعاليتها.

### الفرع الاول - اهمية الاصلاح الاداري ومقوماته

يرى بعض الباحثين أن ما اتفق على تسميته الإصلاح الإداري يرجع جذوره إلى الدول الغربية، فأول حركة للإصلاح الإداري قد ظهرت بداية في الولايات المتحدة الأمريكية في أوائل القرن العشرين داعية أجهزة الإدارة العامة إلى تحقيق الكفاءة في الأداء والاقتصاد في النفقات، ولقد كان من ثمار هذه الحركة فصل السياسية عن الإدارة واعتبار الأخيرة مجالاً مستقلاً. وقد انتقل الاهتمام بالإصلاح الإداري إلى الوطن العربي منذ خمسينات القرن العشرين على أثر الاستقلال السياسي لمعظم الدول العربية منذ الفترة التالية للحرب العالمية الثانية، حيث اتجهت الحكومات العربية نحو بناء جهاز الدولة وظل الإصلاح الإداري في الوطن العربي منذ ذلك التاريخ موضوعاً أثيراً وشعاراً مرفوعاً وحلماً مطلوباً، عقدت من أجله المؤتمرات وشكلت اللجان السياسية والفنية واستقطبت له الخبرات والإمكانات، إلا أن ما تحقق منه دون الطموحات فالجهد والموارد الكبيرة التي وجهت لعملية الإصلاح خلال ما يقارب نصف قرن قابلها تعثر متزايد في أداء أوضاع الأجهزة الحكومية. لإجراء عملية الإصلاح والتنمية الإدارية يجب توفر جملة شروط ومقومات أساسية لنجاحها، ويجب اجراءها وفق خطوات علمية متسلسلة وهذه الخطوات متكاملة ومتداخلة مع بعضها لا يمكن تنفيذ قسم منها وترك القسم الآخر، بل يجب تنفيذها بشكل مترابط ومنسجم، ويجب أن تكون متلائمة مع الظروف والمتغيرات السائدة في المجتمع العراقي وفي العالم، ويتم استخدام التقنيات المتطورة وفق الظروف الحالية وطبقاً لحاجة الدوائر<sup>(٥)</sup>.

تهدف عمليات الإصلاح الإداري إلى إدخال تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة بما تكفل تحسين مستويات الأداء ورفع كفاءة النظم الإدارية القائمة من خلال تغيير المعتقدات والاتجاهات والقيم والبيئة التنظيمية وجعلها أكثر ملاءمة مع التطور التكنولوجي الحديث وتحديات السوق وتخفيض نسبة قلق المواطنين، وأحداث نقلة نوعية في تقديم الخدمات مع تقليص التكاليف وتحويل إدارة الخدمات من أسلوب البيروقراطية إلى الأسلوب التجاري أو الاقتصادي سواء عن طريق التخصيص أو عن طريق التشغيل الذاتي لخدماتها بإيجاد أساليب أكثر مرونة<sup>(٦)</sup>.

(٥) عالية عبد الحميد عارف، الإصلاح الإداري قضايا نظرية ومداخل التطوير - القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، ٢٠٠٧.

سامي محمود احمد البحري - مداخل الإصلاح الإداري التطوير ؛ Arab british academy for higher education 2011 p ٤

التنظيمي والتدريب وتقييم الأداء رسالة ماجستير مقدمة الى ٤٤

لهذا نتوصل إلى أن أهم أهداف الإصلاح الإداري هي تقديم دراسات لتحسين مستوى الأداء في الجهاز الإداري وترشيد الانفاق الحكومي والتركيز على اقتصاديات التشغيل من خلال خفض الاعداد الزائدة من العاملين وتعزيز عملية التحول الديمقراطي ودعم التوجهات اللامركزية الادارية بهدف تشجيع المشاركة الجماعية في عملية صنع القرارات وتبسيط الإجراءات الادارية وتحسين اساليب التعامل مع المواطنين.

### الفرع الثاني - الإصلاح الإداري في مجال الوظيفة العامة

لا يخفى على أحد ان الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة وهذا الحكم يتوافق وأحكام الدستور، فهي خدمة من نوع خاص تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وهي تتكون من الصلاحيات والواجبات<sup>(٧)</sup>.

ان العلاقة التي تربط الموظف بالدولة أي تحديد المركز القانوني للموظف في العراق هي علاقة تنظيمية وليست علاقة (تعاقدية) بمعنى أن القانون هو الذي ينشئ العلاقة بين الموظف والدولة وهو الذي يحدد حقوقه وواجباته وهو الذي يقرر كيف تنتهي العلاقة بين الموظف والدولة وبذلك يكتسب الشخص صفة (موظف) من تاريخ صدور الأمر الإداري استنادا لأحكام المادة (١٤) من قانون الخدمة، حيث يوضع تحت التجربة لمدة سنة في خدمة فعلية ويستحق الموظف الراتب ابتداء من تاريخ مباشرته بالوظيفة المادة (١٦/١) من قانون الخدمة وان مدة المباشرة هي ١٠ أيام من تاريخ تبليغه بالتعيين عدا أيام السفر، وان علم مباشرة الموظف الوظيفة التي عين فيها خلال المدة القانونية يسقط حقه في التمسك بتلك الوظيفة ويخضع تعيينه مجددا لضوابط التعيين المقررة قانونا الا إذا كان له عذر مشروع فيمهل ٣٠ يوما<sup>(٨)</sup>.

### اولا- تعريف الموظف العام

الموظف هو كل شخص عهدت اليه بوظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين<sup>(٩)</sup> وتم تعريفه بتعريف اخر (كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة)<sup>(١٠)</sup> ونلاحظ أن التعريف الوارد بقانون الانضباط يختلف عن التعريف الوارد بقانون الخدمة المدنية حيث اسقط قانون الانضباط صفة الديمومة من الوظيفة ليشمل الموظف على الملاك الدائم والمؤقت، والغاية من ذلك من اجل ان يدخل في نطاق العقوبة والمحاسبة للموظف المؤقت أسوة بالموظف على الملاك الدائم في هذا الشأن اصدر

(٧) د. حمدي امين عبد الهادي- نظرية الكفاية في الوظيفة العامة ١- دار الفكر العربي -١٩٦٦ ص ١٤٨

(٨) غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، ص ٥٠.

(٩) انظر المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ نشر القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٠٠) في ١٩٦٠/٢/٦ ونصت المادة

(٦٩) منه على تنفيذه اعتبارا من ١٩٦٠/٤/١

(١٠) انظر المادة (١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ تم نشر القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٣٥٦) في

١٩٩١/٦/٣ المعدل بالقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ المنشور بالعدد ٤٠٦١ في ٢٠٠٨/٢/١٤.

مجلس شورى الدولة قراره ذي العدد ( ٢٠٠٦/٩٩ ) لسنة ٢٠٠٦ بالاتي (تطبق على الموظفين المؤقتين الأحكام القانونية المطبقة على الموظفين في دوائر الدولة التي يعملون بها) علما ان المستخدمين وملاكهم لم يعد لهم وجود في قوانين الخدمة الذي كانت تنص على أحكامه قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) السنة ١٩٦٠ حيث الغي بموجب القرار (٩١١) لسنة ١٩٧٦ اما المقصود بموظفي الخدمة الجامعية هو كل موظف يقوم بممارسة التدريس الجامعي والبحث العلمي والاستشارة العلمية والفنية او العمل في ديوان وزارة التعليم العالي والبحث العلمي او مؤسساتها ممن تتوفر فيه شروط الهيئة التدريسية<sup>(١١)</sup>، علما أن قانون التقاعد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ توسع في تعريف الموظف وبشكل مغاير عما ورد في الأعلى انظر المادة (١/أولا) حيث ادخل الملاك المدني والعسكري وقوى الأمن.

#### ثانيا - طرق اختيار الوظيفة العامة

تعددت اساليب شغل الوظائف العامة فيما بينها من عدة زوايا، وبصفة خاصة من حيث مدى الحرية التي تتمتع بها الإدارة في اختيار الموظفين.

وقد زالت بعض الطرق القديمة لاختيار من يشغلون الوظائف العامة، كالوراثة والشراء. فبعض الوظائف كان يعين شاغلوها مدى الحياة ثم تنتقل وظائفهم الي ابنائهم من بعدهم، كما طبق في بعض البلاد- كفرنسا قبل الثورة - نظام الاتجار في الوظائف VE NALITE حيث كانت الوظائف تباع وتشترى وكان من يرغب في شغل وظيفة مايتشربها من مالكمها. ومن ناحية أخرى فقد ادى التطور الي التضيق من نطاق التعيين الذي كان قائما في معظم البلاد على إطلاق حرية الإدارة في الاختيار. والواقع أن جهود الإصلاح في هذا الشأن قد استهدفت ايجاد أفضل السبل الكفيلة باختيار أكفأ المرشحين لشغل الوظائف العامة. ويمكن أن نجمل الطرق المتبعة في اختيار الموظفين على النحو التالي:-

#### أ- التعيين المطلق

ويقصد بذلك ترك الحرية المطلقة للإدارة في اختيار الموظفين. فيكون للإدارة أن تختار من تشاء دون قيد. ومع التطور في هذا الأسلوب صار الاختيار من بين من تتوافر فيهم الشروط التي تحددها القوانين واللوائح ولكن دون أن تكون ملزمة في هذا الصدد باتباع اساليب واجراءات خاصة. ولهذا الطريقة في الاختيار مساوئها. إذ تخل بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين في تولي الوظائف العامة. وتؤدي الي تفشى المحسوبية والرشوة في التعيين، مما يترتب عليه افساد الجهاز الإداري وهبوط مستوى الموظفين. ولذا فإن هذه الطريقة تراجعت أمام طرق اخري تتضمن القواعد والإجراءات التي يقصد بها التوصل إلى اختيار أصلح المواطنين لشغل الوظائف العامة.

(١١) انظر المادة (١/ثالثة) من قانون الخدمة الجامعية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨ .



وقد كانت هذه الطريقة التي تطلق يد الإدارة في اختيار الموظفين هي السائدة في معظم الدول لفترة طويلة في الماضي. ونظراً لمساوئها فقد عدلت عنها كثير من الدول، وإن احتفظت بها بالنسبة لبعض الوظائف التي يتسع نطاقها أو يضيق بحسب ظروف كل بلد وأنواع الوظائف. ذلك أن الوظائف العليا يظهر فيها الطابع السياسي ويعد شاغلها معاونين للحكومة وأدائها المباشر في تنفيذ سياستها. ولذا تترك لها الحرية في شغلها من بين من تثق في إخلاصهم لهذه السياسة وفي مقدرتهم على تنفيذها<sup>(12)</sup>. ففي إنجلترا يجيز القانون للجنة الخدمة المدنية الإعفاء من الامتحان بالنسبة للوظائف الفنية إذا وجدت ذلك ملائماً. والاحتفاظ بوظائف معينة يشغلها الناج مباشرة وقد نقص عدد هذه الوظائف كثيراً الآن<sup>(13)</sup>.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية أدت حرية الإدارة في اختيار الموظفين، في ضوء النظام السياسي للمجتمع الأمريكي، إلى تطبيق نظام الأسلاك أو العنائم حيث كانت الوظائف التي تشغل بالتعيين تعطي للأصغار الموالين للحزب الذي ينجح في الانتخابات بعد فصل الخصوم، ونظراً لمساوئ هذا النظام فقد تخلصت منه الولايات المتحدة الأمريكية تدريجياً. وبدأ ذلك بالقوانين الصادرة في عامي ١٨٥٢ و ١٨٥٥ التي جعلت التعيين في بعض الوظائف العامة عن طريق الامتحان وفي سنة ١٨٨٣ صدر قانون تنظيم الخدمة المدنية الذي جعل الاختيار عن طريق امتحانات مسابقة عامة مفتوحة وحرمت اقتضاء أية إتاوات مالية من الموظفين لأغراض سياسية وأنشأت لجنة الخدمة المدنية. ولكن الوظائف التي كانت خاضعة لنظام امتحانات المسابقة كانت محدودة وإن كان قد حدث التوسع بالتدريج في فئات هذه الوظائف بحيث تزيد نسبتها الآن عن ٨٥% من وظائف الحكومة الفيدرالية. أما الوظائف المستثناة من نظام المسابقة فقد استثنى بعضها بنص في القانون، كـ بعض وظائف التمثيل الدبلوماسي، ومكتب التحريات الفيدرالي، ولجنة الطاقة الذرية والبعض الآخر يستثنى بقرار من لجنة الخدمة المدنية وتوضع في جدول لاعتبارات مختلفة، كـ الاعتبارات السياسية أو ما تتطلبه الوظيفة من ثقة معينة في شاغلها، أو ما تستلزمه مسؤولياتها من تأهيل مهني متميز أو لأسباب علمية بصرف النظر عن الناحية السياسية وعن اعتبارات الثقة هذا فضلاً عن النظام الخاص<sup>(14)</sup>.

بتعيين القادة الإداريين حيث يكون للمختص بالتعيين في كل جهة أن يختار - بعد مراعاة الكفاءات الموجودة في جهازه أولاً - من رأس قائمة تعدها لجنة الخدمة المدنية وترتب فيها، حسب تأهيلهم وقدراتهم

(12) محمد يوسف العدوي-دراسة في الوظيفة العامة وفي التنظيم المقارن والتشريع الجزائري - ط ٢ ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية ١٩٨٨ ص ٥٠.

(13) د عبد الله طلبة الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر-مطابع مؤسسة الوحدة-١٩٨١-ص ٣١.

(14) محمد يوسف العدوي مصدر سابق ص ٦٣

وافضلياتهم، شاغلي الدرجات العليا (١٥) الي ١٨ وما يعادلها في الحكومة الفيدرالية بصفة عامة<sup>(١٥)</sup>. وفي فرنسا تتمتع الحكومة بحرية كبيرة في التعيين في بعض الوظائف الرئيسية ويحيل قانون الموظفين الصادر سنة ١٩٥٩ (ومن قبل قانون سنة ١٩٤٦) الي لائحة إدارة عامة لتحديد الوظائف العليا الي يترك اختيار شاغليها لتقدير الإدارة وقد حددت اللائحة المشار اليها عددا من الوظائف، كوظائف المديرين العمامين في الوزارات، ومديري الأقاليم، ومديري الجامعات والسفراء، وحكام المستعمرات، الخ، ويميل قضاء مجلس الدولة الفرنسي الي اعتبار ان القائمة المذكورة لم ترد علي سبيل الحصر، علي الأقل بالنسبة للجهات التي لا تخضع وظائفها للقانون العام للتوظيف<sup>(١٦)</sup>.

**ب: - امتحان المسابقة**

طريقة المسابقة هي الطريقة الاساسية المتبعة في معظم البلاد في الوقت الحاضر ويكون الاختيار في هذه الطريقة علي اساس الصلاحية ومبدأ تكافؤ الفرص، وليس علي اساس الولاء الحزبي او الشخصي. وتقضي المساواة وتكافؤ الفرص الإعلان عن الوظائف الشاغرة. علي ان يتضمن الإعلان سائر البيانات الخاصة بالوظيفة والشروط اللازمة لشغلها. ويمكن التحقق من الصلاحية والجدارة عن طريق امتحانات المسابقة المفتوحة التي تجريها الجهة المراد التعيين فيها او هيئة محايدة مستقلة<sup>(١٧)</sup> ويمكن القول أن أفضل طريقة لتطبيق نظام التعيين حسب الجدارة هي اجراء مسابقات عامة او امتحانات الصلاحية التحريرية والشفوية والعملية والشخصية. علي أن هذه الامتحانات يجب الا تكون صورة اخري للامتحانات الدراسية أو الجامعية. وفي العراق كانت طريقة المسابقات التي كان يعقدها مجلس الخدمة شكلية لا تصلح للتثبت من أهلية الموظف الفعلية وفي ضوء هذا الواقع صدر قرار من السلطة بالرقم ٩٩٦ في ١٢/٨/١٩٧٩ ونص علي إلغاء مجلس الخدمة وتحويل الوزراء المختصين بصلاحيات المجلس في التعيين واعادة التعيين، ولتنفيذ القرار أصدرت وزارة المالية التعليمات بالرقم ١١٩ لسنة ١٩٧٩. التي نص فيها علي تشكيل لجنة أو أكثر من كل وزارة بأمر الوزير وتتكون من موظف لا تقل درجته عن معاون مدير عام وعضوين لا تقل درجته كل منهما عن وظيفة مدير، وما أشبه اليوم بالأمس عندما كان يعطي الوزراء صلاحية تعيين الموظفين وما نتج عنه من إهدار المبدأ المساواة وظهور المحاباة والمحسوبية والرشاوى بقصد الحصول علي وظيفة بالدولة<sup>(١٨)</sup>.

(15) سعيد مقدم - الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية واخلاقيات المهنة - ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ٢٠١٠

(16) محمد يوسف العدوي مصدر سابق ص ٥٥

(17) سعيد مقدم مصدر سابق ص ٧٨

(18) انظر تعليمات وزارة المالية رقم ١١٩ لسنة ١٩٧٩.

هدر فيه العدل والمساواة بين المواطنين لتولي الوظائف العامة بالدولة وظهر التعيين التحكيمي القائم على أساس المحسوبية وأهملت الصلاحية والكفاية والقدرة على تحمل أعباء الوظيفة. وتبين مدى تأثير الأفكار العقائدية السياسية في إمكانية الدخول للوظيفة العامة في العراق.

وما نتج عنه من إهدار لحقوق بعض المواطنين في سعيهم للحصول على وظيفة بالدولة نتيجة عدم اعتناقهم لهذه الأفكار والعقيدة السياسية التي كانت. فخرقت بذلك نصة دستورية إلا وهو ان العراقيين سواسية أمام القانون. فقد جاءت المادة الخامسة من نظام الامتحانات مبينة المؤهلات المطلوبة لكل قسم من أقسام الوظائف الثلاث ومنها المؤهلات العلمية الواجب الحصول عليها قبل التعيين بكثير من الوظائف كالوظائف التعليمية والطبية والهندسية وغيرها<sup>(19)</sup>. ونود الإشارة هنا إلى أن المجلس كان يأخذ بنظام المقابلة أي الامتحان بالمقابلة فقط. استنادا إلى أحكام المادة الثانية من نظام الامتحانات والتي تنص على ما يأتي: - يجري المجلس لاختبار القسمين الأول والثاني اختباراً بالمقابلة ان كان عدد طالبي الدخول للوظيفة لا يتجاوز عدد الوظائف المطلوب إشغالها وعند تجاوز عددهم عدد الوظائف يجري امتحان تحريري. وقد واجه المجلس بعض الإخفاقات في مهمة اختيار الموظفين.

### ج طريقة الانتخابات

ويمتاز هذا الاسلوب بأن من شأنه تحقيق ديمقراطية الإدارة. ولكن يؤخذ عليه انه لا يضمن اختيار أفضل العناصر لشغل الوظيفة وذلك لأن الجماهير كثيرا ما تخضع لمؤثرات خاصة بعيدة عن مقتضيات الوظيفة. وتنقصها العناصر التي تسمح لها بالاختيار الصحيح. كما أن اتباع هذا الأسلوب يجعل الموظف عرضه لتأثير الأهواء السياسية والحزبية. وقد كان اختيار الموظف في العراق قبل صدور قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ يتم بواسطة الوزارات اذا كانت تعين من تشاء دون رقابة ولكن قانون الخدمة المدنية المذكور ومن بعده قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ المفعول قد اخذ بنظام الجدارة اساسا لاختيار الموظفين فجاء فيه أن يكون التعيين او اعادة التعيين من قبل مجلس الخدمة العامة<sup>(20)</sup>. وكذلك جاء في القانون المذكور أن تكون واجبات المجلس بالنسبة للتعين وإعادة التعيين في اختيار مؤهلات الأشخاص المراد تعيينهم وإصدار شهادة بالأهلية لكل شخص قبل تعيينه. كما نص القانون المذكور على ان يتم التعيين بنظام الشروط العامة للامتحانات والمؤهلات اللازمة بالنسبة للراغبين في الدخول للخدمة المدنية، وتدابير تنظيم هذه الامتحانات التي تفسح المجال أمامهم في أنحاء العراق كافة وبفرص متساوية. ومن اجل هذا فقد

(19) عبد الزهرة ناصر الدليمي / مجلس الخدمة وأهميته في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٧٣، ص ١٨٠.

(20) المادة (٨ / ٢) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.

صدر استنادا إلى هذه الفقرة نظام الامتحانات للخدمة المدنية المرقم ٥٤ لسنة ١٩٥٧ والذي بقي ساري المفعول بعد صدور قانون الخدمة المرقم ٢٤ ل سنة ١٩٦٠<sup>(٢١)</sup>.

ولا توجد طريقة معينة للتعين في العراق في الوقت الحاضر ولكن تم وضع ضوابط للتعين لسنة ٢٠١٦<sup>(٢٢)</sup> لذلك فإننا نؤيد ما ذهب إليه البعض من اشتراك أشخاص مشهود لهم بالثقة العامة والنزاهة العالية كرجال القضاء أو أساتذة الجامعات. هذا في حالة اللجان الدائمة<sup>(٢٣)</sup>.

#### المطلب الثاني - مجلس الخدمة المدنية

بموجب المادة الرابعة والعشرين من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ تم تأسيس مجلس الخدمة المدنية وتم الغاء هذا المجلس بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٩٩٦) في ٢-٨-١٩٧٩ وتشكلت لجان الخدمة في اجراءات التعيين وشغل الوظائف<sup>(٢٤)</sup>.

#### الفرع الاول - التطور التاريخي لقوانين الخدمة المدنية وتأسيس مجلس الخدمة المدنية في العراق

بداية ظهور الإصلاحات الادارية في العراق كانت مع ظهور عهد التنظيمات الخيرية في الدولة العثمانية تم تشكيل المجلس الأعلى في ذي الحجة ١٢٥٣ الموافق ٢٤ مارس ١٨٣٨ م مهمته اعداد ووضع النظم الجديدة التي استلزمته حركات الإصلاح ومحاكمات موظفي الدولة وابداء الرأي والمشورة المطلوبة في شؤون الدولة وفي ١١ ذي القعدة ١٢٨٤ الموافق ١٨٦٨ قسم المجلس إلى قسمين هما ديوان الأحكام العرفية وتشكيل آخر كان ينظر في أمور محاكمة الموظفين وتقاعدهم ومراجعة لوائح النظم والتعليمات وغيرها من الأمور اطلق عليه (ادارة شورى الدولة) وكانت ترجع الى هذا التشكيل جميع قضاياها الادارية في العراق صدر اول قانون الخدمة في العراق عام ١٩٣١ وحل محله قانون رقم (٦٤) لسنة ١٩٣٩ ثم صدر قانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ ثم حل محله قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٦٦ وهو التعديل الثامن عشر لقانون الخدمة المدنية<sup>(٢٥)</sup> ويعتبر قانون الخدمة من القوانين المهمة التي تنظم

(٢١) مصطفى سالم مصطفى النجفي-المساواة ودورها في تولي الوظائف العامة بلا تاريخ نشر ودار نشر ص ١٣٢.

(٢٢) ضوابط التعيين لسنة ٢٠١٦ تتمثل ب (اولا: النسب المحددة للقرار ٦٠٣ لسنة ١٩٨٧ وبما فيهم عقود أبناء العراق والأجور اليومية والعقود) (٤٥) % للمتقاعدين ذوي الشهداء المشمولين بقانون مؤسسة الشهداء المعدل لسنة ٢٠٠٦ والسجناء المشمولين بقانون مؤسسة السجناء السياسيين وذويهم المعدل رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٣ وذوي ضحايا الإرهاب، ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة وشهداء الحشد الشعبي والامن الداخلي وسبايكر والكفاءات العائدة والطلاب المبتعثين.

(٢٣) د. حمدي أمين عبد الهادي مصدر سابق ص١٤٨. و د. عبد الحميد محمد عبد القادر / ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والدولي، دراسة مقارنة، حقوق اسبوط، ٢٠٠٣، ص٣٣٤.

(٢٤) فتحي الجوّاري - دور التشريعات القانونية في التطوير الإداري - مجلة التشريع والقانون

[http://www.tqmag.net/body.asp?field=news\\_arabic&id=351](http://www.tqmag.net/body.asp?field=news_arabic&id=351)

(٢٥) نشر القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ١٢٥٤ في ١٩٦٦/٩/١.

الدرجات والرواتب وأحكام الأشغال والنقل والإعارة والإجازات والمخصصات واحكام السلف وغيرها وقد طرأت عليه تعديلات عدة تناولت مواد وفقراته وغيرت كثير من احكامه وذلك لعدم تناوله الأحكام الرئيسية للوظيفة العامة التي تستند إلى الأسس العلمية والاساليب الفنية العصرية فضلا عن التطور الحاصل في مفهوم الوظيفة العامة.

### الفرع الثاني : مجلس الخدمة المدنية الاتحادي ومهامه

ورد تأسيس مجلس الخدمة الاتحادي العام في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والذي نص على تأسيس مجلس يسمى مجلس الخدمة الاتحادية يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية بما فيها التعيين والترقية وينظم تكوينه واختصاصاته بقانون والملاحظ هنا أن المادة (١٠٧) من الدستور قد شملت خطأ قانونيا وقع فيه المشرعون فقد ذكر تسمية مجلس الخدمة العامة الاتحادية وكان المفروض تسميته بمجلس الخدمة المدنية الاتحادي وهذه من مثالب وضع الدستور على عجلة بدون مراجعة التسميات<sup>(٢٦)</sup> وتم وضع مشروع قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩<sup>(٢٧)</sup> وجعل ارتباطه بمجلس النواب وبترشيح من مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب يتم تعيين رئيسه ونائبيه وفق الشروط الواردة في قانون المجلس<sup>(٢٨)</sup> واعتبر درجة رئيس المجلس من الدرجات الخاصة<sup>(٢٩)</sup> وقد نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على مفهوم الدرجات الخاصة في المادة (٦١/ خامسا / ب) لان الموافقة على تعيين هذه الدرجات من اختصاص مجلس النواب بعد الاقتراح من مجلس الوزراء وفق شروط الترشيح الواردة في القانون واهمها ان يكون المرشح من ذوي الخبرة والكفاءة التي تؤهله لشغل الوظيفة ومن له خدمة فعلية وممارسة اختصاصه لا تقل عن ١٥ عشر سنة بعد الحصول على الشهادة الجامعية الأولية وتكون لمدة لا تقل عن ١٢ سنة لمن يحمل شهادة الماجستير ولا تقل عن ١٠ سنوات لحاملي شهادة الدكتوراه<sup>(٣٠)</sup> وذلك حفاظا على هيبة الوظيفة العامة ومن يتولاها وتم تحديد تولي

<sup>(٢٦)</sup> انظر المادة (١٠٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي تنص ((يؤسس مجلس يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادية يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية بما فيها التعيين والترقية وينظم تكوينه واختصاصاته بقانون)).

<sup>(٢٧)</sup> نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤١١٦ في ٦-٤-٢٠٠٩.

<sup>(٢٨)</sup> انظر المادة (٥/ فقرة ثالثة) والفقرة (رابعا) من قانون مجلس الخدمة المدنية التي تنص ((يعلن مجلس الوزراء عن فتح باب التقديم في جميع وسائل الاعلام المرئي والمسموع والمقروء ولفترة لا تقل عن عشرين يوما ولا تزيد عن ثلاثين يوما)).

<sup>(٢٩)</sup> ورد مفهوم الدرجات الخاصة في قرار مجلس قيادة الثورة رقم (١٠٧٧) لسنة ١٩٨١ وقواعد الخدمة المدنية والأنظمة والقوانين ذات العلاقة ومن هذه الدرجات (سكرتير خاص لرئيس الجمهورية، رئيس جامعة، مستشار في ديوان الرئاسة ..... الخ)

<sup>(٣٠)</sup> انظر المادة (٥ / فقرة ا) من مشروع قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي.

الوظيفة مدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة<sup>(٣١)</sup> علما أن مجلس الوزراء قرر، في (٢٠ كانون الثاني ٢٠١٥)، الموافقة على مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي وأحاله إلى مجلس النواب ، أن مشروع قانون الخدمة الاتحادي الذي وافق عليه مجلس الوزراء يلغي جميع قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل بخصوص الخدمة المدنية، إن المشروع يعطي الأولوية في التعيين لعوائل الشهداء وضحايا "الإرهاب".

نحن نرى أن أهمية التطبيق الفعلي لقانون مجلس الخدمة الاتحادي كضرورة اقتصادية ملحة من اجل تعزيز الولاء للوطن بتوفير فرص عادلة للتعيين وتبوء المناصب الوظيفية حسب الكفاءة والتحصيل الدراسي وسنة التخرج والحالة الزوجية، بعيدا عن الانتماءات القومية والدينية والمذهبية والايديولوجية، وانهاء حالات الفساد والرشوة والمحسوبية وصلات القرابة أو الانتماء السياسي للحصول على فرص عمل بما يعزز العلاقة بين المواطنين والحكومة واعادة الثقة بالأداء الحكومي الذي انتابه التلكؤ والعجز ووضع الشخص غير المناسب في المكان المناسب طيلة الفترات السابقة. وبحسب المادة التاسعة من قانون المجلس التي تشير الى: «وضع السياسات والضوابط الكفيلة بتحقيق التوازن بين عدد الموظفين في دوائر الدولة المختلفة وبين الخدمة المؤداة. ودراسة مقترحات الوزارات حول مشروع قانون الموازنة الاتحادية فيما يتعلق بالاعتمادات المطلوبة للموظفين والنفقات الإدارية والموافقة عليها وتقديمها إلى مجلس الوزراء، وانسجاما مع هذا التوجه حسنا فعل مجلس الوزراء بتصويته على مشروع قانون منح الموظف اجازة اختيارية براتب اسمي لمدة خمس سنوات يتم احتسابها خدمة لأغراض التقاعد والذي حققه مجلس شوري الدولة واحاله إلى مجلس النواب استنادا الى احكام المادتين (٦١ البند اولا و ٨٠ البند ثانيا) من الدستور خاصة اذا ما علمنا أن الرواتب الاسمية لموظفي الدولة، تشكل ثلث الرواتب الكلية اي ١١ تريليونا من أصل ٣٦ تريليونا، مما يوفر مبالغ طائلة لخزينة الدولة<sup>(٣٢)</sup>.

### مهام مجلس الخدمة الاتحادي

من اجل تنظيم شؤون الوظيفة العامة وتحجيرها من التسييس والحزبية ولغرض بناء دولة المؤسسات، صدر قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩، بهدف تشكيل مؤسسة مهمتها تطوير العمل في دوائر الدولة، وبلورة قواعد عامة، واسس سليمة، وتأمين العدالة والحياد، وضمان توفير معايير الكفاءة في التعيين واعادة التعيين، كما جاء ذلك في الاسباب الموجبة لتشريع القانون، الذي اعاد تأسيس مجلس الخدمة العامة الاتحادي، وتم ربطه بمجلس النواب. وقد حددت المادة (٣) من القانون اهدافه بما يأتي:

اولا- رفع مستوى الوظيفة العامة وتنمية وتطوير مجال الخدمة العامة، واطاحة الفرص المتساوية امام الجميع، وضمان مبدأ المساواة للمؤهلين لأشغال الوظيفة العامة.

<sup>(٣١)</sup> انظر المادة (٥/ فقرة سادسا) من مشروع قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي.

<sup>(٣٢)</sup> نجاح العلي - مجلس الخدمة الاتحادي - منشور على الموقع الالكتروني لشبكة الاعلام العراقي في ٢٦/٩/٢٠١٥.

ثانياً تخطيط شؤون الوظيفة العامة والرقابة والاشراف عليها.  
ثالثاً تطوير الجهاز الإداري ورفع مستوى الهيكل الوظيفي للدولة وتطوير كفاءة موظفي الخدمة العامة وتوفير الرعاية الاجتماعية الملائمة لهم بالتنسيق مع الجهات المختصة.  
أن من أهم واجبات المجلس المستحدث، التعيين وإعادة التعيين والترقية في مجال الخدمة العامة، على أساس معايير المهنية والكفاءة وهو ما نص عليه البند (ثانياً) من المادة (٩) من قانونه، وهذه الواجبات تعد من اختصاص المجلس حصراً<sup>(٣٣)</sup>.

علماً أن مجلس الخدمة الاتحادي بوصفه جهة استشارية لا علاقة له بالتعيين وليس له صلاحية التعيين المباشر حسب قرار مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩<sup>(٣٤)</sup>.

### المطلب الثالث التكييف القانوني لمجلس الخدمة الاتحادي

الغرض التعرف على طبيعة ومهام مجلس الخدمة الاتحادي لا بد من معرفة الطبيعة القانونية له وكما هو معروف ان دستور ٢٠٠٥ قد وضعه ضمن الهيئات المستقلة التي هي عبارة عن منظمات متميزة ومستقلة

<sup>(٣٣)</sup> انظر قانون الخدمة الاتحادي رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (٤١١٦) في ٦ نيسان ٢٠٠٩ والمعدل بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٥ المنشور بالجريدة الرسمية الوقائع في ٤ ايار ٢٠١٥ والذي ينص على (يؤسس بقانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي ويكون مسؤولاً لدى مجلس الوزراء عن القيام بواجباته وتصريف أموره الإدارية، وتولى شؤون الوظيفة العامة الاتحادية، وكما يلي: - أرفع توصيات إلى مجلس الوزراء تتعلق بالمبادئ التي تراعى في المسائل الآتية: -

١. التوظيف والتعيين والترقية والتقاعد.
  ٢. شروط الالتحاق بالخدمة العامة أو الترقية والعلاوة.
  ٣. اقتراح ودراسة وأعداد اللوائح الخاصة بسلم الدرجات والوظيفية والتخصيصات المالية المتعلقة بها واحتساب رواتب موظفي الدولة وتحديد مخصصاتهم ومكافآتهم واستحداث وظائف جديد.
  - ٤- تأمين حقوق الموظفين العامين وضمان الدفاع عنهم قانوناً.
- ب- النظر في الاستئنافات المقدمة من موظفي الدولة لمراجعة قرارات مجالس التأديب المركزية ولجان التقييات والقرارات الإدارية الناشئة عن تطبيق القوانين واللوائح المتعلقة بالمعاشات والمكافآت والإجازات والعلاوات والنقل، وتكون قرارات المجلس في هذه الحالات نهائية.
- ج- النظر في تظلمات موظفي الدولة من القرارات الإدارية غير التأديبية المتعلقة بأثناء الخدمة أو الإحالة إلى التقاعد، ورفع توصيات بشأنها إلى الوزير المختص، ويجوز للوزير بموافقة مجلس الوزراء رفض تلك التوصيات.
- د- رفع تقارير دورية بنتائج أعماله ونشاطاته إلى مجلس النواب ومجلس الوزراء.
- هـ القيام بأية اختصاصات إضافية أخرى وبموجب القانون.
- <sup>(٣٤)</sup> انظر قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد ٦٨ / -اتحادية - ٢٠١٠. منشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا.

خارج إطار قواعد ومبادئ الوظيفة العامة من تدرج رئاسي او وصائي ورقابة واشراف من السلطة الادارية المركزية<sup>(٣٥)</sup>.

لذلك سوف نتناول في هذا المطلب الطبيعة القانونية لمجلس الخدمة الاتحادي في فرعين نخصص الأول لبيان الطبيعة الدستورية لمجلس الخدمة الاتحادي والثاني لبيان مفهوم استقلاله وتبعيته.

### الفرع الأول : الطبيعة الدستورية والقانونية لمجلس الخدمة الاتحادي

ان المؤسسة الدستورية تعني ان انشاءها وتنظيم احكامها جاءت في صلب الدستور او في القوانين التي ترتقي منزلة تتخطى القوانين العادية وتكمل بنين الدستور<sup>(٣٦)</sup>.

ان مجلس الخدمة المدنية الاتحادي كونه هيئة مستقلة ورد ذكره في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والملاحظ أن الهيئات المستقلة قد اثارت موضوع جدل سياسي وقانوني بشأن تحديد الطبيعة القانونية والدستورية لها فيما يتعلق بموقعها وقيمتها في التنظيم الدستوري وهل تعد هذه الهيئات سلطات ادارية ام دستورية<sup>(٣٧)</sup>.

أن الهيئات المستقلة ليست تابعة للسلطة التنفيذية وعليه لا تعتبر تشريعية او قضائية؟ وباستبعاد الطابع التشريعي لتلك الهيئات لكونها لا تعتبر مجالس منتخبة ، كذلك استبعادها كأجهزة قضائية كما ويتم استبعادها عن الجهات غير المرتبطة بوزارة التي نصت المادة (٨٠-اولا) من الدستور العراقي على انها جهات ادارية تؤسس بموجب نظام او قرار صادر عن مجلس الوزراء وترتبط اداريا بهذا المجلس وتخضع الى اشرافه لذا فهي تحتل مركزا إداريا وليس دستوريا وتخضع الأحكام القانون الاداري على عكس الهيئات المستقلة التي تتمتع بمركز دستوري ولا تخضع الى رقابة واشراف السلطات الثلاث وتخضع في تأسيسها وعملها الى القانون الدستوري<sup>(٣٨)</sup>. ويرى جانب من الفقه ان السلطة الممنوحة لهذه الهيئات المستقلة - مجلس الخدمة الاتحادي تتميز ليس بكونها هيئات استشارية تنصب مهامها على تقديم الآراء وانما تتمتع بحق اصدار قرارات ادارية تستعمل لتعديل المراكز القانونية وحق اصدار قرارات الضبط الاداري الفردية والتنظيمية والباحث يؤيد هذا الرأي.

<sup>(٣٥)</sup> هشام جميل كمال ارحيم - الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق - دراسة مقارنة اطروحة دكتوراه -مقدمة إلى مجلس كلية القانون جامعة تكريت-٢٠١٢ ص ٣

<sup>(٣٦)</sup> د. مصطفى صبحي السيد السلطة الادارية ومكانها بين السلطات العامة في الدولة بحث منشور في مجلة العلوم الادارية العدد ١ الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية -حزيران- ١٩٨٥ ص ٨

<sup>(٣٧)</sup> اقبال ناجي سعيد النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق - دراسة مقارنة اطروحة دكتوراه قدمت الى مجلس كلية القانون جامعة بغداد - ٢٠١٥ ص ٢٥

<sup>(٣٨)</sup> رياض عبد عيسى الزهيرى دعوى الغاء القرارات الادارية في القانون العراقي والمقارن-بغدادط١-٢٠١٣ ص ٣



، فيجب أن يكون مجلس الخدمة الاتحادي له الدور الفاعل في عملية صنع القرار بشأن الوظيفة العامة اسوة بمجلس الخدمة المدني اللبناني<sup>(٣٩)</sup>.

### الفرع الثاني - مفهوم استقلال مجلس الخدمة الاتحادي

مازال الجدال محتدما حول طبيعة استقلال مجلس الخدمة المدنية الاتحادي كونه من الهيئات المستقلة وفيما إذا كان استقلالا ماليا او اداريا فقط او استقلال تام؟ حيث يعتبر عنصر الاستقلالية من أهم ميزات الهيئات الادارية المستقلة والتي تعطي لها طابعا خصوصيا، حيث أن استقلال مجلس الخدمة الاتحادي امر ضروري لضمان حيادية عمله وعدم انحيازه أثناء ممارسة مهامه الوظيفية، ولذلك من الواجب أن يتمتع بالاستقلال التام حتى يستطيع مواجهة السلطات السياسية وخاصة التي تقوم بالرقابة عليه وغالبا ما تكون الاجهزة التنفيذية للدولة<sup>(٤٠)</sup>. وهنا لا بد من توضيح مفهوم الاستقلال المالي والاداري والذي يعني أن الجهة أو المؤسسة او الشركة او الهيئة تستقل في ادارة امورها المالية والادارية فقط، ولا استقلال لها فيما عدا ذلك، والاستقلال الوظيفي يعني ان تكون الجهة او الهيئة مستقلة عن سائر السلطات العامة في الدولة من حيث الموظفين ومباشرتهم لأعمالهم وعدم خضوعهم لغير سلطة واشراف الهيئة التابع لها، اما الاستقلال التام فانه يشمل الاستقلال المالي والاداري ويتعداه إلى استقلال في أداء الوظائف والأعمال والمهام المهنية، بحيث لا يكون لأية جهة صلاحية او سلطة التدخل في أعمالها سواء المالية والادارية او وظائفها ومهامها وواجباتها،

<sup>(٣٩)</sup> انظر المرسوم الاشتراعي في لبنان - رقم ١٩٣ في ١٩٥٨/١٢/٢٦ الذي جاء فيه فكرة إنشاء مجلس للخدمة المدنية يتمتع باستقلالية كاملة ويتولى الاهتمام بشؤون الإدارة وشؤون موظفيها من حيث تطوير أساليب عملها وتحديث ملاكاتها وحسن اختيار موظفيها ومتابعة مسيرتهم خلال الوظيفة ، إعداد وتدريب ، حقوق وواجبات ، ومتابعة أداء عملهم وحفز هذا الأداء معنوية من خلال ترفيع مبني على حسن الأداء وحده ، ومادية من خلال مكافآت تتناسب وأهمية الأداء وجودته وقد تكون المجلس المنشأ بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٤ من هيئة تتألف من رئيس وعضوين هما رئيس إدارة الموظفين ورئيس إدارة الإعداد والتدريب ، ومن إدارتين هما : إدارة الموظفين ، وإدارة الإعداد والتدريب التي أنشئ فيها المعهد الوطني للإدارة والإتماء ، وتكونت إدارة الموظفين من مصلحتين : مصلحة المراقبة والدراسات ومصلحة المباريات والملفات الشخصية ، وتكونت إدارة الإعداد والتدريب بدورها من مصلحتين : مصلحة الإعداد والتدريب ، وأمانة سر المعهد الوطني للإدارة والإتماء . والى جانب ذلك أنشئت المصلحة الإدارية المشتركة وارتبطت مباشرة برئيس المجلس . - إن هذا التكوين لمجلس الخدمة المدنية عام ١٩٥٩ أي من ضمن تصور علق عليه الآمال لكي يقود الإدارة والإصلاح فيها بصورة دائمة ويكون حارسا للقانون ، يضمن تحرير الإدارة من الضغوطات المختلفة ، ولا سيما منها الطائفية والسياسية، انطلاقا من تحرير نفسه وعدم ارتحانه واستقلالته وخلق منهجية مركزية واحدة في مسك شؤون الموظفين يكفل تنسيقها بين كل الإدارات الرسمية من جهة وعدم تشتتها بالتالي من جهة ثانية ويحقق في النهاية مرجعية إدارية واحدة تجمع مراقبة القرار ومراقبة تنفيذه ، وباختصار " يحقق على ما رأى البعض " تغييرا جذرية في شؤون الموظفين والتوظيف"

<sup>(٤٠)</sup> . اقبال ناجي سعيد- مصدر سابق ص ٣١

فهي جهات يحكمها القانون، تدير نفسها بنفسها ولا سلطان عليها الا لحكم القانون وانظمتها الداخلية<sup>(٤١)</sup>.

لهذا يجب منح الاستقلال التام لمجلس الخدمة المدنية الاتحادي لكي يستطيع ممارسة دوره على أتم وجه مع منحه الضمانات والحصانات اللازمة للقيام بذلك وان يتم اشغال منصب رئيس واعضاء مجلس الخدمة على وفق مبدأ المواطنة والمهنية والكفاءة والخبرة والنزاهة مع منحه ضمانات وحصانات فهو المحور الرئيسي الذي يقع على عاتقه اقامة العدل وتحقيق الإصلاح الاداري والوظيفي في مجال الخدمة العامة والوظيفية كما ينبغي ابعاد مجلس الخدمة عن التجاذبات السياسية مع خضوع اعماله لرقابة مجلس النواب واشرافه.

#### المقترحات والاستنتاجات

**اولا:** يجب تكامل مشاريع الإصلاح الإداري حيث إن مشاريع الإصلاح جاءت ضمن مبادرات مستقلة عن بعضها البعض غير أن هناك قاعدة مشتركة بينها يمكن أن تحقق التكامل فيما بينها لتحقيق الهدف المنشود هو الاستعجال بإقرار مشروع قانون الخدمة المدنية وتشكيل مجلس الخدمة المدنية الاتحادي وجعله صاحب قرارات و مسؤولا عن تنفيذ قراراته مع تحديد اختصاصاته واختيار الخبرات .

**ثانيا:** تطبيق نظام دارة الجودة الشاملة بموجب المواصفات الدولية القياسية والتي تعني كيفية تطبيق العمليات وليس مواصفات المنتج وهي مدخل للتطوير والإصلاح الإداري من خلال الهيكل التنظيمي والوصف الوظيفي وتحديد اجراءات العمل القياسية

**ثالثا:** تحديث طرائق التعليم واساليبها في الاختصاصات ذات العلاقة بالجانب الاداري والاقتصادي واطافة مواد دراسية حديثة اليها مثل تكنولوجيا المعلومات. واستحداث دائرة جديدة أو قسم في كل مؤسسة يسمي بناء القدرات.

**رابعا:** ابقاء الموظفين على اتصال و اطلاع مستمر على أحدث الأساليب والممارسات الادارية في العالم مع اجراء التدريب المستمر للموظفين.

**خامسا:** تفعيل مشروع الحكومة الالكترونية بشكل مركزي وليس كما هو الآن بشكل مزاجي وكيفي.

**سادسا:** التوأمة بين الجامعات ومراكز البحث وبين مؤسسات الدولة كل حسب اختصاصه.

(٤١) كسال ليليا- السلطات الادارية المستقلة في القطاع المالي في الجزائر- بحث مقدم إلى المعهد القضائي لنيل اجازة المدرسة العليا للقضاء في الجزائر -

**سابعا:** ان الحاجة تدعو إلى جمع كل التشريعات التي صدرت بشأن الخدمة المدنية، ووضع مشروع القانون خدمة مدنية موحد يواكب التطورات التي استجدت في الواقع العملي المؤسسات الدولة، ويواكب التشريعات الحديثة في عالم اليوم.

**ثامنا:** دراسة إمكانية تكييف تجارب الدول الأخرى المتقدمة وتطويعها لخدمة أغراض الإصلاح الإداري.

**تاسعا:** العمل على خلق الانسجام والتوافق بين القوانين والأنظمة المستحدثة والتي صدرت لمعالجة متطلبات التطورات الاقتصادية الحالية.

### المراجع

#### اولا- الكتب العربية

١. د. حمدي امين عبد الهادي- نظرية الكفاية في الوظيفة العامة ط ١- دار الفكر العربي - ١٩٦٦ .
٢. سعيد مقدم - الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية واخلاقيات المهنة ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر ٢٠١٠ .
٣. د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١-٢٠٠١ .
٤. عالية عبد الحميد عارف، الإصلاح الإداري قضايا نظرية ومداخل للتطوير - القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، ٢٠٠٧ .
٥. علي الخضر، نموذج مقترح للإصلاح الإداري في سوريا كلية التجارة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢ .
٦. د. عبد الحميد محمد عبد القادر / ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والدولي، دراسة مقارنة، حقوق اسيوط، ٢٠٠٣ .
٧. د عبد الله طلبه الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر- مطابع مؤسسة الوحدة .
٨. محمد بدران، أسس الإصلاح الإداري في نظرية التنظيم - القاهرة دار النهضة العربية 1985.
٩. مصطفى سالم مصطفى النجفي - المساواة ودورها في تولى الوظائف العام بلا دار سنة نشر.
١٠. محمد يوسف العدوي- دراسة في الوظيفة العامة وفي التنظيم المقارن والتشريع الجزائري ط ٢ ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية ١٩٨٨ .
١١. د. رياض عبد عيسى الزهيري دعوى الغاء القرارات الادارية في القانون العراقي والمقارن- بغداد- ط ١- ٢٠١٣ ص ٣

#### ثانيا- المجالات والبحوث

١. فتحي الجوازي - دور التشريعات القانونية في التطوير الاداري - مجلة التشريع والقانون.  
[http://www.tqmag.net/body.asp?field=news\\_arabic&id=351](http://www.tqmag.net/body.asp?field=news_arabic&id=351)

٢. د. صبري محمد خليل مفهوم الاصلاح الاداري في الفكر الاداري المقارن- منشور على الموقع الالكتروني للدكتور صبري محمد خليل في ٢٠/٩/٢٠١٣ .

٣. رندة انطوان الاصلاح والتحديث الاداري - المعهد الوطني للعلوم الادارية - دمشق - 2000 .

٤. د. مصطفى صبحي السيد السلطة الادارية ومكانها بين السلطات العامة في الدولة بحث منشور في مجلة العلوم الادارية - العدد ١ الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية حزيران - ١٩٨٥ .

### ثالثا- الرسائل والاطاريح

#### اولا : الاطاريح

١. اقبال ناجي سعيد النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق - دراسة مقارنة اطروحة دكتوراه قدمت الى مجلس كلية القانون جامعة بغداد - ٢٠١٥ .

٢. هشام جميل كمال ارحيم - الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق-دراسة مقارنة اطروحة دكتوراه - مقدمة إلى مجلس كلية القانون جامعة تكريت-٢٠١٢ .

#### ثانيا-رسائل الماجستير

١. كسال ليليا- السلطات الادارية المستقلة في القطاع المالي في الجزائر بحث مقدم الى المعهد القضائي لنيل اجازة المدرسة العليا للقضاء في الجزائر -٢٠٠٨ .

٢. عبد الزهرة ناصر الدليمي / مجلس الخدمة وأهميته في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٧٣ .

٣. محمد احمد سيد احمد الحاج - الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة الخطوم - معهد دراسات الادارة العامة-٢٠٠٠-٢٠٠٥ .

٤. عبد الزهرة ناصر الدليمي / مجلس الخدمة وأهميته في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٧٣ .

٥. سامي محمود احمد البحيري - مداخل الإصلاح الإداري التطوير التنظيمي والتدريب وتقييم الأداء رسالة ماجستير مقدمة إلى Arab british academy for higher education 2011.

#### رابعا- الدساتير

١. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

#### خامسا- القوانين والقرارات

١. المرسوم الاشتراعي في لبنان - رقم ١٩٣ في ٢٦/١٢/١٩٥٨ .

٢. قانون الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ .

٣. قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ .

٤. قانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٧ لإصلاح النظام القانوني والاداري

٥. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٩٩٦ في ٢-٨-١٩٧٩

٦. قرار رقم ٩٩٦ في ٢-٨-١٩٧٩ .
٧. قرار مجلس قيادة الثورة رقم (١٠٧٧) لسنة ١٩٨١ .
٨. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ .
٩. قانون التقاعد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ .
١٠. قانون الخدمة الجامعية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨ .
١١. قانون الخدمة العامة الاتحادي رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩ .
١٢. مشروع قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ .
١٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد ٦٨ - اتحادية - ٢٠١٠ .
١٤. قانون مؤسسة السجناء السياسيين وذويهم المعدل رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٣ .

**سادسا - الجرائد**

١. جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٠٠) في ٦/٢/١٩٦٠ .
٢. جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٣٥٦) في ٣/٦/١٩٩١ .
٣. جريدة الوقائع العراقية عدد ٤١١٦ في ٦-٤-٢٠٠٩ .
٤. جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١١٦) في ٦-٤-٢٠٠٩ .

**سابعا مواقع الانترنت**

١. نجاح العلي - مجلس الخدمة الاتحادي - منشور على الموقع الالكتروني لشبكة الاعلام العراقي في ٢٦-٩-٢٠١٣ .