



الرقابة القضائية على قرارات مجلس الخدمة العامة الاتحادي

م.د. فصول علي عبد الزهرة /

م.د. زينب ماجد محمد علي

كلية القانون / جامعة الكفيل

كلية القانون / جامعة الكفيل

م.د. كزار عماد رحيم

كلية القانون / الجامعة الإسلامية

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٢/٢/٧ تاريخ قبول البحث ٢٠٢٢/٣/٧ تاريخ نشر البحث ٢٠٢٢/٣/٣١

<https://doi.org/10.61353/ma.0080429>

يعدّ مجلس الخدمة العامة الاتحادي هيئة حديثة العهد نسبياً ، عمد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إلى إنشائها للاضطلاع بتنظيم شؤون الوظيفة العامة، فيعدّ المجلس بمثابة تجربة مؤسساتية دستورية ، جاءت منسجمة مع التطورات الإدارية التي طالت الجهاز الإداري في العراق، ونظراً لما يتمتع المجلس به سلطة تقديرية في التعيين وإعادة التعيين والترقية، كان لا بد من أن يخضع المجلس فيما يقوم به من أعمال لرقابة القضاء الإداري، ومن ثمّ توقيع الجزاء اللازم عند مخالفته لأحكام القانون، فكما هو معلوم أنّ الرقابة القضائية تعدّ الضمانة الحقيقية لمبدأ المشروعية، فضلاً عن دورها في تحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة ، التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها وبين حقوق الأفراد من تعسف الإدارة في حال اعتدائها على هذه الحقوق كونه جهة تتمتع بالحياد والاستقلالية .

The Federal Public Service Council is a relatively recent body that the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 intended to establish to carry out the organization of the affairs of the public service. Re-appointment and promotion, the council had to be subject to the control of the administrative judiciary, and then impose the necessary penalty when violating the provisions of the law, as it is known that judicial oversight is the real guarantee of the principle of legality, as well as its role in achieving a balance between the requirements of the interest The general public that the administration seeks to achieve and the rights of individuals from the abuse of the administration in the event of its abuse of these rights, as it is a body that enjoys impartiality and independence.

الكلمات المفتاحية: مجلس ، تعيين ، إعادة تعيين ، قضاء إداري ، محكمة قضاء موظفين.



المقدمة

أولاً : موضوع الدراسة

يتناول هذا البحث دور القضاء الإداري في الرقابة على مجلس الخدمة العامة الاتحادي من خلال رقابته لمشروعية ما يصدر عنه من قرارات تتعلق بالحقوق الناشئة عن الخدمة المدنية (التعيين، إعادة التعيين والترقية)، سيما وأنّ هذه القرارات هي قرارات إدارية من صميم عمل الإدارة، ولا ينتقص من قدرة القضاء الإداري في الرقابة على قرارات المجلس ارتباطه قانوناً بمجلس النواب، إذ أنّ هذا الارتباط لا يثير أيّ إشكالية تتعلق باستقلاله أو بطبيعة ما يمارسه من مهام، فلا يمكن الإقرار منطقياً بوجود هيآت سائبة في النظام القانوني، وأنّ هذا الارتباط ليس مقصوداً بذاته بقدر ما يراد منه تجسيد الوحدة القانونية والسياسية؛ كي لا يوحي استقلال المجلس وجود شخصيتين معنويتين تعمل كلّ منهما بمعزل عن الأخرى، ومن ثمّ فإنّ هذا الارتباط لا يقصد به خضوع المجلس للرقابة الرئاسية أو الوصائية.

ونظراً لما يتمتع به المجلس من سلطة تقديرية في التعيين وإعادة التعيين والترقية، كان لا بد من أن يخضع المجلس فيما يقوم به من أعمال لرقابة القضاء الإداري، ومن ثمّ توقيع الجزاء اللازم عند مخالفته لأحكام القانون، فكما هو معلوم أنّ الرقابة القضائية تعدّ الضمانة الحقيقية لمبدأ المشروعية، فضلاً عن دورها في تحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة، التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها وبين حقوق الأفراد من تعسف الإدارة في حال اعتدائها على هذه الحقوق؛ كونه جهة تتمتع بالحياد والاستقلالية، إذ أنّ المجلس وظيفياً يعدّ إحدى الهيآت التابعة للسلطة التنفيذية، مما يضيف على تصرفاته الصفة الإدارية، لذا كان من الضروري أن يتم وضع آلية رقابية تقوم بالإشراف على قرارات مجلس الخدمة العامة الاتحادي للتحقق من مطابقتها للقانون، وإلا اتصفت أعماله بعدم المشروعية، وأصبحت قراراته عرضة للإلغاء من قبل القضاء الإداري، متمثلاً بمحاكم مجلس الدولة التي يقع من ضمن اختصاصها النظر في قضايا التعيين وإعادة التعيين والترقية.

ثانياً: أهمية الدراسة

تكمن أهمية موضوع البحث؛ لأنّه أحد الموضوعات الهامة التي ترتبط بدور مجلس الخدمة العامة الاتحادي في تنظيم شؤون الوظيفة العامة، وما يتمتع به من سلطة تقديرية في التعيين وإعادة التعيين والترقية، لذا كان من



الضروري توفير الضمانات الكافية للمحافظة على حقوق الأفراد من تعسف المجلس وانحرافه عن تحقيق المصلحة العامة.

ثالثاً: اشكالية الدراسة

تكمن مشكلة البحث في محاولة معرفة وتحديد ضمانات حماية حقوق المرشح للتعين ، وإعادة التعيين والترقية فيما لو تمّ رفض طلبه من قبل مجلس الخدمة العامة الاتحادي مستخدماً في ذلك ما يتمتع به من سلطة تقديرية، سيما في ظل غياب النص القانوني المنظم لهذه الضمانات.

رابعاً: منهجية البحث

سنسعى في بحثنا إلى اعتماد المنهج التحليلي فهو أكثر اتفاقاً مع طبيعة موضوع البحث، إذ سنحاول استعراض أهم القواعد القانونية المتعلقة بموضوع بحثنا وذلك بتحليلها للوقوف على مواطن الضعف والقصور فيها ومعالجتها هذا إلى جانب ما تيسر من آراء الفقه وأحكام القضاء إن وجدت.

خامساً: خطة البحث

يقتضي التعرض لدور القضاء الإداري في الرقابة على مشروعية القرارات الصادرة عن مجلس الخدمة العامة الاتحادي في إطار الوظيفة العامة، تقسيم البحث إلى ثلاثة مباحث نتناول في المبحث الأول منها التعريف بمجلس الخدمة العامة الاتحادي، بينما نخصص المبحث الثاني للبحث في اختصاصات مجلس الخدمة العامة الاتحادي الخاضعة للرقابة القضائية، ونفرد المبحث الثالث للبحث في دور الرقابة القضائية على قرارات مجلس الخدمة العامة الاتحادي، ونستتبع ذلك بخاتمة تتضمن أهم ما توصلنا إليه من نتائج وتوصيات.

المبحث الأول

التعريف بمجلس الخدمة العامة الاتحادي

يعدّ مجلس الخدمة العامة الاتحادي هيئة حديثة العهد نسبياً عمد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إلى انشائها للاضطلاع بتنظيم شؤون الوظيفة العامة، فيعدّ المجلس بمثابة تجربة مؤسساتية دستورية جاءت منسجمة مع التطورات الإدارية ، التي طالت الجهاز الإداري في العراق، من هنا وللإحاطة بمفهوم مجلس الخدمة العامة الاتحادي ، وما يمارسه من مهام ، لذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين؛ نبحت في المطلب



الأول منها الأساس القانوني لمجلس الخدمة العامة الاتحادي، بينما نخصص المطلب الثاني للبحث في مفهوم المجلس وتكوينه وشروط العضوية فيه، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

الأساس القانوني لمجلس الخدمة العامة الاتحادي

يعدّ نص المادة ١٠٧ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ السند القانوني لمجلس الخدمة العامة الاتحادي، فعقب أحداث ٢٠٠٣ عانت الوظيفة العامة من التسييس الحزبي والفساد الإداري في التعيين، سيما التلاعب بالدرجات الوظيفية من قبل شخصيات متنفذة في الدولة، وهذا الأمر تنبه له واضعو دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، من هنا ولأجل تنظيم الوظيفة العامة وتوليها من قبل ذوي الكفاءة والجدارة، وتوفير فرص عمل عادلة للخريجين وإنهاء حالات الفساد والقضاء على البطالة، ومن ثمّ بناء دولة مؤسسات عمد الدستور العراقي إلى تكوين هيئة مستقلة يكون من أولوياتها تطوير العمل الوظيفي وبلورة الاسس السليمة، وتأمين العدالة والاستقلالية وضمان معايير الكفاءة في التعيين وإعادة التعيين والترقية، فنصّ على أنّ " يؤسس مجلس يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادي يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية بما فيها التعيين والترقية وينظم تكوينه واختصاصاته بقانون"^(١)، وتحقيقاً لذلك تولى المشرّع العراقي تشريع قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ ، الذي منح بموجبه المجلس الاستقلال اللازم لممارسة نشاطه، إذ نص القانون على أنّ " يؤسس مجلس يسمى (مجلس الخدمة العامة ألاتحادي) يرتبط بمجلس النواب ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ويمثله رئيسه أو من يخوله"^(٢) وعلى الرغم من أهمية هذا المجلس ودوره الهام في مكافحة الفساد الإداري في التعيين إلّا أنّه بقي معطلاً طيلة المرحلة الماضية، إذ لم يشكل ويصوّت على تشكيله من قبل مجلس النواب إلّا في شهر تشرين الأول من عام ٢٠١٩، ولم يمارس عمله فعلياً إلّا في عام ٢٠٢١، ولربما كان ذلك لأسباب سياسية وحزبية حالت دون تطبيقه وتنفيذه^(٣).



المطلب الثاني

مفهوم مجلس الخدمة العامة الاتحادي

إنّ بيان مفهوم مجلس الخدمة العامة الاتحادي يقتضي منا أن نعرض لتعريف المجلس وبيان آلية تكوينه، ومن ثمّ البحث في شروط العضوية فيه، وفقاً للآتي:

أولاً: تعريف مجلس الخدمة العامة الاتحادي

يعدّ مجلس الخدمة العامة الاتحادي الجهة التي أناط بها الدستور تنظيم شؤون الوظيفة العامة في العراق وهو بذلك يعدّ مؤسسة دستورية تستمد وجودها واستقلاليتها من الدستور العراقي، إذ نصّت المادة ١٠٧ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن " يؤسس مجلس يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادي يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية بما فيها التعيين والترقية وينظم تكوينه واختصاصاته بقانون"^(٤)، وتطبيقاً للنص الدستوري المتقدم عدّ المشرّع في قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ مجلس الخدمة العامة من الهيئات المستقلة مالياً وإدارياً المرتبطة بمجلس النواب ومنحه الشخصية المعنوية، وعهد بمهمة تمثيله لرئيسه أو من يخوله الرئيس هذه المهمة^(٥).

لذلك فإنّ مجلس الخدمة العامة الاتحادي هو جهاز إداري تنظيمي مستقل، يمثله رئيسه أو من يخوله مرتبط بمجلس النواب، ويعنى بتنظيم الوظيفة العامة الاتحادية في العراق بغية رفع مستواها وتطويرها، وتأمين العدالة والاستقلالية، وضمان معايير الكفاءة بما فيها التعيين وإعادة التعيين والترقية.

ثانياً: تكوين مجلس الخدمة العامة الاتحادي

نظم قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ في الفصل الثالث منه تكوين المجلس، ولعل أهم ما يلاحظ على هذا التكوين غلبة الطابع الجماعي بعده مظهراً مدعماً للاستقلالية التي أشار إليها الدستور والقانون، فجعل للمجلس رئيس يساعده نائب واحد وتسعة أعضاء يعملون تحت ادارته وشرافه وتوجيهه، ويتولى الرئيس رئاسة المجلس وعند غيابه يحل محله نائبه^(٦)، وقد راعى المشرّع في تكوين المجلس التنوع في الخبرة والاختصاص، بما من شأنه تحقيق أهداف المجلس، فالمجلس أنشئ لتلبية متطلبات حساسة، ومتخصصة تتعلق بالوظيفة العامة، وهذا الأمر يجعل من تكوينها من متخصصين ومهنيين أمراً غاية في الأهمية، ويتكون المجلس من رئيس ونائب للرئيس، وتسعة أعضاء متفرغين ممن يحملون شهادة جامعية أولية



في الاقل على أن يكون ٣ ثلاثة منهم في القانون و٣ ثلاثة منهم في الإدارة والاقتصاد ، وواحد في كلٍ من الطب والهندسة والزراعة^(٧)، وقد اشترط المشرع أن يكون هؤلاء من ذوي الخبرة والكفاءة ، التي تؤهلهم لشغل هذه الوظيفة، ومن لهم خدمة فعلية وممارسة في اختصاصهم مدة لا تقل عن (١٥) خمس عشرة سنة بعد الحصول على الشهادة الجامعية الأولية، وتكون هذه الخدمة (١٢) اثنتا عشرة سنة للحصول على شهادة الماجستير، و(١٠) عشر سنوات للحصول على شهادة الدكتوراه^(٨)، ويتم تعيين رئيس وأعضاء مجلس الخدمة الاتحادي وفقاً لأحكام قانونه بترشيح من مجلس الوزراء، ومصادقة مجلس النواب^(٩)، ويكون رئيس المجلس بدرجة خاصة ، أمّا الأعضاء فيكونون بدرجة مدير عام^(١٠) .

مما تقدم يتضح لنا أنّ آلية اختيار رئيس مجلس الخدمة تتفق مع ما نصّ عليه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، الذي منح مجلس الوزراء كثيراً من الصلاحيات من بينها "خامساً: التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين.... اصحاب الدرجات الخاصة..."^(١١)، ونصّ في موضع آخر على صلاحية مجلس النواب في الموافقة على تعيين السفراء واصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء^(١٢)، ويتمّ التعيين بعد الاعلان من قبل مجلس الوزراء عن فتح باب التقديم في جميع وسائل الاعلام المرئي والمسموع والمقروء ولمدة لا تقل عن ٢٠ يوماً ، ولا تزيد عن ٣٠ يوماً على أن يتضمن الاعلان الشروط كافة الواجب توفرها في المرشح وفقاً لأحكام قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩^(١٣) .

من التوزيع المتقدم ، الذي اعتمده المشرع يتأكد لنا أنّ أعضاء مجلس الخدمة الاتحادي يتمّ اختيارهم من بين الكفاءات في الاختصاصات المختلفة ، وهذا التنوع في التشكيل يضمن تعدد الآراء ووجهات النظر داخل المجلس، ويعدّ مظهر تنوع وتعدد صفات الأعضاء مظهراً داعماً لاستقلالية المجلس في أداء مهامه ؛ لأنّه يسهم في منع كلّ تواطؤ أو تحيّز، ما يضمن للمجلس حسن اتخاذ القرارات في مجال الوظيفة العامة، وعليه فإنّ تركيبة المجلس هي تركيبة غير سياسية، تتكون من اصحاب التخصص وفق نسب متفاوتة في التمثيل.

ثالثاً: شروط عضوية مجلس الخدمة العامة الاتحادي

بيّن المشرع العراقي الشروط^(١٤)، الواجب توافرها في المرشح لرئاسة وعضوية مجلس الخدمة العامة الاتحادي، وهي شروط خمسة أوردتها المشرع على سبيل الحصر تمثلت بما يأتي:

أ. الجنسية: وهي رابطة قانونية وسياسية وروحية بين الدولة وشخص معين تترتب عليها حقوق والتزامات معينة^(١٥)، من هنا فإنّ أول شرط من شروط الترشيح لعضوية مجلس الخدمة العامة الاتحادي أن يكون المرشح



متمتعاً بالهوية العراقية، سواء في ذلك ان كانت جنسته أصلية ام مكتسبة، فالنص جاء مطلقاً ، والمطلق يجري على إطلاقه.

ب . سن الترشيح: حدد المشرع العراقي سن الترشيح لعضوية مجلس الخدمة العامة الاتحادي بما لا يقل عن ٣٧ من العمر عند الترشيح، ونرى أنّ المشرع العراقي لم يكن موفقاً في اختيار هذه المرحلة العمرية لشغل هذه المناصب ، وكان من الأفضل لو حددها بسن ال ٤٠ بما يضمن توافر الخبرة والكفاءة الكافية في المرشح.

ج . حسن السيرة والسلوك: إذا كان شرط حسن السيرة والسلوك من الشروط الواجب توافرها للتعين في الوظائف العامة فمن باب أولى توافره في المرشح للعضوية في المجلس الذي يتولى التعيين، وقد أكد عليه المشرع العراقي بصورة صريحة في قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي، إذ اشترط في المرشح أن يكون حسن السيرة والسلوك وغير محكوم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف^(١٦).

هـ . الخبرة والكفاءة: يتعين في المرشح أن يكون من ذوي الخبرة والكفاءة في مجال اختصاصه، وعلى الرغم من ذلك إلا أنّ المشرع لم يحدد جهات معينة تتولى التثبيت من توافر هذا الشرط، مكتفياً أن تكون للمرشح خدمة فعلية وممارسة في اختصاصه مدة لا تقل عن (١٥) خمس عشرة سنة بعد الحصول على الشهادة الجامعية الأولية، وتكون هذه الخدمة (١٢) اثنتا عشر سنة للحصول على شهادة الماجستير، و(١٠) عشر سنوات للحصول على شهادة الدكتوراه^(١٧).

د . شرط السلامة السياسية: يقصد بهذا الشرط أن لا يكون المرشح قد مارس العمل مع الجهات التي حرم القانون الانتماء لها بسبب ممارستها العنف والترهيب ضد أبناء الشعب والتيارات السياسية المنافسة لها من أجل البقاء في دائرة السلطة، من هنا اشترط المشرع العراقي في المرشح أن لا يكون مشمولاً بقانون المساءلة والعدالة ، وهذا الشرط جاء لمنع قيادات حزب البعث المنحل من الترشيح فضلاً عن الأشخاص الذين يروجون لأفكار حزب البعث لأيّ منصب في الدولة ومن ضمنها العضوية في مجلس الخدمة العامة الاتحادي^(١٨).

ذ . فضلاً عما تقدم وضمناً لاستقلالية اوفى لأعضاء مجلس الخدمة العامة الاتحادي، تطلب القانون منهم التفرغ التام لأداء المهام المنوطة بهم قانوناً، إذ نص القانون على " أولاً- يتكون المجلس من رئيس ونائب للرئيس وسبعة أعضاء متفرغين..."^(١٩)، وهذا المبدأ أكدته القواعد العامة التي اوردتها قوانين الوظيفة العامة



إذ بينت عدم جواز جمع الموظف بين وظيفتين بصفة أصلية أو الجمع بين الوظيفة وبين أي عمل آخر إلا بموجب أحكام القانون، وذلك ضمناً لحسن سير الوظيفة العامة، ومقتضيات العمل الوظيفي^(٢٠).

المبحث الثاني

اختصاصات مجلس الخدمة العامة الاتحادي الخاضعة للرقابة القضائية

وفقاً لأحكام قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩، يختص المجلس بكثير من المهام في مجال الوظيفة العامة وتنظيم شؤونها، إلا أن أهم هذه الاختصاصات، التي تعدّ محلاً لرقابة القضاء الإداري "موضوع بحثنا" هي المهام الموكلة إليه حصراً في إصدار قرارات التعيين وإعادة التعيين والترقية، من هنا ولغرض اعطاء صورة واضحة عن هذه الاختصاصات ومن ثمّ تحديد القضاء المختص بالرقابة على هذه القرارات، لا بد لنا من بيان مفهوم كلاً منهما، وضمن مطالب ثلاثة وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

التعيين

للقوف على مفهوم التعيين في الوظيفة العامة وطبيعته القانونية، ومن ثمّ بيان مدى اختصاص مجلس الخدمة العامة الاتحادي في الرقابة، قسمنا هذا المطلب إلى فرعين وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

مفهوم التعيين وطبيعته القانونية

لم يورد المشرع العراقي تعريفاً محدداً للتعيين سواء في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل أم في تشريعات الوظيفة العامة الأخرى بما فيها قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩، مكتفياً فقط بالإشارة إلى مصطلح التعيين في القوانين المختلفة^(٢١)، تاركاً أمر إيراد التعريفات للفقهاء الإداري الذي أورد كثيراً من التعريفات للتعيين في الوظيفة العامة، فعرفه بعضهم بأنّه "أداة لشغل الوظيفة ابتداءً، فمن تاريخه ينشأ المركز الوظيفي للموظف بما يتضمنه من حقوق له والتزامات عليه، فهو إذن المؤذن بقيام العلاقة الوظيفية"^(٢٢)، وعُرف بأنّه "الإجراء الذي تتخذه الإدارة بقصد إسناد وظيفة ما إلى الموظف"^(٢٣)، وعُرف أيضاً بأنّه "قرار شرطي يستتبع تطبيق النظام القانوني للموظفين على الشخص المعين"^(٢٤).



مما تقدم يتضح لنا أنّ المرشح لإشغال الوظيفة العامة لا يكتسب صفة الموظف العام إلا بعد صدور قرار إداري بتعيينه من السلطة صاحبة الاختصاص قانوناً بالتعيين، يتمّ بموجبه اسناد الوظيفة الشاغرة للمرشح في أحد المرافق العامة للدولة تتناسب مع مسؤولياتها ، وواجباتها مع مؤهلات المرشح وتحصيله الدراسي .

ومما لا شك فيه أنّ قرار التعيين يعدّ عملاً إدارياً قانونياً فردياً يترتب عليه خضوع الموظف العام لمركز قانوني تنظيمي تحدده القواعد القانونية الخاصة بالوظيفة^(٢٥)، فيخضع لما تضعه الدولة من قواعد قانونية من دون أن يكون له الحق في الاعتراض عليها ، ولما كان التعيين هو الخطوة الأولى التي يبدأ فيها الموظف، فأناً الإدارة في معظم دول العالم تسعى إلى اختيار افضل العناصر لشغل الوظائف العامة من أجل النهوض والتطور بمختلف الجوانب في الدولة، وذلك عبر وضع الشخص المناسب في المكان المناسب، فتضع شروطاً عدّة تسبق أو تعاصر صدور قرار التعيين لا بد من توافرها فيمن يروم شغل الوظائف العامة، إذ أنّ التعيين وإن كان حقاً دستورياً^(٢٦) ، إلا أنّ هذا الحق لا يمكن أن يكون مطلقاً من دون وجود ضوابط موضوعية تنظمه، ويتطلب الأمر وضع شروط عامة، بهدف كفالة قدرة من سيعين في الوظيفة العامة على القيام بأعبائها تحقيقاً للصالح العام^(٢٧).

الفرع الثاني

مدى اختصاص مجلس الخدمة العامة الاتحادي بالتعيين

لضمان صحة صدور قرار التعيين لا بد أن يصدر القرار من قبل الجهات المختصة قانوناً بإصداره، وقد كان المشرع العراقي قد حدد جهات عدّة لتولي مهمة التعيين ، وهذه الجهات تختلف تبعاً لاختلاف الموظف المراد تعيينه، وكذلك تبعاً لنوعية وحساسية الوظيفة المراد التعيين فيها.

وقد حددت المادة ٢/٨ من قانون الخدمة المدنية الجهة المختصة بالتعيين بمجلس الخدمة العامة، إلا أنّ هذا المجلس ألغي وفقاً لقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٩٩٦ في ١٩٧٩/٨/٢، لتصبح صلاحية التعيين موزعة بين جهات مختلف هي:

أ. مجلس النواب: إذ يختص مجلس النواب وفقاً لأحكام المادة ٦١/٦ خامساً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بالموافقة على تعيين كلّ من (أ. رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الاشراف القضائي، بالأغلبية المطلقة بناء على اقتراح من مجلس القضاء الاعلى ب. السفراء واصحاب



الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء، ج. رئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات، بناء على اقتراح من مجلس الوزراء)

ب. الوزير المختص أو من يخوله صلاحية التعيين من موظفي وزارته، إذ أجاز له المشرع تحويل هذه الصلاحية، كما في قانون الخدمة الجامعية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨ (٢٨).

ج. جهات أخرى خوّلها المشرع صلاحية التعيين تتمثل ب:

١. رؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة.

٢. المحافظين وفقاً لأحكام قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، إذ منح صلاحية تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليهم في القانون ممن يتم ترشيحهم من دوائرهم المختصة وفقاً لخطة الملاك التي يوافق عليها المجلس (٢٩).

إلا أنه وبعد دخول قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ حيز النفاذ، اختص المجلس بالتعيين حصراً في دوائر الدولة والقطاع العام المختلفة (٣٠)، ليصبح الجهة صاحبة الاختصاص الحصري بالتعيين في الوظائف العامة، إلى جانب مجلس النواب وفقاً لما تقدم ذكره، ورؤساء الهيئات المستقلة فيما يتعلق بموظفي هذه الهيئات، إذ تستقل هذه الهيئات مالياً وإدارياً، إذ أنّ من مظاهر هذا الاستقلال الإداري، انفراد هذه الهيئات المستقلة بتعيين موظفيها (٣١).

وبممارسة المجلس اختصاصه الحصري بالتعيين في دوائر الدولة والقطاع العام على أساس الكفاءة والمهنية (٣٢)، وعلى الرغم من دخول قانون مجلس الخدمة العامة منذ ٢٠٠٩ حيز النفاذ كما قدمنا سابقاً. إلا أنه لم يمارس اختصاصه في التعيين فعلياً حتى سنة ٢٠٢١ مع صدور قانون الموازنة العامة لجمهورية العراق، الذي بموجبه تم نقل ملف التعيينات في جميع المؤسسات الحكومية إلى المجلس (٣٣)، جدير بالذكر أنّ أسس التعيين من قبل مجلس الخدمة العامة الاتحادي لم تحدد حتى الآن، ولعل مرد ذلك حداثة تجربته، فضلاً عما يواجهه المجلس في عمله من صعوبات وتحديات ومن ضمنها تقاطع اختصاصاته مع وزارات عدّة مثل وزارة التخطيط والمالية سيما في قضايا التعيين، هذا من جهة ومن جهة أخرى قدرة المجلس على الزام بعض المحافظات والأقاليم بتعليماته، وبذلك أصبح مجلس الخدمة العامة الجهة المختصة في العراق عن شؤون الوظيفة العامة بما فيها التعيين من خلال تشكيلاته المتمثلة بمهئة الرئاسة والأعضاء والدوائر التابعة للمجلس.



المطلب الثاني

اختصاص مجلس الخدمة العامة الاتحادي بإعادة التعيين

للقوف على مدى اختصاص المجلس في إعادة التعيين في الوظيفة العامة سنعرض لمفهوم إعادة التعيين أولاً، ومن ثمّ بينا مدى اختصاص مجلس الخدمة العامة الاتحادي في إعادة التعيين وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

مفهوم إعادة التعيين في الوظيفة القانونية

كما هو الحال بالنسبة للتعيين في الوظيفة العامة، نظم المشرّع العراقي أحكام إعادة التعيين في كثير من القوانين والقرارات التي لها قوة القانون، فأجاز إعادة تعيين الموظف الذي انتهت علاقته بالوظيفة العامة لأسباب مختلفة في المرافق العامة، وفقاً للأحوال التي يميزها القانون، إلا أنّه لم يورد مفهوماً محدداً له، وعلى المسلك نفسه سار القضاء الإداري العراقي، وعلى الرغم من تواتر أحكام مجلس الدولة العراقي في الإشارة إلى أحكام إعادة التعيين^(٣٤)، إلا أنّه لم يتعرض لبيان مفهومه أيضاً، وبذلك يكون المشرّع والقضاء العراقيان قد فتحا الباب أمام الفقه القانوني الإداري للتصدي، وبينان مفهوم إعادة التعيين، فعرّفه الفقه بتعريفات كثيرة منها أنّه " اشغال وظيفة شاغرة في مرفق عام من موظف انتهت علاقته مع الإدارة العامة سابقاً لأسباب مختلفة، وذلك بإرادة الإدارة المنفردة، في الأحوال التي يميزها المشرّع مع احتفاظه بأغلب الحقوق الوظيفية السابقة"^(٣٥)، وعُرف بأنّه " إعادة إسناد وظيفة دائمة إلى مرشح لها سواء أكان يشغلها سابقاً أم لا في الإدارات العامة بموجب قرار إداري ليتمتع المعاد تعيينه بالحقوق القانونية كافة"^(٣٦).

مما تقدم يتضح لنا أنّ إعادة التعيين يتطلب وجود قرار إداري يمنح المرشح الصفة الرسمية، ويحدد الموقع الوظيفي للمعاد تعيينه، وهو قرار إعادة التعيين، الذي يعدّ عملاً قانونياً صادراً بالإرادة المنفردة لمجلس الخدمة العامة الاتحادي المختص قانوناً بذلك يتضمن إعادة التعيين بالمعنى السابق.



الفرع الثاني

مدى اختصاص مجلس الخدمة العامة الاتحادي بإعادة التعيين

يصدر قرار إعادة التعيين عن جهة الإدارة المختصة بذلك وهي الإدارة المختصة بالتعيين وفقاً لأحكام القانون، وقد أُنيط قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي بمجلس الخدمة اختصاص إعادة التعيين في الوظيفة العامة، استناداً إلى أحكام المادة ٩ / ثانياً من قانون المجلس، إذ خصّ القانون المجلس بالتعيين وإعادة التعيين في وظائف الدولة والقطاع العام بشكل حصري وعلى أساس الكفاءة والمهنية.

جدير بالذكر أنّ المادة ١٠٧ من الدستور لم تورد أثناء بيانها لاختصاصات مجلس الخدمة العامة الاتحادي اختصاصه بإعادة التعيين في الوظيفة العامة مكنته بالإشارة إلى اختصاصين فقط هما التعيين والترقية، بل تمت الإشارة إلى هذا الاختصاص في المادة ٩ / ثانياً من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي، وهذا الأمر يثير التساؤل حول مدى امكانية المشرّع الاعتيادي إضافة اختصاصات أخرى لمجلس الخدمة العامة لم ترد في الدستور بموجب التشريعات العادية ومن بينها إعادة التعيين؟

يمكن الإجابة عن السؤال السابق بالإيجاب، شريطة ألا تكون اختصاصات المجلس قد وردت في الدستور على سبيل الحصر، وهذا ما يمكن فهمه من مضمون نصّ المادة ١٠٧ من الدستور، إذ نصت على أنّ المجلس " يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية بما فيها التعيين والترقية، وينظم تكوينه واختصاصاته بقانون " ان عبارة "بما فيها" تدل على بيان أهم الاختصاصات لا حصرها، بمعنى أنّ هذين الاختصاصين - التعيين والترقية - لم يردان على سبيل الحصر، بل أوردهما المشرّع الدستوري لبيان اختصاصين مهمين يعدان من صلب شؤون الوظيفة العامة واختصاصات مجلس الخدمة، من ثمّ ليس هناك ما يمنع المشرّع الاعتيادي من إضافة اختصاصات أخرى في قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي، وهذا ما أكدته المادة ذاتها، إذ أحالت تنظيم تكوين المجلس واختصاصاته للمشرّع الاعتيادي، والدليل على ما نقول هو إنّ المشرّع اورد اختصاصات مجلس النواب في المادة ٦١ منه ولم يكن من بينها اختصاصات حل مجالس المحافظات، في حين ورد هذا الاختصاص في المادة ٢٠ / ثانياً من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ولم يعاب بعدم الدستورية وغير ذلك من الأمثلة الكثيرة.



المطلب الثالث

اختصاص مجلس الخدمة العامة الاتحادي بالترقية

تعدّ الترقية حافزاً أساساً يدفع الموظف إلى بذل أقصى جهده بغية الوصول إلى أقصى درجات السلم الوظيفي، وبما من شأنه تطوير المرافق العامة الإدارية، إذ تعدّ الترقية الوظيفية إحدى الوسائل التي تعتمد عليها الإدارة لضمان تطوير العمل الإداري، فتشكل دافعا يشجع الأفراد على التفاني في العمل والاحلاص فيه، ومن ثمّ فأتمّها تساعد على جذب العناصر الكفؤة في العمل، وأتمّها تعدّ الطريقة الافضل لاختيار القيادات الإدارية.

لم تتضمن تشريعات الوظيفة العامة في العراق تعريفاً للترقية ، ولم يشر المشرّع العراقي في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل للترقية مكتفياً بالإشارة إلى الترفيع في المادتين ١٨ ، ١٩ منه فحسب إلا أنّ قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٣٨٠ لسنة ١٩٨٧ أورد تعريفاً للترقية إذ عرفها بأنّها " حصول الموظف أو انتقاله إلى وظيفة اعلى من الوظيفة التي يشغلها".

ولا يزال هذا القرار ساري المفعول ، ويحكم موضوع الترقية، إذ حدد شروط الترقية كما ميز بين الترقية والترفيع بشكل واضح فعدّ الترفيع جزء من الترقية وليس العكس كما فعل قانوني الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ ورواتب موظفي الدولة والقطاع العام لسنة ٢٠٠٨^(٣٧).

وعلى صعيد القضاء الإداري العراقي فقد أفتى مجلس الدولة العراقي بأنّ الترقية هي الانتقال إلى وظيفة أعلى^(٣٨).

وقد كان للفقهاء الإداري الدور الاكبر في بيان مفهوم الترقية الوظيفية، إذ عرفت بتعاريف عدّة فعرّفها بعضهم بأنّها "انتقال الموظف من فئة وظيفته إلى فئة وظيفة اعلى منها ، أو انتقاله إلى درجة أعلى داخل ذات الفئة الوظيفية"^(٣٩)، وعرّفها آخر " أن يشغل العامل وظيفة درجتها اعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية"^(٤٠).

وتعدّ الترقية من سلطات الإدارة التقديرية عقب توافر شروط معينة إلا أنّها سلطة مقيدة بعدم الانحراف في الاستعمال.



ومما لاشك فيه أنّ القرار الصادر بالترقية هو في حقيقة الأمر قرار إداري يجب أن تتوفر فيه أركان القرار الإداري كافة حتى يكون مشروعاً، ويمكن إلغاؤه وسحبه عندما يكون مشوباً بأحد عيوب القرار الإداري، ويختص مجلس الخدمة العامة الاتحادي استناداً لنص المادة ١٠٧ من الدستور والمادة ٢/٩ من قانون المجلس بالترقية بالوظيفة العامة، جدير بالذكر أنّ المجلس لم يباشر اختصاصه في الترقية حتى الوقت الحاضر.

المبحث الثالث

دور الرقابة القضائية على قرارات مجلس

الخدمة العامة الاتحادي

على الرغم من تمتع مجلس الخدمة العامة الاتحادي بالسلطة التقديرية في التعيين وإعادة التعيين والترقية. كما قدمنا سابقاً، إلا أنّها ليست سلطة مطلقة وإتّما مقيدة بضرورة الالتزام بالقوانين والقرارات الخاصة بالتعيين وإعادة التعيين والترقية، وعدم الاساءة أو الانحراف في استعمال السلطة وضرورة تحقيق المصلحة العامة، وهذا الأمر يقتضي وجود جهة تتولى الرقابة على قرارات المجلس، وهذا ما لم ينظمه قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي، إذ لم يتضمن نصاً ينظم بموجبه إجراءات الرقابة أو الجهة المختصة بها، لذا كان من الضروري بيان آلية الرقابة التي يتم من خلالها الإشراف على قرارات المجلس للتحقق من مطابقتها للقانون و، من ثمّ إلغائها إن خالفت أحكامه، إذ أنّ عدم النص على ذلك لا يعني عدم الخضوع للرقابة القضائية وتحصين قرارات المجلس ضد الطعن، إذ يمكن تغيير أو إلغاء قرارات مجلس الخدمة عن طريق القضاء استناداً لنص المادة ١٠٠ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ التي حضرت النص في القوانين على تحصين أيّ عمل أو قرار إداري من الطعن.

تعدّ الرقابة القضائية من اقوى اساليب الرقابة على أعمال الإدارة، إذ تباشر من قبل هيآت مستقلة عن الإدارة ومتخصصة، فضلاً عما يتصف به رجالها من الحيادية والموضوعية في اداء مهامهم القضائية، إذ يقع على عاتقهم مهمة تحقيق العدالة، وذلك بما يصدر عنهم من أحكام قضائية لها قوة الشيء المقضي فيه، ومن ثمّ تعدّ الرقابة القضائية الضمان الفعلي للموظف العام أو المرشح للوظيفة العامة، التي عن طريقها يتمّ حماية حقوقه من تعسف مجلس الخدمة العامة الاتحادي في استخدام سلطته وخروجه عن مبدأ المشروعية.





انطلاقاً مما تقدم سنحاول في هذه الدراسة التعرض لدور القضاء في الرقابة على مشروعية القرارات الصادرة عن مجلس الخدمة العامة الاتحادي في إطار الوظيفة العامة، إذ سنبحث في الجهة المختصة بالرقابة على قرارات المجلس أولاً، ومن ثمّ التطرق للرقابة القضائية وحدودها ثانياً، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

الجهة المختصة بالرقابة القضائية على قرارات

مجلس الخدمة العامة الاتحادي

لما كانت القرارات الصادرة عن مجلس الخدمة العامة الاتحادي ، وعلى النحو الذي بيناه في المبحث السابق قرارات إدارية موضوعها حقوق ناشئة للموظفين عن قانون يحكم العلاقة بين الموظف أو المرشح للوظيفة والإدارة، فأَنَّ مجلس الدولة هو الجهة المختصة بممارسة الرقابة القضائية على هذه القرارات، وذلك من خلال محكمة قضاء الموظفين استناداً لنص المادة ٧ / تاسعاً / أ من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، التي بينت نطاق اختصاص المحكمة بالنظر في الدعاوى ، والتي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام عن الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين أو الانظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها باستثناء قوى الأمن الداخلي والعسكريين^(٤١).

وتتمثل هذه الدعاوى بالمنازعات الخاصة بالرواتب والمخصصات المستحقة واحتساب القدم للترفيغ وإعادة التعيين، وكذلك الدعاوى التي يقيمها الموظف للطعن في الأوامر والقرارات الإدارية الصادرة بالتعيين والترفيغ والترقية وما سواها.

واستناداً لما تقدم يمكن القول باختصاص محكمة قضاء الموظفين بالنظر في الطعون المقدمة في مواجهة قرارات مجلس الخدمة في التعيين وإعادة التعيين والترقية، ومصدراً لقولنا المتقدم أَنَّ المشرّع في قانون مجلس الدولة قد وسع من نطاق اختصاص محكمة قضاء الموظفين ، فلم يجعله قاصراً على الحقوق الواردة في قانون الخدمة المدنية فحسب، بل امتد ليشمل النظر في الدعاوى الناشئة عن تطبيق قوانين أخرى للخدمة المدنية، ومن بينها قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي فيما يتعلق بالقرارات السابقة الذكر، طالما أنّها تدخل ضمن المركز القانوني للموظف، إذ لم يعدّ قانون الخدمة المدنية المصدر الوحيد لحقوق الموظفين، إذ توجد معه كثير من القوانين والأنظمة التي لا يصح أن يترك أمر تطبيقها لمشيئة وتحكم الإدارة بمفردها.



وتتشكل محكمة قضاء الموظفين برئاسة نائب رئيس مجلس الدولة لشؤون القضاء الإداري ، أو مستشار وعضوين من المستشارين أو المستشارين المساعدين في المناطق الآتية:

- أ - المنطقة الشمالية وتشمل المحافظات نينوى وكركوك وصلاح الدين ويكون مركزها في مدينة الموصل.
 - ب - منطقة الوسط وتشمل محافظات بغداد والأنبار وديالى وواسط ويكون مركزها في مدينة بغداد.
 - ج - منطقة الفرات الأوسط وتشمل محافظات كربلاء والنجف وبابل والقادسية ويكون مركزها في الحلة.
 - د - المنطقة الجنوبية وتشمل محافظات ذي قار والمنثى والبصرة وميسان ويكون مركزها في مدينة البصرة.^(٤٢)
- ولم يكتفِ المشرع بذلك فقد أجاز عند الاقتضاء تشكيل محاكم أخرى للقضاء الإداري ولقضاء الموظفين في مراكز المحافظات ببيان يصدره رئيس مجلس الدولة، بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة وينشر في الجريدة الرسمية.^(٤٣)

المطلب الثاني

حدود الرقابة القضائية على قرارات مجلس

الخدمة العامة الاتحادي

بعد أن بيّنا فيما سبق اختصاص محكمة قضاء الموظفين بالرقابة على قرارات مجلس الخدمة العامة الاتحادي، نعرض في هذا المطلب حدود الرقابة القضائية على قرارات المجلس في مجال الوظيفة العامة، للوقوف على مشروعيتها وعدم مخالفتها للقانون.

وتتركز الرقابة القضائية على قرارات مجلس الخدمة العامة الاتحادي في التعيين وإعادة التعيين والترقية على مشروعية القرارات دون التدخل في الجانب التقديري ، الذي يدخل في نطاق الملائمة، فعلى الرغم من تمتع مجلس الخدمة العامة الاتحادي بسلطة تقديرية في التعيين وإعادة التعيين والترقية ، إلا أنَّ سلطته كما بيّنا سابقا ليست مطلقة بل مقيدة بضرورة الالتزام بالقوانين والقرارات الخاصة بالتعيين ، وإعادة التعيين والترقية في الوظيفة العامة، وعدم الاساءة في استعمال السلطة وضرورة تحقيق المصلحة العامة، وفي حالة مخالفة مجلس الخدمة العامة الاتحادي لذلك يظهر دور القضاء الإداري، الذي يتوجب عليه البحث في مشروعية القرارات الإدارية، إذ تختص محاكم مجلس الدولة والمتمثلة بمحكمة قضاء الموظفين بالنظر في شروط صحة القرارات





الصادرة عن مجلس الخدمة العامة الاتحادي، والمتمثلة بالاختصاص والشكل والإجراءات، والمحل والسبب والغاية، وذلك عند إقامة الدعوى أمامها.

وتبدأ إجراءات الرقابة القضائية على قرارات مجلس الخدمة العامة الاتحادي المتعلقة بالحقوق الوظيفية أمام محكمة قضاء الموظفين برفع المدعي لدعواه أثناء المدة الزمنية التي حددها المشرع لرفع الدعوى وإلا زُدت دعواه شكلاً، فلا تسمع محكمة قضاء الموظفين دعوى المدعي المتعلقة بالحقوق الوظيفية بعد مرور ٣٠ يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالأمر، أو الاقرار الإداري المعارض عليه إذا كان داخل العراق و ٦٠ يوماً إذا كان خارجه^(٤٤).

ويعدّ هذا الشرط . شرط الميعاد . وفقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين من النظام العام، فيعد باطلاً كلّ اتفاق بين المدعي والإدارة على خلافه^(٤٥).

جدير بالذكر أن بدأ سريان هذا الميعاد يكون من تاريخ علم المدعي بالقرار، ويتحقق هذا العلم بالنشر أو التبليغ الشخصي أو علم المدعي بمضمون القرار الإداري على وجه اليقين^(٤٦).

ومن ثمّ فإنّ العلم بالقرار الإداري الصادر عن المجلس هو الخطوة الأولى التي ينطلق منها المدعي للطعن بقرار مجلس الخدمة إذا ما مسّ مصلحة للمدعي أو اعتقد أنها تمسّ مصلحته، أو أنّه مشوب بأحد عيوب القرار الإداري.

ولم يشترط المشرع العراقي لإمكانية قبول الطعن أمام محكمة قضاء الموظفين التظلم من القرار الإداري^(٤٧)، على الرغم من أهمية التظلم، ومن ثمّ يكون بإمكان صاحب المصلحة الطعن بالقرار مباشرة من دون إجراء التظلم أمام الجهة الإدارية التي أصدرته.

وتشمل رقابة مجلس الدولة كثيراً من المسائل المتعلقة بمدى مراعاة مجلس الخدمة العامة الاتحادي لشروط صحة القرار الإداري المتعلق بالتعيين، أو إعادة التعيين أو الترقية في الوظيفة العامة، الذي من أهمها مراعاة ركن الاختصاص في إصدار القرار الإداري، فالاختصاص يراد به أنّ القرار الإداري لا بد أن يتخذ من الجهة المخولة قانوناً صلاحية إصداره دون غيرها من السلطات^(٤٨)، ومن ثمّ فإنّ إصدار مجلس الخدمة العامة لقرارات إدارية بالتعيين أو إعادة التعيين أو الترقية لا تدخل ضمن صلاحياته المحددة قانوناً يجعل القرار معيباً بعيب عدم الاختصاص، ومن ثمّ جاز لصاحب المصلحة الطعن به أمام محكمة قضاء الموظفين لعدم المشروعية.



وتراقب محكمة قضاء الموظفين مدى مراعاة مجلس الخدمة العامة الاتحادي لقواعد الشكل والإجراء عند اتخاذ قراراته وإلا أصبح القرار معيباً في شكله أو إجراءاته، كما لو أصدر المجلس قراره من دون اتباع قواعد الشكل المنصوص عليها في قانون مجلس الخدمة والمتعلقة بتكوين المجلس واختصاصات وعدد أعضائه.

وكذلك يبحث القاضي الإداري في صحة الأسباب القانونية والواقعية، التي دفعت المجلس إلى إصدار قراره في التعيين أو إعادة التعيين أو الترقية أو امتناعه عن إصدار هذه القرارات، والأصل أن مجلس الخدمة العامة الاتحادي غير ملزم بتسبب قراراته إلا إذا الزمه القانون بذلك عندئذ يكون التسبب شرطاً شكلياً في القرار الإداري فيكون تجاهله عيباً في شكل القرار الإداري يؤدي إلى بطلانه^(٤٩).

أما فيما يتعلق برقابة القضاء الإداري على عنصر المحل والمتمثل في موضوع بحثنا بمدى سلطة القاضي الإداري في مراقبة مجلس الخدمة العامة الاتحادي بخصوص توافر الدرجة الوظيفية والتخصيص المالي واحتساب الخدمة، فهذه كلها آثار تترتب على إصدار القرار الإداري الخاص بالتعيين وإعادة التعيين والترقية، التي تخضع لرقابة القاضي الإداري، ويخضع لرقابة القاضي الإداري عنصر الغاية أو الهدف النهائي، الذي يسعى مجلس الخدمة إلى تحقيقه من وراء إصدار قراره والمتمثل بتحقيق المصلحة العامة وإلا كانت قراراته معيبة بعبء إساءة استعمال السلطة^(٥٠)، فالأصل العام أن مجلس الخدمة العامة يستهدف تحقيق المصلحة العامة عند إصداره القرار الإداري، فإذا ما خرج عن هذا الأصل كانت قراراته معيبة بعبء الانحراف باستعمال السلطة، فغاية المشرع من منح مجلس الخدمة سلطات وامتيازات هو تحقيق المصلحة العامة، وضمان استمرارية سير المرفق العام بانتظام واضطراد فإذا استغل المجلس هذه الامتيازات في سبيل تحقيق مصلحة شخصية لأعضائه أو بقصد الإضرار بالغير كرفض التعيين، أو الترقية لوجود عداوة شخصي، أو مصلحة شخصية كان قراره معيباً بعبء إساءة استعمال السلطة.

مما تقدم يتضح لنا أن محكمة قضاء الموظفين في رقابتها على قرارات مجلس الخدمة العامة الاتحادي المتعلقة بالوظيفة العامة لا تحل محله في اتخاذ القرار الإداري، بل يقتصر دورها في حماية مبدأ المشروعية أي مراقبة قانونية أعمال مجلس الخدمة العامة الاتحادي دون رقابة الملائمة، فإذا تبين للقاضي الإداري بان القرار الإداري قد شابته أحد عيوب المشروعية اصدر قراراً بإلغائه وهذا الأمر يترتب عليه إلغاء القرار وإلغاء كافة الآثار المترتبة عليه من لحظة صدوره.



الخاتمة

وبعد الانتهاء من كتابة بحثنا حق علينا أن نضع أهم ما توصلنا إليه من نتائج وتوصيات:

أولاً: النتائج

١. مجلس الخدمة العامة الاتحادي هو جهاز إداري تنظيمي مستقل، يعنى بتنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية في العراق بغية رفع مستواها وتطويرها، وتأمين العدالة والاستقلالية وضمان معايير الكفاءة.
٢. يختص مجلس الخدمة العامة الاتحادي بتنظيم شؤون الوظيفة العامة ، ولعل أهم ما يختص به اختصاصه في التعيين وإعادة التعيين والترقية في دوائر الدولة والقطاع العام حصراً.
٣. تعدّ الرقابة القضائية من أقوى أساليب الرقابة على أعمال الإدارة، إذ تباشر من قبل هيئات مستقلة عن الإدارة ومتخصصة، فضلاً عما يتصف به رجالها من الحيادية والموضوعية في أداء مهامهم القضائية، إذ يقع على عاتقهم مهمة تحقيق العدالة، وذلك بما يصدر عنهم من أحكام قضائية لها قوة الشيء المقضي فيه، ومن ثمّ تعدّ الرقابة القضائية الضمان الفعلي للموظف أو المرشح للوظيفة ، التي عن طريقها يتمّ حماية حقوقه وحرياته من تعسف مجلس الخدمة العامة الاتحادي في استخدام سلطته وخروجه عن مبدأ المشروعية.
٤. يتمتع المجلس وفقاً لأحكام قانونه بالاستقلال الإداري إلا أنّ هذه الاستقلال لا يعني عدم الخضوع لرقابة القضاء وتحصين قرارات المجلس ضد الطعن بها أمامه، إذ يمكن تغيير أو إلغاء قرارات مجلس الخدمة عن طريق القضاء، استناداً لنص المادة ١٠٠ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، التي حضرت النص في القوانين على تحصين أيّ عمل أو قرار إداري من الطعن به أمام القضاء.
٥. يختص مجلس الدولة في بالرقابة على قرارات التعيين وإعادة التعيين والترقية في الوظيفة العامة والتي تصدر عن مجلس الخدمة العامة الاتحادية، عن طريق محكمة قضاء الموظفين، التي تختص بالقضايا المعروضة عليها من قبل الموظفين أو المستخدمين والناشئة عن تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية باستثناء موظفي قوى الأمن الداخلي والعسكريين، استناداً إلى أحكام التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣.



٦. إن محكمة قضاء الموظفين في رقابتها على قرارات مجلس الخدمة العامة الاتحادي المتعلقة بالوظيفة العامة لا تحل محله في اتخاذ القرار الإداري، بل يقتصر دورها في حماية مبدأ المشروعية أي مراقبة قانونية أعمال مجلس الخدمة العامة الاتحادي دون رقابة الملائمة، فاذا تبين للقاضي الإداري بأن القرار الإداري قد شابه أحد عيوب المشروعية ، وأصدر قراراً بإلغائه ، وهذا الأمر يترتب عليه إلغاء القرار وإلغاء كافة الآثار المترتبة عليه من لحظة صدوره.

ثانياً: التوصيات

١. نقترح على المشرع العراقي الاسراع في تشريع قانون الخدمة المدنية الاتحادي بما من شأنه حلّ التقاطع الوظيفي ، وتنازع النصوص القانونية في مجال ممارسة اختصاصات التعيين ، وإعادة التعيين والترقية بين مجلس الخدمة العامة الاتحادي ، والجهات الأخرى التي تمارس اختصاصات من النوع ذاته.
٢. نقترح على المشرع العراقي إعادة النظر في جهة ارتباط مجلس الخدمة العامة الاتحادي ، وجعلها بمجلس الوزراء بما يتفق مع طبيعة عمل المجلس ذات الطابع التنفيذي، إذ أنّ المجلس وظيفياً يعدّ إحدى الهيآت التابعة للسلطة التنفيذية ، مما يضيف على تصرفاته الصفة الإدارية.
٣. نقترح على المشرع العراقي تعديل السن القانوني المطلوب للعضوية في مجلس الخدمة العامة الاتحادي وجعله ٤٠ عاماً ، بدلاً عن سن ٣٧ من العمر ، بما يضمن توافر الخبرة والكفاءة الكافية في المرشح، وعلى النحو الآتي " أن يكون عراقياً لا يقل عمره عن (٤٠) أربعين سنة".
٤. نوصي المشرع العراقي بضرورة النصّ بوضوح على أن تكون أعمال مجلس الخدمة العامة الاتحادي قابلة للطعن فيها أمام القضاء الإداري المختص.
٥. نقترح على المشرع العراقي تحديد الجهة المختصة بالرقابة القضائية على قرارات مجلس الخدمة العامة الاتحادي، فضلاً عن رسم إجراءات الرقابة بنص صريح وواضح، وبما يحقق تكامل النصوص ، ورسالة المضمون ، ووضوح الغاية ، وسلامة التطبيق والإجراءات المرتبطة به.
٦. نقترح على المشرع العراقي أن يجعل التظلم من قرارات مجلس الخدمة العامة الاتحادي في التعيين وإعادة التعيين والترقية وجوبياً قبل اللجوء إلى محكمة قضاء الموظفين، وذلك لما يتسم به التظلم من أهمية وفائدة كبيرة تعود على الموظف والإدارة والقضاء معاً.



المصادر والمراجع:

- ^١ ينظر المادة ١٠٧ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ^٢ ينظر المادة ٢ من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ .
- ^٣ د. زينة صاحب كوزان ، سلمان كامل، النظام القانوني لمجلس الخدمة العامة الاتحادي ، مجلة المعهد ، ع ٥ ، ٢٠٢١ ، ص ٢٧٥.
- ^٤ ينظر المادة ١٠٧ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ^٥ ينظر المادة ٢ من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩.
- ^٦ ينظر المادة ٧ من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩.
- ^٧ ينظر المادة ٥ / اولاً من القانون،، عُدلت هذه المادة بموجب المادة ١ من قانون التعديل الاول رقم ٨ لسنة ٢٠١٥ لقانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٦٣ في ٤/٥/٢٠١٥.
- ^٨ ينظر المادة ٥ / خامسا من القانون .
- ^٩ ينظر المادة ٥ / ثالثاً من القانون .
- ^{١٠} ينظر المادة ٥ / ثانيا / أ ، ب، من القانون.
- ^{١١} ينظر المادة ٨٠ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ^{١٢} د. اسماعيل صعصاع، ود. صادق محمد علي، مظاهر استقلال الهيئات المستقلة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٨، ع ١، ٢٠١٦، ص ٢٥٤.
- ^{١٣} ينظر المادة ٥ / رابعاً / أ ، ب من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.
- ^{١٤} ينظر المادة ٥ / خامسا من القانون .
- ^{١٥} د.حسن الهداوي، الجنسية ومركز الاجانب وأحكامها في القانون العراقي، ط٤ ، بغداد ، ص ١١.
- ^{١٦} ينظر المادة ٥ / خامسا / ج ، هـ من القانون.
- ^{١٧} ينظر المادة ٥ / خامسا / أ من القانون.
- ^{١٨} ينظر المادة ٥ / خامسا/ د من القانون .
- ^{١٩} ينظر المادة خامسا / اولاً من القانون.



٢٠ ينظر قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل في المادة ٥ / أولاً منه، ولمزيد من التفاصيل راجع حبيب عبد الزهرة الربيعي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، ص ٣.

٢١ كقانون الخدمة المدنية في المادة ٧ منه ، والمادتين ٥ وال ٧ من قانون الخدمة الجامعية ، والمادة ٥ من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي .

٢٢ د. محمد فؤاد عبد الباسط ، القانون الاداري ، دار الهدى للمطبوعات ، القاهرة ، ص ٢٣٨.

٢٣ د. علي محمد بدير، ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، ود. مهدي ياسين ، مبادئ وأحكام القانون الاداري ، الدار العربية للقانون ، بغداد ، ١٩٩٣ ، ص ٣٠٢.

٢٤ د. ماجد راغب الحلو ، القانون الاداري ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٤٢.

٢٥ د. ماجد راغب الحلو ، مصدر سابق ، ص ٢٤٢ ، د. سامي جمال الدين ، اصول القانون الاداري ، ج ١ ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٩٦ ، ص ٢٧٧.

٢٦ لم ينص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على الحق في تولي الوظائف العامة بشكل مباشر، وإنما جاءت الاشارة اليه ضمن المواد التي كفلت للعراقيين حق العمل، إذ نصت المادة ٢٢ / اولاً من الدستور على ان " العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة".

٢٧ نصت المادة ٧ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل على انه "لا يعين لأول مرة في الوظائف الحكومية إلا من كان :

- ١- عراقياً أو متجنساً مضى على تجنيسه مدة لا تقل عن خمس سنوات .
- ٢- أكمل الثامنة عشرة من العمر وللممرضة السادسة عشرة .
- ٣- ناجحاً في الفحص الطبي وسالماً من الأمراض والعايات الجسمية والعقلية التي تمنعه من القيام بالوظيفة المعين لها بموجب قرار من السلطات الطبية المختصة وفقاً لنظام خاص .
- ٤- حسن الأخلاق وغير محكوم بجناية غير سياسية أو بجنحة تمس الشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير والاحتيال.

٥- حائزاً على شهادة دراسية معترف بها"

٢٨ إذ نصت المادة ٥ / اولاً من القانون على أن " : يتولى وزير التعليم العالي والبحث العلمي ا. تعيين أو إعادة تعيين من تتوفر فيه شروط التعيين في الخدمة الجامعية في مركز الوزارة ... " ونصت المادة ٦ / اولاً/ ٢، ١ من القانون نفسه ايضاً على أن " أولاً: يتولى رئيس الجامعة أو الهيئة أو المركز أو من يخوله بتوصية من مجلس الجامعة أو الهيئة أو المركز : تعيين أو إعادة التعيين من تتوفر فيه شروط التعيين في الخدمة الجامعية ٢. تعيين الموظفين من الفنيين والاداريين".





^{٢٩} ينظر المادة ٣١/ سابعا / ١ من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

^{٣٠} ينظر المادة ٩/ ثانيا من قانون المجلس رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩.

^{٣١} كما هو الحال بالنسبة لهيأة النزاهة، إذ يتولى رئيس الهيأة استناداً الى أحكام المادة ٦/ ثالثاً من قانون هيأة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١، تعيين وفصل وتأديب موظفي الهيأة طبقاً لأحكام القانون.

^{٣٢} ينظر المادة ٩/ ثانياً من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

^{٣٣} المادة ١٢/ ثانيا / أ من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق ، أشار اليه د. ضياء عباس علي، النظام القانوني لمجلس الخدمة العامة الاتحادي، المجلد الثاني ، ع ٢ ، ، ٢٠٢١ ، ص ٢٥٢.

^{٣٤} شهلاء سليمان محمد، أحكام اعادة التعيين في القانون العراقي دراسة مقارنة ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، جامعة ديالى، المجلد الرابع، العدد الأول، ٢٠١٥، ص ٥.

^{٣٥} د.خالد رشيد علي، النظام القانوني لإعادة توظيف المتقاعد والمستقيل في القانون العراقي، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، ع ١١ ، ص ٧.

^{٣٦} شهلاء سليمان محمد ، مصدر سابق ، ص ٥.

^{٣٧} انسام علي عبد الله، حماية حق الموظف العام في الترقية، مجلة الرافدين لحقوق ، المجلد ١٢ ، ع ٥٤ ، ٢٠١٢ ، ص ٢٦٩.

^{٣٨} فتوى مجلس الدولة في رقم ٢٢/ لسنة ٢٠٠٥ ، في ٣٠/٥/٢٠٠٥ ، منشور في قرارات مجلس شورى الدولة ، اعداد صباح صادق الانباري ، ط ١ ، ٢٠٠٨ ، ص ١١٧.

^{٣٩} علي خطار شنتاوي ، دراسات في الوظيفة العامة ، مطبعة الجامعة الاردنية ، عمان ، ١٩٩٨ ، ص ١٢٧.

^{٤٠} د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الاداري ، ط ٥ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص ٤٥٤.

^{٤١} إذ تمّ احلال تسمية محكمة قضاء الموظفين محل مجلس الانضباط العام، الذي كان يعدّ الجهة المختصة بالنظر في القضايا الادارية التي ترفع من الموظفين في مجال الوظيفة العامة والخدمة المدنية وفقا لأحكام قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ الملغى، إذ كان مجلس الانضباط العام يختص بالنظر في دعاوى ، التي يقيمها الموظف أو المستخدم في مواجهة الإدارة في كلّ ما يتعلق بالحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية والانظمة الصادرة بموجبه، فضلاً عن



- النظر في الطعون التي يقيمها الموظفون بخصوص العقوبات الانضباطية الصادرة بمواجهتهم، ينظر التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣.
- ^{٤٢} ينظر المادة ٧ / اولاً من قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ .
- ^{٤٣} ينظر المادة ٧ / ثانياً من قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ .
- ^{٤٤} د. غازي فيصل ود. عدنان عاجل، القضاء الاداري، ط٢، ٢٠١٣، بغداد، ص١٤٧.
- ^{٤٥} د.فهد عبد الكريم ، القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق ، دار الثقافة للنشر ، عمان ، ٢٠٠٦، ص٢٧٦، د. مازن ليلو، القضاء الاداري، ط١، دار قنديل، عمان ، ٢٠٠٥، ص١٦٠، د. محمد علي جواد ، القضاء الاداري ، دار العربية للقانون ، بغداد ، ص٦٤.
- ^{٤٦} د.غازي فيصل ود. عدنان عاجل ، مصدر سابق ، ص١٧٩.
- ^{٤٧} المادة ٧/ تاسعا /ب من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، اذ
- ^{٤٨} د. علي محمد بدير واخرون ، مصدر سابق ، ص٤١٨.
- ^{٤٩} المصدر السابق ، ص٤٣٦.
- ^{٥٠} د. صادق محمد علي ، الهام مهدي عبد الامير ، الرقابة القضائية على اعادة التعيين في الوظيفة العامة، مجلة العلوم الانسانية ، كلية التربية للعلوم الانسانية ، المجلد ٢٧، ع ١، ٢٠٢٠ ، ص١٤، ١٣.

