

النقل المؤقت للموظف

Temporary Transfer Of Staff

م.د. سارة خلف جاسم
كلية الحقوق / جامعة النهرين

مستخلص

يعتبر موضوع النقل المؤقت من المواضيع المهمة لما يثيره هذا الموضوع من اشكاليات وخاصة انتداب الموظف واعارته لذلك تطرقنا اليهما في صدد هذا البحث، وتبدو اهميتهم لما يترتب عليهما من تأثير على مركز الموظف حيث بانتقالهم من مكان الى اخر ولمدة محددة يكون لها ايجابيات وسلبيات حرصنا على ايضاحها في متن البحث وميزنا بين الانتداب والاعارة وذلك لانهما نظاما يتشابهان الى حد كبير لذلك لابد من ابراز نقاط الاختلاف بينهما ولاحظنا ان ما يميز الانتداب عن الاعارة هو ان الاعارة تتم بموافقة الموظف التحريرية اما الانتداب فيتم جبراً على الموظف لذلك اقترحنا ان يتم اخذ موافقة الموظف قبل انتدابه الى دائرة اخرى اسوة بالاعارة. ولاحظنا ان الموظف المنتدب يتقاضى رواتبه ومخصصاته من الجهة المنتدب منهال ذلك اقترحنا ان تتحمل الجهة المنتدب اليها هذه الرواتب والمخصصات لأنها هي التي تستفاد من خدماته في هذه المدة.

Summary

The subject of temporary transfer An important topic for wat it rais one of the problems and special mandateand sewe discussed them in this research the importance of their impact on the status of the employee appears to be important where they move from place to place and for a specie d period have pros and cons we ara keen to claify them in the research and a distinction between assignment and loan because they ara very similar systems it is there for necessary to heijht the point of diffarnce between them and noted that what distinguines the assignment from the loon is that the loan done whith the consent of the concent of the editorial the employee is obliged do so sowe suggest that theemployees

المقدمة

يرتبط اداء الوظيفة العامة بوجود اشخاص تكون مهمتهم تسيير الجهاز الاداري والمرافق العامة للدولة اذ يعتبر الموظف الاداة التي تمكن الادارة من القيام بواجباته الملقة على عاتقها . واذا كان الامر يتصل وجودا وعدمه بوجود الاشخاص اللذين يقومون باداء مهمتهم في الادارة العامه ويقصد بهم الموظفون فان ذلك يستدعي وجود قواعد قانونية متكاملة تكفل تنظيم هذه الفئة في المجتمع وترتب حقوقهم والتزاماتهم اضافة الى وضع القواعد القانونية التي تنظم عملهم داخل الدائرة الواحدة وبمقتضى الحال فان لكل جهة ادارية موظفيها الخاصين بها والذين لهم حقوق وواجبات يضطلعون بها اضافة الى وجود قواعد قانونية تنظم عملهم . ولكن السؤال الذي يطرح في هذا الصدد يتمثل بان هل ان كل موظفي هذه الدائرة او غيرها قد تمت مباشرتهم لهذه الوظيفة عن طريق تعيينهم فقط، ام ان هنالك امور اخرى قد ساعدت في تجمع فئة معينة من فئات الموظفين في هذه الدائرة او تلك ؟

الجواب سيكون بالنفي اذ غالبا ماتحتوي اي جهة ادارية على فئة من الموظفين قد يكونو معينين بهذه الدائرة بالضبط او قد يكون مصدر مباشرتهم لوظيفتهم في تلك الدائرة عن طريق نقلهم من جهة حكومية اخرى او عن طريق تنسيبهم او اعارتهم لتلك الجهة بحسب حادة كل دائرة . من اعلاه سنحاول في هذا المبحث الخوض في التفاصيل اعلاه وبيان التنظيم القانوني الذي يحكم هذه الانظمة والتي يقصد بها الانتداب والاعارة فقط باعتبارها تمثل نقلا مؤقتا للموظف من دائرته الاصلية الى دائرة اخرى ولانتطرق في هذا المبحث الى موضوع نقل الموظف كون ان هذا الاخير تحكمه عدة قواعد قانونية تكون بعيدة عن تلك القواعد التي تنظم النقل المؤقت للموظف وهذا ما سنحاول البحث فيه بتقسيم هذا المبحث الى فصلين نتناول في المطلب الاول منه التنظيم القانوني للاعارة وفي المطلب الثاني نبحث في التنظيم القانوني للانتداب وعلى النحو الاتي

خطة البحث

سيتوزع بحثنا هذا على ثلاث مباحث الاول سندرس فيه مفهوم الموظف والوظيفة العامة وسيحتوي مطلبين الاول سنخصصه لمفهوم الموظف العام الذي يحتوي على ثلاث فروع الاول تحديد مفهوم الموظف العام في الفقه العراقي والثاني تحديد مفهوم الموظف العام في القضاء العراقي والثالث تحديد مفهوم الموظف العام في التشريع العراقي ، والمطلب الثاني يتناول مفهوم الوظيفة العامة. اما المبحث الثاني سندرس فيه انتداب الموظف وسيحتوي مطلبين الاول سنخصصه للتعريف بانتداب الموظف والذي يقسم الى ثلاث فروع الفرع الاول المقصود بانتداب الموظف والثاني اهداف الانتداب والثالث انواع الانتداب والمطلب الثاني سنتناول فيه القواعد القانونية للانتداب الذي يقسم الى اربعة فروع الفرع الاول السلطة المختصة بأجراء الانتداب والفرع الثاني شروط انتداب الموظف والثالث اثار الانتداب والرابع انتهاء الانتداب.

اما المبحث الثالث فنخصصه لبحث إعارة الموظف وسنضمنه مطلبين ايضاً الاول سنتناول فيه التعريف بإعارة الموظف الذي بدوره ينقسم الى ثلاثة فروع الاول المقصود بإعارة الموظف والثاني اهداف إعارة والثالث تمييز الإعارة من الانتداب والمطلب الثاني يتناول القواعد القانونية للإعارة الذي يقسم الى اربعة فروع الاول السلطة المختصة بالإعارة والثاني شروط إعارة الموظف والثالث الاثار المترتبة على إعارة الموظف والرابع انتهاء الإعارة.

اهداف البحث

والاهداف التي نتوخى الوصول اليها من هذه الدراسة تتمثل في الاتي:

- ١- التطرق الى مفهوم الموظف والوظيفة العامة.
- ٢- الوقوف على المبادئ العامة التي تحكم انتداب الموظف واعارته.

- ٣- كشف ما يعتور النصوص القانونية المنظمة لموضوعي الانتداب والاعارة في العراق من تعارض وهذه المبادئ القانونية.
- ٤- الوصول الى معيار ثابت ومحدد لتمييز الانتداب من الاعارة في القانون العراقي.

المبحث الاول

(التعريف بالموظف العام و الوظيفة العامة)
سنقسم هذا المبحث الى مطلبين و نتناول في المطلب الاول مفهوم الموظف العام في العراق والذي سنقسم بدوره الى ثلاثة فروع ، مفهوم الموظف العام فقهاً وقضاءً وتشريعاً ونخصص المطلب الثاني لدراسة مفهوم الوظيفة العامة.

المطلب الاول

مفهوم الموظف العام

الفرع الاول

تحديد مفهوم الموظف العام في الفقه العراقي
لقد تعدد مفهوم الموظف العام في الفقه الاداري العراقي فقد عرف بأنه (كل شخص عهدت اليه وظيفه داخله في الملاك للمرفق العام)^(١) وعرفه آخرون (كل فرد يخدم بصفه دائمة في مرفق عام تديره الدولة)^(٢).

وبعد هذا اتجه الفقه الاداري العراقي اتجاهاً مختلفاً عن الفقه التقليدي اثر قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٥٠ لسنة ١٩٨٧ الذي يقضي بتحويل العمال الى موظفين فعرف الموظف العام بأنه^(٣) (الشخص الذي يعمل بصفة دائمة في مرفق من مرافق الدولة او القطاع العام) وبعضهم اضاف عناصر اخرى كالراتب ولكون الوظيفة داخلية في ملاك الموظفين فجاء تعريفهم كالآتي^(٤) (كل من يشغل وظيفه دائمة في دوائر الدولة او القطاع العام لقاء راتب شهري) واتفق مع هذا التعريف لأنه الاكثر شمولية وواقعية لتعريف الموظف العام.

الفرع الثاني

تحديد مفهوم الموظف العام قضاءً في العراق

تباين موقف القضاء العراقي من مفهوم الموظف العام فقد عرفه ديوان التدوين القانوني الملغى بأنه (كل من يعمل في دائرة او مؤسسة تديرها الدولة وتكون اموالها من الاموال العامة)^(٥) ومن خلال التمعن في هذا التعريف نجد انه جاء بصيغة عامة يشمل كل الموظفين سواء كانت خدمتهم دائمة ام مؤقتة^(٦).

ولو امعنا النظر في بعض قرارات مجلس الانضباط العام لاستطعنا ان نجد في قرارهم رقم ٤٠ في ١٩٦٥/٣/٦ يقول:- (اذا لم يتم تعيين الموظف طبقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية ولا يتقاضى راتباً من الخزينة العامة فليس له الطعن امام مجلس الانضباط العام)^(٧) ان هذا القرار حدد شروطاً لإعطاء صفة الموظف هي: ان يصدر قرار تعيينه من السلطة المختصة وان يتقاضى راتباً من

(١) انظر: د. شاب توما منصور، القانون الاداري، الكتاب الثاني، دار العراق للنشر، ١٩٨٠، ص ٢٦٨.

(٢) عبد القادر الشبخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر العربي، عمان ١٩٨٣، ص ١٤٥.

(٣) انظر: د. ماهر صالح الجبوري، القانون الاداري، مطبعة التعليم العالي، جامعة الموصل ١٩٨٩، ص ٢٠٠.

(٤) انظر: د. غازي فيصل مهدي، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة الى جامعة بغداد كلية القانون، بغداد ١٩٩٢، ص ٤٥.

(٥) انظر: د. حمدي صالح مجيد، الاعتداء على الموظف او المكلف بخدمة عامة اثناء الواجب او بسبب ذلك، رسالة مجاستير مقدمة الى كلية القانون جامعة بغداد ١٩٨٨ هامش ١، ص ٧٥.

(٦) انظر قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ٦٠٣ في ١٢ / ٨ / ١٩٨٧.

(٧) انظر: القرار المنشور في مجلة ديوان التدوين القانوني، العدد ١، س ٤ لسنة ١٩٦٥ ص ١٨٥.

الخزينة العامة في قرار له سنة ٢٠٠١ حدد المجلس في حكمه المرقم ٣٢٤ مفهوم الخدمة الوظيفية بأنها (الخدمة في دوائر الدولة والقطاع العام)^(١).

نستنتج من التعريفات السابقة ان للموظف العام عناصر متفقاً عليها فقهاً وقضاءً يجب توافرها في الشخص لكي يكون موظفاً عاماً هي (ان يعمل في مرفق عام للدولة او احد اشخاص القانون العام وان يصدر قرار تعيينه من جهة مختصة وانه يشغل وظيفة دائمة).

الفرع الثالث

تحديد مفهوم الموظف العام في التشريع العراقي عرف المشرع العراقي الموظف العام في قوانين الخدمة المدنية التي اصدرها فقد عرفت المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية الصادر في سنة ١٩٣١ الموظف بأنه (كل شخص عهد اليه وظيفه في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة او ميزانية خاصة تابعه لأحكام التقاعد). اما قانون الخدمة المدنية الصادر سنة ١٩٣٩ فقد عرف الموظف في مادته الثانية على انه (كل شخص عهدت اليه وظيفه دائمة داخله في ملاك الدولة الخاص بالموظفين). وقد ورد هذا التعريف نفسه في قانون الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٦ وكذلك في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ في المادة الثانية منه^(٢).

اما بالنسبة لقانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغى فقد عرف الموظف في م/اولاً أ (هو كل شخص عهدت اليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة او الميزانية الخاصة وتابع لأحكام قانون التقاعد)^(٣).

اما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ فقد عرف الموظف في م/اولاً ٣ منه بأنه (كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة)^(٤). ونرى في هذا التعريف اكثر وضوحاً ودقه لمفهوم الموظف العام في حين اكتفت التشريعات الوظيفية السابقة بتحديد في المجال التطبيقي فقط.

المطلب الثاني

مفهوم الوظيفة العامة في العراق

قبل قيام الدولة الحديثة في العراق لم يكن للوظيفة العامة مفهوم واضح ولعل ذلك يعود لعدم وجود تنظيم اداري بالمعنى المعروف لذلك كانت من المشاكل التي واجهت الادارة الجديدة بعد قيام اول حكومة مؤقتة في ١٩٢١/٨/٢٣ هي مسألة تعريف الوظيفة العامة^(٥) وكيفية اشغال الوظائف بموظف من غير العراقيين اذ كان العراق في هذه المرحلة يشكو من ندرة الافراد المتعلمين الذين يمكن اناطة ادارة هذه الوظائف بهم فضلاً عن الحجة التي استند اليها الخبراء الانكليز على ضرورة تولي رجالهم الوظائف والمناصب المهمة حتى يتمكنوا من تدريب العراقيين وقد تم تلافي هذه المسألة بصدور القانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٢٧ الذي يسمح للأجانب بتولي الوظائف العامة اضافة للعراقيين الذين لم يشترط القانون وقتها أي شروط خاصة لغرض تعيينهم لأنه كان يعاني ندرتها كما قلتها^(٦).

(١) انظر: القرار المرقم ٣٢٤ في ٢٩/١١/٢٠٠١ وهو غير منشور.

(٢) انظر: نشر القانون في جريدة الوقائع العراقية العدد ٣٠٠ في ٢٠/٢/١٩٦٠.

(٣) د. يوسف العبيدي ونوري محسن وآخرون، مجموعة قوانين الخدمة والملاك والانضباط، مطبعة الرشاد، ط ١، ١٩٨٣، ص ٥٠.

(٤) انظر: د. غازي فيصل مهدي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١/٢٠٠١، ص ٤-٥.

(٥) انظر: د. محمد يعقوب السعيد، نظام انضباط الموظفين، اطروحة دكتوراه باريس، ١٩٥٥، ص ١٢.

(٦) أنظر: د. شاب توماس منصور، المصدر السابق، ص 261.

ثم في عام ١٩٢٩ صدر اول قانون لانضباط الموظفين في العراق الذي الغى القوانين والانظمة العثمانية التي كانت العثمانية التي كانت مطبقة والذي تضمن بعض العقوبات البسيطة التي تعرض من قبل رؤساء الدوائر وفي سنة ١٩٣٦ صدر قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ المعدل الذي الغى قانون الانضباط السابق وفي سنة ١٩٩١ صدر قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ الناقد حالياً.

اما في مجال الخدمة المدنية فقد صدر اول قانون بالرقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١ وبعد وضعهم وضع التنفيذ اثار مشاكل عملية مما دعا الحكومة الى اصدار مجموعة من القوانين الخدمية لمعالجة الثغرات التي اوجدها تطبيق القانون المذكور، وبعد صدور قانون الخدمة المدنية رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ الذي تضمن قواعد لتنظيم شؤون الوظيفة العامة من القانون السابق^(١) واستمر العمل بالقانون الخدمة لسنة ١٩٣٩ حتى صدور قانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٦^(٢) الذي استند على اسس القانون السابق نفسها بل و اضاف اسساً جديدة للخدمة غيرت بموجبها أسس الرواتب وحدودها و شرعت العلاوات السنوية ولعل اهم تجديد أوجده هذا القانون هو تشكيل جهاز مركزي للخدمة المدنية/ مجلس الخدمة العامة الذي كان يمارس اختصاصات التعيين والترفيه وغير ذلك من شؤون الخدمة المدنية واستمر العمل به حتى ١٩٦٠/٤/١ وهو تاريخ صدور قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المطبق حالياً الا ان ما يؤسف له انه هذا القانون لم يوفق في تنظيم الوظيفة على اسس علمية وكل ما أوجده قانون الخدمة لسنة ١٩٦٠ هو معالجة بعض مشكلات القانون السابق وزيادة الحقوق المادية للموظف^(٣).

ان قانون الخدمة رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل يمثل اليوم الميثاق الرسمي الذي يربط الموظف بالدولة في العراق والذي نظم احكام وشؤون الوظيفة العامة لموظفي الادارة المركزية المدنية كما ان القواعد القانونية التي اشتمل عليها هذا القانون تبقى العمود الفقري للخدمة المدنية في العراق اذ يصار الى تطبيقها عند عدم وجود نص في قوانين الخدمة الخاصة او في حالة غموض النص^(٤). ولا بد ان نشيد الى ان المشرع العراقي قسم عمال الادارة الى أربعة طوائف ١- فئة الموظفين، ٢- فئة المستخدمين، ٣- فئة الأجراء، ٤- فئة العمال الخاضعين لأحكام قانون العمل وقد الغيت الفئات الثلاثة الاخيرة إذ صدر قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٥١٨ في ١٤/٦/١٩٧٣ الخاص بمنع تعيين أي مستخدم في دوائر الدولة وتمت معالجة مسألة الموجودين منهم في الخدمة بقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٩١١ لسنة ١٩٧٦ الخاص بنقل ممن يحمل شهادة الدراسة الابتدائية منهم الى موظف ومن لا يحمل الشهادة الى عامل كما عالج قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١١٨٠ في ١١/٦/١٩٦٧ موضوع مركز الاجراء وبعد ذلك تم تصفية هذه المسألة بصورة نهائية بقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٥٠ لسنة ١٩٨٧ القاضي بتحويل العمال الى موظفين.

(١) أنظر : صبيح كبه، محاضرات في قانون الخدمة المدنية، أقيمت على طلبة كلية التجارة، جامعة بغداد ، ص ٤ (لم يبين قانون الخدمة السابق راتباً لكل شهادة بل اجاز تعيين حامل نفس الشهادة برواتب مختلفة حسب

ظروف الحال وقناعة الدائرة التي يعين فيها) .

(٢) أنظر: التقرير الاول لمجلس الخدمة العامة / ١٩٥٨.

(٣) أنظر : يوسف الياس، المرجع العلمي في شرع قوانين الخدمة والانضباط والتقاعد المدني، ط ١، بغداد ١٩٨٤، ص ٢٥.

(٤) أنظر: د. يوسف الياس ، المصدر السابق، ص ٢٦.

المبحث الثاني التعريف بالاعارة المطلب الاول التعريف بانتداب الموظف الفرع الاول المقصود بانتداب الموظف

يقصد بانتداب الموظف هو صدور قرار من السلطة المختصة يستند الى الموظف وظيفة اخرى غير وظيفته الاصلية وبصفة مؤقتة مع بقاءه على ملاك الجهة الادارية المنتدب منها^(١). فإذا كان الانتداب يشابه النقل من ناحية اسنادهما الموظف وظيفة اخرى داخل الوحدة الادارية نفسها او خارجها فانه يتميز منه كون الانتداب يقتصر على تكليف الموظف بأعباء وظيفة أخرى غير وظيفته الأصلية من دون ان يرافقه انتقال ملاكه الى الجهة المنتدب اليها، بخلاف النقل الذي يصاحبه انتقال الموظف من ملاك الجهة الادارية المنقول منها الى ملاك الجهة الادارية المنقول اليها^(٢).

ومما تجدر الاشارة اليه ان المشرع العراقي غير مستقر على تسمية واحدة لنظام الانتداب فتارة يستخدم مصطلح التنسيب وتارة اخرى يستخدم مصطلح الانتداب وذلك بخلاف الحال في الدول العربية الاخرى التي تستخدم مصطلح النذب.

ولكون التنسيب لا ينطوي على مخالفة قانونية، وان المنسب نفسه باعتباره انه يجب عليه تنفيذ الأوامر دون مناقشتها فان حقه بالمطالبة بالمخصصات يبقى قائماً). قرار ١٩٧٦/١٢٥ في ١٦/١٠/١٩٧٦ مجلة العدالة ع ٤٤، س ٢، ١٩٧٦، ص ١٠٦٩.

الفرع الثاني أهداف الانتداب

وينبغي في قرار انتداب الموظف ان يستهدف تحقيق دواعي العمل الاداري لدى الجهة الادارية المنتدب اليها فإذا ابتغى سوى ذلك من الغايات - كان يستهدف معاقبة الموظف- كان القرار مشوباً بعيب اساءة استعمال السلطة مما يجعله قابلاً للإلغاء ودواعي العمل الاداري تشتمل صوراً متعددة منها مساعدة الهيئة حديثة النشأة للقيام بأعباء الوظيفة عن طريق رفدها بموظفين ذوي خبرة في مجالات معينة تطلبها الهيئة أو لسد الحاجة الى الموظفين عندما لا تستطيع الجهة المنتدب اليها تعيين موظفين لعدم توافر الدرجات الوظيفية، وتبرز هذه الطريقة بشكل واضح عندما يكون الانتداب داخل الوحدة الادارية كأن يجري انتداب الموظف من كلية الى اخرى ضمن الجامعة الواحدة او بين جامعتين مختلفتين^(٣).

ويجب ان لا نقف عند الالفاظ التي تستعملها الادارة في القرار الاداري لمعرفة الانتداب وانما يجب اعمال القصد بهذا المجال استناداً الى القاعدة القائلة (العبرة للمقاصد والمعاني، للألفاظ والمباني).

الفرع الثالث

(١) ينظر كل من:

الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب والدكتور حسين عثمان محمد، مبادئ القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠١، ص ٢٤٨. د. يوسف الياس، المرجع السابق، ص ١٩٢

(٢) وهذا ما بينته محكمة التمييز في أحد احكامها بقولها (التنسيب غير النقل لأن الموظف في التنسيب يبقى مرتبطاً بدائرته الاصلية وعلى ملاكها.

(٣) د. محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الاداري، الدار العلمية الدولية، عمان، ٢٠٠٣، ص ٣٠٦.

انواع الانتداب

يقسم الانتداب تبعاً للزاوية التي ينظر منها اليه على قسمين، فنظر الى انفكاك الموظف من عمله الاصلي يقسم الانتداب على انتداب كلي وجزئي، فالانتداب الكلي يقوم على فكرة تفرغ الموظف تفرغاً تاماً لإداء عمل الوظيفة التي انتدب اليها اذ يجري انفكاكه من عمله الاصلي الذي كان مكلفاً به. اما الانتداب الجزئي فهو تفرغ الموظف لبعض الوقت لإداء العمل الذي انتدب اليه مع استمراره مكلفاً بإداء عمله الاصلي اذ لا ينفك منه بل يضل ملتزماً به^(١).

وبالنظر الى الجهات التي يجري بينها الانتداب فيقسم الانتداب على انتداب يجري داخل الوحدة الادارية نفسها وانتداب يجري بين وحدات ادارية مختلفة. والوحدة الادارية يقصد بها هنا الوزارة او جهاز حكومي له موازنة خاصة وكذلك يشمل وحدات الادارة المحلية^(٢).

المطلب الثاني

القواعد القانونية للانتداب

الفرع الاول

السلطة المختصة بإجراء الانتداب

ان الانتداب يتم بناءً على طلب الموظف او بمبادرة تلقائية من الادارة. ويجري اصدار قرار الانتداب (كقاعدة عامة) من الجهة الادارية التابع اليها الموظف قبل الانتداب أي الجهة الاصلية المنتدب منها الموظف وذلك بطلب يقدم اليها من الجهة الادارية المطلوب انتداب الموظف اليها^(٣). اما اذا كان الانتداب يجري بين جهتين اداريتين داخل الوحدة الادارية فيصدر قرار الانتداب في هذه الحالة من سلطة التعيين لكليهما^(٤).

وقد يشترط للانتداب الموظف موافقة جهات يعينها مثلما هو الحال في تعليمات الملاك رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٩ التي اشترطت في المادة (اولاً/ ب/ ٤) موافقة الوزير المختص اذا كان الانتداب بين دوائر الوزارة ذاتها وموافقة الوزيرين المختصين اذا كان الانتداب بين وزارة واخرى.

وتملك الجهة الادارية التابع لها الموظف سلطة تقديرية في اصدار قرار الانتداب على اساس انها هي التي تقدر مدى الحاجة لبقاء الموظف في عمله مع خضوع سلطتها هذه لرقابة القضاء، فإذا ما امتنعت عن اجراء الانتداب جاز للقاضي الغاء قرارها بالامتناع اذا ما تبين له ان اسباباً شخصية لمصدر القرار تقف وراء عدم صدوره^(٥).

الفرع الثاني

شروط انتداب الموظف

هنالك جملة من الشروط ينبغي بالإدارة التقيد بها في اجرائها الانتداب والا عد قرار الانتداب غير مشروع مما يجعله عرضة للإلغاء من القضاء وهذه الشروط هي:

١- يجب ان يكون الانتداب بين الجهات الادارية الحكومية بالمعنى الواسع لهذا التعبير الذي يشمل الادارة المركزية والادارة اللامركزية، ومن ثم لا يصح انتداب الموظف الى جهة من جهات القانون الخاص مثل انتداب الموظف الى شركة او مؤسسة خاصة^(٦).

(١) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الاداري الكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩، ص ٢٥٣.

(٢) ينظر كل من: الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب والدكتور حسين عثمان محمد، المرجع السابق، ص ٢٧٥.

(٣) وهذا ما نصت عليه صراحةً المادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم ٤ لسنة ١٩٩٨.

(٤) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الاداري، الدار الجامعية بيروت، ١٩٨٦، ص ٢٥٣.

(٥) د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٢٥٥.

(٦) د. محمد جمال مطلق الذنبيات، المرجع السابق، ص ٣٠٧.

هذا وبينت تعليمات الملاك رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٩ نطاق الانتداب بإجازتها انتداب الموظفين بين الدوائر الرسمية نفسها، وبين الدوائر الرسمية وشبه الرسمية، وبين الدوائر شبه الرسمية نفسها بشرط ان تكون ملاكاتها متشابهة وتخضع لقانون او نظام او قواعد خدمة واحدة او اذا كانت ضمن وزارة واحدة^(١).

٢- ان يكون الانتداب الى وظيفة شاغرة^(٢). وذلك منعاً للانتداب الصوري الذي لا يكون القصد منه سوى الحصول على المكافئات المالية عن اعمال اضافيه لا وجود لها. مع ملاحظة ان هناك من الكتاب المصريين من يقتصر بطلب هذا الشرط في الانتداب الكلي من دون الانتداب الجزئي الذي يمكن اجرائه وان لم تتوافر الوظيفة الشاغرة مستندياً في ذلك الى المادة (٤٥) من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ التي اجازت تمديد الانتداب وفق المدة المحددة قانوناً له في حالة عدم وجود وظائف في الجهة المنتدب اليها يجوز شغلها عن طريق النقل^(٣).

٣- ان تسمح حاجة العمل في الوظيفة الأصلية بإجراء الانتداب، وهذا ما نص عليه المشرع المصري صراحة في المادة (٥٦) من نظام العاملين المدنيين بالدولة لسنة ١٩٧٨، وسلطة التعيين للجهة المراد انتداب الموظف منها هي التي تقر ما إذا كانت حالة العمل تسمح بهذا الانتداب^(٤).

٤- أن يكون الانتداب الى وظيفة مساوية لوظيفة المنتدب أو وظيفة تعلوها مباشرة وهو ما استلزمه صراحة تعليمات الملاك عدد (٢٣) لسنة ١٩٧٩ في المادة (٥) منها التي تنص على ان (لا يجوز تنسيب الموظف لوظيفة ذات مستوى أقل من عنوان وظيفته كتنسيب مدير القسم لوظيفة ملاحظ او محاسب لوظيفة كاتب) وكذلك تطلبته المادة (٥٦) من نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ المصري بقولها (يجوز بقرار من السلطة المختصة ندب العامل للقيام مؤقتاً بعمل وظيفة اخرى من نفس درجة وظيفته او وظيفة تعلوها مباشرة..) ويقصد بعض الكتاب هذا الشرط على الانتداب الكلي اما الانتداب الجزئي فعندهم يجوز ان يكون لوظيفة اقل^(٥).

٥- يكون انتداب الموظف لمدة معينة أمدها في تعليمات الملاك عدد (٢٣) لسنة ١٩٧٩ سنة واحدة يجوز تمديدها بما لا يزيد في جميع الاحوال عن ثلاث سنوات^(٦).

٦- لا يجوز انتداب الموظف المنتدب اصلاً الى وظيفة ثالثه وانما يستلزم في مثل هذه الحالة انتهاء انتدابه الاول واعادته الى وظيفته الأصلية لكي يكون بالإمكان انتدابه الى وظيفة جديدة^(٧).

٧- لا يجوز اشغال الوظائف الشاغرة التي تتطلب مؤهلات علمية معينة او شهادات دراسية خاصة بمن لا علاقة لاختصاصه او لدراسته بالوظيفة المذكورة كتعيين خريج كلية الادارة والاقتصاد بوظيفة (معاون كيميائي) او تعيين خريج كلية الهندسة بوظيفة (معاون فيزيائي)^(٨).

الفرع الثالث

اثر الانتداب

(١) المادة (اولاً/ ب/ ١ و ٢ و ٣).

(٢) يمكن استخلاص هذا الشرط من تعليمات الملاك رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٩ التي ألزمت المادة (اولاً/ ب/ ٤) منها الوزارة او الدائرة المختصة انهاء التنسيب اذا ما سد الشاغر بالتعيين.

(٣) د. مصطفى ابو زيد فهمي، القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٤٣٩.

(٤) د. أنور احمد رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مكتب النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص ١٥٦.

(٥) الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب والدكتور حسين عثمان، المرجع السابق، ص ٢٨٦.

(٦) المادة (اولاً/ ب/ ٤) من التعليمات.

(٧) د. علي خطار شطناوي، الوجيز، في القانون الاداري، ط ١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٣، ص ٤٨٦.

(٨) المادة الرابعة من تعليمات الملاك رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٩.

قدمنا في ما سبق أن الانتداب لا يترتب عليه انتقال الموظف الى الجهة الادارية المنتدب اليها وانما يضل مرتبطاً بجهة عمله الاصلية فيتقاضى مرتبه منها وعلاواته وتحسب اقدمياته وترقياته فيها وتدخل مدة الانتداب في احتساب خدمته التقاعدية، لذا لا يجوز شغل الدرجة الوظيفية للموظف المنتدب بالتعيين فيها ما دام الانتداب قائماً^(١).

إلا ان تعليمات الملاك رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٩ جاءت بموقف مغاير لما تقدم بتحميلها الجهة الادارية المستفيدة رواتب الموظف المنتدب اليها طيلة مدة الانتداب^(٢)، ونجد ان موقف التعليمات جاء سليماً سليماً لأنه مادامت الجهة المنتدب اليها الموظف هي المنتفعة بما يقدمه من خدمات فالأولى إذأ ان تتحمل هي رواتبه طيلة مدة الانتداب.

ويبقى الموظف المنتدب، عند فريق من الفقهاء خاضعاً للسلطة التأديبية للجهة المنتدب منها حتى عند المخالفات التي يرتكبها أثناء مدة الانتداب، فضلاً عن قولهم باختصاص الجهة الادارية المنتدب منها الموظف بتقييم أدائه في مدة الانتداب ولها الاطلاع على انطباع السلطة الرئاسية للإدارة التي انتدب اليها^(٣).

إلا اننا لا نتفق وهذا القول فكلا الامرين ينبغي ان يتركا للجهة المنتدب اليها الموظف لأنه يؤدي خدماته فيها، وهي أقرب اليه من الجهة المنتدب منها. وعليه فمن حقها محاسبته تأديباً وتقييم أدائه خلال مدة الانتداب على ان تشعر الجهة المنتدب اليها بذلك.

وتنتج كتب الشكر التي تحصل عليها الموظف المنتدب من وزير الوحدة الادارية المنتدب اليها اثارها فيما يتعلق بإلغاء العقوبات التأديبية والحصول على قدم طبقاً للمادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ وذلك بالنسبة الى الانتداب الذي يحصل بين وزارة واخرى على اساس تبعية الموظف لهذا الوزير في اداء أعمال الوظيفة المنتدب إليها لأن مجلس الانضباط العام اشترط هذه التبعية لترتيب كتب الشكر اثارها على الرغم من عدم الإشارة اليها صراحة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

(١) د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص ٢٥٤.

(٢) المادة (٥) (أولاً/ب) من تعليمات.

(٣) د. علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص ٤٨٧.

الفرع الرابع انتهاء الانتداب

ان النهاية الطبيعية للانتداب هي بانتهاء مدته إذ بينا في حينه ان التشريعات الوظيفية تحدد الانتداب بمدة معينة فاذا انقضت هذه المدة ولم يمدد - على افتراض جواز التمديد فإن الانتداب ينتهي في هذه الحالة ويعود الموظف الى وظيفته الأصلية^(١).

وينتهي الانتداب بصورة مباشر اذا ما قررت الجهة التي انتدب منها الموظف انتهاء الانتداب قبل أوانه إذا ما استوجبت مقتضيات العمل الاداري ذلك، إذ ليس للموظف أي حق باستمرار الانتداب الى مواعده ما دامت دواعي العمل الاداري تقتضي هذا الانهاء^(٢). وتمتلك ايضا السلطة الرئاسية للجهة التي انتدب منها الموظف والجهة التي انتدب اليها - وذلك بالنسبة الى الانتداب الذي يجري بين جهتين تابعتين لوحدة اداريه واحدة - إنهاء الانتداب في أي وقت اذا ما اقتضت دواعي العمل الاداري لديها ذلك الانهاء^(٣).

(١) د. علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص ٤٨٧.

(٢) د. محمد جمال مطلق الذنبيات، المرجع السابق، ص ٣٠٩.

(٣) د. علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص ٤٨٨.

المبحث الثالث

إعارة الموظف

سيتوزع هذا المبحث على مطلبين الأول سنتناول فيه التعريف بإعارة الموظف، بينما سندرس في الآخر القواعد القانونية للإعارة.

المطلب الأول

التعريف بالإعارة

الفرع الأول

المقصود بإعارة الموظف

تعني الإعارة قيام موظف بأعمال أخرى خارج الجهة الإدارية التي يعمل فيها وتفرغه بصورة كلية لها مع خضوعه للقواعد المطبقة على هذه الوظيفة. وتتحمل الجهة المعار إليها الموظف راتبه على الرغم من احتفاظه ببعض حقوقه لدى الجهة المعار منها^(١).

الفرع الثاني

أهداف الإعارة

تعكس الإعارة صورة من صور التعاون بين الدول والمنظمات الدولية فمن طريقها يتم شغل كثير من الوظائف الشاغرة في البلدان الناشئة التي لم يتوافر لها بعد العدد الكافي من الموظفين من ابنائها، فضلاً عن رفدها المنظمات الدولية والإقليمية والمؤسسات ذات النفع العام داخل الدولة بالموظفين تلبيبة لحاجة العمل فيها^(٢).

الفرع الثالث

تمييز الإعارة من الانتداب

على الرغم من تشابه الإعارة والانتداب من ناحية قيام الموظف بأداء أعمال وظيفية أخرى غير وظيفته الأصلية إلا أنهما يختلفان في أمور كثير منها:

- ١- أن الانتداب يكون بين جهتين حكوميتين في الدولة الواحدة بينما الإعارة تكون بين جهة حكومية ودولة أخرى أو منظمة دولية أو حتى مؤسسة ذات نفع عام في الدولة نفسها^(٣).
- ٢- لا يشترط في الانتداب - كقاعدة عامة - موافقة الموظف عليها في حين يستلزم لصحة الإعارة اخذ موافقة الموظف عليها فلا يجوز أن تتم الإعارة جبراً عنه^(٤).
- ٣- يتقاضى الموظف المنتدب راتبه من الجهة المنتدب منها في حين يتقاضى الموظف المعار راتبه من الجهة المعار إليها^(٥).

(١) ينظر كل من:

حسين حمودة المهدي، شرح احكام الوظيفة العامة، المنشأة العامة للنشر والتوزيع، طرابلس، ١٩٨٦، ص ٨٣.

د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، ٢٠٠٣، ص ٨٢.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٤، ص ٢٧٣.

(٣) لم تشر المادة (٣٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ صراحة الى جواز إعارة الموظف الى المؤسسات ذات النفع العام وإنما اكتفت ببيان ان الإعارة تتم الى جهات خارج ملاك الحكومة. ونرى ان الإعارة في العراق ممكن ان تكون الى مؤسسات ذات النفع العام لان المادة (١) من تعليمات الخدمة المدنية رقم ١١ لسنة ١٩٦٠ اضافت الإعارة الى المنظمات الإقليمية والدولية والدول الاجنبية الى الإعارة خارج ملاك الحكومة فذكرت (يجوز إعارة خدمات الموظف الى خدمة خارج ملاك الحكومة وكذلك الى منظمات الإقليمية والدولية والاجنبية).

(٤) د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٢٧٥.

(٥) د. نواف كنعان، المرجع السابق، ص ٨٦.

- ٤- الانتداب قد يكون جزئياً إذ يتفرغ للعمل المنتدب اليه لبعض الوقت بينما الإعارة تتطلب تفرغاً كلياً للعمل لدى الجهة المعار اليها الموظف^(١).
- ٥- لا يجوز شغل وظيفة الموظف المنتدب طوال مدة الانتداب في حين يجوز شغل وظيفة الموظف المعار اثناء مدة الإعارة وبضوابط معينة.

المطلب الثاني

القواعد القانونية للإعارة

الفرع الاول

السلطة المختصة بالإعارة

تتفاوت التشريعات الوظيفية في تعيين السلطة المختصة بإجراء الإعارة فالمادة (٣٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل اسندت لمجلس الوزراء صلاحية اعارة الموظفين، واشترطت تعليمات الخدمة المدنية عدد (١١) لسنة ١٩٦٠ موافقة مجلس قيادة الثورة المنحل، ولم يعد في الوقت الحالي لاشتراط هذه الموافقة من محل بعد حل المجلس المذكور^(٢).

وفي مصر تتم الاعارة بقرار من السلطة المختصة بالتعيين للجهة المعيرة على وفق ما جاءت به المادة (٥٨) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، وهو نفسه موقف قانون الخدمة الفلسطيني رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ في المادة (٦٤) منه.

الفرع الثاني

شروط إعارة الموظف

يستلزم لإعارة الموظف جملة شروط وهي:

١- موافقة الموظف المراد اعارته: فالإعارة لا تكون جبراً على الموظف وانما لابد من موافقته عليها، وينبغي في هذه الموافقة على حسب ما جاءت به المادة (٣٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (١٤) لسنة ١٩٦٠ ان تكون تحريريته، ورغبة الموظف بالإعارة ينبغي ان تبقى قائمة حتى تمام اجراءات الإعارة فإذا عدل الموظف عنها قبل تمامها يكون القرار الإعارة في هذه الحالة غير مشروع^(٣).

ولكن هل يستلزم استمرار موافقة الموظف على الإعارة طوال مدتها؟ هناك جانب من فقه يقول بذلك بحيث يعطي الموظف صلاحية انهاء إعارته قبل انتهاء مدتها^(٤).

اما في العراق فنرى أن الموظف لا يملك صلاحية انهاء إعارته قبل انتهاء مدتها لعدم ورود ذلك صراحة في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، فضلاً عن ان الإعارة تدرج عادة ضمن اتفاق مسبق للتعاون بين الجهة المعيرة والجهة المستعيرة (خارجية كانت او داخلية) فإذا ورد ضمن الاتفاق على منح الموظف سلطة انهاء الاعارة قبل مدتها ثبت له الحق وبخلاف ذلك نرى وجوب مضي الإعارة الى مدتها المتفق عليها مع الجهة المستعيرة^(٥).

٢- ان تكون الإعارة الى احدى الجهات المعينة قانوناً: لان ذكر القانون للجهات التي يجري إعارة الموظف اليها يجيء على سبيل الحصر، فإذا اعير الموظف الى جهة غير هذه الجهات كان قرار الإعارة مخالفاً للقانون مما يجعله عرضة للإلغاء.

(١) د. أنور احمد رسلان، المرجع السابق، ص ١٥٦، ١٥٨.

(٢) ينظر أمر سلطة الائتلاف رقم (١) المنشور في الوقائع العراقية عدد (٣٩٧٧) في ٢٠٠٣/٦/١٧.

(٣) د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٢٥٦.

(٤) د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٢٥٦.

(٥) ان قولنا هذا لا يعني عدم امكانية تقدم الموظف المعار بطلب الجهة المعيرة او المستعيرة لإنهاء إعارته، ويبقى للجهة التي تقدم اليها الموظف بطلب في هذه الحالة سلطة تقريره في الموافقة على الطلب او رفضه.

٣- ان لا تتجاوز مدة الإعارة المدة المحدد لها قانوناً وهي مدة خمس سنوات بالنسبة الى قانون الخدمة المدنية رقم (١٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل مع جواز تمديدتها لخمس سنوات اخرى لمن يعمل في منطقة الخليج العربي والجزيرة العربية^(١).

٤- لا يجوز إعارة الموظف المعار الى جهة ثانية ما دامت إعارته الاولى سارية المفعول فالإعارة فوق الإعارة لا تجوز، وانما ينبغي انهاء إعارته السابقة واعادته الى الوظيفة الاصلية ومن ثم يجري أعارته من جديد.

وفضلاً عن هذه الشروط تطالبت تعليمات الخدمة المدنية عدد(١١) لسنة ١٩٦٠ المعدل شروطاً اضافية في المرشح للوظائف المراد انشغالها ففي المنظمات الاقليمية والدولية والاجنبية، وكذلك في الموظفين المعاره خدماتهم الى الدول الاجنبية وهذه الشروط هي:

أ- الكفاءة العلمية.

ب- ان يتقن احدى اللغات الرسمية للمنظمة الدولية التي يريد اعارته اليها.

ت- ان يكون حاصلاً على شهادة جنسية عراقية.

ث- يفضل المتزوج على الاعزب اذا كان للوظيفة اكثر من مرشح واحد وفي حالة تساوي الشروط الاخرى.

ج- تناسب اختصاص الموظف المعار مع العمل المرشح له.

الفرع الثالث

الاثار المترتبة على إعارة الموظف

يترتب على قرار إعارة الموظف ان تتحمل الجهة المستعيرة رواتبه طوال مدة الإعارة^(٢)، وطبقاً للمادة (٣٨/٣) من قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٦٠ النافذ والمادة (٦) من تعليمات رقم (١١) لسنة ١٩٦٠ المعدلة اذا انتهت الجهة المستعيرة خدمة الموظف المعار قبل انتهاء المدة فتلتزم بدفع راتبه حتى اعادته الى وظيفته او انتهاء مدة الإعارة على اساس راتبه في الدائرة المستعيرة. نرى ان هذا الحكم ينطوي على تعسف من جانب المشرع العراقي اذ ينبغي نفسها او الى الموظف المعار فاذا كان سبب انتهاء الاعارة قبل انتهاء مدتها يعود الى الجهة المستعيرة نفسها او الى الموظف المعار فاذا كان سبب الانهاء هو الجهة المستعيرة كأن تقوم بأنهاء الاعارة بهدف تعيين أحد رعاياها في الوظيفة التي يشغلها الموظف المعار (على افتراض الذي بينه المشرع العراقي، اما اذا كان سبب انتهاء الاعارة يرجع الى الموظف المعار كأن يثبت عدم كفاءته لشغل الوظيفة المعار اليها او مخالفته المستمرة لواجبات الوظيفة المعار اليها فنرى من غير المقبول تحميل الجهة المستعيرة مسؤولية انتهاء الإعارة ومن ثم إلزامها بدفع رواتبه عن المدة الممتدة بين انتهاء الإعارة وتاريخ عودته لوظيفته أو انتهاء الإعارة.

وتحسب مدة الإعارة خدمة لأغراض التقاعد وتستوفى التوقيفات التقاعدية من راتب الموظف المعار وتحسم على اساس راتبه في الدائرة المعيرة^(٣).

وأقر المشرع العراقي في المادة (٥/٣٨) من قانون الخدمة المدنية النافذ احتساب مدة الإعارة خدمة لغرض الترفيع، اجاز ترفيع الموظف هو في فترة الإعارة بتوجيه من رئيس الدائرة المستعيرة، ويجوز الترفيع حتى وان لم يكن هناك درجة شاغرة في الدائرة المعيرة بشرط ان يساعد عنوان وظيفته على الترفيع، اما اذا ادى الترفيع الى تبديل العنوان فيجب وجود شاغر في الدائرة المعيرة^(٤).

(١) المادة (٣٨) من القانون.

(٢) د. أنور احمد رسلان، المرجع السابق. ص ١٥٨.

(٣) المادة (٤) من تعليمات الخدمة المدنية عدد(١١) لسنة ١٩٦٠.

(٤) المادة (٨) من تعليمات الخدمة المدنية عدد(١١) لسنة ١٩٦٠.

وبخصوص استحقاق الموظف المعار للعلاوة السنوية فهناك من فقهاء القانون من يقول باستحقاق الموظف المعار لها ومنهم من ينكرها عليهم والحقيقة التي تذكر هنا ان استحقاق الموظف المعار لها يتوقف على التشريع الوظيفي نفسه فيما اذا كان يقرر له الحق بها من عدمه فبالنسبة الى موقف قانون الخدمة المدنية العراقي النافذ من استحقاق الموظف المعار لها الا انه مع ذلك نرى استحقاقه لها لان المشرع العراقي اعترف له بالترقيع الذي يقف الى جوار العلاوة السنوية لتأمين انتقال الموظف صعوداً في السلم المالي^(١).

اما عن ترقية الموظف المعار فهي الأخرى لم ترد الاشارة الصريحة في قانون الخدمة المدنية العراقي النافذ تقضي باحتساب مدة الإعارة لأغراض الترقية وهناك جانب من الفقه يقر للمعار بحق الترقية على الرغم من عدم الاشارة اليها في القانون على اساس ان القول بعدم استحقاقها يعني اضافة مانع من موانع الترقية لم ينص عليه القانون وهذا غير جائز، ومن جانبنا نقول باحتسابها لان تعليمات الخدمة المدنية عدد(١١) لسنة ١٩٦٠ ونصت ترفيع الموظف بان يساعد عنوان وظيفته على الترفيع، اما اذا ادى الترفيع الى تبديل العنوان فيجب وجود وظيفه شاغره وتبديل العنوان هو بعينه نظام الترقية.

ولا يستحق الموظف المعار الإجازة الاعتيادية المقررة قانوناً لموظفي الجهة المعيرة، وانما يستحقها بمقتضى القانون الذي يسري على الوظيفة المعار اليها^(٢).

ويذهب جانب من الفقه الى القول باختصاص السلطة الرئاسية للدائرة التي اعيرة منها الموظف بتقييم ادائه الوظيفي طيلة مدة الإعارة^(٣)، الا اننا لا نتفق مع الشق الاول من هذا القول لان الجهة المعار اليها الموظف هي الاقرب اليه مما يجعلها الاصلح والاولى بتقييم اداء الموظف خلال مدة الإعارة، اما عن معاقبته تأديبياً عما يقترفه من مخالفات اثناء مدة الإعارة فنرى اختصاص الجهة المعار منها الموظف بذلك، لاختلاف النظم التأديبية التي تحكم موظفي الجهة المعار منها الموظف عن النظم التأديبية التي تحكم موظفي الجهة المعار اليها.

والسؤال الذي يطرح هنا هل يجوز اعارة الموظف تحت التجربة؟ اجابت تعليمات الخدمة المدنية عدد (١١) لسنة ١٩٦٠ المعدل في المادة (٣) بالإيجاب عن ذلك، ونرى ان قرار تثبيت الموظف او الاستغناء عنه عند انتهاء فترة التجربة يصدر من الجهة المعيرة ولها في سبيل التثبيت من كفاءة الموظف وصلاحيته لشغل الوظيفة مفاتحة الجهة المستعيرة للوقوف على انطباعها حول الموظف المعار.

الفرع الرابع

انتهاء الإعارة

تنتهي الإعارة بانتهاء مدتها ما لم تمدد - على افتراض تمديد قانوناً - اذ تنتهي في هذه الحالة بانتهاء مدة التمديد^(٤)، ويمكن ان تنتهي الإعارة قبل ذلك بصور قرار من الجهة المعيرة او الجهة المستعيرة^(٥)، وقد يستلزم المشرع لانتهاء الإعارة صدور قرار مشترك من الجهة المعيرة والمستعيرة^(٦)، وهذه الصورة الاخيرة لانتهاء الإعارة تبنتها تعليمات الخدمة المدنية عدد (١١)

(١) ينظر كل من

د. شاب توما منصور، القانون الاداري، الكتاب الثاني، ط ١، مطبعة العراق، بغداد ص ٣٢١.
غازي فيصل مهدي، شرح احكام قانون الخدمة الجامعية رقم (١٤٢) لسنة ١٩٧٦. المعدل مطبعة ابن الهيثم، بغداد، ١٩٩٠، ص ٧٤.

(٢) حسين حمودة المهدي، المرجع السابق، ص ٨٥.

(٣) د. علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص ٤٩٥.

(٤) د. محمد جمال مطلق الذنبيات، المرجع السابق، ص ٣١٠.

(٥) حسين حمودة المهدي، المرجع السابق، ص ٨٧.

(٦) د. محمد جمال مطلق الذنبيات، المرجع السابق، ص ٣١٠.

لسنة ١٩٦٠ في المادة (٥) منها بنصها على ان (يجوز انتهاء الاعارة بموافقة كل من الدائرة المعيرة والجهة المستعيرة).

وذا ما انتهت إعاره الموظف وجب عليه الالتحاق بوظيفة لدى الجهة المعيرة، فإذا لم يلتحق طبق بحقه القسم الثالث من امر سلطة الائتلاف رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٣ الذي ينص على ان (يجوز فصل الموظف او العامل الذي يتخلف عن العمل مدة خمسة ايام متتالية او لمدة ١٠ ايام خلال شهر واحد، ما لم يكن قد حصل على اذن بذلك من المسؤول المشرف عليه او لم يقدم ما يثبت اصابته بمرض يحول دون تواجده في مكان العمل...).

ولكن اذا كانت سلطة الموظف المعار بوظيفته تبقى قائمة فهل ينبغي اعادته عند انتهاء الإعاره الى الوظيفة نفسها التي كان يشغلها قبل إعارته؟

ان الاجابة عن هذا التساؤل تقتضي التفريق بين ما اذا كان التشريع الوظيفي لا يجيز شغل وظيفة المعار. او كان يجيز ذلك. فإذا كان لا يجيز بهذا يعني بقاء وظيفة المعار خالية مما يوجب اعادته اليها عند انتهاء الإعاره اما اذا جاز شغلها سواء بالتعيين او الترقية ففي هذه الحالة ان كانت وظيفة المعار خالية وقت انتهاء اعارته يجري اعادته الى وظيفته واذا شغلت فيجري اعادته الى وظيفة اخرى معادلة لوظيفته وقد تضمنت المادة (٣٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل هذا الحكم بنصها على ان (تعتبر الدائرة المعيرة ملزمة بإعادة الموظف المعار الى وظيفة معادلة لوظيفته يمكن تعيينه فيها).

هذا ومن الجدير بالذكر ان تعليمات الخدمة المدنية رقم (١١) لسنة ١٩٦٠ ألزمت الدائرة المعيرة اتخاذ ما يلزم لوضع درجة شاغرة تعادل درجة الموظف المعار منها في ملاكها للسنة التي تنتهي فيها مدة اعارته.

الخاتمة

بعد ان انتهينا من دراستنا لموضوع النقل الموقت للموظف واهم انواعه الانتداب والإعارة لا بد ان نسجل اهم لمقترحات التي نبديها بهذا الصدد ومن ثم نبين اهم النتائج التي توصلنا اليها.
المقترحات:

- ١- وجوب اصدار التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ القوانين والعمل على تعديلها بالحذف او بالإضافة كلما استجد في مضامينها ما يستوجب ذلك.
- ٢- ان يكون النقل الخدمات بين الملاكات المختلفة بدون الدرجة اصلاً.
- ٣- تحمل الدائرة المنتدب اليها الموظف مخصصات ورواتب الموظف المنتدب.
- ٤- موافقة الموظف على الانتداب وتكون موافقته تحريرية كما هو الحال بالإعارة فلا يجوز جبره على الانتداب.

النتائج:

- ١- ان المعيار الاساسي الذي يستند اليه في تمييز الانتداب من الإعارة في التشريعات الوظيفية هو ان الانتداب يكون لجهة حكومية بينما الإعارة لجهة غير حكومية خارجية كانت او داخلية وعلى حسب ما يحدده المشرع الوظيفي. اما الفروق الاخرى التي تظهر بين النظامين فهي نتائج تترتب على وصف قرار الادارة المتضمن اسناد الموظف اعمال وظيفة اخرى بأنه انتداب او اعارة وهذه النتائج هي محل تفاوت في التشريعات الوظيفية.
- ٢- في كلا النظامين تبقى صلة الموظف بجهته قائمة، الا ان هذه الصلة تبدو في نظام الإعارة اكثر ضعفاً مما هي عليه في نظام الانتداب.
- ٣- يمتاز النظامان بصفة الوقتية اذ يحدد في قرار الانتداب او الإعارة المدة الزمنية التي يستغرقها، وبنهايتها ينتهي الانتداب او الإعارة ما لم يمدد بناءً على جواز قانوني.
- واستناداً الى مقتضيات العمل الاداري يمكن ان ينتهي الانتداب قبل ذلك وبالإرادة المنفردة للجهة المنتدب منها الموظف، وبالإرادة المشتركة للجهة المعيرة والجهة المستعيرة او المنفردة لكل منهما بالنسبة الى الإعارة وعلى حسب ما يقرره المشرع الوظيفي.

المراجع

- ١- د. أنور احمد رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مكتب النهضة العربية القاهرة، ١٩٨١.
- ٢- د. حسين حمودة المهدي، شرح احكام الوظيفة العامة، المنشأة العامة للنشر والتوزيع، طرابلس، ١٩٨٦.
- ٣- د. حمدي صالح مجيد، الاعتداء على الموظف او المكلف بخدمة عامة اثناء الواجب او بسبب ذلك، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة بغداد، كلية القانون، بغداد، ١٩٩٢.
- ٤- د. شاب توما منصور، القانون الاداري، الكتاب الثاني، دار العراق للنشر، ١٩٨٠.
- ٥- د. صبيح كبه، محاضرات في قانون الخدمة المدنية، القيت على طلبة كلية التجارة، جامعة بغداد.
- ٦- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الاداري، الدار الجامعية بيروت، ١٩٨٦.
- ٧- د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الاداري الكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٩.
- ٨- د. عبد القادر الشخيلي، النظام القانوني للجزء التأديبي، دار الفكر العربية، عمان، ١٩٨٣.
- ٩- د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الاداري، ط١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٣.
- ١٠- د. غازي فيصل مهدي، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة الى جامعة بغداد، كلية القانون، بغداد، ١٩٩٢.
- ١١- د. غازي فيصل مهدي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١/٢٠٠١.
- ١٢- د. غازي فيصل مهدي، شرح احكام قانون الخدمة الجامعية رقم (١٤٢) لسنة ١٩٧١ المعدل، مطبعة ابن الهيثم، بغداد، ١٩٩٠.
- ١٣- ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٤.
- ١٤- د. ماهر صالح الجبوري، القانون الاداري، مطبعة التعليم العالي، جامعة الموصل، ١٩٨٩.
- ١٥- د. محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الاداري، الدار العلمية الدولية، عمان، ٢٠٠٣.
- ١٦- د. محمد رفعت عبد الوهاب، والدكتور حسين عثمان محمد، مبادئ القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠١.
- ١٧- د. محمد يعقوب السعيد، النظام انضباط الموظفين، اطروحة دكتوراه، باريس ١٩٥٥.
- ١٨- مصطفى ابو زيد فهمي، القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧.
- ١٩- نواف كنعان، القانون الاداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣.
- ٢٠- د. يوسف العبيدي ونوري محسن وآخرون، مجموعه قوانين الخدمة والملاك والانضباط، مطبعة الرشاد، ط١، بغداد، ١٩٨٣.
- ٢١- د. يوسف الياس، المرجع العلمي في شرح قوانين الخدمة والانضباط والتقاعد المدني، ط١، بغداد، ١٩٨٤.