



THE PUBLIC SERVANT IN IRAQ

Asst. Prof. Munaf Fadhil Challob
Al-Karkh University of Science Department of Public Law
Constitutional and Administrative Law
munaf23@kus.edu.iq

Abstract

This study offers a comprehensive analysis of the public servant in Iraq, addressing their legal definition, relationship with the state, and the regulatory framework of their legal status. It explores career movements including promotion, transfer, secondment, and deputation, with a focus on the legal and administrative conditions governing such processes. The research also examines obstacles to promotion and related exceptions, highlighting the legal safeguards available to public employees. Drawing on Iraqi and comparative legislation, the study provides practical recommendations to enhance public service efficiency and uphold administrative justice.

Keywords: Public servant – Promotion – Transfer – Secondment – Deputation – Civil service – Iraqi law.

Introduction

المستخلص

يتناول هذا البحث دراسة متكاملة لمفهوم الموظف العام في العراق، من حيث تعريفه القانوني، وعلاقته بالدولة، وتنظيم مركزه القانوني. كما يناقش البحث حركة الموظف العام من خلال الترقية، والنقل، والندب، والإعارة، ويحلل الشروط القانونية والإدارية المرتبطة بهذه الحركات. يتناول البحث كذلك موانع الترقية والاستثناءات المتعلقة بها، مع تسليط الضوء على الضمانات القانونية للموظف العام، مستنداً إلى التشريعات العراقية المقارنة بالقوانين العربية والدولية. يخلص البحث إلى توصيات عملية لتطوير نظام الخدمة العامة وضمان كفاءة الأداء الوظيفي والعدالة الإدارية.

الكلمات المفتاحية: الموظف العام – الترقية – النقل – الندب – الإعارة – الخدمة المدنية – القانون العراقي

المقدمة

تتولى الإدارة العامة مهمة إدارة المرافق العامة، من أجل الخدمات التي تشعب الحاجات العامة، وتحكم هذه المرافق مبادئ وقواعد أهمها أن تسري وفق نهج منتظم، وضمان مواجهتها للظروف المختلفة التي تطرأ على الواقع الاجتماعي والإقتصادي، والتكنولوجي والفني وغيره، ومن ثم يجب أن يكون للإدارة من الإختصاصات والصلاحيات التي تجعلها قادرة



على تطبيق هذه المبادئ، وتحكيمها على هذه المرافق، ومن هذه الإختصاصات ما يمس المراكز القانونية للأشخاص الذين يديرون من خلالها الإدارة هذه المرافق، وهم الموظفون العموميون، وبتعبير أكثر وضوحاً سلطة الإدارة في النقل الوظيفي وهذه السلطة تعديرون الإمتيازات المهمة التي كفلها القانون العام للإدارة في إطار المرفق العام، ومن ثم قد تقف من ورائها من أجل تحقيق مآرب تتأى عن المصلحة العامة، وتتخذها ستاراً لمعاينة الموظف أو للتخلص منه.

فعندما يتم توظيف الموظف العام في وحدة إدارية سواء كانت وزارة أو مصلحة أو وحدة محلية أو هيئة عامة فمن المفترض أن يستمر عمله الوظيفي فيها، ولكن الموظف العام لا يمكن أن يبقى في نفس المستوى الوظيفي المعين عليه طوال مدة خدمته بل يترقى بين درجات السلم الوظيفي للمجموعة الوظيفية التي عين فيها، مما ينتج علي ذلك امتيازات مادية وأدبية للموظف العام.

وكذلك فقد تطرأ ظروف تقضي معها حاجة وضرورات العمل نقل الموظف إلى وحدة إدارية مختلفة، وقد يكون ذلك بناء بسبب طلبه، كما قد يحتاج العمل في الجهات الإدارية فيما بينها إلى تولي الموظف بشكل مؤقت لوظيفة أخرى في وحدته الأصلية أو خارجها، وأخيراً فقد يرغب الموظف في إعاره خارجية أملاً في ان يستفيد من فرصة متاحة له يحسن فيها من دخله وإكتساباً لخبرات جديدة.

ومن هذا المنطلق، ولضرورات المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة بشكل منتظم ومطرد، نظمت قوانين الوظيفة العامة في كل من فرنسا ومصر والعراق حركة الموظف العام في غضون الخدمة الوظيفية، بحيث يجوز للإدارة العامة أن تتخذ إجراءات معينة ينتج عنها تغيير في المركز القانوني للموظف العام من ناحية الوظيفة التي يقوم بها وهذه الإجراءات تتمثل كما تقدم في الترقية والنقل والندب والإعارة وإذا كانت الإدارة تملك عادة سلطة تقديرية فيما يتعلق بهذه الإجراءات، إلا أنه يحكمها سير المرافق العامة بانتظام، وحسن سير العمل لذلك فإن هذه السلطة لا تتأى عن رقابة مجلس الدولة في الأنظمة القانونية محل لذلك.

أهمية البحث:

تتظهر أهمية هذا الموضوع في أنه تعتبر طرق حركة الموظف العام من دوافع تنمية قدرة الموظف العام على عمله فضلاً عن نشر مبدأ التنافس بين جميع العاملين في مؤسسات الدولة، لأن الموظف عندما يتولى الوظيفة في أول درجة من درجات الهرم الوظيفي يكون له الأمل في تسلق الهرم وصعود إلى قمته، وينتج عن ذلك تقدم وتحسين الخدمات المقدمة من قبل المؤسسات الحكومية.

أهداف البحث:

1- توضيح مفهوم الموظف العام ومعرفة كيفية تنظيم علاقته بالدولة.

2- تفسير كيفية حركة الموظف العام بطريق الترقية.



3-شرح حركة الموظف العام بغير طريق الترقية (النقل والندب والإعارة).

مشكلات البحث:

1-تعد مشكلة الإنضباط في ممارسة الوظيفة العامة من أبرز المشاكل التي تواجهها المرافق الحكومية الإدارية، ويعد التزام الموظف في ممارسة وظيفته سبباً في تقدم الدوائر الوظيفية، أو فشلها خاصة في حالة وجود قانون شكلي لذا تتمثل إشكالية البحث في التساؤلات الآتية:

1-من هو الموظف العام في التشريع العراقي؟ وكيف يتم تنظيم علاقته بالموظف العام؟

2-كيف يتم ترقية الموظف العام؟

3- ما هي حركة الموظف العام بطريقة أخرى غير الترقية (النقل والندب والإعارة)؟

الباب التمهيدي

الموظف العام وتنظيم علاقته بالدولة

تمهيد وتقسيم

يجب أن يكون للموظف العام مجموعة صفات التي تجعله مؤهلاً ليشغل منصب أو وظيفة عامة لأنه يعكس صورة المؤسسة والدولة التي يعمل فيها من أجل الأفراد والمجتمع وستتعرف في هذا الموضوع على ماهية الموظف العام وعلاقته بالدولة ومن خلال ذلك سأوضح ما يلي:

الفصل الأول: مفهوم الموظف العام

الفصل الثاني: علاقة الموظف العام بالدولة

الفصل الأول

مفهوم الموظف العام

هنالك بعض التعريفات التي بينت معنى الموظف العام ونوجز منها ما يلي:

الموظف العام هو مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي تبينها السلطات المختصة و تشترط فيمن يقوم بها مؤهلات ومتطلبات معينة ويعني ذلك أنها مجموعة محددة من الواجبات والمسؤوليات يقوم بها الفرد من أجل تحقيق غرض محدد أو جزء من هدف يتصل بالمصلحة العامة أو بخدمة جمهور المنتفعين بالمرافق العامة فهو مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي تتطلب تعيين موظف ليقوم بها وترتبط هذه الواجبات مع بعضها البعض لأداء عمل معين في الدوائر والمنشآت



الحكومية¹. ولا يختلف الوضع في العراق عنه في الدول الأخرى من ناحية السعي إلى تنظيم وتطوير الأعمال الإدارية في كافة أوجهه، ولعل أهم أشكال ذلك العمل هي الوظيفة العامة ومن يشغلها، لذلك نرى أن القوانين المتعددة التي شرعت في العراق، والقرارات المتعددة الصادرة عن أجهزة القضاء الذي يختص بالقضايا الإدارية، والجهود المبذولة من قبل الفقهاء، أخذت على عاتقها بيان من هو الموظف العام وما هي العناصر الأساسية التي تميزه عن غيره

فالقانون الذي يتعلق بالخدمة المدنية رقم (103) الذي صدر في سنة 1931 نص بالمادة (2) بأن الموظف العمومي هو (كل شخص عهدت إليه وظيفة في الحكومة مقابل راتب يتقاضاه من الموازنة العامة، أو موازنة خاصة تابعة لأحكام التقاعد) أما قانون الخدمة المدنية رقم 65 لسنة 1939 بين في المادة (2) على أن الموظف العام هو (كل شخص، عهدت إليه وظيفة، دائمية تدخل في ملاك الدولة الخاص بالموظفين)²، ونرى أن المشرع العراقي قد اتبع التعريف الأخير في قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل والنافذ المفعول حتى الوقت الحالي³. ولكن نرى ان بعض التشريعات قد وضعت تعريف للموظف العام بصورة مختلفة عن التعريف الذي جاء به قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960، فقانون إنضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936 المعدل جاء في الفقرة (أ) من المادة الأولى منه على أن الموظف العام هو (كل شخص عهدت إليه وظيفة في الحكومة مقابل راتب يتقاضاه من الميزانية العامة أو موازنة خاصة وتابع لأحكام قانون التقاعد)⁴. أما القضاء فقد جعل مجلس الانضباط العام خاضعا وبالإستناد إلى المادة المذكورة الذي تم استخدامه لأحكام قانون إنضباط موظفي الدولة، وبالتالي ينطبق عليه الذي جاءت به المادة نفسها للموظف العام هذا وكان المجلس المذكور قد وضع تعريف للموظف العام بأنه كل شخص يتولى وظيفة في مرفق من المرافق الحكومية بصرف النظر عن كل من إعتبار له صلة بتبعيته او صفته.

أما ديوان التدوين القانوني فقد عرف، للموظف العمومي بأنه: (كل من يعمل بدائرة أو مؤسسة تديرها الدولة وتكون أموالها من، الأموال العامة، كما قرر بأن مصطلح الموظف الذي يرد في قانون ما يشمل كل شخص يؤدي عملاً في الإدارة أو في مصالحها بغض النظر عن التسمية أو الصفة التي يتصف بها)⁵، وايضا قرار ديوان التدوين القانوني بأن مصطلح موظف في أي تشريع جاءت سواء كان هذا الشخص في مؤسسات الدولة أو في المصالح التي تلحق بها من الشمول بحيث يتطرق الى أي فرد يقوم بأي عمل من أعمال الحكومة أو المصالح الملحقة بها دون ان تقييد باي إعتبار بالتسمية الوظيفية أو الصفة⁶.

1. أسرار عبد الزهرة، إدارة الموارد البشرية، المرحلة الثانية، محاضرات كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة بغداد، بدون سنة نشر، ص 1 وما بعدها

2. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون، الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة الموصل، 1989، ص 198

3. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، وزارة التعليم العالي د. 292 والبحث العلمي، جامعة بغداد، 1993، ص 292

4. د. شاب توما منصور، القانون الاداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، سنة 1980، ص 272

5. د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، المرجع السابق، ص 293

6. في 6/5/1959، مجلة التدوين القانوني، س 1، العدد/31962، ص 126-127-96-59 قرار رقم



ويلاحظ الباحث أن السعي المتزايد والمستمر لوضع تعريف يتضمن العناصر التي تميز الموظف العام عن غيره كان يكمن في وجود أربع فئات لعمال الإدارة في العراق، فئة الموظفين، وفئة المستخدمين، وفئة الإجراء وفئة العمال الخاضعين لأحكام قانون العمل، وقد عالج المشرع العراقي هذا التعدد لفئات العاملين في الإدارة من خلال عدة قرارات صدرت عن مجلس قيادة الثورة المنحل⁷.

أما قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع الإشتراكي ذي الرقم 14 لسنة 1991، وضع تعريف يكاد يتلائم وما نصت عليه قوانين الخدمة المدنية التي لحقت القانون سنة 1931، أخذ بنظر الإعتبار ما شهدته العراق من تطورات خلال المدة من عام 1960 إلى وقت صدوره عام 1991، إلى أنه لم يضع شروطا بخصوص الوظيفة التي تمنح إلى الموظف كونها بشكل دائمى او لا، الأمر الذي اوجبه قوانين الخدمة المدنية المتتالية، منذ سنة 1939 وحتى الوقت الحالي، فقد عرفت الفقرة (3) من المادة (1) منه بأن الموظف العمومي: (هو كل فرد خولت إليه وظيفة في ملاك الوزارة أو الجهة، غير، المرتبطة، بوزارة)⁸.

الفصل الثاني

علاقة الموظف العمومي بالدولة

لقد ضمن القانون العراقي للموظف العام كثير من الحقوق، وهي كما يأتي⁹: 1- يحق للموظف العام الحصول على مبلغ شهري وذلك مقابل ادائه واجباته الموكولة إليه، بحيث يبدأ الموظف بأخذ مرتبه بمجرد تسلمه العمل يحق للموظف العام ان يحصل على العلاوات السنوية وهي عبارة عن مبلغ مالي يضاف إلى الراتب بشكل سنوي ضمان حق الموظف العام في ان ينتقل من وظيفته الحالية إلى وظيفة ثانية أعلى منها درجة وهو ما يسمى بالترقية، وذلك في حالة إستحقاقه لهذا الأمر، وإستيفائه للمعايير والأسس التي تتعلق بنظام الترقية ويتمتع الموظف العام بالحق في أخذ الإجازات وهي كما يأتي:

1- الإجازة العادية يتم تحديد مدتها استنادا الى عدد أيام خدمته، علماً أنها تكون بمرتب كامل.

2- إجازة الحمل والولادة ومدتها 72 يوماً مع راتب كامل وإجازة الأمومة ومدتها سنة واحدة بحيث يكون نصف المدة براتب كامل والمدة المتبقية بنصف المرتب، علماً أن هذه الإجازة يتم منحها الى الموظفة الأم أربع مرات فقط.

3- الإجازة المرضية ومدتها 30 يوماً براتب كامل، مع إمكانية منحه إجازة مرضية لمدة 45 يوماً اخرى وبنصف المرتب.

حسم المشرع العراقي مسالة المستخدمين بقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 518 في 24/6/1973 الذي قضى بمنع تعيين أي مستخدم⁷ في دوائر الدولة، أما الموجودين منهم في الخدمة فقد قضى المجلس المذكور بقراره المرقم 91 لسنة 1976 بنقل من يحمل الشهادة الإبتدائية مسألة فئة الأجراء، 6-11-1976 إلى موظف ومن لا يحمل هذه الشهادة إلى عامل، كما وعالج المجلس المذكور بقراره المرقم 1180 في بعد ذلك أتت المعالجة بصورة نهائية بالقرار رقم 150 لسنة 1987 الذي قضى بتحويل العمال الى موظفين، ليصبح بذلك كل من يعمل في خدمة المرافق العامة في الدولة موظفا عاما. راجع د. علي، محمد بدير د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، المرجع السابق، ص 288.

د. غازي فيصل مهدي، شرح قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع الإشتراكي رقم 14 لسنة 1991، مطبعة العزة، بغداد سنة 2001، ص 5.

د. عبير علي عبد العزيز، واجبات وحقوق الموظف العام، بدون سنة نشر، بدون دار نشر، ص 4-5⁹.



4-إجازة المصاحبة وهي إجازة دون راتب يتم منحها الى الموظف الذي لديه ظروف إستثنائية، كالذي يريد السفر مع شريكه في بلد آخر خارج العراق.

5-الإجازة الدراسية وهي يتم منحها للموظف الذي يريد بإكمال تعليمه سواء أكان ذلك خارج العراق أو داخله، على أن يكون الموظف قد أكمل سنتين كاملتين في الخدمة.

أما بالنسبة لالتزامات الموظف العمومي، في العراق الواجبات الالزامية للموظف العام (الواجبات الإيجابية) وهي كما يأتي:

1- يلتزم الموظف العام بالقيام بجميع الأعمال الوظيفية المطلوبة منه في الوقت والمكان المخصصين لذلك ويجب عليه أن يلتزم أثناء قيامه بهذه الواجبات بالدقة والأمانة، فيلتزم الموظف بالحضور إلى مكان العمل بشكل منتظم إلى جانب ضرورة التقيد بساعات العمل التي تم تحديدها له، وإستغلالها بالعمل والإنتاج، مع إمكانية تكليفه ببعض الأعمال الإضافية خارج أوقات الدوام الرسمي وذلك تبعاً لما تقتضيه المصلحة العامة.

2-يتوجب على الموظف العام ضرورة طاعة رؤسائه وان يلتزم بالأوامر التي تتعلق بضمان سير العملية الوظيفية على أكمل وجه، بشرط أن يكون ذلك ضمن حدود القوانين والأنظمة والتعليمات، أما إذا كانت الأوامر تخالف القانون وغير مشروعة فيجب على الموظف في هذه الحالة ان يمتنع عن تنفيذها.

3- يلتزم الموظف العام بالمحافظة على سرية الوثائق التي تخص العمل، وكنتمان المعلومات، وعدم إفشاء الأسرار التي قد يطلع عليها الموظف العام بموجب وظيفته، علماً أنه يتم طبقاً للقانون بيان طبيعة الأمور التي لها خصوصية والتي ينبغي الحفاظ عليها، وفي حال عدم إلتزام الموظف بذلك فسوف يتم تطبيق قانون العقوبات عليه والذي ينص على حبسه لمدة لا تزيد عن سنتين، أو دفع غرامة مالية لا تزيد عن 200 دينار، أو بكلتا العقوبتين معاً.

4-ينبغي على الموظف العام أنيكون حريصاً أشد الحرص على المحافظة على أموال الدولة، ويشمل ذلك كل ما في حوزة الموظف من أموال أو منقولات عينية تعود الى الدولة، بحيث يحظر عليه إستخدامها بأي شكلٍ من الأشكال لأغراض شخصية، وهو مطالب كذلك بالترشيد في إستخدامها فيجب على الموظف العام أن يتحلى بحسن السيرة والسلوك ويتمثل ذلك في إظهار الإحترام لمؤوسيه، ومعاملتهم باحترام، وتجنب القيام بأية سلوكيات من شأنها أن تسيء إليهم او الى مهنته إلى جانب ضرورة إظهاره الإحترام للمواطنين المراجعين، والحرص على تسهيل معاملاتهم وعدم التعنت عند القيام بذلك¹⁰.

الباب الأول

حركة الموظف العام بطريق الترقية

تمهيد وتقسيم

من المسلم به أنه لا إدارة المرافق العامة إلا بواسطة أشخاص طبيعيين وهم الموظفين العموميين وأعمال هؤلاء يجب أن تستهدف تحقيق المنفعة العامة عن طريق تقديم الخدمات التي تؤدي إلى إشباع الحاجات العامة وهو الهدف الأساسي من

أ. نهال نعوش، مقال الكتروني بعنوان "حقوق وواجبات الموظف العام في العراق"، تمت الزيارة بتاريخ 12-7-2023، الساعة 8 م،¹⁰

الرابط <https://mawdoo3.com/>



وراء إنشاء تلك المرافق، ومما لا شك فيه أن الموظف العام يسعى الى الترقية في عمله وأنه يسعى بجهد ليصل الى ذلك عبر الكفاءة العلمية والكفاءة التي تتعلق بالادارة لذا فالترقية تعد حافزاً أساسياً إلى بذل اكبر الجهود لتحقيق رغبته في الوصول قمة الهرم الوظيفي، وعليه سأوضح في هذا الباب ما يلي:

الفصل الأول: مفهوم الترقية وشروطها وضمائنها في القانون العراقي

الفصل الثاني: موانع الترقية والإستثناءات الواردة عليها

الفصل الأول

مفهوم الترقية وشروطها وضمائنها في القانون العراقي

لم نرَ في قانون، الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل باعتباره التشريع العام للموظفين العموميين وقانونهم الذي يخص حقوقهم وواجباتهم وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ تعريفاً للترقية ولكن لاحظنا قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٣٨٠) في ٦/٢/١٩٨٧ في البند ١ / منه عرف ترقية الموظف، بأنها: "ان يحصل العامل في مؤسسات الدولة أو ينتقل إلى وظيفة افضل من الوظيفة التي يقوم بها ". وأما مجلس شورى الدولة في العراق فقد أفتى بشأن الترقية " هي الإنتقال إلى وظيفة أعلى ومما تقدم يرى الباحث أن الترقية هي: انتقال يحدث للمركز القانوني للموظف العام من بواسطة سلطة الإدارة التقديرية ويكون له تأثير جيد على الموظف العام من خلال زيادة اختصاصاته وواجباته بعد ان يستوفي الشروط الخاصة بشغل الوظيفة المراد ترقيته إليها وبناء على ذلك يتم زيادة في راتبه وتتسم الترقية بالخصائص الآتية:

أولاً: لا يمكن أن تكون الترقية إلا ان ينتقل الموظف إلى وظيفة أعلى في الصلاحيات والمسؤوليات، فمجرد نقل الموظف إلى وظيفة أخرى في المستوى ذاته أو أدنى منها في المسؤوليات فلا تعتبر ترقية.

ثانياً: أن ترقية الموظف العام إلى وظيفة أعلى هي سلطة تقديرية للإدارة، بعد توفر شروط معينة، ولكن هذه السلطة مقيدة بعدم الإنحراف في إستعمال السلطة.

ثالثاً: إن القرار الذي يصدر بترقية الموظف العام هو حقيقة الأمر قرار إداري يجب أن تتوفر فيه الاركان جميعا لكي يكون متوافقا مع القانون، والدستور، وهذا القرار يرد عليه السحب والإلغاء عندما ما يكون مشوباً بعيب من العيوب التي يمكن ان تلحق بالقرار الإداري¹¹ أما عن شروط الترقية، فسيتم التطرق لشروط الترقية بموجب قرار مجلس قيادة الثورة الذي تم حله رقم (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧ والذي سبقته الإشارة إليه، إذ نص المشرع على شروط للترقية على وفق الآتي:

د. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، 2001، ص 446¹¹



أولاً: توفر وظيفة خالية تسد حاجة تقتضيها حاجات العمل على وفق النظام.

ثانياً: أن ان تكون لدى الموظف الذي تم ترشيحه الى الترقية الشروط التي تتطلبها الترقية الخصائص والمؤهلات التي تتطلبها الوظيفة التي تم ترشيحه لها، بما في ذلك النجاح في التدريبات الاجبارية التي يشير اليها مجلس قيادة الثورة الذي تم حله، والمرقم (٣٦١) في ٢٤/٣/١٩٨٣ حيث تجري الوزارات والدوائر غير التابعة لوزارة انشاء التعليمات الضرورية لتوضيح تلك الخصائص والمؤهلات اللازمة لوظائفها.

ولقد إستنتى القرار السابق من شرط الخضوع لاجتياز التدريب ان يستوفي شروط الترقية لمجموعات من العاملين في الوظائف القيادية (من درجة مدير فصاعدا)، إضافة الى ان الموظفين الذين تبين قوانينهم التي تخص خدمتهم شروط الترقية والترقية كموظفي الوظائف التي تتعلق بالخارجية، الخدمات الجامعية، والقضاء، وأعضاء الإداء العام والحاصلين على درجة الدكتوراه والماجستير أو ما يعادلها¹².

ومازال هذا القرار نافذا ويحكم موضوع الترقية في الوقت الحالي، وبإصداره تم سد النقص الموجود في قانون الخدمة المدنية الخاص بالترقية وشروطها، وفضلاً عن ذلك وهو الأهم فانه قد ميز بشكل واضح في نصوصه بين الترقية والترقية، تم اعتبار الترفيع مرحلة من مراحل الترقية وليس عكسه كما جاء في قانوني الخدمة المدنية ورواتب موظفي الدولة، وأنه قد متشددا في الشروط حيث لم ينص على الاكتفاء بشروط الترفيع ولكنه وضع شروطا ثانية مثل اجتياز التدريبات الاجبارية وغيرها ويدل هذا على أهمية الترفيعات الوظيفية لتطوير الوظائف العامة.

أما بالنسبة الى ضمانات ترقية الموظف العام في العراق فإن كانت قاعدة عامة حقاً له الصفة المطلقة للموظف العام حيث بمقدوره إجبان يجبر السلطة الإدارية وإن إستوفي شروطها، فهي أيضاً سلطة تقدرها السلطات الإدارية التي تملك الحق في ذكرها في القانون بموجب النصوص التي جاء بها القانون على بموجب تقديرها لظروف الموظف ومؤهلاته وجدارته، وينحصر حق الموظف في إن تلتزم السلطة الإدارية حدود القانون وهي تؤدي واجبها في ترقية العاملين لديها إذا ما انحرفت الإدارة عن نصوص القانون كان للموظف الذي استوفى لشروط الترقية وخرقت الجهة الإدارية حقوقه أن يتجه إلى القضاء الإداري فيطعن بالقرار الإداري الذي يخالف القانون الصادر ضده بتعديله او القيام بالغائه.

وقد منح المشرع العراقي بموجب المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية المذكور سابقا لمجلس الإنضباط العام صلاحيته في ان ينظر في خلافات الموظفين التي تنشأ عن الحقوق الناتجة عن الخدمات المدنية وتظهر هذه الخلافات عند المطالبات التي يقدمها الموظفين في ان يطعنوا بالالامر والقرارات التي تصدرها الإدارة التي تصدر بشأن التعيين والترقية واعطاء

هناك كثير من القوانين التي صدرت في العراق والتي بينت الشروط التي تختص بترقية الموظفين، كقانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) ١٩٧٩ لسنة المعدل والمنشور في الوقائع العراقية العدد ٢٧٤٦ في ١٢/١٠/١٩٧٩، وكذلك التعليمات الخاصة بالترقية العلمية في الجامعات وهيئة المعاهد الفنية رقم (٣٦) لسنة ١٩٩٢ والمستندة إلى أحكام البند (٢) من المادة (٤٧) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨.



والاستغناء عن الموظف اثناء وقت التجربة، وارجاع الموظف إلى درجته الوظيفية الاولى الخ ، ولا يتم سماع الدعوى التي يقيمها بعد ثلاثين يوماً من وقت تبليغ الموظف بالقرار الذي اعترض عليه إذا كان في العراق وستين يوماً إذا كان في الخارج. وإستناداً إلى هذه المادة يجب على الموظف صاحب العلاقة أن يرفع تظلماً أمام الجهة الإدارية التي أصدرت القرار ومن ثم يقدم طعنه الى مجلس الإنضباط العام بوصفه جهة ذات اختصاص قضائي التي لها تخصص النظر بقضايا الموظفين التي تتعلق بالحقوق الناشئة عن الخدمات المدنية وذلك مثلما نص القانون المصري والفرنسي فيما يتعلق بالضمانات¹³.

الفصل الثاني

موانع الترقية والإستثناءات الواردة عليها

إن موانع الترقية هي موانع وقتية، فالموظف الذي تتوفر به أحد هذه الموانع لا يتم حرمانه من الترقية إلى الأبد وإنما لمدة زمنية محددة الى وقت زوال المانع الذي حرمه الترقية كما تمثل هذه الموانع قيوداً على سلطة الإدارة في الترقية إلى حين زوالها، ومن أهم هذه الحالات التي يجوز فيها تخطي الموظف العام في ترقيته ما يأتي:

أولاً: ضعف تقرير الكفاية الذي يقدم عن الموظف العام: ينتج على عدم كفاية مايقوم به الموظف عدم ترقيته بالإختيار لأن من شروط الترقية الاختيارية الكفاية المهنية للموظف فالمرشح الفرنسي ربط بين اقرار الكفاية للموظف وترقيته حتى لو كانت في الدرجة أو، في الفئة أو، في المرتبة، وجعل للتقرير السنوي للموظف دوراً في ترقيته أما المرشح العراقي فلم يعالج هذه الحالة في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

ويرى الباحث أنه كان عليه أن يحذو حذو المرشح الفرنسي أو المصري بهذا الشأن لما لكفاءة الموظف وجدارته أهمية كبيرة في ترقيته.

ثانياً: الموظف العمومي أثناء مدة التجربة: يكون الموظف العام ببداية توظيفه في الوظيفة تحت التجربة لمدة سنة واحدة من اجل ان تتأكد الجهة التي تم تعيينه فيها من مدى كفاءته وصلاحيته للعمل الوظيفي، وإذا لم يتم التأكد من كفاءته بعد اكمال سنة تقوم بإصدار أمراً لتثبيته في الدرجة التي عينته فيها، وإذا لم تتأكد من ذلك فيتم تجديد الفترة التجريبية ستة أشهر ثانية ويتم الاستغناء عنه في حال تم التأكد من قبل دائرته أنه غير مؤهل في اشغال الوظيفة المعين فيه وهذا الامر الذي

نصت المادة 18 من التعليمات التي تختص بالترقيات العلمية في الجامعات وهيئة المعاهد الفنية في العراق رقم (36) لسنة 1992 على¹³ أن: " يحق لطالب الترقية الاعتراض على قرار الرفض لدى لجنة الاعتراض المركزية في الجامعة ولدى الاعتراض وحسب الإختصاص خلال مدة 30 يوماً من تاريخ تبليغه بقرار الرفض.



أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكم لها " عدم جواز ترقية العامل وهو تحت الإختبار ولا يمكن الإحتجاج بمدة الخدمة مما تقدم يتضح بأنه لا يمكن ترقية الموظف العام في فترة التجربة مهما توفرت الشروط السابقة"¹⁴.

ثالثاً : توقيع جزاء على الموظف: بين تشريع إنضباط موظفين الدولة والقطاع العام المرقم (١٤) لسنة ١٩٩١ والذي تم تعديله في المادة (٨) الجزاءات التي تفرض على العاملين في القطاع الحكومي في حالة الإخلال بعملهم فقد رتب هذه العقوبات بسلم تصاعدي إبتداء بأخفها وإنتهاء بأشدّها وهي: (لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب، التوبيخ، إنقاص الراتب، تنزيل درجة، الفصل العزل). وبعد إطلاعنا لأثر حفظ حقوق الموظف العام في الترقية القانوني المترتب على فرض هذه العقوبات، ونرى أن المشرع العراقي قد بين أثارها بتأخير الترقيع أو الزيادة للموظف المعاقب بها ولم يبين أثارها بالنسبة لترقيته.

رأي الباحث أنه كان على المشرع أن يشمل الترقية بنص صريح حول الأثر المترتب على فرض العقوبات الإنضباطية حالها حال الترقيع في حيل نجد أن المشرع المصري نص على عدم جواز ترقية الموظف الذي تم إيقاع العقوبة التأديبية عليه إلا بعد إنقضاء مدد التأجيل.

رابعاً : الإيقاف عن العمل: يعتبر من موانع الترقية المنع من أو ما يطلق عليه في التشريع العراقي بسحب اليد وتعني "إبعاد الموظف عن عمله بشكل اجباري بصورة مؤقتة من أجل التحقيق أو المصلحة العامة أو لسبب توقيفه من جهة ذات إختصاص"¹⁵. ولم يتضمن قانون الخدمة المدنية إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام الناقلين في العراق نصاً يتناول موضوع ترقية الموظف المسحوبة يده، ولكن التطبيق العملي في الوزارات اعتاد على عدم منح الموظف مسحوب اليد الترقية أو النظر فيها إلى أن يعد منح اليد مانعاً ينتج إضطراب وضعه وكذلك صعوبة التنبؤ بالنتائج الناشئة عن التحقيق ومعرفتها فقد يصل التحقيق الى اصدار عقوبة العزل أو الفصل أو غيرها من العقوبات التي تجعل شرط الكفاءة ينتفي في الوظيفة الذي هو من اهم شروط الترقية.

خامساً: الموظف الذي تمت احالته إلى المحكمة التأديبية أو الجنائية: من موانع الترقية ألا يكون الموظف قد تمت احالته إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية في وقت منحه الترقية، وإلا فسوف يتم تأجيل ترقيته إلى أن حين إنتهاء إجراءات المحاكمة، وكان موقف المشرع العراقي من حالة الموظف المحال إلى لجان الإنضباط أو مجلس الإنضباط العام، أو المحاكم الجنائية فنجد لم يرتب أي أثر على ترقية الموظف، إذ لا يوجد نص قانوني يتناول هذه الحالة وكان الاجدر بالمشرع العراقي أن يذكر ذلك في تشريع الخدمة المدنية لذا نجد أنه ينبغي على السلطة الإدارية أن تترتب في ترقية الموظف العام إلى حين ظهور نتيجة التحقيق أو المحاكمة أما فيما يتعلق بالإستثناءات التي ترد على موانع الترقية فهي متعددة منها:

د. ماهر صالح الجبوري، الوسيط في لقانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 2009، ص267¹⁴

د. غازي فيصل مهدي، سحب يد الموظف في التشريع العراقي، مجلة العدالة، العدد الثالث، بغداد، 2002، ص12¹⁵



1-مرض الموظف.

2-الموظفة الحاصلة على إجازة من اجل رعاية طفلها، وفيما يتعلق بموقف المشرع العراقي نلاحظ أن حصول الموظفة على إجازة لرعاية طفلها الصغير يجب أن لا تؤثر على حقها في الترقية.

3-الموظف الذي وقع عليه عقاب وتم إلغائه، إن الموظف الذي وقع عليه جزاء والغي بانتهاء المدة القانونية لإلغاء الجزاء لا يجوز تخطيه في الترقية وقد البعض إلى القول أنه : " لا ينتج على محو الجزاء التأديبي أي أثر على الترقيات التي أُرجئت ومنعت ترقية العامل نتيجة لتلك العقوبات الموقعة، وذلك لأنه لا ينتج عن محو الجزاء أي اثر على الماضي وإنما ينتج عنه إعتباره كأنه غير موجود في المستقبل ".

لقد أخذ المشرع العراقي بنظام إلغاء العقوبة في المادة (١٣) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل حيث جاءت بما يأتي (أولاً: للوزير أن يلغي أي من العقوبات المفروضة على الموظف المنصوص عليها في الفقرات أولاً. ثانياً. ثالثاً. رابعاً من المادة (٨) من هذا القانون عند توفر الشروط الآتية:

أ - مرور سنة واحدة على ايقاع العقوبة.

ب - اداء اعماله بشكل افضل من اقرانه .

ج - عدم فرض اية عقوبة عليه في المدة المشار إليها في البند (أ) من الفقرة هذه . ثانيا : ينتج على قرار إلغاء الجزاء إزالة أثارها اذا لم تكن قد إستنفذت ذلك ". فإذا كان هذا النص يتعلق بترفيه الموظف).

ويرى الباحث أنه لا يوجد ما يمنع من تطبيق نفس الأثر على ترقية الموظف بعد إستنفاده لمدة العقوبة.

الباب الثاني

حركة الموظف العام بغير طريق الترقية (النقل والندب والإعارة)

تمهيد وتقسيم

يعتبر نقل الموظفين العموميين من اختصاصات السلطة العامة المهمة للإدارة في حدود المرافق العامة وعند قيام الموظف بأداء أعماله لمصلحة جهة أخرى غير الجهة المعين فيها يبرر إعارته أو إنتدابه وذلك على وفق ضوابط قانونية تختلف في كل نظام عنها في النظام الآخر وقد وزعنا هذا الباب لثلاثة فصول لتوضيح ذلك من خلال ما يلي:

الفصل الأول: مفهوم النقل والندب والإعارة

الفصل الثاني: إتجاهات القضاء العراقي بشأن النقل الوظيفي



الفصل الثالث: القواعد القانونية لإعارة الموظف العام وندبه

الفصل الأول

مفهوم النقل والندب والإعارة

يعرف نقل الموظف العام بأنه " ان يلتحق الموظف بوظيفة أخرى في وحدة إدارية يعمل فيها، أو في وحدة إدارية ثانية غير التي يعمل فيها بالاصل، وبعد ذلك يجب إعطاء تعريف للنقل الوظيفي، فنقول بأنه تغيير مكان القيام بالواجبات التي تتعلق بوظيفة الموظف العمومي بموجب قرار إداري، من قبل السلطة الإدارية ذات الطابع التقديري، من شأنه ان ينهي علاقة الموظف العام التابعة للإدارة المنقول منها الموظف، وإنتقالها إلى الإدارة العامة التي تم نقله اليها، تحقيقاً للمصلحة العامة".

كما يمكن بعد هذا التعريف بيان صفات النقل الوظيفي، وهي : 1- أنه تغيير مكان اداء الوظيفة نفسها ونوعها، بين تشكيلات الإدارة العامة نفسها، أو إلى ادارة عامة ثانية، ومن ثم لا يعتبر نقلاً اعطاء وظيفة أعلى في السلم الإداري للموظف، إذ أن ذلك يعد من قبيل الترقية، أو إسناد وظيفة أقل من مستوى وظيفته السابقة¹⁶.

2- استقر القضاء والفقهاء على أن قرار النقل من القرارات التي تحضى فيها الإدارة بسلطة تقديرية، ولكنها ليست مطلقة، وإنما تلتزم بعدم الإنحراف في استعمال السلطة، وتحقيق المصلحة العامة فإن قرار النقل ذو صفة مشتركة، إحيث لا يمكن إسناده لجهة واحدة فقط، أي بعبارة أكثر دقة إذ لا يكفي موافقة الإدارة العامة التي تم نقله منها ولا ينتج أثره إلا بموافقة الإدارة التي تم نقله اليها الموظف، ويستثنى من ذلك النقل بقرارات وزارية في العراق، إذ يجري تنفيذه بقرارات إدارية من الإدارة المنقول منها والإدارة المنقول إليها ولا يحتاج إلى موافقتها.

3- إن قرار النقل من القرارات الشكلية التي يجب على الإدارة ارفاقها بالسبب، وإلا كانت مشوبة بعيب، يجب الغاؤها من جرائه

أما بالنسبة لفظ الندب الوظيفي يعرف بأنه قيام الموظف بشكل مؤقت بالقيام باعمال وظيفة ثانية ليست لدى المؤسسة الإدارية التي يعمل لديها مع بقاء درجته في العمل الوظيفي¹⁷، أو هو قرار إداري يصدر من جهة لها الصلاحية و القصد منه منه إعطاء الموظف عملاً يقوم به مؤقتاً بنفس درجة وظيفته الأساسية او بدرجة اسمى منها بشكل مباشر ويتساوى الحال فيما اذا كانت الوظيفة المنتدب إليها في الدائرة نفسها التي يؤدي بها عمله او في دائرة أخرى.

حكم الهيئة العامة بصفتها التمييزية المرقم 24/انضباط- تمييز / 2006 في 6-2-2006، منشور في مجلس شوري الدولة، إعداد صباح¹⁶ صادق جعفر، ط1، 2008، ص318

د. نجيب خلف أحمد الجبوري، القانون الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة يادكار لبيع ونشر الكتب القانونية، السليمانية، 2015، ص216¹⁷



يستخدم بعض الفقهاء لفظ الإنتداب ولم يذكر مصطلح الندب أو التنسيب باعتبار أن المشرع العراقي والقضاء لم يفرقا بينهما من ناحية الأحكام ولكننا نلاحظ أن لفظ الندب أحسن من لفظي الإنتداب والتنسيب وهو قريب الى حقيقة ما يقصده هذا النظام إصطلاحاً لأن الندب دعوة والإنتداب يعني استجابة الى الدعوة وبما أن قرار الندب تصدره من السلطة الادارية بموجب الإرادة المنفردة لها ولايشترط نفاذه ان يوافق الموظف الموظف، حيث ان الموظف يلتزم بتلبية هذه الدعوة وإذا كان قرار الندب مخالف للقانون فمن حقه الطعن أما لقضاء .

كذلك أنه في التشريعات المقارنة توجه مشرعيها إلى استخدام لفظ الندب يمكن تقسيم ا الندب بحسب الجهة التي تنظره إما أن يكون شاملاً بحيث يكون الموظف مقررًا للعمل الذي ندب له، أو يكون الندب بصورة جزئية بحيث يقوم الموظف المنتدب بالمهام الوظيفية المنتدب إليها في أوقات أخرى غير المبينة لوظيفته الاساسية، ويمكن ان يكون الندب ضمن نفس المنطقة الإدارية او بين متخلف الوحدات الادارية والمقصود بالوحدات الادارية هنا الوزارات أو أي من الأجهزة الحكومية التي لها ميزانية مخصصة وكذلك يضم وحدات الإدارة المحلية أي بمعنى أن الندب لا يكون إلا في حدود الأجهزة الادارية للدولة سواء كان مركزياً أو غير مركزي .

ويرى الباحث أنه لم يقم المشرع العراقي بتنظيم القواعد التي تتعلق بالندب في تشريع الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل ولكن اصدرت هذه القواعد بشكل متناثر في القوانين والقرارات وقد فرق قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة (٢٠٠٨١) بين الندب والتنسيب حيث تم تعريف الموظف المنتدب في المادة التاسع عشر بأنه الموظف المنتدب ليعمل في وزارة أو مؤسسة أخرى. أما البند (عشرون) فقد عرف الموظف المنتدب بأنه المنتدب للعمل بوزارة الخارجية من وزارات أخرى.

ويرى الباحث أيضاً أن هذه التفرقة لا تقوم على حجة علمية لأن الحكم نفسه في كلا الحالين ولم يميز بينهما فيفسر محتوى النص أعلاه ان كون الموظف منتدباً إذا كان على ملاك وزارة الخارجية وانتقل منها للعمل في وزارة أو دائرة أخرى، ويكون منسياً إذا كان على ملاك وزارة أخرى وانتقل للعمل في وزارة الخارجية، فهذا التمييز غير مستساغ ولو اعتمدناها ففي هذا الحال يعتبر الموظف منتدباً في برأي براى الوزارة التي يعمل فيها، وهكذا من خلال ذلك نلاحظ أن المشرع العراقي لم يتطرق الى موضوع الندب بشكل جادعلى الرغم من ضرورته

وبالتالي فيرى الباحث أنه من الاحسن أن يتناول المشرع العراقي هذه القضية في تشريع الخدمة المدنية الحالي الذي يعد القانون الاساسي لقوانين الخدمة المدنية والتي تتضمن أحكامه غالبية العاملين في القطاع العام من خلال بيان نصوصه وشروطه وعدم تكليف الإدارة به، بسبب القلق من اساءة في استخدام السلطة من جهة، بالإضافة الى ان الندب يكلف



الموظف القيام بمهام جديدة قد لا يرغب بها اذا كان الندب شاملا او تكليفه أعباء إضافية بالإضافة الى وظيفته الأصلية إذا كان الندب ليس شاملا من مؤسسة أخرى¹⁸.

أما عن الإعارة فتعرف بأنها قيام الموظف بأعمال أخرى ضمن الجهة الإدارية التي يعمل فيها وتفرغه بشكل كليها و خضوعه للقواعد المطبقة على هذه الوظيفة، وتحمل الجهة المعار إليها الموظف اعطاؤه الراتب على الرغم من احتفاظه ببعض حقوقه لدى الجهة المعار منها¹⁹.

الفصل الثاني

إتجاهات القضاء العراقي بشأن النقل الوظيفي والقواعد القانونية لإعارة الموظف وندبه

يمكن تحديد إتجاهات القضاء الإداري العراقي بشأن النقل التأديبي لإتجاهين الأول يذهب إلى مشروعية هذا النقل، والثاني يرى عكس ذلك أي إلى عدم مشروعية هذا النقل:

أولاً - الإتجاه الأول مشروعية النقل التأديبي: نصت بعض أحكام الخاصة بالهيئة العامة في مجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية ومجلس الإنضباط العام التي تؤيد فكرة إتخاذ نقل الموظف العام كعقاب تأديبي نتيجة إرتكابه فعلاً يشكل جريمة تأديبية، وتوالت إحكامها الجديدة في هذا الشأن فقد قضت السلطة العامة في حكم لها " أن المدعى عليه قد أصدر الأمر الإداري الذي ينص على نقل المدعية من شركة الخطوط الجوية العراقية إلى شركة النقل الخاص بسبب إرتكابها مخالفة جسيمة إعترفت بها بشكل صريح في مرحلتي الإستجواب والتحقيق، وبذلك يكون النقل صحيحاً ويقع ضمن السلطة التقديرية للإدارة وما تقتضيه مصلحة العمل²⁰.

ثانياً - الإتجاه الثاني: عدم مشروعية النقل التأديبي:

اتجهت الهيئة العمومية في مجلس شورى الدولة في البعض الآخر من أحكامها منهجا سليماً في رقابتها على قرارات نقل الموظفين، إذ قررت عدم مشروعيتها إذا لم تتخذ وسيلة لعقاب الموظف، ومن ذلك حكمها الذي قضت فيه " أن المدعية (المميزة) التي تخرجت من كلية الإدارة والإقتصاد في جامعة بغداد، بكالوريوس في المحاسبة وحصلت على دبلوم في المحاسبة والخدمات التي قدمتها في المصرف التي تميزت من خلال الشكر الذي حصلت عليه، لذلك كان على مجلس

د. أسامة طه حسين، ندب الموظف العام في القانون العراقي، دراسة مقارنة، مجلة الجامعة العراقية، ع42، ج1، 2018، ص363 وما بعدها

د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص82. أنظر أيضاً د. حسين حمودة¹⁹ المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، المنشأة العامة للنشر والتوزيع، طرابلس، 1986، ص83

حكم الهيئة العامة بصفتها التمييزية المرقم 276/ إنضباط- تمييز/ 2008 في 28-12-2008، وحكمها المرقم 264/ إنضباط - 2008/ تمييز، في 28-12-2008، وحكمها المرقم 281/ إنضباط - تمييز/ 2008 في 28/12/2008، وحكمها المرقم 275/ إنضباط - تمييز/ 2008 في 28/12/2008. أحكام غير منشورة



الإنضباط العام أن يدقق في التحقيق والنظر في الأسباب والدوافع المخفية وراء نقلها غير العادل فإن كان لابد وأن الإدارة لها رأي في نقلها من هذا المصرف من أجل مصلحة العمل كما تدعي، فإن المصلحة العامة تستوجب أن تنقل هذه الموظفة التي باشرت العمل المصرفي الى مؤسسة مصرفية أخرى وليس إلى دائرة التقاعد²¹، أما عن القواعد القانونية لإعارة الموظف العام وندبه فتفاوتت التشريعات الوظيفية في تعيين السلطة المختصة بإجراء الإعارة فالمادة (٣٨) من تشريع الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل أسندت لمجلس الوزراء صلاحية إعارة الموظفين، وإشترطت تعليمات الخدمة المدنية عدد (١١) لسنة ١٩٦٠ موافقة مجلس قيادة الثورة المنحل، ولم يعد في الوقت الحاضر لإشترط هذه الموافقة من محل بعد حل المجلس المذكور²² وهناك عدة شروط لإعارة الموظف هم:

1- موافقة الموظف المراد إعارته.

2- أن تكون الإعارة إلى إحدى الجهات المعينة قانوناً.

وهناك شروط متعددة إضافية في المشرح للوظائف المراد اشغالها في المنظمات الإقليمية والدولية والأجنبية وكذلك في الموظفين المعارة خدماتهم إلى الدول الأجنبية وهذه الشروط هي:

أ- ان يكون كفوءاً علمياً

ب- أن يتقن إحدى اللغات الرسمية للمنظمات الدولية التي يريد ان يعمل فيها .

ت- أن يكون حاصلاً على شهادة الجنسية العراقية.

ث- يتم تفضيل المترشح على الأخرى إذا كان للوظيفة أكثر من مرشح واحد وفي حالة تساوي الشروط الأخرى.

ج- ان يتناسب تخصص الموظف المعار مع العمل المرشح له.

أما عن ضوابط النذب في القانون العراقي فيعتبر النذب قرار إداري يصدر من سلطة مختصة بإرادتها المنفردة ولا يتطلب نفاذه موافقة الموظف عليه بشرط أن لا يكون النذب إلى وظيفة أدنى من أجل تحقيق مصلحة الموظف.

وإختلف الفقهاء بخصوص الجهة التي يحق لها ان تقيم الموظف المنتدب فذهب بعض الفقهاء إلى أن الجهة المنتدب منها المختصة بتقييم عمله في مدة النذب ولها الحق في الإطلاع على انطباعات رئاسة الادارة التي أنتدب إليها، فالموظف المنتدب يبقى خاضعاً لنظام تقييم العمل في دائرته الأصلية حتى ولو كانت الوظيفة المنتدب إليها غير خاضعة لهذا النظام ، فالنذب لا يعد تعييناً ولكنه هو إجراء مؤقت تفرضه المصلحة العامة وظروف العمل ولا ينتج عنه نقل ملاك الموظف إلى

حكم الهيئة العامة بصفتها التمييزية المرقم 24/ إنضباط- تمييز / 2006 في 6-2-2006، منشور في مجلس الشورى، المرجع السابق،²¹ ص318

ينظر أمر سلطة الإئتلاف رقم 1 المنشور في الوقائع العراقية عدد 3977 في 17-6-2003²²



المؤسسة المنتدب لها ولا يأخذ حقاً على حساب الدرجات المخصصة لتلك الجهة طالما كانت مستقلة في موازنتها عن الجهة التي تتبعها وظيفته الأصلية. ويتجه الرأي الثاني الذي نؤيده أن الجهة التي إنتدب إليها الموظف هي خلال فترة النذب ولها إطلاع الجهة التي انتدب منها على هذا التقييم لكي يؤخذ بعين بالاعتبار عند ترفيعه أو منحه العلاوة²³

ويرى الباحث أن هذا إمتياز للإدارة يكون الهدف منه تحقيق المصلحة العامة والمحافظة على سير المرافق العامة بإنتظام وإستمرار من خلال سد الوظائف الشاغرة، وبالمقابل فإن من حق الموظف الإعتراض عليه إذا كان مشوياً بعبعب عدم الإختصاص أو مخالفة الشكل والإجراءات أو عدم مشروعية السبب أو المحل أو الإحراف بالسلطة²⁴.

الخاتمة

بعد ان انتهينا من الجهد العلمي المتواضع وصلنا إلى خاتمة البحث التي سوف تتضمن أهم النتائج التي تم التوصل إليها كما سننتظر إلى أهم التوصيات بشأنها وكالاتي:

1- إن تقييم العمل الوظيفي يعتبر من أهم الوسائل التي تساعد على النهوض بكفاءة العمل الإداري.

2- لم يشر المشرع العراقي للترقية في تشريع الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 النسخة المعدلة، لذلك نستنتج أن قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 380 لسنة 1987 هو الذي يحكم الترقية الوظيفية وشروطها بإستثناء الترقية في قوانين الخدمة المدنية الخاصة، وقد اعتمدنا إليه في بيان شروط الترقية، إضافة الى تمييزه ببصيرة واضحة في نصوصه بين مصطلحي الترقية والترفيح ويعتبر الترفيع جزءاً من الترقيات وليس عكسه.

3- فيما يتعلق بأنواع الترقية فقد قسمناها بحسب الزاوية التي ينظر إلى الترقية منها، فمن حيث الاثار المباشرة للترقية تكون على نوعين ترقية مادية و ومعنوية، ومن حيث السبب تنقسم إلى ترقية حسب الاقدمية وبالإختيار أو الكفاءة وهناك من يجمع بين الأقدمية والإختيار بموجب شرط الكفاءة، ونرى أن الأخير هو من أفضل أنواع الترقية لأنه يؤدي الى إشاعة الإستقرار الوظيفي وتحقيق العدالة بين الموظفين.

4- النقل الوظيفي هو تغيير مكان عمل العامل في القطاع العام من دائرة أو هيئة أو وزارة إلى دائرة أخرى، بما لا يؤدي إلى تغيير نوع الوظيفة التي تسند الى الموظف أو درجتها المالية، وبالتالي فإن كل تغيير في المركز القانوني خارج إطار العناصر السابقة لا يعد نقلاً وظيفياً.

5- يستخدم المشرع العراقي لفظ الإنتداب والتنسيب للدلالة على معنى واحد هو اعطاء العامل في القطاع العام مهام لاداء الاعمال الوظيفية خالية بشكل وقتي سواء كانت الوظيفة المنتدب إليها في نفس مكان الإدارة التي يعمل بها العامل في القطاع الحكومي المنتدب أو في مؤسسة ثانية ومن خلال البحث واستقراء التشريعات المقارنة تين لنا أن لفظ النذب احسن من لفظي الإنتداب والتنسيب وهو قريب إلى الواقع الذي يعنيه هذا النظام اصطلاحاً لأن النذب دعوه والإنتداب هو الإستجابة للدعوات وبما أن قرار النذب يكون قد صدر من

د. علي خطار شنتاوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2003، ص 487²³

د. أسامة طه حسين، المرجع السابق، ص 363 وما بعدها²⁴



- الإدارة بالارادة المنفردة ولا يتوقف نفاذه على موافقة الموظف، لذا فإن الموظف يلتزم بالإستجابة إلى هذه الدعوة وإذا كان قرار النذب مخالف للقانون فمن حقه الطعن أمام القضاء وهو ما أخذ به المشرع في مصر وليبيا والأردن ولبنان.
- 6- يتميز النذب كونه محددًا بوقت إذ تبقى صلة الموظف بوظيفته الأصلية وعلى ملاك دائرته الأصلية وتحسب مدة النذب خدمة لكافة الأغراض في دائرته الأصلية.
- 7- لا يمكن نذب الموظف لوظيفة اقل من درجة وظيفته الأصلية تحقيقاً لمصلحته، كما لا يمكن النذب لوظيفة أعلى من درجة وظيفته الأصلية بأكثر من درجة واحدة.
- 8- إن المعيار الرئيسي الذي يستند إليه في تمييز الإنتداب من الإعارة في التشريعات الوظيفية هو أن الإنتداب يكون لجهة حكومية بينما الإعارة تكون لجهة غير حكومية خارجية كانت أو داخلية وعلى حسب ما يحدده المشرع الوظيفي، أما الفروق الأخرى التي تظهر بين النظامين فهي نتائج تترتب على وصف قرار الإدارة المتضمن إسناد الموظف أعمال وظيفة أخرى بأنه إنتداب أو إعاره، وهذه النتائج محل تفاوت في التشريعات الوظيفية.
- التوصيات:**
- 1-نوصي المشرع العراقي في أن يسلك ما ذهب إليه المشرع المصري عندما نص صراحة على سبب عدم الكفاية سبب من أسباب إنتهاء خدمة الموظف وأن يقوم بتعديل نص المادة (١٤/٢) من تشريع الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ والتي تقر بأن: "يتم الاستغناء عن الموظف إذ تأكد انه غير مؤهل للعمل المعين فيه خلال مدة التجربة" بإضافة عبارة إذ لم يتم إثبات ان عمله كافٍ في العمل المعين فيه.
- 2-ضرورة قيام المشرع العراقي بانشاء نظام تشريعي للترقية يتبنى الأسس والأساليب العلمية التي تضمن إختيار أكفأ الموظفين وأفضلهم ليشغل الوظائف الإدارية العليا.
- 3-تأكيد ضرورة التفرقة بين الترقية والترقية الذي يعني الزيادة في راتب الموظف بدون أن يرافق ذلك تغيير في العمل الذي يمارسه، لذا نوصي بأن يكون للترقية أثر في زيادة راتب الموظف لأن ذلك يعد دافعاً له نحو الإبداع والإبتكار.
- 4-ندعو القضاء الإداري العراقي إلى عدم تبني مبادئ القضاء الإداري المصري بشكل تلقائي، وأن يجتهد في أحكامه، بما منشأه الرقي بها نحو حماية الحقوق والحريات وتحقيق الموازنة بينهما وبين المصلحة العامة.
- 5-نقترح أن ينص المشرع صراحة على تحميل الجهة المنتدب إليها الموظف ومخصصاته خلال مدة النذب مع إمكانية منحه مخصصات إضافية إذا كانت الوظيفة المنتدب إليها تتطلب أعباء إضافية عما كان عليه في وظيفتها لأصلية. أما إذا كان النذب جزئياً فنرى أن تتحمل الدائرة الأصلية رواتب الموظف المنتدب على أن تتحمل الدائرة المستفيدة الأجور الإضافية التي يستحقها الموظف عن الأعمال الإضافية التي يقوم بها فيها.
- 6-نرى ضرورة حظر إعارة الموظف تحت التجربة ما دامت الإدارة لم تثبت من كفاءته، إذ أن فشل الموظف المعار في إداء أعمال الوظيفة المعار إليها نجده يلحق الضرر بسمعه الجهة المعيرة وبخاصه إذا كانت الإعارة لجهات خارجية.

1-الكتب

- 1-د.حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، المنشأة العامة للنشر والتوزيع، طرابلس، 1986
- 2-د.شباب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، سنة 1980
- 3-د. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، 2001
- 4-د.عبير علي عبد العزيز، واجبات وحقوق الموظف العام، بدون سنة نشر، بدون دار نشر.
- 5-د.علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، سنة 1993
- 6-د. علي خطار شنتاوي،الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2003
- 7-د. غازي فيصل مهدي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الإشتراكي رقم 14 لسنة 1991، مطبعة العزة، بغداد سنة 2001
- 8-د.ماهر صالح الجبوري، الوسيط في لقانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 2009
- 9-د.ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة الموصل، سنة 1989
- 10-د.نجيب خلف أحمد الجبوري، القانون الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة يادكار لبيع ونشر الكتب القانونية، السليمانية، 2015
- 11-د.نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003

2-الدوريات

- 1-أ.أسامة طه حسين، ندب الموظف العام في القانون العراقي، دراسة مقارنة، مجلة الجامعة العراقية، ع42، ج1، 2018
- 2-أ.أسرار عبد الزهرة، إدارة الموارد البشرية، المرحلة الثانية، محاضرات كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة بغداد، بدون سنة نشر
- 3-د.أ.غازي فيصل مهدي، سحب يد الموظف في التشريع العراقي، مجلة العدالة، العدد الثالث، بغداد، 2002
- 5-مجلة التدوين القانوني، س 1، العدد/31962

3-التشريعات



1- قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل والمنشور في الوقائع العراقية العدد ٢٧٤٦ في ١٢/١٠/١٩٧٩

2- المادة 18 من تعليمات الترقيات العلمية في الجامعات وهيئة المعاهد الفنية في العراق رقم (36) لسنة 1992

3- تعليمات الترقية العلمية في الجامعات وهيئة المعاهد الفنية رقم (٣٦) لسنة ١٩٩٢ والمستندة إلى أحكام البند (٢) من المادة (٤٧) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨.

4- أحكام المحاكم

1- حكم الهيئة العامة بصفتها التمييزية المرقم 276/ انضباط- تمييز / 2008 في 28-12-2008، وحكمها المرقم

264/ انضباط- تمييز / 2008، في 28-12-2008، وحكمها المرقم 281/ انضباط - تمييز / 2008 في

2008/12/28، وحكمها المرقم 275/ انضباط - تمييز / 2008 في 2008/12/28. أحكام غير منشورة

2- حكم الهيئة العامة بصفتها التمييزية المرقم 24/ انضباط- تمييز / 2006 في 6-2-2006، منشور في مجلس الشورى

3- أمر سلطة الائتلاف رقم 1 المنشور في الوقائع العراقية عدد 3977 في 17-6-2003

4- حكم الهيئة العامة بصفتها التمييزية المرقم 24/ انضباط- تمييز / 2006 في 6-2-2006، منشور في مجلس شورى

الدولة، إعداد صباح صادق جعفر، ط1، 2008

4- المراجع الإلكترونية:

https://mawdoo3.com. نهال نعوش، مقال الكتروني بعنوان "حقوق وواجبات الموظف العام في العراق"، الرابط