



التنظيم القانوني لإعارة الموظف العام في العراق (دراسة مقارنة)

م.م. إكرام هادي محيسن
جامعة سومر / كلية القانون

LEGAL REGULATION OF THE SECONDMENT OF A PUBLIC EMPLOYEE IN IRAQ (A COMPARATIVE STUDY)

Assist. Lecturer. Ikram Hadi Muhaisin
Sumer University / College of Law

المقدمة

يعد الموظف العام أداة الإدارة للقيام بمهامها وتسيير مرافقها العامة من أجل تقديم الخدمات واشباع الحاجات العامة لجمهور مواطنيها، وبما أن الموظف في مركز تنظيمي وظيفي في علاقته مع الإدارة العامة فإنه قد تواجهه في حياته الوظيفية مجموعة من الاوضاع الوظيفية التي تبررها المصلحة العامة وتنظمها التشريعات النافذة كنقله أو انتدابه أو اعارته . ونحن سنتوقف في هذه الدراسة المتواضعة عند هذا الوضع الوظيفي أي إعارة الموظف العام لنرى ما يحكمها من شروط وضوابط قانونية في التشريع العراقي محاولين في ذلك تشخيص اوجه القصور والغموض للوقوف على مواطن القوة والضعف في الصياغة التشريعية لأحكامها وذلك بالمقارنة مع التشريعات الوظيفية المعاصرة . فالإعارة صورة من صور التعاون على الصعيد الدولي بين الدول والهيئات الدولية عن طريق تبادل الموظفين من ذوي الخبرات والكفاءة العالية لشغل الوظائف الشاغرة في الدول التي لا يوجد فيها عدد كافي من الموظفين وبالتالي ممكن ان تسهم في القضاء نوعا ما ولو بنسبة بسيطة على ظاهرة الترهل الوظيفي في بعض مؤسسات الدولة المعيرة،

فضلا عن الفوائد التي تعود على الموظف المعار ذاته من خلال اكتسابه لبعض المهارات والخبرات خلال عمله في الدائرة المعار اليها . اضافة إلى المزايا المالية التي توفرها الإعارة للموظف، ويبقى الامر اولا وأخيرا في اطار السلطة التقديرية للإدارة ان شاءت اصدرت قرار الإعارة أو العكس بالرغم من ان اغلب التشريعات الوظيفية ومنها التشريع العراقي جعلت الموافقة التحريرية للموظف المعار محل اعتبار بهذا الصدد . لهذا سنحاول في هذه الدراسة الخوض في الاحكام العامة التي نظمها المشرع العراقي لنظام الإعارة في الوظيفة العامة من خلال دراسة ماهيته والشروط الشكلية والموضوعية لإتمام الإعارة فضلا عن تناول المركز القانوني للموظف المعار بدراسة اهم الحقوق التي يكفلها له القانون عند اعارته وحالات مسألته تأديبيا عند اخلاله بواجباته الوظيفية واخيرا نعرض إلى حالات انتهاء الإعارة الطبيعية أو غير الطبيعية وذلك كله بالمقارنة مع اهم التشريعات الوظيفية.

اسباب اختيار الموضوع

فضلا عن اهمية نظام الإعارة في الوظيفة العامة كونه احد صيغ التعاون بين الادارات العامة والخاصة وبين الدول والمنظمات الدولية والاقليمية فإن احد اسباب اختيارنا الدراسة بماهية هذا الوضع الوظيفي ومعرفة الاحكام العامة له، ما لمسناه من اهتمام المشرع المالي في قانوني الموازنة العامة للسنتين الاخيرتين ٢٠١٨ و٢٠١٩ وافراده مادة قانونية في كليهما تنص على جواز إعارة الموظف العام إلى القطاع الخاص تحديدا وفق الضوابط التي يصدرها مجلس الوزراء واحالا إلى الاحكام العامة المنظمة للإعارة والواردة في قانون الخدمة المدنية النافذ.

مشكلة البحث

تكمن مشكلة الدراسة في محاولتنا للخوض في غمار التنظيم التشريعي لإعارة الموظف العام في العراق والوصول لاهم جوانب الغموض والقصور التي تكتنف النصوص التشريعية المنظمة لأحكام الإعارة وصولا لتشخيص مواطن القوة

والضعف وذلك بالمقارنة مع اهم النظم الوظيفية لبعض الدول كفرنسا ومصر والاردن وغيرها .

خطة البحث

المبحث الأول: مفهوم الإعارة والاساس القانوني لها

المطلب الأول: تعريف الإعارة في الوظيفة العامة

المطلب الثاني: الاساس القانوني للإعارة في التشريع العراقي

المبحث الثاني: الشروط القانونية لإعارة الموظف العام

المطلب الأول: الشروط الشكلية للإعارة

المطلب الثاني: الشروط الموضوعية للإعارة

المبحث الثالث: المركز القانوني للموظف المعار

المطلب الأول : حقوق الموظف المعار

المطلب الثاني: تأديب الموظف المعار

المطلب الثالث: انتهاء إعارة الموظف

المبحث الأول

ماهية إعارة الموظف العام

نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نخصص المطلب الأول للحديث عن تعريف نظام الإعارة في الوظيفة العامة اما المطلب الثاني فيخصص لدراسة الاساس القانوني لها في التشريعات العراقية ذات الصلة .

المطلب الأول

تعريف الإعارة في الوظيفة العامة

نظم المشرع العراقي احكام الإعارة في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل واجاز إعارة الموظف إلى خارج ملاك الحكومة بموافقة التحريرية

وبقرار من مجلس الوزراء^(١) الا انه لم يعرفها وهذا مسلك اكثر التشريعات في النظم القانونية المقارنة وبذلك فتح المجال للفقهاء القانونيين للتصدي ووضع التعريفات المختلفة لها ففي فرنسا عرفها الفقه هناك بانها "عملا قانونيا مشروطا يوضع الموظف بمقتضاه في مركز قانوني عام غير شخصي ويأخذ هذا العمل القانوني المشروط شكل القرار الاداري الصادر بالإعارة"^(٢) ويعرفها الفقه المصري انها "قيام الموظف تنفيذا لقرار من السلطة المختصة بعد موافقته الكتابية بالعمل في وظيفه اخرى شاغره في جهة عامه اجنبيه غالبا براتب يتقاضاه منها مع احتفاظه بصلته بوظيفته الاصلية والتي يجوز شغلها مع ذلك اذا كانت مدة الإعارة لا تقل عن سنة"^(٣) وهناك من عرفها بانها "استغناء للمصالح العام من احدى وحدات الجهاز الاداري للدولة عن احد العاملين لتلبية لطلب احد الجهات العامة أو الخاصة في الداخل أو الخارج"^(٤)

والتعريفات اعلاه تركز على بقاء الموظف تحت اشراف الجهة الادارية المعار منها طيلة فترة الإعارة في حين ان هناك جانبا من الفقه يرى خضوع الموظف لشروط الإدارة المعار اليها حيث يعرفها "توقف الموظف مؤقتا عن اداء وظيفته والتحاقه بعمل اخر لدى ادارة اخرى يخضع لشروطها ويتقاضى مرتبها أو مرتبه الكامل مضافا اليه نسبة مئوية معينة مع بقاء علاقة الموظف بجهة عمله الاصلية من حيث العلاقات والأقدمية والترقيات"^(٥)

(١) الفقرة الأولى من المادة ٣٨ من قانون الخدمة المدنية المعدل رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المنشور في الوقائع العراقية العدد ٢٥٠٣ في عام ١٩٧٤
(٢) د. عمرو فؤاد بركات، نظام الإعارة في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، (د.ط.)، (د.ن.)، مصر، ١٩٨٩، ص ١٣
(٣) د. ماجد راغب الحلوة، القانون الاداري، (د. ط.)، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٦، ص ٢٧٣.
(٤) د. محمد انس قاسم جعفر، الوظيفة العامة، ط ٢، دار النهضة العربية القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٢١٠.
(٥) د. مازن راضي ليلو، القانون الاداري، منشورات الاكاديمية العربية في الدنمارك، سنة ٢٠٠٨، ص ١١٨. وايضا الحلوة، المصدر السابق، ص ٢٧٦

ومما سبق نلاحظ ان الفقه يتفق على ان الإعارة قد تكون إلى جهة حكومية أو خاصة وهذا ما يميزها عن الانتداب الذي يكون دائما بين جهتين حكوميتين في الدولة الواحدة وقد تكون داخل البلاد أو تكون خارجية كالعمل في الدول الأخرى أو لدى المنظمات الدولية أو الإقليمية^(١)

وتؤدي الإعارة الداخلية بين الجهات الحكومية أو المؤسسات والهيئات إلى تبادل الخبرات الوظيفية والكفاءات لما لذلك من فائدة لتحقيق مصلحة العمل وتنظيم سير المرافق العامة بانتظام واطراد . اما اذا كانت الإعارة خارجية فإنها تساعد في تقوية العلاقات بين الدول فيما يتعلق بتبادل الموظفين فعن طريقها تشغل الكثير من الوظائف في البلدان التي لا يوجد فيها العدد الكافي من الموظفين فمثلا بعد حصول دول المغرب العربي على استقلالها استعارت اعداد من موظفين دول المشرق العربي للعمل لديها في مجالات مختلفة كالتعليم المدرسي والجامعي وفي المؤسسات الصحية ولتحقيق برامجها التنموية في كافة المجالات، ومن خلال الإعارة ايضا يتم تعزيز وتقوية العلاقات مع المنظمات الدولية وإقليمية وسد نقصها من الموظفين^(٢)

وعلى الصعيد القضائي فقد عرفت المحكمة الادارية العليا في مصر الإعارة " نظام يقصد به تزويد الجهات المستعيرة بخبرة من موظفي الدولة للاستعانة بهم والاستفادة من خبرتهم ومن شأن هذا النظام ان يوجد الموظف في علاقة مزدوجة يرتبط فيها بالوظيفة التي كان يشغلها قبل الإعارة كما ويرتبط في ذات الوقت بالوظيفة التي يشغلها بطريق الإعارة"^(٣)

(١) علي احمد اللهيبي، انتداب الموظف وأعارته في القانون العراقي والمقارن، مجلة جامعة النهرين، المجلد ٩، العدد ١٧، ٢٠٠٦، ص ١٠٢
(٢) جفال، زياد محمد سلامه، النظام القانوني لأعاره الموظف العام(دراسة مقارنة بين قانون الموارد البشرية الاتحادي وقانون الخدمة المدنية لامارة ابو ظبي، مجلد ٢٣، عدد ٩٠، ٢٠١٤، ص ١٢٥.
(٣) حكمها في الطعون رقم ٣٠ لسنة ٢٥ ق - جلسة ٢٤ / ١١ / ١٩٩٢ ورقم ٢٧٩ لسنة ٢٥ ق جلسة ١٩٨٢/٢/٧.

ومما سبق نستطيع القول ان الإعارة هي نظام وظيفي بمقتضاه تقوم الجهة الادارية بالتخلي مؤقتا عن احد موظفيها للعمل لدى جهة اخرى يستوي في ذلك ان تكون حكومية أو خاصة، داخلية أو خارجية ولمدة محددة مع بقاء علاقته بالجهة الادارية المعار منها والاحتفاظ بأغلب حقوقه الوظيفية لديها عدا حقه في الراتب فيكون من الجهة المعار اليها.

المطلب الثاني

الاساس القانوني لإعارة الموظف العام في التشريع العراقي

نظمت قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة في العراق احكام إعارة الموظف العام باستثناء اول قانون للخدمة المدنية وهو القانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٣١ الملغي^(١) حيث جاء خاليا من تنظيم احكام إعارة الموظف العام، بخلاف القانون ذي الرقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ الذي وضح احكامها بالمادة ٣٣ والتي تشابهه مضمونها المادة ٤١ من قانون الخدمة المدنية الملغي رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٦ "أ- يجوز إعارة الموظف إلى خدمة خارج ملاك الدولة بموافقة التحريية وبقرار من مجلس الوزراء على ان لا تتجاوز مدة الإعارة خمس سنوات .

ب- تعتبر الدائرة المعيرة ملزمة بإعادة الموظف المعار إلى وظيفة معادلة لدرجته بعد انتهاء مدة الإعارة ومكلفة بدفع راتب درجته إلى حين اعادته إلى الوظيفة الا اذا اعتزل الخدمة أو احيل إلى التقاعد بتوفر الشروط القانونية لذلك

ج- اذا اعادت الدائرة المستعيرة الموظف المعار قبل انتهاء مدة الإعارة فالدائرة المستعيرة هي المكلفة بدفع رواتبه إلى حين اعادته إلى الوظيفة من قبل دائرته أو انتهاء مدة الإعارة

د- الرواتب التي تخصصها الدائرة المستعيرة إلى الموظف المعار لا تأثر لها على درجة الموظف

(١) المنشور في الوقائع العراقية العدد ١٠٧١ في ١٩٣١ .

هـ- تحسب مدة الإعارة خدمة لغرض الترفيع ويجوز ترفيع الموظف وهو في الإعارة بتوصية من رئيس الدائرة المستعيرة^(١)

اما القانون النافذ فقد نظم احكامها ايضا بالمادة ٣٨ منه

١. يجوز إعارة الموظف إلى خارج ملاك الحكومة بموافقته التحريرية بقرار من مجلس الوزراء على ان لا تتجاوز مدة الإعارة خمس سنوات ويجوز تمديدتها لمدة خمس سنوات اخرى لمن يعمل في منطقة الخليج العربي والجزيرة العربية
٢. تعتبر الدائرة المعيرة ملزمة بإعادة الموظف المعار إلى وظيفة معادلة لدرجته بعد انتهاء مدة الإعارة الا اذا وجد في وزارة اخرى وظيفة معادلة لوظيفته يمكن تعيينه فيها
٣. اذا اعادت الدائرة المستعيرة الموظف المعار قبل انتهاء مدة الإعارة تلزم بدفع رواتبه الى حين اعادته إلى الوظيفة من قبل دائرته أو انتهاء مدة الإعارة
٤. الرواتب التي تخصصها الدائرة المستعيرة إلى الموظف المعار لا تأثير لها على درجته

٥. تحسب مدة الإعارة خدمة لغرض الترفيع ويجوز ترفيع الموظف وهو في الإعارة بتوصية من الدائرة المستعيرة^(٢) وواضح من النصين اعلاه ان المشرع العراقي نظم احكام الإعارة بطريقة متشابهة في قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة إلا أنه في القوانين الملغية لم يشر المشرع إلى امكانية جواز تمديد مدة الإعارة بينما وفق القانون النافذ وتعديلاته فقد جوز تمديد مدة الإعارة لمدة خمس سنوات اخرى لمن يعمل في منطقة الخليج العربي والجزيرة العربي وقد صدرت ايضا تنفيذا للمادة ٣٨ من القانون النافذ تعليمات وزارة المالية رقم ١١ لسنة ١٩٦٠

(١) م(٣٣) من قانون الخدمة المدنية الملغي رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ المنشور في الوقائع العراقية العدد ١٧٥٣ في ١٩٣٩، م ٤١ من قانون ٥٥ لسنة ١٩٥٦ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٨٠٤ في ١٩٥٦ / ٦ / ١٢

(٢) المادة ٣٨ من قانون الخدمة المدنية المعدل رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المنشور في الوقائع العراقية العدد ٢٥٠٣ في ١٩٧٤ وقد عدلت هذه المادة على الوجه اعلاه بموجب القانون رقم ١٨٩ لسنة ١٩٧٥.

المعدلة^(١) والتي تضمنت " جواز إعارة خدمات الموظف إلى خارج ملاك الحكومة ... وبموافقة مجلس قيادة الثورة " ونصت ايضا على الشروط الواجب توفرها في المرشح للإعارة والتي سنتطرق اليها لاحقا .

كذلك فقد نظمت احكام إعارة الموظف العام العديد من القرارات الخاصة التي لها قوة القانون والصادرة من مجلس قيادة الثورة المنحل ومنها القرار الذي يحدد مدة إعارة الموظفين أو ايفادهم للعمل في الاقطار العربية والاجنبية وفي المنظمات العربية والدولية بثلاث سنوات غير قابلة للتמיד في جميع الاحوال"^(٢) علاوة على ذلك فقد نظمت بعض القوانين الخاصة في العراق احكام إعارة خدمات بعض فئات الموظفين ومنها قانون إعارة الموظفين الفنيين في مصلحة الموانئ العراقية رقم ١٩١ لسنة ١٩٦٩ المعدل والذي اجاز في مادته الأولى " إعارة أي موظف فني في مصلحة الموانئ العراقية إلى شركة النقل البحري العراقية المحدودة أو شركة ناقلات النفط العراقية أو الشركة العامة للأسماك وبقرار من مجلس ادارة المصلحة المذكورة لمدة لا تزيد على خمس سنوات"^(٣) .

فضلا عن النص الذي تضمنه قانون الموازنة العامة رقم ٩ لسنة ٢٠١٨ للوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ إعارة الموظف للعمل بالقطاع الخاص على وفق ضوابط تصدر عن مجلس الوزراء وتسري بحق الموظف المعارة خدماته الاحكام العامة للإعارة"^(٤) وهو تقريبا عين الحكم الذي نص عليه المشرع في قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٩ .

(١) نشرت في الوقائع العراقية العدد ٤٧٦ في ١٩٦١ والمعدلة بالتعليمات رقم ١٠٠ لسنة ١٩٧٧ المنشورة في الوقائع العدد ٢٥٧٨ في ١٩٧٧ .

(٢) قرار مجلس قيادة الثورة رقم ١٦٢٦ لسنة ١٩٨٢ المنشور في الوقائع العراقية العدد ٢٩٢٠ في ١٩٨٣ والذي عد معدلا ومكملا لقرار مجلس قيادة الثورة المرقم ١٢٥٧ في ١٩٧٨ .

(٣) المنشور في الوقائع العراقية العدد ١٨٠٨ في ١٩٦٩ .

(٤) المنشور في الوقائع العراقية العدد ٤٤٨٥ في ٢٠١٨/٤/٢ .

المبحث الثاني

الشروط القانونية لأعارة الموظف العام

لكي يكون القرار الصادر بإعارة الموظف العام صحيحا ومنتجا لأثاره القانونية يجب ان تتوافر فيه عددا من الشروط الشكلية والموضوعية والتي تختلف من دولة إلى اخرى، لذلك سنتناولها تباعا في مطلبين مستقلين في ضوء احكام المادة ٣٨ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل والقرارات النافذة في هذا الخصوص مع الاشارة إلى موقف بعض تشريعات الدول الاخرى .

المطلب الأول

الشروط الشكلية للإعارة

يمكن ارجاع الشروط الشكلية للإعارة إلى ثلاث مسائل اساسية وهي السلطة المختصة بإصدار قرار الإعارة وموافقة الموظف العام على قرار اعارته ومدة الإعارة، وهذا ما سنوضحه تباعا

الفرع الأول: السلطة المختصة بإصدار قرار الإعارة

تفاوتت التشريعات الوظيفية في تحديد الجهة المختصة بإصدار قرار الإعارة والتي يتوجب صدور القرار عنها والا كان القرار معيبا بعيب عدم الاختصاص ولم يجعل المشرع في الكثير من الدول ومنها العراق الإعارة حقا وظيفيا خالصا للموظف وانما ادرجها في اطار السلطة التقديرية للسلطة المختصة بإصدار القرار في نطاق الجهة الادارية الاصلية التي يتبعها الموظف^(١) وبالعودة إلى قانون الخدمة المدنية النافذ نراه قد اسند لمجلس الوزراء صلاحية إعارة الموظفين، اما تعليمات الخدمة المدنية رقم ١١ لسنة ١٩٦٠ المعدلة^(٢) والصادرة تنفيذا له فقد

(١) د. عمرو بركات، المصدر السابق ص١٥٣.

(٢) نشرت في الوقائع العراقية العدد ٤٧٦ في ١٩٦١ والمعدلة بالتعليمات رقم ١٠٠ لسنة ١٩٧٧ المنشورة في الوقائع العراقية العدد ٢٥٧٨ في ١٩٧٧.

اشتراطت موافقة مجلس قيادة الثورة المنحل على الإعارة خلافا لما جاء في القانون اعلاه وان اشتراط هذه الموافقة لم يعد لها قيمة بعد حل المجلس المذكور^(١)

ونص القرار رقم ٢٥ لسنة ٢٠٠٣ "على تشكيل لجنة في وزارة الخارجية سميت بلجنة المشتغلين العراقيين مهمتها البت في ترشيح العراقيين وإعارة خدماتهم للعمل في الادارات والمنظمات والاتحادات والمؤسسات والشركات المشتركة العربية والاجنبية وتمديدها، باستثناء ممثلي العراق لدى المنظمات العربية والاقليمية والدولية"^(٢).

ومن القرارات الخاصة التي لها قوة القانون والتي تنيط بالوزراء اختصاص إعارة الموظفين التابعين لهم قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٧ لسنة ١٩٩٧^(٣)، والذي اعطى لوزير التعليم العالي والبحث العلمي بعد اخذ موافقة هيئة الرأي في الوزارة إعارة التدريسيين في الجامعة أو المعهد التابع للوزارة ويقتصر على اشغال وظيفة رئيس الجامعة أو عميد الكلية أو رئيس القسم العلمي في الجامعات الاهلية ولمدة اربع سنوات غير قابلة للتجديد اما اذا كانت إعارة اعضاء هيئة التدريس خارج العراق فيرجع في ذلك إلى حكم المادة ٣٨ من قانون الخدمة المدنية وحسب الشروط^(٤).

كما وتوجد قرارات اخرى تخول الوزراء صلاحية تمديد الإعارة للموظفين الذين انتهت مدة اعارتهم دون الرجوع لمجلس الوزراء واستحصال موافقته^(٥) وأيضا اعطى قانون الموازنة العامة الاتحادي رقم ٩ لسنة ٢٠١٨ اختصاص الإعارة للوزير المختص ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة والمحافظ صلاحية إعارة

(١) امر سلطة الائتلاف رقم (١) المنشور في الوقائع العراقية العدد ٣٩٧٧ في ٢٠٠٣.

(٢) م ١ من القرار المذكور المنشور في الوقائع العراقية العدد ٣٩٦٨ في ٢٠٠٣.

(٣) المنشور في جريدة الوقائع العراقية ٣٦٦٢ في ١٩٩٧.

(٤) سرى حارث الشاوي، النظام القانوني لخدمة موظفي الخدمة الجامعية(دراسة مقارنة)، ط ١، ٢٠١٣، ص ٩٩.

(٥) ينظر القرار رقم ٧٢٩ لسنة ١٩٧٨ المنشور في الوقائع العراقية العدد ٢٦٥٨ في ١٩٧٨

الموظف للعمل بالقطاع الخاص وهو الحكم نفسه الذي اورده المادة ١٧ من قانون الموازنة العامة الاتحادي رقم ١ لسنة ٢٠١٩^(١).

واذا رجعنا للتشريعات المقارنة لوجدنا ان قرار الإعارة في القانون الفرنسي يصدر من الوزير الذي يتبعه الموظف ويتعين ان يوقع من الوزيرين المختصين في كلا من الجهتين المعيرة والمستعيرة أو من السلطتين المختصتين في هاتين الجهتين، وسواء كانت الإعارة مبنية على طلب الموظف أو على امر جهة الادارة. وفي مصر يصدر قرار الإعارة من الادارة المختصة بالتعيين وهي الوزير في الوزارة والمحافظ في المحافظة أو رئيس مجلس الادارة اذا كانت هيئة عامة هذا بالنسبة للتعيين بالدرجة الأولى وما دونها، اما شاغلي الوظائف العليا فالإدارة المختصة بالتعيين لها هي رئاسة الجمهورية وقد فوضت لرئيس مجلس الوزراء^(٢). وفي الاردن يصدر قرار الإعارة من رئيس الوزراء لشاغلي الوظائف العليا، اما شاغلي وظائف الفئات الاخرى فيصدر بناء على اقتراح الامين العام من الوزير^(٣).

اما قانون الخدمة المدنية القطري رقم ١ لسنة ٢٠٠١ فقد فرق بين حالتي الإعارة الداخلية والخارجية فاذا كانت الإعارة لجهة داخلية فيصدر القرار من وزير الجهة المعيرة، اما اذا كانت الإعارة لجهة لخارج قطر فيصدر قرار الإعارة في هذه الحالة من مجلس الوزراء^(٤).

الفرع الثاني: موافقة الموظف العام على قرار الإعارة

تجمع اغلب التشريعات الوظيفية على ان ارادة الموظف المعار محل اعتبار،

(١) المنشور بالوقائع العراقية العدد ٤٥٢٩ في ٢٠١٩.

(٢) د. عمرو بركات، المصدر السابق، ص ٢٠ و ص ٤٨.

(٣) محمد الخلايلة وسهى الطراونة، احكام إعارة الموظف العام وأثارها في القانون الاردني وقضاء محكمة العدل العليا (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، ٢٠١١، ص ٤٦.

(٤) د. علي احمد اللهيبي، انتداب الموظف وأعارته في القانون العراقي والمقارن، مجلة جامعة النهريين، المجلد ٩، العدد ١٩، ٢٠٠٦، ص ١٠٣.

فلا تتم اعارته الا بموافقته التحريرية، فالإعارة مسألة اختيارية ولا تملك الادارة اجبار الموظف على قبولها وفي اشتراط هذه الموافقة مراعاة مصلحة الموظف وان امتناع الاخير لا يعد اخلايا بواجبات وظيفته كي لا تؤدي الإعارة إلى الاضرار به بسبب ما يترتب عليها من اثار اهمها جواز شغل الوظيفة الاصلية للمعار بموظف اخر، وعند انتهاء الإعارة لا يجد المعار وظيفته الاصلية خالية حتى يعود لشغلها، وإزاء هذا اشترط المشرع الموافقة وجعلها شرطا اساسيا وان تكون كتابية عند تجديد الإعارة وهذه الموافقة يجب ان تظل قائمة حتى اتمام اجراءات الإعارة وصدور قرار بها فاذا عدل الموظف عنها قبل صدور قرار الإعارة يكون القرار عندئذ غير مشروع^(١).

وقد عد القضاء العراقي مباشرة الموظف العمل المعار الية في الادارة المستعيرة دون اعتراض منه موافقة فعلية على الإعارة، فعدم وجود موافقته التحريرية الا يعني بطلان قرار الإعارة لان عبارة (الموافقة التحريرية) الواردة في قانون الخدمة المدنية المحافظة على حق الموظف في ابداء رغبته لئلا يكون مجبرا، وفي مباشرته للعمل المعار الية موافقة فعلية اقوى من الموافقة الكتابية^(٢)، وهناك رأي في الفقه يرى ضرورة استمرار موافقة الموظف طول مدة الإعارة ولذلك يعطيه اختصاص انائها قبل انتهاء مدتها وهذا ما نصت عليه اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين بالدولة المصري، اما عندنا في العراق فقد سكت المشرع العراقي عن تبيان ذلك وهذا ما فتح المجال لظهور رأي فقهي يقول بأن الموظف المعار لا يستطيع انهاء أعارته قبل انتهاء مدتها^(٣).

ونحن نتفق معه فسكوت المشرع لا يمنح الموظف هذا الحق فضلا عن ان الموظف المعار يحكمه الاتفاق المبرم مع الدائرة المستعيرة فاذا جاء فيه بندا يعطي

(١) شهلاء سليمان احمد، احكام انتداب الموظف العام في القانون العراقي (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، عام ٢٠١٢، ص ٩٩.

(٢) حكم مجلس الانضباط العام المرقم ٧٠/٤ في ١٩٧٠ منشور في نشرة ديوان التدوين القانوني، العدد الأول، السنة الأولى، اب ١٩٧١، ص ٦٤.

(٣) د. علي اللهيبي، المصدر السابق، ص ١٠٤.

للموظف إنهاء الإعارة قبل انتهاء مدتها كان له ذلك وألا وجب عليه المضي بالإعارة إلى انتهاء مدتها المتفق عليها وللجهة المستعيرة أو المعيرة سلطة تقديرية في قبول أو رفض طلب الموظف المعار إنهاء اعارته قبل انتهاء المدة المحددة

ولم يشذ من التشريعات الوظيفية في اشتراط موافقة الموظف العام الانظام الخدمة المدنية الاردني النافذ حيث جعل قرار الإعارة قرارا اداريا يصدر عن الادارة من جانب واحد تماما ولم يشترط موافقة الموظف على الإعارة، ولربما السبب في ذلك يكمن في تحويل الكثير من المشروعات الحكومية إلى القطاع الخاص ورغبة الحكومة في إعارة عددا كبيرا من الموظفين للعمل فيها ومن ثم اجبار الموظفين إلى الالتحاق بهذه المشروعات والتي تهدف غالبا إلى تحقيق النفع العام

الفرع الثالث: مدة الإعارة

الإعارة نظام يتصف بالتأقيت حيث حدد المشرع العراقي مدة الإعارة بخمس سنوات قابلة للتتمديد لمدة خمس سنوات اخرى بالنسبة للموظفين المعارين في منطقة الخليج العربي والجزيرة العربية (١)

اما قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٢٥٧ في ١٩٨٠ والذي عد معدلا للقوانين والقرارات والانظمة كافة المتصلة بالخدمة خارج القطر " فقد حدد مدة إعارة الموظفين أو ايفادهم للعمل في الاقطار العربية والاجنبية وفي المنظمات العربية والدولية والشركات المشتركة بثلاث سنوات غير قابلة للتتمديد في الاحوال جميعا (٢)"

وقد حددت الضوابط الصادرة عن مجلس الوزراء تنفيذا لقانون الموازنة العامة لسنة ٢٠١٨ مدة إعارة الموظفين إلى القطاع الخاص بمدة سنة واحدة قابلة للتتمديد لمدة سنة اخرى . ونحن ندعو المشرع العراقي في هذا المقام لتوحيد مدة

(١) الفقرة الأولى للمادة ٣٨ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل
(٢) عدل بالقرار المرقم ١٦٢٦ في ١٩٨٢/١٢/٢٥، المنشور في الوقائع العراقية العدد ٢٩٢٠ في ١٩٨٣

الإعارة سواء كانت داخلية أو خارجية، لجهة حكومية أو خاصة بمدة موحدة غير مبالغ بعدها الأقصى لكي لا يبتعد الموظف كثيرا عن جهة عمله الاصلية ونقترح بهذا الصدد جعلها لمدة سنة قابلة للتجديد مره أو مرتان حسب الاحوال . وفي مصر فإن قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ولائحته التنفيذية قد احال إلى قرار الإعارة نفسه في تحديد مدة الإعارة (١)

اما في فرنسا فالإعارة تنسم ايضا بطابعها المؤقت فيمكن ان تكون بحدا ادنى لمدة ستة اشهر وبحدا اقصى خمس سنوات قابلة للتجديد لمدد اخرى اما الإعارة التي تكون بقوة القانون لشغل وظيفة انتخابيه فتكون طوال مدة الهيئة الانتخابية (٢)

وفي الامارات العربية المتحدة فإن المشرع الاتحادي يميز بين الإعارة داخل الدولة ومدتها سنة واحدة غير قابلة للتمديد اما الإعارة الخارجية فحددها بمدة سنة قابلة للتمديد وهنا اعطى السلطة المختصة صلاحية التمديد إلى مدد غير محددة وبلا سقف زمني (٣)

المطلب الثاني

الشروط الموضوعية للإعارة

الفرع الأول: الشروط المتعلقة بالإدارة المعار اليها

فيما يتعلق بالجهة المستعيرة ينبغي التفرقة بين اذا ما كانت هذه الجهة عامة أو خاصة، داخلية أو خارجية وذلك على النحو الاتي
أولاً: الإعارة إلى الإدارات العامة

(١) مادة ٥٨ من القانون، المادة ٤٦ من اللائحة التنفيذية . ن قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل

(٢) د. عمرو بركات، المصدر السابق، ص ٣٥.

(٣) د. جفال وزيايد محمد سلامة، النظام القانوني لإعارة الموظف العام، (دراسة مقارنة بين قانون الموارد البشرية الاتحادي وقانون الخدمة المدنية لأماره ابو ظبي) بحث منشور، المجلد ٢٣، عدد ٩٠، ٢٠١٤، ص ١٣٤

من حيث الاصل ان قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل وايضا تعليمات وزارة المالية رقم ١١ لسنة ١٩٦٠ المعدل اجاز إعارة خدمات الموظف إلى (خارج ملاك الحكومة) وايراد العبارة الأخيرة يجعل من الادارات العامة غير مشتملة بالحكم . لكن هناك الكثير من القوانين الخاصة والقرارات التي اجازت الإعارة إلى الادارات العامة ومنها قانون إعارة الموظفين الفنيين في مصلحة الموائى العراقية الذي اجاز الإعارة من الجهات الحكومية بقرار مجلس ادارة مصلحة الموائى (١)

وكذلك قرار مجلس قيادة الثورة المنحل الذي "خول وزير الصناعة والمعادن صلاحية تمديد إعارة الموظفين للعمل في شركات القطاع المختلط لمدة لا تزيد على السنتين وللضرورة القصوى على ان لا تزيد مدة الإعارة بأي حال على خمس سنوات" (٢)

ثانيا: الإعارة إلى الادارات العامة الاجنبية

ان اكثر حالات الإعارة يكون إلى هذه الجهات فقد نص قانون الخدمة المدنية النافذ وتعليمات وزارة المالية الانفة الذكر في العراق على إعارة خدمات الموظفين إلى الدول العربية والاجنبية والى منظمات الدولية والاقليمية والمؤسسات والشركات المشتركة (٣)

وان هذا النوع من الإعارة تحكمه عادة اتفاقيات تبرم بين الدول وهذه الجهات تهدف إلى اهداف سياسية وقومية. وسواء كانت هذه الجهات عاملة في خارج البلد أو فروعها العامة داخل البلد . ولتحديد ما اذا كانت الإعارة داخلية أو خارجية يرجع في ذلك إلى مكان عمل الموظف المعار فإذا كان يمارس عمله في الداخل عدت الإعارة داخلية

(١) القانون رقم ١٩١ لسنة ١٩٦٩ المعدل والمنشور في الوقائع العراقية العدد ١٨٠٨ في ١٩٦٩ .

(٢) القرار رقم ٨٣ لسنة ١٩٨٠ المنشور في الوقائع العراقية العدد ٢٧٥٤ في ١٩٨٠ .

(٣) غازي ابراهيم الجنابي، مبادئ اساسية في قوانين الوظيفة العامة، ط١، لسنة ٢٠١٥، ص٨٣.

بالرغم من انه معار إلى فروع المنظمة العاملة في العراق أو إلى احد مقراتها فيه ويعكسه تعد الإعارة خارجية (١)

ثالثا: الإعارة إلى جهة خاصة

تجوز الإعارة إلى اشخاص القانون الخاص استنادا إلى النص المطلق الوارد في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ الذي اجاز الإعارة إلى خارج ملاك الحكومة، وعمومية العبارة تجعلها تنطبق على أي ادارة اخرى غير عامة فضلا عن ورود النص صراحة في بعض القوانين الخاصة واهمها قانون الموازنة العامة الاتحادية لعامي ٢٠١٨ و ٢٠١٩ على جواز الإعارة إلى القطاع الخاص (٢)

اما بخصوص موقف التشريعات المقارنة من الجهة المستعيرة نجد المشرع الفرنسي في مرسوم ١٩٥٩ قد حدد الجهات المستعيرة على سبيل الحصر وهي

١. الإعارة إلى ادارة عامة اخرى
٢. الإعارة لمصلحة عامة غير وطنية أو لمرفق يتبع احدى دول السوق الاوربية المشتركة
٣. الإعارة إلى منشأه تتبع القطاع الخاص أو إلى جهة ادارية أو مصلحة عامة في وظيفة لا تخضع للنظام العام للمرتبات
٤. الإعارة للقيام بمهمة علمية عند دولة اجنبية أو منظمة دولية
٥. لممارسة وظيفة انتخابية أو نقابية عامة (٣)

اما في مصر فإن المشرع المصري لم يحدد في قانون العاملين المدنيين بالدولة صراحة ماهي الادارات التي تجوز الإعارة اليها وقرر بنص عام جواز

(١) شهلاء سلمان محمد، المرجع السابق، ص ٢٢-٢٤ .
(٤) المادة ١٦ من قانون الموازنة العامة رقم ٩ لسنة ٢٠١٨ والمادة ١٧ من قانون الموازنة العامة رقم ١ لسنة ٢٠١٩ .
(٣) بركات، مرجع سابق، ص ٢٢-٢٤

الإعارة إلى الداخل أو الخارج وعمومية النص هذه تسمح بالإعارة إلى أي إدارة طالما انها تحقق المصلحة العامة (١)

الفرع الثاني: الشروط الخاصة بالموظف المعار

فيما يتعلق بالموظف المراد اعارته فإن تعليمات الخدمة المدنية رقم ١١ لسنة ١٩٦٠ المعدلة تضمنت مجموعة من الشروط الواجب توافرها في كل موظف يراد اعارته وهي (٢):

١. ان يكون حاصلا على شهادة الجنسية العراقية
٢. ان تتوفر فيه الكفاية العلمية المتناسبة مع طبيعة الوظيفة المعار اليها
٣. تقديمه طلبا تحريريا مقترنا بموافقة دائرته على الترشيح
٤. اتقان احدي اللغات الرسمية للمنظمة الدولية المراد أعارته فيها
٥. وفي حالة تساوي الشروط الاخرى وكان للوظيفة اكثر من مرشح يفضل المتزوج على الاعزب
٦. تتاسب اختصاص الموظف مع العمل المرشح له في الدائرة المستعيرة
٧. اجازت التعليمات المذكورة إعارة الموظف تحت التجربة وهذا امرا منتقد فقها على اعتبار انه حديث عهد بالوظيفة العامة ولا تتوفر فيه الخبرة والكفاءة المهنية فضلا على انه دليل على ان الدائرة المعيرة لا تحتاج إلى خدمات الموظف المعين حديثا فضلا عن ان اغلب التشريعات الوظيفية في النظم المقارنة لا تحيز إعارة الموظف تحت التجربة ومنها المشرع الفرنسي الذي اشترط في الموظف المراد اعارته ان تكون له خدمة فعلية مدة (١٥ عاما) في الاقل في وظيفة مدنية أو عسكرية، وكذلك المشرع الاردني الذي تطلب على الاقل خدمة خمس سنوات، وايضا المشرع المصري لم يجوز إعارة الموظف تحت التجربة وكذلك فإن المشرعين الفرنسي والمصري اشترطا ايضا ان يكون

(١) عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الاداري، مكتبة الجلاء الجديدة، مصر، ١٩٧٩، ص ٣٧١
(٢) تعليمات الخدمة المدنية رقم ١١ لسنة ١٩٦٠، المنشورة في الوقائع العراقية عدد ٤٧٦ لسنة ١٩٦١ والمعدلة بالتعليمات رقم ١٠٠ لسنة ١٩٧٧ المنشور في الوقائع عدد ٢٥٧٨ في ١٩٧٧.

الموظف المنوي أعارته معينة بصفة أصلية وبالتالي لا يجوز إعارة غير الأصلي أو الموظف المؤقت (١)

وبالعودة للمشرع العراقي في قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٩ وكما نعلم انه قانون مؤقت بسنة مالية واحدة نجده قد جوز إعارة الموظف المؤقت حيث نصت المادة السابعة عشر منه "للموزير المختص أو رئيس الجهة الغير مرتبطة بوزارة أو المحافظ إعارة الموظف على الملاك الدائم أو المؤقت للعمل بالقطاع الخاص بما فيها شركات الجباية على ان تتحمل الجهة المعنية الراتب الاسمي ويتحمل القطاع الخاص مخصصات الراتب على وفق ضوابط تصدر عن مجلس الوزراء وتسري بحق الموظف المعارة خدماته الاحكام العامة للإعارة "

كما لا يجوز إعارة الموظف المعار وهو في الإعارة للإعارة على الإعارة غير جائزة وينبغي انهاء الإعارة الأولى والعودة إلى وظيفته وقضاء مدة معينة ثم بعد ذلك تتم أعارته وقد حدد القرار ١٢٥٧ سنة ١٩٧٨ مدة ثلاث سنوات يتعين على الموظف المعار في الخارج قضائها في العراق لكي يتم بعدها أعارته مرة اخرى .

المبحث الثالث

المركز القانوني للموظف المعار

سنعرض في هذا المبحث لدراسة المركز القانوني للموظف المعار من خلال تسليط الضوء على حقوقه اثناء مدة الإعارة وذلك في المطلب الأول ثم نوضح الاحكام المتعلقة بتأديبه اذا ما اخل بالتزاماته الوظيفية ووجبت مسائلته تأديبيا وذلك في المطلب الثاني ونخصص المطلب الثالث لدراسة حالات انتهاء إعارة الموظف العام.

(١) بركات، المصدر السابق، ص٢٦، والمادة ٧٠ من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل .

المطلب الأول

حقوق الموظف المعار

الفرع الأول: الحق في الراتب

تكاد تجمع اغلب التشريعات الوظيفية على ان راتب الموظف المعار تلتزم بدفعه الجهة المستفيدة من خدماته خلال سريان مدة الإعارة، وطبقا للمادة ٣٨ / ٣ من قانون الخدمة المدنية العراقي النافذ "اذا اعادت الدائرة المستعيرة الموظف المعار قبل انتهاء مدة الإعارة تلتزم بدفع رواتبه إلى حين أعادته إلى الوظيفة من قبل دائرته أو انتهاء مدة الإعارة " وهناك رأي من الفقه يرى ان حكم النص اعلاه تعسفي من جانب المشرع اذ يجب التمييز بين ما اذا كان انهاء الإعارة قبل انتهاء مدتها راجع إلى الجهة المستعيرة أو بسبب الموظف المعار نفسه ففي الحالة الأولى تتحمل الجهة المستعيرة رواتب الموظف على وفق التفصيل الوارد في النص اعلاه، اما اذا كان سبب الانهاء يعود إلى الموظف المعار فيرى هذا الرأي ونؤيده في ذلك انه ليس من العدل ان تتحمل الجهة المستعيرة مسؤولية ذلك^(١) اذا من حيث الاصل فإن الموظف المعار في التشريع العراقي يستلم راتبه مباشرة من الدائرة المستعيرة، ولكن لهذه القاعدة استثناء يتعلق برواتب الموظفين المعارين إلى المنظمات العربية والدولية والى الاتحادات والشركات الدولية والعربية العاملة في العراق حيث نظم قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٧٨٠ لعام ١٩٧٩ احكاما خاصة برواتبهم مفادها ان الموظف العام لا يستلم راتبه مباشرة من الجهة المعار اليها وانما تقوم هذه الجهة بتسديد رواتبهم إلى اداراتهم الاصلية أو إلى الادارة التي تحددها وزارة الخارجية .

وقد اورد المشرع المصري في قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ حكما بمقتضاه انه يجوز للعامل المعار استثناءا وبشروط واحوال خاصة يحددها قرار جمهوري ان يأخذ الموظف المعار مرتبا من الدولة إلى جانب

(١) د. علي اللهبي، المصدر السابق، ص ٧٧.

المرتب الذي تمنحه له الجهة المستعيرة، وغاية هذا الاستثناء تقتضيها المصلحة العامة للتحفيز والتشجيع على اعارات معينة أو لجهات معينة (١)

وقد تفرد قانون الموازنة العامة العراقي لعام ٢٠١٩ عند نصه على الإعارة إلى القطاع الخاص تحديدا بنصه على ان تتحمل الجهة المعيرة الراتب الاسمي للموظف المعار ويتحمل القطاع الخاص مخصصات الراتب على وفق الضوابط التي يصدرها مجلس الوزراء وبهذا نجد ان المشرع العراقي قد خالف الحكم الاساسي الذي بمقتضاه تتحمل الجهة المستعيرة بمفردها راتب الموظف المستعار

الفرع الثاني: الحق في العلاوة السنوية والترفيغ والترقية

لم ترد اشارة صريحة في قانون الخدمة المدنية العراقي إلى استحقاق الموظف المعار للعلاوة السنوية بالرغم من انه نص صراحة على استحقاقه للترفيغ في المادة ٥/٣٨، وقد جاء في قرار لوزارة المالية ١٢ / ١٢ / ١٩٧١ بأن الموظف المعار يستحق الزيادة السنوية بعد تأييد الدائرة التي يعمل فيها لحسن قيامة بعملة، ويتم التوقيع على استمارة الزيادة من رئيسة المباشر أو الرئيس الاعلى في الادارة المستعيرة، كذلك فإن بعض القوانين الخاصة التي اشرفنا اليها كقانون إعارة الموظفين الفنيين في مصلحة الموانئ العراقية وقانون الخدمة البحرية قد نصا على احتساب مدة الإعارة خدمة لغرض الزيادة السنوية، وايضا فإن الضوابط الصادرة عن مجلس الوزراء تنفيذا للمادة ١٦ من قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٨ نصت على احتساب مدة الإعارة إلى القطاع الخاص خدمه لغرض الترفيغ والعلاوة السنوية، ولذلك نقول باستحقاق الموظف للعلاوة السنوية بالرغم من عدم النص عليها وكان الأولى بالمشرع في قانون الخدمة المدنية ان ينص صراحة على منح المعار العلاوة السنوية ما دام قد اعترف له بالترفيغ وهو في الإعارة حيث ان الترفيغ يقف جنبا إلى جنب مع العلاوة السنوية .

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الاداري، ص٣٩٦. وايضا د. عمرو بركات، المصدر السابق، ص١١١

وأن اغلب التشريعات الوظيفية تعترف للموظف المعار بالعلوة السنوية كالتشريع المصري إلا أنه لا يقبضها من حيث الاصل من جهة عملة بل تحسب له ويتقاضاها عند انتهاء الإعارة وعودته (١) والتشريع الاردني هو الاخر نص في المادة ٩٥ من نظام الخدمة المدنية الاردني الحالي على استحقاق الموظف المعار على الزيادة السنوية بغض النظر عن مدتها وعن موقعها داخل ام خارج الوطن (٢) وهو نفسه موقف قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ وكذلك

قانون الخدمة المدنية العماني رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٤

ويخصوص استحقاق الموظف المعار للترقية فقد كان المشرع العراقي واضحا في منحة هذا الحق في المادة ٥/٣٨ " تحتسب مدة الإعارة خدمة لغرض الترفيع ويجوز ترفيع الموظف وهو في الإعارة بتوصية من رئيس الدائرة المستعيرة " ونصت كذلك تعليمات الخدمة المدنية " يجوز ترفيع الموظف المعار وأن لم تكن هناك درجة شاغرة في الدائرة المعيرة بشرط ان يساعد عنوان وظيفته على الترفيع اما اذا ادى الترفيع إلى تبديل العنوان فيجب وجود شاغر في الدائرة المعيرة" (٣)

اما عن الترقية فثأنها شأن العلاوة السنوية لم ترد في قانون الخدمة المدنية اشارة صريحة حول استحقاق الموظف للترقية، ويلاحظ ان القانون لم يميز بين الترقية والترقية، لان الترفيع هو نقل الموظف من درجة وظيفية إلى درجة اعلى منها في جدول الرواتب دون ان يترتب عليها تغير في وظيفته وفي المسؤوليات والاختصاصات التي يمارسها، اما الترقية فهي استحقاق وظيفة اعلى من الوظيفة التي يشغلها في السلم الاداري وتكون مسؤوليات وصلاحيات الموظف فيها اكثر من وظيفته السابقة (٤)

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر السابق، ص ٣٩٧.

(٢) محمد علي الخلايلة وسهي احمد الطراونة، احكام إعارة الموظف العام وأثارها في القانون الاردني وقضاء محكمة العدل العليا (دراسة مقارنة) ص ٦٤

(٣) المادة ٧ من تعليمات الخدمة المدنية رقم ١١ لسنة ١٩٦٠ العدلة .

(٤) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري، دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩٦، ص ١٣١

وهناك من يرى بأن مصطلح الترفيع الوارد في تعليمات وزارة المالية بخصوص الإعارة مقصود به الترفيع والترقية معا، ويستخدم المشرع والقضاء العراقي للدلالة على ترقية الموظف العام إلى وظيفة اعلى مصطلح "تغيير العنوان" وهو غير دقيق فقد ينصرف نحو الاعلى والادنى بينما الاجدر بالمشرع ان يستخدم مصطلح الترقية لأنه اكثر دقة في التعبير عن انتقال الموظف إلى وظيفة اعلى (١) وتقوم الترقية في القانون الفرنسي على اساس درجة الكفاية والاقدمية، ويترتب على الترقية في الدرجة التغيير في الوظيفة والمرتب معا، ولذلك تحسب للموظف المعار مدة الإعارة لغاية استحقاق الترفيع في الادارة الاصلية، وقد اتجه مجلس الدولة الفرنسي في قضاءه إلى ان الإعارة اذا كانت طويلة الامد فمن حق الموظف ان يرقى بصفة مستقلة في الجهة المستعيرة، وبهذا الحال فإن الاقدمية المكتسبة في هذه الوظيفة لا ترتبط سواء بالوظيفة الاصلية أو بالوظيفة الجديدة في الجهة المستعيرة، وذهب ايضا إلى الموظف المعار لا يستفيد من التعديلات القانونية التي يدخلها المشرع في النظام الوظيفي للجهة الاصلية والتي تكون لاحقة على أعارته (٢)

اما في مصر فإن المادة ٥٨ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ نصت على ان مدة الإعارة تحسب لأجل العلاوة والترقية ولا يجوز ترقية الموظف اثناء الإعارة إلى الدرجات العليا الا في الحالات التي تقتضيها المصلحة القومية العليا والتي يقدرها رئيس مجلس الوزراء، اما بالنسبة للدرجات الاخرى فلا يمكن ترقية الموظف اطلاقا اذا تجاوزت مدة الإعارة اربع سنوات متصلة متتابعة الايام أو يفصل بينها فاصل زمني يقل عن سنة، ولهذا فإن المركز الوظيفي للمعار يتزعزع اذا تجاوز الاربع سنوات ويسبقه في الترقية من هو احدث

(١) شهلاء سليمان احمد، المصدر السابق، ص ١٥٥.

(٢) د. عمرو بركات، المصدر السابق، ص ١٢٨-١٢٩.

منة وهذا يدفعه للتفكير مليا في أن لا تتجاوز أعارته اربع سنوات ^(١) اما اذا كانت مدة الإعارة بحد اقصى اربع سنوات فيجوز ترقيته في عملة الاصيلي بما فيها وظائف الدرجة الأولى سواء بالأقدمية أو بالاختيار ^(٢)

الفرع الثالث: تقارير تقويم الاداء للموظف المعار

لم يحدد المشرع العراقي الجهة المختصة بوضع تقارير الكفاية للموظف المعار اثناء سريان الإعارة وبذلك يثور السؤال عن الادارة المختصة بذلك وهل هي جهة عملة الاصلية ام الدائرة المستعيرة ؟ ان اعطاء هذا الاختصاص للجهة المستعيرة هو الاقرب للمنطق القانوني السليم طالما ان الموظف يؤدي أعماله الوظيفية خلال مدة الإعارة لدى الجهة المستعيرة وابتعاده خلال هذه المدة عن جهة عملة الاصلية .

وقد اجاز قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ ترفيع الموظف وهو في الإعارة بتوصية من الجهة المستعيرة، وبهذا فإنها تتولى وضع تقارير اداء الموظف وترسلها إلى الادارة الأصلية لتتولى ترفيعه وهناك من يرى بأن السلطة الرئاسية للإدارة الاصلية هي المختصة بتقييم الموظف طيلة مدة الإعارة ^(٣)

وبهذا الصدد نتمنى من المشرع العراقي النص صراحة على تحديد الجهة المختصة بتقييم كفاية الموظف المعار بما لا يدع مجالا للشك أو التأويل حول ذلك .

اما المشرع المصري فقد فرق في قانون العاملين الحالي في المادة ٣٢ منه بين ما اذا كانت إعارة الموظف داخل مصر أو خارجها، ففي الحالة الأولى ينعقد الاختصاص بوضع تقرير كفايته للجهة التي يقضي فيها الموظف المدة الاكبر من

(١) د. عبد الغني بسيوني، القانون الاداري، (د. ط)، دار المعارف للنشر، الاسكندرية، ١٩٩١، ص ٧٦

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب ود. حسين عثمان محمد، مبادئ القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠١، ص ٢٩٤

(٣) د. علي خطر شطناوي، الوجيز في القانون الاداري، ط ١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٣، ص ٤٩٥

السنة، اما في الحالة الثانية فلا يوضع تقارير كفاية عن الموظف المعار في الخارج طول مدة الإعارة بل يعتد في ذلك بالتقارير السابق وضعها عنة قبل الإعارة (١)

وفي فرنسا فإن المشرع الفرنسي ميز بين ما اذا كانت الإعارة لمدة طويلة، فتكون لرئيس المصلحة في الجهة المستعيرة صلاحية وضع تقرير كفاية الموظف المعار ثم ارسال التقرير لجهة عملة الاصلية، واذا كانت الإعارة لفترة قصيرة لا تتجاوز ستة اشهر فيكون الاختصاص بوضع تقرير كفايته لجهة عملة الاصلية (٢) كذلك الحال فقد عالج المشرع الاردني هذه المسألة وقرر تشكيل لجنة خاصة للنظر في كيفية تقييم اداء الموظفين المنتدبين والمعارين والمكلفين والموفدين لبعثات، على ان توضح هذه اللجنة الجهة المختصة بتقدير كفاية هذه الفئات من الموظفين (٣)

الفرع الرابع: الحق في احتساب مدة الإعارة لأغراض التقاعد

نصت تعليمات الخدمة المدنية رقم ١١ لسنة ١٩٦٠ على احتساب مدة الإعارة خدمة لأغراض تقاعد الموظف وتستوفى التوقيفات التقاعدية من راتبه وتحسب على اساس راتبه في الدائرة المعيرة (٤)

وفي التشريع المصري فإن مدة الإعارة تدخل ايضا في سنوات المعاش بشرط ان يؤدي الموظف المعار اقساط التأمين الاجتماعي وفقا لقانون التأمين الاجتماعي (٥)

والمشرع الفرنسي هو الاخر نص على احتساب مدة الإعارة خدمة لغرض

- (١) د. محمد سعيد امين، تقارير الكفاية في الوظيفة العامة، (د. ط)، (د. ن)، ٢٠٠٤، ص ١١٢.
- (٢) د. محمد ابراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام اداريا، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٢٥٠.
- (٣) د. وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام (دراسة مقارنة)، ط١، دار الثقافة للنشر، ٢٠١٢، ص ٢١٠.
- (٤) المادة ٤ من تعليمات الخدمة المدنية .
- (٥) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر السابق، ص ٣٩٧.

المعاش وهذا الحق يستلزم من الموظف المعار ان يدفع للخزانة العامة بعض الاستقطاعات بنسبة ٦% من مرتبة في الوظيفة المعار اليها وعند اختلاف سن المعاش بين الجهتين الاصلية والمستعيرة ففي هذه الحالة تسري على الموظف قواعد المعاش المطبقة في جهة عملة الاصلية^(١)

وفي الاردن تنص المادة ٩٥ و من نظام الخدمة المدنية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ " تعتبر مدة الإعارة خدمة مقبولة للتقاعد وفقا لأحكام قانون التقاعد المدني " ولم تفرق هذه المادة بين المعار خارج المملكة أو داخلها، ولم تحدد ايضا الفترة الزمنية لأحتساب سن التقاعد لذلك فإن مدة الإعارة بكاملها تكون مقبولة للتقاعد وفقا للنظام الحالي^(٢)

المطلب الثاني

تأديب الموظف المعار

يشغل الموظف المعار الوظيفة المعهودة الية في الادارة المعار لها وأن لم يدخل في ملاك موظفيها، ويقوم بمباشرة اختصاصاتها ومسؤولياتها تحت رقابة وأشرف هذه الادارة ويلتزم بأداء واجباته الوظيفية ولذلك فإنه متى ثبت مخالفته الموظف لواجباته الوظيفية وجبت مسألته تأديبيا، والسؤال الذي يثار في هذا المقام من هي الجهة المختصة بذلك ؟

وبالعودة إلى نصوص قانون الخدمة المدنية التي بينت احكام إعارة الموظف العام في العراق نرى انها لم تتطرق إلى هذا الامر، ولكن للقضاء العراقي موقف بهذا الخصوص حيث اكدت فتوى لديوان التدوين القانوني بأن الموظف المعار يضل خاضعا لأحكام القوانين المتعلقة بأمر خدمته وانضباطه في ادارته الاصلية^(٣)

(١) د. عمرو بركات، المصدر السابق، ص ١١٦-١١٧.

(٢) محمد الخلايلة وسهى الطراونة، المصدر السابق، ص ٦٠.

(٣) الفتوى المرقمة أ ج ١ / ٣٣٣ / ١ في ١٩٦٥/٣/٢٠، مشورة في مجلة ديوان التدوين القانوني، العددان الأول والثاني، السنة الرابعة، كانون الأول ١٩٦٥، ص ٤٦ نقلا عن شهلاء سليمان احمد، المصدر السابق، ص ١٦٦.

وهذا الموقف تؤيده بعض الآراء الفقهية وذلك بسبب اختلاف النظم التأديبية التي تطبق على موظفي الجهة المعيرة للموظف عن النظم التأديبية التي تحكم موظفي الجهة المستعيرة^(١) وأن في اعطاء الادارة المستعيرة صلاحية تأديب الموظف المعار لديها امر من شأنه المساس بالمراكز القانونية المتولدة عن الرابطة الوظيفية للموظف مع ادارته فضلا عن ذلك ينقص من الحماية القانونية للموظف العام فلا يجوز لأداره اجنبية عامة أو خاصة ان تفرض ارادتها على موظف عام، كذلك فإن اعطاء الاختصاص التأديبي للجهة المستعيرة امر من شأنه ان يجعل الموظف خاضعا لأداره غير حكومية لها نظمها التأديبية الخاصة ويزداد الامر خطورة عندما تكون الإعارة إلى احد اشخاص القانون الخاص، وهو الامر الذي يجيزه المشرع العراقي ويشجع عليه في الآونة الاخيرة كما ذكرنا في أدراجه نسا في قوانين الموازنة المالية العامة للسنتين ٢٠١٨ و ٢٠١٩، فإعطاء الاختصاص التأديبي للجهة الخاصة المعار لديها الموظف يؤدي إلى خضوع الموظف العام إلى سلطة شخص معنوي خاص ويجعل الموظف العام خاضعا لعقد العمل الفردي وهذا مساس كبير بحقوق الموظف العام .

فإن كل ما تملكه الادارة المستعيرة بهذا الخصوص هو توقيع بعض الجزاءات التي تمس العلاقة المؤقتة الناشئة عن الإعارة مثل انتهاء الإعارة وعليها اخطار الدائرة المعيرة بما تتخذه من اجراءات^(٢)

كذلك اذا وجدت ان وجود الموظف في وظيفته من شأنه الاضرار بسير العمل في المرفق العام فلها ان تأمر بسحب يده عن العمل خلال مدة الإعارة وقد اكد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ان

(١) د. علي اللهيبي، المصدر السابق، ص ٨٨.

(٢) د. بلال امين زين الدين، التأديب الاداري (دراسة فقهية في ضوء احكام المحكمة الادارية العليا)، ط١، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٥، ص ٢٤٩.

إعارة الموظف أو نقله لا تمنع من مسائلته وفقا لأحكام هذا القانون^(١) ولكن القانون لم يحدد من هي الجهة المختصة بذلك .

اما المشرع المصري فقد ميز في قانون العاملين المدنيين بالدولة بين حالتين، الأولى بالنسبة للمخالفات التي يرتكبها الموظف في جهة عمله الاصلية حتى لو اكتشفت هذه المخالفات بعد الإعارة، والحالة الثانية تتمثل بالمخالفات التي يرتكبها الموظف المعار خلال فترة الإعارة وذلك في الجهة المعار اليها فإن السلطة المختصة بالتحقيق معه وتأديبه هي الجهة المعار اليها وذلك بصراحة الفقرة الرابعة من المادة (٨٢) من القانون وهذا الراي هو ما أكدته الفتوى الصادرة من الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في ١٩٦٥/٩/٢٨" ان العبرة في تحديد الجهة التي لها ولاية المساءلة التأديبية هي الجهة التي تتولى الاشراف وقت وقوع المخالفة الادارية سواء كان العامل تابعا لها اصلا أو منتدبا أو معارا لها، مادام الخطأ قد وقع منه اثناء تبعيته أو ندبه أو اعارته اليها"^(٢) ولكن يشترط لتطبيق الحكم السابق ان تكون الإعارة لجهة حكومية، اما اذا كانت الإعارة إلى جهة تخضع لتشريع خاص أو كانت إلى دولة اجنبية فإن الاختصاص التأديبي يظل في هذه الحالة منعقدا للجهة الاصلية التي يتبعها الموظف العام داخل البلاد وهذا ما استقرت عليه احكام القضاء الاداري المصري^(٣)

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى ان الضرورة تقتضي احتفاظ جهة الادارة الاصلية بالسلطة التأديبية على الموظف المعار، وهي التي لها مجازاته عن أخطائه التأديبية اثناء اعارته ولا يكون للجهة المستعيرة الا ممارسة بعض

(١) عدلت بموجب المادة ٩ من قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ذي الرقم ٥ لسنة ٢٠٠٨ المنشور في الوقائع العراقية العدد ٤٠٦١ في ٢٠٠٨ .
(٢) د. محمود ابو السعود حبيب، القضاء الاداري (قضاء التأديب)، (د.ط)، دار الايمان، ص ١٨٤ .
(٣) حكم المحكمة الادارية العليا في ١ ديسمبر سنة ١٩٧٣ س ١٩ طعن رقم ٣١ نقلا عن د. بلال امين زين الدين، التأديب الاداري (دراسة فقهية في ضوء احكام المحكمة الادارية العليا)، ط ١، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٥، ص ٢٤٧ .

الاجراءات التأديبية التي تفرضها حالة الضرورة والاستعجال كحق الوقف، اذ انه ينبغي ان يكون للجهة المستعيرة (١)

ولم يعالج المشرع الاردني في نظام الخدمة المدنية النافذ مسألة تأديب الموظف المعار وكل ما أورده بهذا الشأن هو المادة ١٥٤ التي اشارت إلى ارتكاب الموظف لمخالفة قبل إعارة، ونص على " تتم مسائلة الموظف المعار أو المجاز أو المكلف عن الاخطاء والمخالفات الادارية التي ارتكبها قبل اعارته أو اجازته وفق لأحكام هذا النظام، وذلك اثناء تلك المدة أو بعد انتهائها حسب مقتضى الحال " (٢)

المطلب الثالث

انتهاء إعارة الموظف العام

قد تنتهي الإعارة نهاية طبيعية بانتهاء المدة المحددة لها أو لتمديدتها وقد تنتهي نهاية غير طبيعية كما لو انتهت الادارة المستعيرة أو طلب الموظف المعار ذلك أو كما لو انتهت بموافقة كل من الادارة المستعيرة والمعييرة وكما يأتي:

اولاً: انتهاء مدة الإعارة أو مدة تمديدتها .

وكما اوضحنا سابقا فإن الإعارة هي نظام وظيفي يتصف بالتأقيت حيث ان الموظف المعار يشغل فيها مهام وظيفة خارج جهة عملة الاصلية وعند انتهاء المدة المحددة للإعارة أو انتهاء مدة التمديد عند تمديدتها هو ملزم بالالتحاق في وظيفته الاصلية وكما ان قرار الإعارة يدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة الاصلية فإن قرار التجديد كذلك يعتبر من الامور التي تترخص الجهة المعيرة فيها بصفة اصلية، ويرى الدكتور عمرو بركات انه اذا جدد العامل المعار لدى الجهة الاجنبية عقد العمل بغير موافقة الجهة المعيرة فإن هذا يعد تعاقدًا شخصيا وليس

(١) د. عمرو بركات، المصدر السابق، ص ٦٨ .

(٢) محمد الخلايلة وسهى الطراونة، المصدر السابق، ص ٧٤ .

إعارة^(١)

وقد حددت تعليمات الخدمة المدنية رقم ٩١ لسنة ١٩٧٥ مدد لالتحاق المعار لوظيفته الاصلية في الدائرة المعيرة بعد انتهاء اعارته وهي كالاتي:

١. اربعة ايام لمن تكون مدة اعارته اقل من سنة .
 ٢. سبعة ايام لمن تكون مدة اعارته من سنة إلى اقل من سنتين
 ٣. خمسة عشر يوماً لمن تكون اعارته سنتين إلى ثلاث سنوات
 ٤. شهر واحد لمن تكون اعارته اكثر من ثلاث سنوات، ولا تحسب كسور السنة^(٢)
- وقد حدد المرسوم بقانون في دولة الامارات العربية المتحدة رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل المدد التي على الموظف المعار العودة إلى وظيفته خلالها وجعلها خمسة ايام عمل اذا كانت الإعارة داخل الدولة وخلال شهر اذا كانت الإعارة خارجية^(٣)

ثانياً: بطلب من الموظف المعار.

لم يورد المشرع العراقي نصاً يجيز أو لا يجيز فيه للموظف المعار ان ينهي اعارته قبل انتهاء المدة المحددة لها بخلاف المشرع المصري حيث سمحت اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل للموظف المعار بأنها اعارته قبل انتهاء المدة المحددة لها مما يعني الزام الجهة المستعيرة أو المعيرة بإصدار قرار انهاء الإعارة اذا تقدم الموظف المعار اليها بطلب الانهاء^(٤)، ولكن هذا لا يقدر في حق الموظف العار وفقاً للتشريع العراقي بأن يتقدم بطلب انهاء اعارته ويبقى للجهة المختصة صلاحية الموافقة أو الرفض .

ثالثاً: بموافقة كل من الجهة المستعيرة والجهة المعيرة.

اعطت تعليمات الخدمة المدنية رقم ١١ لسنة ١٩٦٠ للجهة المستعيرة

(١) عمرو بركات المصدر السابق، ص ٥٠ .

(٢) نقلاً عن شهلاء سليمان احمد، المصدر السابق، ص ١٧٦

(٣) جفال وزياد محمد سلامة، المصدر السابق، ص ١٥٦ .

(٤) مادة ٤٦ من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين المصري

والمعيرة صلاحية إنهاء الإعارة بقرار مشترك منهما وفق المادة(٥) من التعليمات. وأحياناً تنتهي الإعارة بقرار منفرد من اي من الجهتين وقد ألزم المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية وفي التعليمات الخدمة المدنية الانفة الذكر الدائرة المستعيرة في حالة انتهاء الإعارة من جانبها قبل انتهاء المدة المحددة لها بدفع رواتب الموظف المعار حتى اعادته إلى الوظيفة الاصلية أو انتهاء مدة اعارته على اساس راتبه في الدائرة المستعيرة، ولم يميز المشرع في هذا الحكم كما ذكرنا سابقاً بين حالة انتهاء الإعارة لأسباب تتعلق بالدائرة المستعيرة ذاتها وبين حالة انتهاء الإعارة لأسباب تتعلق بالموظف المعار مثل عدم كفايته أو اخلاله بواجباته الوظيفية، ولذلك نقول انه ليس من الانصاف والعدل تحميل الادارة المستعيرة رواتبه في الحالة الاخيرة

وفيما يتعلق بجواز أو عدم جواز شغل وظيفة المعار خلال مدة الإعارة، فلا يوجد نص صريح في القانون العراقي يجوز ذلك، لكن بالعودة إلى نصوص قانون الخدمة المدنية وتعليمات الخدمة المدنية رقم ١١ لسنة ١٩٦٠ نرى انها "ألزمت الدائرة المعيرة باتخاذ ما يلزم لوضع درجه شاغرة تعادل درجة الموظف المعار فيها للسنة التي تنتهي فيها مدة اعارته"^(١)

ويمكن الاستنتاج من هذا النص بجواز شغل وظيفة الموظف المعار الاصلية الشاغرة في ادارته الاصلية اثناء فترة الإعارة، وكذلك الحال فإن المشرع المصري لم ينص صراحة على جواز شغل وظيفة المعار لكن المادة ٥٩ من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري جاءت بحكم مفاده انه عند إعارة العامل تبقى وظيفته خالية ولكن نظرا لطول فترة الإعارة نسبياً، فانه جوز شغل وظيفة الموظف المعار بشروط معينه وعند الضرورة ومنها ان تكون الإعارة لمدة سنة فاكثر وان لا تمنح الجهة المعيرة مرتب للمعار حتى تمنح مرتب وظيفته لمن يشغلها بدلا عنه^(٢).

(١) الفقرة ٦ من تعليمات الخدمة المدنية رقم ١١ لسنة ١٩٦٠ .

(٢) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ٢٧٧ .

الخاتمة

عالجت هذه الدراسة موضوع إعارة الموظف العام في التشريع العراقي مع المقارنة بالتشريعات الوظيفية في فرنسا ومصر بعض الاقطار العربية الاخرى، وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات .

اولا: النتائج

١. نظم المشرع العراقي احكام إعارة الموظف العام في قانون الخدمة المدنية النافذ وتعليمات الخدمة المدنية رقم ١١ لسنة ١٩٦٠ والكثير من قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل وتفاوتت تبعا لذلك بتحديد الجهة المختصة بإصدار قرار الإعارة حيث اسندها لمجلس الوزراء في قانون الخدمة المدنية وجعلها من صلاحية مجلس قيادة الثورة المنحل في تعليمات الخدمة المدنية، وجعلها من صلاحية الوزير المختص أو المحافظ أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة في قانوني الموازنة العامة لعامي ٢٠١٨ و ٢٠١٩ .
٢. جعل المشرع العراقي لإرادة الموظف العام اعتبار في اتمام اعارته فلا بد من موافقة الموظف التحريرية على الإعارة ولكن المشرع لم يصرح على حق الموظف بأنتهاء الإعارة بناء على رغبته قبل انتهاء المدة المحددة لها، وان الإعارة على الإعارة لا تجوز فضلا عن نص تعليمات الخدمة المدنية على جواز إعارة الموظف تحت التجربة، وتطلب المشرع جملة من الشروط التي ينبغي توافرها في الموظف المراد اعارته .
٣. نظم المشرع العراقي المركز القانوني للموظف المعار ونص له على جملة من الحقوق صراحة منها حقه في الترفيع بتوصية من رئيس الدائرة المستعيرة وحقه في الراتب الذي تلتزم به أيضا الجهة المستعيرة حتى في حالة انتهاء الإعارة قبل المدة المحددة لها.
٤. ونظم أيضا احتساب مدة الإعارة لأغراض التقاعد وان تستوفى التوقيفات التقاعدية من راتب الموظف المعر وتحسب على اساس راتبه في الدائرة المعيرة .

٥. سكت المشرع العراقي عن تبيان جملة من الحقوق التي اعترفت بها اغلب التشريعات الوظيفية ومنها حق الموظف المعار في العلاوة السنوية والترقية وسكت أيضاً عن تحديد الجهة المختصة بوضع تقارير الكفاية للموظف المعار اثناء الإعارة، بالإضافة إلى سكوته عن تحديد الجهة المختصة بمسائلة الموظف المعار تأديبياً عند اخلاله بواجباته الوظيفية فضلاً عن سكوته بخصوص حق الموظف المعار للإجازات الاعتيادية.

ثانياً: التوصيات:

١. نقترح ان توحد الجهة المختصة بإصدار قرار الإعارة في جميع حالاتها وان تكون من صلاحية الوزير المختص أو رئيس الجهة الغير مرتبطة بوزارة .
٢. نقترح ايضاً توحيد مدة الإعارة في داخل العراق وخارجه وسواء كانت لجهة قطاع خاص أو لجهة حكومية وان لا يبالغ المشرع في حدها الاقصى طالما يسمح بالتمديد فيها كي لا تطول فترة ابتعاد الموظف عن جهة عمله الاصلية التي قد تصل إلى عشر سنوات في ضوء النص الحالي للمادة ٣٨ من القانون.
٣. نتمنى من المشرع ان يلتفت إلى بعض النواقص في المعالجة التشريعية لنظام الإعارة وينظمها اسوة بمشروع بعض الدول وذلك بتعديل المادة ٣٨ بالشكل الذي تحدد فيه الجهة المختصة بتقييم اداء الموظف المعار، والجهة المختصة بتأديبه وان ينص صراحة على استحقاقه لبعض الحقوق كحق الموظف في العلاوة السنوية والترقية.
٤. تعديل المادة ٣٨ من قانون الخدمة المدنية بما يضمن تحديد الجهات التي تجوز الإعارة اليها لان النص الحالي جاءت صياغته غير واضحة وخاصتا فيما يخص الإعارة إلى الجهات الحكومية أو الاشخاص المعنوية الخاصة وطالما لمسنا توجه المشرع المالي في الآونة الاخيرة إلى القطاع الخاص
٥. نقترح ان يحضر المشرع صراحةً إعارة الموظف تحت التجربة اسوةً بالتشريعات الوظيفية المقارنة .

قائمة المصادر

اولا: الكتب القانونية

١. د .بلال امين زين الدين، التأديب الاداري (دراسة فقهية في ضوء احكام المحكمة الادارية العليا)، ط١، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٥ .
٢. د .عبد الغني بسبوني، القانون الاداري، (د .ط)، دار المعارف للنشر، الاسكندرية، ١٩٩١ .
٣. د .علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الاداري، ط١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٣ .
٤. د .عمرو فؤاد بركات، نظام الإعارة في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، ١٩٨٩ .
٥. غازي ابراهيم الجنابي، مبادئ اساسية في قوانين الوظيفة العامة، ط١، ٢٠١٥ .
٦. سرى حارث الشاوي، النظام القانوني لخدمة موظفي الخدمة الجامعية، ط١، ٢٠١٣ .
٧. د .محمود ابو السعود حبيب، القضاء الاداري (قضاء التأديب)، (د .ط)، مطبعة الايمان .
٨. د .محمد ابراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام اداريا، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠ .
٩. د .محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الاداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٢ .
١٠. د .ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري، دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩٦ .
١١. د .محمد سعيد امين، تقارير الكفاية في الوظيفة العامة، (د .ط)، (د، ن)، ٢٠٠٤ .
١٢. د .محمد رفعت عبد الوهاب ود .حسين عثمان محمد، مبادئ القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠١ .
١٣. د .ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، (د .ط)، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٦ .
١٤. د .محمد انس قاسم جعفر، الوظيفة العامة، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩ .
١٥. د .مازن راضي ليلو، القانون الاداري، الاكاديمية العربية في الدنمارك، ٢٠٠٨ .
١٦. د .وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام (دراسة مقارنة)، ط١، دار الثقافة للنشر، ٢٠١٢ .

ثانيا: الرسائل والبحوث

١. زياد محمد سلامة، النظام القانوني لإعارة الموظف العام، (دراسة مقارنة بين قانون الموارد البشرية الاتحادي وقانون الخدمة المدنية لأمانة ابو ظبي)، بحث منشور، المجلد ٢٣، العدد ٩٠، ٢٠١٤ .

٢. سهى احمد الطراونة، احكام إعارة الموظف العام وأثارها في القانون الاردني وقضاء محكمة العدل العليا (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، ٢٠١١ .
٣. شهلاء سليمان محمد، احكام انتداب الموظف العام في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠١٢ .
٤. د . علي احمد اللهيبي، انتداب الموظف واعارته في القانون العراقي والمقارن، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد ٩، العدد ١٩، كانون الأول، ٢٠٠٦ .

ثالثاً: القوانين والتعليمات

- ١- قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل .
- ٢- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .
- ٣- تعليمات الخدمة المدنية رقم ١١ لسنة ١٩٦٠ المعدلة .
- ٤- قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل .
- ٥- نظام الخدمة المدنية الاردني النافذ رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ .

الملخص:

يشتمل هذا البحث على دراسة موضوع حيوي ومهم من مواضيع الوظيفة العامة وهو موضوع إعاره الموظف العام، حيث يبرز فيه قيام الموظف العام بأداء أعمال وظيفته لمصلحة جهة اخرى حكومية أو خاصة، داخل البلد أو خارجه وفق احكام قانونية معينة نص عليها قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل، وتعليمات الخدمة المدنية رقم ١١ لسنة ١٩٦٠ والعديد من قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل وبعض القوانين الخاصة من حيث بيان الاحكام العامة لها .

وقد قسمنا هذا البحث إلى ثلاثة مباحث، تناولنا في المبحث الأول مفهوم الإعاره والاساس القانوني لها، وخصصنا المبحث الثاني لتوضيح الشروط الشكلية والموضوعية للإعاره، اما المبحث الثالث فقد خصصناه لدراسة المركز القانوني للموظف المعار لبيان حقوقه ومسائلته تأديبيا وحالات انتهاء الإعاره .

ABSTRACT:

This research includes the study of a vital and important subject of the public job ,which is the subject of secondment of the public employee ,where it highlights the performance of the public employee in the interest of another governmental or private entity ,inside or outside the country in accordance with certain legal provisions stipulated in the Civil Service Law No. 24 of the year 1960 ,amended Civil Service Instructions No. 11 of 1960 and many decisions of the Revolution Command Council dissolved and some special laws in terms of the general provisions of the law.

The third topic is devoted to the study of the legal status of the employee who is familiar with the statement of his rights ,his disciplinary accountability ,and cases of Termination of loan.