

ندب الموظف العام في القانون العراقي – دراسة مقارنة

م.م. أسامة طه حسين

كلية القانون والعلوم السياسية – الجامعة العراقية

يستعمل المشرع العراقي مصطلح الانتداب والتنسيب للدلالة على معنى واحد هو تكليف موظف للقيام بأعمال وظيفية شاغرة بصورة مؤقتة سواء كانت الوظيفة المنتدب إليها في نفس الإدارة التي يعمل بها الموظف المنتدب أو في دائرة أخرى. ومن خلال البحث واستقراء التشريعات المقارنة تبين لنا أن مصطلح الندب أفضل من مصطلحي الانتداب والتنسيب وهو الأقرب إلى حقيقة ما يعنيه هذا النظام اصطلاحاً وهو ما أخذ به المشرع في مصر وليبيا والأردن ولبنان. ولم ينظم قانون الخدمة المدنية أحكام الندب مثلاً فعل بالنسبة للنقل والإعارة رغم أهميته بالنسبة للإدارة لسد الوظائف الشاغرة لحين شغلها بالتعيين أو النقل وجاءت أحكامه متناثرة بين القوانين والقرارات ولم تنظم أحكامه بشكل سليم فيها لاسيما ما يتعلق بالسلطة المختصة بتأديب الموظف المنتدب وتقييمه مما فسخ المجال لاجتهادات قد تكون مضرّة بالمصلحة العامة أو مصلحة الموظف. وبالرغم من أن الندب امتياز للإدارة يصدر قراره بإرادتها المنفردة ولا يتوقف نفاذه على موافقة الموظف ويكون لوظيفة شاغرة إلا أن الكثير من الإدارات في الوقت الحاضر وكثير من الموظفين يستخدمون الندب الصوري وسيلة للتهرب من العمل في الدائرة الأصلية أو الحصول على مكافآت مالية عن أعمال إضافية لا وجود لها من خلال ندب الموظف لوظيفة غير شاغرة.

Abstract

The Iraqi legislator uses the term "deputation and placement" to mean one meaning, namely, to assign an employee to temporarily perform vacant jobs, whether the post is assigned to it in the same department in which the employee is employed or in another department. Through the research and the extrapolation of comparative legislation, we have learned that the term "scars" is better than the terms "deputation and placement", which is closer to the reality of what this system means by convention. This is what the legislator has taken in Egypt, Libya, Jordan and Lebanon. The Civil Service Law did not regulate the provisions of scarring, as it did with regard to transport and secondment, although it is important for the administration to fill vacant positions until it is filled by appointment or transport. Its provisions are scattered between the laws and decisions and its provisions are not properly regulated, especially with regard to the competent authority to discipline and evaluate the managing officer, Shall be detrimental to the public interest or to the employee's interest. Although scarring is a privilege for management, it makes its own decision and does not cease to have the employee's approval and is vacant. However, many departments at the present time and many employees use scars as a means of evading work in the original department or obtaining financial rewards for additional work. Her through a staff scar for a non-vacant

المقدمة

إن الموظفين هم أهم مورد تملكه الإدارة وتستطيع من خلالها بلوغ أهدافها وبدونهم لا يمكن الحديث عن وجود الإدارة، ولهذا السبب يعد النظام الوظيفي في العراق متميزاً عن النظام الذي يحكم العاملين في القطاع الخاص من

حيث الحقوق والواجبات التي يتمتعون ويلتزمون بها. وحتى تستطيع الإدارة تحقيق أهدافها تملك سلطة تقديرية واسعة في حركة موظفيها وإعادة توزيعهم على الوحدات المختلفة من أجل المحافظة على دوام سير المرافق العامة ولا يستطيع هؤلاء الاحتجاج على هذه الحركة فالتعيين في الوظيفة العامة لا يعني بقاء الموظف في مكان عمله إلى حين إحالته على التقاعد وإلا تعرضت الإدارة للشلل، إلا أن ذلك لا يحدث من دون ضوابط قانونية تنقيد بها الإدارة في إجراء هذه التغييرات من أجل منعها من إساءة استعمال سلطتها تلك بحيث تستهدف من ورائها تحقيق أهداف غير قانونية أو غير ما تقتضيها مصلحة المرفق العام. ويعد نظام ندب الموظف من أهم الوسائل التي تستطيع الإدارة من خلاله إعادة توزيع الموظفين بصورة مؤقتة بما يخدم المصلحة العامة، ورغم أهمية هذا النظام إلا أنه لم يحظ بالاهتمام الكاف من قبل المشرع العراقي الذي لم يتعرض له في قانون الخدمة المدنية وجاءت أحكامه متناثرة بين القوانين الأخرى والقرارات. وإذا كان من ضمن التنظيم الداخلي للموظفين ندب الموظف أو نقله أو إعارته فقد فضلنا في بحثنا هذا أن نقتصر على ندب الموظف ومقارنته بالنقل والإعارة لما يثيره هذا الموضوع من إشكالات وتشابك مفهومي. ومن أجل الوقوف على المبادئ العامة التي تحكم ندب الموظف العام، وكشف ما يعتور النصوص القانونية المنظمة لهذا النظام من تعارض وهذه المبادئ العامة. ومن أجل الإلمام بهذا الموضوع من جميع جوانبه فقد اتبعنا الخطة الآتية المبحث الأول: مفهوم ندب الموظف العام وتمييزه من غيره المطلوب الأول:

مفهوم ندب الموظف العام وشروطه المطلوب الثاني: تمييز الندب من غيره من المفاهيم الأخرى

المبحث الثاني: أحكام ندب الموظف العام المطلوب الأول: الضوابط التي تحكم قرار الندب

المطلب الثاني: الآثار القانونية لندب الموظف

المبحث الأول

مفهوم ندب الموظف العام وتمييزه من غيره

إن الندب باعتباره عمل قانوني صادر من جانب واحد وهي الإدارة فإن هذا العمل له شروط وضوابط تلتزم بها. كما أن الندب متميز بأحكامه عن النقل والإعارة وهو ما سنوضحه في مطلبين نتناول في الأول مفهوم الندب وشروطه وفي الثاني تمييز الندب من غيره من المفاهيم الأخرى.

المطلب الأول مفهوم ندب الموظف العام وشروطه

بالنظر لأهمية هذا الموضوع وللإحاطة به من جميع الجوانب سنقسمه إلى فرعين الأول لتعريف الندب والثاني لبيان شروطه.

الفرع الأول التعريف بندب الموظف العام

أولاً: الندب لغةً: الندب: يعني الدعوة فيقال ندبته فانتدب أي دعوته فأجاب وهو أن يندب إنسان قوم إلى أمر أو حرب أو معونة أي يدعوهم إليه فينتدبون إليه أي يجيبون ويسرعون^(١). ويقال أيضاً انتدب الشيء أي تيسر ويقال خذ ما انتدب أي ما تيسر والمندوب الرسول ومن ينوب في العمل عن مجلس أو هيئة وانتدب إليه أي أسرع إليه، وانتدب القوم من ذوات أنفسهم أيضاً دون أن يندبوا له وتكلم فانتدب له فلان أي عارضه^(٢). أما التنسيب: فمعناه يدخل في النسب أو القرابة والتنسيب على وزن فعيل

والنسب صيغة مبالغة على وزن فعال قال الجوهري في الصحاح: (نسب) النسب: واحد الأنساب. والنسبة والنسبة مثله، ونسبت الرجل ذكرت نسبه. وتنسب إليك، أي ادعى أنه نسبيك. وفي المثل " القريب من تقرب لا من تنسب ". وقيل: النسبة مصدر الانتساب. والنسبة، بالضم: الاسم، والجمع نسب، كسدر وغرف. وقال ابن السكيت: ويكون من قبل الأم والأب. (واستنسب) الرجل، كانتنسب: (ذكر نسبه) ، قال أبو زيد: يقال للرجل، إذا سئل عن نسبه: استنسب لنا، أي: انتسب لنا، حتى نعرفك. (والنسيب: المناسب) ، والجمع نساء، وأنساء^(٣). من خلال ما تقدم نلاحظ أن مصطلح الندب أصح من التنسيب لأن الندب لغة أقرب إلى حقيقة ما يعنيه اصطلاحاً على نحو ما سنوضحه في النقطة التالية.

ثانياً: الندب اصطلاحاً: يعرف الندب بأنه "قيام الموظف بصفة مؤقتة بمباشرة أعمال وظيفة أخرى خارج الجهة الإدارية التي يعمل فيها مع احتفاظه بدرجته الوظيفية"^(٤) أو هو قرار إداري صادر من سلطة متخصصة يقصد منه تكليف موظف للقيام مؤقتاً بأعمال وظيفية شاغرة من نفس درجة وظيفته الأصلية أو من الدرجة التي تعلوها مباشرة سواء كانت الوظيفة المنتدب إليها في نفس الإدارة التي يعمل بها الموظف المنتدب أو في دائرة أخرى^(٥). ويستعمل بعض الفقهاء^(٦) مصطلح الانتداب ولم يشر إلى مصطلح الندب أو التنسيب على اعتبار أن المشرع العراقي والقضاء لم يفرقا بينهما من حيث الأحكام. ولكننا نرى أن مصطلح الندب أفضل من مصطلحي الانتداب والتنسيب وهو الأقرب إلى حقيقة ما يعنيه هذا النظام اصطلاحاً لأن الندب دعوة والانتداب هو الاستجابة للدعوة وبما أن قرار الندب يصدر من الإدارة بإرادتها المنفردة ولا يتوقف نفاذه على موافقة الموظف، لذا فإن الموظف ملزم بالاستجابة إلى هذه الدعوة وإذا كان قرار الندب مخالف للقانون فمن حقه الطعن أما القضاء. كما يلاحظ في التشريعات المقارنة اتجاه مشرعيها إلى استخدام مصطلح الندب. ويقسم الندب بحسب الزاوية التي ينظر إليه منها فهو إما أن يكون كلياً بحيث يتفرغ الموظف المنتدب لأعمال الوظيفة المنتدب إليها، أو يكون الندب جزئياً بحيث يقوم الموظف المنتدب بأعمال الوظيفة المنتدب إليها في غير الأوقات المحددة لوظيفته الأصلية^(٧)، وقد يكون الندب داخل الوحدة الإدارية نفسها أو يكون بين الوحدات الإدارية المختلفة والمقصود بالوحدة الإدارية هنا الوزارة أو أي جهاز حكومي له موازنة خاصة وكذلك يشمل وحدات الإدارة المحلية. أي بمعنى أن الندب لا يكون الا ضمن الجهاز الإداري للدولة سواء كان مركزياً أو لا مركزي^(٨). ولم ينظم المشرع العراقي أحكام الندب في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل وإنما جاءت هذه الأحكام متناثرة في القوانين والقرارات وقد فرق قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨^(٩) بين الندب والتنسيب حيث عرف الموظف المنتدب في المادة (١/تاسع عشر) بأنه "الموظف المنتدب للعمل بوزارة أو دائرة أخرى". أما البند (عشرون) فقد عرف الموظف المنسب بأنه "المنسب للعمل بوزارة الخارجية من وزارات أخرى". ونرى أن هذه التفرقة لا تقوم على أساس علمي لأن الحكم واحد في كلا الحالتين ولا فرق بينهما فبحسب منطوق النص أعلاه يكون الموظف منتدباً إذا كان على ملاك وزارة الخارجية وخرج منها للعمل في وزارة أو دائرة أخرى، ويكون منسباً إذا كان على ملاك وزارة أخرى وجاء للعمل في وزارة الخارجية، فهذه تفرقة غير مستساغة ولو أخذنا بها ففي هذه الحالة الأخيرة يكون

الموظف منتدباً في نظر وزارته وهكذا. من خلال ذلك نلاحظ أن المشرع العراقي لم يعالج موضوع الندب بصورة جديّة على الرغم من أهميته. ونرى من الأفضل أن يعالج المشرع العراقي هذا الموضوع في قانون الخدمة المدنية الحالي الذي يعتبر الشريعة العامة لقواعد الخدمة المدنية وتشمل أحكامه أغلبية الموظفين من خلال بيان أحكامه وشروطه وعدم ترك ذلك للإدارة خشية تعسفها من جهة، بالإضافة إلى أهمية الندب الذي يجعل الموظف أمام وظيفة جديدة قد لا يرغب بها إذا كان الندب كلياً أو تحميله اعباء جديدة بالإضافة إلى وظيفته الأصلية إذا كان الندب جزئياً من جهة أخرى. وعلى عكس ذلك نلاحظ أن المشرع المصري عالج الندب في قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨. وبين المشرع الليبي أحكام الندب في قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٧٦. وكذلك فعل المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٨٨.

الفرع الثاني شروط ندب الموظف العام

من خلال ما تقدم نستطيع التوصل إلى أهم شروط ندب الموظف العام والتي يجب على الإدارة التقيد بها والّا عدّ قرار الندب غير مشروع مما يجعله عرضة للإلغاء من قبل القضاء وهذه الشروط هي:

أولاً: أن يكون المنتدب موظفاً عاماً: الموظف هو " كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين " ^(١٠) والموظف المرتبط بالإدارة بعقد إذا كانت وظيفته دائمة فهو موظف عام ينطبق عليه ما ينطبق على جميع الموظفين، أما إذا كانت وظيفته مؤقتة أو موسمية فهو ليس موظف عام ^(١١) والسؤال هنا هو هل يجوز ندب الموظف المرتبط بالإدارة بعقد؟ نرى أن من الممكن ندب الموظفين المتعاقدين إذا كانت وظائفهم دائمة، بخلاف الموظفين المتعاقدين في وظائف مؤقتة أو موسمية، تغليباً للطبيعة اللائحة لعلاقة شاغل الوظيفة الدائمة بالإدارة على العلاقة التعاقدية ^(١٢). وقد بين مجلس الدولة العراقي "أن الموظف المؤقت المنصوص عليه في البند (ثالثاً) من المادة (٢٥) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ يشمل المتعاقدين بعقود ضمن الموازنة التشغيلية أو الاستثمارية ولا يشمل الأجور اليومية" ^(١٣). ويلاحظ أن المشرع الليبي اشترط في المادة (٥٤) من قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٧٦ لإمكان ندب الموظف أن يكون قد مضى على تعيينه لأول مرة سنة على الأقل وأن تسمح حالة الوظيفة الأصلية بذلك ^(١٤).

ثانياً: أن يكون ندب الموظف إلى الدوائر الرسمية أو شبه الرسمية: مادام الندب قاصراً على من يتمتع بصفة الموظف العام فهذا يعني أن ندب الموظف لا يجوز إلى خارج ملاك الوظيفة العامة للدولة سواء أكان النظام مركزياً أم لامركزي فلا يجوز الندب إلى الدول والهيئات والمنظمات الأجنبية كما لا يجوز الندب إلى الأشخاص المعنوية الخاصة ويتبع في هذه الحالة نظام الإعارة حيث نصت المادة (٩) من قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ على أن " أولاً – يجوز تنسيب موظف الخدمة الجامعية إلى أي دائرة من دوائر الدولة وفق القانون ... ". ونصت المادة (١/ب) من تعليمات الملاك رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل على أن "١. يجوز تنسيب الموظفين بين الدوائر الرسمية. ٢. يجوز تنسيب الموظفين من الدوائر الرسمية إلى الدوائر شبه الرسمية أو بالعكس. ٣. يجوز تنسيب الموظف بين الدوائر شبه الرسمية إذا كانت ملاكاتها متشابهة وتخضع لقانون أو نظام أو

قواعد خدمة واحدة أو إذا كانت ضمن وزارة واحدة^(١٥). ويلاحظ أن هذا الشرط موضع خلاف بين التشريعات العربية فقد أجاز المشرع الليبي النذب إلى الأشخاص المعنوية الخاصة وذلك في المادة (٥٧) من اللائحة الإدارية للشركات والمنشآت المملوكة للمجتمع ومنع النذب إلى الدول والهيئات الأجنبية^(١٦). أما المشرع الأردني فقد منع صراحة نذب الموظف إلى الدول الأجنبية أو الهيئات الدولية أو الأشخاص المعنوية الخاصة في نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٨٨ فالنذب لا يكون إلا ضمن الجهاز الإداري للدولة ولا يكون إلا لجهة عامة^(١٧). وكذلك فعل المشرع المصري^(١٨).

ثالثاً: أن يكون النذب لوظيفة شاغرة: إن النذب يجب أن يكون لوظيفة شاغرة لأن الغرض منه انجاز أعمال هذه الوظيفة من أجل تحقيق المصلحة العامة من جهة، ومن أجل منع النذب الصوري الذي يكون الهدف منه الحصول على مكافآت مالية عن الأعمال الإضافية التي لا وجود لها أو التهرب من العمل في الدائرة المنتدب منها من جهة أخرى^(١٩). وقد جاء في اعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء ذي العدد (أ.د. ٨٥٦/٥/٣) والمؤرخ في ٢٠٠٨/١٢/١٤ "٤. ينبغي أن تكون حالة التنسيب في حدود ضيقة ولسد حاجة آنية ويتم نقل الموظف إلى ملاك الدائرة التي نسب إليها إذا كانت الحاجة إلى تنسيبه مستمرة".

رابعاً: احتفاظ الموظف بوظيفته الأصلية: يبقى الموظف المنتدب محتفظاً بوظيفته الأصلية في دائرته المنتدب منها وهذا ما يميز النذب من النقل سواء أكان النذب كلياً أم جزئياً في نفس الوحدة الإدارية أو خارجها^(٢٠). كما أن وظيفة الموظف المنتدب في دائرته الأصلية لا يجوز شغلها أثناء خدمته في الوظيفة المنتدب إليها، وتحتسب المدة التي قضاها في الوظيفة المنتدب إليها لأغراض العلاوة والترفيغ والتقاعد^(٢١). وقد جاء في اعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء المذكور أعلاه "١. في حال تنسيب الموظف من دائرة إلى أخرى فانه يستمر محسوباً على ملاك الدائرة التي نسب منها ولا يضاف إلى ملاك الدائرة التي نسب إليها؛ لأن عملية التنسيب تعتبر حالة مؤقتة يعود الموظف بعدها إلى دائرته الأصلية". وفي هذا الصدد قرر مجلس الدولة العراقي أن "من حق رئيس الدائرة نقل الموظف أو تنسيبه ضمن مديريات الدائرة ولا يعتبر تعسفاً.... ما دام محتفظاً بمركزه الوظيفي"^(٢٢).

خامساً: أن يكون النذب مؤقتاً: إن النذب يجب أن يكون مؤقتاً في جميع الأحوال ويجب أن تكون هذه المدة غير طويلة لأن الموظف المنتدب محتفظاً بوظيفته الأصلية فحتى لا يتأثر سير العمل في الدائرة المنتدب منها يجب أن يرجع الموظف إليها بعد أن تكون الوظيفة المنتدب إليها قد شغلت بالتعيين أو النقل وقد نصت المادة (٩) من قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ على أن "أولاً - يجوز تنسيب موظف الخدمة الجامعية لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد لسنة أخرى ...". وقضت المادة (٣/أ/١) من تعليمات الملاك رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٩ بأن يكون نذب المدرسين والمعلمين لمدة لا تزيد عن سنتين ويكون النذب ابتداءً لمدة سنة واحدة. وأما بالنسبة للموظفين فقد قضت المادة (٤/ب/١) من التعليمات بأن يكون النذب لمدة سنة واحدة ابتداءً ويجوز تمديده لمدة لا تزيد على ثلاثة سنوات وتلتزم الدوائر ذات العلاقة بموجب المادة (٦/أ/١) والمادة (٢) من التعليمات بإنهاء نذب المدرسين والمعلمين ممن مضى على نذبهم سنتين أو أكثر وكذلك بالنسبة للموظفين ممن مضى على نذبهم ثلاثة سنوات أو

أكثر بعد سريان هذه التعليمات^(٢٣). وهو ما أكدته مجلس الدولة العراقي في قرار له بين فيه "أن التنسيب ذات طبيعة مؤقتة ولا يعد نقلاً وإنما يدخل ضمن السلطة التقديرية للإدارة"^(٢٤). وقد جاء في اعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء المذكور أنه " يجب أن تكون حالة التنسيب لفترة محددة تذكر في أمر التنسيب."^(٢٥).

سادساً: أن يكون النذب إلى وظيفة مساوية لوظيفته المنتدب أو وظيفة تعلوها مباشرة: إن قرار النذب لا يتوقف نفاذه على موافقة الموظف غير أنه لا يجوز نذب الموظف إلى وظيفة تقل عن درجة وظيفته الأصلية تحقيقاً لمصلحته كما لا يجوز نذب الموظف لوظيفة أعلى من درجة وظيفته الأصلية بأكثر من درجة واحدة. حيث نصت المادة (٥) من تعليمات الملاك رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٩ على أن "لا يجوز تنسيب الموظف لوظيفة ذات مستوى اقل من عنوان وظيفته كتنسيب مدير القسم لوظيفة ملاحظ أو محاسب لوظيفة كاتب". ونصت المادة (٥) من قانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل على أن " ٢- يجوز أن يعين أو أن يشغل موظف وظيفة أعلى من وظيفته بدرجة واحدة إذا ثبتت كفاءته بعين طريقة الترفيع المتبعة بموجب أحكام قانون الخدمة المدنية...". وهذا ما أخذ به المشرع المصري وذلك في المادة (٥٦) من قانون العاملين المدنيين بالدولة سواء أكان النذب داخل الوحدة الإدارية أو خارجها. إلا أن المشرع الليبي أجاز في المادة (١٨) من القانون رقم (١٥) لسنة ١٩٨١ نذب الموظف لوظيفته أعلى من وظيفته الأصلية بدرجتين شرط أن تكون هناك ضرورة وأن تتوفر في الموظف الشروط التي حددتها هذه المادة^(٢٦). ومما تجدر الإشارة إليه أن بعض الفقهاء يقصرون هذا الشرط على النذب الكلي، أما النذب الجزئي فعندهم يجوز أن يكون لوظيفته أدنى^(٢٧).

سابعاً: أن تسمح حاجة العمل في الوظيفة الأصلية بإجراء النذب: وهذا الشرط نصت عليه المادة (١/ب/٤) من تعليمات الملاك رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٩ "... على أن تستخدم هذه الصلاحية في أضيق نطاق وعند الحاجة وان تعمل الوزارة أو الدائرة المختصة على إنهاء التنسيب عند زوال الأسباب وسد الشاغر بالتعيين". وقد أخذ المشرع المصري بهذا الشرط صراحة في المادة (٥٦) من قانون العاملين المدنيين بالدولة. وسلطة التعيين في الجهة الأصلية هي التي تحدد ما اذا كانت حالة العمل تسمح بذلك أم لا^(٢٨). وقد أيد مجلس الدولة العراقي السلطة التقديرية للإدارة في نذب موظفيها حيث قرر "أن التنسيب ذات طبيعة مؤقتة ولا يعد نقلاً وإنما يدخل ضمن السلطة التقديرية للإدارة"^(٢٩).

ثامناً: لا يجوز نذب الموظف المنتدب: إذا تم نذب الموظف إلى وظيفة أخرى فلا يجوز إعادة ندبه مرة ثانية فالنذب فوق النذب غير جائز. وفي هذه الحالة يجب إنهاء النذب الأول واعادته الى دائرته الأصلية لكي يكون بالإمكان ندبه إلى الوظيفة الجديدة^(٣٠). ونؤيد في هذا الصدد ما ذهب إليه المشرع المصري في المادة (٤٥) من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ المعدل حيث اشترطت هذه المادة عدم جواز إعادة نذب الموظف إلا في حالة الضرورة وعدم وجود درجات يمكن شغلها عن طريق النقل. ونقترح مضي مدة سنتين على انتهاء النذب الأول ليكون بالإمكان إعادة نذب الموظف مرة ثانية حتى لا يتخذ هذا النظام وسيلة للتهرب من العمل الوظيفي كما يلاحظ في كثير من دوائر الدولة.

تاسعاً: لا يجوز النذب إلى وظيفة تتطلب مؤهلات لا تتوفر في الموظف المنتدب: حيث نصت المادة (١) من تعليمات الملاك رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٩ على أن "... لا يجوز تنسيب قيام الموظف بأعمال تختلف عن أعمال وظيفته كقيام المدرس بأعمال الإشراف التربوي أو قيام المعلم بأعمال كتابية أو حسابية وإذا دعت الحاجة الملحة والضرورة القصوى إلى مثل هذا الإجراء فينبغي الرجوع إلى وزارة المالية لتعديل الملاك وفقاً للمادة الثالثة من قانون الملاك، وذلك عدا الحالات الطارئة فيجوز التنسيب بموافقة الوزير المختص بين دوائر كل وزارة وبموافقة الوزيرين المختصين بين وزارة وأخرى ..." ونصت المادة (٤) من التعليمات الملاك على أن "لا يجوز إشغال الوظائف الشاغرة التي تتطلب مؤهلات علمية معينة أو شهادات دراسية خاصة بمن لا علاقة لاختصاصه أو لدراسته بالوظيفة المذكورة كتعيين خريج كلية الإدارة والاقتصاد بوظيفة معاون كيميائي أو تعيين خريج كلية الهندسة بوظيفة معاون فيزيائي".

عاشراً: أن يكون النذب بقرار صادر من سلطة مختصة: يجب أن يكون قرار النذب صادراً من سلطة مخولة قانوناً بإصداره وهذه السلطة هي سلطة التعيين في كلتا الجهتين إذا كان النذب داخل الوحدة الإدارية الواحدة، وإذا كان قرار النذب يصدر عادة من صاحب الاختصاص في الجهة المنتدب إليها الموظف فإنه يشترط كذلك موافقة جهة العمل الأصلية^(٣١). فالمادة (١) (فقرة ٣/أ و فقرة ب/٤) من تعليمات الملاك اشترطت موافقة الوزير المختص إذا كان النذب بين دوائر وزارته أو موافقة الوزيرين المختصين إذا كان النذب بين وزارة وأخرى.

المطلب الثاني تمييز النذب من غيره من المفاهيم الأخرى

إن النذب باعتباره تنظيمياً داخلياً للموظفين فقد يختلط مع غيره من المفاهيم الأخرى وخاصة إذا كانت هذه المفاهيم مشابهة له وهي (النقل، الإعارة)، ولذلك سنميز في هذا المطلب النذب من النقل والإعارة.

الفرع الأول تمييز النذب من النقل

"إن النقل بمعناه القانوني هو فك ارتباط الموظف من دائرته المنقول منها وربطه بالدائرة المنقول إليها بحيث يصرف راتبه وتصدر القرارات المتعلقة به من هذه الدائرة..."^(٣٢). وتملك الإدارة سلطة تقديرية واسعة في نقل موظفيها من وظيفة لأخرى لأنهم في مركز قانوني عام وللإدارة تغييره في الوقت الذي تراه مناسباً ولا يحق للموظف الطعن بقرار النقل إلا إذا تضمن انحرافاً بالسلطة^(٣٣). والنقل إما أن يكون مكانياً بحث يسند للموظف ذات وظيفته ولكن في مكان آخر، وإما أن يكون نوعياً حيث يسند للموظف وظيفة تختلف عن وظيفته الأصلية من حيث الدرجة والأقدمية والمرتب والطبيعة كأن ينقل الموظف من وظيفة فنية إلى إدارية^(٣٤). وهذا يعني أن النقل امتياز للإدارة ولا يحق للموظف الاعتراض من حيث الأصل إلا إذا تضمن النقل عقوبة مقنعة. وقد عالج المشرع العراقي النقل في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل في المادتين (٣٦ و ٣٧). من خلال ما تقدم نلاحظ أن هناك بعض أوجه الشبه والاختلاف بين النذب والنقل.

أولاً: أوجه الشبه بين النقل والنذب. إن النذب والنقل كلاهما قرار إداري تنفرد الإدارة بإصداره ولا تراعي فيه سوى المصلحة العامة وحاجة العمل ولا يشترط لنفاذ هذا القرار موافقة

الموظف لأن الموظف في مركز قانوني تنظيمي وليس في مركز تعاقدية، كما ان قرار الندب والنقل يجب أن يصدر من سلطة مختصة، والسلطة المختصة بالتعيين هي نفسها المختصة بالندب والنقل كما ان السبب في الندب والنقل هو وجود وظيفة شاغرة ندب أو نقل اليها موظف للقيام بأعمالها من أجل المحافظة على استمرارها وعدم انقطاع خدماتها تحقيقاً للصالح العام، كما يتشابه النقل والندب في أن كلاهما يجب أن يكون ضمن الجهاز الإداري للدولة سواء أكان النظام مركزياً أو لا مركزي ولا يجوز الندب أو النقل إلى الدول الأجنبية أو المنظمات الدولية أو الأشخاص المعنوية الخاصة^(٣٥)، وأخيراً يتشابه النقل والندب من حيث أنه يمكن الطعن به إذا كان القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل والإجراءات أو عيب السبب أو عيب المحل أو عيب انحراف السلطة.

ثانياً: أوجه الاختلاف بين النقل والندب. رغم الشبه بين الندب والنقل إلا أن هناك اختلاف بينهما من حيث:

١. ان النقل يفك ارتباط الموظف بالدائرة الأصلية ويربطه بالدائرة المنقول اليها بحيث تصرف رواتبه ومستحقاته المالية من الدائرة المنقول اليها، وتلتزم الدائرة المنقول منها الموظف بتأشير انفكاكه وتزويد الدائرة المنقول اليها بتفاصيل خدمة الموظف المنقول وشهادة آخر راتب استلمه من الدائرة المنقول منها حتى يتسنى للدائرة المنقول اليها تأشير تحاققه فيها حيث تنقطع صلته تماماً بالدائرة المنقول منها^(٣٦). أما الندب فإن الهدف منه القيام مؤقتاً بأعباء الوظيفة المنتدب إليها والتأقبت هو ما يميز الندب من النقل، ففي حالة الندب لا تنقطع صلة الموظف بدائرتة الأصلية سواء كان الندب كلياً أو جزئياً وتبقى وظيفته شاغرة في دائرته الأصلية إلى أن يعود إليها عند انتهاء مدة الندب وبالنسبة إلى علاوات الموظف المنتدب وأقدميته وترفيعه يكون على الدائرة المنتدب منها ويعامل كما لو لم ينتدب، باستثناء راتبه الذي يتقاضاه من الدائرة المنتدب إليها، وفي بعض الأحيان تصرف له مكافآت أو أجور إضافية عن الاعمال التي يقوم بها في الدائرة المنتدب إليها^(٣٧).

٢. ينقل الموظف إلى وظيفة في مرتبة وظيفته المنقول منها ولا يجوز نقل الموظف الى وظيفة ادنى من وظيفته الأصلية وهذا هو الاصل، الا أن هناك استثناءات على هذا الأصل فإذا كان النقل بناء على طلب الموظف او اذا كان النقل بسبب عدم توفر شروط الوظيفة في الموظف او اذا كان النقل بسبب زيادة الموظف عن حاجة العمل ففي هذه الحالات يجوز نقل الموظف حتى وان كان النقل يفوت على الموظف المنقول دوره في الترقية بالأقدمية او كان النقل الى وظيفته أدنى، أو أن يكون قرار النقل صادراً من رئيس الجمهورية وبناء على اقتراح الوزير المختص وهذا ما يستفاد من نص المادة (٤٢) من قانون العاملين المدنيين بالدولة في مصر^(٣٨). أما الندب فلا يكون الا لوظيفة في مستوى الوظيفة الأصلية او الى وظيفة اعلى منها بدرجة واحدة فقط ولا يجوز ندب الموظف الى وظيفة ادنى من وظيفته الأصلية.

٣. قد يكون الغرض من النقل إعادة توزيع العاملين على الإدارات المختلفة فقد يكون الموظف المنقول زائداً عن حاجة الإدارة التي يعمل بها أو غير مستوفٍ لشروط التوظيف فيها أو ان سلوكه مع بقية الموظفين غير مرضٍ أو قد يكون النقل تحقيقاً لرغبة الموظف فينقل الى دائرة أخرى سواء في نفس الوزارة أو في وزارة أخرى، أما الندب فهو إجراء مؤقت الغرض منه سد حاجة آنية متمثلة بالوظيفة الشاغرة أو حاجة الدائرة المنسب إليها الموظف لاختصاصه من أجل ضمان حسن سير العمل فيها وهذا ما أكدته مجلس الدولة العراقي في قرار له بين فيه "أن التنسيب ذات طبيعة مؤقتة ولا يعد نقلاً وإنما يدخل ضمن السلطة التقديرية للإدارة"^(٣٩).

٤. ان الموظف المنقول لا يستطيع العودة الى دائرته الأصلية لأن وظيفته فيها لا تبقى شاغرة وإنما يتولاها موظف آخر أو يغلى تمويل وظيفته من ميزانية دائرته أو تنقل الى الجهة المنقول اليها، وإذا ما أراد الموظف المنقول العودة الى دائرته الأصلية فان ذلك يجب أن يكون بمقتضى قرار نقل جديد^(٤٠)، وهذا على عكس الندب تماماً لأن وظيفة الموظف المنتدب تبقى شاغرة حتى يعود عند انتهاء الندب.

الفرع الثاني تمييز الندب من الإعارة

الإعارة هي ترخيص للموظف العمل في جهة أخرى غير الجهة المعين فيها مع احتفاظه بوظيفته الأصلية في الجهة المعار منها بحيث يعود الى وظيفته الأصلية عند انتهاء مدة الإعارة وتشمل الإعارة تفرغ الموظف كلياً لأعمال الوظيفة المعار إليها وخضوعه للقواعد المطبقة عليها وتحمل الجهة المعار إليها الموظف راتبه على الرغم من احتفاظه ببعض حقوقه لدى الجهة المعار منها علماً أنه لا يجوز اعارة الموظف الى أية وظيفة الا بموافقة التوجيهية على الإعارة^(٤١). وقد عالج المشرع العراقي نظام الإعارة في المادة (٣٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، ويجب أن تكون الدائرة المعيرة هي جهة عمل الموظف المعار الأصلية فلا يجوز للدائرة أن تعير موظف منتدب لديها أو حتى معار لديها لأن الإعارة فوق الإعارة أو الندب غير جائزة^(٤٢)، غير ان الموظف المعار يجوز ندبه بقرار من الجهة المعار إليها لأن الندب على الإعارة جائز وتكون الإعارة على شكل عقد يبرم مع الموظف المعار، لذا نلاحظ ان إرادة الموظف المعار محل اعتبار فيستطيع أن يستمر بالإعارة أو يقطعها وان يعود الى وظيفته في دائرته الأصلية^(٤٣) من خلال ما تقدم نلاحظ أن هناك بعض أوجه الشبه والاختلاف بين الندب والإعارة.

أولاً: أوجه الشبه بين الندب والإعارة. ان الندب والإعارة كلاهما قرار اداري يجب أن يصدر من سلطة مختصة ولمدة محددة إذ تحدد القوانين والقرارات حداً أقصى لكل منهما، كما أن الموظف المنتدب أو المعار لا يفقد صلته بدائرته الأصلية وإنما يبقى ارتباطه بها ويعود إليها عند انتهاء مدة الندب أو الإعارة، والموظف المعار والمنتدب يتقاضى راتبه ومخصصاته من الدائرة المعار أو المنتدب إليها وقد يحصل الموظف المنتدب على أجور إضافية بسبب قيامه بأعمال الوظيفة المنتدب إليها وكذلك

الموظف المعار أيضاً إذ قد يحصل على راتب مزدوج من أجل تشجيعه على القيام بأعمال الوظيفة المعار إليها.

ثانياً: أوجه الاختلاف بين النذب والإعارة.

١. إن الإعارة يجب أن تكون بموافقة الموظف التحريرية، إذ أن إرادة الموظف لها دور كبير في الإعارة فيستطيع الموظف المعار الاستمرار بالإعارة إلى أن تنتهي مدتها وله كذلك قطع الإعارة والعودة إلى دائرته الأصلية. أما النذب فإن إرادة الموظف فيه لا دور لها، فالنذب قرار يصدر من الإدارة بإرادتها المنفردة ولا يحق للموظف الاعتراض إذا كان القرار موافق للقانون.

٢. إن مدة الإعارة طويلة نسبياً وقد حددها المشرع العراقي في المادة (١/٣٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل بخمسة سنوات قابلة للتجديد خمسة سنوات أخرى لمن يعمل في منطقة الخليج العربي والجزيرة العربية. أما النذب فإن مدته قصيرة نسبياً إذ لا تتجاوز ثلاثة سنوات كما حددتها تعليمات الملاك رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٩ في المادة (٤/ب/١) وقد جرت أحكام القضاء الإداري في مصر على أن النذب الذي تطول مدته يعتبر نقلاً لا ندباً وإجراء حكم القانون عليه بهذه الصفة^(٤٤).

٣. رغم احتفاظ الموظف المعار بوظيفته في دائرته الأصلية إلا أنها قد تشغل من قبل موظف آخر وإذا ما عاد الموظف المعار فإن دائرته الأصلية غير ملزمة بإخلاء وظيفته الأصلية بحيث يكون للموظف المعار العائد أن يشغل وظيفة أخرى خالية من نفس درجته أو يبقى في وظيفته بصفة شخصية إلى أن تسوى حالته في أول وظيفة تخلو من نفس درجته^(٤٥). أما في النذب فإن الموظف يحتفظ بوظيفته الأصلية في دائرته الأصلية ولا تشغل وإذا ما عاد الموظف المنتدب فإنه يعود إلى وظيفته الأصلية.

٤. إن الإعارة تكون إلى الدول والهيئات والمنظمات الدولية كما تجوز إلى الأشخاص المعنوية الخاصة كما في حالة إعارة أحد أساتذة الجامعات الحكومية إلى الجامعات الأهلية. أما النذب فإنه لا يكون إلا ضمن الجهاز الإداري للدولة ولا يجوز إلى الأشخاص المعنوية الخاصة^(٤٦).

٥. إن الغرض من النذب هو القيام بأعمال الوظيفة الشاغرة مؤقتاً من أجل تحقيق حسن سير العمل، أم الهدف من الإعارة فهو زيادة التعاون والخبرات بين الدول في مجال تبادل الموظفين وخصوصاً في الدول التي تقتقر إلى الخبرات.

٦. إن الإعارة لها شروط حددها المشرع في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ وحددتها التعليمات عدد (١١) لسنة ١٩٦٠^(٤٧). أما النذب فإن الإدارة لا تراعي فيه سوى مصلحة العمل والمصلحة العامة وإن كان لا يجوز لو وظيفة أدنى من الوظيفة المنتدب إليها.

المبحث الثاني

أحكام نذب الموظف العام

سنبين في هذا المبحث الضوابط التي تحكم قرار النذب من حيث الاختصاص والشكل والإجراءات والمحل والغاية وكذلك الآثار التي تترتب على هذا القرار من حيث الجهة المختصة بتأديب الموظف المنتدب وتقييمه ومستحقته المالية وأخيراً انتهاء النذب في مطلبين وعلى النحو الآتي:

إن الندب قرار اداري صادر من سلطة مختصة بإرادتها المنفردة ولا يستلزم لنفاذه موافقة الموظف عليه بشرط أن لا يكون الندب إلى وظيفة أدنى تحقيقاً لمصلحة الموظف، وهذا امتياز للإدارة يكون الهدف منه تحقيق المصلحة العامة والمحافظة على سير المرافق العامة بانتظام واستمرار من خلال سد الوظائف الشاغرة، وبالمقابل فإن من حق الموظف الاعتراض عليه إذا كان مشوباً بعيب عدم الاختصاص أو مخالفة الشكل والإجراءات أو عدم مشروعية السبب أو المحل أو الانحراف بالسلطة^(٤٨).

الفرع الأول ركن الاختصاص

الاختصاص هو مجموعة الصلاحيات أو السلطات والمسؤوليات أو الواجبات التي يعهد بها المشرع إلى موظف أو هيئة إدارية معينة لغرض تحقيق الاهداف المحددة ولذلك فإن القرار الإداري يجب أن يصدر من سلطة مختصة به موضوعياً ومكانياً وزمانياً^(٤٩). وهذا يعني أن يكون قرار الندب صادراً من سلطة تملك هذا الاختصاص موضوعياً أي أن يكون قرار الندب من ضمن الصلاحيات المخولة لها كالوزير أو وكيله، وزمانياً أي أن يكون قرار ندم الموظف صادراً من وزير لم تنته ولايته الوظيفية لسبب أو لآخر ومكانياً أي أن يكون قرار الندب ضمن الرقعة الجغرافية التي تستطيع السلطة المختصة بإصداره أن تباشر اختصاصاتها عليها، كالمحافظ فيما يخص محافظات، وإلا كان قرار الندب باطلاً لمخالفته ركن الاختصاص. وقد نصت المادة (١/ب/٤) من تعليمات الملاك على أن "... بموافقة الوزير المختص أو الوزيرين المختصين وكذلك بالنسبة للتمديد ضمن المدة المقررة ..." من خلال هذا النص يتضح لنا أن قرار الندب يجب أن يصدر من الوزير المختص إذا كان الندب بين دوائر وزارته ومن الوزير الذي تتبعه الدائرة المنتدب إليها الموظف بعد موافقة الوزير الذي تتبعه الدائرة المنتدب منها الموظف. وبالنسبة للاختصاص المكاني يكون ندم الموظف إلى خارج محافظته بموافقة محافظ المحافظة المنتدب منها. وهذا ما أخذ به المشرع المصري في قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ في المادتين (٤٣ و٥٦)^(٥٠). ويلاحظ أن المشرع اللبناني اشترط في نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١٤٩) لسنة ١٩٨٣ في المادة (٤٦) اشترط بالإضافة إلى صدور قرار الندب من السلطة التي لها حق إصداره موافقة مجلس الخدمة المدنية^(٥١). وقد حدد المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية النافذ رقم (١) لسنة ١٩٨٨ وفي المواد (٦٩ - ٧٠) السلطة المختصة بالندب وهي مجلس الوزراء بالنسبة لانتداب شاغلي الوظائف العليا ووزيري الدائرتين بالنسبة لانتداب موظفي الفئات الثانية والثالثة والرابعة، وإذا كان الانتداب للعمل في وظيفة أخرى في نفس دائرة الموظف، فيصدر قرار الندب من الوزير المختص لانتداب موظفي كل من الفئتين الأولى والثانية، وبقرار من الأمين العام للوزارة لانتداب موظفي الفئتين الثالثة والرابعة^(٥٢).

الفرع الثاني ركن الشكل والإجراءات يقصد بهذا الركن المظهر الخارجي الذي يبدو فيه القرار والإجراءات التي تتبع في إصداره وتهدف الإدارة من وراء هذه الشكليات والإجراءات ضمان حسن سير الإدارة من ناحية وضمان حماية حقوق الأفراد من ناحية أخرى، وإذا لم تفصح الإدارة عن

إرادتها بالشكل والإجراءات المطلوبة فلا يمكن أن يترتب على إرادتها أي أثر وهذا هو الأصل ولكن المشرع وفي سبيل حماية الأفراد من تعنت الإدارة افترض في بعض الأحوال أن الإدارة قد عبرت عن إرادتها حتى ولو التزمت الصمت كما في حالة الاستقالة^(٥٣). لذلك يمكن القول أن القرار الإداري قد يكون تحريراً (مكتوباً) أو شفهيّاً (بالإشارة) وبالنسبة إلى قرار النذب فإنه يجب أن يكون مكتوباً ولا يجوز نذب الموظف شفهيّاً لأن الموظف يقوم بأعمال وظيفية أخرى بالإضافة إلى وظيفته الأصلية فيجب أن يكون بيده سند قانوني أو تخويل رسمي حتى يتمكن الموظف من القيام بأعمال الوظيفة المنتدب إليها. ويعتبر قرار النذب باطلاً إذا صدر خلافاً للشكل والإجراءات المطلوبة.

الفرع الثالث ركن المحل

يقصد بهذا الركن الأثر القانوني الذي يترتب حالاً ومباشرة على القرار الإداري^(٥٤)، وهذا الأثر القانوني هو ما يميز القرار الإداري عن الأعمال المادية ومحل القرار الإداري يختلف باختلاف طبيعته وفي كل الأحوال يجب أن يكون محل القرار موافقاً للقانون بأن يكون مشروعاً من جهة، وأن يكون ممكناً من الناحية القانونية الواقعية من جهة أخرى، مع ملاحظة أن الأمر يختلف في حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية حيث تحل المشروعية الاستثنائية محل المشروعية العادية مما يجعل القرار الغير صحيح في الظروف العادية لعب المحل صحيحاً في الظروف الاستثنائية^(٥٥) وبالنسبة لقرار النذب فإن محله هو قيام الموظف المنتدب مؤقتاً بأعمال وظيفية شاغرة. وقرار النذب لا ينتج أثره إلا إذا تبلغ الموظف به^(٥٦).

الفرع الرابع ركن السبب

يقصد بركن السبب الوقائع المادية أو القانونية التي تسبق اتخاذ القرار الإداري وتدفع الإدارة إلى اتخاذه^(٥٧)، فالقرار الإداري يصدر استناداً إلى حالة قانونية أو وقائع مادية تدفع رجل الإدارة إلى ممارسة صلاحياته ويشترط في السبب أن يكون موجوداً وقائماً حتى إصدار القرار، وأن يكون مشروعاً^(٥٨). وبالنسبة إلى قرار النذب فإن سببه وجود وظيفة شاغرة ويتم إصدار القرار إما بناءً على طلب الجهة التي تحتاجه فإذا وافقت الجهة الأصلية التي ينتمي إليها الموظف يصدر قرار النذب على النحو السابق، وقد يكون النذب بناءً على طلب الموظف^(٥٩). فالسبب هنا هو حالة واقعية تتمثل بالوظيفة الشاغرة والتي دفعت رجل الإدارة إلى ممارسة صلاحياته استناداً إلى قواعد قانونية تجيز النذب، لذلك يكون قرار النذب باطلاً إذا كان النذب صورياً ويكون النذب صورياً إذا لم تكن هناك وظيفة شاغرة. وهذا ما يحصل في كثير من الإدارات حيث يكون النذب بناءً على طلب من الموظف للتهرب من العمل في دائرته الأصلية.

الفرع الخامس ركن الغاية

ويقصد بهذا الركن الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من القرار الإداري وهو يختلف عن المحل لأن الأخير يعني الأثر المباشر أو النتيجة المباشرة المترتبة على القرار الإداري كما يختلف عن السبب لأن السبب يتعلق بالجانب المادي للقرار ويمثل العلة في اتخاذ القرار، أما الغاية فتتعلق

بالجانب الداخلي للقرار والغرض النهائي من إصداره وهي المصلحة العامة أو هدف يحدده المشرع، فالسبب نقطة البداية أو الحركة في حين أن الغاية هي نقطة النهاية أو الوصول^(٦٠).

والغاية في قرار الندب هي تحقيق حسن سير العمل في المرفق من أجل تحقيق المصلحة العامة وضمان تسيير أعمال الوظيفة الشاغرة مؤقتاً. ولذلك فإن قرار الندب يعتبر باطلاً إذا كانت غايته تحقيق مكاسب شخصية أو مالية أو سياسية كما لو صدر قرار الندب وكان هدفه الحصول على مكافآت مالية عن أعمال وظيفية إضافية لا وجود لها كما في حالة الندب الصوري، أو تكون الغاية من قرار الندب الانتقام من موظف من خلال تحميله اعباء وظيفتين معاً... الخ.

المطلب الثاني الآثار القانونية لندب الموظف

سنبين في هذا المطلب الآثار التي تترتب على قرار ندب الموظف العام من حيث الجهة المختصة بتأديب الموظف المنتدب وتقييمه ومستحقاته المالية وأخيراً انتهاء الندب في أربعة فروع تباعاً وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول السلطة المختصة بتأديب الموظف المنتدب

إن النظام التأديبي الذي يطبق على الموظف المنتدب هو ذات النظام الذي يطبق على جميع موظفي الدولة إلا إذا كانت الجهة التي ندب للعمل بها لها نظام تأديبي خاص ففي هذه الحالة يخضع الموظف المنتدب لهذا النظام^(٦١). ولا تكون جهة العمل الأصلية صاحبة الاختصاص في تأديب الموظف المنتدب إلا إذا كانت المخالفات التي ارتكبها سابقه على الندب أو إذا كان الموظف المنتدب خاضع لنظام تأديبي خاص^(٦٢). وبالتالي فإن السلطة المختصة بتأديب الموظف المنتدب بالنسبة إلى المخالفات التي يرتكبها خلال مدة ندبه هي من اختصاص الجهة التي ندب للعمل بها^(٦٣). وقد أخذ المشرع المصري بهذا الاتجاه حيث نصت المادة (٤/٨٥) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ على أن "تكون الجهة المنتدب أو المعار إليها العامل أو المكلف بها هي المختصة بالتحقيق معه وتأديبه طبقاً للأحكام سالف الذكر وذلك عن المخالفات التي يرتكبها خلال فترة الندب أو الإعارة أو التكليف". وقد أيد المشرع الليبي هذا الاتجاه في المادة (٩) من لائحة الجزاءات المعمول بها في الشركات والمنشآت المملوكة للمجتمع واشترط إخطار الجهة المنتدب منها الموظف بذلك على أن لا يكون خاضعاً لنظام تأديبي خاص^(٦٤). ومع هذا يرى جانب من الفقه^(٦٥) أن السلطة المختصة بتأديب الموظف المنتدب عن المخالفات التي يرتكبها خلال مدة الندب يجب أن تكون من اختصاص الجهة المنتدب منها لأنه تابع لها وعلى ملاكها. ونحن لا نؤيد هذا الاتجاه لأن الموظف المنتدب ملزم بالعمل بالجهة المنتدب إليها وبالتالي لا بُدَّ وأن يخضع للنظام التأديبي والسلطة التأديبية فيها إلا إذا كان خاضعاً لنظام تأديبي خاص على أن تخطر الجهة المنتدب منها بالإجراءات والعقوبات التي فرضتها عليه الجهة المنتدب للعمل بها. ومما تجدر الإشارة إليه أن الجهة المنتدب إليها الموظف لا تملك إنهاء خدمته بسبب الحكم عليه بعقوبة جنائية أو جنه مخلة بالشرف فهذه السلطة من اختصاص جهة العمل الأصلية^(٦٦). وهو ما ندعو المشرع العراقي للأخذ به لأنه لم يتعرض إلى هذه المسألة المهمة.

الفرع الثاني السلطة المختصة بتقييم الموظف المنتدب

اختلف الفقه بشأن الجهة التي يحق لها تقييم الموظف المنتدب فذهب بعض الفقه^(٦٧) إلى أن الجهة المنتدب منها الموظف هي المختصة بتقييم أدائه خلال مدة النذب ولها الاطلاع على انطباع السلطة الرئاسية للإدارة التي انتدب إليها، فالموظف المنتدب يظل خاضعاً لنظام تقييم الأداء في دائرته الأصلية حتى وإن كانت الوظيفة المنتدب إليها لا تخضع لهذا النظام^(٦٨)، فالنذب لا يعتبر تعييناً وإنما هو إجراء مؤقت تفرضه المصلحة العامة وظروف العمل ولا يترتب عليه نقل ملاك الموظف إلى الدائرة المنتدب إليها ولا يكتسب حقاً على الدرجات المخصصة لتلك الجهة ما دامت مستقلة في موازنتها عن الجهة التي تتبعها وظيفته الأصلية^(٦٩). ويذهب الرأي الثاني الذي نؤيده أن الجهة التي انتدب إليها الموظف هي المختصة بتقييمه خلال مدة النذب ولها إطلاع الجهة التي انتدب منها على هذا التقييم لكي يؤخذ بالاعتبار عند ترفيعه أو منحه العلاوة^(٧٠). لأن الموظف يقوم بأعمال الوظيفة التي أنتدب إليها فتكون الدائرة التي تقع هذه الوظيفة فيها أقدر من غيرها على تقييمه لاسيما إذا كانت الوظيفة تتطلب مهارات خاصة، ولم يتعرض المشرع العراقي إلى هذه المسألة وهو ما ندعوه للأخذ بهذا الاتجاه الذي أخذ به المشرع المصري ونظمه في قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ حيث نصت المادة (٣٢) على أن "في حالة إعارة العامل داخل الجمهورية أو نذبه أو تكليفه تختص بوضع التقرير النهائي عنه الجهة التي قضى بها المدة الأكبر من السنة التي يوضع عنها التقرير". أما بالنسبة إلى الشكرات التي يحصل عليها الموظف المنتدب من الدائرة المنتدب إليها فتنتج أثرها وكأنها صادرة من الدائرة الأصلية وفقاً لما نصت عليه المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وهذا ما هو عليه الواقع العملي ومع هذا نقترح النص على ذلك صراحة في المادة (٢١) أعلاه لأن بعض الإدارات تمتنع عن ذلك بحجة أن الموظف لم يمنح الشكرات من دائرته الأصلية.

الفرع الثالث المستحقات المالية للموظف المنتدب

نصت المادة (٧) من قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ على أن "سادساً - يستحق موظف الخدمة الجامعية المنسب من مؤسسة تعليمية إلى أخرى مخصصات و الامتيازات ذاتها التي يتمتع بها أقرانه في المؤسسة المنسب إليها أو المنسب منها ، أيهما أكثر . " ونصت المادة (٩) منه على أن " أولاً - يجوز تنسيب موظف الخدمة الجامعية....وعلى الدائرة المنسب إليها صرف جميع رواتبه و مخصصاته من موازنتها السنوية. " ونصت المادة (٥/١/١) من تعليمات الملاك رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٩ الخاصة بتنسيب المدرسين والمعلمين على أن "تتحمل الدائرة المنسب إليها المستفيدة رواتب ومخصصات المنسب طيلة مدة تنسيبه" ونصت المادة (٥/ب/١) من التعليمات المذكورة الخاصة بتنسيب الموظفين على أن "تتحمل الدائرة المنسب إليها المستفيدة رواتب ومخصصات المنسب طيلة مدة تنسيبه. " وقد جاء في قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٧٥) لسنة ١٩٨٩ "٣- تتحمل الجهة المستفيدة رواتب المنسب ابتداءً من تاريخ مباشرته فيها إذا كانت دائرته الأصلية ممولة ذاتياً ومن بداية السنة المالية لتاريخ التنسيب إذا كانت دائرته الأصلية ممولة مركزياً"^(٧١). وهذا اتجاه سليم ولا شك ونؤيده طالما أن الموظف يقوم بأعمال وظيفة تقع خارج دائرته الأصلية فمن المنطقي أن تتحمل الدائرة المستفيدة -المنتدب إليها- رواتبه ومخصصاته طيلة مدة النذب. وأكد اعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء على ذلك

حيث جاء فيه "بناءً على متطلبات العمل الإداري ولغرض معالجة كيفية صرف الرواتب للمنسبين فإنه اقتضى الآتي: ٣. يستمر الموظف المنسب من دائرته ذات التمويل المركزي إلى دائرة أخرى بنفس التمويل يتقاضى راتبه ومخصصاته من الدائرة التي نسب إليها استناداً إلى البند أولاً من الفقرة الرابعة المعتدلة بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (٧٥) لسنة ١٩٨٩. وهذا ما أخذ به المشرع اللبناني فقد قضت المادة (٤٧) من نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١٤٩) لسنة ١٩٨٣ بأن الموظف المنتدب يتقاضى راتبه ومخصصاته وتعويضاته من الإدارة التي انتدب إليها من احتفاظه بحقه في التدرج والترقية والترفع في دائرته الأصلية كما تدخل مدة النذب في حساب معاش التقاعد أو تعويض الصرف وتبقى وظيفته الأصلية شاغرة حتى يعود^(٧٢). ومع هذا فقد ذهب جانب من الفقه^(٧٣) إلى أن الموظف المنتدب يجب أن يتقاضى راتبه من جهة العمل الأصلية كما لو لم يكن منتدباً، على أن يتقاضى مقابل أو أجراً إضافياً مع مرتبه لأنه يقوم بأعباء الوظيفة المنتدب إليها بالإضافة إلى وظيفته الأصلية وهو ما يعرف بالنذب الجزئي. ومع أهمية هذا الرأي إلا أننا لا نؤيده فالنذب إذا كان كلياً فمن المنطقي أن تتحمل الدائرة المستفيدة (المنتدب إليها) رواتبه ومخصصاته لأنه لا يقوم بأي عمل في دائرته الأصلية فلا داعي لتحملها رواتبه ومستحقاته المالية، 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^(٧٤). إلا أن مجلس الدولة العراقي قرر في حكم سابق أن "العمل كمستشار منتدب في مجلس شورى الدولة مع الاحتفاظ بعنوان الوظيفة السابق لا يستحق المخصصات الاستثنائية البالغة مليوني دينار شهرياً"^(٧٥). إلا أن المجلس أصدر قراراً آخر جاء فيه "يستحق المستشار المنتدب في المجلس مخصصات مقطوعة بنسبة (٣٠%)..."^(٧٦). ونحن نؤيد هذا الاتجاه الأخير.

الفرع الرابع انتهاء النذب

ينتهي نذب الموظف العام إما بصورة طبيعية وذلك بانتهاء المدة المحددة له وهذه المدة كما حددتها تعليمات الملاك رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٩ في المادة (١/ب/٤) سنة ابتداءً ولا تتجاوز ثلاثة سنوات وهذا يعني أن النذب ينتهي بانتهاء السنة الأولى له إلا إذا تم تمديد ما فينتهي بانتهاء السنة الثالثة له. وقد نصت المادة (٢) من التعليمات أعلاه على أن "تلتزم الدوائر ذات العلاقة بإنهاء تنسيب الموظفين ممن مضى على تنسيبهم ثلاث سنوات فأكثر اعتباراً من تاريخ نفاذ هذه التعليمات." وهذا يعني أن انتهاء المدة يقتضي إنهاء النذب وإعادة الموظف إلى وظيفته الأصلية في دائرته الأصلية. أما الصورة غير الطبيعية لإنهاء النذب فتكون قبل انتهاء المدة المحددة له حيث تملك الدائرة المنتدب منها الموظف سلطة تقديرية في تجديد النذب أو عدم تجديده أو إنجائه قبل انتهاء المدة المحددة له إذا ما اقتضت ظروف العمل والمصلحة العامة ذلك، ويجوز إنهاء النذب بناءً على طلب من الدائرة المنتدب إليها الموظف قبل انتهاء مدته إذا ما استوجبت المصلحة العامة ذلك. لأن قرار النذب من القرارات الوقتية التي لا تنشئ حقاً للموظف المنتدب لتعلقه بأوضاع مؤقتة^(٧٧). وفي هذا الصدد نشير إلى قرار مجلس الدولة العراقي -الذي ذكرناه سابقاً- الذي جاء فيه "من حق رئيس الدائرة نقل الموظف أو تنسيبه ضمن مديريات الدائرة ولا يعتبر تعسفاً في

ذلك ما دام النقل يستند إلى أسباب معتبرة ولا يعتبر الموظف متضرراً من هذا النقل ما دام محتفظاً بمركزه الوظيفي^(٧٨). والسؤال الذي يثار هنا هو هل يجوز إنهاء النذب قبل انتهاء مدته بناء على طلب من الموظف المنتدب؟ بينا سابقاً أن الإدارة لها سلطة تقديرية في نذب موظفيها ولا معقب عليها من قبل القضاء إلا إذا تضمن قرار النذب انحرافاً بالسلطة فالأصل أن لا دور لإرادة الموظف في إنشاء النذب أو إنهائه. ولكن قد يحصل أن يتم النذب بناءً على طلب من الموظف وموافقة الدائرتين المنتدب منها والمنتدب إليها، وفي كل الأحوال إذا ما طلب الموظف إنهاء النذب قبل انتهاء مدته فإن هذا الطلب معلق على موافقة الدائرة المنتدب إليها حتى لا يؤثر تركه المفاجئ للوظيفة المنتدب إليها على حسن سير العمل^(٧٩).

الخاتمة

بعد إكمال هذا البحث بفضل الله ومنه فقد توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات وعلى النحو الآتي:

أولاً: النتائج

١. يستعمل المشرع العراقي مصطلح الانتداب والتسيب للدلالة على معنى واحد هو تكليف موظف للقيام بأعمال وظيفية شاغرة بصورة مؤقتة سواء كانت الوظيفة المنتدب إليها في نفس الإدارة التي يعمل بها الموظف المنتدب أو في دائرة أخرى. ومن خلال البحث واستقراء التشريعات المقارنة تبين لنا أن مصطلح النذب أفضل من مصطلحي الانتداب والتسيب وهو الأقرب إلى حقيقة ما يعنيه هذا النظام اصطلاحاً لأن النذب دعوه والانتداب هو الاستجابة للدعوة وبما أن قرار النذب يصدر من الإدارة بإرادتها المنفردة ولا يتوقف نفاذه على موافقة الموظف، لذا فإن الموظف ملزم بالاستجابة إلى هذه الدعوة وإذا كان قرار النذب مخالف للقانون فمن حقه الطعن أما القضاء. وهو ما أخذ به المشرع في مصر وليبيا والأردن ولبنان.
٢. يمتاز النذب بصفة التأقيت إذ تبقى صلة الموظف بوظيفته الأصلية وعلى ملاك دائرته الأصلية وتحسب مدة النذب خدمة لكافة الأغراض في دائرته الأصلية.
٣. لا يجوز نذب الموظف لوظيفة أدنى من درجة وظيفته الأصلية تحقيقاً لمصلحته، كما لا يجوز النذب لوظيفة أعلى من درجة وظيفته الأصلية بأكثر من درجة واحدة.
٤. لم ينظم قانون الخدمة المدنية أحكام النذب مثلما فعل بالنسبة للنقل والإعارة رغم أهميته بالنسبة للإدارة لسد الوظائف الشاغرة لحين شغلها بالتعيين أو النقل وجاءت أحكامه متناثرة بين القوانين والقرارات ولم تنظم أحكامه بشكل سليم فيها.
٥. لم يبين المشرع العراقي السلطة المختصة بتأديب الموظف المنتدب وتقييمه مما فسخ المجال لاجتهادات قد تكون مضرة بالمصلحة العامة أو مصلحة الموظف.
٦. إن نذب الموظف يجب أن يكون لوظيفة شاغرة، وبناءً على حاجة العمل واستمرار سير المرافق العامة ومع هذا يلاحظ أن الكثير من الإدارات في الوقت الحاضر وكثير من الموظفين يستخدمون النذب الصوري وسيلة للتهرب من العمل في الدائرة الأصلية أو الحصول على مكافآت مالية عن أعمال إضافية لا وجود لها من خلال نذب الموظف لوظيفة غير شاغرة.

٧. من الممكن ندب الموظفين المتعاقدين إذا كانت وظائفهم دائمة، أما إذا كانت وظائفهم مؤقتة أو موسمية فلا يجوز ندبهم.
٨. أن الندب لا يكون إلا ضمن الجهاز الإداري للدولة سواء أكان النظام مركزياً أو غير مركزي أما خارج هذا الجهاز فيتبع نظام الإعارة.
٩. ما يميز الندب من النقل صفته المؤقتة حيث لا تنقطع صلة الموظف المنتدب بدائرتة الأصلية سواء كان الندب كلياً أو جزئياً وتبقى وظيفته شاغرة في دائرته الأصلية حيث يعود إليها عند انتهاء مدة الندب وبالنسبة إلى علاوات الموظف المنتدب وأقدميته وترفيعه يكون على الدائرة المنتدب منها ويعامل كما لو لم ينتدب.
١٠. إن ما يميز الندب من الإعارة قصر مدته التي لا تتجاوز في العراق ثلاثة سنوات ولا تكون إرادة الموظف محل اعتبار عند الندب ويكون في كل الأحوال داخل الجهاز الإداري للدولة وتبقى وظيفة الموظف المنتدب شاغرة إلى أن يعود بخلاف الإعارة التي تكون مدتها طويلة خمسة سنوات أو عشرة سنوات لمن يعمل في الجزيرة العربية أو الخليج العربي وتكون إرادة الموظف محل اعتبار عند الإعارة فلا تتم إلا بموافقة الموظف التحريرية وتكون في كل الأحوال خارج الجهاز الإداري للدولة ويجوز شغل وظيفة الموظف المعار.
١١. باستثناء راتبه الذي يتقاضاه من الدائرة المنتدب إليها، وفي بعض الأحيان تصرف له مكافآت أو أجور إضافية عن الأعمال التي يقوم بها في الدائرة المنتدب إليها. وهذا اتجاه سليم ولا شك ونؤيده طالما أن الموظف يقوم بأعمال وظيفة تقع خارج دائرته الأصلية فمن المنطقي أن تتحمل الدائرة المستفيدة – المنتدب إليها – رواتبه ومخصصاته طيلة مدة الندب.
١٢. إن النظام التأديبي الذي يطبق على الموظف المنتدب هو ذات النظام الذي يطبق على جميع موظفي الدولة إلا إذا كانت الجهة التي ندب للعمل بها لها نظام تأديبي خاص ففي هذه الحالة يخضع الموظف المنتدب لهذا النظام بالنسبة للمخالفات التي يرتكبها خلال مدة ندبه. ولا تكون جهة العمل الأصلية صاحبة الاختصاص في تأديب الموظف المنتدب إلا إذا كانت المخلفات التي ارتكبها سابقه على الندب أو إذا كان الموظف المنتدب خاضع لنظام تأديبي خاص.
١٣. لا تملك الجهة المنتدب إليها الموظف إنهاء خدمته بسبب الحكم عليه بعقوبة جنائية أو جنة مخلة بالشرف فهذه السلطة من اختصاص جهة العمل الأصلية.
١٤. إن الجهة التي انتدب إليها الموظف هي المختصة بتقييمه خلال مدة الندب ولها إطلاع الجهة التي انتدب منها على هذا التقييم لكي يؤخذ بالاعتبار عند ترفيعه أو منحه العلاوة.
١٥. بالنسبة إلى التشكرات التي يحصل عليها الموظف المنتدب من الدائرة المنتدب إليها فتنتج أثرها وكأنها صادرة من الدائرة الأصلية وفقاً لما نصت عليه المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

- إن أهمية الندب تستوجب تنظيمه في قانون الخدمة المدنية الحالي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل وهذا ما أخذ به المشرع في مصر وليبيا والأردن ولبنان ونوصي بالآتي:
١. أن يحدد المشرع صراحة مدة الندب بسنة واحدة قابلة للتجديد لمدة لا تزيد على ثلاثة سنوات بالنسبة لجميع الموظفين وإلغاء تعليمات الملاك رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٩ إذ لا يوجد مبرر للتمييز من حيث تمديد الندب بين الموظفين وبين المدرسين والمعلمين كما ميزت هذه التعليمات.
٢. إلغاء قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٢٥٧) في ١٩٧٨/٩/٢٤ والنص صراحة في قانون الخدمة المدنية على عدم جواز الندب خارج الجهاز الإداري للدولة.
٣. أن ينص المشرع صراحة على أن الجهة المنتدب إليها الموظف هي صاحبة الاختصاص بتأديبه وتقييمه لأنها أقدر من غيرها لاسيما إذا كانت الوظيفة تتطلب مهارات خاصة، وهذا ما أخذ به المشرع في الأنظمة المقارنة. على أن تلتزم الدائرة المنتدب إليها بإشعار الدائرة الأصلية بالإجراءات والعقوبات التي فرضت على الموظف وكذلك تقييمها له حتى يؤخذ ذلك بالاعتبار عند ترفيعه.
٤. تعديل المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل بالنسبة للتشكرات التي يحصل عليها الموظف المنتدب من الدائرة المنتدب إليها فتنتج أثرها وكأنها صادرة من الدائرة الأصلية لأن بعض الإدارات تمتنع عن ذلك بحجة أن الموظف لم يمنح التشكرات من دائرته الأصلية.
٥. نقترح في حالة انتهاء مدة ندب الموظف وإعادته إلى دائرته الأصلية عدم جواز إعادة ندبه إلا في حالة الضرورة ومضي مدة سنتين على انتهاء الندب الأول ليكون حتى لا يتخذ هذا النظام وسيلة للتهرب من العمل الوظيفي كما يلاحظ في كثير من دوائر الدولة.
٦. نقترح أن ينص المشرع صراحة على تحميل الجهة المنتدب إليها الموظف رواتبه ومخصصاته خلال مدة الندب مع إمكانية منحه مخصصات إضافية إذا كانت الوظيفة المنتدب إليها تتطلب أعباء إضافية عما كان عليه في وظيفته الأصلية. أما إذا كان الندب 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.

قائمة المصادر

أولاً: كتب اللغة العربية

١. إبراهيم مصطفى وآخرون، المعجم الوسيط، دار الدعوة، تركيا، ١٩٨٩، ص ٩١٠ - ٩١٦.
٢. أبو نصر إسماعيل بن حماد الجوهري الفارابي، الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية، الطبعة الرابعة، تحقيق: أحمد عبد الغفور عطار، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٧.
٣. أحمد بن فارس بن زكريا القزويني الرازي، معجم مقاييس اللغة، المحقق: عبد السلام محمد هارون، الجزء الأول، دار الفكر، مصر، ١٩٧٩، ص ٤١٣/٥.

٤. محمد بن محمد بن عبد الرزاق الحسيني، أبو الفيض، تاج العروس من جواهر القاموس، الجزء ٣٦، دار الهداية، بغداد، بدون سنة نشر.

٥. محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل جمال الدين ابن منظور الأنصاري، لسان العرب، المحقق: عبد الله علي ومحمد أحمد حسب الله وهاشم محمد الشاذلي، الجزء الأول، دار المعارف، القاهرة، بدون سنة نشر.

ثانياً: الكتب القانونية

١. د. أنور أحمد رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار النهضة العربية، القاهرة.
٢. د. حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والاعلان، ليبيا، ١٩٨٦.
٣. د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، مصر.
٤. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٧٦.
٥. د. عبد القادر الشخلي، القانون الإداري، دار ومكتبة البغدادي للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٤.
٦. علي محمد إبراهيم الكرباسي، الوظيفة العامة والخدمة المدنية، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٨٨.
٧. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الطبعة الرابعة، العاتك لصناعة الكتاب، بغداد.
٨. د. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس شورى الدولة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، بدون جهة نشر، بغداد.
٩. علي حسين ثامر السعدي، مرشد المحامين والموظفين، بدون دار نشر، بغداد، ٢٠٠٩.
١٠. د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٣.
١١. علي محمد إبراهيم الكرباسي، الوظيفة العامة والخدمة المدنية، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٨٨.
١٢. د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، مصر – الاسكندرية، بدون سنة نشر.
١٣. د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، مكتب الغفران للطباعة، بغداد، ٢٠١٦.
١٤. د. ماهر صلاح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٩.
١٥. د. محمد رفعت عبد الوهاب، ود. حسن عثمان محمد، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، بغداد.
١٦. د. محمد عبد المجيد مرعي، نظام ترتيب الوظائف، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٧٠.
١٧. د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري في ظل النظام الديمقراطي الاشتراكي، مطبعة الشامي، بدون تاريخ.
١٨. د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧.
١٩. د. نجيب خلف أحمد الجبوري، القانون الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة يادكار لبيع ونشر الكتب القانونية، بغداد.
٢٠. د. نواف كنعان، القانون الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨.
٢١. د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.

ثالثاً: الرسائل الجامعية

١. أسامة طه حسين، النظام القانوني للمرافق العامة الاقتصادية في العراق – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٢.

رابعاً: القوانين والتعليمات والقرارات.

١. قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ.
٢. قانون الملاك رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ.
٣. قانون انضباط موظفي والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ.
٤. قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨.
٥. قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨.
٦. قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (١٠) لسنة ٢٠١٠.
٧. قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ المصري.
٨. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٧٥) لسنة ١٩٨٩.
٩. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٢٥٧) في ١٩٨٥/٣/٤.
١٠. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٢٥٧) في ١٩٧٨/٩/٢٤.
١١. تعليمات الملاك عدد ٢٣ لسنة ١٩٧٩.
١٢. تعليمات الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٦٠.
١٣. قرار الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم (أ. ٨٥٦/٣٥/٥/٣د) في ٢٠٠٨/١٢/١٤.
١٤. قرار رئاسة جامعة بغداد الشؤون الإدارية ٢٤٠٨٣ في ٢٠٠٧/١٠/١٧.

خامساً: مجموعات الأحكام القضائية.

١. مجلد قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٧.
٢. مجلد قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٦.
٣. مجلد قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨.

هوامش البحث

(١) محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل جمال الدين ابن منظور الأنصاري، لسان العرب، المحقق: عبد الله علي ومحمد أحمد حسب الله وهاشم محمد الشاذلي، الجزء الأول، دار المعارف، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ٢٢١.

(٢) إبراهيم مصطفى وآخرون، المعجم الوسيط، دار الدعوة، تركيا، ١٩٨٩، ص ٩١٠ - ٩١٦. قال الجوهري في الصحاح: **و**ندبه بالفتح لأمر فانتدب له، أي دعاه له فأجاب. ويقال: رمينا ندبا، أي رشقا. والندب أيضا: أثر الجرح إذا لم يرتفع عن الجلد أبو نصر إسماعيل بن حماد الجوهري الفارابي، الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية، الطبعة الرابعة، تحقيق: أحمد عبد الغفور عطار، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٧، ص ١/ ٢٢٣. وقال ابن فارس في معنى (ندب) النون والذال والباء ثلاث كلمات: إحداها الأثر، والثانية الخطر، والثالثة تدل على خفة في شيء أحمد بن فارس بن زكريا القزويني الرازي، معجم مقاييس اللغة، المحقق: عبد السلام محمد هارون، الجزء الأول، دار الفكر، مصر، ١٩٧٩، ص ٥/ ٤١٣.

(٣) محمد بن محمد بن عبد الرزاق الحسيني، أبو الفيض، تاج العروس من جواهر القاموس، الجزء ٣٦، دار الهداية، بغداد، بدون سنة نشر، ص ٤/ ٢٦١. وورد في المعجم الوسيط: (ناسب) فلانا شركه في نسبه وشاكله يقال بينهما مناسبة ويقال ناسب الأمر أو الشيء فلانا لاعمه ووافق مزاجه وورد في المعجم الوسيط: (ناسب) فلانا شركه في نسبه وشاكله يقال

بينهما مناسبة ويقال ناسب الأمر أو الشيء فلانا لاعمه ووافق مزاجه. إبراهيم مصطفى وآخرون، المصدر السابق، ص ٩١٦/٢.

(٤) د. نجيب خلف أحمد الجبوري، القانون الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة يادكار لبيع ونشر الكتب القانونية، السليمانية، ٢٠١٥، ص ٢١٦.

(٥) ينظر: د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، مصر – الاسكندرية، بدون تاريخ، ص ٢٤٦؛ د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري في ظل النظام الديمقراطي الاشتراكي، مطبعة الشامي، بدون تاريخ، ص ٨٥١؛ د. نواف كنعان، القانون الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨، ص ٨٠.

(٦) د. نجيب خلف أحمد الجبوري، المصدر السابق، ص ٢١٦.

(٧) د. نواف كنعان، المصدر السابق، ص ٨٠؛ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٧٦، ص ٢٥٣؛ حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والاعلان، ليبيا، ١٩٨٦، ص ٧٥.

(٨) د. محمد رفعت عبد الوهاب، ود. حسن عثمان محمد، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠١، ص ٢٨٤.

(٩) منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٠٩٧ بتاريخ ١٧/١١/٢٠٠٨.

(١٠) المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(١١) د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، مكتب الغفران للطباعة، بغداد، ٢٠١٦، ص ١٤٣.

(١٢) ينظر: د. مازن ليلو راضي، المصدر السابق نفسه.

(١٣) فتوى مجلس الدولة العراقي المرقمة (٢٠١٧/٢٢) والمؤرخة في ٢٦/٢/٢٠١٧. منشورة في مجلد قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٧، ص ٨٣-٨٤. وقد سبق لمجلس الدولة العراقي أن أصدر قراراً جاء فيه "لا يدخل المتعاقد بأجر مع الدولة ضمن مفهوم الموظف ولا يسري عليه قانون الخدمة المدنية" الدعوى رقم (٥٥٢/قضاء موظفين-تميز/٢٠١٤) والمؤرخة في ٣/٣/٢٠١٦. منشور في مجلد قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٦، ص ٣٧١-٣٧٢.

(١٤) حسين حمودة المهدي، المصدر السابق، ص ٧٥.

(١٥) يلاحظ أن قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٢٥٧) في ٢٤/٩/١٩٧٨ نص في الفقرة (٣) على أن "تحدد مدة العمل أو الإعارة أو الانتداب في المنظمات العربية والدولية والشركات المشتركة بخمس سنوات ويجوز للوزير المختص تمديدها لمدة سنة واحدة بالنسبة للعاملين في الأقطار العربية، ولمدة سنتين للعاملين في الأقطار الأخرى". وهذا يعني أن المشرع أجاز النذب إلى الدول الأجنبية وإلى الهيئات والمنظمات الدولية وإلى الأشخاص المعنوية الخاصة، وهذا مخالف للقواعد العامة في النذب والتي تقضي بعدم جواز النذب خارج الجهاز الإداري للدولة سواء أكان مركزياً أو لا مركزياً. لذا نرى من الضروري تعديل قانون الخدمة المدنية الحالي لكي يتضمن أحكاماً خاصة بالنذب وبما لا يقبل الشك من خلال النص على عدم جواز النذب إلى الدول والمنظمات الدولية والأشخاص المعنوية الخاصة وأن تكون مدة النذب كحد أقصى ثلاثة سنوات.

(١٦) حسين حمودة المهدي، المصدر السابق، ص ٧٩.

(١٧) د. نواف كنعان، المصدر السابق، ص ٧٩.

(١٨) د. محمد فؤاد مهنا، المصدر السابق، ص ٨٥١.

(١٩) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٤٣٩. وهذا ما يفهم أيضاً من نص المادة (١/ب/٤) من تعليمات الملاك رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٩

(٢٠) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ٢٤٧ - ٢٤٨.

(٢١) د. نواف كنعان، المصدر السابق، ص ٨٠.

(٢٢) قرار مجلس الدولة العراقي في الدعوى (رقم ١٥ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٦) والمؤرخ في ٢٠٠٦/٢/٦. نقلاً عن د. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس شورى الدولة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، بدون جهة نشر، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٣١٤.

(٢٣) تأقيت الندب أخذ به المشرع العربي في مصر حدد قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ في المادة (٤٥) مدة الندب بما لا يتجاوز أربعة سنوات وذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر في حكم لها صدر عام ١٩٥١ وآخر عام ١٩٥٥ إلى أن الندب الذي تطول مدته يعتبر نقلاً لا ندباً وإجراء حكم القانون عليه بهذه الصفة. د. محمد فؤاد مهنا، المصدر السابق، ص ٨٥٢. كما حدد المشرع الكويتي مدة للندب في المادة (٣٢) من نظام الخدمة المدنية بما لا يتجاوز ثلاثة سنوات. د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ٢٤٧. وحدد نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (١) لسنة ١٩٨٨ مدة الندب بسنتين قابلة للتجديد سنة واحدة كحد أقصى. د. نواف كنعان، المصدر السابق، ص ٨٠.

(٢٤) قرار مجلس الدولة العراقي في الدعوى رقم (٢٨٨/انضباط/تمييز/ ٢٠٠٦) بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/١١. نقلاً عن د. عصمت عبد المجيد بكر، المصدر السابق، ص ٣٨٥.

(٢٥) بينت رئاسة جامعة بغداد في اعمام لها أنه "لا يجوز تمديد تنسيب التدريسيين لمدة تزيد على السنتين" الشؤون الإدارية، رقم (٢٤٠٨٣) بتاريخ ٢٠٠٧/١٠/١٧. إلا أن قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٢٥٧) في ١٩٨٥/٣/٤ الخاص بانتداب التدريسيين الاختصاصيين في كلية القانون والسياسة للعمل مدة مؤقتة مستشارين في محاكم الاستئناف أو الجنايات أو محاكم الأحداث أو رئاسة الادعاء العام حسب اختصاصهم، ذكر في البند (ثانياً) "يجري الانتداب وتحديد مدته وتمديداتها بقرار من رئاسة الجمهورية وبالتنسيق مع وزارتي العدل والتعليم العالي والبحث العلمي" منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٠٣٥) بتاريخ ١٩٨٥/٣/٤.

(٢٦) حسين حموده المهدي، المصدر السابق، ص ٧٦.

(٢٧) د. محمد رفعت عبد الوهاب ود. حسن عثمان محمد، المصدر السابق، ص ٢٨٦.

(٢٨) د. أنور أحمد رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص ١.

(٢٩) قرار مجلس الدولة العراقي في الدعوى (رقم ٢٨٨ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٦) بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/١١. نقلاً عن د. عصمت عبد المجيد بكر، المصدر السابق، ص ٣٨٥.

(٣٠) علي خنطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٣، ص ٤٨٦.

(٣١) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ٢٤٧.

(٣٢) حكم محكمة العدل العليا في الأردن، المرقم ٢٧ / ٥، بلا تاريخ. نقلاً عن د. نواف كنعان، المصدر السابق، ص ٨٧.

(٣٣) د. مازن ليلو راضي، المصدر السابق، ص ١٥٦.

(٣٤) د. نجيب خلف أحمد الجبوري، المصدر السابق، ص ٢١٥.

(٣٥) يلاحظ أن المشرع العراقي نص في المادة (١٤) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (١٠) لسنة ٢٠١٠، على أنه "أولاً: عند نقل الموظف من دائرة من دوائر الدولة الممولة مركزياً أو ذاتياً إلى القطاع الخاص تتحمل وزارة المالية الاتحادية نصف راتبه الذي يتقاضاه من الدوائر المنقول منها لمدة سنتين اعتباراً من تاريخ نقله على أن تنقطع علاقته من دائرته نهائياً. ثانياً: تقوم الدائرة المنقول منها الموظف بصرف نصف الراتب المنصوص عليه في الفقرة (أولاً) من هذه المادة إلى جهة القطاع الخاص المنقول إليها". ويؤخذ على هذا النص عدة ملاحظات منها أن نقل الموظف لا يكون إلا بين دوائر الدولة والقطاع العام حصراً ولا يوجد نقل من دوائر الدولة أو القطاع العام إلى القطاع الخاص، وإذا ما أراد الموظف العمل في القطاع الخاص فيجب عليه في هذه الحالة أن يستقيل من وظيفته وتصفى جميع حقوقه الوظيفية ثم يذهب بعد ذلك للعمل في القطاع الخاص، وذلك لأن الموظف تربطه بالدولة رابطة قانونية تنظيمية تسري عليها جميع القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالوظيفة العامة. أما العاملين في القطاع الخاص فإنهم يرتبطون مع صاحب

- العمل برابطة تعاقدية ينظمها قانون العمل والقوانين والأنظمة والتعليمات المكملة له. ينظر: أسامة طه حسين، النظام القانوني للمرافق العامة الاقتصادية في العراق – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٢، ص ١٧٥ وما بعدها.
- (٣٦) قرر مجلس الدولة العراقي في الدعوى (رقم ٢٧/ انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٦) في ٢٦/٢/٢٠٠٦ "لا يوجد سند قانوني يعتبر الموظف منقولاً حكماً إلى الدائرة المنسب إليها إذا قضت مدة ستة أشهر" نقلاً عن علي حسين ثامر السعدي، مرشد المحامين والموظفين، بدون دار نشر، بغداد، ٢٠٠٩، ص ١٠٩. وقرر أيضاً في الدعوى (رقم ١١٤/ انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٦) في ٢٤/٤/٢٠٠٦ "ان الموظف المنسب الى وزارة أخرى لمدة تزيد على ثلاث سنوات وصدر أمر بنقل خدماته اليها يعد على ملاك هذه الوزارة ويستحق رواتبه عن خدمته فيها عملاً بتعليمات الملاك عدد ٢٣ لسنة ١٩٧٩". نقلاً عن د. عصمت عبد المجيد بكر، المصدر السابق، ص ٣٣٧.
- (٣٧) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ٢٤٧ – ٢٤٨؛ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المصدر السابق، ص ٢٥٣.
- (٣٨) د. محمد فؤاد مهنا، المصدر السابق، ص ٨٥٠ – ٨٥١.
- (٣٩) قرار مجلس الدولة العراقي في الدعوى (رقم ٢٨٨/ انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٦) بتاريخ ١١/١٢/٢٠٠٦ نقلاً عن د. عصمت عبد المجيد بكر، المصدر السابق، ص ٣٨٥.
- (٤٠) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ٢٤٥.
- (٤١) د. نواف كنعان، المصدر السابق، ص ٨٢؛ د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ٢٤٨.
- (٤٢) ينظر: د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ٢٤٩؛ د. نواف كنعان، المصدر السابق، ص ٨٢ – ٨٣؛ حسين حموده المهدي، المصدر السابق، ص ٨٣ – ٨٤.
- (٤٣) د. نواف كنعان، المصدر السابق، ص ٨٢ – ٨٣. حسين حموده المهدي، المصدر السابق، ص ٨٤.
- (٤٤) ينظر: د. محمد فؤاد مهنا، المصدر السابق، ص ٨٥٢.
- (٤٥) المصدر السابق نفسه، ص ٨٥٣.
- (٤٦) هناك اتجاه في الفقه يرى أن النصوص التشريعية لا تحدد طبيعة الأعمال الوظيفية المطلوب قيام الموظف بها وبالتالي فانه لا يوجد مانع من انتداب الموظف العام إلى دولة أو منظمة أو هيئة أجنبية مثل الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية. د. عبد الفتاح حسن، القانون الإداري، ص ١٥٨.
- (٤٧) حددت تعليمات الخدمة المدنية عدد (١١) لسنة ١٩٦٠ الشروط التي يجب توفرها في الموظف حتى يمكن اعارته وهذه الشروط
١. أن يتقن إحدى اللغات الرسمية للمنظمة الدولية المنوي عمله فيها.
 ٢. أن يكون حاصلاً على شهادة الجنسية العراقية.
 ٣. يفضل المتزوج على الاعزب اذا كان للوظيفة أكثر من مرشح واحد وفي حالة تساوي الشروط الأخرى.
 ٤. تتناسب اختصاص الموظف المعار مع العمل المرشح له.
- (٤٨) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ٢٥٠؛ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المصدر السابق، ص ٢٥٣.
- (٤٩) د. عبد القادر الشخيلي، القانون الإداري، دار ومكتبة البغدادي للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٤، ص ٢٠٠.
- (٥٠) د. محمد فؤاد مهنا، المصدر السابق، ص ٢٤٨؛ د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ٢٤٨.
- (٥١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المصدر السابق، ص ٢٥٣.
- (٥٢) د. نواف كنعان، المصدر السابق، ص ٧٩ – ٨٠.
- (٥٣) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٦١، ص ٧٨٨.
- (٥٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في يوليو ١٩٥٨. نقلاً عن المصدر السابق نفسه، ص ٧٩٠.
- (٥٥) د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٢٦٩ – ٢٧٠.

- (٥٦) قرار مجلس الدولة العراقي في الدعوى رقم (٩٨٢/انضباط/١٩٧٣) بتاريخ ١٩/٥/١٩٧٣، منشور مجلة العدالة، العدد الثاني، ١٩٧٥، ص ٥٠٣. نقلاً عن علي محمد إبراهيم الكرياسي، الوظيفة العامة والخدمة المدنية، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٨٨، ص ١٥٢.
- (٥٧) د. وسام صبار العاني، المصدر السابق، ص ٢٧٦.
- (٥٨) المصدر السابق نفسه، ص ٢٧٧.
- (٥٩) د. نواف كنعان، المصدر السابق، ص ٧٩ - ٨٠.
- (٦٠) ينظر: د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الطبعة الرابعة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٤٣٦؛ د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٩، ص ١٨٧ - ١٨٨؛ د. عبد القادر الشخيلي، المصدر السابق، ص ٢٠٣.
- (٦١) عبد الوهاب البنداري، الاختصاص والسلطات التأديبية، الجزء الأول، دار الفكر العربي، مصر، بدون تاريخ النشر، ص ٣٩ - ٤٠.
- (٦٢) المصدر السابق نفسه، ص ٤٠.
- (٦٣) د. سليمان محمد الطماوي، المصدر السابق، ص ٦٨١ - ٦٨٢؛ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المصدر السابق، ص ٨١.
- (٦٤) حسين حموده المهدي، المصدر السابق، ص ٨١.
- (٦٥) د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص ٤٨٧.
- (٦٦) عبد الوهاب البنداري، المصدر السابق، ص ٤٣.
- (٦٧) د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص ٤٨٧.
- (٦٨) د. نواف كنعان، المصدر السابق، ص ٨٠.
- (٦٩) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، المرقم ٢٣٥٩ في ١١/٤/١٩٥٧، نقلاً عن د. نواف كنعان، المصدر السابق، ص ٧٠.
- (٧٠) د. سليمان محمد الطماوي، المصدر السابق، ص ٦٨١ - ٦٨٢؛ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المصدر السابق، ص ٢٥٤.
- (٧١) منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٢٤٣) بتاريخ ١٢/٢/١٩٨٩.
- (٧٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المصدر السابق، ص ٢٥٣ - ٢٥٤.
- (٧٣) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ٥٢.
- (٧٤) قرار مجلس الدولة العراقي في الدعوى رقم (١٢٥/انضباط/١٩٧٦) بتاريخ ١٦/١٠/١٩٧٦، منشور في مجلة العدالة، العدد الرابع، ١٩٧٦، ص ١٠٦٩. نقلاً عن علي محمد إبراهيم الكرياسي، المصدر السابق، ص ١٥٢.
- (٧٥) قرار مجلس الدولة العراقي في الدعوى رقم (٢٩/انضباط/تميز/٢٠٠٥) بتاريخ ١٤/٣/٢٠٠٥. نقلاً عن د. عصمت عبد المجيد بكر، المصدر السابق، ص ٢٧٤.
- (٧٦) قرار مجلس الدولة العراقي في الدعوى رقم (٢١/انضباط/٢٠٠٨) بتاريخ ١٧/٢/٢٠٠٨. منشور في مجلد قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨، ص ٨١.
- (٧٧) د. مازن ليلو راضي، المصدر السابق، ص ٢٦٠.
- (٧٨) قرار مجلس الدولة العراقي في الدعوى (رقم ١٥/انضباط/٢٠٠٦) بتاريخ ٦/٢/٢٠٠٦. نقلاً عن د. عصمت عبد المجيد بكر، المصدر السابق، ص ٣١٤.
- (٧٩) د. نجيب خلف أحمد الجبوري، المصدر السابق، ص ٢١٦.