



Journal of historical and cultural studies
ISSN: 2023-1116 (Print) - E- ISSN: 2663-8819 (Online)
Journal Homepage: <http://jhcs.tu.edu.iq>

Assis. Pro. D. Eqbal Nimaat Darweesh
Samarra University-College of Law

KEY WORDS:

Punishment,
public office, disciplinary sanctions, public
employee transfer, legal status

ARTICLE HISTORY:

Received:

Accepted:

Available online:

January / 2024

Journal of historical and civilizational studies

**Transferring the public employee as a
disguised punishment in Iraq**

ABSTRACT

The public employee is the administration's means of managing and ensuring the regular functioning of its public facility in accordance with its powers, which include job transfer. It is one of the powers guaranteed to her by law, but she may exploit it for other purposes. In transfer, the administration is always obligated to ensure that its decisions are consistent with the law and does not tend towards adapting them under penalty of punishment, because this is contrary to the provisions of the Disciplinary Law, which clearly defines the types of disciplinary penalties, and transfer is not one of them .

DOI:

Corresponding author: ganoon85@gmail.com

نقل الموظف العام كعقوبة مقنّعة في العراق

الخلاصة:

يعد الموظف العام وسيلة الإدارة في تدبير وحُسن سير مرفقها العام بانتظام وفقاً لصلاحياتها والتي من ضمنها النقل الوظيفي؛ وهي من الصلاحيات التي كفلها القانون لها، إلا أنّها قد تستغلها لمأرب أخرى. ففي النقل تكون الادارة ملزمة دائماً بأن تكون قراراتها منسجمة مع القانون ولا تميل بها نحو تكييفها تحت طائلة العقاب لأن هذا أمر مخالف لأحكام قانون الانضباط التي حددت وبنص صريح أنواع العقوبات الانضباطية ولم يرد النقل من ضمنها.

أ.م. د. إقبال نعمت درويش
جامعة سامراء - كلية
القانون
الكلمات المفتاحية:

عقوبة مقنّعة، الوظيفة
العامة، العقوبات التأديبية،
نقل الموظف العام، المركز
القانوني

معلومات تواريخ البحث:-

- الاستلام:

- القبول:

- النشر المباشر:

كانون الثاني / 2024

مقدمة:

يعد نقل الموظف العام أحد الاعمال التي تقوم بها الجهات الادارية لضرورات تنظيم مرفقها العام بغية تحقيق المصلحة العامة، إلا أنّ هذا الامر ليس على اطلاقه بل تنقيد الادارة دائما بمبدأ المشروعية؛ فلا يمكنها وفقاً لهذا المبدأ اتخاذ النقل وسيلة عقابية كونه لم يرد ضمن العقوبات الانضباطية التي حددها المشرع العراقي على سبيل الحصر، كما انها اذا استغلت سلطتها أو تعسفت في استعمالها عدت تصرفاتها معيبة وقابلة للإلغاء بخضوعها لرقابة القضاء الاداري الذي هو الآخر الحامي لمبدأ المشروعية.

1- أهمية الموضوع: تتجلى أهمية دراسة الموضوع في أن نقل الموظف العام يشكل احدى نشاطات الإدارة في مجال تنظيم سير مرفقها العام تمهيدا لتحقيق المصلحة العامة، لذلك لا يمكن للموظف أن يحتج على الإدارة في سلطتها بالنقل. فهي تملك سلطة عامة تتمتع بامتيازات تنقيد باستعمالها لتحقيق الصالح العام دائما والحيلولة دون عكر انتظام سير المرفق العام واطراده. فلا يمكن والحال هذا استخدام هذه السلطة لتحقيق أهداف أخرى بعيدة عن الاهداف المرسومة لها من قبل المشرع، وتحقيق غايات ومآرب اخرى الهدف منها اضرار الموظف بشكل خفي كحالة نقله كعقوبة مقنّعة كهدف اساسي لسلطتها التقديرية في هذا المجال، وهذا ما يشكل اخلالاً لمبدأ تحقيق المصلحة العامة

لما يترتب عليه من آثار سلبية على المركز الوظيفي للموظف ومستقبله ومن ثم يؤثر ذلك سلباً على الجهاز الإداري. وانطلاقاً من هذا الأمر ارتأينا دراسة هذا الموضوع لكي نُضمن بحثنا الجوانب السلبية لاتجاه الإدارة باستغلال سلطتها التقديرية في نقل الموظف كعقوبة مقنعة ومن ثم تتدارك الآثار السلبية المترتبة على ذلك توكياً لتجنبها مثل هذا التصرف الذي ينم في الأساس عن عدم المشروعية واستغلال السلطة.

2- مشكلة الموضوع: والتي تنبع من أمرين مهمين أولهما خروج الإدارة او تجاوزها على مبدأ المشروعية -الذي هو من مقومات الدولة القانونية- وخاصة مبدأ مشروعية العقوبات الانضباطية لأن من المفترض ان الإدارة لا تفرض اية عقوبة على الموظف ما لم تكن من ضمن العقوبات الواردة على سبيل الحصر قانوناً ثانيهما استغلال الإدارة لسلطتها التقديرية في اتخاذ النقل كوسيلة لمعاقبة الموظف، وهذا مما ينم عن انحرافها بسلطتها. انّ هذه المشكلة نابعة من قصور التشريعات الوظيفية بتنظيم اجراءات نقل الموظف العام؛ تلك الاجراءات التي لا بد أن تحدد كيفية النقل واسبابه ومدى انسجامه مع وظيفه المنقول وتخصصه الدقيق ودرجته المالية.

3- منهج الدراسة: نعتمد في هذه الدراسة على المنهج الوصفي بإيرادنا للكثير من الآراء الخاصة بموضوع النقل ومحاولة الخروج

منها الى قاعدة عامة بخصوص نقل الموظف والغاية منه. وكذلك المنهج التحليلي من خلال ايراد النصوص القانونية المتعلقة بموضوع النقل وفي العقوبات الانضباطية وتحليلها وبيان الآراء الفقهية حولها، اضافة الى رأينا في الموضوع.

4- هيكلية الدراسة: سنقسم هذه الدراسة الى مطلبين، نتناول في المطلب الاول أهمية نقل الموظف العام في مجال الوظيفة العامة ضمن ثلاثة فروع؛ يكون الفرع الاول تحت عنوان أسباب النقل والغاية منه، ويكون الفرع الثاني بعنوان شروط النقل والقيود المفروضة عليه، أما الفرع الثالث فيتناول أنواع النقل. في حين يكون المطلب الثاني بعنوان العقوبة المقنّعة و وصفها القانوني وذلك بتقسيمه الى ثلاثة فروع، يكون الفرع الاول بعنوان التعريف بالعقوبة المقنّعة ومدى مشروعيتها، والفرع الثاني بعنوان التكييف القانوني لوصف النقل بالعقوبة المقنّعة، أما الفرع الثالث فيكون بعنوان سلطة الادارة بنقل الموظف العام كعقوبة مقنّعة.. ونختم دراستنا بما نتوصل اليه من استنتاجات وما نقترحه برأينا المتواضع.

المطلب الاول

أهمية النقل في مجال الوظيفة العامة

إنّ الوظيفة العامة خدمة اجتماعية وأمانة مقدسة ومسلكاً يتعلق بالحياة العامة وبالصالح العام وقائمة على النظام القانوني، ويكون النقل أحد التصرفات القانونية التي تتخذها الجهات الادارية الذي لا بد أن يكون تحت مظلة مبدأ المشروعية؛ لذلك لا بد لأية جهة ادارية أن تراعي في قراراتها بنقل موظفيها غايات مشروعة تحدها المصلحة العامة وعدم الانحراف بالسلطة؛ بحيث يكون قرارها في هذا الشأن تحت أسباب مقبولة قانوناً كي لا تقع تحت طائلة المساءلة القانونية.

ان سلطة الادارة في مجال النقل ليست حرة مطلقة وانما لابدّ من تحقق الشروط المحددة قانوناً حتى تتمكن من بسط قرارها بالنقل، وان كان المشرع العراقي لم يفصل في هذه الشروط؛ فقد حدد البعض منها في قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل والبعض الآخر منها وردت كمبادئ قضائية للقضاء الاداري العراقي من خلال ولايتها بنظر دعاوى النقل من الموظفين.

وعلى أية حالٍ يلاحظ ان النقل لا يتوقف على نوعٍ أو وصفٍ واحد وانما يتخذ أكثر من صورة؛ فقد يتعلق بالوظيفة المسندة للموظف أو يتعلق بمستواه الوظيفي أو راتبه وامتيازاته أو ربما يمس حياته الاجتماعية من حيث ابعاده عن محل سكناه مما قد يضر بالموظف، كما قد يقع النقل اختيارياً وبإرادة الموظف بناءً على طلبٍ منه يقدمه لمرجعه الاداري دون أن يكون الأخير ملزماً بالاستجابة لهذا الطلب، أو

على العكس من ذلك قد تقوم الإدارة وبياراتها بنقل أحد موظفيها على ان تراعي المصلحة العامة أولاً وأخيراً.

لكل ما سبق ارتأينا تقسيم هذا المطلب الى ثلاثة فروع، نتناول في الفرع الاول أسباب النقل والغاية منه، ونتناول في الفرع الثاني شروط النقل والقيود المفروضة عليه، ليكون الفرع الثالث عن أنواع النقل.

الفرع الاول

أسباب النقل والغاية منه

إذا كانت الإدارة تتمتع بالسلطة التقديرية في نقل موظفيها إلا أنها مقيدة في ذلك؛ فلا تكون حرة طليقة بحيث تحيد عن جادة القانون لتبرر لنفسها أسباباً تؤسّم قرارها هنا باللامشروعية.

أولاً: التعريف بالنقل والغاية منه:

إذا لم تكن تشريعات الخدمة المدنية قد أوردت تعريفاً لنقل الموظف العام والغاية المتوخاة منه، إلا أننا لانترك تحديد معناه والقصد منه حراً طليقاً؛ لذلك نتجه الى ما أورده الفقه القانوني من تعاريف له، اذ يُعرف النقل بأنه "استبدال الوظيفة المسندة للموظف بوظيفة أخرى شاغرة من نفس النوع والدرجة"⁽¹⁾. يلاحظ على هذا التعريف انه راعى الدقة في

وصف موضوع النقل من حيث وجود وظيفة شاغرة ودرجة وظيفية وتخصيص مالي للموظف توخياً للحفاظ على حقوقه الوظيفية.

وفي رأي آخر يعرفه بأنه "تغيير وظيفة الموظف الى أخرى سواءً كان ضمن الكادر الوظيفي نفسه أو الى كادرٍ آخر وسواءً كان بنفس درجة وظيفته أو وظيفة درجاتها تكون مختلفة"⁽²⁾. يلاحظ على هذا التعريف وان كان عاما أكثر من التعريف السابق الا انه لم يقيد النقل بوظيفة نفس الوظيفة السابقة للموظف، كما انه لم يشر الى وجوب توافر درجة وظيفية وتخصيص مالي للموظف الذين هما من الحقوق الأساسية له في علاقته مع الجهاز الاداري.

وبدورنا نعرف النقل بأنه تغيير وظيفة الموظف سواءً بإرادته أو بدونها الى وظيفة أخرى و دون المساس به ايذاءً. ان تعبيرنا هذا في تعريف النقل وأوردناه بمفهومٍ عامٍ لكي يشمل جميع أنواع النقل وجميع أوصافه، مع تقييده بعدم ايذاء الموظف فيه.

ان الإدارة تتخذ قرار نقل الموظف العام بناءً على سلطتها التقديرية الواسعة المستندة الى أن الموظف ليس له حق مكتسب في البقاء في وظيفته لأنه يشغل مركزا قانونيا تنظيميا يخضع بموجبه للقوانين والأنظمة والتعليمات التي تتعلق بتنظيم الوظيفة العامة؛ لذلك فالإدارة وفقاً لسلطتها التقديرية بإمكانها تعديل هذا المركز الوظيفي حتى ولو ترتب على ذلك المساس ببعض حقوق الموظف ومن ضمنها نقله دون رغبته أو دون طلب منه طالما كان هذا النقل يستهدف تحقيق

المصلحة العامة، على الرغم من أنّ المشرع العراقي لم يحدد شروطاً معينة لنقل الموظف سواءً كان النقل بطلبه أو بدون ذلك وإرادة الجهة الإدارية سوى ما ورد في المادة (36) من قانون الخدمة المدنية، فيإمكان الموظف بعد استيفائه المدة المحددة في المادة المذكورة أن يطلب من الإدارة نقله⁽³⁾. ومع ذلك فإن طلب نقله هذا يتوقف على موافقه الإدارة وفقاً لسلطتها التقديرية في تحديد متطلبات سير المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة في هذا الشأن.

إلا أن المادة المذكورة لم تبين أو لم تشر الى امكانية أن يكون النقل اختيارياً من قبل الموظف أو اجبارياً من قبل الإدارة لكن بالإمكان النقل اجبارياً لدوافع تتعلق بتحقيق المصلحة العامة بعد أن يستكمل الموظف المدة المحددة، وعلى أية حال فإن نقل الموظف اجبارياً يجب أن لا يكون على حساب الإضرار به مادياً أو معنوياً لأن ذلك يكون قرينة على انحراف الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية في هذا الشأن، وهذا ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا في العراق من تقريرها مبدأ قضائياً مهماً بعدم جواز نقل الموظف من محافظة الى اخرى اذا ترتب عليه ضرراً به، إذ جاء في أحد احكامها: " وحيث ان المدعي (المميز عليه) يسكن وعائلته في محافظة بغداد وحيث ان نقله الى محافظة ميسان قد ألحق ضرراً مادياً به فيما يتعلق بتكاليف الذهاب والاياب والسكن ومصاريف العيش وضرراً معنوياً بالابتعاد عن عائلته وحيث أنّ النقل هو سلطة تقديرية للإدارة إلا انها ليست مطلقة وتخضع لرقابة القضاء، وحيث أن المدعي عليه (المميز) قد تجاوز حدود

سلطته التقديرية وحيث أنّ قضاء محكمة قضاء الموظفين تصدت لهذا الامر بالإلغاء لذا قرر تصديق الحكم المميز ورد الطعون التمييزية..⁽⁴⁾.

ثانياً: أسباب النقل:

إذا كان النقل في مجال الوظيفة العامة يختلف بحسب أنواعه والغرض منه سواءً كان شخصياً أو عاماً إلا أن الإدارة تلجأ إليه لأسباب متعددة نذكر أهمها⁽⁵⁾:

1- لتحقيق رغبات الموظفين بالنقل الى وظائف تتلاءم مع اماكن سكنهم أو ميولهم الوظيفية مع عدم اغفال المصلحة العامة ومتطلبات حسن سير المرفق العام واعطاءها الاولوية في ذلك.

2- ان نقل الموظف يساعده في ممارسة مهام واعمال وظائف متعددة، بحيث يكون قادراً على ممارسة وظائف متنوعة وتحمل مسؤوليتها بالشكل المطلوب.

3- ان النقل يساعد على إشغال الوظائف الشاغرة أو المحدثّة دون الحاجة الى تعيينات جديدة تحمّل الخزينة العامة بنفقات قد تثقلها.

4- يساعد نقل الموظفين على وضع كلاً منهم في الاماكن التي تتلاءم مع كفاءاتهم الشخصية؛ بحيث يكون الموظف المتميز بقدراته وامكانياته الكفؤة في الوظيفة التي تناسب هذه القدرات،

وبالعكس الموظف المقصر او غير الكفوء في وظائف تتناسب مع قدراته المحدودة.

5- للقضاء على الروتين والجمود الفكري لدى الموظفين في غالب الامر؛ فيصار الى نقلهم وتغيير اماكن عملهم.

وإذا كان قرار النقل غير مشروع كونه لم يستوفِ الشروط التي تطلبها المشرع والتي نص عليها صراحة فهنا يبرز دور القضاء الاداري بإلغاء مثل هذا القرار أياً كان نوع النقل لأن من غير المعقول أن يفرض المشرع شروطاً خاصة للنقل بأنواعه ثم يضيف في نفس الوقت حمايته على تلك القرارات التي تنحرف بها الإدارة عن تلك الشروط أو تتبعد بها عن المصلحة العامة⁽⁶⁾.

وفي كل الاحوال فان سلطة الإدارة وحققها في نقل الموظفين ليست مطلقة وحرّة بل حتى ولو لم تضع لنفسها قاعده تنظيمية تسير عليها وتلتزم بها وانما تقيدها قيود قررها المشرع إما أن تكون لمصلحة الموظف المنقول أو لمصلحة الموظفين في الجهة المنقول اليها. وفي هذا ورد حكم للهيئة العامة لمجلس شورى الدولة-مجلس الدولة حالياً- جاء فيه: "... ان المدعية اقامت الدعوى أمام مجلس الانضباط العام تطلب فيها الغاء الفقرة ٢ من الامر الوزاري ... والذي تضمن نقل المدعية الى مدرسة اخرى لتدريس مواد اختصاصها خارج المنطقة الخضراء التي تقع مدرستها فيها ، ولما كان القرار المطعون فيه يرتب ضرراً للمدعية ، ويعد عقوبة مقنعة على الرغم من ان المدعى عليه قد

وجه اليها عقوبة لفت النظر ، وحيث ان للإدارة سلطة تقديرية في نقل الموظف متى ما وجدت ان مصلحة العمل تقتضي ذلك ، الا ان هذه السلطة مقيدة بعدم الاضرار بالموظف ، وان لا تكون عقوبة مخفية ، إذ أن لها الحق في عقوبة الموظف المخالف وفقاً لأحكام القانون ، الا ان النقل بمثابة العقوبة ليس له سند من القانون ...⁽⁷⁾ هذا اضافةً الى العديد من الاحكام الاخرى بذات المفهوم تأكيداً على الفارق بين النقل لأجل المصلحة العامة أو كعقوبة انضباطية وهذا غير جائز غالباً كون النقل ليس من العقوبات المحددة حصراً من المشرع. ونحن نؤيد مسلك القضاء الاداري بهذا الشأن كونه الرقيب على اعمال الادارة التي تستغل فيها سلطتها التقديرية محاولةً النيل من الموظف بأية وسيلة كانت بعيدة عن جادة القانون.

الفرع الثاني

شروط النقل والقيود المفروضة عليه

يشترط على الجهة الادارية التي ترغب في نقل موظفيها أن لا تخرج عما هو مقرر في قوانين الخدمة المدنية التي تعد النظام القانوني للمسلك الوظيفي، فقد ورد حكم المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية بالنص على: " لا يجوز نقل الموظف من مسلك تختلف شروط الاستخدام فيه عن الشروط المعينة في هذا القانون إلا بموافقته

التحريرية على أن لا يمنح راتباً أكثر من الراتب الذي كان يتقاضاه في وظيفته السابقة... " (8). اذ يشترط في النقل ما يأتي:

1- قضاء الموظف المدة الكافية قانوناً⁽⁹⁾ في وظيفته التي تعين فيها، ولا يجوز للإدارة وفقاً لسلطتها التقديرية نقله الى وظيفته أخرى إلا اذا بررت ذلك لمقتضيات المصلحة العامة.

2- وجوب أن يشتمل القرار الاداري بالنقل على أسبابه والتي في مقدمتها مبررات المصلحة العامة.

3- وجوب توافر درجة مالية شاغرة في الملاك المنقول اليه الموظف. وهذا ما قضت به المحكمة الادارية العليا في العراق في أحكام كثيرة منها: " لا يصح نقل الموظف من مكان عمله الى آخر بدون درجة وظيفية شاغرة" (10).

4- أن تكون الجهة الادارية المنقول اليها الموظف بحاجة اليه وفق متطلبات سير المرفق العام بانتظام واطراد تouxياً لتحقيق المصلحة العامة.

5- أقرّ القضاء الاداري العراقي في قراراته شرطين مهمين للنقل؛ اولهما ألا يكون نقل الموظف كعقوبة مقنّعة، وثانيهما ألا يترتب على نقل الموظف تنزيل درجته أو وظيفته⁽¹¹⁾.

وبالنظر لكون النقل لا يتم الا وفقاً للشروط المذكورة؛ لذلك تتوافر قيوداً تحد من تجاوز الادارة عن سلطتها في هذا المجال. فالمادة (42)

من قانون الخدمة المدنية المذكورة قيدت الإدارة بعدم المساس بالمركز القانوني للموظف ضرراً أو تناول راتبه بما يكلف الميزانية العامة، لذلك لا بد أن يكون نقله بنفس الدرجة الوظيفية ونفس الراتب الشهري، إذ يجب أن تكون الوظيفة المراد النقل إليها شاغرة ولها اعتماد مالي ضمن الميزانية⁽¹²⁾، حتى ولو كانت غاية الإدارة في النقل المصلحة العامة وتنظيم المرفق العام. كما استقرت احكام القضاء الاداري في العراق على قيد مهم وهو عدم تضرر الموظف مادياً أو معنوياً من قرار النقل؛ لأن ترتب مثل هذا الضرر يشكل قرينة على انحراف الإدارة بسلطتها التقديرية، وهو ما يعد قيداً على قرار النقل، إذ وردت بذلك قرارات عن الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة-مجلس الدولة حالياً- فقد قضت في احداها: " ... إن نقل الموظف من وظيفته الى وظيفة أدنى منها ، وراتب أقل مما كان يتقاضاه يعد تنزيلاً للدرجة ، وحيث أن تنزيل الدرجة هو بمثابة عقوبة يتطلب فرضها على الموظف أن تكون بناء على تحقيق اصولي تجريه لجنة تحقيقية ... كل ذلك يجعل قرار المميز بنقل المميز عليه من وظيفة الى وظيفة ادنى مخالفاً للقانون ، ويضعه في إطار التعسف في استعمال السلطة..."⁽¹³⁾. فتنزيل الدرجة المترتب بقرار النقل يعد قرينة على تعسف جهة الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية في مجال نقل الموظف، وفي مثل هذه الحالة يجب على القاضي الاداري التثبت من أهمية النقل للجهة المنقول إليها الموظف للتأكد من مدى تحقق الغاية المنشودة من قرار النقل هذا.

الفرع الثالث

أنواع النقل

لكون الوظيفة العامة هي المجال الأوسع لتحقيق المصلحة العامة وتنظيم سير المرافق العامة من خلال وسيلة الموظف العام؛ لذلك قد يتطلب الأمر إعمال الإدارة لسلطتها في نقل موظفيها للأسباب التي ذكرناها آنفاً. ويختلف السبب الذي تعتمده الإدارة في نقل موظفيها بحسب متطلبات المصلحة العامة التي تُراعى فيها مصلحة الموظف الخاصة أحياناً.

ومن خلال مجانبتنا للواقع العملي لسلطة الجهة الإدارية نجد تعدد أنواع النقل بتعدد أسبابه أو حالاته؛ وإن كان الغالب منها هو نقل الموظف مكانياً وهو الذي يكون بتغيير الموقع المكاني لوظيفته دون تغيير نوعية الوظيفة التي سيؤديها⁽¹⁴⁾ كحالة النقل داخل المحافظة من قضاء إلى آخر أو من ناحية إلى أخرى وهكذا، وكذلك النقل من محافظة إلى أخرى أو النقل بين الجامعات ولكن بذات الوظيفة... الخ. فقد قررت الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة -مجلس الدولة حالياً- في حكم لها: " ...من حق رئيس الدائرة نقل الموظف أو تنسيبه ضمن مديريات الدائرة ولا يعتبر متعسفاً في ذلك مادام النقل يستند إلى أسباب معتبرة ولا يعتبر الموظف متضرراً مادام محتفظاً بمركزه الوظيفي"⁽¹⁵⁾.

ويقابل ذلك النقل الوظيفي (النوعي) الذي يتم بنقل الموظف الى وظيفة أخرى أدنى من وظيفته أو قد تكون بأقل مخصصات أو راتب، و يترتب عليه اختلاف طبيعة العمل وهو مما يعني اهدار لخبرته واقحامه في اكتساب خبرة جديدة أو لا توجد خبرة في الوظيفة الجديدة؛ بمعنى أن يُسند اليه وظيفة أخرى غير وظيفته تلك التي تعين فيها⁽¹⁶⁾.

ان النقل النوعي بحسب فهمنا له هو اناطة الموظف بواجبات جديدة قد لا يكون على دراية ومعرفة في كيفية تأديتها، وهذا مما يعني انه قد يحمل أحيانا في طياته غاية أخرى للإدارة تُبرر بالعقوبة المقنعة.

ولكن قد يطلب الموظف ومن تلقاء نفسه من الادارة نقله، إلا إن الادارة غير ملزمة بالاستجابة له مراعاةً للمصلحة العامة التي تتطلب أحيانا الابقاء على الموظفين وخاصة الكفوئين للاستفادة منهم وعدم نقلهم؛ فهي تستجيب لطلبه بقرار يصدر منها مراعيةً لضرورات المصلحة العامة مستندة في ذلك الى فحوى نص المادة (36) من قانون الخدمة المدنية بعد تحقق الشروط المحددة فيها⁽¹⁷⁾. واذ إن رغبة الموظف وارادته في النقل معتبرة ومطلوبة وكما حدد ذلك المشرع العراقي حينما نص في المادة (42) على وجوب موافقة الموظف حينما يتم نقله الى مسلك آخر يختلف عن مسلكه الوظيفي⁽¹⁸⁾. وفي هذا ورد حكم للمحكمة الادارية العليا قررت فيه مبدأ قضائياً مفاده: " ... أما طلب المدعية اعادتها الى مكان عملها السابق فيُنظر اليه على انه طلب نقل ويخضع للقواعد العامة للنقل في انه سلطة تقديرية للإدارة

تصدره في ضوء حاجتها للموظفين وبما يحقق المصلحة العامة ولا يجوز للمحكمة أن تحل محل الإدارة في ذلك وتحكم بحاجة الدائرة الى خدمات موظف وتحكم بنقله اليها، وحيث ان الحكم المميز قد خالف ذلك فيكون غير صحيح ومخالف للقانون، لذا قرر نقض الحكم المميز واعادة اضبارة الدعوى الى محكمة قضاء الموظفين للسير فيها وفقاً لما تقدم" (19) .

ويقابل هذا النوع النقل بإرادة الإدارة دون طلب من الموظف الذي لا يعتبر شرطاً لصحة مثل هذا النقل لأن من المفترض أن تراعي الإدارة فيه المصلحة العامة. فهو اجراء تدييري تتخذه الجهة الادارية لضرورة المصلحة العامة دون أن يتعلق ذلك بخطأ الموظف ولا يبرر بعده عقوبة⁽²⁰⁾. وكما ان هذا النقل يمكن أن يتم بناءً على سبب متعلق بإلغاء وظيفة الموظف وإرادة الإدارة⁽²¹⁾. وفي هذا يلاحظ أن المشرع راعى المصلحة العامة حتى عند السلطة التقديرية للإدارة حينما قيد تصرفها هذا بسبب يتعلق بالوظيفة العامة. وهو ما جاء في حكم لمحكمة قضاء الموظفين بقولها: " ... ان نقل المدعية كان لمقتضيات المصلحة العامة ومصلحة التلاميذ والإدارة وليس عقوبة ادارية وقد اتخذ هذا الاجراء لتهدئة الوضع المتأزم في المدرسة... ولكن نقل المدعية كان في المنطقة الكائنة في نفس القاطع وحيث أن للإدارة وتبعاً لسلطتها التقديرية أن تنقل الموظف وعلى الوجه الذي تراه مناسباً من مكان الى آخر دون أن يكون له حق التمسك بمكان معين لأنه

مناطق توزيع الموظفين من اطلاقات سلطة الادارة في ادارة شؤون الوظيفة وتبعاً لحاجتها وتحقيق المصلحة العامة» (22).

لكن يتبادر في ذهن التساؤل: ماذا لو تم نقل الموظف الى وظيفة غير متناسبة مع اختصاصه وعنوانه الوظيفي؟ تكون الاجابة بأن مثل هذا القرار يكون مخالفاً للقانون و يمثل عقوبة مقنعة تجاه الموظف، فهو قد أثر في مركزه القانوني أو المالي أو الاجتماعي. وقد ورد عن هذه الحالة حكم المحكمة الإدارية العليا قررت فيه: "تعد الإدارة متعسفة باستخدام سلطتها التقديرية اذا نقلت موظف الخدمة الجامعية الى كلية لا علاقة لها باختصاصه ولا تتناسب و خبرته" (23).

المطلب الثاني

العقوبة المقنعة ووصفها القانوني

ان واقع الحال في مساءلة الموظفين ومعاقبتهم هي العقوبات الانضباطية (التأديبية) المنصوص عليها صراحةً في القانون إلا أن هناك نوعاً آخر من العقوبات والتي تعد تلاعباً من الإدارة واستعمالها لسلطتها التقديرية بشكل يعد انحرافاً عنها نظراً لتجاوزها للقانون كونها تتخذ اجراءات ضد الموظف دون أن توجه له اتهاماً صريحاً بقصد معاقبته والنيل منه وإلحاق الأذى به وهذا ما يسمى بالعقوبة المقنعة، وهو أمر يتناقض مع اخلاقيات السلطة الإدارية في التعامل مع موظفيها حيث تقوم الإدارة بإيقاع عقوبة على الموظف بشكل خفي غير

قانوني من خلال استخدامها اجراءات غير منصوص عليها قانوناً أو أنها اجراءات قانونية لكنها تستخدمها لأغراض أخرى غير تلك التي حددها القانون، فجهة الإدارة تلجأ الى مثل هذه الاجراءات لغرض النيل من الموظف وحرمانه من الضمانات التي يستفاد منها قانوناً ويستخدمها ضده اذا ما عاقبته بشكلٍ قانوني.

وقد أثير الاختلاف حول عد سلطة الادارة في هذا الشأن مشروعاً أم لا خاصة اذا ما بررتها تحت مستوجب المصلحة العامة وتنظيم سير مرفقها العام وكونها تتمتع بسلطة عامة لإدارة شؤونها وان الموظف لا يملك في مواجهتها أية ضمانات قانونية ممكن يواجهها بها.

سنتناول تفصيل ما سبق بتقسيم هذا المطلب الى ثلاثة فروع، يكون الفرع الاول تحت عنوان تعريف العقوبة المقنّعة ومدى مشروعيتها، أما الفرع الثاني فيكون بعنوان التكييف القانوني لوصف النقل بالعقوبة المقنّعة، في حين يكون الفرع الثالث بعنوان سلطة الادارة في نقل الموظف العام كعقوبة مقنّعة.

الفرع الاول

تعريف العقوبة المقنّعة ومدى مشروعيتها

إنّ قوانين الانضباط في العراق لم تتناول العقوبة بصورة عامة بالتعريف إلا إنها اكتفت ببيان واجبات الموظف والابتعاد عن تلك السلوكيات التي تمس مركزه الوظيفي والجهاز الاداري بالضرر والاختلال. وبالتناسق مع ذلك فلم نجد تعريفاً تشريعياً لمصطلح العقوبة المقنّعة، لذلك تكلف الفقه القانوني بتوضيح معناه بالاعتماد على نية الادارة وسلطتها في ذلك. فقد عرفت بأنها "قرار اداري يتسم بالمشروعية (شكلاً) وبالامشروعية (مضموناً)" فهو تصرف اداري تنظيمي المظهر كيدي المحتوى⁽²⁴⁾. فالعقوبة المقنّعة تعبير للإدارة عن نيتها بعقاب الموظف بمضمونه ولكن ظاهر الحال هو قرار اداري كسائر القرارات الادارية الامحله هو نقل الموظف.

كما عُرّفت العقوبة المقنّعة بأنها تلك العقوبة التي تبدو في ظاهرها إجراءً ادارياً تنظيمياً بينما تحمل في مضمونها معنى الجزاء وتتجاوز في قسوتها أحيانا أثر العقوبات الانضباطية على الموظف المشمول بها⁽²⁵⁾. إذ أنّ نقل الموظف كعقوبة مقنّعة هو عبارة عن اجراء مؤلم تتخذه جهة الإدارة ضد الموظف المذنب ولكن دون أن توجه اليه اتهاماً معيناً أو دون استيفاء اجراءات العقاب والمسائلة القانونية خروجاً منها على مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية؛ هذا المبدأ القائم على أساس اختيار أو فرض عقوبة من بين العقوبات التي حددها المشرع وكذلك

اتخاذ تلك الاجراءات الخاصة بمسائلة ومعاقبة الموظف والتي قد تستغرق وقتا طويلا⁽²⁶⁾.

ولكون المشرع حدد العقوبات الانضباطية في قانون الانضباط على سبيل الحصررتب عليها نتائجها وآثارها؛ لذلك نقول بأن النقل ليس من ضمن هذه العقوبات وان الإدارة في الأصل تتخذة كإجراء تنظيمي في مواجهة الموظف لتحقيق اعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة للمرفق العام وحسن تنظيم سيره، فاذا كانت نية الإدارة في هذا النقل هو معاقبة الموظف وهي لا تتبع في ذلك الاجراءات المحددة قانوناً في عقاب الموظفين عدّ هذا النقل عقوبة مقنّعة⁽²⁷⁾. فالعقوبة المقنّعة " تبدو في ظاهرها من الاجراءات الادارية التنظيمية فيما تحمل معاني الجزاء في حقيقتها مما تتجاوز في قسوتها أحيانا أثر العقوبات الانضباطية وفقاً على الموظف المشمول بها" ⁽²⁸⁾.

فالعقوبة المقنّعة في أبسط صورة لها -وبحسب رأينا- يمكن تعريفها بأنها تلك الاجراءات التي تتخذها الإدارة بقصد المساس بالمركز الوظيفي للموظف ايداءً ومعاقبته ولكن خارج نطاق القانون. فهي بهذا تكون مخالفة لإرادة المشرع لتحقيق غرضها الخفي ضد الموظف. وفي ذات الوقت فان للإدارة سلطة تقديرية واسعة في اتخاذ قرارها بنقل موظفيها طالما انها تستهدف تحقيق مصلحة المرفق العام وتنظيم سير العمل داخل جهازها الاداري، فمثل هذه السلطة تعد اجراءً أو تدبيراً داخلياً تتخذها الإدارة دون أن تلمس خطأ تأديبياً من الموظف؛

فالمناقض في الموضوع ان الإدارة تستخدم تلك الاجراءات بسلطتها التقديرية هذه لغرض تنظيم العمل داخل جهازها الاداري الا انها تستهدف في حقيقة الامر توقيع عقوبة على الموظف وايدائه والمساس بمركزه القانوني دون اتباع تلك الاجراءات والضمانات القانونية المقررة بصريح نص المشرع. وسبب لجوء الادارة الى العقوبة المقنعة وتلافي تلك المحددة قانوناً؛ هو لكون الاخيرة محاطة بإجراءات قد تراها الادارة معقدة أو طويلة وانها تكون ملزمة بإتباعها بما يضيع عليها -حسبما تراه- فاعليتها، ومن ثم لا تتحقق غايتها منها بسرعة العقاب والزجر⁽²⁹⁾.

وبناءً على ما سبق فإن العقوبة المقنعة تتضمن عنصرين؛ شخصي يتمثل بنية الادارة و ارادتها باتخاذ قرارها بهذه العقوبة، وآخر مادي يتمثل بنتائج وآثار هذه العقوبة على الموظف من خلال الإضرار به⁽³⁰⁾. وبهذا نكون أمام عقوبة مقنعة كلما قامت الادارة بفرض عقوبة ليست من ضمن العقوبات التي نص عليها المشرع، وان نيتها واضحة في ايداء الموظف والانتقام منه⁽³¹⁾، حتى وان كان تصرفها هذا يتوسم بإجراءات تخص تنظيم المرفق العام الا انها حادت عن الغاية الاساسية من تلك الاجراءات.

إن العقوبة المقنعة لها صور متنوعة الا ان موضوع بحثنا اقتصر على صورتها في نقل الموظف العام؛ لكون النقل من أبرز مظاهر السلطة التي تتمتع بها الادارة دون أن يكون للموظف حق في

الاعتراض على ذلك لأن من المفترض قانوناً أنّ الادارة دائماً تبغي تحقيق المصلحة العامة وتنظيم جهازها العام، أما اذا حادت بسلطتها عن هذه الغاية فتكون قد وسمت قرارها في نقل الموظف بعدم المشروعية.

الفرع الثاني

التكليف القانوني لوصف النقل بالعقوبة المقنعة

ان كل اجراء كيدي يتخذه رجل الادارة لغرض التنكيل بالموظف والاضرار به دون أن يكون له مبرر مشروع خاصة حينما لا يجد سببا مقنعا لفرض عقوبة صريحة عليه، فإن مثل هذا الاجراء يعد عقوبة مقنعة ذات أسلوب تعسفي ممكن أن يلحق ضرراً بالمركز القانوني للموظف أو بمستقبله الوظيفي⁽³²⁾. وهذا ما وجدنا له تطبيق قضائي قرر فيه مجلس شوري الدولة بأن خروج الادارة عن سلطتها التقديرية واتخاذ النقل وسيلة لمعاقبة الموظف بعيدا عن مراعاة المصلحة العامة يعد عقوبة مقنعة يستوجب إلغاؤها؛ اذ جاء في الحكم: " ... فقد وجد المجلس بأن النقل بهذه الكيفية من محافظة بغداد الى محافظة ذي قار بعيدا عن افراد عائلته وكون زوجته موظفة في مدينة بغداد وملاحظة سيرته الحسنة وكونه طبيب اختصاص يمكن الاستفادة منه في مكانه الطبيعي في محافظة بغداد فإنه يؤدي الى الاضرار به مادياً ومعنوياً

وبذلك يخرج عن السلطة التقديرية للإدارة ولا يحقق المصلحة العامة التي يفترض تواجدتها في الأمر الإداري المذكور ويجعل من عملية النقل عقوبة مقنعة وكان المفترض من المدعى عليه أن يلجأ إلى تشكيل لجنة تحقيقية وفرض إحدى العقوبات الانضباطية المناسبة عند تحقق شروطها القانونية، وحيث أن الإدارة تجاوزت سلطتها التقديرية لذا قرر المجلس بالاتفاق إلغاء الأمر الإداري الصادر عن المدعى عليه وإعادة المدعى إلى دائرته السابقة... " (33).

يتضح من هذا الحكم أن مجلس الدولة اشترط لمشروعية نقل الموظف ألا يترتب عليه ما يترتب على العقوبة التأديبية من آثار، فالنقل ليس بعقوبة، وينبغي لفرض عقوبة مراعاة الإجراءات التحقيقية الأصولية مع الموظف الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة. وعلى أية حال فإن العقوبة المقنعة تُكيّف قانوناً بأحد الوصفين:

أولاً: العقوبة المقنعة خروج عن مبدأ الشرعية

ثانياً: العقوبة المقنعة هي انحراف الإدارة عن سلطتها التقديرية

ولكن ما مصير مصلحة الموظف الذي صدر بحقه قرار العقوبة المقنعة أو كيف يمكنه تدارك حقه في هذا الشأن؟

إن مبدأ المشروعية من المبادئ التي تقوم عليها الدولة القانونية لتنظيم سير مرافقها العامة والأجهزة الإدارية فيها، وطبقاً لهذا المبدأ فإن جميع السلطات في الدولة لا يمكنها اتخاذ أي تصرف مخالف

للقانون، وبالتناسق مع ذلك لا يمكن للجهة الادارية اصدار قرار اداري عقابي -تأديبي- بحق موظفيها مالم تكن العقوبة المقررة ضمن العقوبات التي حددها قانون الانضباط وإلا كان البطلان حليف قرارها؛ ومن هنا أصبح للقضاء دوره في الرقابة على تصرفات الادارة وخاصة القانونية منها كونها تمس المراكز الوظيفية؛ فالقضاء يرفض بشدة التجاء الادارة الى الاجراءات القانونية التي لا تحمل صفة تنظيمية للمرفق وانما غايتها فيها ايداء الموظف وابعاده عن وظيفته ومعاقبته بعقوبة لم ترد ضمن العقوبات التي أوردها المشرع على سبيل الحصر⁽³⁴⁾.

لذلك نقول إن من حق الموظف المتضرر من قرار النقل المبطن لعقوبة الطعن فيه أمام القضاء الاداري كلما تعرضت مصلحته للخطر والايذاء .

أما في حالة اتخاذ الادارة قرارها بالنقل كعقوبة مقنعة مبطنة وهي قد انحرفت عن سلطتها التقديرية، فمن المنطق ان الادارة تملك سلطة محاسبة ومساءلة موظفيها كلما خالفوا واجباتهم الوظيفية المقررة قانونا؛ لحماية نفسها والمصلحة العامة من مخاطر واثار تلك المخالفات، وهذا أمرٌ نابعٌ من سلطة الادارات والرؤساء على مرؤوسيه⁽³⁵⁾. لذلك فالسلطة التقديرية للإدارة في مجال انضباط موظفيها ومعاقبتهم تكون في حدود العقوبات المحددة قانونا على سبيل الحصر، ومن ثم لا يجوز للإدارة ابتداء عقوبة غير موجودة قانونا او

فرض عقوبة مقنعة حتى وان بررتها بتحقيق المصلحة العامة⁽³⁶⁾. فالسلطة التقديرية التي تتمتع بها الادارة وان كانت لدواعي المصلحة العامة الا انها لا تمثل على أية حال اعتداءً على حقوق موظفيها ومصالحهم الخاصة؛ فهذه السلطة لا تعني تعسف الادارة واستبدالها بل تبقى الادارة خاضعة لمبدأ المشروعية ويبقى القضاء مراقباً لأعمالها وتصرفاتها لضمان مدى مطابقتها لأحكام القانون⁽³⁷⁾، وهذا ما ورد بشأنه قرار للقضاء الاداري في العراق جاء فيه: " و حيث ان نقل موظف من محافظة البصرة الى محافظة بغداد بعيداً عن عائلته يؤدي الى الاضرار به ماديا ومعنويا وبذلك يخرج عن السلطة التقديرية للإدارة ويجعل من عملية النقل "عقوبة مبطنة"⁽³⁸⁾. وكذلك ما ورد عن مجلس الانضباط العام سابقا-محكمة قضاء الموظفين حالياً- في قرار له جاء فيه: "... ولما كان القرار المطعون فيه يرتب ضرراً للمدعية ، ويعد عقوبة مبطنة رغم أن المدعى عليه قد وجّه اليها عقوبة لفت النظر ، وحيث ان للإدارة سلطة تقديرية في نقل الموظف متى ما وجدت ان مصلحة العمل تقتضي بذلك ، إلا إن هذه السلطة مقيدة بعدم الاضرار بالموظف وان لا تكون عقوبة مخفية ، اذ ان لها الحق في عقوبة الموظف المخالف وفقاً لأحكام القانون ، إلا ان النقل بمثابة العقوبة ليس له سند من القانون"⁽³⁹⁾.

لما سبق نخلص الى القول بأن الادارة دائماً مقيدة بمبدأ المشروعية و إن المصلحة العامة غايتها الاساسية؛ لذلك لا يمكن لها أن تحيد عنها بفرض عقوبة مقنعة على موظفيها واذا حادت فإن من

حق الموظف المتضرر من تصرفها هذا التوجه الى القضاء طاعناً بقرارها في هذا المجال؛ فالقضاء هو الملاذ الآمن لحماية مبدأ المشروعية وحقوق الموظف العام. فالعقوبة المقنعة هي عقوبة ذات طبيعة تميزها عن العقوبات الانضباطية الصريحة بنص المشرع، وتلجأ اليها الادارة مستغلة سلطتها التقديرية بهدف الاساءة للموظف واذاؤه حتى ولو كان معنوياً؛ فالظن في قرارات النقل المقنع ينقسم إلى وجهين الوجه الأول يكون الطعن بقرار النقل المقنع كحال بقية القرارات التي يطعن فيها بسبب العيوب التي تصيبها وأن العيب الذي أصاب القرار الاداري هنا عيب الاختصاص و الوجه الثاني يكون الطعن بقرار النقل المقنع إذا ما اصح عقوبة مبطنة لجزاء تأديبي كونه قرار انضباطي غير مشروع.

الفرع الثالث

سلطة الادارة في نقل الموظف العام كعقوبة مقنعة

ذكرنا ضمن انواع النقل أن الادارة باستطاعتها نقل الموظف دون طلب منه مراعاةً للمصلحة العامة وهذا هو النقل التلقائي وان سلطتها هذه تكون واسعة ولا يملك الموظف في مواجهتها ضمانات قانونية؛ اذ أن المشرع غالباً لا يحدد الاجراءات الخاصة بسلطة الادارة في هذا المجال. ولكن في كل الاحوال تكون هذه السلطة خاضعة لرقابة القضاء الاداري من خلال البحث عن غاية الادارة في النقل.

ان الكشف عن الغاية الحقيقية والاساسية لجهة الإدارة في اجراء النقل يكون امراً صعباً؛ لذلك يعتمد القضاء عدة معايير لأجل الوصول للكشف عنها بالنظر لأهمية النتائج التي تترتب عليها حماية الموظف العام من تعسف الإدارة في استعمال حقها في مجال المصلحة العامة، فقد تردد القضاء الفرنسي في تحديد معيار التفرقة ما بين سلطة الإدارة في اتخاذ الاجراءات الداخلية لتنظيم سير المرفق العام وما بين اجراءاتها و سلطتها في اتخاذ العقوبة التأديبية التي تهدف بها المحافظة على الانضباط العام فيها، حيث استقر الفقه الفرنسي بتحديد ثلاثة معايير اساسية اعتمدها القضاء الفرنسي وهي معيار البحث عن نية الإدارة ومعيار جسامة الاثر المترتب عن اجراء النقل ومعيار تحليل الاسباب الخاصة بالنقل.

اولاً: معيار البحث عن نية الإدارة؛ فمن خلال هذا المعيار يحاول القضاء البحث عن نية الإدارة المتجهة لاتخاذ اجرائها فيما اذا كان هذا القرار بقصد انزال العقوبة بالموظف أم مجرد تمكينه من أداء عمله بانتظام واطراد، باحثاً عن وصف قانوني صحيح لما اتخذته الادارة هل انه تدبير تنظيمي لحسن سير المرفق العام أم انه تدبير عقابي للموظف بشخصه ويعد عقوبة مقنعة⁽⁴⁰⁾. فاذا تبين:

١- إن المشرع لم يقيد السلطة الإدارية باتباع اجراءات معينة في مجال تأديب ومساءلة الموظفين وفي الشؤون الداخلية؛ فان ذلك اعترافاً منه للإدارة بحقها في اتخاذ تدابير داخلية لضمان حسن سير

المرفق العام، الامر الذي يُبرر سلطة الإدارة في اتخاذ التدابير الداخلية
أياً كانت نوعها حتى وان كانت عقابية.

٢- إلزام المشرع للإدارة بتسبب قرارها بالنقل فيما لو فرض المشرع
عليها ذلك؛ فان هذا يبرر كونه قراراً تأديبياً من خلال ذكر اسبابه، هذا
فضلاً عما اذا كانت هناك وثائق متبادلة بين الإدارة والموظف بهذا
الشأن والمشاكل والنزاعات القائمة بينهما التي سبقت صدور مثل هذا
القرار والذي يدل على اتجاه نية الإدارة في انزال العقاب عليه بمقتضى
قرار النقل.

ثانياً: معيار النتائج الجسيمة المترتبة على اجراء النقل؛ اذ يعتمد هذا
المعيار على ما يترتب من نتائج على قرار النقل الذي اتخذته الإدارة
ومقدار الضرر الذي لحق بالموظف المنقول، وهو يرتبط بشكل وثيق
بالمعيار الاول؛ فالكشف عن نية الادارة وبيان ما اذا كانت متجهة الى
الاضرار بالموظف بشكل كبير يسبغ الصفة التأديبية على قرار الإدارة
بالنقل، فعلى سبيل المثال اذا ترتب على النقل ابعاد الموظف عن موقع
سكنه العائلي أو ترتب على نقله فقدان بعض المزايا المادية أو اغلبها
كتخفيض راتبه أو نقله الى وظيفة أدنى في السلم الاداري فإن هذا
النقل يكون بمثابة جزاء تأديبي وليس نقلاً عادياً؛ وهذا ما ورد في قرار
للقضاء الاداري في العراق قضت فيه الهيئة العامة في مجلس شوري
الدولة -مجلس الدولة حالياً - ما يلي: " ... ذلك ان المميز اصدر امراً
ادارياً بالرقم (3755) بتاريخ 2008/3/5 متضمناً نقل المميز عليه

من مقر عمله في محافظه بغداد الى صلاح الدين ولصعوبة تطبيق هذا الامر واستحالاته من حيث الإقامة والمعيشة والنواحي الأمنية في ظل الظروف الحالية التي تعيشها المنطقة المنقول اليها رغم ان النقل سلطة تقديرية بيد الإدارة الا ان الإدارة ملزمة بتطبيق تلك السلطة بما لا يلحق الضرر بالموظف وحيث ان النقل قد ألحق ضرراً بالميز عليه ولم يستند الى أسباب معتبرة لذلك يعد تعسفاً في استعمال السلطة⁽⁴¹⁾.

ثالثاً: معيار تحليل غاية الإدارة من الاجراء الذي اتخذته؛ يتطلب هذا المعيار البحث عن الاسباب الحقيقية التي دفعت الإدارة الى اتخاذ اجراء النقل فيما لو كانت الإدارة تتبغى تحقيق المصلحة العامة والمحافظة عليه لمتطلبات المرفق العام أم انها كانت تنوي تأديب الموظف العام، فاذا تبين انها اتخذت قرارها بالنقل لأسباب تقتضيها طبيعة العمل في المرفق فان قرارها هنا لا يعدو أن يكون مجرد اجراء تنظيمي حتى وان كان على حساب مصلحة الموظف، أما اذا تبين ان أسباب النقل والغاية منه مستندة الى طبيعة تأديبية كأن يكون سبق اتخاذ مثل هذه الاجراء ارتكاب الموظف لمخالفة ادارية أو ان الإدارة تفصح صراحةً عن الاسباب التي دفعتها لاتخاذ قرارها بالنقل وارتباط ذلك بسلوك الموظف المخالف فيتضح هنا انها كانت ترمي الى معاقبته واتخاذ قرارها بالنقل كان لأغراض تأديبية. فقد أكد القضاء الاداري في العراق بأنه لا يمكن أن يكون قرار نقل الموظف بمثابة عقوبة لإخلال الموظف بواجباته الوظيفية لان العقوبات التي ممكن معاقبة الموظف بإحداها مذكورة على سبيل الحصر في قانون انضباط موظفي الدولة

ولم يكن نقل الموظف من ضمنها كعقوبة تأديبية، وإنما من المتفق عليه بأن قرار نقل الموظفين ينبغي أن يصدر مقصوداً لذاته بغية تحقيق مصلحة العمل وتيسير أدائه، هذا ما أكدته الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة-مجلس الدولة حالياً- في قرارها الذي جاء فيه: " ... لذا كان الأجدر بالمحكمة بدلاً من أن تحكم بصحة القرار الصادر من المدعى عليه إضافة إلى وظيفته أن تتعمق في التحقيق وتطلع على الدوافع الحقيقية لنقلها لتحكم بإلغاء قرار النقل غير المبرر بوصفه قراراً غير مشروع لحياده عن الهدف المحدد لإصداره قانوناً مما يعيب ركن الغاية فيه ويجعل من قرار المميز طعينا يستوجب الإلغاء" (42).

وعلى العموم فإن المعايير الثلاثة السابقة الذكر يتم اعتمادها في الغالب من قبل القضاء لتحديد موقف الإدارة من الموظف من اتخاذها إجراء النقل فيما إذا كان لاعتبارات المصلحة العامة وتنظيم سير المرفق العام أم لإجراءات تأديبية وتعسفية بحق الموظف.

وبحسب رأينا أنّ سلطة الإدارة في نقل موظفيها من المفترض أن تكون مقيدة بأمرين مهمين لا ثالث لهما:

1- ضرورات تحقيق المصلحة العامة ومتطلباتها

2- ضرورات سير العمل وتنظيمه و دواعي الوظيفة العامة

ومن ثم اذا تبين للقضاء الاداري أنّ الادارة اصدرت قرارها بالنقل أياً كان نوعه- مكانيا أو نوعياً- بقصد عقاب الموظف وليس تحقيق المصلحة العامة؛ عدّ قرارها هذا عقوبة مقنعة⁽⁴³⁾. ويكفي لذلك أن يتبين من ظروف الحال وملابساته إن نية الادارة قد اتجهت الى عقاب الموظف ولكن دون اتباع تلك الاجراءات التي حددها المشرع لفرض العقوبات على الموظفين، و دون أن تكون العقوبة التي اتخذتها الادارة- وهي النقل- من ضمن العقوبات التي حددها المشرع على سبيل الحصر⁽⁴⁴⁾. تطبيقاً لذلك قضى مجلس شورى الدولة- مجلس الدولة حالياً- في قرار له جاء فيه: " ... لدى التدقيق والمداولة من الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة وجدت أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلاً ولدى عطف النظر على قرار الحكم المميز وجد انه صحيح وموافق للقانون ذلك أنّ الامر الاداري بنقل المدعي الى شركة مصافي الشمال يدخل ضمن باب التعسف في استعمال الحق لغرض مصلحة العمل وحيث إن المدعى عليه اضافة لوظيفته لم ينشر في الأمر محل الطعن على ما يدل على تقاعس أو اهمال في عمله مما يجعل النقل تعسفياً وحيث أن قرار مجلس الانضباط العام قضى بإلغاء الامر الاداري المطعون فيه للحثيات الواردة فيه قررت تصديقه.. " ⁽⁴⁵⁾.

ان مجلس الانضباط العام - محكمة قضاء الموظفين حالياً- قد راقب عيب الانحراف في استعمال السلطة وقرر الغاء العقوبة المشوبة بهذا العيب في قراراتٍ عديدة ورد في احداها: "... إن سلطة الرئيس الاداري

في توجيه العقوبة الانضباطية هي لتحقيق المصلحة العامة وبخلافه يشوب القرار الاداري في هذا الشأن اساءة استخدام السلطة التقديرية وهذا يعد من عيوب القرار الاداري ووجهاً من اوجه الالغاء لأن عيب اساءة استخدام السلطة يتعلق بجوهر القرار الاداري وليس بشكله الظاهري ويعني مخالفة الإدارة لروح التشريع والغاية التي يتبعها المشرع بنصوصه وما يفرضه من أحكام وهي ليست غاية في ذاتها وانما السبيل لتحقيق الصالح العام... " (46).

• خاتمة:

من خلال هذه الدراسة توصلنا الى عدة نتائج ومقترحات ندرجها

كالآتي:

اولاً: الاستنتاجات

بعد التحليل القانوني للجزئيات المهمة لموضوع الدراسة استنتجنا

ما يأتي:

1- تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في ادارة الشؤون الداخلية لمرفقها

العام عن طريق موظفيها الا ان سلطتها هذه تكون مقيدة في

حدود القانون ومبدأ المشروعية وتحقيق المصلحة العامة، ويعد

نقل الموظف العام جزءاً من هذه السلطة وضمن هذا التقيد

الذي يجب ان تتوخى فيه الإدارة تنظيم الوظيفة العامة بالدرجة الأساس.

2- يكمن نقل الموظف العام بتغيير الوظيفة المسندة اليه سواءً كان ذلك بإرادته أو بدونها ولكن دون المساس به ايذاءً وهو أمر يستند الى كون الوظيفة العامة ليست حقاً مكتسباً للموظف العام وإنما تملك الإدارة سلطة تعديل مركزه الوظيفي ولكن بشرط عدم المساس بحقوقه الوظيفية ايذاءً به أو تنكياً منه.

3- تتقيد سلطة الإدارة في مجال نقل موظفيها بشروطٍ معينة حددها المشرع اضافة الى وجوب أن يتضمن قرارها في هذا الشأن لأسباب النقل وإلا توسم بالبطلان كون السبب هو أحد اركان القرار الاداري وفقدانه يعيبه.

4- اذا حادت الإدارة عن الشروط المحددة للنقل وقامت باستغلال سلطتها في ذلك ايذاءً بالموظف أو انتقاماً منه أو اضراً به عدّ قرارها بالنقل عقوبة مقنّعة متصفه بعدم المشروعية- كون العقوبات الادارية محددة على سبيل الحصر قانوناً ولا يدخل النقل من ضمنها-؛ والعقوبة المقنّعة هي كل اجراء اداري تنظيمي أو تدبير داخلي شكلاً لكن يحتمل في مضمونه معنى الجزاء والقسوة اتجاه الموظف المشمول به.

5- إذا كانت نية الإدارة تتجه في قرارها بنقل الموظف الى معاقبته وايدائه كعقوبة مقنعة، الا أنَّ اجرائها هذا لا يمكن أن يخرج من رقابة القضاء الاداري كونه الجهة الحامية لحقوق الموظف العام ووسيلة لتحقيق وحماية مبدأ المشروعية يتولى تحديد وكشف القصد الحقيقي للإدارة أو الغاية الحقيقية لها في اجراء النقل؛ لذلك فهو يتخذ سلطته في هذا الشأن بالاعتماد على عدة معايير حتى يتمكن من تحديد ما اذا كان قرارها بالنقل هو لتحقيق اغراض تنظيم المرفق العام أم أن غايتها الأساسية هو ايداء الموظف العام والانتقام منه لدوافع شخصية.

ثانيا: المقترحات

من خلال الاستنتاجات التي ذكرناها، نقترح ما يأتي:

1- ندعو السلطات الإدارية المختصة الى مراعاة مدى توفر الدرجة الوظيفية والتخصيص المالي عندما تنوي نقل احد موظفيها لكي تتلافى المشاكل التي من الممكن أن تحدث فيما لو تم النقل بدون ذلك، وفي ذات الوقت مراعاةً لحماية حقوق الموظف ومركزه الوظيفي.

2- ندعو المشرع ونقترح عليه اصدار تعديل لقانون الانضباط يقيد فيه الجهات الإدارية بعدم الخلط بين النقل وبين مساءلة ومعاقة الموظف وفي ذات الوقت عدم ارفاق قرار النقل مع

قرار فرض العقوبة الانضباطية عليه او بقرار اخر يتبعه كون الموضوعين يختلفان عن بعض، وأن ذلك يدل دلالة واضحة على نية الإدارة في النيل من الموظف وايداءه.

3- كما نقترح على المشرع تقييد الإدارة وتعرضها للمساءلة القانونية فيما لو كانت غايتها بالنقل تخرج عن حدود القانون والمصلحة العامة وتنظيم سير المرفق العام؛ ببيان حدود ذلك وفق شروط معينة يحددها المشرع أو لأسباب واضحة يدرجها ضمن التعديل وذلك حمايةً لحقوق الموظف ومركزه الوظيفي الى جانب المصلحة العامة كي لا يقع الموظف وسيلة ضعيفة بيد الإدارة يتصرف بها كيفما شاءت.

4- نقترح على المشرع اصدار تعديل لقانون الخدمة المدنية رقم 24 سنة 1960 يتضمن نصوصاً توضيحية لكيفية النقل وشروطه واسبابه واجراءاته كي لا تقع الجهات الإدارية في خلط بين النقل كإجراء تدييري تنظيمي وبين اتخاذه عقوبة للموظف وذلك كله مراعاة لمقتضيات المصلحة العامة.

5- لكون القانون الاداري قضائي المنشأة لذلك يتوجب على الإدارة التقييد بالمبادئ التي يقرها القضاء الاداري في احكامه الخاصة بدعاوى الغاء العقوبات المقنعة.

6-نوصي من جانبنا المتواضع الجهات الإدارية في دوائر الدولة العامة عدم التجائها بكثرة الى تأديب الموظفين أو معاقبتهم انضباطياً لأن هذا الامر يكون له أثراً سلبياً اذا ما اعتمدته الإدارة كوسيلة لانضباط موظفيها حتى وإن كان ذلك لغرض تنظيم مرفقها العام.

• المصادر:

اولاً: الكتب

- 1- د. تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة ، منشورات حلبي الحقوقية، بيروت، 2013.
- 2- د. خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2009.
- 3- د. رمضان محمد بطيخ، القضاء الاداري قضاء الالغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.
- 4- صباح صادق جعفر ، مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة ، قرار مجلس شورى الدولة رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٠ ، مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة ، الجزء الاول ، ٢٠٠٤، ٢٠٠٥، ٢٠٠٦ ، الطبعة الاولى، 2008.

- 5- سليمان محمد الطماوي، القانون الاداري - دراسة مقارنة-، ط5، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971.
- 6- عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، بدون سنة نشر.
- 7- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2008.
- 8- عبد المحسن السالم، العقوبات المقنعة بين المشروعية وتعسف الادارة، ط1، مطبعة الشعب، بغداد، 1986.
- 9- د. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار الفكر العربي، القاهرة.
- 10- فوزي حبيش، الوظيفة العامة وادارة شون الموظفين، ط4، صادر للمنشورات الحقوقية، بيروت- لبنان، 2008.
- 11- القاضي لفته هامل العجيلي، التحقيق الاداري في الوظيفة العامة، ط1، مطبعة الكتاب، بغداد، 2013.
- 12- د. ماجد راغب الحلو:
- دعاوى القضاء الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2011.
- القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996 .

- 13- محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 2001.
- 14- د. محمود رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2009.
- 15- د. محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة الشاعر، الاسكندرية، 1983.
- 16-
- 17- د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للتأديفة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006.
- 18- د. نواف كنعان، القانون الإداري، ط1، دار الثقافة، 2007.

ثانيا: الرسائل الجامعية:

- 1- نداء محمد غزال قاسم، الموازنة بين فاعلية الادارة وضمانات الموظف العام في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي ذي الرقم 14 لسنة 1991، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، 1999.
- 2- د. علي جمعة محارب، التأديب في الوظيفة العامة، اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، 1986.

ثالثا: البحوث المنشورة:

1- صديقي نبيلة، نقل الموظف العام بين العقوبات التأديبية المقنعة والاجراء التنظيمي الداخلي، بحث منشور في مجلة كلية القانون، جامعة تلمسان- الجزائر، ع5، 2015.

2- د. عبد القادر الشخلي، مشكلة الجزاء المقنع في تأديب الموظف العام، مجلة العدالة، ع3، س5، مركز البحوث القانونية في وزارة العدل، 1979.

رابعاً: القوانين:

1- قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل.

خامساً: الاحكام القضائية

1- مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة للأعوام 2016-207، ج2، مكتبة السنهوري، بغداد.

2- مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2012، وزارة العدل.

Sources: -

-First: books

1-Dr. Taghreed Muhammad Qaddouri Al-Nuaimi, The Principle of Legitimacy and Its Impact on the Disciplinary System of Public Service, Halabi Legal Publications, Beirut, 2013.

2–Dr. Khalifa Salem Al–Jahmi, **Judicial Control of Proportionality between Punishment and Crime in the Field of Discipline**, New University Publishing House, Alexandria, 2009.

3–Dr. Ramadan Muhammad Batikh, **Administrative Judiciary, Abolition Judiciary**, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 2011.

4–Sabah Sadiq Jaafar, **Collection of State Shura Council Decisions, State Shura Council Resolution No. 84 of 2010, State Shura Council Decisions Collection, Part One**, 2004, 2005, 2006, first edition, 2008.

5–Suleiman Muhammad Al–Tamawi, **Administrative Law – A Comparative Study**, 5th edition, Dar Al–Fikr Al–Arabi, Cairo, 1971.

6–Abdel Aziz Al–Sayyid Al–Gohary, **Public Job (Comparative Study)**, University Press Office, without year of publication.

7–Dr. Abdel Aziz Abdel Moneim Khalifa, **Deviation in authority as a reason for canceling the administrative decision**, Manshaet Al–Maaref, Alexandria, 2008.

8–Abdul Mohsen Al–Salem, Disguised Sanctions between Legitimacy and Arbitrariness of Administration, 1st edition, Al–Shaab Press, Baghdad, 1986.

9–Dr. Abdel Wahab Al–Bandari, Disciplinary Penalties for Civilian Workers in the State and the Public Sector, Dar Al–Fikr Al–Arabi, Cairo.

10–Fawzi Hobeish, Public Service and Employee Affairs Administration, 4th edition, issued by Sader for Legal Publications, Beirut – Lebanon, 2008.

11–Judge Lafta Hamel Al–Ajili, Administrative Investigation into the Public Service, 1st edition, Al–Kitab Press, Baghdad, 2013.

**12–Dr.Majed Ragheb Al–Helou :
Administrative Judiciary Cases, New University House,
– Alexandria, 2011.**

**Administrative Law, University Press House, Alexandria, .
– 1996**

**13–Muhammad Rifaat Abdel Wahab, Hussein Othman
Muhammad Othman, Principles of Administrative Law,
University Press House, 2001.**

14–Dr. Mahmoud Refaat Abdel Wahab, The General Theory of Administrative Law, New University House, Alexandria, 2009.

15–Dr. Muhammad Fouad Muhanna, Al–Wajeez in Administrative Law, Al–Shaer Press, Alexandria, 1983.

16–Dr. Mohamed Majed Yaqout, Explanation of the Disciplinary Law for Public Service, Al–Ma’arif Establishment, Alexandria, 2006.

17–Dr. Nawaf Kanaan, Administrative Law, 1st edition, House of Culture, 2007.

Second: University theses:

1–Nidaa Muhammad Ghazal Qasim, Balancing the Effectiveness of Administration and Public Employee Guarantees in the Discipline of State and Socialist Sector Employees Law No. 14 of 1991, Master’s Thesis, College of Law, University of Mosul, 1999.

2–Dr. Ali Gomaa Muhareb, Discipline in Public Service, doctoral thesis, Ain Shams University, Egypt, 1986.

Third: Published research:

1–Siddiqui Nabila, Transferring a Public Employee Between Disguised Disciplinary Penalties and Internal Regulatory Procedures, research published in the Journal of the Faculty of Law, University of Tlemcen – Algeria, No. 5, 2015.

2–Dr. Abdul Qadir Al–Sheikhly, The Problem of Disguised Punishment in Disciplining a Public Employee, Al–Adala Magazine, No. 3, No. 5, Legal Research Center at the Ministry of Justice, 1979.

Fourth: Laws

1–Civil Service Law No. 24 of 1960, amended

Fifth: Judicial rulings

1–Collection of decisions and fatwas of the State Council for the years 2016–207, Part 2, Al–Sanhour Library, Baghdad.

2-Collection of decisions and fatwas of the State Shura
Council for the year 2012, Ministry of Justice.

(¹) ينظر: د. ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص269 .

(²) ينظر: د. محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الاداري، مطبعة الشاعر، الاسكندرية، 1983، ص355.

(³) نصت المادة 36 من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل على: " لا ينقل الموظف من محل وظيفته الا بعد قضاءه مدة لا تقل عن ثلاث سنوات إذا كان من الأماكن الاعتيادية ومدة لا تقل عن سنة ونصف في الأماكن الذي يستحق فيها تناول المخصصات المحلية ، ولا يجوز نقله قبل ذلك إلا بمقتضى المصلحة العامة أو ضرورة صحية . ويجب أن تستند مقتضيات المصلحة العامة الى أسباب معينة تذكر في أمر النقل أما الضرورة الصحية فيجب أن تؤيد تقارير الهيئات الطبية الرسمية" .

(⁴) حكم المحكمة المرقم 345 / قضاء موظفين/ تمييز/ 2013 في 2013/11/28.

(⁵) ينظر: فوزي حبيش، الوظيفة العامة وادارة شون الموظفين، ط4، صادر للمنشورات الحقوقية، بيروت، 2008، ص202.

(⁶) ينظر: عبد المحسن السالم، العقوبات المقنعة بين المشروعية وتعسف الادارة، ط1، مطبعة الشعب، بغداد، 1986، ص181.

(⁷) حكم الهيئة العامة بصفتها التمييزية المرقم ١٥٣ / انضباط – تمييز / ٢٠٠٨ في 2008/6/٢٣ (غير منشور).

(⁸) المادة (42) من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل.

(⁹) المادة (36) من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل.

(¹⁰) حكمها رقم 1882/قضاء موظفين/ تمييز بتاريخ 2017/8/31، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة للأعوام 2016-207، ج2، مكتبة السنهوري، بغداد، ص521-522.

(¹¹) حكم محكمة قضاء الموظفين المرقم 2007/39 في 2007/8/14 (غير منشور). وحكم الهيئة العامة بصفتها التمييزية رقم 261/انضباط تمييز/2006 في 2006/10/2.

(¹²) ينظر: فوزي حبيش، مصدر سابق، ص213.

(¹³) حكم الهيئة العامة بصفتها التمييزية المرقم ٦/١٦٩ / انضباط – تمييز / ٢٠٠٨ في 2008/9/18 (غير منشور).

(¹⁴) ينظر: محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 2001، ص282.

(¹⁵) قرارها رقم 5/انضباط/ تمييز/ بتاريخ 2006/2/6.

(¹⁶) ينظر: عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، بدون سنة نشر، ص139.

(¹⁷) نصت المادة (36) من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل على: " لا ينقل الموظف من محل وظيفته الا بعد قضائه مدة لا تقل عن ثلاث سنوات إذا

كان من الأماكن الاعتيادية ومدة لا تقل عن سنة ونصف في الأماكن الذي يستحق فيها تناول المخصصات المحلية ، ولا يجوز نقله قبل ذلك إلا بمقتضى المصلحة العامة أو ضرورة صحية . ويجب أن تستند مقتضيات المصلحة العامة الى أسباب معينة تذكر في أمر النقل أما الضرورة الصحية فيجب أن تؤيد تقارير الهيئات الطبية الرسمية" .

(18) نصت المادة (42) من قانون الخدمة المدنية المذكور اعلاه على: " لا يجوز نقل الموظف من مسلك تختلف شروط الاستخدام فيه عن الشروط المعينة في هذا القانون إلا بموافقة التحريرية ... " .

(19) القرار رقم 1105 / قضاء موظفين/ تمييز/2015، بتاريخ 2017/1/16. القاضي لفتة هامل العجيلي، مصدر سابق، ص479-480.

(20) ينظر: صديقي نبيلة ، نقل الموظف العام بين العقوبات التأديبية المقنعة والاجراء التنظيمي الداخلي، بحث منشور في مجلة كلية القانون، جامعة تلمسان- الجزائر، ع5، 2015 ص62-63.

(21) وهذا ما نستدل عليه من نص المشرع في المادة (41) من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل: " إذا ألغيت وظيفة الموظف وتوفرت بتاريخ الإلغاء في الدائرة المنتسب اليها وظيفة شاغرة تماثل أعمالها أعمال وظيفته ومن درجته فيعتبر منقولاً اليها براتبه الحالي... " .

(22) قرارها رقم 71 / انضباط/ 2012 بتاريخ 2012/1/26 ، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2012، وزارة العدل ، ص291-292.

(23) قرارها رقم ٧٨٩ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٩ في 2019/4/20.

- (24) ينظر: عبد المحسن السالم، مصدر سابق، ص90.
- (25) ينظر: د. نواف كنعان، القانون الاداري، ط1، دار الثقافة، 2007، ص89-90.
- (26) ينظر: سليمان محمد الطماوي، القانون الاداري - دراسة مقارنة-، ط5، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971، ص700 وما بعدها.
- (27) ينظر: د. علي جمعة محارب، علي جمعة محارب، التأديب في الوظيفة العامة، اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، 1986، ص195.
- (28) ينظر: القاضي لفته هامل العجيلي، التحقيق الاداري في الوظيفة العامة، ط1، مطبعة الكتاب، بغداد، 2013، ص83.
- (29) ينظر: نداء محمد غزال قاسم، الموازنة بين فاعلية الادارة وضمانات الموظف العام في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي ذي الرقم 14 لسنة 1991، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، 1999، ص37.
- (30) ينظر: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2008، ص176.
- (31) ينظر: د. عبد القادر الشخيلي، مشكلة الجزاء المقنع في تأديب الموظف العام، مجلة العدالة، ع3، السنة 5، 1979، ص873.
- (32) ينظر: عبد المحسن السالم، مصدر سابق، ص104.

(33) القضية المرقمة 553/ انضباط/2010 في 2010/4/29 ، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2010 ، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، ص413 وما بعدها.

(34) ينظر: د. تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، ط، منشورات حلبي الحقوقية، بيروت، 2013، ص328—329.

(35) ينظر: د. محمود رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2009، ص493.

(36) ينظر: د. خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2009، ص49.

(37) ينظر: د. رمضان محمد بطيخ، القضاء الإداري قضاء الالغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص115.

(38) ينظر: صباح صادق جعفر ، مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة ، قرار مجلس شورى الدولة رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٠ ، مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة ، الجزء الاول ، ٢٠٠٤، ٢٠٠٥، ٢٠٠٦ ، الطبعة الاولى، 2008.

(39) ينظر: صباح صادق جعفر،/ مجلس شورى الدولة الجزء الثاني، المصدر السابق، الدعوى المرقمة (٢٤ انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٦) ، ص318.

(40) ينظر: د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006، ص583.

(41) قرار الهيئة العامة بصفتها التمييزية المرقم 126/ انضباط ، تمييز / 2008 (غير منشور).

(42) قرارها ذي العدد ٢٩٨ / انضباط/ تمييز / ٢٠٠٦ في 2006/9/1 مذكور عند صباح صادق جعفر ، مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة، الجزء الاول ، في 2006/9/1، ص305.

(43) ينظر: د. ماجد راغب الحلو، دعاوى القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2011، ص151.

(44) ينظر: د. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار الفكر العربي، القاهرة، ص182-183.

(45) حكم الهيئة العامة في القضية رقم 2/انضباط/تمييز/2007 بتاريخ 2007/1/25 .

(46) قرار الهيئة رقم م.ا.ع. 11 على 1999 في 1999/1/20 (غير منشور) نقلا عن د. تغريد محمد قدوري النعيمي، مصدر سابق، ص474 .