



النقل الوظيفي التعسفي بين الضمانات والمبررات ورقابة القضاء الإداري (دراسة مقارنة)

م. د. رائده ياسين الدليمي

جامعة كركوك / كلية القانون والعلوم السياسية

Arbitrary job transfer between guarantees, justifications and administrative judiciary oversight (Comparative study)

Assistant Professor Dr. Raeda Yassin Al-Dulaimi

College of Law and Political Science / University of Kirkuk

المستخلص: تتطرق هذه الدراسة إلى مسألة تعسف الإدارة في ممارسة سلطتها في نقل موظفيها، من خلال تحليل مفهوم التعسف في النقل الوظيفي، وضمانات الموظف ضد تعسف الإدارة، بالإضافة إلى تحليل التشريعات العراقية والمقارنة في هذا الصدد، ودور القضاء الإداري في التعامل مع هذه القضايا، كما تخلص الدراسة إلى أهمية وجود قوانين واضحة وفعالة لحماية الموظفين من التعسف في النقل الوظيفي، وتؤكد على ضرورة وجود رقابة قضائية قوية لضمان احترام حقوق الموظفين وحمايتهم في إطار تحقيق المصلحة العامة. كما توصي الدراسة بتطوير التشريعات الإدارية لضمان تحقيق التوازن بين صلاحيات الإدارة وحماية حقوق الموظفين، وتحقيق الحماية الإدارية للموظف العام من عدم تعسف الإدارة استعمال سلطتها التقديرية والا تعرضت قرارات الإدارة للإلغاء فضلاً عن التعويض ان كان له مقتضى. الكلمات المفتاحية: التعسف، النقل، الموظف.

Abstract: This study addresses the issue of administrative abuse of power in the transfer of employees, by analyzing the concept of abuse in job transfers and the guarantees provided to employees against such abuse. It also examines the Iraqi and Emirati legislations on this matter and the role of administrative judiciary in dealing with these cases. The

study concludes with the importance of having clear and effective laws to protect employees from abusive job transfers, emphasizing the need for strong judicial oversight to ensure the respect and protection of employees' rights within the framework of achieving public interest. The study also recommends the development of administrative legislation in the concerned countries to ensure a balance between the administrative powers and the protection of employees' rights. **Keywords:** Abuse, Transfer, Employee.

المقدمة

يعد نقل الموظف العام إحدى مظاهر السلطة التي تتمتع بها الإدارة في سبيل تحقيق المصلحة العامة والمحافظة على سير المرفق العام بانتظام واضطراد، إذ تعتبر هذه السلطة من أساسيات السلطة الإدارية، التي تتيح للإدارة إعادة توزيع موظفيها بما يتماشى مع احتياجات العمل، وضمان استمرارية تقديم الخدمات العامة، ومع ذلك، يظل هذا الموضوع من المواضيع الشائكة في النظم القانونية والإدارية، حيث تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في اتخاذ قرارات النقل، مما قد يفتح الباب أمام التعسف في استخدام هذه السلطة، بحيث تقوم الإدارة باستخدام سلطتها التقديرية بهدف توقيع العقوبة على الموظف دون أن تتبع الإجراءات الانضباطية التي أوردها المشرع في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، وبالرغم من أن هذه السلطة، يمكن أن تتمكن الإدارة من الإفلات من رقابة القضاء في بعض الحالات، بحيث تدعي الإدارة بأنها تقوم بإجراءات إدارية داخلية تحت غطاء المصلحة العامة للمرفق العام ولكن في الحقيقة هو تعسف في استعمال سلطتها، مما يستدعي ضرورة التوازن بين سلطتها وبين حماية حقوق الموظف وضمان أن يكون النقل لأسباب مهنية مشروعة وليس لأغراض غير قانونية أو انتقامية. ففي هذا البحث، سيتم تناول التعسف في نقل الموظفين، من خلال التعريف بالنقل التعسفي وتحديد ضماناته، وكيفية تحديد أطر هذه

السلطة، ومن خلال تحديد السلطة المختصة بإصدار امر النقل التعسف والاثار المترتبة على النقل، وتحديد اتجاه القضاء الاداري فيما يتعلق بهذا الشأن وبيان موقف القانون المقارن .

اهمية الدراسة: يسلط هذا البحث الضوء على تعسف الإدارة في استخدام سلطاتها التقديرية في نقل موظفيها، لما له اهمية من الناحية النظرية، إذ تتمثل في استكشاف وتحليل المفاهيم القانونية المتعلقة بتعسف الإدارة في استخدام سلطاتها التقديرية في نقل موظفيها. اما من الناحية العملية فإن تلك الدراسة، فهي تكمن في إلقاء الضوء على موقف التشريع العراقي والتشريع المقارن والتطبيقات القضائية المتبعة في قضائنا الاداري العراقي وفي غيره من ا، لاسيما في ما يتعلق بتطبيق مفهوم التعسف الإداري في قرارات النقل.

مشكلة الدراسة: تكمن مشكلة هذا البحث في تحليل مدى تعسف الإدارة في استخدام سلطاتها التقديرية في نقل الموظف، وكيف يمكن أن يتحول هذا النقل إلى عقوبة مقنعة تتجاوز مقتضيات المصلحة العامة، وتتناقض مع مبدأ انتظام سير المرفق العام، إذ تتساءل الدراسة حول ما إذا كانت هذه القرارات تعد عقوبات غير معلنة هدفها الانتقام أو التنكيل بالموظف، وبالتالي تُعد تجاوزاً للمبادئ القانونية الأساسية، مثل مبدأ شرعية العقوبات الانضباطية الذي ينص على ضرورة أن تكون العقوبات المقررة وفقاً للقانون وعلى سبيل الحصر.

هدف الدراسة: تبرز هدف دراستنا هذه في الاجابة على الاسئلة التالية:

١. ما المقصود بتعسف الادارة في سلطتها بالنقل الوظيفي؟
٢. ما هي الضمانات القانونية للموظف العام في حال النقل التعسفي؟
٣. من هي السلطة المختصة بإصدار النقل التعسفي؟
٤. ما الاثار المترتبة على تعسف الادارة في النقل الوظيفي؟
٥. ما موقف قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته وموقف التشريعات المقارنة(ولاسيما التشريع الاماراتي) بشأن النقل التعسفي؟

٦. ما هو اتجاه القضاء الإداري والقضاء المقارن بشأن النقل التعسفي؟

منهجية الدراسة: سيتم في هذا البحث اتباع المنهج التحليلي من خلال تحليل المفاهيم الخاصة بالنقل التعسفي وسلطة الإدارة في اتخاذ قرارات النقل وتحليل النصوص القانونية الخاصة بالنقل وتحليل الآراء القانونية بصدد اتباع المنهج المقارن بصدد مقارنة ما أخذت به التشريعات المقارنة في هذا المجال ولاسيما التشريع الإماراتي.

خطة الدراسة: تناولنا في المبحث الأول الى ماهية تعسف الإدارة بالنقل الوظيفي مقسم الى مطلبين تطرق المطلب الأول: مفهوم النقل التعسفي وضماناته، في حين تناول المطلب الثاني السلطة المختصة بإصدار النقل التعسفي والاثار المترتبة عليه، اما في المبحث الثاني تطرقنا الى موقف التشريع العراقي والمقارن من تعسف الإدارة في نقل موظفيها واتجاهات القضاء الإداري في هذا الشأن وذلك في مطلبين الأول منه تناول موقف التشريع العراقي والمقارن من تعسف الإدارة في نقل موظفيها، وخصصنا المطلب الثاني البحث اتجاهات القضاء الإداري العراقي والقضاء الإداري المقارن بشأن تعسف الإدارة في النقل الوظيفي.

المبحث الأول: ماهية تعسف الإدارة بالنقل الوظيفي: إنّ تعسف الإدارة في النقل الوظيفي عد من المواضيع ذات الأهمية البالغة في مجال القانون الإداري، حيث يرتبط بشكل مباشر بحقوق الموظفين وحمايتهم من الإجراءات التعسفية التي قد تؤثر سلباً على وضعهم المهني، ويُعد النقل الوظيفي أداة من أدوات التنظيم الإداري^(١)، التي قد تستخدمها الإدارة في إطار إعادة توزيع الموظفين أو تلبية احتياجات العمل، ومع ذلك، قد يحدث في بعض الحالات أن يُستخدم هذا الحق من قبل الإدارة بشكل تعسفي، مما يؤدي إلى تضرر الموظف من جراء نقله إلى أماكن أو وظائف لا تتناسب مع مهاراته أو دون مبررات موضوعية واضحة، الامر الذي احرى بنا الى تسميته تعسفاً اكثر من مدلول العقوبة المقنعة كون ان الادارة قد تعسفت في استعمال السلطة

(١) عرفت الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة العراقي بصفتها التمييزية النقل الوظيفي بأنه "...سلطة الادارة في نقل الموظف من دائرة الى أخرى" حكم الهيئة العامة بصفتها التمييزية المرقم ٢٤٧/انضباط-تمييز/ ٢٠٠٦ في ٢٠٠٦/٩/١٨، ينظر: وزارة العدل، مجلس شوري الدولة، قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٦، ص٣٧٣.

التقديرية هذا من جانب، ومن جانب آخر كون العقوبات الانضباطية هي محددة على سبيل الحصر في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، وقد لا تجيز لنا نصوصه ذلك، وكذلك ان الدعوى فيه تنظر وفق قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل من قبل محكمة قضاء الموظفين الامر الذي قادنا الى عده تعسفاً ادارياً، وعليه سنقسم هذا المبحث الى مطلبين يتناول المطلب الاول منه :- مفهوم النقل التعسفي وضمائنه ، واما في المطلب الثاني تطرقنا الى السلطة المختصة بإصدار النقل التعسفي والاثار المترتبة عليه .

المطلب الأول: مفهوم النقل التعسفي وضمائنه: النقل الوظيفي التعسفي هو ذلك الاجراء المؤلم الذي تتخذه الادارة بحق موظفيها دون توجيه اتهاماً معيناً او صريحاً اليهم ، وهو وان كان قرار اداري مستكمل لعناصره وشروطه الا ان الإدارة قد قصدت خروجاً واضحاً على مبدأ المشروعية وتعبيراً عن انحراف الادارة عن سلطتها وان كانت تتمسك بحقها في فرض قرار النقل الوظيفي المعتاد والذي اقرته التشريعات وجعلته من ضمن سلطتها التقديرية، فقد تلجأ الإدارة إلى اتخاذ قرار النقل الوظيفي ليس بهدف تحقيق مصلحة المرفق العام، بل قد يكون الهدف الانتقام من موظف معين أو التخلص من موظف غير كفء، رغم عدم ارتكابه أي خطأ يستدعي محاسبته، في هذه الحالة، يصبح النقل الوظيفي بمثابة عقوبة غير مباشرة، تُتخذ تحت ذريعة تنظيم العمل داخل المرفق العام، ولذا لا يعني استخدام الإدارة لأسلوب العقوبات الانضباطية المقنعة أن الموظف قد ارتكب خطأ يستحق العقاب. ومن هنا يبرز القلق من إمكانية تعسف الإدارة في استخدام سلطتها التقديرية، مما قد يؤدي إلى انحرافها عن أهداف المصلحة العامة. وبالتالي، يتساءل البعض عن المقصود بتعسف الإدارة، وكذلك عن معنى النقل التعسفي في هذا الإطار.

وسنحاول في هذا المطلب بيان التعريف بالنقل الوظيفي التعسفي في الفرع الاول منه ثم نعرض في الفرع الثاني الى ضمانات النقل الوظيفي التعسفي.

الفرع الأول: التعريف بالنقل التعسفي: نسعى في هذا المطلب الى بيان موقف التشريعات والفقهاء والقضاء في العراق والدول المقارنة في تحديد مفهوم النقل التعسفي، ففي فرنسا نجد ان المشرع الفرنسي عد النقل التعسفي ضمن الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في القانون الفرنسي والذي اشترط فيه توافر كافة الضمانات التأديبية ومنها حق الموظف في الاطلاع على ملف خدمته وتمكينه من الدفاع عن نفسه، وخلاف ذلك خضوع هذا النقل لرقابة القضاء^(١).

ولم يتجه مجلس الدولة الفرنسي الى وضع مفهوم دقيق للنقل التعسفي وانما ترك هذا الامر للفقهاء الفرنسيين، مؤكدا ان العمل هو من صميم عمل الفقهاء وليس القضاء، ولكن مع ذلك قد اشار مجلس الدولة الفرنسي في الكثير من قراراته على توفير ضمانات كبيرة حول قرار النقل عندما يكون النقل مكانياً او نوعياً، كون ان هذا الاجراء قد يحتوي على تغيير طبيعة الوظيفة التي تؤدي الى تقليل المزايا المادية او تغيير المسؤولية المعهود بها اليه أو خفض كبير في نسبة المنافع^(٢)، وبهذا اكد مجلس الدولة الفرنسي في بعض احكامه على ضرورة عدم اللجوء الى العقوبة وفرضها الا تلك التي وردت ضمن الجزاءات الواردة في القانون وبذلك طبق مبدأ شرعية العقوبة التأديبية^(٣)، في حين اتجه الفقهاء الفرنسيين الى بيان مفهوم النقل التعسفي على انه: "ستر إجراء له صفة الجزاءات التي تنص عليها قانون العقوبات التأديبية، والتي تتخذ من قبل الإدارة ضد الموظف دون أن تتبع الإجراءات الصحية والمقررة قانوناً بهدف عدم إسباغ وصف الجزاء التأديبي عليه"^(٤).

واما على صعيد دولة الامارات العربية المتحدة نجد ان المشرع الاماراتي لم يشر الى مفهوم النقل التعسفي بشكل صريح وانما جاء حال التشريعات السابقة مشيراً اليه ضمن ما جاء في نص المادة (٢٣) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية المرسوم بقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم رقم (٩) لسنة ٢٠١١ والمرسوم بقانون اتحادي

(١) د. محمد ابراهيم الدسوقي علي، المرجع في حماية الموظف العام ادارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، ج ٢، ط ٣، ٢٠١٩، ص ٥٩.

(٢) د. محمد النحاس محمد حسن، الجزاءات التأديبية المقننة، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ١٠٧.

(٣) د. نوفان العقيل العجاردة، السلطة التأديبية للموظف العام، ط ١، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٧، ص ١١٩.

(٤) أ. نبيلة صديقي، نقل الموظف بين العقوبة التأديبية المقننة والاجراء التنظيمي الداخلي، بحث منشور، مجلة القانون والمجتمع، جامعة ادرار، الجزائر، ٢٠١٥، ص ٥٧.

رقم (١٧) لسنة ٢٠١٦ على انه: "يجوز نقل الموظف من وظيفة الى وظيفة اخرى شاغرة سواء داخل الجهة الاتحادية او الى جهة اتحادية اخرى شريطة عدم المساس بالدرجة والراتب الاجمالي للموظف-٢ كما يجوز نقل الموظف الى جهة اتحادية اخرى مع درجته الوظيفية ومخصصاته المالية"^(١). فمتى كان هناك مساس كان النقل تعسفاً من قبل الادارة، في حين تنص المادة (٥١) من القانون ذاته "مع مراعاة احكام دليل وصف وتصنيف وترتيب الوظائف العامة يجوز نقل الموظف من جهة حكومية الى اخرى تحقيقاً للمصلحة العامة بشرط موافقة الرئيسين المختصين ويكون النقل من وظيفة الى اخرى داخل الجهة الحكومية بقرار من الرئيس"^(٢). ومما يؤخذ على هذه المادة انها استخدمت في غير الهدف الذي وضعت له والذي ينص على المصلحة العامة في حين نجد استغلال الوظيفة جاء نتيجة مخالفات قانونية والتي تعمل على دعم النقل التعسفي. وهذا ما اكدته المادة (٥) من المرسوم الاماراتي رقم (٦٠) لسنة ٢٠٢٣ بشأن تنظيم نقل الموظفين في حكومة دبي والتي نصت "يشترط لصحة النقل الداخلي للموظف في الاحوال العادية مايلي: ... ٢- ان لا ينطوي قرار النقل على جزاء تأديبي"^(٣).

وذهب بعض الفقه الاماراتي الى تعريف النقل التعسفي بأنه: "الجزء الذي يبدو في ظاهره وضعاً وظيفياً ولكن في جوهره ينطوي على التأديب ومن شأنه ان تقصد الجهة التأديبية إيذاء موظف معين فتتخذ ذلك تحت ستار النقل المكاني او تقييم الإدارة او الحرمان من الذنب او الإغارة اذ يعتبر الجزاء التأديبي لمثل هذه الحالات خروجاً على مبدأ شرعية الجزاء التأديبية او التعدد القانوني للجزاءات التأديبية"^(٤)، وهنا يدل ان النقل بنوعيه هو سلطة خولها المشرع للجهة الادارية تجريه وفقاً لسلطتها التقديرية حسبما يمليه صالح العمل ومقتضياته.

(١) تنظر المادة (٢٣) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الاماراتي والمرسوم بقانون اتحادي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٦.

(٢) تنظر من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الاماراتي والمرسوم بقانون اتحادي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٦ المادة (٥١).

(٣) تنظر المادة (٥) من المرسوم الاماراتي رقم (٦٠) لسنة ٢٠٢٣ بشأن تنظيم نقل الموظفين في حكومة دبي.
(٤) راشد محمد فحلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي وضماناته في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، العربية، القاهرة، ٢٠١٥، ص ١٢.

اما في العراق فلم نجد في التشريع العراقي تعريف للنقل الوظيفي التعسفي ولا حتى النقل الوظيفي وانما تركها حالها حال المصطلحات الاخرى من صميم عمل الفقه والقضاء الاداري العراقي، وانما نجد اشارت بصورة تضمينية اليه في المادة (٣٦) من قانون الخدمة المدنية العراقي الى " لا ينقل الموظف من محل وظيفته الا بعد قضائه مدة لا تقل عن ثلاث سنوات اذا كان من الامكان الاعتيادية ومدة لا تقل عن سنة ونصف في الاماكن الذي يستحق فيها تناول المخصصات المحلية، ولا يجوز نقله قبل ذلك الا بمقتضى المصلحة العامة او ضرورة صحية. ويجب ان تستند مقتضيات المصلحة العامة الى اسباب معينة تذكر في أمر النقل ام الضرورة الصحية فيجب ان تؤيد تقارير الهيأت الطبية الرسمية"^(١)، اما على صعيد الفقه العراقي فقد اتجه البعض الى تعريف النقل التعسفي من خلال الاشارة بعده عقوبة مقنعة فعرفها البعض على انها" اجراء تتخذه الادارة ظاهرياً من اجل تنظيم المرفق العام ولا علاقة له بالانضباط الا ان حقيقته هو معاقبة الموظف والحاق الأذى به دون ان يرتكب خطأ بعمله"^(٢)، وهناك من عرفه بأنه "الإجراء المؤلم الذي تتخذه جهة الإدارة ضد الموظف المذنب دون توجيهه اتهاماً معيناً له او استيفاء اجراءات التأديب وذلك خروجاً على مبدأ مشروعية العقوبة والقائم على اساس اخيار عقوبة بذاتها من بين العقوبات التي حددها المشرع"^(٣).

اما على صعيد القضاء العراقي لم يرد تعريف محدد وواضح للنقل التعسفي وانما يمكن استنباطها من بعض التطبيقات القضائية، فقد قضى مجلس شوري الدولة^(٤) ان نقل المدعي الى شركة مصافي الشمال يدخل ضمن باب التعسف في استعمال الحق لغرض مصلحة العمل.... لدى التدقيق والمداولة من الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة وجدت ان الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلاً ولدى عطف النظر على قرار الحكم المميز وجد انه صحيح وموافق للقانون ذلك ان الامر الاداري بنقل المدعي الى شركة مصافي

(١) تنظر المادة (٣٦) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل .

(٢) د. عبد القادر الشبخلي، مشكلة الجزاء المقنع في تأديب الموظف العام، مجلة العدالة، العدد(٣)، السنة ٥، ١٩٧٩، ص٨٧٣.

(٣) د. عمار حسين علي المرسومي، النقل الوظيفي المقنع (دراسة مقارنة)، مجلة الحقوق العدد (٤٣)، جامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠٢٢، ص٣.

(٤) تم تغير تسمية مجلس شوري الدولة العراقي الى مجلس الدولة بموجب القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٧ والذي تمت المصادقة على القانون بتاريخ ٢٣/٧/٢٠١٧.

الشمال يدخل ضمن باب التعسف في استعمال الحق لغرض مصلحة العمل وحيث ان المدعي عليه- اضافة لوظيفته لم يشر في الامر محل الطعن على ما يدل على تقاعس او اهمال في عمله مما يجعل النقل تعسفيا وحيث ان قرار مجلس الانضباط العام قضى بإلغاء الامر الاداري المطعون فيه للحيثيات الواردة فيه قرار تصديقه...^(١).

وبهذا يتبين لنا ان النقل التعسفي هو نقل الموظف العام من وظيفة أو مكان عمله إلى مكان آخر بشكل غير قانوني أو دون مبررات إدارية سليمة، ويعد هذا النقل تعسفياً إذا كان الهدف منه معاقبة الموظف أو الانتقام منه بسبب آرائه أو تصرفاته التي لا تتعلق بالعمل، أو إذا تم دون اتباع الإجراءات القانونية والضمانات الإدارية التي تحمي حقوق الموظفين، ويعد النقل تعسفياً فيه متى كان فيه مخالفة للقوانين والانظمة والتعليمات التي تنظم حقوق الموظف، اذ يُفترض أن يتم النقل بناءً على مصلحة إدارية مشروعة وليس لأغراض شخصية أو انتقامية، ونرى ان سبب لجوء الادارة الى فرض هذا النوع من التصرفات القانونية في الحياة الوظيفية والكثيرة الوقوع في حياتنا هو هروب الادارة من فرض العقوبات الانضباطية والتي وردت على سبيل الحصر والتي يتطلب فرضها بعض الاجراءات المعقدة فهي تسعى للانتقام بأسرع وقت وأسهل الطرق تحت ذريعة مقتضيات المصلحة العامة. ومن خلال ما سبق يمكن لنا ان ندلي بدلولنا في تعريف النقل التعسفي بأنه "هو نقل الموظف من مكان عمله إلى مكان آخر أو من وظيفة إلى أخرى بشكل يخالف القوانين والانظمة والتعليمات، أو بدون موافقة الموظف ودون سبب مهني أو موضوعي عادل، ويعد النقل تعسفياً عندما يُفرض على الموظف دون أن يكون هناك ضرورة مهنية واضحة أو حاجة تتعلق بعمله، أو إذا كان القرار مبنياً على أسباب غير قانونية مثل التمييز أو الانتقام".

الفرع الثاني: ضمانات النقل التعسفي للإدارة

(١) ينظر حكم قضية رقم ٢/انضباط/تميز/٢٠٠٧ من قرارات مجلس شوري الدولة بتاريخ ٢٥/١/٢٠٠٧. اشار اليه: وليد امين طاهر و د. حسين محمد علي البنان، العقوبات الانضباطية المقننة -دراسة مقارنة-، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، المجلد(١٩)، العدد(٦٧)، السنة ٢٠٢١، ص٤٠٣.

ضمانات النقل التعسفي للإدارة تشير إلى الآليات والقواعد التي تهدف إلى حماية الموظفين في القطاع العام من القرارات التعسفية المتعلقة بنقلهم من وظيفة إلى أخرى أو من مكان إلى آخر داخل المؤسسة أو الإدارة، النقل التعسفي هو قرار يتم اتخاذه من قبل الإدارة دون مبرر قانوني أو دون مراعاة الحقوق المشروعة للموظف. ووفقاً لقانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل نص في المادة (٣٦) على انه: "لا ينقل الموظف الا بعد قضائه مدة ثلاث سنوات إذا كان من الاماكن الاعتيادية ومدة لا تقل عن سنة ونصف في الاماكن التي يستحق فيها تناول المخصصات المحلية ولا يجوز نقله قبل ذلك الا بمقتضى المصلحة العامة او ضرورة صحية، ويجب ان تستند مقتضيات المصلحة العامة الى اسباب معينة تذكر في امر اما الضرورة الصحية فيجب ان تؤيد الهيئات الطبية الرسمية". والتي تعد بمثابة ضمانات قانونية للحماية من التعسف في النقل الوظيفي.

أما في التشريع الاماراتي المقارن، فإنه ووفقاً للقانون الاتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن تنظيم علاقات العمل في دولة الإمارات (المعدل بقانون ٦ لسنة ٢٠١٩)، يجب أن يكون النقل داخل الدولة أو بين الدوائر الحكومية مبرراً بأسباب قانونية وموضوعية تتعلق بحاجة العمل أو متطلبات الخدمة العامة^(١). واستناداً لما تقدم فإنه يتبين لنا من اهم هذه الضمانات هي :-

١- ان هدف الإدارة من نقل الموظف العام تحقيق المصلحة العامة

فإنه على الرغم من أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية تمكنها من نقل العاملين لديها بين المواقع المختلفة^(٢)، إلا أن هذا النقل يجب أن يكون بناءً على مصلحة العمل ووفقاً للإجراءات القانونية المحددة وعليه فإن كان قرار نقل الموظف ليس لتحقيق مصلحة عامة وانما الهدف منه ايداء الموظف والتتكيل به فإنه يعد اجراءً تعسفياً، لذا فان المشرع العراقي وكذلك الإماراتي حقق ضمانات هامة للموظف العام، ذلك باشتراطه ان يكون الهدف من قرار نقل الموظف تحقيق المصلحة العامة لان ذلك يقيد سلطة الادارة التقديرية وعدم الانحراف بها، وهذا ما اكده القضاء

(١) القانون الاتحادي الاماراتي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن تنظيم علاقات العمل في دولة الإمارات (المعدل بقانون ٦ لسنة ٢٠١٩).

(٢) د. محمد ابراهيم النسوقي علي، المصدر السابق، ص ٧١.

الاداري العراقي في قرار للمحكمة الادارية العليا والذي جاء في مبداه القانوني "نقل الموظف من مكان الى اخر سلطة تقديرية تمارسها الادارة لمقتضيات المصلحة العامة دون تعسف او انحراف"^(١)

٢- الا يكون قرار النقل مخفياً لتعسف في استعمال السلطة

يجب أن يكون الهدف من النقل هو تحقيق المصلحة العامة أو بناءً على طلب الموظف، وإذا كان قرار النقل يهدف إلى تحقيق غرض آخر غير المصلحة العامة، في هذه الحالة يتحقق الانحراف عندما تستبدل الادارة الاجراءات الادارية اللازمة لإصدار قرار معين بإجراءات أخرى لتحقيق الهدف الذي تسعى إليه، وتلجأ الإدارة الى هذا الاسلوب اما لأنها تعتقد ان الاجراء الذي اتبعته لا يفضي لتحقيق اهدافها أو انها سعت الى التهرب من الاجراءات المطولة او الشكليات المعقدة^(٢)، مثل معاقبة الموظف بسبب تصرفات تتضمن مخالفة انضباطية، وهذا يعد قراراً تعسفياً غير معلن عنه، ويعد هذا القرار مخالفاً للقانون، إذ لم يُدرج النقل ضمن العقوبات الانضباطية والتي يجوز فرضها على الموظف وفقاً للأحكام القانونية^(٣).

٣- ان يصدر قرار نقل الموظف من السلطة المختصة

يعد النقل من ابرز مظاهر السلطة التي تتمتع بها الادارة في أي وقت تشاء في سبيل تحقيق الصالح العام دون ان تكون لرغبة الموظف أي اعتبار لديها في ممارسة تلك السلطة لان المتعارف عليه نظاما ان الادارة هي القائمة على تحقيق وتنظيم المصلحة العامة^(٤)، لذا لا بد ان يصدر قرار النقل من قبل السلطة المختصة وفقاً للأوضاع التي نص عليها القانون، فإن صدر قرار النقل من سلطة اخرى يعتبر النقل قراراً باطلاً، وهذا ما ذهبته الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة في قرار لها "من حق رئيس نقل الموظف او تنسيبه ضمن مديريات الدائرة ولا

(١) قرار المحكمة الادارية العليا المرقم ١١٥٧/قضاء موظفين /تمميز/٢٠١٤ بتاريخ ٢٠١٥/٣/١٢ م. مشار اليه : وزارة العدل، قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة، لعام ٢٠١٥، ص٣٢٩.

(٢) د. مازن ليلو راضي، النظام التأديبي، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، لبنان، ط١، ٢٠٢٠، ص٥٤٨.

(٣) د. محمد ابراهيم الدسوقي علي، المصدر السابق، ص٧٨.

(٤) د. عمار حسين علي الموسوي، المصدر السابق، ص١٨٤.

يعتبر متعسفاً في ذلك مادام النقل يستند الى اسباب معتبرة ولا يعتبر الموظف متضرراً مادام محتفظاً بمركزه الوظيفي"^(١).

٤- التماثل بين الوظيفتين المنقول منها واليها

اغلب التشريعات الوظيفية تشترط في النقل الوظيفي ان تكون الوظيفة المنقول اليها الموظف في نفس الكادر، وب نفس الراتب الذي كان يتقاضاه في الوظيفة المنقول منها، لأنه اذا ترتب على النقل تنزيل في الدرجة المالية للموظف كان قرار النقل مشوباً بتعسف في استعمال السلطة^(٢). وهذا ما اكدته المحكمة الادارية العليا في قرارها التمييزي ((وحيث انه لا يوجد سند قانوني يجيز للمدعى عليه نقل الموظف دون درجته الوظيفية وتخصيصه المالي"، فجاء في حكم لها "لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة وجد ان الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلاً ولدى عطف النظر على القرار المميز وجد انه صحيح وموافق للقانون ذلك ان المدعية تطعن بالأمر رقم (٨٩٠٤١٦٧٢٧) في تاريخ ٢٠١٣١١٠١١٣ الصادر من المدعى عليه اضافة إلى وظيفته والمتضمن نقلها من مكتب المفتش العام في وزارة التجارة إلى الشركة العامة لتجارة المواد الانشائية التابعة للمدعى عليه دون درجتها ودون تخصيصها المالي، وحيث ان الامر المطعون فيه قد جانب الصواب، مما يبرر التصدي له بالإلغاء وحيث ان محكمة قضاء الموظفين قد راعت وجهة النظر القانونية المتقدمة وقضت بإلغاء الامر المطعون فيه لذا قرر تصديق القرار المميز ورد الطعون التمييزية وتحميل المميز الرسم التمييزي"^(٣). ونجد ومن خلال النص السابق ان المحكمة وجدت ان قرار النقل انه لم يكن الهدف منه تحقيق المصلحة العامة وانما تحقيق غايات اخرى مما استوجب إلغاءه، وان هذا الاتجاه كونه اقرب للعدالة والانصاف.

(١) ينظر: قرار الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة رقم ١٥/انضباط/تميز، بتاريخ ٢٠٠٦/٢/٢٠٠٦، مشار اليه: وزارة العدل، مجلس شوري الدولة، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٦.

(٢) د. محمد ابراهيم الدسوقي علي، المصدر السابق، ص ٧٦.

(٣) ينظر قرار المحكمة الادارية العليا رقم ٦٦١/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٤ في تاريخ ٢٠١٤/٨/٢٠١٤، وزارة العدل مجلس شوري الدولة، مشار اليه في: قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٤، ص ٣١٦.

وقد اشار القانون الاتحادي الاماراتي على ذلك في المادة(٣٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم(١) لسنة ٢٠١٨: "يجوز نقل الموظف الى اي من الهيئات والمؤسسات العامة التابعة للحكومة الاتحادية او الى الجهات او الهيئات الحكومية بإحدى امارات الدولة بشرط عدم المساس بالدرجة والراتب الاجمالي للموظف ما عدا العلاوات والبدلات المرتبطة بالوظيفة وذلك وفقاً لإجراءات الموارد البشرية والانظمة الالكترونية"^(١). وعليه فأن قرار النقل لا بد ان يكون الموظف محتفظاً بمركزه ودرجته المالية والا عد تعسفاً في استعمال السلطة متى ما كان قرار النقل مبنياً على اسباب معتبرة .

٥- الرقابة القضائية على قرارات النقل التعسفي

تعد محكمة قضاء الموظفين الجهة القضائية التي تختص بالنظر في الدعاوى التي تنشأ بين الادارة والموظف نتيجة للرابطة الوظيفية بينهما، وفق قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، وتلك المحكمة تصدر احكامها بعد رقابتها على الاعمال الادارة التي تتعلق بأمور الوظيفة العامة وبالتالي تمارس بدور كبير وفعال في الحفاظ على حقوق الموظفين التي تنشأ عن تطبيق هذا القانون والانظمة والتعليمات التي تنظم العلاقة بين الموظف وجهة الادارة، والى جانب ذلك فأن هذه المحكمة هي الجهة المختصة ايضاً بنظر الطعون التي تقدم ضد القرارات الادارية التي تتعلق بتوقيع العقوبات الانضباطية على الموظف وفق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩٠ المعدل.

بينما في قانون الموارد البشرية الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة (القانون الاتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨) وتعديلاته، لا يوجد نص صريح يعهد إلى المحكمة أو الجهة القضائية الرقابة على قرارات النقل بشكل عام، لكن يحدد القانون في مجمله حقوق الموظفين وواجباتهم وتنظيم سير العمل في الأجهزة الحكومية. ومن ضمانات النقل التعسفي، ان يمارس القضاء

(١) وفي الوقت ذاته اشار المشرع الاماراتي فيما يتعلق عدم المساس بالدرجة والراتب الاجمالي للموظف اشترط المشرع الاماراتي في عملية نقل الموظف العام عدم المساس بالدرجة الوظيفية للموظف وراتبه الاجمالي الا اذا هو وافق كتابة على ذلك وهذا ما اكدته المادة نص القانون الاتحادي الاماراتي نصت المادة(٣٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم(١) لسنة ٢٠١٨ والتي نصت: "يجب الا يترتب على نقل الموظف نقصان راتبه الإجمالي ما لم يوافق كاتبه على ذلك".

الإداري رقابته على مشروعية القرارات الإدارية بعد التأكد من اختصاصه في النظر في الدعوى، ومن توافر الشروط القانونية اللازمة لقبولها. بعد ذلك، يتولى فحص موضوع الدعوى ليتحقق من مدى مطابقة القرار المطعون فيه للقانون. فإذا ثبت أن القرار مشروع، يحكم القضاء بعدم قبول الدعوى، أما إذا تبين أن القرار مشوب بأي عيب يطعن في مشروعيته، فيصدر حكماً بإلغائه. ومن هنا تبرز أهمية القضاء الإداري كأداة للرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وضمان تطبيق مبدأ المشروعية والشرعية في الوقت ذاته^(١)، وعليه لا يجوز لسلطة الانضباط أن توقع على الموظف عقوبة لم ترد ضمن العقوبات المحددة على سبيل الحصر قانوناً وليس لها فرضها كعقوبة مقننة من خلال نقل الموظف^(٢).

ولهذا يتبين لنا أن ضمانات النقل في التشريع العراقي تشترط أن يستند إلى مبررات قانونية واضحة وموضوعية، وإلا يعد النقل تعسفياً، وبناءً عليه، يُمنح الموظف حق الاعتراض والطعن في القرارات التي تؤثر على حقوقه. كما تضمن القوانين حماية الموظف من القرارات التعسفية من خلال تطبيق إجراءات المساواة ومنح الفرصة له للطعن في تلك القرارات.

المطلب الثاني: السلطة المختصة بإصدار امر النقل

لا بد أن يصدر قرار النقل من قبل الجهة المختصة وفقاً لأحكام القانون فالنقل إما يكون بناء على طلب الموظف نفسه، أو يتم من خلال الجهة الإدارية فتقوم بنقل الموظف مكانياً أو نوعياً، ولا بد أن يصب قرار النقل في تحقيق المصلحة العامة للموظف^(٣).

الفرع الأول: السلطة المختصة في اصدار قرار النقل

وفقاً لقانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، وبعض القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة، لا يمكن أن يتم النقل الوظيفي إلا وفقاً للأطر القانونية والإدارية المعتمدة من

(١) م. م. زياد رائد سامي، النقل الوظيفي كعقوبة مقننة (دراسة مقارنة)، بحث منشور، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد (٢٥)، العدد (١)، ٢٠٢٣، ص ٣٨٠.

(٢) م. م. أحمد علي محمد مالي، العقوبات الادارية المقننة وتطبيقاتها في العراق، بحث منشور، مجلة كلية القلم الجامعة كركوك، العدد(٦)، المجلد(٣)، السنة ٢٠١٩، ص ١٢٠.

(٣) د. عمار حسين علي المرسومي، المصدر السابق، ص ١٨٢.

قبل الجهات المختصة هذا يعني أن النقل يتطلب عادة توجيه قرار من السلطة المختصة أو وفق آليات معينة، سواء كانت لأسباب إدارية، تنظيمية، أو تتعلق بمصلحة العمل العامة، والسلطة المختصة بنقل الموظف العام من وظيفة إلى أخرى في نفس الدائرة أو من مكان إلى آخر في الأصل هي السلطة المختصة بالتعيين ومعياري الاختصاص في إدارة قرار النقل هو مستوى الفئة التي ينتمي إليها الموظف المنقول^(١). فإن تم النقل بناء على إرادة الموظف بحيث يقدم الطلب إلى الجهة المختصة ويصدر قرار نقله بناء على موافقة الإدارة وسلطتها التقديرية تخضع لمقتضيات المصلحة العامة^(٢)، وقد يتم النقل بإرادة الإدارة العامة وهذا النوع السائد من أنواع النقل، بحيث يتم بناء على إرادة الإدارة وحتى وإن لم يوافق الموظف، وإنه قد يتم النقل بسبب الغاء الوظيفة فإنه يحصل بناء على الغاء الوظيفة التي كان يعمل بها، وهذا ما نص عليه قانون الملاك العراقي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل، إذا أجاز لمجلس الوزراء إلغاء الوظائف الزائدة عن حاجة الملاك بناء على اقتراح من وزير المالية يذكر فيها عنوان الوظيفة الزائدة واسم شاغلها^(٣).

فالجهة المختصة بالنقل بحسب السلطة المختصة ، فالنقل الرئاسي يتم من قبل السلطة الرئاسية للإدارة التي يعمل فيها الموظف مثل الوزارة على صعيد الجامعات أو المعاهد العراقية، فيصدر أمر وزاري بنقل موظف يعمل في جامعة أو كلية أو معهد لجامعة أو معهد أو كلية أخرى أو إلى ديوان الوزارة، وقد يتم النقل من قبل السلطة المختصة في الإدارة العامة سواء بصفته رئيس جامعة أو موظف أو مدير عام أو غيرهم فهو مختص بالنقل الولائي^(٤).

وقد يصدر قرار النقل من قبل رؤساء الدوائر أو الوحدات الإدارية في المؤسسات الحكومية التي تشمل العديد من الأقسام، قد يكون رؤساء الدوائر أو المديرون العامون هم المسؤولين عن إصدار قرارات النقل للموظفين ضمن نطاق عملهم الإداري، وهذا يشمل نقل الموظفين بين

(١) د. عمر العكور، الرقابة القضائية على قرار نقل الموظف العام، دراسة مقارنة، بحث منشور، مجلة جرش للبحوث والدراسات، المجلد ٢٤، العدد ٥، ٢٠٢٠، ص ١٠٢.

(٢) م. م. زياد رائد سامي، المصدر السابق، ص ٣٧٧.

(٣) تنظر المادة (٧) من قانون الملاك العراقي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٤) د. خالد رشيد علي، مفهوم النقل الوظيفي واتجاهات القضاء الإداري العراقي الحديثة بشأنه (دراسة مقارنة)، بحث منشور، مجلة العلوم القانونية، المجلد (٢٥)، العدد (٢)، ٢٠١٠، ص ١٧٢.

الأقسام أو المكاتب ضمن نفس الوحدة الإدارية، ويصدر قرار النقل من قبل اللجنة العليا لشؤون الموظفين في بعض الحالات، يتم تشكيل لجنة مختصة تتألف من ممثلين عن عدة جهات حكومية أو من إدارة الموظفين في الدولة، وتكون مسؤولة عن النظر في قرارات النقل التي تشمل أكثر من جهة إدارية. هذه اللجان تنتظر عادة في الأمور ذات الطابع الاستثنائي أو التي تتطلب تنسيقاً بين عدة وزارات أو هيئات حكومية^(١).

بينما في قانون الموارد البشرية الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة (القانون الاتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨) وتعديلاته فإن الجهة المختصة بإصدار قرار النقل هي الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف مثل الوزارة أو الهيئة أو الدائرة الحكومية التي يعمل بها، والوزير أو رئيس الهيئة أو رئيس الجهة الحكومية هو من يمتلك الصلاحية العامة في اتخاذ قرارات النقل بالنسبة للموظفين في الحكومة الاتحادية، وعليه فإن السلطة المختصة بنقل الموظفين هي تلك السلطة التي يحددها أو يعينها المشرع سواء في الإدارات والمصالح الحكومية أو في وحدات القطاع العام، فالسلطة التي تقوم بنقل الموظف العام هي نفسها السلطة التي قامت بتعيينه فهي المختصة دون غيرها في مباشرة تلك المهمة^(٢).

ومعيار الاختصاص في إصدار قرار النقل هو مستوى الفئة الوظيفية التي ينتمي إليها الموظف المنقول وهذا ما فصلته المادة (٢٣) من قانون الموارد البشرية الاتحادي لدولة الإمارات إذ يتم نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى معادلة أو مساوية لها في الدرجة داخل الوزارة أو إلى وزارة أخرى بقرار من الوزير المختص بناء على عرض لجنة شؤون الموظفين بالوزارة وفي حالة نقل الموظف من وزارته إلى وزارة أخرى يتوجب موافقة الوزيرين المختصين، بينما نقل الموظف بين الحكومة الاتحادية وحكومات الإمارات الأعضاء في الدولة فيتم بعد موافقة السلطات المختصة في الجهة المنقول منها والمنقول إليها^(٣).

(١) د. عمر العكور، المصدر السابق، ص ١٠٢.

(٢) مريم محمد المازمي، نقل الموظف العام بين المصلحة العامة والجزاء التأديبي، بحث منشور، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد ١٩، العدد ٢، كلية القانون، ٢٠٢٠، ص ٣٠٨.

(٣) مريم محمد المازمي، المصدر ذاته، ص ٣١٠.

الفرع الثاني: الآثار المترتبة على تعسف الإدارة في النقل الوظيفي

تعسف الإدارة في النقل الوظيفي يشير إلى قيام الجهة الإدارية بنقل موظف من مكان عمله إلى مكان آخر أو إلى وظيفة مختلفة دون مبرر قانوني أو إداري، أو بشكل يضر بمصلحة الموظف أو يخالف مبادئ العدالة والمساواة. في التشريع العراقي، هناك آثار قانونية ترتبت على تعسف الإدارة في النقل الوظيفي، وهذه الآثار يمكن تلخيصها كما يلي:

أولاً: مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناتجة عن الفصل التعسفي

ان قرار الادارة بنقل الموظف من مسلك الى اخر وان كان بناءً على طلب الموظف ورغبته يبقى خاضعاً للسلطة التقديرية للإدارة بعده قراراً ادارياً يجب ان يكون هدفه تحقيق المصلحة العامة وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي بأنه " لا يعتبر اجراءً تأديبياً نقل الموظف بناءً على طلبه او رضائه"^(١)، الا ان الجهة الإدارية تتحمل المسؤولية عن الأضرار الناتجة عن القرارات التعسفية، مما يعني أنها قد تتعرض للمسؤولية الانضباطية إذا تبين أن النقل تم بشكل تعسفي. وهذا ما اكدت عليه المادة (٣٦) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، حيث يمكن أن يتعرض المسؤولون في الإدارة للمساءلة التأديبية إذا ثبت تعسفهم في استعمال السلطة. اما في الامارات العربية المتحدة ووفقاً للقانون الاتحادي الإماراتي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، تتحمل الوزارة أو الجهة الاتحادية أو المحلية المنقول إليها الموظف كافة التكاليف والرسوم التي قد تترتب على النقل. وعليه، فقد تتعرض الإدارة للمسؤولية التأديبية وفقاً للتشريعين العراقي والإماراتي في حال ثبت تعسفهم في حالة اساءة استعمال صلاحياتهم.

ثانياً: تأثير النقل التعسفي على استقرار الوظيفة

(١) د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة -دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٢٧١.

إن تعسف الإدارة في النقل يؤدي إلى تدهور استقرار الموظف في وظيفته، مما يساهم في خلق بيئة عمل غير مستقرة. وقد يترتب على ذلك تراجع في الأداء الوظيفي وزيادة معدل الاستقالات أو الشكاوى من الموظفين، وإن الاستقرار الوظيفي أحد حقوق الموظفين التي يكفلها قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل، خاصة في الحالات التي يتضمن فيها النقل أسباباً غير مبررة. وفي هذا السياق ينص المرسوم الاتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية ولائحته التنفيذية رقم ١٣ لسنة ٢٠١٠، بالإضافة إلى القرارات الوزارية الصادرة استناداً لهذا المرسوم، على أن الموظف المنقول يحتفظ بمستحققاته وأرصدة إجازاته السنوية المستحقة له من جهة عمله التي انتقل إليها^(١)،

ثالثاً: ترتب على قرار تعسف الإدارة في النقل الوظيفي إلغاء القرار الإداري

إذا ثبت تعسف الإدارة في اتخاذ قرار النقل، يمكن للموظف اللجوء إلى القضاء الإداري للطعن في قرار المحكمة الإدارية قد تقضي بإلغاء قرار النقل إذا كان تعسفياً أو مخالفاً للقانون، ويقضي التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ أن محكمة قضاء الموظفين تتولى الفصل في دعاوي الموظفين المتعلقة بالحقوق الناشئة عن تطبيق قانون الخدمة المدنية والانظمة الصادرة بمقتضاه^٢، وتملك المحكمة النظر في الاعتراضات المقدمة من قبل الموظف وللمحكمة ان تصدق قرار النقل او تلغيها". وهذا ما نصت اليه المحكمة الادارية العليا في قرارها والذي جاء فيه" ان قرار نقل الموظف في اثناء تمتعه بالاجازة الدراسية يجعل مشوباً بالتعسف في استعمال السلطة"^(٣).

(١) مريم محمد المازمي، المصدر السابق، ص ٣٠٩.

(٢) تنظر المادة (٧/تاسعاً) من التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣،

(٣) لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الادارية العليا في مجلس الدولة، وجد ان الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلاً، ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد ان المميز (المدعي) يطعن بالأمر الاداري المرقم (٣١٨٥) في ٢٠٢٣/٥/٩ والمتضمن نقل عدد من الموظفين من بينهم المدعي بالتسلسل (٢) من مكتب مجلس الامناء الى مديرية الشؤون القانونية فأصدرت محكمة قضاء الموظفين قرارها المرقم ٢٠٢٣/٢٧٠٥ المؤرخ في ٢٠٢٢/٦/٢١ برد الدعوى لا حضرت المحكمة الادارية العليا ان المدعي متمتع بالاجازة الدراسية لنيل شهادة الدبلوم العالي المعدل للماجستير في التأهيل المجتمعي وبناء السلام بموافقة دائرته وحيث ان قرار النقل مناطه كأصل عام هو تحقيق المصلحة العامة متطلبه من ضمان حسن سير العمل وانتظامه في المرفق العام وان ضمان حسن سير العمل اذا كان يستوجب الاستفادة من الموظف في موقع اخر يتفق وقدراته فان قرار نقله يكون قائماً على اسباب تبرره اما القرار المطعون فيه فقد تضمن نقل الموظف في اثناء تمتعه بالاجازة الدراسية التي وافقت عليه دائرته مما يجعله مشوباً بالتعسف

وفقاً للقانون الاتحادي الإماراتي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية لا يوجد نص صريح ومباشر يتعلق بإلغاء القرار المتعلق بالنقل التعسفي للموظف.

رابعاً: يلحق الفصل التعسفي تأثيرات اجتماعية ونفسية

التعسف في النقل قد يؤدي إلى تأثيرات نفسية سلبية على الموظف، مثل القلق والتوتر بسبب التغيير المفاجئ في بيئة العمل أو تغيير المهام الوظيفية بشكل غير مبرر، كما يعطل النقل التعسفي حياة الموظف الاجتماعية ويؤثر على استقرار أسرته^(١)، خاصة إذا كان يتطلب تغيير مكان الإقامة أو الانتقال إلى منطقة بعيدة، ويمكن للموظف المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به نتيجة النقل التعسفي، بما في ذلك الأضرار المالية والمعنوية، يعتمد التعويض على تقييم المحكمة للضرر الواقع على الموظف، ويتضمن ذلك تعويضاً عن فقدان الامتيازات أو التقدم الوظيفي أو التأثيرات النفسية والاجتماعية.

أما في التشريع الإماراتي، فإن قانون الموارد البشرية رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته ينص على أن للموظف الحق في الطعن أمام المحكمة الإدارية إذا تم اتخاذ قرار نقله تعسفياً أو إذا لم يكن مبنياً على مبررات قانونية. وعليه، إذا ثبت أن النقل تم بشكل تعسفي، يتم تعويض الموظف عن الأضرار التي لحقت به، وذلك وفقاً للتشريع العراقي وكذلك التشريع الإماراتي.

المبحث الثاني: موقف التشريع العراقي والمقارن من تعسف الإدارة في نقل موظفيها واتجاهات القضاء الإداري في هذا الشأن

تعد مسألة نقل الموظفين من القضايا المهمة والتي تشغل ذهن الإدارات العامة في مختلف الدول، نظراً لما لها من تأثيرات مباشرة على استقرار العاملين وجودة أدائهم في المؤسسات

وجديرًا بالإلغاء حيث انه كان على المحكمة ان تأخذ ذلك بنظر الاعتبار وحيث ان قرار المكمة المطعون فيه قضى بغير ذلك مما يستوجب نقضه وحيث ان موضوع الدعوى صالح للفصل فيه لذا قرر الحكم بالإلغاء الامر الاداري المرقم ٣١٨٥ في ٢٠٢٣/٥/٩ قدر تعلقه بالمدعي وتحميل المدعي عليه الرسوم والمصاريف واتعاب المحاماة لوكيل المدعي مبلغاً قدره (١٠٠٠٠٠) مئة الف دينار استناداً لإحكام المواد ١٦٦ و ٢١٤ من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ والمادة ٦٣ من قانون المحاماة رقم ١٧٣ لسنة ١٩٦٥ وصدر القرار بالأكثرية في ١٨/صفر/١٤٤٥ هـ والموافق ٢٠٢٣/٩/٣ م . ينظر القرار: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٢٩٥/قضاء موظفين/ تمييز/٣٠٢٣ في ٢٠٢٣/٩/٣ . (١) د. عمر العكور، المصدر السابق، ص ١٠٦.

الحكومية وفي هذا السياق، يبرز موضوع "تعسف الإدارة في نقل موظفيها" كأحد القضايا التي تثير الكثير من الجدل والنقاش، إذ قد يؤدي تجاوز الإدارة لحدود سلطتها في نقل الموظفين إلى الإضرار بحقوقهم الوظيفية والمساس بمبادئ العدالة الإدارية، وعليه سيتم في هذا المبحث دراسة موقف التشريع العراقي والإماراتي من هذه القضية، مع التركيز على الإطار القانوني الذي يحكم نقل الموظفين في كلا البلدين، والبحث في تطبيقات القضاء الإداري في هذا الشأن، وعليه قسم هذا المبحث إلى مطلبين وكما يأتي:-

المطلب الأول: موقف التشريع العراقي والتشريع المقارن من تعسف الإدارة في نقل موظفيها

يُعد نقل الموظفين من أهم القرارات الإدارية التي تتخذها الجهات الحكومية، حيث يلعب هذا الإجراء دورًا حيويًا في تنظيم العمل الإداري وتوزيع المهام، إلا أن عملية النقل قد تثير العديد من الإشكاليات القانونية والإدارية، خاصة عندما يتم استخدامها بشكل تعسفي من قبل الإدارة، ما يؤدي إلى انتهاك حقوق الموظف وفي هذا الإطار، تبرز أهمية المواقف التشريعية المختلفة، سواء على الصعيد العراقي أو المقارن، في حماية الموظفين من أي ممارسات غير قانونية أو تمييزية، فقد يشمل التشريع العراقي على مجموعة من القواعد التي تهدف إلى تنظيم عملية نقل الموظفين وتحديد الحالات التي يمكن فيها اتخاذ مثل هذا القرار، مع ضمان وجود آليات قانونية للطعن في أي قرار تعسفي، وفي المقابل، يعكس التشريع المقارن تطورًا قانونيًا في العديد من الأنظمة القضائية التي تركز على حماية حقوق الموظفين في ظل التعسف الإداري، بما يوفر ضمانات قانونية توازن بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد، سنستعرض في هذه المطلب موقف التشريع العراقي، بالإضافة إلى المقارنة مع الأنظمة القانونية الأخرى لمعرفة مدى قدرة تلك التشريعات على التصدي لممارسات الإدارة غير المشروعة في عملية النقل.

الفرع الأول: موقف التشريع العراقي من تعسف الإدارة في نقل موظفيها: في التشريع العراقي، يعالج قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل وتعديلاته مسألة النقل الوظيفي، ويحدد إطارًا قانونيًا لهذه العملية، بحيث اشترطت تشريعات الخدمة المدنية شروط لصحة النقل في المادة (٣٦) وفي حال مخالفتها تعد الإدارة متعسفة في استعمال سلطتها ويعد

قرار النقل تعسفياً، بحيث اشترطت المادة السالفة الذكر " لا ينقل الموظف من محل وظيفته الا بعد قضاءه مدة لا تقل عن ثلاث سنوات اذا كان من الاماكن الاعتيادية ومدة لا تقل عن سنة ونصف في الاماكن الذي يستحق فيها تناول المخصصات المحلية، ولا يجوز نقله قبل ذلك الا بمقتضى المصلحة العامة او ضرورة صحية. ويجب ان تستند مقتضيات المصلحة العامة الى اسباب معينة تذكر في امر النقل اما الضرورة الصحية فيجب ان تؤيد تقارير الهيئات الطبية الرسمية"^(١). وكما اجازت تعليمات الخدمة المدنية العراقي رقم (٩) لسنة ١٩٦٠ الى جواز نقل الموظف من مسلك تختلف شروط الاستخدام فيه عن الشروط المعينة في هذا القانون بموافقة التحريرية ان كانت الدرجة التي يشغلها داخلة في ملاكات الدولة الخاصة بالموظفين، كنقل موظف الخدمة القضائية او خدمة الشرطة الى الوظائف المدنية وفي هذه الحالة لا يمنح راتباً أكثر من الراتب الذي يتقاضاه في وظيفته السابقة^٢

والنقل من حيث مبدأ المشروعية هو نشاط مشروع تمارسه الإدارة بهدف تحقيق الصالح العام، حيث يجب أن تتماشى تصرفات الإدارة القانونية والإجراءات التي تتخذها مع أحكام القانون، وهذا المبدأ يستلزم أن تكون جميع الأعمال الإدارية متوافقة مع الأطر القانونية المعتمدة وأن تمارس الإدارة سلطاتها بطريقة سليمة، ويعتبر نقل الموظف من مكان إلى آخر من صلاحيات الإدارة التقديرية التي تمارسها لأغراض المصلحة العامة، شريطة ألا يتسم هذا النقل بالتعسف أو الانحراف^(٣). ويتضح ان موقف التشريع العراقي من تعسف الإدارة في نقل موظفيها من خلال نص المادة (٣٦) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته على انه على الادارة ان تذكر اسباب النقل في القرار الإداري اذا كان لأهداف المصلحة العامة، كما يركز موقف التشريع العراقي من عملية نقل الموظفين على تحقيق توازن بين مصلحة الإدارة العامة وحماية حقوق الموظفين، ويستند هذا الموقف إلى عدة مبادئ وقواعد أهمها الشرط الزمني للنقل، وفقاً للمادة (٣٦) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته، يشترط أن يقضي

(١) تنظر المادة (٣٦) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٢) ينظر: الفقرة (١) من تعليمات الخدمة المدنية العراقي رقم ٩ لسنة ١٩٦٠. والمادة (٤٢) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٣) م. م. زياد راند سامي، المصدر السابق، ص ٣٧٨.

الموظف مدة زمنية محددة في وظيفته قبل أن يتم نقله، وهي ثلاث سنوات على الأقل في الأماكن غير النائية، وسنة ونصف في الأماكن النائية التي تشمل المخصصات المحلية. هذا الشرط يهدف إلى ضمان استقرار الموظف في وظيفته قبل اتخاذ خطوة النقل، وهو ما يساهم في حماية حقوق الموظفين^(١)، وبحسب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل في المادة (٨) حددت العقوبات الانضباطية وليس من ضمنها ما يسمى بعقوبة النقل، وبالتالي لا يمكن للإدارة ان تلجأ اليه في حالة معاقبة موظفيها، والا عدت منحرفة في استعمال سلطتها.

ولما تقدم نجد ان المشرع العراقي لم يعتبر النقل عقوبة وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، فإن النقل ليس من بين العقوبات الانضباطية المقررة للموظفين. وهذا يوضح أن التشريع العراقي يعامل النقل كإجراء إداري مشروع وليس كعقوبة، وبالتالي يُفترض أن يتم لأغراض إدارية بحتة تتعلق بتحقيق المصلحة العامة، إلا ان هناك استثناءات لهذه القاعدة، حيث يُسمح بالنقل قبل مرور المدة المحددة في حال كانت هناك مصلحة عامة تقتضي ذلك، أو لأسباب صحية تتطلب نقله إلى مكان آخر، وهذا يسمح للإدارة بالمرونة في التعامل مع الحالات الاستثنائية، ولا بد ان يتوافق القرار مع المصلحة العامة بحيث يُشترط أن يكون النقل لأهداف المصلحة العامة، ويجب على الإدارة توضيح أسباب النقل في القرار الإداري، مما يعزز الشفافية والمساءلة، وهذا يعكس توجه التشريع العراقي نحو التأكيد على أن النقل ليس عقوبة، بل إجراء تنظيمي يهدف إلى تحسين العمل الإداري وتوزيع الموارد البشرية بما يتناسب مع احتياجات الدولة.

ولا بد على المشرع العراقي من اجراء تعديل لقانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ بالإضافة بتحديد معايير توضح حالات التعسف الإداري في نقل الموظف، كي لا يكون كل نقل للموظف بالمؤاخذة عنه بأنه تعسف في استعمال السلطة واعتباره عقوبة مقنعة تجاه الموظف العام فيستوجب الامر الغاء القرار الإدارية.

(١) د. خالد رشيد علي، المصدر السابق، ص ١٦٩

الفرع الثاني: موقف التشريع المقارن من تعسف الإدارة في نقل موظفيها: نصت المادة (٢٣) من قانون الموارد البشرية الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة على انه: "١- يجوز نقل الموظف من وظيفته إلى وظيفة اخرى شاغرة سواء داخل الجهة الاتحادية او الى جهة اتحادية اخرى شريطة عدم المساس بالدرجة والراتب الإجمالي للموظف. ٢- كما يجوز نقل الموظف إلى جهة اتحادية اخرى مع درجته الوظيفية ومخصصاته المالية"^(١).

نشير هنا إلى انه الإدارة قد تلجأ لإجراء النقل ليس بهدف المصلحة وإنما تنقله نقل تعسفي مما يجعل من تصرف الإدارة هنا اعتبار النقل عقوبة مقنعة بحق الموظف^(٢)، وتجدر الإشارة هنا إلى انه في حالة النقل التأديبي يجب ان لا يكون نقل الموظف العام متمثل في عقوبة مقنعة وأن لا يقترن نقل الموظف العام بتزليل وظيفة الموظف المنقول او درجته مراعاة لمبدأ عدم توقيع العقاب مرتين، وجدير بالذكر هنا ان سلطة الإدارة في النقل كعقوبة تأديبية مقيدة بضوابط معينة ويتمتع الموظف في مواجهتها بضمانات كثيرة وفعالة كحق الدفاع والتحقيق وغيرها ولا يجوز توقيع هذه العقوبة الا بعد التأكد من ثبوت مخالفة بحق الموظف تستدعي توقيع مثل هذا الجزاء فيكون لسلطة الإدارة في اتخاذ اجراء النقل التلقائي سلطة تقديرية واسعة وضمانات الموظفين في مواجهتها محدودة ان لم تكن معدومة^(٣).

وعليه فإنه في قانون الموارد البشرية لدولة الإمارات العربية المتحدة لا يوجد ما يسمى بالنقل التأديبي، وعليه فإن موقف قانون الموارد البشرية فيما يتعلق بنقل الموظف لمنطقة نائية بعيدة اثر ارتكابه لمخالفة إدارية يعد نقلاً تعسفياً وتعسف للإدارة في استخدام هذا الحق، كما ان التشريع الإماراتي حدد الشروط التي تحكم انتقال الموظف، ونصت المادة (٢٣) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (٩) لسنة ٢٠١١ والمرسوم بقانون اتحادي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٦ على انه: "١- يجوز نقل الموظف من وظيفته

(١) تنظر المادة (٢٣) من قانون الموارد البشرية الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة .

(٢) مريم محمد المازمي، المصدر السابق، ص ٣٠١.

(٣) أ. نبيلة صديقي، المصدر السابق، ص ٦٤.

إلى أية وظيفة أخرى شاغرة سواء داخل الجهة الاتحادية أو إلى جهة اتحادية أخرى شريطة عدم المساس بالدرجة والراتب الإجمالي للموظف. ٢- كما يجوز نقل الموظف إلى جهة اتحادية أخرى مع درجته الوظيفية ومخصصاته المالية"، ونصت المادة (٢٥) من ذات القانون: "يجوز بقرار من السلطة المختصة بالتعيين نقل الموظف إلى أي من الهيئات أو المؤسسات التابعة للحكومة الاتحادية أو إلى الجهات أو الهيئات الحكومية بإحدى دولة إمارات الدولة شريطة عدم نقصان راتبه الاجمالي ما لم يوافق هو كتابة على ذلك... ونظم اللائحة التنفيذية لهذا المرسوم بقانون الاحكام والضوابط الخاصة بالنقل وفي كل الاحوال، يتعين الا يترتب على نقل الموظف اضرار بحقوقه المكتسبة". وعليه فإن الاثار المترتبة من الناحية القانونية على صدور قرار النقل تستخلص من المواد (٢٤) و (٢٥) و (٤١٣٢) و (٥١٣٢) من المرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية ولائحته التنفيذية رقم ١٣ لسنة ٢٠١٠ والقرارات الوزارية الصادرة استناداً لهذا المرسوم ان تتحمل الوزارة او الجهة الاتحادية او الجهة المحلية المنقول اليها الموظف كافة التكاليف والرسوم التي قد تترتب على النقل بما في ذلك اية فروقات في اقساط الاشتراك في برنامج التقاعد المعمول به لدى الهيئة العامة للمعاشات والتأمينات الاجتماعية^(١). وبهذا يتبين لنا ان موقف التشريع الإماراتي من تعسف الإدارة في نقل موظفيها يتسم بالحماية القوية لحقوق الموظف ويحد من إمكانية تعسف الإدارة في اتخاذ قرار النقل. هذا الموقف يتجسد من خلال تحديد ضوابط قانونية تتضمن العدالة والشفافية، حيث انه وفقاً لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية (المرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨)، لا يمكن أن يتم نقل الموظف إلا وفق ضوابط محددة تضمن عدم الإضرار بحقوقه الوظيفية أو المالية، كما ان التشريع الإماراتي يعزز فكرة أن النقل لا يمكن أن يُستخدم كعقوبة تعسفية ضد الموظف. النقل كأداة إدارية يجب أن يكون موجهاً لأغراض مهنية وإدارية تتعلق بتحقيق المصلحة العامة، ولا يُسمح باستخدامه لأغراض شخصية أو كعقوبة ضد الموظف بسبب ارتكابه مخالفة إدارية. وهذا يعكس موقف التشريع الإماراتي في مكافحة التعسف من قبل الإدارة، وعليه فإنه يتبين لنا ان موقف التشريع الإماراتي من تعسف الإدارة في نقل موظفيها

(١) مريم محمد المازمي، المصدر السابق، ص ٣١٠.

يتسم بالحرص على حماية حقوق الموظف، ويكاد ينعدم من أي إساءة بحق الموظف ومنع أي تجاوزات من قبل الإدارة في استخدام سلطة النقل. ويتم ذلك من خلال فرض ضوابط قانونية تضمن أن النقل يتم فقط لأغراض إدارية مشروعة تتعلق بالمصلحة العامة، مع الحفاظ على حقوق الموظف المالية والوظيفية. كما يوفر التشريع ضمانات للموظف مثل حق الدفاع، والحماية القانونية، وعدم الإضرار بحقوقه المكتسبة، مما يحد من أي تعسف أو ظلم قد يتعرض له الموظف في سياق النقل.

المطلب الثاني: اتجاهات القضاء الإداري العراقي والمقارن بشأن تعسف الإدارة في النقل الوظيفي: لقد شغلت قضايا النقل الوظيفي في القضاء الإداري باعاً مهماً وطويلاً كونها من القضايا الإدارية الضرورية والتي يتعين على الإدارات الحكومية التعامل معها وفقاً للقوانين والانظمة المعمول بها، فبينما يُعد النقل من الأدوات التنظيمية التي تستخدمها الإدارة لتحقيق المصلحة العامة بما يتناسب مع انتظام سير العمل الإداري بانتظام، وقد يتحول هذا الإجراء إلى أداة تعسفية إذا تم استخدامه بشكل غير قانوني أو بهدف الإضرار بالموظف، وفي هذا الإطار، يعكس القضاء الإداري في كل من العراق والمقارن مواقف قانونية مهمة بشأن تحديد حدود سلطة الإدارة في اتخاذ قرارات النقل، وضمان حقوق الموظف قضائياً في مواجهة أي تعسف قد يُمارس ضده، وهذا ما سنوضحه في المطلبين الآتيين:-

الفرع الأول: اتجاه القضاء الإداري العراقي بشأن النقل: بداية لا بد لنا من الإشارة إلى اتجاه القضاء الإداري العراقي فيما يتعلق بالنقل التعسفي للموظف فهناك اتجاه يذهب إلى مشروعية النقل واتجاه يرى عكس ذلك، فذهب الاتجاه الأول الذي يذهب إلى مشروعية النقل وهناك بعض من احكام الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة جاءت بصفتها التمييزية مؤيدة لفكرة اتخاذ نقل الموظف العام عقوبة تأديبية نتيجة ارتكابه فعلاً يشكل جريمة تأديبية وتتابع احكامها الحديثة في هذا الشأن فقد قضت الهيئة العامة في حكم لها: "ان المدعى عليه قد صدر الأمر الإداري الذي يقضي بنقل المدعية من شركة الخطوط الجوية العراقية الى شركة النقل الخاص على خلفية ارتكابها مخالفة جسيمة اعترفت بها صراحة في مرحلتي الاستجواب والتحقيق وبذلك يكون

النقل صحيحاً ويقع ضمن السلطة التقديرية للإدارة وما تقتضيه مصلحة العمل^(١)، من خلال القرار السابق نجد ان هذا القرار مخالفاً لقانون موظفي الدولة والقطاع العام العراقي ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، وذلك لأنها استحدثت عقوبة ليست واردة، وبالتالي فإن مثل تلك الاحكام تستشجع الادارة في التمادي في قرارات النقل كلما ارادت معاقبة موظف ما مما يلحق خطورة في عمل المرافق العامة، وبهذا الاتجاه ذهبت الهيئة العامة في مجلس الدولة في قرار لها من حق رئيس الدائرة نقل الموظف او تنسيبه ضمن مديريات الدائرة ولا يعتبر متعسفاً في ذلك مادام النقل يستند الى اسباب معتبرة ولا يعتبر الموظف متضرراً مادام محتفظاً بمركزه الوظيفي^(٢).

اما الاتجاه الثاني الذي يذهب إلى عدم مشروعية النقل، فهناك الكثير من القرارات القضائية والتي ردت الادارة في قراراتها فيما يتعلق بالنقل التعسفي وعدت الادارة متعسفة في قرارها ومنها ما قضت بيه المحكمة الادارية العليا في احدى قراراتها الحديثة والتي جاء فيه "لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الادارية العليا في مجلس الدولة وجد ان الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلاً، ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد ان المدعي (المميز عليه) يطعن بالأمر الاداري المرقم (١٠٣٢) في ١٠/٨/٢٠٢٣ والمتضمن نقله من فرع شركة التأمين الوطنية في كركوك الى فرعها في بغداد /مكتب تكريت وان محكمة قضاء الموظفين اصدرت قرارها محل التمييز بإلغاء امر النقل لكون المسافة بين محل سكنه ومحل عمله المنقول اليه تبلغ (١٢٠) كم في حين ان المعيار الذي اعتمده المحكمة الادارية العليا في قرارها المرقم (٧١٩/قضاء موظفين/تمييز/٢٠٢٣) في ١/٦/٢٠٢٣ هو (٧٠) كم وضعت المحكمة الادارية العليا اضبارة الدعوى موضع التدقيق ووجدت بأنها عندما اصدرت قرارها انف الذكر فأنها لم تكن تقصد وضع معيار محدد للضرر الذي يصيب الموظف بسبب النقل وانما تدقق في كل حالة ووفق الظروف المحيطة بها وحيث ان محكمة قضاء الموظفين قد الغت النقل لأسباب اخرى لذا قرر تصديق الحكم المميز من حيث النتيجة وتحميل المميز الرسم التمييزي

(١) حكم الهيئة العامة بصفتها التمييزية المرقم ٢٧٦/انضباط-تمييز/٢٠٠٨ وحكمها المرقم ٢٨١/انضباط-تمييز/٢٠٠٩ في ٢٠٠٨/١٢/٢٨، وحكمها المرقم ٢٧٥/انضباط-تمييز/٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/١٢/٢٨ احكام غير منشورة.

(٢) قرار الهيئة العامة في مجلس الدولة رقم ١٥/انضباط/تمييز بتاريخ ٦/٢/٢٠٠٦. اشار اليه: أ. م. د. علاء الدين محمد حمدان، ود. حسين طلال مال الله العزاوي، سلطة الإدارة التقديرية وأثرها في نقل الموظف العام، بحث منشور، مجلة الباحث للعلوم القانونية، المجلد الثاني العدد (١)، ٢٠٢١، ص ١٤٥.

قراراً صدر بالاتفاق استناداً الى احكام المادة (٢١٣) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ في ٢٨/جمادي الاولى/١٤٤٥ هـ الموافق ١٣/١٢/٢٠٢٣ م^(١).

ومن خلال القرار السابق نجد ان اتجاه القضاء العراقي في هذه القضية يعكس موقفاً حاسماً ضد التعسف الإداري في النقل الوظيفي، حيث رفضت المحكمة النقل باعتباره غير مشروع بسبب انتقاء الأسباب المشروعة التي تبرر هذا النقل، وغياب الأدلة التي تدعم الادعاء بوجود فساد من الادارة. وقد أكدت المحكمة على أن المصلحة العامة يجب أن تكون أساساً قانونياً للنقل، وأي قرار يتخذ على غير هذا الأساس يعتبر تعسفياً وغير قانوني، وهذا يعكس حرص القضاء العراقي على ضمان حقوق الموظفين وحمايتهم من أي تصرفات تعسفية قد تمارسها الإدارة، كونه يحمل في طياته عقوبة مقنعة وانه لم يكن الهدف منه تحقيق المصلحة العامة وانما تحقيق غايات اخرى مما استوجب إلغاءه.

الفرع الثاني: اتجاه القضاء الإداري المقارن بشأن النقل التأديبي

(١) قرار المحكمة الادارية العليا رقم ٤٠٦٣/قضاء موظفين / تمييز / ٢٠٢٣ بتاريخ ٢٠٢٣/٦/١. قرار غير منشور

- وفي الاتجاه ذاته ايضاً ما قضت به محكمة قضاء الموظفين في قرار لها: "بحيث اقام المدعي الدعوى وطعن في الامر الوزاري المرقم وفي الامر الاداري المرقم و اقام الدعوى ضمن المدة القانونية فتقرر قبولها شكلاً، ولدى عطف النظر على موضوعها وجدت المحكمة ان المدعي يدعي انه موظف في دائرة المدعى عليها الثاني بعنوان(ميرمج اقدم) وتم نقله الى ديوان التأمين بناء على لجنة تحقيقية مشككة في دائرة المدعى عليه الاول وان صفة المصلحة العامة منتقبة في الامر محل الطعن وانه لم يكن من ضمن الكوادر المختصة وذات الصلاحية بإصدار وتسليم ورفع رواتب المتقاعدين وان تمشية السلف في نفس اليوم او بعده كان للتوجيهات بالعمل صباحاً ومساءً وخلال العطل الرسمية، وقد اصابه الضرر المادي والمعنوي لوجود عقد اقتراض من دائرته بنسبة (١%) كونه موظف من المصرف وان نقله سيؤدي الى تغيير نسبة الفائدة وبين وكيل المدعى عليه الاول ان الامر محل الطعن جاء بسبب مخالفة المدعي للقواعد العامة التي تحكم الخدمة المدنية والحفاظ على المرفق العام والمال العام كونه كان يعمل في قسم البطاقات والقنوات الالكترونية وقت اجراء التحقيق المتعلق بوجود فساد في المصرف من خلال التلاعب في حسابات بعض المتقاعدين من الموظفين المخالفين وتمشية السلف الإلكتروني للموظفين والمتقاعدين في نفس يوم التقديم وبعد يوم من تقديمهم عن طريق موظفي البطاقات في المصرف دون علم اصحابها وحساب غيرهم وبينت وكيلة المدعى عليه الثاني انه تم سحب يد المدعي بالأمر الوزاري المرقم وان دائرة موكلها جهة تنفيذية للاوامر الوزارية، اطلعت المحكمة على سبب النقل الذي بينه وكيل المدعي عليه الاول هو لوجود فساد في المصرف كون المدعي كان يعمل في قسم البطاقات والقنوات الإلكتروني وقت اجراء التحقيق، وحيث انه لم يقدم نتائج التحقيق والمخالفة التي ارتكبت من المدعي والتي تحقق فيها حالة الفساد مما يجعل سبب النقل غير صحيح لذا قررت المحكمة الحكم بإلغاء الامر الوزاري المرقم والامر الاداري المرقم وتحميل المدعى عليهما الرسوم.. وصادر القرار استناداً الى احكام المواد (١٥٦ و ١٦١ و ١٦٦) من قانون المرافعات المدنية رقم(٨٣) لسنة ١٩٦٩ م". ينظر: قرار مجلس الدولة العراقي، صادر عن محكمة قضاء الموظفين في ٢٠٢٣، نقلاً عن الموقع الإلكتروني:

<https://t.me/qanonchi>

وفي التشريع المقارن فقضت المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات العربية المتحدة "لما كان ذلك وكانت المستأنف ضدها في الاستئناف رقم ٢٠٠٧١٢ قد صدر قرار نقلها رقم ٢٠٠٥١٩٨ بتاريخ ٢٠٠٥١٦١٢٦ ضمن حركة تنقلات مدرسين من مدرسة للبنات الى روضة وفي حدود منطقة الشارقة التعليمية وبذات النشاط بعد ان اوصى به تقرير تقييم ادائها المؤرخ في ٢٠٠٦١٥١١٣ نزولاً عند مصلحة العمل وحسب الإجراءات والأوضاع الإدارية المتبعة عادة في ذلك بنهاية كل عام دراسي وبما تراه الإدارة متفقاً ملائمة المرحلة لقدرات المعلمة ولما تراه من إعطاء الفرصة لها لتحقيق مردود ايجابي للوظيفة المسندة اليها وبما يعد بالفائدة على المصلحة العامة التي يسعى اليها الوزراء"^(١). ونجد من خلال القرار السابق انه من الجائز قانوناً ووفقاً لقانون الموارد البشرية الاتحادي نقل الموظف العام لغايات تحقيق المصالح العامة ، وعليه فأجاز للإدارة ان تنتقل الموظف بحسب مقتضيات مصلحة العمل وبما يحقق المصلحة العامة، وان القضاء الإماراتي حقق ضمانات هامة للموظف من خلال هذا الحكم.

يتضح من خلال اتجاهات القضاء الإداري العراقي والمقارن أن هناك اهتماماً خاصاً بمكافحة التعسف الإداري في النقل الوظيفي ويتمسك القضاء الإداري بمبدأ حماية حقوق الموظفين، ويشترط وجود أسباب قانونية مشروعة للنقل، مما يعكس رغبة في منع أي استخدام غير قانوني لهذا الإجراء. أما في الإمارات، فقد سعى التشريع الإماراتي إلى إرساء قواعد من شأنها ضمان عدم تعرض الموظف للنقل كعقوبة غير مباشرة، أو لأغراض تعسفية، مع توفير ضمانات قانونية للموظف تشمل عدم المساس براتبه أو حقوقه المكتسبة.

ومن خلال ما تقدم يتبين لنا أن التشريع العراقي قد اتسم ببعض القيود في تطبيق قواعد حماية الموظف من التعسف، مقارنة بالتشريع المقارن الذي يعكس تطوراً ملحوظاً في تأكيد حماية الموظف أمام أي إجراء تعسفي قد يتخذ من قبل الإدارة، ومع ذلك تبقى السلطة التقديرية للإدارة في كل التشريعات محكومة بالرقابة القضائية، حيث يمكن للموظف اللجوء إلى القضاء الإداري في حال تعرضه لأية مخالفة قانونية تتعلق بنقله بشكل تعسفي. ومن خلال هذه الدراسة، يتضح

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم ٣٩٠ لسنة ٢٩ القضائية، نقض اداري، مشار اليه : مريم محمد المازمي، المصدر السابق، ص٣١٢.

أن ضمان حقوق الموظف في مواجهة التعسف الإداري يتطلب تطوراً مستمراً في التشريعات الإدارية وتطبيقاً فعالاً للضمانات القانونية. كما أن القضاء الإداري يلعب دوراً أساسياً في حماية حقوق الموظفين، من خلال توفير آليات الطعن الفعالة في القرارات الإدارية التي تتسم بالتعسف. وهذا ما أوضحته لنا الكثير من قرارات المحكمة الإدارية العليا في العراق في الغاها للكثير من القرارات الإدارية المتعسفة في استعمال سلطتها التقديرية، والتي أصبحت تشكل صمام الأمان للموظف من القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية .

الخاتمة: في ختام بحثنا هذا ومن خلال ما تناولته دراستنا لموضوع ((النقل الوظيفي التعسفي بين الضمانات والمبررات ورقابة القضاء الإداري)) توصلنا الى النتائج والتوصيات الآتية:-

أولاً:- النتائج

١- ان سلطة الادارة في النقل الوظيفي هي سلطة تقديرية وليست مطلقة وانما هي مقيدة بتحقيق المصلحة العامة، والهدف من ذلك تحقيق الحماية الادارية للموظف العام من عدم تعسف الادارة في استعمال سلطتها التقديرية.

٢- أن التشريع العراقي والمقارن، يتفقان في ضرورة حماية حقوق الموظفين من تعسف الإدارة في ممارسة سلطتها في نقلهم، حيث يتوجب أن يتم هذا النقل وفقاً للأغراض المشروعة والمصلحة العامة، مع احترام حقوق الموظفين الأساسية.

٣- بينت الدراسة ان التعسف في النقل الوظيفي عقبة أساسية أمام تحقيق مبدأ المصلحة العامة، حيث يتم استخدامه أحياناً كعقوبة مقنعة للموظفين، متى ما كان قرار النقل يستتر من ورائه غرض اخر غير المصلحة العامة ولم يكن بناءً على طلب صاحبه فهو عقوبة فهذا القرار في حقيقته قرار تعسفي صدر خلافاً لأحكام القانون كون ان العقوبات الانضباطية لم تشمل على عقوبة النقل.

٤- دور القضاء الإداري يظل حاسماً في ضمان احترام مبدأ المشروعية، وحماية الموظفين من أي تجاوزات قد تحدث نتيجة لاستخدام السلطة الإدارية بشكل غير متوازن.

التوصيات:

١. ندعو المشرع العراقي الى تعزيز النصوص القانونية في قانون الخدمة المدنية العراقي وتعليماته بشكل يضمن حماية حقوق الموظفين من تعسف الإدارة في قرارات النقل، والنص على تفعيل الضمانات من تعسف الإدارة في قرارات النقل الوظيفي.
٢. يجب أن يتم تحديد السلطة المختصة بإصدار أمر النقل بشكل أكثر وضوحاً في التشريع العراقي والتشريع الإماراتي. فبينما يشير التشريع العراقي إلى السلطة التنفيذية في اتخاذ هذا القرار.
٣. نوصي المشرع العراقي الى تشكيل لجان ادارية في كل وزارة عملها مراجعة قرارات النقل الوظيفي لضمان عدم تعسف الإدارة واستنادها إلى مبررات موضوعية، قبل الطعن بيها امام القضاء الاداري.
٤. ضرورة تعزيز دور القضاء الإداري في كلا النظامين لضمان عدم تعسف الإدارة في اتخاذ قرارات النقل. يمكن ذلك من خلال تمكين القضاء الإداري من التدخل في الحالات التي يتعرض فيها الموظف للنقل التعسفي، مع تشجيع الأحكام القضائية التي تؤكد على ضرورة احترام مشروعية السلطة التنفيذية في اتخاذ قراراتها.
٥. العمل على تشجيع إجراء دراسات معمقة حول تطبيقات القضاء الإداري في قضايا النقل التعسفي في العراق من أجل توفير قاعدة فقهية وقانونية تساعد في تعزيز فعالية الرقابة القضائية على قرارات الإدارة في هذا الشأن.
٦. تعزيز دور القضاء الإداري في مراقبة قرارات النقل الوظيفي وضمان استنادها إلى مبدأ المصلحة العامة وعدم استخدامها كعقوبة.

المصادر

أولاً : الكتب القانونية



- ١- راشد محمد فحلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي وضماناته في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥.
- ٢- د. علي جمعة محارب، التأديب الاداري في الوظيفة العامة -دراسة مقارنة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤.
- ٣- د. مازن ليلو راضي، النظام التأديبي، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، لبنان، ط١، ٢٠٢٠.
- ٤- د. محمد ابراهيم الدسوقي علي، المرجع في حماية الموظف العام ادارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، ج٢، ط١، ٢٠١٩.
- ٥- د. محمد النحاس محمد حسن ، الجزاءات التأديبية المقنعة ، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠.
- ٦- د. محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الاداري، عمان، الدار العلمية للنشر، المكتبة القانونية، ط١، ٢٠٠٣.
- ٧- د. نوفان العقيل العجارمة، السلطة التأديبية للموظف العام، دار الثقافة، عمان، ط١، ٢٠٠٧.

ثانياً: الأبحاث العلمية

١. م.م أحمد علي محمد مالي، العقوبات الادارية المقنعة وتطبيقاتها في العراق، بحث منشور، مجلة كلية القلم الجامعة كركوك، العدد(٦)، المجلد(٣)، السنة ٢٠١٩.
٢. د. خالد رشيد علي، مفهوم النقل الوظيفي واتجاهات القضاء الاداري العراقي الحديثة بشأنه (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، المجلد ٢٥، العدد (٢)، ٢٠١٠.
٣. م. م. زياد رائد سامي، النقل الوظيفي كعقوبة مقنعة (دراسة مقارنة)، بحث منشور، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد (٢٥)، العدد (١)، ٢٠٢٣.
٤. د. عبد القادر الشخلي، مشكلة الجزاء المقنع في تأديب الموظف العام، مجلة العدالة، العدد(٣)، السنة(٥) ١٩٧٩،
٥. أ. م. د. علاء الدين محمد حمدان ود. حسين طلال مال الله العزاوي، سلطة الإدارة التقديرية وأثرها في نقل الموظف العام، بحث منشور، مجلة الباحث للعلوم القانونية، المجلد الثاني العدد (١) ، ٢٠٢١.

٦. د. عمار حسين علي المرسومي، النقل الوظيفي المقنع (دراسة مقارنة)، مجلة الحقوق العدد (٤٣)، جامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠٢٢ .
٧. د. عمر العكور، الرقابة القضائية على قرار نقل الموظف العام، دراسة مقارنة، مجلة جرش للبحوث والدراسات، المجلد ٢٤، العدد ٥، ٢٠٢٠.
٨. مريم محمد المازمي، نقل الموظف العام بين المصلحة العامة والجزاء التأديبي، بحث منشور، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد ١٩، العدد ٢، ٢٠٢٠.
٩. أ. نبيلة صديقي، نقل الموظف بين العقوبة التأديبية المقنعة والاجراء التنظيمي الداخلي، بحث منشور، مجلة القانون والمجتمع، جامعة ادرار، الجزائر، ٢٠١٥.
١٠. وليد أمين طاهر ود. حسين محمد علي البنان، العقوبات الانضباطية المقنعة (دراسة مقارنة)، بحث منشور، مجلد الرافدين للحقوق، المجلد (١٩)، العدد (٦٧)، ٢٠٢١ .

ثالثاً:-- القوانين والانظمة والتعليمات

١. قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الاماراتي والمرسوم بقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٦.
٢. القانون الاتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن تنظيم علاقات العمل في دولة الإمارات (المعدل بقانون ٦ لسنة ٢٠١٩).
٣. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
٤. تعليمات الخدمة المدنية العراقي رقم (٩) لسنة ١٩٦٠.
٥. قانون الملاك العراقي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل
٦. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
٧. قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة العراقي.
٨. قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ .

رابعاً :- مجاميع الاحكام القضائية

- ١- وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦.



٢- وزارة العدل، مجلس شوري الدولة، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٤.

٣- وزارة العدل، مجلس شوري الدولة، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٥.

خامساً: - القرارات القضائية

١- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٢٩٥/قضاء موظفين/ تمييز/٣٠٢٣ بتاريخ ٢٠٢٣/٩/٣ (قرار غير منشور).

٢- قرار الهيئة العامة بصفتها التمييزية المرقم ٢٧٦/انضباط-تمييز٢٠٠٨/٢٨١/انضباط تمييز٢٠٠٩ في ٢٠٠٨/١٢/٢٨.

٣- قرار الهيئة العامة بصفتها التمييزية المرقم ٢٧٥/انضباط-تمييز٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/١٢/٢٨ (قرار غير منشور).

سادساً: - الموقع الإلكتروني

١- <https://t.me/qanonchi>