

الاختصاص التقديري للإدارة في نقل الموظف العام والرقابة عليه

The discretionary authority of the administration to transfer and supervise the public employee

م.م. رأفت سالم هادي^(١)

Asst. Lect. Raafat Salem Hadi

الخلاصة

تتمتع الإدارة باختصاص تقديري في ممارسة نشاطاتها المختلفة عندما تُمنح قدرًا من الحرية في اتخاذ تصرف معين أو اختيار وقت اتخاذه أو سببه، ويعد القرار الإداري الصادر بنقل الموظف العام من أهم سلطات الإدارة وفقًا للإختصاص التقديري أو (سلطتها التقديرية) الموهوب لها من قبل المشرع في هذا المجال، لضمان الاستقرار والانتظام في تشغيل المرافق العامة وفقًا للقوانين والأنظمة بهدف تحقيق المصلحة العامة، ألا إن الإدارة في بعض الأحيان تستخدم إختصاصها التقديري في مجال النقل الوظيفي لأغراض بعيدة عن هدفها الأساسي، وتقع في إشكالية التعسف في استخدام السلطة؛ لتحقيق أهداف أخرى كإصدار أمر النقل الوظيفي كعقوبة مقنعة، هنا يأتي دور الرقابة بنوعها الإدارية والقضائية في مراقبة استخدام الإدارة لإختصاصها التقديري، وضمان عدم التعسف في استخدام السلطة الممنوحة لها في هذا المجال.

١- وزارة التربية-المديرية العامة للتربية في محافظة كربلاء المقدسة، rafatlaw8@gmail.com

Abstract

The administration enjoys discretionary jurisdiction in practicing its various activities when it is granted a degree of freedom to take a certain action or choose the time or reason for taking it. The administrative decision issued to transfer a public employee is one of the most important powers of the administration according to the discretionary jurisdiction or (its discretionary authority) granted to it by the legislator in this field, to ensure stability and regularity in the operation of public facilities in accordance with laws and regulations; with the aim of achieving the public interest. However, the administration sometimes uses its discretionary jurisdiction in the field of job transfer for purposes far from its primary goal, and falls into the problem of abuse of power; to achieve other goals such as issuing a job transfer order as a convincing punishment. Here comes the role of oversight, both administrative and judicial, in monitoring the administration's use of its discretionary jurisdiction, and ensuring that the authority granted to it in this field is not abused.

Keywords: discretionary jurisdiction of the administration, legal basis, job transfer, administrative control, judicial control.

المقدمة

أولاً: - موضوع البحث:

يُعد الاختصاص التقديري للإدارة من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون العام الحديث، إذ يتيح المشرع للإدارة بموجبه بعض الحرية في ممارسة نشاطها القائم على إدارة المرافق العامة بهدف تقديم الخدمات، وضمان انتظام سيرها و اتخاذ القرارات الإدارية منها ما يتعلق بالمراكز القانونية للموظفين العموميين الذين يديرون هذه المرافق، وبشكل أكثر تحديداً اختصاص الإدارة في النقل الوظيفي، و الذي يعد من أبرز مظاهر الاختصاص التقديري الذي تتمتع به الإدارة، حيث يمكنها اتخاذ هذا القرار في أي وقت تراه مناسباً كإجراء تنظيمي داخلي، وذلك في إطار سعيها لخدمة المرفق العام وضمان استمراريته وتطويره بشكل منتظم لتحقيق المصلحة العامة، ولا تأخذ الإدارة في اعتبارها رغبة الموظف عند ممارسة هذا الاختصاص، ألا أنه قد يُستخدم هذا الاختصاص أحياناً كستار تحفي الإدارة من خلاله تعسفها لتحقيق أهداف تتعارض مع المصلحة العامة، إذ يمكن أن تُستغل كوسيلة لمعاينة الموظف، وإذا ما انحرفت الإدارة عن هذا المسار يمكن للرقابة بنوعها الادارية والقضائية أن تعيدها إلى جادة الصواب؛ لتحقيق الموازنة عبر توفير المرونة اللازمة في استخدام مواردها البشرية ونقلهم وفقاً للمصلحة العامة من جهة، وأهمية احترام الإدارة ذاتها لقيود المشروعية المفروضة عليها عند اللجوء لعملية النقل من جهة أخرى.

ثانياً: - أهمية البحث:

تتجلى أهمية البحث من خلال التأثير المباشر للاختصاص التقديري للإدارة على اتخاذ القرارات الإدارية، والتي تُعد الأداة القانونية الأكثر فاعلية في ممارسة أنشطة الإدارة لاسيما في مجال اتخاذ قرارات النقل الوظيفي، فالقرار الإداري يُعد من أبرز الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في تعاملها مع الأفراد، إذ تتميز أعمال الإدارة بموجب هذا القرار كونها شخصاً من أشخاص القانون العام، إلا أن سوء استخدام الإدارة لهذا الاختصاص ينعكس سلباً على حقوق الأفراد، ويدخلها في دائرة إساءة استخدام السلطة.

ثالثاً: - مشكلة البحث:

تظهر مشكلة البحث من خلال النقاط الآتية:

- ١- ما حدود ممارسة الاختصاص التقديري الممنوح من قبل المشرع للإدارة؟
- ٢- هل يمكن للإدارة تجاوز حدود اختصاصها التقديري الممنوحة لها لتحقيق المصلحة العامة في نقل الموظف العام؟
- ٣- هل يمكن استخدام اجراء النقل الوظيفي كعقوبة من قبل الإدارة وتجاوز اجراءات فرض العقوبة الإنضباطية؟
- ٤- هل هناك نقص أو قصور في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ (المعدل) عند تنظيمه أحكام النقل الوظيفي من عدمه، وما مدى كفاية الأحكام القانونية الواردة فيه بخصوص النقل؟
- ٥- ما دور الرقابة على ممارسة الإدارة لاختصاصها التقديري في نقل الموظف العام؟

رابعاً: - منهجية البحث:

إن عنوان البحث يقتضي تناوله بإتباع المنهج القانوني الوصفي والمنهج التحليلي الذي يقوم على تحليل النصوص القانونية، وعرض الآراء الفقهية التي تناولت الموضوع، مع بيان رأي الباحث منها كلما كان هناك مقتضى.

خامساً: - نطاق البحث:

يتحدد نطاق البحث بالنسبة للاختصاص التقديري للإدارة في مجال النقل الوظيفي الواردة احكامه في قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ (المعدل)، مع الاشارة الى موقف الفقه والقضاء في الدول محل المقارنة (فرنسا، مصر) من هذا الاختصاص وبالقدر الذي يقتضيه البحث.

سادساً: - هدف البحث:

يهدف البحث إلى تسليط الضوء على إتجاه المشرع بمنح الإدارة اختصاصاً تقديرياً في مجال النقل الوظيفي للوقوف على ماهية هذا الاختصاص واسباسه القانوني، وتحديد مفهوم النقل الوظيفي وصور

اختصاص الادارة في اجرائه، والبحث عن ضمانات صحته، وبيان دور الرقابة على قرار النقل لضمان مشروعيتها، وعدم تعسف الادارة في استخدام اختصاصها الممنوح لها.

سابعاً: - خطة البحث:

يستلزم موضوع البحث في ضوء ما تقدم تقسيمه على ثلاثة مطالب، نخصص المطلب الاول الى ماهية الاختصاص التقديري للادارة في نقل الموظف العام، أما المطلب الثاني فنسلسط الضوء فيه على مفهوم النقل في مجال الوظيفة العامة، اما المطلب الثالث سنبحث فيه الرقابة على الاختصاص التقديري للادارة في نقل الموظف العام، وينتهي البحث بخاتمة تتضمن أبرز الاستنتاجات والمقترحات التي يتم التوصل إليها من خلال البحث، ومن الله التوفيق.

المطلب الأول: - ماهية الاختصاص التقديري للادارة في نقل الموظف العام:

يُعد الاختصاص التقديري الممنوح للادارة في نقل الموظفين طريقاً لتحقيق التوازن بين المصالح المختلفة، فهو وسيلة لتحقيق الغرض المقصود من القانون، وله جانبان الاول: ايجابي إذ يمنح تقدير الصلاحيات والامكانيات اللازمة للتخلي بالمرونة وحل المعوقات بطرق سيرة، أما الثاني : فهو سلبي إذ يمنح السلطة الادارية صلاحيات قد تستخدم في بعض الاحيان طريقاً للتعسف في استخدام السلطة الممنوحة لها، لذا لا بد من تحديد حدود واضحة له، ومن أجل تسليط الضوء بشكل أكثر تفصيلاً وجد من الملائم تقسيم المطلب على ثلاثة فروع، نتناول في الأول مفهوم الاختصاص التقديري للادارة وفي الثاني الاساس القانوني للاختصاص التقديري، أما الثالث نبحث فيه حدود ممارسة الاختصاص التقديري ومبررات منحه.

الفرع الأول: - مفهوم الاختصاص التقديري للادارة:

يمنح الاختصاص التقديري للادارة الحرية في اصدار القرارات لممارسة اختصاصاتها القانونية المختلفة، ويقصد بالاختصاص التقديري الممنوح للادارة بمعناه الواسع هو تمتع الادارة بجزء من الحرية في اتخاذ القرارات لممارسة اعمالها القانونية، وقد يبدو ذلك للوهلة الاولى على أنه مخالف "لمبدأ المشروعية" والذي يعد القاعدة الاساسية في الدولة القانونية، والذي بموجبه تكون السلطة الادارية مقيدة بالقانون في مختلف انشطتها وتصرفاتها، ولكنه في الحقيقة يمارس الاختصاص التقديري ضمن حدود القانون^(٢)، ويعرف بأنه: "قدرة الإدارة على إعمال الادارة في مباشرة تصرفاتها، كحرية تقدير الظروف والوقائع التي تبرر التصرف الإداري، وحرية اختيار نوع العمل الذي تمارسه، وحرية تحديد الوقت الذي تتصرف فيه، وحرية تحديد الأهداف التي تسعى

٢ - د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، من دون رقم طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة،

الى تحقيقها^(٣)، فالاختصاص التقديري للإدارة هو نوع من الحرية تمنح للسلطة الإدارية لتقدير بعض الحالات الواقعية التي تحدث واتخاذ الاجراء المناسب بصددها، ولكنها مقيدة دائما بفكرة المصلحة العامة التي لا بد لها من تحقيقها في جميع اعمالها وتصرفاتها، فالحدود الخارجية للاختصاص التقديري هي فكرة المصلحة العامة، ومن أمثلة اختصاصها التقديري ما يقره القانون للإدارة من (حرية في نقل الموظفين العموميين تحقيقاً للمصلحة العامة ولضمان سير المرافق العامة باستمرار وانتظام)^(٤)، وقد يظهر ذلك الإختصاص في اغلب الاحيان بوصفه امتيازاً للإدارة تتمتع فيه بجرية التصرف، لكن الواقع العملي يثبت إنه ليس سوى وسيلة تمنح للإدارة من قبل المشرع للقيام بوظائفها بشكل افضل، فهذا الاختصاص يثبت للإدارة عند عدم وجود نصوص قانونية تقيد الإدارة^(٥).

وعلى خلاف ذلك فهناك اختصاص مقيد للإدارة، فعندما يلزمها المشرع باتخاذ اجراء أو قرار معين بصدد حالة واقعية أو قانونية تواجهها دون ان يكون لها اي اختيار في ذلك، أي ان مسلكها محدد مسبقاً بنص القانون، والمشرع احياناً قد يرى لاعتبارات تتعلق بالصالح العام ان يضيق من اختصاص الادارة التقديري اي لا يملك الموظف المختص في سبيل معالجة حالة معينة الا اتخاذ القرار على نحو معين كان اختصاصه في هذه الحالة مقيداً، ومثال ذلك ما ينص عليه القانون الضريبي^(٦).

يتضح مما سبق إن هناك ضرورة لمنح الادارة اختصاصاً تقديرياً، فهو وسيلة لتطبيق القانون والالتزام بمبدأ المشروعية، والقول خلاف ذلك يجعل الادارة مجرد آلة صماء تنفذ القوانين، ولا تستطيع مواجهة الحالات المتعددة والمتنوعة اثناء ممارسة اختصاصها، مع خضوعها للرقابة كما سنبين ذلك في موضعه من البحث.

الفرع الثاني: الاساس القانوني للاختصاص التقديري:

يعد الاختصاص التقديري الممنوح للإدارة اختصاصاً قانونياً، كونه يستمد من القاعدة القانونية التي يقوم بتطبيقها رجل الادارة ويباشر ذلك في حدود تلك القاعدة، لذا تعددت الاتجاهات والاراء الفقهية في بيان الاساس القانوني للاختصاص التقديري للإدارة والتي سنبينها كما يأتي :

- ٣ - د. محمود سامي جمال الدين، نظرية العمل الإداري، من دون رقم طبعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١١، ص ١٩٦.
- ٤ - د. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، من دون رقم طبعة، مطبعة دار نشر الثقافة، الاسكندرية، ١٩٥٠، ص ٦٣.
- ٥ - د. جعلاب كمال، السلطة التقديرية للإدارة، بحث منشور في مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور بالحفلة، الجزائر، المجلد ٢٠١٣، العدد ١٥، السنة ٢٠١٣، ص ٧.
- ٦ - د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٨٠.

أولاً- التدرج الهرمي للقواعد القانونية: يذهب انصار هذا الاتجاه وابرزهم الفقيه (كلسن) الى أن القواعد القانونية في الدولة تدرج فيما بينها في مراتب مختلفة، إذ تقيد القاعدة الاعلى القاعدة الادنى منها، والاخيرة تتضمن تخصيصاً للقاعدة الاعلى، لذا فإن كل قاعدة قانونية في التدرج الهرمي في الدولة لها صفتان الاولى: هي قاعدة منفذة ومخصصة للقاعدة الاعلى منها، والثانية: فهي منشئة للقاعدة الادنى منها درجة، وهذا الانشاء يجعلها قاعدة مجردة لايمكن أن تحدد كل العناصر المادية التي تدخل في تنفيذها تحديداً كاملاً، ومن هنا يظهر دور السلطة الادارية في تطور القانون، ولما كان اختصاص الادارة حين تطبيق القاعدة القانونية تطبيقاً حرفياً اختصاصاً مقيداً، فإن قيامها بإضافة بعض العناصر الجديدة غير الموجودة فيها فإن اختصاصها يكون تقديرياً^(٧)، ويعاب على هذا الاتجاه انه يضيق من مجال الاختصاص التقديري في اطار التخصيص وازافة عناصر جديدة^(٨).

ثانياً- نظرية الحقوق الشخصية: تبنى هذه النظرية الفقيهان الفرنسيان (بارتملي و بونار) وتقوم على اساس الربط بين الحقوق الشخصية والاختصاص المقيد ، فإن اختصاص الادارة يكون مقيداً متى ما واجهت حقاً شخصياً وبالعكس تكون اختصاصها تقديرياً في الحالات التي لا تواجه حقاً شخصياً، وقد انتقدت هذه النظرية من حيث ان الربط بين الحقوق الشخصية وبين الاختصاص المقيد هو ارتباط غير واقعي، فضلاً عن ارتباط هذه النظرية بعمل الادارة وليس بالاساس القانوني^(٩).

ثالثاً- فكرة المشروع: تستند هذه الفكرة على اساس إن ممارسة الادارة لانشطتها المختلفة لادارة المرافق العامة لا يختلف عن إدارة الافراد لمشاريعهم الخاصة، ولطالما يتمتع الافراد عند ادارتهم لتلك المشاريع باختصاص تقديري، فإنه يوجب الاعتراف للإدارة بالاختصاص التقديري^(١٠).

٧ - د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، من دون رقم طبعة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩١، ص ٥٠.

٨ - وليد بن سلمان بن سعيد، دور الرقابة الإدارية على سلطة الادارة التقديرية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، عمادة كلية البحث العلمي والدراسات العليا، جامعة جرش، ٢٠١٦، ص ٢٦.

٩ - د. سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، من دون رقم طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٤٠.

١٠ - د. رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الادارة التقديرية، من دون رقم طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٥٧-٥٨.

وهذا الاتجاه الأخير هو الأقرب لبحث الأساس القانوني للاختصاص التقديري للإدارة من الناحية الموضوعية، إذ يمكن عد أنشطة الإدارة المتعددة من قبيل المشاريع وهو أمر يمكن اعتماده بصدد إدارتها للمرافق العامة^(١١).

الفرع الثالث: حدود ممارسة الاختصاص التقديري ومبررات منحه:

سنتركز على حدود ممارسة الاختصاص التقديري ومبررات منحه في فقرتين وكما يأتي:

أولاً- حدود ممارسة الاختصاص التقديري للإدارة : يثبت الاختصاص التقديري للإدارة عند عدم وجود قواعد قانونية منظمة لنشاطها بصدد موضوع معين، ولما كان القرار الإداري له خمسة أركان وهي: (الاختصاص، الشكل، السبب، المحل، الغاية)، فقد استقر القضاء والفقه الإداريين على أن جميع أركان القرار الخمسة، تعد مجالاً للتقدير والتقييد بحسب موقف المشرع منها، وإن الاختصاص التقديري للإدارة يختلف من ركن لآخر من أركان القرار^(١٢)، وهذا ما سنبيّنه من خلال الأتي:

١- الاختصاص التقديري وركن الإختصاص:

يعرف ركن الاختصاص في القرار الإداري بأنه: "الصفة أو الصلاحية القانونية التي تمنحها القواعد القانونية لهيئة عامة أو موظف عام ليتصرف و يتخذ قرارات إدارية باسم و لحساب الوظيفة الإدارية في الدولة على نحو يعتد به قانوناً"^(١٣)، ولقد استقر الفقه الإداري على إن الاختصاص التقديري للإدارة غير متصور في هذا الركن من أركان القرار الإداري، لأن الجهة التي تصدر القرار أما أن تكون مختصة أو غير مختصة، ومن ثم إذا صدر القرار من جهة غير مختصة يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص ويكون معرضاً للإلغاء^(١٤).

مثال على ذلك صدور قرار اداري بنقل موظف عام من جهة غير مختصة، اي لم يمنحها المشرع الاختصاص بإصدار هكذا قرار، فإن القرار الصادر يكون معرضاً للإلغاء؛ كونه مشوباً بعيب عدم الاختصاص.

٢- الاختصاص التقديري وركن الشكل والاجراءات :

يقصد بركن الشكل: "مجموعة الشكليات و الإجراءات التي تتعاون و تتكامل في تكوين و بناء القالب و الإطار الخارجي الذي يكشف و يبرر إرادة

١١ - د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص ٣٧.

١٢ - إبراهيم عبد العزيز شيجا، الوسيط في مبادئ و أحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ٤١٥.

١٣ - عمار عوابدي، نظرية القرارات الادارية بين علم الإدارة العامة و القانون الاداري، من دون رقم طبعة، دار هومه، الجزائر، ١٩٩٩، ص ٦٩.

١٤ - نواف كنعان، القضاء الإداري، من دون رقم طبعة، دار الثقافة للنشر و التوزيع و الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع، عمان، ٢٠٠٢، ص ٤٠.

السلطة الإدارية في اتخاذ وإصدار قرار إداري معين، و ذلك حتى يصبح القرار الإداري ظاهراً و معلوماً و منتجاً لاثاره القانونية و محتجاً به إزاء المخاطبين به^(١٥)، أي إنه إذا ما ألزم المشرع الإدارة اتباع شكليات معينة في القرار الإداري فهنا تكون أمام اختصاص مقيد ولا يجوز لها الخروج عليها وإلا كانت قرارات الإدارة معيبة بعيب الشكل، أما إذا لم يلزم المشرع الإدارة باتباع شكلية معينة بل ترك لها حرية الافصاح عن إرادتها فهنا تكون أمام اختصاص تقديري^(١٦).

فإذا حدد المشرع عند إصدار قرار نقل موظف اتباع خطوات واجراءات معينة تسبق إصداره، أو شكل معين تصدر قرارها على أساسه، فإن عدم اتباع الإدارة تلك الخطوات والاجراءات والشكليات كان قرارها مشوباً بعيب الشكل.

٣- الاختصاص التقديري وركن السبب: يقصد بسبب القرار الإداري: "الحالة القانونية أو الواقعية

التي تسبق صدور القرار و تدفع رجل الإدارة لاتخاذها"^(١٧)، ويختلف السبب من حيث الاختصاص التقديري للإدارة باختلاف فيما إذا كانت الاسباب المسند عليها في القرارات الإدارية أسباباً قانونية أم واقعية، فإذا كانت الاسباب قانونية فهنا على الإدارة الالتزام بها ولا يجوز لها الخروج عليها، وإذا كانت الاسباب واقعية أي إذا ما تخلى المشرع عن فرض شروط محددة على الإدارة تجاه تصرف معين، فتكون حرة في اختيار أي من الاسباب التي تبرر تدخلها، وهنا نكون أمام اختصاص تقديري^(١٨)، فالحالة الواقعية التي تدفع الإدارة إلى إصدار قرار النقل هي خلو وظيفة معينة ممن يشغلها، و حاجة الإدارة إلى شغلها تحقيقاً للمصلحة العامة ففي هذه الحالة يكون لها اختصاصاً تقديرياً.

٤- الاختصاص التقديري وركن المحل: المحل هو الأثر القانوني الذي يترتب على صدور القرار الإداري،

بمعنى هو عملية التغيير التي تحدث في المركز القانوني التي قصد رجل الإدارة إحداثها، سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء^(١٩)، وركن المحل ثلاثة عناصر هي: (حرية الإدارة في أن تتدخل أو تمتنع) و (حرية إداره في اختيار فحوى القرار) و (حرية الإدارة في اختيار وقت التدخل)، وللإدارة اختصاص تقديري فيما يتعلق

١٥ - عمار عوادي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية،

الجزائر، ١٩٩٨، ص ٥٠٨.

١٦ - د.صعب ناجي عبود و هناء عباس كاظم، السلطة التقديرية للإدارة ومبدأ المشروعية، بحث منشور في مجلة الكلية الإسلامية

الجامعة، الجامعة الإسلامية، النجف الأشرف، المجلد ١، العدد ١٥، السنة ٢٠١١، ص ٣٧٠.

١٧ - د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ١٩٧.

١٨ - د.صعب ناجي عبود و هناء عباس كاظم، مصدر سابق، ص ٣٦٩.

١٩ - د. خالد سماره الرغبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع،

عمان، ١٩٩٩، ص ٨٨

بمذه العناصر، أما إذا قيد المشرع الإدارة من حيث المحل بأن أوجب عليها أن تتخذ إجراءً محدداً دون غيره، فهنا تكون أمام اختصاص مقيد وفي حالة مخالفتها لهذا الأثر القانوني أو المحل للقرار الإداري فهنا تكون قراراتها مشوبة بعيب مخالفة القانون^(٢٠).

يتضح مما تقدم إن الإدارة تتمتع فيما يخص ركن المحل باختصاص تقديري في ثلاث حالات، و هي حرية الإدارة في أن تتخذ إجراء أو لا تتخذ في إصدار قرار في موضوع ما، و حريتها في اختيار وقت التدخل، و حريتها في اختيار فحوى القرار، بشرطين اولهما: أن يكون موضوع القرار ممكناً عملاً و جائزاً قانوناً، وثانيهما: ألا يكون المشرع قد ألزمها مقدماً بنوع القرار و فحواه فهنا نكون امام اختصاص مقيد.

٥- الاختصاص التقديري وركن الهدف: ويقصد به النتيجة النهائية التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها من وراء اصدار قرارها، فالقرار الإداري وسيلة لتحقيق غرض معين، و لذلك فإن الأهداف المحددة للوظيفة الإدارية تشكل في الوقت نفسه حدوداً للسلطات الممنوحة للإدارة، بحيث يمكن القول إن الإدارة قد انخرقت بأهدافها المحددة لها و هو ما يشكل عيب الانحراف بالسلطة^(٢١)، وقد ذهب غالبية فقهاء القانون الإداري إلى أنه لا يوجد هناك مجال للاختصاص التقديري في ركن الغرض في القرار الإداري، فالإدارة وفي جميع الأحوال يجب أن تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، أي إن أساس نظرية الانحراف بالسلطة، وتحديد غرض العمل الإداري هو عمل المشرع لا الإدارة وهو بذلك يدخل في مجال الاختصاص المقيد لا الاختصاص التقديري^(٢٢).

مما تقدم يتضح إنه لا يوجد اختصاص تقديري للإدارة في ركن الهدف أو الغاية في القرار الإداري، فالإدارة يجب أن تسعى إلى تحقيق المنفعة والصالح العام في جميع الاحوال، و اذا خالفت الادارة الغرض المحدد لها شاب قرارها عيب الانحراف بالسلطة.

ثانياً- مبررات منح الادارة اختصاصاً تقديرياً:

من أجل قيام الإدارة بوظائفها كان لا بد من منح السلطات المختصة قدراً من حرية التقدير، وإن فكرة الاختصاص التقديري تستند الى مبررات و أساسيد قانونية و فنية و عملية على اساسها تم منح ذلك الاختصاص سنينها وكما يأتي :

٢٠ - نويري سامية، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي (ام البواقي)، الجزائر، ٢٠١٣، ص ٧٩.

٢١ - د. سليمان الطماوي، النظرية العامة في القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص ٧٥.

٢٢ - د. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مصدر سابق، ص ٧٣.

١- من غير الممكن وضع قواعد عامة لكافة تفاصيل الاعمال الإدارية: فمن غير الممكن أن يتمكن المشرع من تغطية جميع الحالات التطبيقية المتنوعة والمعقدة التي قد تواجه الإدارة أثناء تنفيذ التشريعات، لذا فإن منح الإدارة اختصاص تقديري يعد أمراً ضرورياً وحتمياً.

٢- فكرة الصلاحية الإدارية: تتمتع السلطات الإدارية بفهم أعمق وقدرة أكبر على التعامل مع تفاصيل النشاط الإداري ومتطلباته العملية مقارنة بالسلطات السياسية والتشريعية والقضائية في الدولة، لذا كان من الضروري منح هذه السلطات قدرًا من الحرية في اتخاذ القرارات، والتكيف مع الظروف، دون فرض قيود صارمة على جميع جوانب تصرفاتها.

٣- الاختصاص التقديري ضروري لضمان فاعلية العمل الإداري: فالتشريعات لا تستطيع مواكبة التطورات السريعة التي يشهدها النشاط الإداري للدولة، مما يستدعي من الإدارة اتخاذ قرارات إدارية سريعة باستخدام اختصاصها التقديري، من دون الحاجة للانتظار حتى صدور التشريعات، وهذا الأمر يعد حيويًا للحفاظ على النظام العام، أو للتعامل مع ظروف طارئة غير متوقعة^(٢٣).

٤- تجنب عيوب السلطة المقيدة: لا يقتصر دور الإدارة على كونها أداة لتنفيذ القوانين بشكل حربي، إذ إن ذلك قد يؤدي إلى جمود نشاطها وركوده، ويحد من قدرتها على الابتكار والتجديد، لذا من الضروري أن تمتلك الإدارة اختصاصا تقديريا يمكنها من ممارسة مهامها، وتحقيق أهدافها بشكل سليم، مما يضمن سير المرافق العامة بانتظام وكفاءة، ويحقق المصلحة العامة^(٢٤).

يتضح مما تقدم إن منح الادارة الاختصاص التقديري انما يستند الى مبررات توفر اساسا قويا لمنح الادارة ذلك الاختصاص؛ لتحسين الهيكل التنظيمي والاداء الاداري للقائمين على المرفق العام، وتحسين ادارة الموارد البشرية.

المطلب الثاني: مفهوم النقل في مجال الوظيفة العامة:

تُعد ادارة الموارد البشرية أحد الجوانب الاساسية في ادارة المرافق العامة، إذ تؤدي دوراً حيوياً في تحسين الأداء وتحقيق الاهداف ومن بين الاجراءات التي تتخذها الادارة هو نقل الموظف العام والذي يعد عملية تتطلب تحقيق التوازن بين حقوق الموظف ومتطلبات العمل، وليبيان الموضوع بشكل أكثر تفصيلاً سنتطرق

٢٣ - د. محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض و دعوى الإلغاء(دراسة مقارنة)، من دون رقم طبعة، مطبعة الإسراء، القاهرة، من

دون سنة نشر، ص ٥٣٩.

٢٤ - سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية و النظم الوضعية، الطبعة الثانية، دار الفكر

العربي، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٣٩.

الى التعريف بالنقل في مجال الوظيفة العامة في الفرع الاول، ومن ثم تخصص الفرع الثاني لبيان ضمانات صحة النقل الوظيفي، وتخصص الفرع الثالث لبحث صور اختصاص الادارة في نقل الموظف العام.

الفرع الأول:- التعريف بالنقل الوظيفي:

لم تطرق القوانين والانظمة التي تحكم الوظيفة العامة ومنها قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ (المعدل) الى تعريف النقل الوظيفي، وإنما ترك ذلك الامر الى الفقه والقضاء الإداريين، فعلى صعيد الفقه فقد عرف بأنه: "استبدال الوظيفة المسندة الى الموظف بوظيفة خالية من النوع نفسه والدرجة في دائرة اخرى"^(٢٥)، يلاحظ على هذا التعريف انه حصر النقل للموظف العام بوظيفة اخرى من الدرجة نفسها ونوع النشاط وهذا شيء محمود، وعرف النقل أيضاً أنه: "انتقال الموظف من وظيفته الى وظيفة اخرى سواء أكان النقل في الكادر نفسه أم كان في كادر آخر، وسواء أكان النقل الى وظيفة في الدرجة نفسها أم الى وظيفة درجتها مختلفة"^(٢٦) ويلاحظ على هذا التعريف عدم اشتراط نقل الموظف العام الى وظيفة من النوع نفسه والدرجة الوظيفة وإن كان أعم واشمل في بيان صور النقل في مجال الوظيفة العامة.

أما على صعيد القضاء الاداري فقد عرفت الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية^(٢٧) في العراق النقل في مجال الوظيفة العامة بأنه: "سلطة الادارة في نقل الموظف من دائرة الى اخرى"^(٢٨)، كما عرفته المحكمة الادارية العليا في مصر بأنه: "... افصاح الادارة عن ارادتها بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، بقصد احداث اثر قانوني هو انتهاء الولاية الوظيفية في الوظيفة المنقول منها، واسناد اختصاصات الوظيفة في الجهة والوظيفة التي نقل اليها، ويقع ناجزاً اثر النقل بصدر القرار القاضي به، وابلague الى صاحب الشأن..."^(٢٩).

- ٢٥ - د. ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، من دون رقم طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٦، ص ٢٦٩.
- ٢٦ - د. محمد فؤاد المهنا، الوجيز في القضاء الاداري، من دون رقم طبعة، مطبعة الشاعر، الاسكندرية، ١٩٨٣، ص ٣٥٥.
- ٢٧ - حلت محل الهيئة المذكورة اعلاه (المحكمة الادارية العليا) بموجب المادة (رابعاً/أ) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.
- ٢٨ - حكم الهيئة العامة بصفتها التمييزية رقم (٢٤٧)/انضباط- تمييز/٢٠٠٦ في ١٨/٩/٢٠٠٦، اشار اليه د. علاء الدين محمد حمدان و د. حسين طلال مال الله، سلطة الادارة التقديرية واثرها في نقل الموظف العام، بحث منشور في مجلة الباحث للعلوم القانونية، كلية القانون، جامعة الفلوجة، المجلد الثاني، العدد الاول، السنة ٢٠٢١، ص ١٣٨.
- ٢٩ - حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم (٣٩٩٠) لسنة ٣٩ ق في ٩/١١/١٩٩٦ نقلاً عن د. خالد رشيد علي، مفهوم النقل الوظيفي واتجاهات القضاء الاداري العراقي الحديثة بشأنه (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، كلية القانون، المجلد ٢٥، العدد ٢، السنة ٢٠١٠، ص ٥.

وبعد استعراض تعاريف النقل في مجال الوظيفة العامة لابد من اعطاء تعريف لنقل الموظف العام، اذ يمكن تعريفه: (قرار اداري يتضمن تغيير مكان اداء عمل الموظف بهدف تحقيق المصلحة العامة، والمحافظة على حسن سير وانتظام المرفق العام استنادا الى اختصاصها التقديري).

والنقل في مجال الوظيفة العامة له انواع تختلف باختلاف الزاوية التي ينظر له من خلالها فيقسم النقل بالنظر الى سببه الى النقل بإرادة الموظف (الاعتيادي) بناءً على طلبه، والنقل بإرادة الادارة (الاجباري) لمقتضيات المصلحة العامة، والنقل بسبب الغاء الوظيفة^(٣٠)، وهناك النقل النوعي وهذا النوع يؤدي الى تغيير نوعية الوظيفة التي يتولاها الموظف بشرط ان تكون من مستوى الوظيفة المنقول منها ودرجتها^(٣١)، والنقل المكاني وهو نقل الموظف من مكان عمله المعين فيه إلى مكان آخر ضمن اطار تشكيلات الادارة العامة نفسها^(٣٢).

مما تقدم يتبين ان الاختصاص التقديري للادارة في نقل الموظف هو مجال قانوني وإداري يتمثل في قدرة الجهة الإدارية على اتخاذ قرارات تتعلق بنقل الموظفين ضمن الهيكل التنظيمي، استنادًا إلى اعتبارات وظيفية وتحقيقًا للمصلحة العامة.

الفرع الثاني:- ضمانات صحة النقل الوظيفي:

لما كان النقل الوظيفي يعد من الإجراءات التي تتخذها الادارة لأسباب مختلفة، كتحسين الأداء، أو تلبية احتياجات المرافق العامة، أو تطوير الموظف، إلا أن هذا الإجراء قد يمس بحقوق الموظف العام إذا لم يتم اتخاذه وفقاً للقواعد والإجراءات القانونية الصحيحة، لذا فإن دراسة شروط صحة النقل في مجال الوظيفة العامة أمر بالغ الأهمية؛ لحماية حقوق الموظفين، وضمان استقرار الخدمة المدنية، وتقسيم شروط صحة النقل في مجال الوظيفة العامة الى ضمانات قانونية وضمادات فقهية وقضائية سنينها في فقرتين وكما يأتي :

أولاً:- الضمانات القانونية: هناك شروط قانونية لابد للإدارة ان تلتزم بما اثناء ممارستها لاختصاصها التقديري في نقل موظفيها وقد ورد بعضاً منها في قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠ (المعدل) وهي :

٣٠ - نشير بهذا الصدد الى المادة (٧) من قانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل والتي نصت على: "مجلس الوزراء إلغاء الوظائف الزائدة عن الحاجة من الملاك، بناء على اقتراح من وزير المالية يذكر فيه عنوان الوظيفة الزائدة واسم شاغلها"، فمن كان يشغل الوظيفة الملغاة منحه القانون حق الانتقال الى وظيفة اخرى مشابهة من الدرجة والراتب نفسه

٣١ - د. مصطفى عبدالعزيز الطراونة، النقل التأديبي المنع في ضوء احكام الفقه والقضاء الاداري، بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، العدد الاول، السنة ٢٠١١، ص ٥٥٢.

٣٢ - عبدالغفور خديري، النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر، ٢٠١٥/٢٠١٦، ص ١٥.

١- بقاء الموظف في وظيفته مدة لا تقل عن ثلاث سنوات على الأقل في الاماكن غير النائية، ومدة لا تقل عن سنة ونصف في الاماكن النائية المشمولة بالمخصصات المحلية، ومن ثم لا يجوز قبل ذلك نقل الموظف الا لأهداف المصلحة العامة او لأسباب صحية.

٢- يجب ان تذكر في امر النقل اسبابه اذا كان لمقتضيات المصلحة العامة، اما الضرورة الصحية فيجب ان تؤيد بتقارير الهيئات الطبية الرسمية^(٣٣).

ويرى الباحث أن هناك قصوراً في تنظيم الاحكام المتعلقة بالنقل في مجال الوظيفة العامة في المادة (٣٦) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ (المعدل)، إذ لم يبين المشرع احكام النقل بشكل واسع ولم يتضمن القانون تعريفاً واضحاً للنقل وبيان انواعه.

٣- الشفافية في اجراءات النقل إذ تعد الشفافية الادارية من المفاهيم الادارية الحديثة، والتي يتوجب على الادارة اتباعها؛ لما لها من اهمية في تعزيز الثقة بين الادارة والموظف، وتسهم في مكافحة الفساد، وتحسين الأداء الإداري، وهذا ما أشار إليه قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة (٢٠١١ المعدل) في المادة (٣/سادساً) إذ نصت على: "تعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد ومكافحته... عن طريق اصدار تنظيمات سلوك تتضمن قواعد ومعايير السلوك الاخلاقي لضمان الاداء الصحيح والمشفرد والسليم لواجبات الوظيفة العامة"، وتتجلى أهمية الشفافية في أنها تسمح للموظف بمتابعة اجراءات العمل الإداري المتعلق بالنقل، من خلال إتاحة المعلومات الكافية والواضحة حول عملية صنع القرار، بحيث يتمكن من الاطلاع على الأسباب التي دعت إلى اتخاذ قرار النقل، والقوانين والتعليمات والمعايير المتبعة في ذلك^(٣٤).

ثانياً- الضمانات القضائية والفقهيّة:

وهذه الضمانات اجتهد القضاء والفقهاء الاداريين في وضعها وهي :

١- ضرورة توافر درجة مالية شاغرة في ملاك الادارة المنقول اليها الموظف، وقد يكون النقل مع الدرجة المالية للوظيفة المنقول منها، أو قد تتولى الوزارة منح الادارة المنقول اليها درجة مالية جديدة^(٣٥)، وعلى ذلك استقرت المحكمة الادارية العليا في العراق على مبدأ قضائي مهم اذ قضت "... وحيث انه لا يوجد سند قانوني يجيز للمدعى عليه نقل الموظف دون درجته

٣٣ - ينظر: المادة (٣٦) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ (المعدل).

٣٤ - عبدالرحمن عبيد عون الله المطيري، الشفافية الادارية في العمل الاداري في ادارة التعليم بمنطقة القصيم من وجهة نظر القادة التربويين، رسالة ماجستير، كلية التربية، جامعة أم القرى، المملكة العربية السعودية، ٢٠١٦، ص ١١.

٣٥ - د. خالد رشيد علي، مصدر سابق، ص ٩.

الوظيفية وتخصيصه المالي ما لم توفر له الجهة المنقول اليها تلك الدرجة والتخصيص المالي...^(٣٦).

٢- يجب أن لا يكون النقل في مجال الوظيفة العامة عقوبة مقنعة، اي ان لا يكون القرار بهدف الاضرار بالموظف او لدوافع شخصية بعيدة عن المصلحة العامة^(٣٧).

٣- حاجة الجهة الادارية المنقول اليها الموظف، لاغراض تنظيم العمل وضمن سير المرفق العام بانتظام واستمرار.

د- أن لا يقترن النقل بتنزيل وظيفة الموظف المنقول أو درجته الوظيفية^(٣٨).

الفرع الثالث:- صور اختصاص الادارة في نقل الموظف العام:

تظهر سلطة الادارة في نقل الموظف من خلال الاعتراف لها باختصاص تقديري وهذا الاختصاص له صورتان فتارة يكون واسعاً وتارة اخرى يكون مقيداً وهذا ماسنبيته في فقرتين وكما يأتي :

أولاً:- اختصاص تقديري واسع:

١- اختيار نوع النقل ووقته: بينا سابقاً إن النقل في مجال الوظيفة العامة له انواع فقد يكون نوعي او مكاني وقد يكون بارادة الادارة (اجباري) فللادارة اختصاص تقديري واسع في اختيار نوع ووقت معين لاصدار امر نقل الموظف؛ وذلك بهدف تحقيق المصلحة العامة وضمن سير واستمرار المرفق العام لتقديم الخدمات الى الافراد^(٣٩).

٢- رفض طلب النقل: من بين انواع النقل الاختياري الذي يتم عن طريق تقديم الموظف لطلب النقل، وفي هذه الحالة فإن للادارة اختصاصا تقديريا في رفض طلب الموظف، ويبقى مرهوناً بموافقتها لاعتبارات المصلحة العامة، ولضمن سير واستمرار المرفق العام القائمة عليه في تقديم الخدمات^(٤٠).

٣٦ - ينظر: قرار المحكمة الادارية العليا رقم ٦٦١/ قضاء موظفين تمييز / ٢٠١٤ بتاريخ ١٤/٨/٢٠١٤ نقلا عن د.علاء الدين

محمد حمدان و د.حسين طلال مال الله، مصدر سابق، ص ١٤٣.

٣٧ - عبد المحسن سالم، العقوبات المقنعة بين المشروعية وتعسف الادارة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مطبعة الشعب، بغداد، ١٩٨٦، ص ٥.

٣٨ - قادر احمد عبد الحسيني، انحراف القرار الاداري عن قاعدة تخصيص الاهداف في التشريع العراقي (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة التقنيات، الجامعة التقنية الوسطى، المجلد ٢٣، العدد ٦٤، السنة ٢٠١٠، ص ٩.

٣٩ - سعد نواف العنزي، الضمانات الاجرائية في التأديب (دراسة مقارنة)، الطبعة الاولى، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٤٩٠.

٤٠ - صديقي نبيلة، نقل الموظف بين العقوبة التأديبية المقنعة والاجراء التنظيمي الداخلي، بحث منشور في مجلة القانون والمجتمع،

جامعة ادرا، الجزائر، العدد ٥، السنة ٢٠١٥، ص ٦٢.

ثانياً- اختصاص مقيد:

١- ضرورة اتباع ضوابط النقل: بالرغم من إن المشرع منح الإدارة اختصاصاً تقديرياً في نقل موظفيها إلا أن هذا الاختصاص مقيد بضرورة اتباع ضوابط النقل المنصوص عليها في القوانين والتعليمات النافذة؛ لكي يكون قرار النقل يتسم بالمشروعية والتي تعد أساساً للعمل الإداري^(٤١).

٢- الاستحقاقات المالية المترتبة على النقل: يترتب على صدور قرار نقل الموظف العام من قبل الإدارة زيادة المصاريف والاعباء المالية على الموظف في بعض الاحيان، ولما كان نقل الموظف هو لتحقيق المصلحة العامة، تلتزم الإدارة بزيادة مخصصات النقل الممنوحة للموظف في حال كان مكان عمل الموظف بعيداً عن محل سكنه؛ من اجل تخفيف الاعباء المالية التي تثقل كاهل الموظف^(٤٢).

٣- عدم استخدام النقل كعقوبة مبطنة: لما كان قرار الادارة بنقل الموظفين بناء على اختصاصها التقديري هو احد امتيازات السلطة الادارية كأجراء تنظيمي، والذي يجب أن تبتغي من خلاله تحقيق المصلحة العامة وديمومة سير المرفق العام، إلا أن هذه السلطة يجب أن لاتستغل من اجل الاضرار بالموظف العام، وتستخدم كعقوبة انضباطية مبطنة ومن ثم يعد ذلك تعسفاً في استخدام السلطة^(٤٣).

المطلب الثالث:- الرقابة على الاختصاص التقديري للإدارة في نقل الموظف العام:

تعد سلطة الإدارة في اصدار القرارات الادارية الاداة الرئيسية في ممارسة كافة نشاطاتها لاسيما القرارات التي تصدر بنقل الموظف العام موضوع بحثنا، ولذلك يعدها فقهاء القانون العام من أهم الامتيازات الممنوحة للسلطة الإدارية وخصوصاً إذا ما مارست الادارة عن طريقها اختصاصها التقديري إذ يجب ان تمارسه ضمن القانون، ومن هنا جاءت الضرورة الى فرض رقابة فاعلة على اعمال الادارة؛ لضمان عدم خروجها عن احكام القانون حين ممارستها ذلك الإختصاص، مما تقدم سنبحث الرقابة الادارية في الفرع الاول، أما الفرع الثاني نبين فيه الرقابة القضائية، اما الفرع الثالث سنخصصه الى دور القضاء الاداري في الرقابة على الاختصاص التقديري للإدارة في نقل الموظف العام وذلك من خلال الآتي :

٤١ - عبدالعزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، من دون رقم طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، من دون سنة طبع، ص ١٣٩.

٤٢ - حسان مختار المونس، سلطة الادارة في نقل الموظفين وفقاً للنظام القانوني السعودي، بحث منشور في مجلة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد ١٩، العدد ٤، السنة ٢٠٢٢، ص ١٥٩.

٤٣ - عماد صبري عطوه، الضمانات القانونية امام المحكمه التأديبية، من دون رقم طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون سنة طبع، ص ١٧٢.

الفرع الأول:- الرقابة الإدارية :

تحتل الرقابة على اعمال الادارة اهمية كبيرة في العمل الإداري على مستوى المرفق العام، وتتجسد تلك الأهمية في نجاح سير وانتظام المرافق العامة، وهدفها ضمان التزام الإدارة بأحكام القانون، وتحقيق الصالح العام، ونظراً لتلك الأهمية كان لا بد من تنظيم عملية الرقابة بشكل يجعل منها اداة فاعلة في تطوير عمل المرفق العام، والاشخاص القائمين على ادارته، وتحقيق اهداف العمل الإداري ، وحتى لاتكون عبئاً يعيق عمل الادارة ونشاطها^(٤٤)، وتعرف بأنها: "تلك الرقابة التي تقوم بها الادارة ذاتها على اعمالها؛ للتحقق من مدى مشروعيتها اي مدى مطابقتها للقانون وحيثاً تكون غاية رقابة الادارة لأعمالها ليس فقط التحقق من مشروعيتها بل ايضاً التحقق من مدى ملاءمتها للمصلحة العامة، وهي رقابة ذاتية فالإدارة تراقب نفسها بنفسها ونتيجة هذه الرقابة هي اما تأكيد سلامة العمل وصحته، واما سحب العمل او الغائه او تعديله، نظراً لعدم مشروعيته او عدم ملاءمته"^(٤٥)، فالرقابة الادارية تمارسها الادارة على موظفيها؛ للتأكد من مشروعية الاعمال الصادرة منهم، او مدى ملاءمتها للظروف المحيطة بها، وللرقابة الادارية نوعان سنبيين في فقرتين وكما يأتي:

أولاً- الرقابة الذاتية : تنهض الرقابة الادارية الذاتية (التلقائية) من جانب الادارة، عن طريق فحصها لأعمالها ومراجعتها دائماً من دون تدخل من أحد أو وجود طلب بذلك فهي رقابة تتحرك ذاتياً وتلقائياً؛ لفحص مدى مشروعية او مدى ملاءمة قرارات نقل الموظف العام، فتعمل على إعادة النظر فيها وتقوم بتعديلها أو الغائها، وقد يمارس هذه الرقابة الرئيس الاداري للموظف وتعرف بـ (الرقابة الرئاسية)، وقد تمارس من قبل الموظف الذي صدر عنه القرار وتعرف بـ (الرقابة الولائية)^(٤٦) ، وقد تكون سابقة لاصدار القرار الاداري، وقد تكون لاحقة له^(٤٧)، وتسهم الرقابة الادارية التلقائية في تحيد نقاط الخلل في اتخاذ القرارات الادارية لاسيما المتعلقة بالنقل؛ مما يتيح اتخاذ الاجراءات اللازمة لتصحيحها والكشف عن الاخطاء قبل وقوعها^(٤٨).

مما تقدم يتبين إن الرقابة الإدارية الذاتية هي أداة لتحسين أداء عمل الادارة، وتساعد على تحقيق المصلحة العامة؛ من خلال تطبيقها تُمكن المرفق العام أن يحقق المنفعة العامة ومواجهة التطورات المستقبلية.

٤٤ - د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، الطبعة الاولى، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٧٦.

٤٥ - د.محمد رفعت عبدالوهاب، مصدر سابق، ص ٧٨.

٤٦ - د.خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري، الطبعة الاولى، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠٠٩، ص ٨٦.

٤٧ - د.محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٣٩٧.

٤٨ - د.محمد سليمان نايف شبير، القضاء الاداري في فلسطين، الطبعة الاولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥، ص ١٦٦.

ثانياً- الرقابة بناءً على تظلم: يعرف التظلم بأنه: "وسيلة من الوسائل الادارية للمتضرر من القرار الاداري يقدمه الموظف الى الجهات الادارية التي اصدرت القرار التماساً لها، لغرض اعادة النظر في قرارها التي احدث اضراراً بمركزه القانوني حتى تعمل على تعديل قرارها أو سحبها أو تقديم طلب لإلغائها"^(٤٩). والتظلم الإداري اما ان يكون ولائياً أو رئاسياً أو أمام لجنة، فالتظلم الولائي يقدم الى الموظف ذاته الذي اصدر القرار، فاما ان يجيبه بالايجاب أو الرفض أو يلزم الصمت، وله ان يقدمه أكثر من مرة، كما له تقديمه دون الحاجة الى نص يقره، اما التظلم الرئاسي فيقدم الى الرئيس الإداري للموظف الذي اصدر القرار، وقد يكون أكثر جدوى من التظلم الولائي، وهو أما ان يكون تظلماً رئاسياً متعدد الدرجات، أو يكون بدرجة واحدة كأن يتم التظلم من القرار الصادر من المدير العام امام الوزير، أما التظلم امام لجنة فتشكل لجاناً ضمن الادارة يكون أختصاصها فحص التظلمات الواردة من الافراد والبت فيها^(٥٠).

ويرى الباحث ان النوع الاخير الا وهو التظلم امام لجنة هو الافضل لما تتمتع به لجان التظلمات من خبرة ودراية في العمل وتكون مستقلة عند النظر بالتظلم وفي ذلك ضمان لحقوق الموظف.

الفرع الثاني:- الرقابة القضائية :

بالرغم من أن الرقابة الإدارية هدفها حماية حقوق الأفراد ومن بينهم الموظف العام، ألا إنها وحدها ليست كافية لضمان حماية حقيقية لهذه الحقوق، ومن أجل ذلك لا بد أن توجد رقابة قضائية ترمي إلى حماية حقوق الافراد^(٥١)، لذلك تمثل هذه الرقابة الضمانة الحقيقية والأكثر فاعلية لكفالة الحقوق وإجبار الإدارة على احترام مبدأ المشروعية؛ لأن هدفها الاساس هو إلغاء قرارات الادارة المخالفة للقانون^(٥٢)، ويعد القرار الاداري الصادر بنقل الموظف العام من القرارات التي تتمتع فيها الإدارة بإحتصاص تقديري كما بينا سابقاً، إذ ليس للموظف حق مكتسب في البقاء في نفس وظيفته، لأنه في مركز قانوني تنظيمي، يخضع بموجبه الموظف للقوانين والانظمة والتعليمات التي تنظم الوظيفة العامة، ومن ثم تملك الادارة اختصاصاً تقديرياً اتجاه تعديل هذا المركز حتى لو ترتب على ذلك المساس ببعض حقوق الموظف ومن ضمنها البقاء في وظيفته، طالما كان هذا المساس ذا طابع عام يستهدف تحقيق المصلحة العامة، ومن ثم تملك الادارة

٤٩ - د.محمد ابراهيم خيرى الوكيل، التظلم الاداري في ضوء اراء الفقه واحكام القضاء، الطبعة الاولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ١٧.

٥٠ - د. غازي فيصل مهدي و د.عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، الطبعة الرابعة، دار الوثائق والكتب في المكتبة الوطنية، بغداد، ٢٠٢٠، ص ٩٦.

٥١ - حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للادارة ومدى رقابة القضاء عليها، الطبعة الاولى، اكاديمية نايف العربية للعلوم الامنية، الرياض، ٢٠٠٣، ص ٧٦.

٥٢ - د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٨١.

حرية اتخاذ القرار الخاص بنقل الموظف من عدمه، وتحديد محله المناسب، مثل اختيار مكان النقل المناسب وكذلك اختيار سبب النقل الملائم له^(٥٣).

لذلك كان يجب وفي جميع الحالات أن يكون نقل الموظف العام من أجل تحقيق مقتضيات المصلحة العامة بشكل عام ومقتضيات مصلحة العمل بشكل خاص، ورفع مستوى الخدمة التي تؤديها الجهة الادارية، والا كان قرار النقل غير مشروع ويستوجب الالغاء، كما يجب ان يكون قرار النقل مقصوداً لذاته، اما اذا اتخذت الإدارة ما منحت به من اختصاص تقديري في النقل لتحقيق أغراض أخرى، فإن القضاء سوف يتصدى لإلغاء تلك القرارات^(٥٤).

لتلك الاسباب لا بد ان تكون رقابة القضاء الاداري حاضرة؛ لفحص مدى تناسب اجراءات النقل واسبابه، ومدى مطابقتها مع تحقيق المصلحة العامة، وضمان إستمرار عمل المرفق العام، ولا سيما إن المشرع في قانون الخدمة المدنية قد اشترط إن يكون نقل الموظف على اساس مقتضيات المصلحة العامة، ويستند إلى اسباب معينة لها علاقة بها، ويجب ان تذكر في امر النقل؛ والا كان قرار النقل باطلاً وينطوي على عقوبة مقنعة هدفها الاضرار بالموظف^(٥٥).

أما عن حدود رقابة القضاء الاداري على الاختصاص التقديري للادارة نشير بهذا الصدد الى إنه في البدء لم تكن القرارات الإدارية الصادرة عن الاختصاص التقديري تخضع لرقابة القضاء الإداري إلا بعد التطور الراهن الذي أخذ به مجلس الدولة الفرنسي، وأصبح على القاضي أن يفحص من مدى التزام قرارات الإدارة للقانون، وكان ذلك من منطلق حرص القضاء الإداري على تحقيق التوازن الدقيق بين اعتبارات حماية حقوق الأفراد، واعتبارات فاعلية أعمال الإدارة، إذ يتعين على الإدارة حال ممارستها لاختصاصها التقديري أن تحترم جميع أوجه المشروعية، فيجب أن يكون قرارها وفقاً للقانون بمعناه الواسع، وأياً كان مصدره، ويدخل في ذلك المبادئ القضائية التي ينشؤها القضاء الإداري ليضيق بها من نطاق الاختصاص التقديري للادارة لصالح الإختصاص المقيد^(٥٦)، كما إن القاضي الإداري ومن خلال ممارسته للرقابة على مشروعية القرار الإداري يقوم بمراقبة هذا الأخير في أركانه الخمسة، ومن حيث المبدأ يراقب القاضي المشروعية

٥٣ - د. مريوان صابرحمد، و هوشنك خورشيد محمد، رقابة القضاء الاداري على العقوبات المقنعة، دراسة تحليلية معززة بأحكام القضاء الاداري في العراق واقليم كوردستان، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية وسياسية، العدد ٢، السنة ٢٠١٩، ص ٢٨٥.

٥٤ - قادر احمد عبد الحسيني، مصدر سابق، ص ٧-٨.

٥٥ - د. علاء الدين محمد حمدان و د. حسين طلال مال الله، مصدر سابق، ص ١٤٧.

٥٦ - منيرة عمر البارجي، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة في فلسطين، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون، الجامعة

الاسلامية، غزة، ٢٠١٧، ص ٩٦.

لا الملاءمة ، حيث يرى بعض الفقهاء أن القاضي يراقب المشروعية الخارجية للعمل الإداري والمشروعية الداخلية^(٥٧).

وقد تطورت رقابة القضاء الاداري فيما بعد إذ وسع من نطاق مراقبته الى حد التدخل في تقدير ملاءمة اصدار القرارات الادارية في مجال اختصاصها التقديري، وهذا يعد استثناءً من القاعدة العامة في الرقابة على اعمال الادارة، فالاصل استقلال الادارة في تقدير ملاءمة قراراتها، ورقابة الملاءمة هي الرقابة التي تتضمن التحقق من وجود الوقائع التي استند اليها القرار الاداري وصحة تكييفها القانوني، بالاضافة الى مدى التناسب بين محل القرار والاسباب التي استند إليها^(٥٨).

ويرى الباحث إن الرقابة القضائية على قرارات النقل تُعد آلية فاعلة لضمان حقوق الموظفين، ومنع الادارة من الاساءة في استخدام السلطة، وتعزيز الحماية القانونية لتحقيق الاستقرار الوظيفي، نظرًا لما يتمتع به القضاء من الحياد والاستقلال، فضلاً عن كون قراراته ملزمة وواجبة التنفيذ.

الفرع الثالث: دور القضاء الاداري في الرقابة على الاختصاص التقديري للادارة في

نقل الموظف العام:

ساير القضاء الاداري العراقي في بادئ الأمر موقف القضاء الاداري في كل من مصر وفرنسا وذلك بامتناعه عن مراقبة أعمال الإختصاص التقديري للإدارة بحجة؛ إن ذلك الإختصاص يقع ضمن اختصاصات الإدارة، ألا إنه لم يبق على هذا الإتجاه بل تحول الى فرض رقابة عليها خصوصاً إذا ما رأى إن هناك تعسفاً من جانب الإدارة في استعمال اختصاصها، وبذلك قضى مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً): "إن سلطة الإدارة التقديرية في نقل الموظف الذي لا يلتزم بالأوامر والتعليمات الصادرة إليه يقلل من قيمة واحترام رؤسائه، وتلتزم الإدارة بإبعاده عن الدائرة التي يعمل بها بغرض تنظيم سير العمل في تلك الدائرة"، "كما إن اشغال الموظف بعد أوقات الدوام الرسمي أمر في غاية الخطورة، وعليه تكون اجراءات الإدارة بالنقل صحيحة ما دام لم تتعسف في استعمال سلطاتها"^(٥٩).

وتجدر الاشارة الى إن قرار نقل الموظف، يخضع لرقابة محكمة قضاء الموظفين في حال وجود عيب من العيوب، ويجب تقديم الطعن أمامها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ بأمر النقل إذا كان الموظف داخل العراق، أو خلال ستين يوماً إذا كان خارج العراق، وإلا سيسقط حقه في الطعن، ولا يمكن استعادته،

٥٧ - جمال مرخوني، رقابة القاضي الاداري على السلطة التقديرية للادارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة

قاصدي مرباح، الجزائر، ٢٠١٥، ص ١.

٥٨ - د.محمد حسين عبدالعال، فكرة السبب في القرار الإداري و دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١، ص ٧٢.

٥٩ - د.صعب ناجي عبود، هناء عباس كاظم، مصدر سابق، ص ٣٧٨.

إضافة إلى أن الطعن لا يتطلب تقديم تظلم من قرار النقل إذ إنه جوازي في هذه الحالة، بشرط الالتزام بالمهلة التي حددها القانون^(٦٠).

ويعد التعسف في استخدام السلطة انحراف الادارة عن قاعدة "تخصيص الاهداف"^(٦١) والتي بموجبها يحدد المشرع مسبقاً المصلحة العامة التي بموجبها منحت الادارة اختصاصاً لتحقيقها، وبرز صورة من صور انحراف الادارة عن قاعدة "تخصيص الاهداف" هو استخدام النقل كعقوبة انضباطية مقلعة، فهدف النقل الوظيفي محدد مسبقاً من قبل المشرع، وهو تحقيق المصلحة العامة ومصلحة العمل، وعدم الاضرار بالموظف العام^(٦٢)، مثال ذلك قيام احدى مديريات التربية بنقل أحد مدرسيها إلى مدرسة في منطقة نائية مع أن المدرسة لديها فائض من اختصاص المدرس نفسه المنقول، مع عدم اتخاذ اي اجراء من الاجراءات التي تعد من الضمانات للموظف، فهذا يشير الى إن المديرية في هذه الحالة إنما قصدت معاقبة الموظف بنقله إلى مكان بعيد بهدف الاضرار به.

أما البحث عن مدى صحة وسلامة القرار الاداري الصادر بالنقل يثبت من خلال إنه لم يتضمن تنزيلاً لوظيفة أو اعتداء على حقوق الموظف القانونية في جهة عمله التي نقل منها، وأن يتبين من الأوليات إن النقل استهدف مصلحة العمل، ولا يعدو أن يكون نقل مكاني لا شبهة للعقوبة الانضباطية المقلعة فيه، فإنه متى ثبت ذلك لا يهم أن يكون النقل قد تم بناءً على ما ينسب إلى الموظف، سواء انتهى فيها التحقيق الاداري إلى اثبات تقصيره أم عدم اثبات ذلك، طالما أن الادارة قد راعت في إجراءاته المصلحة العامة بهدف استمرار حسن سير العمل والمرفق العام، ومتى ما ثبت ذلك فإن الجهة الإدارية تكون قد مارست اختصاصها التقديري في نقل الموظفين دون انحراف، ولا ينطوي الأمر على عقوبة انضباطية مبطنة^(٦٣).

٦٠ - ينظر المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ (المعدل).

٦١ - يقصد بقاعدة تخصيص الأهداف المعروفة في القانون الإداري "تحديد المشرع الهدف الواجب على الإدارة تحقيقه الإصدار قرار إداري ما، فإذا تجاوزت الإدارة الهدف المحدد بنص القانون من إصدار القرار في قرارها، وحققت هدفاً غير الذي حدده المشرع نكون أمام حالة انحراف في استعمال السلطة" للمزيد من التفصيل ينظر: د.إعداد علي حمود القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص ٢٣٢.

٦٢ - تعرف العقوبة الانضباطية المقلعة بأنها "كل تصرف مقصود من جانب الادارة بحق الموظف المخطئ وغير المخطئ، من شأنه المساس بالمركز القانوني للموظف، ويؤثر في حقوقه ومزايا وظيفته مرتباً نفس الأثار الضارة التي تترتب في مواجهة الموظف فيما لو فرضت عليه واحدة من العقوبات المنصوص عليها في القانون متجاوزة بذلك مبدأ مشروعية العقوبات الانضباطية والاجراءات والضمانات التي يوفرها القانون للموظف"، للمزيد من التفصيل ينظر: عبير عبد الاله عبد المجيد الخالدي، العقوبات التأديبية المقلعة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٢، ص ٦٥.

٦٣ - د.مصطفى عبدالعزيز الطراونة، مصدر سابق، ص ٥٥٧.

فنقل الموظفين العموميين هو مجرد اجراء تنظيمي داخلي تتخذه الادارة في مواجهة الموظف بهدف تحقيق المصلحة العامة من دون الاضرار بالموظف، ولكن اذا انصرفت نية الادارة الى عقاب الموظف دون اتباع الاجراءات الانضباطية التي نص عليها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩٠ (المعدل)^(٦٤) عُدَّ هذا النقل كعقوبة انضباطية مقنعة^(٦٥)، وقراراً ادارياً غير مشروع لمخالفة مبدأ شرعية العقوبات الانضباطية "للعقوبة الا بنص"^(٦٦).

ويثار سؤال هنا، هل يمكن للجنة التحقيقية المؤلفة وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ان تتضمن توصياتها نقلاً للموظف المحال للتحقيق؟

ونجيب على ذلك بأن اللجنة التحقيقية مقيدة عند اثبات وجود تقصير لدى الموظف المخالف بفرض احدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة، أو احواله الى المحاكم المختصة إذا ما شكل فعله جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية، أو عدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق استناداً الى المادة (١٠) وتبين ذلك في توصياتها ولا يمكن ان توصي بالنقل، وإن فعلت ذلك فإنها قد استحدثت عقوبة جديدة ليس لها وجود ومن ثم خالفت مبدأ الشرعية في العقوبات الانضباطية، ألا إنه في المقابل إذا ما رأت اللجنة أن هناك حاجة لنقل الموظف للمصلحة العامة فيمكنها ان تقترح ذلك على الجهة التي احوالت الموظف للتحقيق.

من الواضح في هذا السياق أن القرارات الإدارية التي تتضمن عقوبات انضباطية مقنعة تكون صحيحة من حيث جميع عناصر القرار الإداري، وهي الاختصاص، الشكل، المحل، والسبب، باستثناء عنصر الغاية، إذ يمتلك رجل الإدارة صلاحية اتخاذ إجراءات قد تؤثر سلباً على الموظف، لكنه قد يسيء استخدام هذه الصلاحية لتحقيق أهداف لم يحددها المشرع أو القانون، ومن ثم يصبح قراره معيباً نتيجة الانحراف في السلطة، إذ إن الهدف الأساسي لجميع القرارات الإدارية هو تحقيق المصلحة العامة، بالإضافة إلى أهداف

٦٤ - نصت المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ (المعدل) على: "أولاً- على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلأ على شهادة جامعية اولية في القانون. ثانياً - تتولى اللجنة التحقيق تحريرا مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل اداء مهمتها سماع وتدوين اقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها، وتجرح محضرا تثبت فيه ما اتخذته من اجراءات وما سمعته من اقوال مع توصياتها المسببة، اما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق او بفرض احدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون وترفع كل ذلك الى الجهة التي احوالت الموظف عليها".

٦٥ - د. علي جمعة محارب، التأديب الاداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي، الطبعة الأولى، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤، ص ١٩٥.

٦٦ - د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ (المعدل)، الطبعة الاولى، دار الكتب للوثائق، بغداد، ٢٠١٢، ص ٢٦١.

محددة قد يحددها المشرع لبعض القرارات، يتضح ذلك من طبيعة الاختصاص الممنوح لرجل الإدارة، إذ لا يحق له تجاوز هذا الهدف المحدد، حتى وإن كان دافعه مرتبطاً بالمصلحة العامة، وهذا ما يعرف بقاعدة "تخصيص الأهداف" إذ تُعد إساءة استعمال الإجراءات إحدى صور انتهاك هذه القاعدة، عندما تستخدم الإدارة إجراءات غير ملائمة^(٦٧).

وفي قرار تمييزي للهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في العراق (المحكمة الادارية العليا حالياً) بشأن هذه الصورة من صور عيب الغاية في القرار الإداري جاء فيه: "لدى التدقيق والمداولة وجدت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة... أن المميز عليه كان يعمل موظفاً بعنوان خبير لدى المميز... وقد اصدر المميز أمراً بنقله من وظيفة خبير إلى وظيفة مدرس ويطلب المميز عليه إلغاء هذا الأمر حيث أن نقل الموظف من وظيفته إلى وظيفة أدنى منها وراتب اقل مما كان يتقاضاه يعد تنزيراً للدرجة، وحيث أن تنزيل الدرجة هو بمثابة عقوبة يتطلب فرضها على الموظف أن تكون بناء على تحقيق أصولي تجرّيه لجنة تحقيقية مشكّلة وفق أحكام المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام... وحيث أن اللجنة التي أجرت التحقيق في الموضوع لم يتم تشكيلها وفق أحكام القانون المذكور، ولم تجر تحقيقاً أصولياً مع المميز عليه... كل ذلك يجعل قرار المميز بنقل المميز عليه من وظيفة إلى وظيفة أدنى مخالفاً للقانون، ويضعه في إطار التعسف في استعمال السلطة"^(٦٨).

يتضح من القرار أنّاً بأن الهيئة العامة اشترطت ان لايرتب نقل الموظف العام اثاراً تشابه مع اثار العقوبة الانضباطية، فالنقل الوظيفي ليس عقوبة، ومن ثم فإن للادارة معاقبة الموظف المخالف بعد اتباع الاجراءات التي نص عليها القانون.

وفي قرار آخر للمحكمة الادارية العليا في العراق جاء فيه: "لاحظت المحكمة الادارية العليا أن المدعي خريج معهد الطيران المدني وان طبيعة عمله في الشركة في طائرات، وقد جرى نقله إلى مكان آخر لا يدخل ضمن اختصاصه، وحيث أن نقل الموظف الذي يقع ضمن السلطة التقديرية للإدارة في تسيير المرافق العامة هو ذلك الذي تقتضيه المصلحة العامة، ولا يلحق ضرراً بالموظف العام، و الا فإنه يكون بمثابة عقوبة مقنعة، تشير الى تعسف الادارة في استعمال سلطتها وان يكون النقل وفقاً لأحكام المادة (٣٦) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل و التي قضت بأن (لا ينقل الموظف من محل وظيفته الا بمقتضى

٦٧ - أحمد طالب حسين الجعفري، العقوبات الوظيفية المقنعة التي تفرض على الموظف العام، بحث منشور في مجلة واسط للطب

البشري، المجلد ٨، العدد ٢٠، ٢٠١٢، ص ١٧.

٦٨ - قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في العراق، رقم الدعوى التمييزية /٢١٩/ انضباط / تمييز في ٢٠٠٦/١١/٩، نقلاً

عن د. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس شورى الدولة (الجزء الأول ٢٠٠٤ - ٢٠٠٥ - ٢٠٠٦)، الطبعة الاولى، المعد والناشر صباح صادق جعفر الأنباري، بغداد، ٢٠٠٨، ص ص ٣٧١ - ٣٧٢.

المصلحة العامة)، وحيث أن محكمة قضاء الموظفين لم تراع وجهة النظر القانونية المتقدمة، مما يجعل من الحكم المميز قد جانب الصواب، وحيث أن موضوع الدعوى صالح للفصل فيه، لذا قررت المحكمة الادارية العليا الغاء الأمر الاداري.... الصادر بنقل (المميز) المدعي واعادته الى دائرته... (٦٩).

يُلاحظ إن المحكمة الادارية العليا في العراق حكمت بأن نقل الموظف العام من مكان لآخر يجب ان يكون لمقتضيات المصلحة العامة وليس لغرض آخر، وإلا عُذ ذلك عقوبة انضباطية مقنعة، وتعسفًا في استخدام السلطة الممنوحة للإدارة.

ألا أن الكشف عن القصد الحقيقي لنية رجل الادارة من اجراء النقل ليس بالامر اليسير فإستناداً إلى ما تم ذكره، يتمثل التحدي الذي يواجهه القاضي الإداري في إثبات وجود عيب الإنحراف بالسلطة من قبل الإدارة، إذ يعد هذا العيب عنصراً نفسياً داخلياً يتعلق بمصدر القرار، وكما أشرنا سابقاً فالقرار الصادر عن الإدارة من الناحية الخارجية مشروعاً، ومستوفي جميع أركانه القانونية، إلا إن العيب الذي يعاني منه يرتبط بالنوايا الداخلية لمصدر القرار، والهدف الخفي الذي يسعى لتحقيقه، مما يستدعي إجراء بحث دقيق لمعرفة الهدف الحقيقي من اصدار القرار (٧٠).

فبالرغم من امتلاك الإدارة للاختصاص التقديري في نقل الموظف بناءً على مصلحة العمل ومتطلبات المصلحة العامة، ألا إن هذا لا يعني غياب الرقابة القضائية على تصرفات الإدارة والتحقق من الأسباب الحقيقية وراء النقل، فصلاحيه النقل يجب أن تخضع لأحكام القانون والتعليمات السارية (٧١).

وبصد ذلك فقد وضع القضاء الإداري الفرنسي معايير للتفرقة بين النقل الوظيفي كإجراء تنظيمي داخلي هدفه المصلحة العامة، وبين اجراء النقل كعقوبة انضباطية مقنعة وتلك المعايير هي:

١- معيار جسامة الأثر المترتب على الإجراء: يتطلب هذا المعيار دراسة النتائج المترتبة على القرار الذي اتخذته الإدارة. وبناءً عليه، يقوم القضاء بتقييم مدى خطورة الآثار الناتجة عن إجراءات النقل، ومدى الضرر الذي قد يلحق بالموظف المنقول. وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي بأنه يجب أن يكون الضرر بمستوى معين من الخطورة والجسامة لكي يُعد قرار النقل تأديبياً. فإذا أدى النقل

٦٩ - قرار المحكمة الادارية العليا رقم ٩٣٨ / قضاء الموظفين / تمييز / ٢٠١٥، بتاريخ ٢٤ / ٨ / ٢٠١٧، نقلاً عن حسام حامد شاكر عطيه، رقابة القضاء الإداري على اجراءات الإداره في نقل الموظف كعقوبة تأديبية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الأديان والمذاهب، ايران، ٢٠٢٢، ص ٤٦.

٧٠ - د. طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري- دعوى الإلغاء، من دون رقم طبعة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة،

٢٠٠٨، ص ٢٠٣

٧١ - د.عمار حسين علي المرسومي، النقل الوظيفي المقنع(دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة

المستنصرية، العدد ٤٣، السنة ٢٠٢٢، ص ١٨٥.

التلقائي إلى إبعاد الموظف عن مسكنه العائلي أو فقدانه لبعض المزايا المالية مثل تخفيض الراتب أو نقله إلى وظيفة أدنى في السلم الإداري، فإن القضاء يعد هذا النقل بمثابة عقوبة تأديبية. بينما التغييرات الطفيفة في المزايا المالية الناتجة عن قرار النقل التلقائي لا تؤخذ بعين الاعتبار من قبل القاضي^(٧٢).

٢- معيار البحث عن نية الإدارة: يسعى القضاء وفقاً لهذا المعيار إلى تحديد نية الإدارة عند اتخاذ قرارها، وما إذا كانت تهدف من خلاله إلى معاقبة الموظف، أم أنها تستخدم سلطتها في تنظيم المرفق العام بهدف تمكينه من أداء مهامه بشكل منتظم ومستمر، وعلى الرغم من أن الإدارة غالباً لا توضح نيتها عند اتخاذ قرار نقل الموظف، إلا أن القضاء الفرنسي يعتمد على بعض الاعتبارات لتحديد هذه النية، من خلال الرجوع إلى الظروف والمعطيات المحددة في القضية، ومدى تطبيق النصوص القانونية التي تتيح للإدارة اتخاذ القرار المتنازع عليه^(٧٣).

٣- معيار تحليل اسباب الإجراء: يتعلق هذا المعيار بالبحث عن الأسباب التي دفعت الإدارة لاتخاذ إجراءات معينة، بهدف تحديد ما إذا كانت الجهة الإدارية تسعى للحفاظ على المصلحة العامة للمرفق أو معاقبة الموظف العام، فإذا كانت الأسباب واقعية أو قانونية ذات طابع تأديبي، فإن الإجراء المتخذ يُعد تأديبياً، كما في حالة أن يسبق قرار النقل ارتكاب الموظف لخطأ إداري، وقد توضح الإدارة الأسباب التي دفعتها لاتخاذ القرار، مثل تبرير النقل التلقائي (الاجباري) بسلك الموظف مما يدل على أنها تهدف إلى اتخاذ إجراء تأديبي، أما إذا كانت الأسباب تتعلق بالعمل الإداري في المرفق، فإن قرار النقل التلقائي يُعد مجرد إجراء تنظيمي، حتى وإن كان النقل لا يصب في مصلحة الموظف^(٧٤).

أما القضاء الإداري في مصر قد اعتمد على مجموعة من الوسائل لإثبات الانحراف في استعمال السلطة، تشمل هذه الوسائل الاطلاع على ملف القضية الذي يحتوي على نص القرار والأسباب التي قدمتها الإدارة لدعم قرارها، بالإضافة إلى ملف خدمة الموظف وسيرته الذاتية، كما يتم الاطلاع على الوثائق والظروف المحيطة باتخاذ القرار، فضلاً عن المراسلات والمناقشات المتعلقة بذلك^(٧٥).

٧٢ - صديقي نبيلة، مصدر سابق، ص ٦٧.

٧٣ - حسام حامد شاكر عطيه، مصدر سابق، ص ٤٤

٧٤ - عادل الطباطبائي، النقل متى يعتبر عقوبة تأديبية مقننة، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الاول، السنة

السادسة، ١٩٩٤، ص ١٧٤.

٧٥ - صديقي نبيلة، مصدر سابق، ص ٧٠.

مما تقدم يتبين ان المعايير التي اجتهد القضاء الاداري المقارن انما وضعت لغرض الوقوف على هدف وغاية القرار الاداري الصادر بالنقل، هل هو عقوبة مقنعة هدفها الاضرار بالموظف أو اجراء داخل تستهدف الادارة من خلاله تحقيق المصلحة العامة ومصلحة العمل.

اما في العراق فقد استمر القضاء الاداري في الرقابة على اساءة استعمال السلطة في قرارات النقل من قبل الادارة، وفي قرار لمحكمة قضاء الموظفين هذا الشأن جاء فيه: " لدى التدقيق والمداولة وجد أن المدعي يطعن بالأمر الاداري... المتضمن نقله من فرع معامل غاز كربلاء الى فرع معامل النجف الاشرف، ... ولدى عطف النظر على موضوعها وجدت المحكمة أن نقل المدعي من مقر عمله إلى فرع آخر تبعد عن مقر سكنه بمسافة (٧٠ كم) على الاقل من شأنه ان يلحق ضرراً مادياً ومعنوياً بالمدعي في ظل الظروف الحالية الاقتصادية مما يدل على تعسف دائرة المدعى عليه في اصدار الأمر محل الطعن، وحيث ان نقل الموظف ينبغي أن يكون في حدود القانون وان لا يشكل انحرافاً في استخدام هذه السلطة وللأسباب المتقدمة تجد المحكمة أن دعوى المدعي لها سند من القانون عليه وإستناداً لما تقدم وبالطلب قررت المحكمة الحكم بإلغاء الأمر الاداري... " (٧٦)

يتبين من القرار اعلاه إنه إذا قامت الجهة الإدارية بنقل موظف من موقعه إلى موقع آخر يبعد عن محل سكنه بمسافة بعيدة، مما يتسبب في إلحاق الضرر به نتيجة التكاليف والمصاريف، فإن معيار جسامه الضرر يكون قد تحقق في هذه الحالة، على النقيض إذا كان النقل إلى مكان قريب ولم يتعرض الموظف لأي ضرر، ولم يؤثر ذلك على ظروفه المادية والمعنوية أو حقوقه الأخرى، فإن إجراء الإدارة في هذه الحالة يعد سليماً، حيث إنه لا يلحق ضرراً، بل يدخل ضمن الإجراءات التنظيمية والإدارية للمرفق العام.

وخلاصة القول أنه يجب أن لا يؤدي الاختصاص التقديري الممنوح للإدارة في نقل الموظف العام إلى الإضرار به مادياً أو معنوياً، حيث إن ذلك يعد دليلاً على انحراف الإدارة في استخدام اختصاصها التقديري، لذا يُعد عدم تضرر الموظف نتيجة قرار النقل شرطاً أساسياً لصحة هذا القرار.

ويرى الباحث أن منح الإدارة الاختصاص التقديري يعد خطوة استراتيجية لتحسين الأداء الإداري والتنظيمي، شريطة توفير الشفافية والمسؤولية، إذ يجب أن يكون هناك توازن بين الاختصاص والرقابة لضمان فاعلية القرارات وتحقيق الأهداف المتوخاة من اصدار قرارات النقل.

٧٦ - قرار محكمة قضاء الموظفين عام ٢٠٢٠، مكتسب الدرجة القطعية استناداً الى قرار المحكمة الادارية العليا المرقم (س-)

قضاء موظفين- تمييز- ٢٠٢٣) في ١/٦/٢٠٢٣، قرار غير منشور

الخلاصة

بعد أن أقمنا بحثنا هذا توصلنا إلى جملة من الإستنتاجات والمقترحات وكما يأتي :

أولاً- الإستنتاجات

- ١- يمثل الاختصاص التقديري مقدار الحرية الذي يمنحها المشرع للإدارة لتؤدي مهامها الإدارية بشكل فعال، ومن ثم فإن هذه الحرية لا تُمنح للإدارة إلا لأن القانون يخولها السلطة لتقدير مدى ملاءمة تصرفاتها، وإذا تجاوزت الإدارة هذا الحد، فإنها تكون قد خرجت عن إطار القانون، ومن ثم عن نطاق المشروعية.
- ٢- لا يوجد تصرف أو قرار إداري يتسم بالتقييد الكامل في جميع عناصره، كما أنه لا يمكن اعتباره تقديرياً في كل جوانبه، فكل قرار إداري يتأرجح بين الالتزام بالتقييد وحرية التقدير.
- ٣- يُعد قرار نقل الموظف من القرارات الحيوية التي تتخذها الإدارة كإجراء تنظيمي، ويُعد من أبرز مظاهر الاختصاص التقديري الذي تتمتع به، ويمكن للإدارة اتخاذ هذا القرار في أي وقت تراه مناسباً، حيث أن دورها يتركز على إدارة المرفق العام، وضمان استمراريته وتسييره وتطويره بشكل منتظم لتحقيق المصلحة العامة.
- ٤- إن قيام الإدارة بنقل الموظف العام بهدف الاضرار به، ومعاقبته انضباطياً يجعل القرار الذي أصدرته قراراً إدارياً مبتكراً لنوع جديد من العقوبات، يستند إلى التعسف والانحراف في استخدام الاختصاص التقديري الممنوح لها بموجب القانون، ومن ثم تكون الإدارة قد انتهكت مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية، الذي يُعد من أبرز المبادئ التي تحكم عملية توقيع العقوبات.
- ٥- هناك قصور واضح في تنظيم احكام النقل الوظيفي في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ (المعدل)، إذ لم يتضمن تعريفاً واضحاً للنقل الوظيفي، وبيان انواعه واحكامه بشكل واسع.
- ٦- إن تمتع الإدارة باختصاص تقديري لا يعفيها من الخضوع للرقابة، فقراراتها مهما كانت درجة التقدير فيها يجب أن تصدر عن سلطة مختصة، ووفقاً للإجراءات والشروط القانونية المعمول بها، وإلا فإنها تعد باطلة، وتُعد الرقابة القضائية الوسيلة الأكثر فاعلية لحماية حقوق الموظف العام من تعسف الإدارة في استخدام اختصاصها التقديري بالنقل في مجال الوظيفة العامة، فالقضاء يتسم بالاستقلال والحياد الموضوعية، اضافة الى قيام القاضي الاداري بفحص جميع اركان القرار.
- ٧- تتركز رقابة القاضي الإداري على قرارات النقل التي تتضمن العقوبات الانضباطية المقنعة بشكل أساسي على عنصر الغاية، إذ يكون القرار الإداري الذي يتضمن العقوبة المقنعة صحيحاً من الناحية الشكلية في جميع أركانه، لكنه قد يعاني من عيب داخلي يتمثل في انحراف استخدام

السلطة، هذا الانحراف قد يظهر من خلال الابتعاد عن تحقيق المصلحة العامة، أو من خلال مخالفة القواعد التي وضعها المشرع بشأن تخصيص الأهداف، ومن أبرز صور هذا الانحراف هو الانحراف في الإجراءات الإدارية بنقل الموظف العام.

المقترحات

- ١- ضرورة منح الإدارة اختصاصاً تقديرياً في مجال النقل الوظيفي تحقيقاً للمصلحة العامة مع التأكيد على حتمية التزامها بالقانون والتعليمات بهذا الشأن، وعدم استخدام هذا الاختصاص لغايات تنصرف الى الاضرار بحقوق الموظف، فنقل الموظف العام في جميع الحالات يجب أن يكون ناتجاً عن الرغبة في تحقيق المصلحة العامة بشكل عام، ومصلحة العمل بشكل خاص.
- ٢- التأكيد على ان يكون قرار نقل الموظف العام مسبباً في متنه؛ وذلك حفاظاً على حقوق الموظف وتحقيقاً للشفافية في العمل الإداري، وأن لا يمس قرار النقل حقوق الموظف الوظيفية والمالية، وبخلاف ذلك يعد قرار النقل تعسفاً في استخدام السلطة ومصيره الالغاء.
- ٣- اشراك الموظفين المعنيين بإصدار قرارات النقل بدورات تطويرية؛ لشرح القوانين والتعليمات لاسيما المتعلقة بالنقل الوظيفي، بحيث لا يُمنح اختصاص اتخاذ القرارات إلا لمن يجتاز هذه الدورة ويثبت كفاءته، وذلك لضمان أن تكون القرارات الصادرة صحيحة وقانونية من جهة، وفاعلة في تحقيق أهدافها من جهة أخرى.
- ٤- التأكيد على اللجان التحقيقية الابتعاد عن فرض أي عقوبة غير موجودة ضمن العقوبات المحددة في قانون انضباط موظفي الدولة في المادة (٨) في توصياتها، وإذا ما مست الضرورة ذلك تحقيقاً للمصلحة العامة بإمكانها اقتراح ذلك.
- ٥- نقترح على المشرع العراقي تعديل المادة (٣٦) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، وأن يتضمن التعديل تعريفاً واضحاً للنقل الوظيفي، وتوسيع مفهوم النقل بمختلف أنواعه، بالإضافة إلى وضع شروط محددة له أكثر شمولاً وتوسعاً من النصوص الحالية، وبيان آلية تنفيذها، مثل عدم استخدام النقل كعقوبة انضباطية غير مباشرة، وضرورة وجود حاجة فعلية لخدمات الموظف في الجهة التي يتم النقل إليها، كما ينبغي أن يُشترط ألا يتم النقل إلى وظيفة تختلف في النوع والدرجة عن الوظيفة الأصلية أي عدم تأثير النقل على الحقوق المالية للموظف.
- ٦- نقترح تشكيل لجنة إدارية متخصصة تسمى (لجنة التظلمات) تضم ذوي الخبرة والكفاءة داخل كل مرفق عام، على أن تكون مهمتها دراسة التظلمات من قرارات الإدارة كافة لاسيما المتعلقة بنقل الموظفين، والتحقق من أسبابها حفاظاً على حقوق الموظف.

المصادر

أولاً-الكتب القانونية:

- ١- د.ابراهيم عبد العزيز شيخا، الوسيط في مبادئ و أحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩.
- ٢- د.اعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، الطبعة الاولى، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩.
- ٣- د.محمد عمر حمد، السلطة التقديرية للادارة ومدى رقابة القضاء عليها، الطبعة الاولى، أكاديمية نايف العربية للعلوم الامنية، الرياض، ٢٠٠٣.
- ٤- د. خالد سمارة الزغي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، ١٩٩٩.
- ٥- د.خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري، الطبعة الاولى، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠٠٩.
- ٦- د.رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الادارة التقديرية، من دون رقم طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.
- ٧- د. سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية و النظم الوضعية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧.
- ٨- د.سعد نواف العتزي، الضمانات الاجرائية في التأديب (دراسة مقارنة)، الطبعة الاولى، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٧.
- ٩- د.سليمان محمد الطماوي، نظريه العامة للقرارات الإداريه، من دون رقم طبعة ، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩١.
- ١٠- د. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، من دون رقم طبعة، مطبعة دار نشر الثقافة، الاسكندرية، ١٩٥٠.
- ١١- د.سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، من دون رقم طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.
- ١٢- د.طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري- دعوى الإلغاء، من دون رقم طبعة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة ، ٢٠٠٨.

- ١٣- طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦.
- ١٤- د.عبد المحسن سالم، العقوبات المنقعة بين المشروعية وتعسف الادارة (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى، مطبعة الشعب، بغداد، ١٩٨٦.
- ١٥- د.عصام عبدالوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابه القضائيه، من دون رقم طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١.
- ١٦- د.عمار عوابدي، نظرية القرارات الادارية بين علم الإدارة العامة و القانون الاداري، من دون رقم طبعة، دار هومه ، الجزائر، ١٩٩٩.
- ١٧- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٩٨.
- ١٨- د.عبدالعزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، من دون رقم طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، من دون سنة طبع.
- ١٩- د.عماد صبري عطوه، الضمانات القانونية امام المحكمه التأديبية، من دون رقم طبعه، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون سنة طبع.
- ٢٠- ٢٠- د.علي جمعة محارب، التأديب الاداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي، الطبعة الأولى، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، ٢٠٠٤.
- ٢١- د.عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ (المعدل) ، الطبعة الاولى، دار الكتب للوثائق ، بغداد ، ٢٠١٢.
- ٢٢- د.عصمت عبد المجيد بكر، مجلس شورى الدولة (الجزء الأول ٢٠٠٤ - ٢٠٠٥ - ٢٠٠٦)، الطبعة الاولى، المعد والناشر صباح صادق جعفر الأنباري، بغداد ، ٢٠٠٨.
- ٢٣- د.غازي فيصل مهدي ، د.عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، الطبعة الرابعة، دار الوثائق والكتب في المكتبة الوطنية، بغداد، ٢٠٢٠.
- ٢٤- د.محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.
- ٢٥- د.محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض و دعوى الإلغاء(دراسة مقارنة)، من دون رقم طبعة، مطبعة الإسراء، القاهرة، من دون سنة طبع.
- ٢٦- د.ماجد راغب الحلو ، القانون الاداري، من دون رقم طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٦.

٢٧- محمد فؤاد المهنا، الوحييز في القضاء الاداري، من دون رقم طبعة، مطبعة الشاعر، الاسكندرية، ١٩٨٣.

٢٨- د.محمود سامي جمال الدين، نظرية العمل الإداري، من دون رقم طبعه، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١١.

٢٩- د.محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤.

٣٠- د.محمد سليمان نايف شبير، القضاء الاداري في فلسطين، الطبعة الاولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥.

٣١- د.محمد ابراهيم خيرى الوكيل، التظلم الاداري في ضوء اراء الفقه واحكام القضاء، الطبعة الاولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢.

٣٢- د.محمد حسين عبدالعال، فكرة السبب في القرار الإداري و دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١.

٣٣- نواف كنعان، القضاء الإداري، من دون رقم طبعه ، دار الثقافة للنشر و التوزيع و الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع، عمان، ٢٠٠٢.

٣٤- د.وسام صبار العاني، القضاء الإداري، الطبعة الاولى، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.

ثانيًا - الرسائل الجامعية:

١- حسام حامد شاكر عطيه، رقابة القضاء الإداري على اجراءات الإداره في نقل الموظف كعقوبة تأديبية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الأديان والمذاهب، ايران، ٢٠٢٢.

٢- جمال مرخوفي، رقابة القاضي الاداري على السلطة التقديرية للادارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مباح، الجزائر، ٢٠١٥.

٣- عبدالغفور خديري، النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي ، تبسة، الجزائر، ٢٠١٥/٢٠١٦.

٤- عبدالرحمن عبيد عون الله المطيري، الشفافية الادارية في العمل الاداري في ادارة التعليم بمنطقة القصيم من وجهة نظر القادة التربويين ، رسالة ماجستير، كلية التربية، جامعة أم القرى ، المملكة العربية السعودية ، ٢٠١٦.

٥- عبير عبد الاله عبد المجيد الخالدي، العقوبات التأديبية المقنعة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٢.

- ٦- نويري سامية، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي (ام البواقي)، الجزائر، ٢٠١٣.
- ٧- وليد بن سلمان بن سعيد، دور الرقابة الإدارية على سلطة الادارة التقديرية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، عمادة كلية البحث العلمي والدراسات العليا، جامعة جرش، ٢٠١٦.

ثالثاً- البحوث القانونية:

- ١- أحمد طالب حسين الجعيفري، العقوبات الوظيفية المقنعة التي تفرض على الموظف العام، بحث منشور في مجلة واسط للطب البشري، جامعة واسط، المجلد ٨، العدد ٢٠، ٢٠١٢.
- ٢- حسان مختار المؤنس، سلطة الادارة في نقل الموظفين وفقاً للنظام القانوني السعودي، بحث منشور في مجلة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد ١٩، العدد ٤، السنة ٢٠٢٢.
- ٣- د. جعلاب كمال، السلطة التقديرية للإدارة، بحث منشور في مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، المجلد ٢٠١٣، العدد ١٥، السنة ٢٠١٣.
- ٤- د. خالد رشيد علي، مفهوم النقل الوظيفي واتجاهات القضاء الاداري العراقي الحديثة بشأنه (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، كلية القانون، المجلد ٢٥، العدد ٢، السنة ٢٠١٠.
- ٥- د. صعب ناجي عبود و هناء عباس كاظم، السلطة التقديرية للإدارة ومبدأ المشروعية، بحث منشور في مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، الجامعة الإسلامية، النجف الاشرف، المجلد ١، العدد ١٥، السنة ٢٠١١.
- ٦- صديقي نبيلة، نقل الموظف بين العقوبة التأديبية المقنعة والاجراء التنظيمي الداخلي، بحث منشور في مجلة القانون والمجتمع، جامعة ادرا، الجزائر، العدد ٥، السنة ٢٠١٥.
- ٧- عادل الطباطبائي، النقل متى يعتبر عقوبة تأديبية مقنعة، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الاول، السنة السادسة، ١٩٩٤.
- ٨- د. علاء الدين محمد حمدان و د. حسين طلال مال الله، سلطة الادارة التقديرية واثرها في نقل الموظف العام، بحث منشور في مجلة الباحث للعلوم القانونية، كلية القانون، جامعة الفلوجة، المجلد الثاني، العدد الاول، السنة ٢٠٢١.
- ٩- د. عمار حسين علي المرسومي، النقل الوظيفي المقنع (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد ٤٣، السنة ٢٠٢٢.

١٠- قادر احمد عبد الحسيني، انحراف القرار الاداري عن قاعدة تخصيص الاهداف في التشريع العراقي (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة التقنيات، الجامعة التقنية الوسطى، المجلد ٢٣، العدد ٦، السنة ٢٠١٠.

١١- د.مصطفى عبدالعزيز الطراونة، النقل التأديبي المقنع في ضوء احكام الفقه والقضاء الاداري، بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، العدد الاول، السنة ٢٠١١.

١٢- د.مريوان صابرحمد، و هوشنك خورشيد محمد، رقابة القضاء الاداري على العقوبات المقنعة، دراسة تحليلية معززة بأحكام القضاء الاداري في العراق واقليم كردستان، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية وسياسية، العدد ٢، السنة ٢٠١٩.

رابعاً - القوانين:

- ١- قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ (المعدل).
- ٢- قانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ (المعدل).
- ٣- قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ (المعدل).
- ٤- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ (المعدل).
- ٥- قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ (المعدل).
- ٦- قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

خامساً - القرارات والاحكام القضائية:

- ١- حكم الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفقتها التمييزية رقم (٢٤٧)/انضباط- تمييز/٢٠٠٦.
- ٢- حكم المحكمة الادارية العليا في مصر في الطعن رقم (٣٩٩٠) لسنة ٣٩ ق في ٩/١١/١٩٩٦.
- ٣- قرار المحكمة الادارية العليا رقم ٦٦١/ قضاء موظفين تمييز / ٢٠١٤ بتاريخ ١٤/٨/٢٠١٤،
- ٤- قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في العراق، رقم الدعوى التمييزية /٢١٩ / انضباط / تمييز في ٩/١١/٢٠٠٦.
- ٥- قرار المحكمة الادارية العليا رقم ٩٣٨ / قضاء الموظفين / تمييز / ٢٠١٥، بتاريخ ٢٤ / ٨ / ٢٠١٧.
- ٦- قرار محكمة قضاء الموظفين عام ٢٠٢٠، مكتسب الدرجة القطعية استناداً الى قرار المحكمة الادارية العليا المرقم (س- قضاء موظفين- تمييز-٢٠٢٣) في ١/٦/٢٠٢٣، قرار غير منشور.