



الرقابة القضائية على انحراف سلطة الادارة في نقل الموظف العام (دراسة تحليلية)

**Judicial Oversight of the Abuse of Administrative Authority in the Transfer of
Public Employees
(An Analytical Study)**

د. فارس علي جانكير

Dr.Faris Ali Jangeer

أستاذ القانون العام المساعد، جامعة دهوك

faris.jangeer@uod.ac

د. هوار نورالدين حسين

Dr. Hawar Nooraldeen Hussien

مدرس القانون العام ، جامعة زاخو

Hawar.n.hussein@gmail.com



This work is licensed under a

[Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International \(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

المستخلص تتمتع الادارة بقدرة واسعة في تنظيم شؤون الوظيفة العامة واتخاذ القرارات التي تؤثر في مصير الموظف العام، حيث تتمتع بصلاحيات اتخاذ قرارات نقل الموظفين وفقاً لاحتياجاتها التنظيمية والإدارية، بهدف ضمان حسن سير العمل وتحقيق المصلحة العامة، و هذه الصلاحيات تُعد جزءاً أساسياً من دور الإدارة في تحسين الكفاءة التنظيمية وتوزيع الموظفين بشكل يتناسب مع أولوياتها واستراتيجياتها، ومع هذه السلطة الواسعة، تفرض الرقابة على كيفية ممارستها لهذه السلطة في مختلف الأنظمة القانونية بهدف ضمان عدم انحراف الإدارة في استخدام سلطاتها لاسيما في مجال نقل الموظفين، وفي هذا السياق، تظهر الرقابة القضائية كأداة أساسية لحماية حقوق الموظف العام وضمان تقيد الإدارة بالقانون ، و يساهم القضاء الاداري في تكريس مبدأ المشروعية، مما يعزز من استقرار النظام الإداري ويُشجع على بيئة عمل عادلة وشفافة، ومن هنا، يأتي دور القضاء الإداري في ممارسة الرقابة على قرارات الإدارة المتعلقة بنقل الموظفين، حيث يتولى التأكد من أن هذه القرارات تتماشى مع المعايير القانونية وتُستند إلى أسباب موضوعية ومعقولة .

Abstract:

The administrative authority enjoys broad discretion in managing public service affairs and making decisions that affect the fate of public employees. Among these powers is the authority to transfer employees to meet its organizational and administrative needs,

ensuring the smooth operation of work and achieving the public interest. This authority constitutes a fundamental part of the administration's role in enhancing organizational efficiency and allocating personnel in line with its priorities and strategies.

However, with such broad discretion, oversight is imposed on how the administration exercises its powers across various legal systems to ensure that such powers, particularly in matters of employee transfers, are not misused. In this context, judicial review emerges as a key mechanism for protecting the rights of public employees and ensuring the administration's adherence to the law.

Administrative courts play a crucial role in upholding the principle of legality, thereby reinforcing the stability of the administrative system and promoting a fair and transparent work environment. Thus, the role of the administrative judiciary in reviewing transfer decisions is vital, as it ensures that such decisions are legally sound and based on objective and reasonable grounds.

الكلمات المفتاحية: النقل الوظيفي- انحراف سلطة الادارة – الموظف العام - الرقابة القضائية

keywords:, Keywords: Job Transfer – Abuse of Administrative Authority – Public Employee – Judicial Oversight

المقدمة

تُعد الوظيفة العامة من الوسائل الأساسية التي تعتمد عليها الدولة لتنفيذ سياستها وخدمة المواطنين، ويُعتبر الموظف العام ركيزة هذا الجهاز، عليه، فإن قرار "نقل الموظف العام يُعد من القرارات الإدارية المهمة التي تمارسها الإدارة ضمن سلطتها التقديرية، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة، وإنما مقيدة بمبادئ قانونية وأخلاقية تهدف إلى حماية المصلحة العامة وحقوق الموظف معاً .

وتبرز آلية النقل الوظيفي للموظف العام كأحد الأدوات التنظيمية التي تتيح للإدارة العامة إعادة توزيع الموظفين بشكل مرن يتناسب مع متطلبات العمل وتغيير احتياجات الجهات الحكومية، والنقل بوصفه تصرفاً إدارياً، ينطوي على نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى سواء داخل نفس الجهة أو بين جهات مختلفة، مع الحفاظ على مركزه القانوني ومراعاة الضوابط النظامية التي تحكم هذا الإجراء .

ومن المعلوم ان الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية تخولها الحق في اتخاذ القرار أو الامتناع عنه متى توافرت الشروط القانونية المقررة، كما تتيح لها اختيار التوقيت الذي تراه مناسباً لاتخاذ هذا القرار، وتُستخلص من ذلك حرية الإدارة في نطاق ممارسة اختصاصاتها القانونية، سواء من حيث تقدير ملاءمة التصرف أو تحديد كيفية إجرائه أو توقيت مباشرته، ويقتصر دور المشرع على وضع القواعد العامة ذات الطابع المرن، تاركاً للإدارة سلطة تقدير مدى ملاءمة اتخاذ التصرف من عدمه، ومع ذلك لا تُعتبر هذه السلطة التقديرية مطلقة أو غير محدودة، إذ تخضع لعدد من الضوابط القانونية التي تضمن عدم وقوع أي تعسف في استخدامها، وتتمثل أهمية هذه الضوابط في توفير الحماية للموظفين وضمان عدم تأثر حقوقهم بشكل غير قانوني أو تعسفي، ويعتبر انحراف سلطة الإدارة من أكثر القضايا التي يترتب عليها تأثير سلبي على الحقوق المشروعة للموظفين، ويحدث انحراف السلطة عندما تستغل الإدارة سلطاتها المقررة لها لأغراض غير قانونية أو غير مشروعة، مثل الانتقام أو التمييز بدلاً من استخدام السلطة لتحقيق

المصلحة العامة لاسيما في مجال نقل الموظفين، يمكن أن يظهر انحراف السلطة إذا صدر قرار النقل لأسباب غير مهنية أو في سياقات تضر بحقوق الموظف.

أولاً: أهمية البحث: تتجلى أهمية دراسة النقل الوظيفي في كونه يمس مباشرة الحقوق الوظيفية للموظف العام، ويثير تساؤلات قانونية تتعلق بحدود السلطة التقديرية للإدارة، وضمانات عدم إساءة استعمال هذه السلطة، ومدى توافق قرارات النقل مع مبادئ العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص، كما يتداخل موضوع النقل مع اعتبارات قانونية وتنظيمية وشخصية متعددة، مما يجعله من القضايا التي تستحق البحث والتحليل المتعمق وبيان موقف القضاء منه، ولا سيما في ظل التطورات المستمرة التي يشهدها القضاء الإداري في هذا المجال، و تعزيز الفهم القانوني والعملية لدور القضاء الإداري كحامٍ لحقوق الموظف العام أمام تعسف السلطة الإدارية في النقل.

ثانياً: مشكلة البحث: تكمن مشكلة البحث في استغلال الإدارة لسلطة النقل الوظيفي أحياناً بشكل تعسفي أو خارج الأطر القانونية، مما يضر بحقوق الموظف العام ويخل بمبادئ العدالة والمساواة وما يشهده القضاء الإداري في العراق وإقليم كردستان العراق من تحديات في فرض رقابة فعالة على هذه القرارات بسبب غموض القوانين وتباين الاجتهادات القضائية، الأمر الذي ينعكس سلباً على حماية الموظف من انحراف السلطة. وعليه، يمكن صياغة إشكالية البحث في السؤال الآتي:

إلى أي مدى يحقق نظام النقل الوظيفي للموظف العام على وفق القوانين والأنظمة و التعليمات النافذة التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وضمانات حماية الموظف من انحراف سلطة الإدارة.

ثالثاً: أهداف البحث يهدف هذا البحث إلى بيان المفهوم القانوني للنقل الوظيفي ، وتصنيف أنواع النقل الوظيفي وبيان خصائص كل نوع، فضلاً عن تحليل الضوابط القانونية التي تحكم قرار النقل، وإبراز الضمانات المتاحة للموظف العام في مواجهة قرارات النقل التعسفية من خلال اللجوء الى المحاكم المختصة. كما يهدف البحث الى دراسة دور القضاء الإداري في العراق وإقليم كردستان في الرقابة على قرارات النقل الوظيفي، وبيان مدى فاعلية هذه الرقابة في حماية الموظف من انحراف السلطة الإدارية.

رابعاً: نطاق البحث: يتناول هذا البحث دور القضاء الإداري في كل من العراق وإقليم كردستان، من خلال تحليل القرارات القضائية الصادرة عن مجلس الدولة العراقي ومجلس شورى الإقليم، بهدف الوقوف على مدى فعالية الرقابة القضائية التي يمارسها هذان المجلسان في مجال النقل الوظيفي، وذلك من أجل حماية الموظف العام من تعسف الإدارة أو انحراف سلطتها عند إصدار قرارات النقل.

رابعاً: منهجية البحث يعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي ي، وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية ذات الصلة، واستقراء التطبيقات القضائية والإدارية، لمعالجة مشكلة البحث وسد الثغرات القانونية في هذا الخصوص في ضوء القرارات القضائية ذات الصلة

خامساً: خطة البحث: لدراسة هذا الموضوع قمنا بتقسيمه الى مبحثين:

المبحث الأول مخصص لموضوع مفهوم النقل في الوظيفة العامة والانحراف فيه وتناولناه في مطلبين، الأول خصصناه لمفهوم النقل الوظيفي والثاني تناولنا فيه موضوع الانحراف بسلطة نقل الموظفين في العراق. اما المبحث الثاني، فمخصص لموضوع موقف مجلس الدولة العراقي و مجلس شورى إقليم كردستان من انحراف سلطة الادارة في نقل الموظف العام، وتناولناه في مطلبين، الأول: موقف مجلس الدولة العراقي من انحراف سلطة الادارة في النقل ، اما الثاني فتناولنا فيه موقف مجلس شورى إقليم كردستان العراق من انحراف سلطة الادارة في النقل.

المبحث الأول

مفهوم النقل في الوظيفة العامة والانحراف فيه

النقل الوظيفي للموظف العام هو إجراء إداري يهدف إلى تحقيق مرونة تنظيمية وتوزيع أمثل للموظفين داخل الجهات الحكومية أو بينها يتم بموجبه نقل الموظف من موقع وظيفي إلى آخر، إما داخل نفس الجهة أو إلى جهة حكومية مختلفة، وفقاً لضوابط نظامية محددة تضمن استمرارية الحقوق الوظيفية وعدم الإخلال بمصالح العمل، ويُعد النقل وسيلة فعالة لتلبية احتياجات العمل، وتطوير الكفاءات، والاستجابة لظروف الموظفين الاجتماعية أو الصحية. سنتناول في هذا المبحث موضوع النقل في الوظيفة العامة، وذلك من خلال تقسيمه على مطلبين رئيسيين؛ يُخصص المطلب الأول لبيان مفهوم النقل الوظيفي، في حين يتناول المطلب الثاني انحراف سلطة الإدارة في نقل الموظف، وبالشكل الآتي:

المطلب الأول: مفهوم النقل الوظيفي

سينقسم هذا المطلب إلى فرعين، يتناول الأول تعريف النقل وأنواعه، فيما يخص المطلب الثاني لبيان أنواع النقل الوظيفي ، وكما يلي :

الفرع الأول: تعريف النقل الوظيفي:

يُعد النقل الوظيفي من الإجراءات الإدارية التي تترتب عليها حركة أفقية للموظف داخل الهيكل الوظيفي، غالباً دون تغيير في المرتبة أو الراتب، وقد تناول الفقه الإداري هذا المفهوم من زوايا متعددة، حيث يرى "Gary" أن النقل يتمثل في انتقال الموظف من وظيفة إلى أخرى دون أن يصاحبه تعديل في الدرجة أو التعويض المالي (١). بينما يذهب "Michael" إلى أن النقل لا يغير جوهر المهام أو الامتيازات المالية الممنوحة للموظف (٢). أما "Stephen"، فقد ركز على الطابع الأفقي للنقل باعتباره لا يرقى إلى الترقية ولا ينحدر إلى التخفيض. (٣)

1) (Gary Dessler, *Human Resource Management*, 15th ed. (Boston: Pearson, 2017 , p268.

2) (Michael Armstrong, *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice*, 15th ed. (London: Kogan Page, 2019 , p287.

3) (Stephen P. Robbins and Timothy A. Judge, *Organizational Behavior*, 18th ed. (Boston: Pearson, 2018 ,p202.

وتظهر في الفقه اتجاهات أخرى تؤكد على أن النقل استبدال الوظيفة المسندة للموظف بوظيفة أخرى شاغرة من نفس النوع والدرجة^(١)، ويلاحظ على هذا التعريف دقته وحرصه على ضمان حقوق الموظف الوظيفية من حيث الدرجة والتخصيص المالي. في حين يرى آخرون أن النقل هو: تغيير وظيفة الموظف إلى أخرى سواء كانت ضمن الكادر الوظيفي نفسه أو إلى كادر آخر، وبغض النظر عن تطابق الدرجة الوظيفية^(٢). ورغم شمولية هذا التعريف واتساع نطاقه، إلا أنه تعرّض للانتقاد لأنه لم يشترط توافر درجة أو تخصيص مالي، وهما من الحقوق الأساسية للموظف.

وتماشياً مع ما تم ذكره، يُعد النقل الوظيفي أحد الإجراءات الإدارية التي تستهدف تحقيق مصلحة المرفق العام، على أن يتم ذلك دون المساس بالحقوق الوظيفية الجوهرية للموظف، لا سيما درجته الوظيفية وتخصيصه المالي، وبناءً عليه، يُعد التعريف الأقرب إلى الدقة من الناحية القانونية، هو ذلك الذي يُقيد النقل بثبوت الدرجة والمخصصات، ويؤكد على طابعه الأفقي، مع اشتراط توفر وظيفة شاغرة مماثلة من حيث النوع والدرجة. أما الاتجاهات التي تُجيز النقل مع تغيير الدرجة أو التخصيص المالي دون ضوابط واضحة، فإنها تتعارض مع مبادئ الاستقرار الوظيفي والعدالة الإدارية، وينبغي عدم الأخذ بها إلا في نطاق ضيق ولأسباب مبررة وموثقة.

الفرع الثاني: أنواع النقل الوظيفي:

يمكن تصنيف النقل الوظيفي إلى أنواع متعددة، ويعتمد هذا التصنيف على التكييف القانوني والموضوعي لقرار الإدارة المختصة بإجراء النقل، ويُعد هذا التصنيف ذا أهمية خاصة، كونه يُسهم في بيان الآثار القانونية المترتبة على كل نوع من أنواع النقل، ويُساعد في التحقق من مدى التزام الإدارة بالضوابط القانونية المقررة، لا سيما أن لكل نوع من أنواع النقل طبيعة قانونية تختلف من حيث الأثر على المركز القانوني والوظيفي للموظف العام. ومن أبرز هذه الأنواع:

أولاً: النقل المكاني للموظف العام:

يقصد بالنقل المكاني انتقال الموظف من موقع عمل إلى آخر، سواء من جهة إدارية إلى جهة أخرى، أو من دائرة إلى أخرى ضمن الجهة ذاتها، وذلك من دون أن يطرأ تغيير في طبيعة الوظيفة أو درجتها. وبموجب هذا النوع من النقل، يُكَلّف الموظف بأداء مهام وظيفة مماثلة من حيث المستوى الوظيفي والاختصاص، مع احتفاظه بكافة حقوقه المتعلقة بالدرجة والأقدمية والراتب^(٣).

(١) ماجد راغب حلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ٢٦٩.

(٢) محمد فؤاد مهنا، الوجيز في قضاء الإداري، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، ١٩٨٣، ص ٣٥٥.

(٣) رائد على محمود، النظام القانوني لنقل الموظف العام بين الاجراء الإداري التنظيمي والعقوبة المبطنة (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية في لبنان، ٢٠٢٢، ص ٥٤.

ويُعد النقل المكاني من مظاهر السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة، وتلجأ إليه لأسباب تتعلق بحسن تنظيم المرفق العام وضمان كفاءته، وهو أداة مشروعة لإعادة توزيع الموارد البشرية بما يتناسب مع الحاجات الفعلية للإدارات المختلفة، ومعالجة حالات الفائض أو العجز في الكوادر.

وقد استقر القضاء الإداري، على أن للإدارة سلطة نقل الموظف متى اقتضت المصلحة العامة ذلك، بشرط ألا يترتب على النقل إلحاق ضرر مادي أو أدبي بالموظف، وأن يتم ضمن نفس الدرجة الوظيفية. ويُفترض في قرار النقل أنه صدر لتحقيق الصالح العام، وعلى من يدعي غير ذلك أن يُثبت العكس^(١).

وعلى الرغم من أن هذا النوع من النقل يدخل ضمن السلطة التقديرية للإدارة، إلا أنه ليس سلطة مطلقة، إذ يخضع للرقابة القضائية من حيث مدى مشروعية القرار، وسلامة الإجراءات، وعدم التعسف أو الانحراف بالسلطة، ويُعد القرار الإداري باطلاً إذا تبين أن غايته هي معاقبة الموظف أو الانتقاص من حقوقه^(٢).

ومن الشروط الأساسية لصحة النقل المكاني^(٣):

- أ. أن يكون الموظف مستوفياً لمتطلبات شغل الوظيفة المنقول إليها.
- ب. أن يتم النقل ضمن نفس المجموعة الوظيفية ونفس الدرجة.
- ج. ألا يترتب على النقل حرمان الموظف من حقه في الترقية، ما لم يكن النقل بناءً على طلبه أو بسبب إلغاء وظيفته الأصلية.

وبالتالي، فإن النقل المكاني يُعد وسيلة تنظيمية مشروعة تمارسها الإدارة في نطاق وظيفتها، بما يخدم المصلحة العامة، شريطة احترام الضوابط القانونية وضمان عدم المساس بالحقوق الوظيفية للموظف.

ثانياً: النقل النوعي للموظف العام:

يقصد بالنقل النوعي انتقال الموظف من وظيفته الأصلية إلى وظيفة أخرى تختلف عنها من حيث طبيعة العمل ومهامه، مع بقاء الدرجة الوظيفية والمستوى الوظيفي على حالهما. ويمثل هذا النوع من النقل تغييراً جوهرياً في مضمون العمل الوظيفي، حيث يُسند إلى الموظف أداء مهام جديدة تختلف كلياً عن مهامه السابقة، كما لو نُقل من وظيفة فنية إلى وظيفة إدارية، أو من وزارة إلى هيئة ذات طبيعة عمل مختلفة^(٤).

(١) صديق نبيلة، نقل الموظف بين العقوبة التأديبية المقنعة والاجراء التنظيمي الداخلي، مجلة القانون والمجتمع، كلية الحقوق، جامعة

أحمد دراية، ادرار، مخبر القانون والمجتمع، عدد٥، ٢٠١٥، ص٦٠.

(٢) صديق نبيلة، مصدر سابق، ص٦١.

(٣) احمد محمود جمعة، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص٣١٦.

(٤) ناجي عبد السلطان اللامي، رقابة القضاء الإداري على مشروعية نقل الموظف العام ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة

الإسلامية، لبنان، ٢٠٢٢، ص١٩.

وعلى الرغم من أن للإدارة سلطة تقديرية في اتخاذ قرارات النقل، فإن النقل النوعي لا يُعد من قبيل التصرف الإداري المطلق، بل هو قرار يخضع لرقابة القضاء الإداري، خاصة إذا ثار الشك في كونه يشكل وسيلة للعقاب أو التكيل بالموظف تحت غطاء النقل الإداري.

وقد استقر القضاء الإداري على أن النقل النوعي يجب أن يكون مبرراً بمتطلبات المصلحة العامة، وأن لا يُستخدم كأداة للانتقاص من المركز القانوني للموظف، ويُعد القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة إذا افتقر إلى المشروعية أو اتخذ لأغراض شخصية.

ومن أبرز المؤشرات الدالة على وجود خلل قانوني في النقل النوعي^(١):

١. إذا أُسندت إلى الموظف وظيفة أقل من درجته الوظيفية أو ترتب عليه فقدان فرص الترقية.
 ٢. إذا لم يكن النقل بناءً على طلب الموظف، خاصة في حال صدوره عقب خلاف وظيفي أو إجراءات تأديبية.
 ٣. إذا افتقر القرار إلى تسبيب واضح يربط بين النقل وتحقيق المصلحة العامة.
 ٤. إذا صدرت إجراءات النقل في ظروف غير معتادة أو بأساليب تُثير الشك.
- ويتحمل الموظف المتضرر عبء إثبات إساءة استعمال السلطة، وهو عبء ثقيل في الغالب، لكنه لا يُعفي القاضي الإداري من مسؤولية تمحيص دوافع الإدارة، خاصة إذا كانت مبررات القرار غير منطقية أو خالية من الإقناع.

ومن الشروط التي يجب توافرها لصحة النقل النوعي^(٢):

١. أن لا يقل مستوى الوظيفة الجديدة عن الوظيفة السابقة من حيث الدرجة والراتب.
 ٢. أن يكون الموظف مؤهلاً قانوناً ومهنياً لشغل الوظيفة الجديدة.
 ٣. أن لا يؤدي النقل إلى تفويت فرص الترقية على الموظف، ما لم يكن النقل بطلب منه.
- وفي المحصلة، فإن النقل النوعي يُعد وسيلة إدارية يمكن استخدامها لتحقيق مرونة تنظيمية في الجهاز الإداري، شرط أن يُمارس في إطار من المشروعية والشفافية، وأن لا يتحول إلى وسيلة للعقاب أو التصفية، وإلا فإنه يُعد باطلاً ومعرضاً للإلغاء من قبل القضاء.

المطلب الثاني : انحراف سلطة الإدارة في نقل الموظفين في العراق

سنقسم هذا المطلب إلى فرعين؛ يتناول الأول مفهوم انحراف السلطة الادارة، ويُخصص الثاني لموضوع نقل الموظف العام في القانون العراقي

(١) عصام الصادق عبد الله الفيرس، رقابة القضاء الإداري على سلطة الإدارة في نقل موظفيها (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٩، ص ١٣٥-١٣٦.

(٢) مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الاداري، تنظيم الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٥، ص ٢٣٧.

الفرع الأول: مفهوم انحراف سلطة الإدارة أولاً: التعريفات الفقهية:

يُعرّف الفقيه الفرنسي مورييس هوريو الانحراف في استعمال السلطة بأنه: "استعمال الإدارة لسلطتها لتحقيق غرض شخصي أو دافع أجنبي عن المصلحة العامة التي من أجلها مُنحت لها تلك السلطة". ويُضيف بأن هذا الانحراف لا يتعلق بعدم مشروعية القرار من حيث الشكل أو الموضوع، بل يتصل أساساً بنية مصدر القرار، أي بالقصد والدافع من وراء إصداره^(١).

أما الفقيه الفرنسي جيستين دوغي فيرى أن الانحراف في استعمال السلطة "يتحقق عندما تقوم الإدارة باستعمال سلطتها بهدف تحقيق أغراض لا تمت بصلة للغايات التي خُوّلت من أجلها تلك السلطة قانوناً"، كأن يكون الدافع وراء القرار تصفية حسابات شخصية أو الرغبة في الانتقام أو التمييز^(٢).

ويُعرّف الفقيه ميشو هذا العيب بأنه "يتحقق عندما تُوظف السلطة الإدارية لتحقيق مصلحة خاصة أو غاية لا تتسجم مع الغاية التي حددها القانون"، ويُبرز "ميشو" في طرحه البُعد الأخلاقي والنفسي للقرار الإداري، مؤكداً أن فحص البواعث الداخلية للموظف العام، أي نية استخدام السلطة في غير محلها المشروع، يُعد أمراً جوهرياً في التحقق من هذا العيب^(٣).

وفي الفقه العربي، يذهب الأستاذ سليمان محمد الطماوي إلى أن عيب الانحراف في استعمال السلطة يعني: "أن يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به". ويُعد هذا العيب، وفقاً للطماوي، عيباً موضوعياً، يشارك في هذه الطبيعة عيب مخالفة القانون، وقد حلل هذا التعريف إلى عنصرين: أولهما عنصر سلبى يتمثل في كون القرار الإداري المشوب بهذا العيب قد استوفى جميع أركانه الأخرى، وثانيهما عنصر إيجابى يتمثل في أن ركن الغرض وحده هو المعيب في القرار^(٤). أما الدكتور ماجد الحلو فيُعرّف الانحراف في استعمال السلطة بأنه: "أن يمارس مصدر القرار السلطة التي خولها له القانون لتحقيق أهداف غير تلك التي حددها له"^(٥).

ويُشير الأستاذ شاب توما منصور إلى أن القرار الإداري، بوصفه عملاً قانونياً، لا يُعد غاية في ذاته، بل يُعتبر وسيلة لتحقيق هدف محدد. فإذا ثبت أن مصدر القرار لم يكن يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، بل إلى مصلحة خاصة،

1) (Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public général, 12e éd. (Paris: Sirey, 1933), p497

2) (Gaston Jèze, Précis de droit administratif, 4e éd. (Paris: Dalloz, 1926), p395.

3) (Joseph Michoud, La Théorie de l'abus des droits (Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1900), p212.

(٤) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٨٣٩-٨٤٠.

(٥) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الدار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص ٣٨١.

فإن القرار يُعتبر باطلاً^(١)، ويذهب الأستاذ سامي جمال الدين إلى أن عيب الانحراف في استعمال السلطة يرتبط بعنصر الغاية في القرار الإداري، أي المبتغى الذي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقه. وبناء على ذلك، فإن استخدام الموظف العام سلطته بقصد تحقيق هدف لا يُعد من قبيل المصلحة العامة أو الهدف المقرر قانوناً يُعد انحرافاً عن الغاية التي كان ينبغي تحقيقها^(٢). ويؤكد آخرون أن هذا العيب يتحقق عندما توجه الإدارة سلطتها نحو غاية غير تلك التي خولها القانون لها، رغم صحة الإجراءات من حيث الشكل والاختصاص، بحيث يكون ركن الغاية أو الهدف معيباً، وتُستعمل السلطة لتحقيق أغراض شخصية أو سياسية أو انتقامية لا تمت بصلة إلى المصلحة العامة التي مُنحت من أجلها تلك السلطة.^(٣)

وقد بيّنّا تعريفاً شاملاً ومركباً لعيب الانحراف في استعمال السلطة، مستخلصاً من مجمل الآراء الفقهية العربية والفرنسية أن الانحراف في استعمال السلطة هو عيب يُصيب القرار الإداري من جهة ركن الغاية، ويتحقق عندما تمارس الإدارة سلطتها لتحقيق غرض شخصي أو دافع أجنبي عن المصلحة العامة، أو غاية غير تلك التي خولها لها القانون، وذلك على الرغم من صحة القرار من حيث الشكل والاختصاص، وتوافر باقي أركانه. ويتطلب هذا العيب فحص النية والبواعث الداخلية لمصدر القرار، إذ يكمن الخلل في قصد الإدارة أو الدافع الخفي الكامن وراء إصدار القرار، سواء أكان الغرض تصفية حسابات شخصية، أو تحقيق مصلحة خاصة، أو غاية سياسية، أو انتقامية. ويُعد هذا العيب موضوعياً في مضمونه، إلا أنه يستند إلى عنصر ذاتي يتمثل في مقصد مصدر القرار، ويؤدي إلى بطلان القرار الإداري لمخالفته الغاية التي حددها القانون إطاراً لمشروعية استعمال السلطة.

ثانياً: انحراف سلطة الادارة في نقل الموظف العام

قد تتحرف الإدارة عند استخدام سلطتها بإصدار القرارات في المجال الوظيفي، فيما يتعلق بعملية نقل الموظفين نوعياً ومكانياً، ويقوم القضاء الإداري بمراقبة القرارات في هذا المجال وذلك بإلغاء القرارات التي تتحرف بالسلطة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة^(٤).

(١) اريخ طالب كاظم واسيل عامر حمود، صور عيب الانحراف بالسلطة دراسة تطبيقية مقارنة بين التشريع والقضاء في العراق، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون الجامعة المستنصرية، العراق المجلد ٥، العدد ٢٠، ٢٠١٣، ص ٢٣٥.
 (٢) سامي جمال الدين، دعاوي الإدارية، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، ١٩٩١، ص ٣٤٧.
 (٣) مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٢٤٤.
 (٤) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ٧٥٧، وكذلك ينظر: عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الاداري اللبناني، مجلس شورى الدولة والمحاكم الادارية الاقليمية وفقاً للقانون ٢٢٧ لسنة ٢٠٠٠، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١، ص ٥٩١.

ويظهر موضوع الانحراف بالسلطة في سلطة التأديب لاسيما العقوبة التي يطلق عليها بالعقوبة المقنعة وهي عقوبة مستترة وتخفي تحت ستار توزيع العمل في الإدارات والمرافق العامة، وهي مشكلة بحد ذاتها تتعلق بسلوكيات واخلاقيات الإدارة في مواجهة موظفيها (١).

فقد تقصد الإدارة في عملية النقل عقاباً للموظف وليس تحقيقاً للمصلحة العامة التي حددها له المشرع، فالمصلحة العامة تقتضي تحقيق مصلحة العمل وتحسين توزيع العاملين بين الوظائف والأماكن المختلفة، فإذا استعملت الإدارة سلطتها في نقل الموظفين واتخاذ كجزاء تأديبي تكون قد انحرفت بالسلطة ويكون قرارها مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة ومن ثم يمكن الطعن به بالإلغاء (٢). فقد تلجأ أحياناً إلى فرض عقوبات مبطنة تتخذ بصورة غير مباشرة، تقادياً وتهرباً من إجراءات التأديب النظامية (٣).

ويتضح مما سبق ان التدابير الإدارية التي تُتخذ في مواجهة الموظف بنية ردعه وزجره تُعد في حقيقتها عقوبة تأديبية مقنعة، الأمر الذي يقتضي إحاطتها بالضمانات القانونية الواجبة التي يلزم بها المشرع الإدارة عند ممارستها لسلطتها التأديبية. ويتربط على ذلك تمكين القاضي من مراقبة مشروعية الإجراء الإداري المتخذ، ومن ثم تقرير بطلانه إذا انطوى على جزاء تأديبي في صورة تدبير إداري، وبالتالي يُعد ذلك بالغ الأهمية في الحالات التي يُستعمل فيها النقل كوسيلة غير معلنة للعقاب أو كأداة للضغط على الموظف

الفرع الثاني: نقل الموظف العام في القانون العراقي

يستند نقل الموظف العام في العراق إلى مجموعة من التشريعات والقوانين التي تحدد شروط وإجراءات النقل، ومن أبرزها، قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل الذي يعد القانون الأساسي الذي ينظم شؤون الموظفين المدنيين في العراق حيث ينظم مسألة نقل الموظف في الوظيفة العامة ضمن إطار قانوني يوازن بين صلاحيات الإدارة في تنظيم المرفق العام من جهة، وضمان حقوق الموظف واستقراره الوظيفي من جهة أخرى. وفي هذا السياق، تبرز الضوابط والشروط الآتية:

أولاً: من حيث الجهة المبادرة والمدة القانونية بالنقل: يجوز نقل الموظف إما بناءً على طلبه أو بقرار من الإدارة (٤).

(١) عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الاسباب والشروط، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٤١٨ .

(٢) علي عبدالفتاح محمد، القضاء الإداري - مبدأ المشروعية ودعوى الإلغاء، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٤١٠، كذلك ينظر: ماجد راجب الحلو، مصدر سابق، ص ٣٩٠ و٣٩١.

(٣) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ٧٥٦.

(٤) المادة (٣٦) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

أ. **النقل بناءً على طلب الموظف:** يشترط أن يكون الموظف قد أمضى مدة لا تقل عن ثلاث سنوات في محل خدمته الاعتيادي، أو سنة ونصف في الأماكن التي تُمنح فيها مخصصات محلية، وذلك ضماناً لاستقراره الوظيفي وتمكينه من أداء واجباته بكفاءة واستمرارية، ومع ذلك، فإن تقديم طلب النقل لا يمنح الموظف حقاً مكتسباً، إذ تظل الموافقة خاضعة لتقدير الإدارة في ضوء مصلحة العمل.

ب. **النقل بقرار من الإدارة:** للإدارة أن تباشر نقل الموظف سواء بعد مضي المدد المذكورة أو قبلها، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، شريطة أن تُبين الأسباب التي تستند إليها. كما يجوز النقل لأسباب صحية مثبتة بتقارير طبية رسمية صادرة عن الجهات المختصة.

ثانياً : من حيث التزامات الموظف بعد صدور أمر النقل:

يُكلف الموظف، بعد تبليغه بقرار النقل، بالالتحاق بوظيفته الجديدة خلال مدة أقصاها خمسة أيام، ويُستثنى من هذه المدة ما يُعد ضرورياً للسفر. وفي حال تأخره دون عذر مشروع تُعد تلك مخالفة تستوجب اعتباره مستقياً من الخدمة، وفق ما نص عليه القانون^(١).

ثالثاً : في حالة إلغاء الوظيفة أو اختلاف المسلك الوظيفي:

إذا أُلغيت وظيفة الموظف وتوفرت وظيفة مماثلة من حيث الدرجة والاختصاص ضمن ذات الدائرة، يُعد الموظف منقولاً إليها براتبه السابق. أما إذا كانت الوظيفة المتاحة بدرجة أدنى، فيُخير الموظف بين قبولها أو رفضها، مع اشتراط تقديم بيان خطي في حال القبول^(٢). كما لا يجوز نقل الموظف إلى مسلك وظيفي يختلف من حيث شروط الاستخدام إلا بعد الحصول على موافقته التحريرية الصريحة، ولا يجوز منحه راتباً أعلى مما كان يتقاضاه في وظيفته السابقة^(٣).

رابعاً : من حيث شهادة التسليم والتسليم^(٤):

تُعد شهادة التسليم والتسليم وثيقة رسمية إلزامية عند نقل الموظف من موقعه الوظيفي، وتشمل حصراً تفصيلاً للموجودات والعهد بعهده، سواء من أموال أو مواد أو معدات، وتتضمن نوع المواد وحالتها وعددها أو وزنها حسب طبيعتها، وعلاماتها المميزة، وأي بيانات ضرورية لمنع اللبس أو الغموض، بما في ذلك إرفاق صور فوتوغرافية للموجودات المهمة أو ذات القيمة العالية. ويشترط إتمام هذه الإجراءات قبل مباشرته للعمل في موقعه الجديد.

(١) الفقرة (١) من المادة (٣٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

(٢) المادة (٤١) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

(٣) المادة (٤٢) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

(٤) الفقرة (٥) من المادة (١) نظام التسليم والتسليم بين الموظفين والحفاظ على الموجودات دوائر الدولة رقم (٢) لسنة ١٩٩٦، نشر هذا النظام في الوقعة العراقية بالعدد ٣٦٣٢ في ١/٢٦/١٩٩٦.

خامساً: الضوابط القضائية - مبدأ منع التعسف في استخدام السلطة^(١):

رغم تمتع الإدارة بسلطة تقديرية في شأن نقل الموظفين، فإن هذه السلطة ليست مطلقة، بل مقيدة بوجوب مراعاة المصلحة العامة والالتزام بمبادئ العدالة الإدارية. ويُعد استخدام النقل كوسيلة لعقوبة غير مباشرة، أو للإضرار بالموظف مادياً أو معنوياً، تجاوزاً على حدود المشروعية. وفي حال ثبوت التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة، يكون للموظف الحق في الطعن بقرار النقل أمام القضاء الإداري، الذي يملك صلاحية إلغاء القرار إذا تبين له عدم مشروعيته، وهو ما سنتناوله بالتفصيل في المبحث الثاني المخصص لموقف القضاء الإداري في العراق وإقليم كردستان العراق في مجال رقابتها على انحراف سلطة الادارة في نقل الموظف العام .

المبحث الثاني

موقف مجلس الدولة العراقي ومجلس شورى إقليم من انحراف سلطة الادارة في نقل الموظف العام

يُمارس القضاء الإداري في العراق متمثلاً بمجلس الدولة العراقي و مجلس شورى إقليم كردستان العراق دوراً رقابياً فاعلاً في مواجهة تعسف الإدارة في استخدام سلطاتها التقديرية، لا سيما في مجال نقل الموظف العام، والذي يُعد من أبرز مظاهر السلطة التقديرية، وعلى الرغم من أن المشرع العراقي لم يضع تعريفاً دقيقاً لحدود هذه السلطة، فإن القضاء الإداري العراقي قد استقر في العديد من أحكامه على مبدأ أن سلطة الإدارة في النقل يجب أن تُمارس في حدود المشروعية وبهدف تحقيق المصلحة العامة، لا لأغراض شخصية أو بدافع الكيد أو الإضرار بالموظف، فإذا ثبت أن قرار النقل قد صدر بقصد النكاية أو إيقاع الضرر، عد ذلك انحرافاً بالسلطة، وهو أحد العيوب التي تؤدي إلى إلغاء القرار الإداري.

ويختص القضاء الإداري في العراق وإقليم كردستان العراق بالنظر في النزاعات التي قد تنشأ بين الأفراد والإدارة، بما في ذلك الرقابة على القرارات الإدارية التي تصدر عن الجهات الحكومية ، ويعتمد القضاء الإداري في العراق على قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، بينما يعتمد القضاء الإداري في إقليم كردستان على قانون مجلس شورى إقليم كردستان رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨، حيث ينظم كل منهما عمل القضاء الإداري واختصاصاته، ويشمل هذا التنظيم هيئات قضائية مختصة بالفصل في المنازعات الإدارية المتعلقة بالموظفين، مثل محكمة قضاء الموظفين في العراق وهيئة انضباط موظفي إقليم كردستان، وتختص هذه المحاكم والهيئات القضائية بالنظر في مشروعية القرارات الإدارية، بحيث تشمل الرقابة التأكد من صحة هذه القرارات فيما يتعلق بحقوق الموظفين لاسيما في مجال نقل الموظفين، مما يعزز سيادة القانون ويحمي حقوق الأفراد في مواجهة القرارات التعسفية، عليه سنتناول في هذا المبحث أهم التطبيقات القضائية الصادرة من مجلس الدولة العراقي و مجلس شورى إقليم كردستان في مجال نقل الموظفين، وذلك بتقسيمه على مطلبين وبالشكل الاتي :

المطلب الاول : موقف مجلس الدولة العراقي من انحراف سلطة الادارة في النقل

(١) أياد جواد مهدي، النقل في الوظيفة العامة، ط١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2020، ص١٢.

يتمثل دور المجلس في مراقبة ما إذا كانت قرارات النقل قد اتخذت بهدف تحقيق المصلحة العامة، أم أنها تمثل انحرافاً بالسلطة، كأن تُستخدم كوسيلة للعقوبات المقنّعة أو لتحقيق أهداف شخصية، و في هذا السياق، يتأكد مجلس الدولة من أن السلطة التقديرية للإدارة في توزيع المهام لا تتجاوز حدود القانون ولا تؤدي إلى تعسف أو ضرر بالموظف، وقد أكد مجلس الدولة في عدة أحكام لها، على أهمية أن تكون قرارات النقل مستندة إلى أسباب قانونية واضحة، وأن تكون متفقة مع المصلحة العامة، وليس بدافع الانتقام أو الإساءة للموظف، فإن ثبت وجود أي انحراف أو إساءة في استعمال السلطة، يتدخل لإلغاء القرار الإداري، حمايةً لحقوق الموظفين وضماناً لسلامة العمل الإداري، عليه سنتناول في هذا المطلب موقف مجلس الدولة العراقي في نطاق رقابتها على انحراف السلطة الادارية في مجال نقل الموظفين والتي تُشكل أداة فعالة لضمان احترام الإدارة لحدود سلطتها، وتكفل للموظف العام الحماية من أي تعسف أو استعمال للسلطة في غير محلها القانوني، مما يعزز مبدأ سيادة القانون ومشروعية العمل الإداري ومن ابرز تلك التطبيقات القضائية نورد ما يلي :

أولاً : في حالة الحاق الضرر بالموظف

يُعد نقل الموظف انحرافاً في استعمال السلطة إذا تبين أن الهدف منه الإضرار به، لا تحقيق المصلحة العامة، مما يُفقد القرار مشروعيته ويجعله باطلاً ، ومثال ذلك القرار الصادر عن المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٢٨/١١/٢٠١٣ الذي قضى بإلغاء القرار الإداري المتعلق بنقل أحد الموظفين من جهة عمله إلى جهة أخرى، وذلك لما انطوى عليه القرار من انحراف في استعمال السلطة، حيث ثبت للمحكمة أن النقل لم يكن مبرراً بمتطلبات العمل أو المصلحة العامة، وإنما جاء مشوباً بإساءة استعمال السلطة، ما ترتب عليه إلحاق أضرار مادية ومعنوية بالموظف المنقول، وقد اعتبرت المحكمة أن هذا القرار شكّل عقوبة مقنّعة ، حيث جاء فيه " .. حيث ان المدعي (المميز عليه) يسكن وعائلته في محافظة بغداد وحيث ان نقله الى محافظة ميسان قد الحق ضرراً مادياً به فيما يتعلق بتكاليف الذهاب والإياب والسكن ومصاريف العيش وضرراً معنوياً بالابتعاد عن عائلته وحيث ان النقل هو سلطة تقديرية للإدارة الا ان تلك السلطة غير مطلقة وتخضع لرقابة القضاء .. " ^(١)، وفي ذات السياق قضت المحكمة الإدارية العليا بإلغاء قرار اداري تضمن نقل موظف من محافظة الى أخرى بناء على توصية من اللجنة التحقيقية وان النقل حصل في صورة العقوبة المقنّعة، حيث جاء فيه " .. ان النقل حصل في صورة العقوبة المقنّعة وانه واقع من محافظة بغداد الى محافظة ميسان وهي غير المحافظة التي تسكن فيها عائلة المدعية مما يلحق اضراراً جسيمة

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ٣٤٥/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٣ في ٢٨/١١/٢٠١٣، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٣، جمهورية العراق، مجلس شوري الدولة، ص ٣٢٩ .

بالمدعية " (١). وكذلك قضت الهيئة العامة في مجلس الدولة بانه لا يصح ان يكون النقل وسيلة لا ينبغي منها سوى معاقبة الموظف (٢).

ويتضح مما تقدم أن القضاء يؤكد، من خلال قراراته، على ضرورة التزام الإدارة بقاعدة عدم الإضرار بالموظف أو أفراد عائلته، ضماناً لعدم التعسف في استعمال سلطتها التقديرية .

ثانياً : في حالة عدم استناد النقل الى أسباب معتبرة

ان نقل الموظف يجب ان يستند الى أسباب معتبرة ، ولا يلحق اضراراً بالموظف و بخلافه فان ذلك يُعد تعسفاً ، وهو ما أكدته الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة في قرار صدر عنها بتاريخ ١٩/٥/٢٠٠٨، حيث جاء فيه " ان المميز اصدر الامر الإداري ... المتضمن نقل المميز عليه من محتفظة بغداد الى محافظة صلاح الدين، ولصعوبة تطبيق هذا الامر و استحالته من حيث الإقامة و المعيشة و النواحي الأمنية ... ورغم ان النقل سلطة تقديرية بيد الدائرة الا ان الإدارة ملزمة بتطبيق تلك السلطة بما لا يلحق الضرر بالموظف، وحيث ان هذا النقل قد الحق ضرراً بالمميز عليه ولم يتد الى أسباب معتبرة لذلك يعد تعسفاً في استعمال السلطة .." (٣). وفي ذات السياق القرار الصادر من الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة بتاريخ ٢٥/١/٢٠٠٧ التي أكدت على ان النقل مكان اخر يدخل ضمن باب التعسف في استعمال الحق لغرض مصلحة العمل (٤).

عليه، يُعتبر القرار الإداري بنقل الموظف غير مشروع متى خلا من أسباب موضوعية تبرره، إذ أن اتخاذه دون سند من مقتضيات المصلحة العامة أو دون مبرر وظيفي معتبر يُعد إساءة لاستعمال السلطة، ويستوجب إلغاؤه لمخالفته لمبدأ المشروعية .

ثالثاً : في حالة نقل الموظف دون تخصيص مالي او درجة وظيفية

إن نقل الموظف إلى جهة لا تتوفر فيها درجة وظيفية أو تخصيص مالي يُعد إجراءً غير نظامي ويستوجب الإلغاء، وهو ما ذهبت إليها المحكمة الإدارية العليا في قرار صدر عنه بتاريخ ١٤/٨/٢٠١٤ حيث جاء فيه " .. ان المدعية باشرت بوظيفتها في الشركة المنقولة اليها منذ ١٤/١٠/٢٠١٣، وحيث ان المدعى عليه والشركة ممتنعان

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ٤٨٧/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٣ في ١٤/٠٨/٢٠١٤، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٣، جمهورية العراق، مجلس شوري الدولة، ص ٣٢٩ .

(٢) قرار الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة رقم ٧٢/انضباط/تميز/٢٠١٢ في ٢٦/٠٤/٢٠١٢، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٢، جمهورية العراق، مجلس شوري الدولة، ص ٣٢٩ .

(٣) قرار الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة رقم ١٢٦/انضباط/تميز/٢٠٠٨ في ١٩/٠٥/٢٠٠٨، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٨، جمهورية العراق، مجلس شوري الدولة، ص ٤٣٤-٤٣٥ .

(٤) قرار الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة رقم ٢/انضباط/تميز/٢٠٠٧ في ٢٥/٠١/٢٠٠٧، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٨، جمهورية العراق، مجلس شوري الدولة، ص ٢٧٧-٢٧٨ .

عن صرف رواتب المدعية، وحيث انه لا يوجد سند قانوني يجيز للمدعى عليه نقل الموظف دون درجته الوظيفية وتخصيصه المالي ما لم توفر له الجهة المنقول اليها تلك الدرجة والتخصيص المالي..^(١). ويمكن القول ان نقل الموظف دون تخصيص مالي أو درجة وظيفية مقابلة يُعد قراراً غير مشروع يعرض حقوقه للضرر، ويجوز الطعن فيه أمام القضاء الإداري لإلغائه.

رابعاً : النقل اثناء التمتع بالإجازة

يُعتبر نقل الموظفين أثناء تمتعهم بإجازاتهم، سواء كانت مرضية أو دراسية، تصرفاً تعسفياً في استعمال السلطة من قبل الإدارة، حيث يُعد انتهاكاً للحقوق القانونية المقررة للموظف ويشكل تجاوزاً للضوابط الإدارية التي تحظر أي إجراء يضر بحقوق الموظف خلال فترات الإجازة ، حيث اكدت المحكمة الإدارية العليا في قرار صدر عنه بتاريخ ٢٠٢٣/٩/٣ بان قرار نقل الموظف في اثناء تمتعه بالإجازة الدراسية يجعل مشوباً بالتعسف في استعمال السلطة ، حيث جاء فيه " .. اما القرار المطعون فيه فقد تضمن نقل الموظف في اثناء تمتعه بالإجازة الدراسية التي وافقت عليها دائرته مما يجعله مشوباً بالتعسف وجديراً بالإلغاء .."^(٢). وفي ذات السياق القرار الصادر من المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٢٠٢٢/١/٣٠ المتضمن الغاء القرار الإداري المتعلق بتنسيب الموظف اثناء تمتعه بإجازة مرضية ، حيث جاء فيه " .. وجدت المحكمة ان المقتضى من التنسيب هو الاستفادة من خبرة وخدمة الموظف في الدائرة المنسب اليها وان هذه الغاية يتعذر تحققها فيما لوكان الموظف مجاز مرضياً ولا يسوغ ذلك كون التنسيب يدخل ضمن السلطة التقديرية للإدارة لان هذه السلطة قد شابها الغلط البين فابتعدت الإدارة عن تحقيق المصلحة العامة وحيث ان محكمة قضاء الموظفين أصدرت قرارها دون مراعاة ما تقدم .. قررت المحكمة الإدارية العليا الغاء الامر محل الطعن .."^(٣).

وهكذا يتبين ان نقل الموظف أثناء فترة الإجازة يُعد إجراءً غير معتاد يستوجب وجود أسباب ضرورية ومبررة قانونياً، كضرورة ملحة تتعلق بالمصلحة العامة أو ظروف استثنائية تستدعي ذلك، ويجب أن لا يُستخدم النقل أثناء الإجازة كوسيلة للإضرار بحقوق الموظف أو تعسفاً من الإدارة، ويحتفظ الموظف بحق الطعن في هذا القرار أمام الجهات المختصة إذا ثبت عدم مشروعيته أو تعسفه.

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ٦٦١/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٤ في ٢٠١٤/٠٨/١٢، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٤، جمهورية العراق، مجلس شورى الدولة، ص ٣١٦.

(٢) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ٢٢٩٥/قضاء موظفين/تميز/٢٠٢٣ في ٢٠٢٣/٩/٣، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٣، جمهورية العراق، مجلس الدولة، ص ٤٥١-٤٥٢.

(٣) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ١٤٠٨/قضاء موظفين/تميز/٢٠٢١ في ٢٠٢٢/١/٣٠، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٢، جمهورية العراق، مجلس الدولة، ص ٤٣٧-٤٣٨.

ومن الجدير بالقول إنه قد يُثار في هذا الصدد تساؤل حول مدى إمكانية نقل موظف الخدمة المدنية استناداً إلى توصيات لجنة تحقيقية ، وللإجابة على هذا التساؤل يرى البعض ان القاعدة العامة أن النقل يجب أن يتم تحقيقاً للمصلحة العامة، وليس بصفته عقوبة تأديبية، وقد نصّ قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ على العقوبات التأديبية التي يمكن فرضها، دون أن يُدرج النقل ضمنها ، مع ذلك، فإن القول بجواز النقل استناداً إلى توصيات لجنة تحقيقية ليس مطلقاً، فإذا تضمنت التوصيات نقل الموظف خارج ملاك الوزارة دون الدرجة والتخصيص المالي فلا نكون بصدد حالة فرض عقوبة مَقْتَنَعَة، وخاصة في حالة احتواء التوصيات على عقوبة من العقوبات المنصوص عليها في قانون الانضباط، فإن النقل يُعدّ حينها إجراءً إدارياً تنظيمياً، يهدف إلى حماية المصلحة العامة وسير المرفق العام بانتظام.

ومع هذا، يجب أن تستند اللجنة التحقيقية إلى أسباب واقعية وقانونية واضحة في توصيتها بالنقل، ويبقى القرار النهائي بيد رئيس الدائرة الذي يملك سلطة تقديرية بالمصادقة على التوصية أو رفضها. وفي كل الأحوال، يُعدّ النقل غير قانوني إذا لم يصدر به أمر إداري مستند إلى توصية معللة، أو تم خلال فترة انتهاء السنة المالية دون وجود درجة شاغرة مصادق عليها، أو دون موافقة وزارة المالية، باعتبار أن استحداث الدرجات الوظيفية يقع ضمن صلاحياتها الحصري (١).

ولمجلس شورى الإقليم رأي مغاير في هذا الشأن، إذ ميّز بين التوصيات والمقترحات، وهو ما سنعرضه بشيء من التفصيل عند تناولنا لموقف مجلس شورى الإقليم في هذا الخصوص .

المطلب الثاني: موقف مجلس شورى إقليم كردستان العراق من انحراف سلطة الإدارة في النقل

يتبنى مجلس شورى الإقليم موقفاً ثابتاً ورافضاً لأي انحرافات قد تحدث في ممارسة السلطة الإدارية، خاصة فيما يتعلق بقرارات النقل، حيث يرى المجلس أن النقل لا يجب أن يتم إلا وفق ضوابط قانونية واضحة تضمن حماية حقوق الموظف وتمنع أي تصرف تعسفي قد يُستخدم للانتقام أو التضييق على الموظف، وفي هذا السياق، يولي المجلس أهمية كبيرة للشفافية في الإجراءات، بحيث يتم فحص أي قرارات تتعلق بالنقل للتأكد من عدم استخدامها كأداة لتمير ممارسات تعسفية أو غير مشروعة، وسنورد أبرز الاحكام القضائية لمجلس شورى الإقليم وهي تمارس رقابتها على انحراف السلطة الإدارية في نقل الموظفين و ذلك بالشكل الاتي :

أولاً : في حالة الحاق الضرر بالموظف

ومثال ذلك القرار الصادر من هيئة انضباط موظفي الإقليم بتاريخ ٢٠٢٠/١/٨ المتضمن الغاء القرار الإداري المطعون فيه المتضمن نقل المدعي من مكان عمله الى مكان يعيد عن عمله مما يلحق به اضراراً مادية يتقّل كاهله ويحمل في طياته انحرافاً للسلطة، حيث جاء فيه " .. وحيث ان المدعي يسكن في ناحية صلاح الدين وان نقله إلى المكتبة العامة في بيرزين فان من شان ذلك ان يلحق بالمدعي ضرراً مادياً ويتقّل كاهله بتكاليف الذهاب و الاياب

(١) مصدق عادل ، الشامل في الوظيفة العامة والموظف العام، ج ٢، دار السنهوري ، بيروت، ٢٠٢٥، ص ٢٨٦

من و الى مكان عمله الجديد و حيث ان الادارة تملك السلطة التقديرية بشأن نقل الموظف لضمان حسن سير العمل في المرفق شريطة ان لا يلحق ذلك ضرراً بالموظف و تبقى تلك السلطة غير مطلقة و تخضع لرقابة القضاء وحيث القرار المطعون فيه لم يستند على سبب يبرره القانون او الوقع و ان الادارة استخدمت سلطتها التقديرية على نحو لا تتعلق بتحقيق المصلحة العامة بذلك يكون القرار المطعون فيه مشوباً بعيب الغاية و انحراف بالسلطة التي منحها المشرع للإدارة تحقيقاً للمصلحة العامة و يستوجب الالغاء .." (١).

وبطبيعة الحال إذا تسبب قرار النقل في إلحاق ضرر بالموظف، سواء كان ذلك ضرراً مادياً أو معنوياً، يُعد القرار تعسفياً ومخالفاً للقانون. ويحق للموظف الطعن أمام القضاء الإداري الذي يختص بالغاء مثل هذه القرارات وحماية حقوق الموظفين من القرارات التعسفية التي تمس مصالحه.

ومن جانب اخر فان نقل الموظف من جهة الى أخرى يخضع للسلطة التقديرية للإدارة و يكون قرارها صحيحاً إذا لم يؤثر على راتبه و درجته الوظيفية، وهو ما أكدته الهيئة العامة في مجلس شوري في قرار لها صدر بتاريخ ٢٠٢٥/٠٣/١٠ ، حيث جاء فيه " .. ان القرار الصادر من المدعي عليه الأول بخصوص نقل الخدمات الوظيفية للمدعي قد جاء استناداً الى السلطة التقديرية المخولة به قانوناً بما يتفق مع المصلحة العامة وضرورة تنظيم العمل وبما يكفل للوظيفة العامة تحقيق أهدافها ، فضلاً عن ان قرار النقل لم يؤثر على راتب المدعي ودرجته الوظيفية وبالتالي تكون الإدارة غير متعسفة في استعمال سلطتها تحقيقاً للمصلحة العامة.. " (٢).

ثانياً : في حالة عدم استناد النقل الى أسباب معتبرة

إن نقل الموظف يجب أن يستند إلى أسباب قانونية معتبرة ومبررة، تتفق مع مقتضيات المصلحة العامة ومتطلبات العمل، دون أن تتطوي على تعسف أو تجاوز للسلطة، ومثال ذلك القرار الصادر من هيئة انضباط موظفي الإقليم بتاريخ ٢٠٢٠/٠٢/١٢ المتضمن الغاء القرار الإداري المطعون فيه المتعلق بقيام المدعي الذي كان عضواً في لجنة استلام الأدوية في مستشفى هيوا، وامتناعه عن استلام شحنة أدوية لعدم مطابقتها للمواصفات الفنية، فضلاً عن توريدها من شركة غير المتعاقد معها. وأوضح أن تصرفه جاء حفاظاً على جودة الأدوية المقدمة لمرضى السرطان في المستشفى، وعلى اثرها تم نقله، حيث جاء فيه " .. فقد وجدت الهيئة بان الدفوع التي قدمها وكيل المدعي عليه اضافة لوظيفته مردودة وغير معتبرة قانوناً وان الغاية من نقل المدعي لا تتعلق بالمصلحة العامة وان المدعي عليه قد انحرف في قراره عن الغاية التي اوكل المشرع السلطة التقديرية له لتحقيق المصلحة العامة لضمان حسن سير عمل المرفق وكل ذلك يجعل من القرار المطعون فيه مشوباً بعيب الغاية والانحراف بالسلطة فضلاً عن عدم استناد

(١) قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم المرقم 217/الهيئة الانضباطية/٢٠١٩ في ٢٠٢٠/٠١/٠٨ ، قرار غير منشور، وكذلك قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم المرقم ٢١٨/الهيئة الانضباطية/٢٠١٩ في ٢٠٢٠/٠١/٠٨ ، قرار غير منشور .

(٢) قرار الهيئة العامة في مجلس شوري الإقليم في الدعوى المرقمة ٧٢/الهيئة العامة/ انضباطية / ٢٠٢٥ بتاريخ ٢٠٢٥/٠٣/١٠ ، قرار غير منشور .

القرار المطعون فيه الى اسباب قانونية معتبرة مما جعل القرار المطعون فيه معيباً في اكثر من جهة مما يستوجب الغاء القرار..^(١)، وفي ذات السياق القرار الصادر من هيئة انضباط موظفي الإقليم بتاريخ ٢٠٢٠/٠٩/٣٠، وجاء فيه " . اقتتعت الهيئة بأن الامر المطعون فيه معيب في ركن الغاية وذلك لعدم وجود اية مصلحة عامة في نقل المدعي المنصوصة عليها في المادة (٣٦) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، حيث بموجب احكام هذه المادة تملك الادارة صلاحية نقل الموظفين بناءً على مقتضيات المصلحة العامة، ولكن متى خرج قرار النقل عن هذا الإطار وتباعد عن هذا الهدف القويم فإنه يكون والحالة هذه معيباً وغير قائماً على سبب صحيح ويكون مخالفاً للقانون. وحيث ثبت من الظروف والملابسات التي تحوم حول قرار النقل بأنه ينطوي على عقوبة مقنعة وبالتالي يكون جديراً بالإلغاء..^(٢)، وكلك القرار الصادر من الهيئة الانضباطية بتاريخ ٢٠١٩/١١/٢٦ وجاء فيه " .. فقد ثبت للهيئة بأن نقل المدعي قد تم على خلفية ظروف و ملابسات توجي و بشكل بين بأن قرار النقل عبارة عن عقوبة مبطنة و ان الادارة قد ابتعدت في إجراءاتها هذا عن الغاية التي ابتغاها المشرع عندما أوكل للإدارة السلطة تقديرية لتحقيقها الا و هي المصلحة العامة وان هذا يشكل انحرافاً بالسلطة و بالتالي يجعل من القرار المطعون فيه معيباً من هذه الجهة فضلاً ان القرار المطعون فيه لم يستند إلى اسباب قانونية معتبرة مما يجعل القرار المطعون فيه معيباً من اكثر من جهة مما يستوجب معه الغاء القرار المطعون فيه..^(٣) . عليه ؛ فانه من حيث المبدأ فان الادارة تملك صلاحية نقل الموظفين بناءً على مقتضيات المصلحة العامة ، ولكن متى خرج قرار النقل عن هذا الاطار وتباعد عن هذا الهدف القويم فانه يكون والحالة هذه معيباً غير قائم على سبب صحيح ووقع مخالفاً للقانون^(٤)، وفي ذات السياق القرار الصادر من هيئة انضباط موظفي الإقليم والمصادق عليه من قبل الهيئة العامة في مجلس الشورى ، حيث جاء فيه " .. لم يتضمن قرار النقل بيان الاسباب التي أدت الى صدوره و ان هذا يشكل مخالفة لأحكام المادة (٣٦) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ النافذ لان هذه المادة قد اوجبت على الادارة بيان أسباب النقل في متن القرار في الحالات المنصوص عليها في هذه المادة و ذلك لان سلطة الادارة في

- (١) قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم المرقم ١٨٩/الهيئة الانضباطية/٢٠١٩ في ٢٠٢٠/٠٢/١٢ ، قرار غير منشور، وكذلك قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم المرقم ١٩٠/الهيئة الانضباطية/٢٠١٩ في ٢٠٢٠/٠٢/١٢ ، قرار غير منشور ، وكذلك قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم المرقم ١٤٧/الهيئة الانضباطية/٢٠١٥ في ٢٠١٥/١١/٠٤ ، قرار غير منشور .
- (٢) قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم المرقم ٢٣٥/الهيئة الانضباطية/٢٠١٩ في ٢٠٢٠/٠٩/٣٠ ، قرار غير منشور.
- (٣) قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم المرقم ٦٠/الهيئة الانضباطية/٢٠١٩ في ٢٠١٩/١١/٢٦ ، قرار غير منشور.
- (٤) قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم في الدعوى المرقمة ١٢٨/الهيئة العامة/ انضباطية / ٢٠١٤ بتاريخ ٢٠١٤/٠٧/٠٦ ، قرار غير منشور .

نقل الموظف في الحالات التي تنطبق عليها المادة المشار إليها آنفاً و مقيدة بتوافر شروط و وجوب درج تلك الشروط في متن القرار و الا يكون القرار مشوباً بعيب في ركن السبب و يستوجب الالغاء من هذه الجهة .. " (١).

استناداً إلى القرار الصادر عن هيئة انضباط موظفي الإقليم بتاريخ ٢٠/٠٤/٢٠٢٥، والذي قضى بإلغاء القرار الإداري المتعلق بنقل الموظف قد جاء استجابة الى كتاب صادر من محافظ دهوك رغم ان المدعية موظفة على ملاك وزارة أخرى وهو ما يشكل تجاوزاً على استقلالية عمل الوزارات ، فضلاً ان القرار قد صدر دون وجود أي تقصير أو تورط من الموظف في أعمال فساد إداري، ورغم ثبوت وجود مخالفات إدارية في الدائرة المعنية، إلا أن الإدارة لجأت إلى إجراء النقل اجراء عقابي وعقوبة مبطنة دون اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لمساءلة الموظفين المعنيين بتلك المخالفات ، حيث جاء فيه " .. تبين للهيئة من سير جلسات المرافعة والظروف والملابسات التي صاحبت نقل المدعية عدم وجود أي تقصير أو تورط المدعية في أعمال الفساد الإداري رغم ثبوت وجود مخالفات إدارية في الدائرة التي كانت المدعية تعمل فيها وان لجوء الإدارة الى نقل المدعية دون اتخاذ إجراءات لمساءلة الموظفين ومن بينهم المدعية في حالة فرض وجود مخالفات إدارية هذا ما يفصح عن نية الإدارة الى اتخاذ النقل كاجراء عقابي وعقوبة مبطنة ضد المدعية ... وحيث ان نقل الموظف يدخل ضمن السلطة التقديرية للإدارة تحقيقاً للمصلحة العامة و ان صدور قرار الإدارة خلافاً لهذا الغرض يجعل القرار مشوباً بعيب التعسف في استعمال السلطة وبالتالي يستوجب الإلغاء .." (٢).

ويمكن القول ؛ إن قرار النقل يصبح تعسفياً وغير قانوني عندما يصدر دون أن يستند إلى أسباب معتبرة وموضوعية تُبرره ، يكون ذلك بمثابة انحراف في استعمال السلطة وإساءة لاستخدامها، مما يجعل القرار تعسفياً وغير قانوني. فالقرارات الإدارية يجب أن تُبنى على أسس منطقية ترتبط بالمصلحة العامة أو تحسين سير العمل، وأي نقل يخلو من هذه الأسس يُعد تجاوزاً للسلطة يُلحق ضرراً بحقوق الموظف.

ثالثاً : النقل بناءً على توصيات اللجنة التحقيقية

إن قيام اللجنة التحقيقية، وهي بصدد التحقيق مع الموظف المخالف، بالتوصية بفرض العقوبة المناسبة عليه وكذلك التوصية بنقله من مكان عمله، يُعد تعسفاً من قبل الإدارة، ويُعد بمثابة عقوبة مقنعة وما يعرف بالطريق غير التأديبي فيما يخص فرض العقوبات الانضباطية، حيث ذهبت هيئة انضباط موظفي الإقليم في قرار لها صدر بتاريخ

(١) قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم المرقم ٤٥/الهيئة الانضباطية/٢٠٢٤، في ١٢/٠٥/٢٠٢٤ ، قرار غير منشور، وقرار الهيئة العامة في مجلس شوري الإقليم في الدعوى المرقمة ١٣٠/الهيئة العامة/انضباطية / ٢٠٢٤ بتاريخ ٢٣/٠٧/٢٠٢٤، قرار غير منشور .

(٢) قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم المرقم ١٥٠/الهيئة الانضباطية/٢٠٢٤ في ٢٠/٠٤/٢٠٢٥ ، قرار غير منشور ، المصادق عليه من قبل الهيئة العامة في مجلس الشوري ، حيث جاء فيه " ... فان المدعية لم ترتكب اية مخالفة او تقصير في أداء واجباتها الوظيفية مما يترتب عليه اعتبار نقل خدماتها الوظيفية عقوبة مبطنة وهذا ما يخالف القوانين النافذة في الإقليم وبالتالي فان القرار الإداري المطعون فيه يتضمن انحرافاً صريحاً لاستعمال الإدارة لسلطاتها .."، قرار الهيئة العامة في مجلس شوري الإقليم في الدعوى المرقمة ١٢٠ الهيئة العامة/انضباطية / ٢٠٢٥ بتاريخ ٢٧/٠٥/٢٠٢٤، قرار غير منشور ،

٢٠١٢/١٢/١٢ الى القول بان " .. حيث أن عملية النقل هو من ضمن السلطة التقديرية للإدارة تستخدمها لمقتضيات المصلحة العامة إلا أن الامر الوزاري المرقم ١١٨٩٦ الصادر من المدعى عليه وزير الزراعة والموارد المائية إضافة لوظيفته في ٢٠١٢/٩/٢٠ والذي يطعن فيه المدعي قد تم بناءً على توصية اللجنة التحقيقية مما يعني ان الادارة كانت تبغي معاقبة المدعي إلا أنها اختارت الطريق غير التأديبي فيما يخص عملية فرض العقوبات الانضباطية، لذا فإن قرار النقل يعد عقوبة مقنعة مما شاب قرارها عيب مخالفة القانون .. " (١)، وفي ذات السياق القرار الصادر من الهيئة العامة في مجلس الشورى بتاريخ ٢٠١٥/١٠/٠٨ ، حيث جاء فيه " .. وحيث ثبت من ظروف وملابسات قرار النقل انه يحمل في طياته عقوبة مقنعة لذلك فهو قرار غير مشروع، وان قرار فرض العقوبات التأديبية ينبغي ان يستند الى الاجراءات القانونية المنصوص عليها في المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ وحيث ان العقوبات الانضباطية قد حددت في المادة (٨) من القانون المذكور وليس من بينها نقل الموظف .. " (٢)، وكذلك قرار الهيئة العامة بتاريخ ٢٠١٦/٠٣/٣٠ وجاء فيه " .. اذ ان الفقرة الثانية المطعون فيها من الامر الوزاري الصادر من المميز (المدعى عليه) اضافة لوظيفته لا تعدو ان تكون عقوبة مقنعة في صورة الابعاد والنقل، لأنه جاء بناءً على توصية من اللجنة التحقيقية وحيث ان الفقرة الاولى من الامر الوزاري المشار اليه قد تضمن توجيه عقوبة الى المميز عليه (المدعي)، وحيث انه لا يسوغ قانوناً توجيه عقوبتين الى الموظف عن فعل واحد لذا فان القرار المطعون فيه جاء معيباً من هذه الجهة وجديراً بالإلغاء.. " (٣). ومن خلال تحليلنا للقرارات القضائية المشار إليها أعلاه، يتضح أن تضمن توصيات اللجنة التحقيقية قراراً بنقل الموظف يُعد تجاوزاً لصلاحياتها القانونية، إذ تقتصر صلاحيات هذه اللجنة على فرض العقوبات الانضباطية، دون أن تشمل التوصية بنقل الموظف، الأمر الذي يُعد خروجاً عن نطاق اختصاصها المحدد قانوناً.

ومن جانب آخر، فإن للهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم رأي جدير بالذكر في هذا الشأن، إذ ميّزت بين التوصيات التي تلتزم اللجنة التحقيقية بتقديمها إلى الإدارة المختصة، وبين المقترحات العامة التي تقدمها اللجنة التحقيقية قانوناً، وقد بيّنت الهيئة هذا التمييز صراحةً في قرارها الصادر بتاريخ ٢٠٢٤/٠٧/٢٣، حيث جاء فيه " ... يتبين بوضوح ان اللجنة التحقيقية المذكورة ميزت بين التوصيات و المقترحات، فقدمت توصياتها في فقرة مستقلة حسب الاصول و وفقاً للفقرة (٢) من المادة (١٠) من قانون انضباط الموظفين، وبذلك فإن اللجنة التحقيقية قد تقيدت في عملها بالقانون ولم تخرج عن الحدود المرسومة قانوناً لكيفية سير عمل اللجان التحقيقية، أما المقترحات

(١) قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم المرقم ١٣٦/الهيئة الانضباطية/٢٠١٢ في ٢٠١٢/١٢/٢٠١٢، قرار غير منشور.

(٢) قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم في الدعوى المرقمة ١٢٤/الهيئة العامة/ انضباطية / ٢٠١٥ بتاريخ ٢٠١٥/١٠/٠٨، قرار غير منشور .

(٣) قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم في الدعوى المرقمة ٣١/الهيئة العامة/ انضباطية / ٢٠١٦ بتاريخ ٢٠١٦/٠٣/٣٠، قرار غير منشور .

التي تقدمت بها اللجنة التحقيقية في فقرة مستقلة، والتي ورد فيها نقل المدعين في هذه الدعوى، فهي لا ترتقي الى مصاف التوصيات التي يتوجب على اللجان التحقيقية تقديمها قانوناً، بل انها مجرد مقترحات تقدمت بها اللجنة التحقيقية بحكم خبرتهم العملية في مجال الوظيفة بغية ائارة الطريق امام الادارة وصولا الى ضمان حسن سير العمل التربوي، وعليه فان نقل المدعين في هذه الدعوى لم يكن ضمن التوصيات التي تقدمت بها اللجنة التحقيقية وانما ورد ضمن المقترحات العامة التي تختلف عن التوصيات الواجب على اللجنة التحقيقية تقديمها للإدارة، لذا كان على هيئة الانضباط ان تأخذ في اعتبارها هذا التمييز الذي اجرته اللجنة التحقيقية بين التوصيات و المقترحات.. (١).

ويُعد هذا المسلك توجهاً جديداً تبنته الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم هو ما يميّز موقفها عن موقف مجلس الدولة العراقي، وذلك من حيث تشديدها على ضرورة التفرة بين التوصيات والمقترحات واعتمادها نهجاً أكثر احترازاً في ما يتعلق بضمانات الموظف ومنع التعسف الإداري وذلك في تمييزها بين التوصيات التي يتوجب على لجان التحقيق تقديمها للجهة المختصة وبين المقترحات التي قد تقوم تلك اللجان التحقيقية بتقديمها للإدارة بغية الاستفادة من تلك المقترحات و الأخذ بها لدى تعاملها مع الموظفين التابعين لها .

وفي هذا المجال من الضروري الإشارة الى أن لجان التحقيق ملزمة بتقديم توصيات نتيجة قيامها بالتحقيق مع الموظفين بخلاف المقترحات التي قد تساعد الإدارة على اكتساب خبرات لجان التحقيق في كيفية التغلب على المشاكل التي تظهر اثناء قيام الموظفين بأداء واجباتهم الوظيفية .

رابعاً : في حالة النقل المكاني و النوعي للموظف

يُعدّ قرار النقل المكاني والنوعي للموظف، إذا تم دون مبرر مشروع أو خارج حدود السلطة التقديرية للإدارة، تصرفاً تعسفياً يُفضي إلى عدم مشروعية القرار ويستوجب إلغاؤه ، وحيث إن نقل الموظف سواء أكان نقلاً مكانياً من جهة إلى أخرى، أو نقلاً نوعياً من وظيفة إلى أخرى، يعد من القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء الإداري ، ففي قرار صادر عن هيئة انضباط موظفي الإقليم بتاريخ ٢٨/٢/٢٠١٣، تقرر إلغاء قرار الإدارة القاضي بنقل الموظف، وذلك لما تضمنه من مظاهر التعسف في استخدام السلطة، والانحراف عن الأهداف التي حُوّلت من أجلها، مما أفقد القرار مشروعيته وجعله عرضة للإلغاء ، وجاء فيه " .. وحيث أن للإدارة سلطة نقل الموظفين بما يتفق مع المصلحة العامة وضرورة تنظيم العمل وبما يكفل للوظيفة العامة تحقيق أهدافها ولإطلاع الهيئة على طلب المدعي الموجه إلى المسؤول المباشر المتضمن بقاءه في مكان عمله ولما ورد في هامش المسؤول المباشر باحتياجه إلى خدمات المدعي لإدخال البرامج وفق اختصاصاته وحيث ثبت للهيئة أن المدعي عليه قد أصدر بتاريخ ١/٧/٢٠١٣ أمرين إداريين تحميّلان الرقم (٧٢) المتضمنين نقل المدعي ولأسباب مغايرة والتي تشير إلى نوع من الانحراف

(١) قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم في الدعوى المرقمة ٣٣/ الهيئة العامة/ انضباطية / ٢٠٢٤ بتاريخ ٢٣/٠٧/٢٠٢٤، قرار

باستعمال السلطة والتعسف في استخدامها عليه..^(١)، وفي السياق ذاته، صدر قرار عن الهيئة العامة بتاريخ ٢٣/٠٢/٢٠١٢، قضى بإلغاء القرار الإداري المتعلق بالنقل النوعي لأحد الموظفين، وذلك لثبوت مخالفته للقانون وقيام شبهة انحراف في استعمال السلطة، الأمر الذي أفقد القرار سنده القانوني وجعله مستوجباً للإلغاء، حيث جاء فيه " .. حيث ثبت من التحقيقات التي أجرتها هيئة الانضباط بأن قرار نقل المميز عليه من محكمة بداءة دشتي هولير الى محكمة بداءة رواندوز قد خرج من الهدف الذي شرع النقل المكاني من أجله وهو تحقيق المصلحة العامة وانه ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة لا يجيزها القانون ومن ثم يكون قرار النقل المطعون فيه مخالفاً للقانون ومشوباً بعبث إساءة استعمال السلطة مما يتعين معه الغاءه .."^(٢) ، وفي قرار لهيئة انضباط موظفي الإقليم والمصادق عليه من قبل الهيئة في مجلس الشورى الغى بموجبه القرار الإداري المتضمن نقل الموظف وذلك لاختلاف طبيعة العمل المنقل اليه وان الإدارة لم تراعى طبيعة عمل و اختصاص المدعية ، حيث جاء فيه " .. وحيث ان أمر النقل لم يتضمن سبباً للنقل وكذلك لم يقدم المدعى عليه ... أسباباً معتبرة مما ينطوي على توكي المصلحة العامة يمكن أن تبرر النقل على غير نحو لا يتصل بالشكوى والطلب اللذين قدمتها المدعية وزميلاتها في المركز الى مديرية الإشراف التربوي بخصوص مشاكل مركز (داون سيندروم) مما يخرج الأمر الإداري المطعون فيه عن نطاق المصلحة العامة ويفقده ركناً من أركان صحته ويستوجب إغائه .."^(٣) . وكذلك القرار الصادر من الهيئة العامة في مجلس الشورى ، الغى بموجبه قراراً يتضمن نقل المدعي بزعم عدم الحاجة الى اختصاصه بعد اكمال دراسته و نيله شهادة الدكتوراه ، حيث جاء فيه " .. ان المدعي قد حصل على الاجازة الدراسية ... للحصول على الدكتوراه في مجال اختصاصه ، وان الكتاب .. الصادر عن عميد كلية الهندسة يثبت ان المجال الذي يروم المدعي نيل شهادة الدكتوراه فيه .. هو مجال مهم وان الكلية تحتاج الى هذا الاختصاص .. فكان من المفروض الاستفادة من الشهادة والخبرة العلمية التي خصل عليها المدعي وليس الموافقة على نقله الى جامعة أخرى بزعم عدم الحاجة الى اختصاصه .."^(٤) .

ويتضح مما سبق ان الإدارة وهي بصدد استعمال سلطتها التقديرية قد تتحرف عند إصدار قرارات تتعلق بالنقل المكاني أو النوعي للموظفين،، وذلك حين تُستخدم هذه السلطة لأغراض لا تمت للمصلحة العامة بصلة، أو لتحقيق

(١) قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم المرقم ١٢/الهيئة الانضباطية/٢٠١٣ في ٢٨/٠٢/٢٠١٣ ، قرار غير منشور .

(٢) قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم في الدعوى المرقمة ٣٢/ الهيئة العامة/ انضباطية / ٢٠١٢ بتاريخ ٢٣/٠٥/٢٠١٢، قرار غير منشور .

(٣) قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم المرقم ١٧٥/الهيئة الانضباطية/٢٠٢٣ في ٢٨/٠١/٢٠٢٤ ، قرار غير منشور، وقرار الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم في الدعوى المرقمة ٦١/ الهيئة العامة/ انضباطية / ٢٠٢٤ بتاريخ ١٢/٠٦/٢٠٢٤، قرار غير منشور .

(٤) قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم في الدعوى المرقمة ١٧٣/ الهيئة العامة/ انضباطية / ٢٠٢٣ بتاريخ ١٥/٠٤/٢٠٢٤، قرار غير منشور .

أهداف شخصية أو تعسفية، وفي هذا السياق، يُمارس القضاء الإداري رقابة فعالة على مشروعية هذه القرارات، بوصفه الضامن لاحترام مبدأ سيادة القانون وحماية الحقوق الوظيفية للموظف العام.

الخاتمة

بعد ان انتهينا من بحثنا الموسوم (الرقابة القضائية على انحراف السلطة الإدارية في نقل الموظف العام - دراسة تحليلية-)، توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات التي سنعرضها على النحو التالي:

أولاً: الاستنتاجات

- ١- النقل الوظيفي للموظف العام هو إجراء إداري تنظيمي تُمارسه الجهة الإدارية في إطار ما تقتضيه مصلحة العمل. يتم وفق ضوابط نظامية تضمن استمرار الحقوق الوظيفية وعدم المساس بها. ويشترط في صحته أن يكون خالياً من الانحراف في استعمال السلطة أو التعسف .
- ٢- يشكل النقل الوظيفي سلاحاً ذا حدين بيد الإدارة؛ إذ يمكن أن يُستخدم لتحقيق المصلحة العامة، كما قد يُتخذ وسيلة لأغراض وغايات لا تمت لتلك المصلحة بصلة وإن أي انحراف عن تلك الغايات يوقع القرار في عيب إساءة استعمال السلطة .
- ٣- قد تنحرف الإدارة في استعمال سلطتها عند إصدار قرارات النقل الوظيفي، سواء من حيث طبيعة العمل (نقل نوعي) أو موقعه (نقل مكاني)، بما يخرج عن حدود المصلحة العامة، ويتولى القضاء الإداري الرقابة على هذه القرارات، فيتحقق من مشروعيتها ويقضي بإلغائها إذا ثبت انحراف السلطة، سواء كان ذلك بشكل مباشر أو غير مباشر .
- ٤- النقل الوظيفي هو تغيير مكان عمل الموظف من دائرة أو هيئة أو وزارة إلى أخرى، دون أن يؤدي ذلك إلى تغيير نوع الوظيفة المسندة إليه أو درجتها المالية. وعليه، فإن أي تغيير في المركز القانوني للموظف خارج هذه العناصر لا يُعتبر نقلاً وظيفياً .
- ٥- تشكل الضمانات القضائية الوسيلة الأبرز لحماية الموظف العام من تعسف الإدارة. ولذا، ظل القضاء الإداري ممثلاً بمجلس الدولة العراقي و مجلس شورى إقليم كردستان العراق لزمان طويل حامياً أميناً لمبدأ المشروعية، ودرعاً منيعاً أمام تجاوزات السلطة الإدارية .
- ٦- يصبح قرار النقل تعسفياً وغير قانوني إذا صدر دون أسباب موضوعية ومعتبرة، مما يشكل انحرافاً في استعمال السلطة يجب أن تُبنى القرارات الإدارية على المصلحة العامة وتحسين سير العمل، وأي نقل يخلو من هذه الأسس يعد تجاوزاً للسلطة ويضر بحقوق الموظف وإذا ثبت أن هدفه الإضرار به وليس تحقيق المصلحة العامة، عندها يفقد القرار مشروعيته ويُعد باطلاً .
- ٧- تعد توصية اللجنة التحقيقية بفرض عقوبة على الموظف ونقله من مكان عمله أثناء التحقيق تعسفاً إدارياً، وتمثل عقوبة مقنعة تُعرف بالطرق غير التأديبية، مما يُخالف مبادئ العدالة والإنصاف بخلاف المقترحات التي قد تساعد الإدارة على اكتساب خبرات لجان التحقيق في كيفية التغلب على المشاكل التي تظهر أثناء قيام الموظفين بأداء واجباتهم الوظيفية .

٨- يُعتبر نقل الموظف إلى جهة لا تتوفر فيها درجة وظيفية أو تخصيص مالي إجراءً غير نظامي يُلزم بالإلغاء، وكذلك يُعد نقل الموظفين أثناء تمتعهم بإجازاتهم المرضية أو الدراسية تصرفاً تعسفياً في استعمال السلطة من قبل الإدارة .

ثانياً: التوصيات

- ١- نوصي القضاء الإداري في العراق و إقليم كردستان أن يتصدى بحزم لظاهرة استخدام النقل الوظيفي كعقوبة مقنعة، من خلال تعزيز الرقابة القضائية لضمان عدم تعسف الإدارة وحماية حقوق الموظفين .
- ٢- نوصي المشرع العراقي إلى سن تشريع جديد للخدمة المدنية يحل محل القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل، يتضمن تعريفاً واضحاً للنقل الوظيفي وشروطاً لضمان عدم استخدامه كعقوبة مبطنة، مع اشتراط وجود حاجة فعلية، وعدم تغيير الدرجة الوظيفية أو التخصيص المالي للموظف.
- ٣- نوصى بأن تلتزم الإدارة بتوضيح آلية نقل الموظف العام وغاياته بوضوح، مع الحرص على إصدار قرارات النقل بما يتوافق مع المصلحة العامة وضمن إطار مبدأ المشروعية .
- ٤- نوصي بضرورة إلزام الإدارة بالالتزام بقانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، بحيث تكون أسباب النقل قائمة على أسباب قانونية معتبرة، وأن يكون الهدف من النقل تحقيق المصلحة العامة، مع منع استخدامه كعقوبة بإبعاد الموظف عن وظيفته الأصلية .
- ٥- نوصي بمعالجة المشكلات المتعلقة بالدرجة المالية والتخصيص المالي في عمليات النقل لتجنب رفض الجهات المنقولة إليها الموظفين، وذلك من خلال التنسيق بين الجهات المعنية لضمان مناقلة الدرجة والتخصيص المالي مع قرار النقل .
- ٦- نوصي مجلس الدولة العراقي بأن يحذو حذو مجلس شوري الإقليم في التفرقة بين توصيات اللجنة التحقيقية الصادرة عند فرض عقوبة على الموظف، والتوصيات المتعلقة بنقله، وبين المقترحات التي تبديها اللجنة في إطار ممارستها لمهامها التحقيقية، وذلك لضمان وضوح الأثر القانوني لكل منها، ومنعاً لأي خلط قد يؤدي إلى المساس بضمانات الموظف الوظيفية ، واعتماد تفسير مجلس شوري الإقليم المتعلق بالفصل بين التوصيات والمقترحات، لما يتضمنه من حماية للضمانات القانونية للموظف .
- ٧- نوصي بمنع نقل الموظفين أثناء تمتعهم بإجازاتهم المرضية أو الدراسية، ما لم تكن هناك ضرورة حقيقية ومبررة قانونياً .
- ٨- ضرورة وضع آليات رقابية داخل الجهات الإدارية لمراجعة قرارات النقل قبل صدورهما، لمنع التعسف وضمان توافقها مع المصلحة العامة .

المصادر

أولاً : الكتب باللغة العربية

- ١- احمد محمود جمعة، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٥.

- ٢- أياذ جواد مهدي، النقل في الوظيفة العامة، ط١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٠.
- ٣- سامي جمال الدين، دعاوي الإدارية، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، ١٩٩١.
- ٤- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦.
- ٥- عبدالعزيز بالمنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الأسباب والشروط، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- ٦- عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري اللبناني، مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية الإقليمية وفقاً للقانون ٢٢٧ لسنة ٢٠٠٠، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١.
- ٧- عصام الصادق عبد الله الفيرس، رقابة القضاء الإداري على سلطة الإدارة في نقل موظفيها (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٩.
- ٨- علي عبدالفتاح محمد، القضاء الإداري - مبدأ المشروعية ودعوى الإلغاء، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
- ٩- ماجد راغب حلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦.
- ١٠- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠.
- ١١- مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٠٩.
- ١٢- محمد فؤاد مهنا، الوجيز في قضاء الإداري، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، ١٩٨٣.
- ١٣- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، تنظيم الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٥.
- ١٤- مصدق عادل، الشامل في الوظيفة العامة والموظف العام، ج ٢، دار السنهوري، بيروت، ٢٠٢٥.

ثانياً : الرسائل والأطاريح الجامعية

- ١- رائد على محمود، النظام القانوني لنقل الموظف العام بين الاجراء الإداري التنظيمي والعقوبة المبطنة (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية في لبنان، ٢٠٢٢.
- ٢- ناجي عبد السلطان اللامي، رقابة القضاء الإداري على مشروعية نقل الموظف العام، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، لبنان، ٢٠٢٢.

ثالثاً : البحوث الجامعية:

- ١- اريج طالب كاظم واسيل عامر حمود، صور عيب الانحراف بالسلطة دراسة تطبيقية مقارنة بين التشريع والقضاء في العراق، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون الجامعة المستنصرية، العراق المجلد ٥، العدد ٢٠، ٢٠١٣.
- ٢- صديق نبيلة، نقل الموظف بين العقوبة التأديبية المقنعة والاجراء التنظيمي الداخلي، مجلة القانون والمجتمع، كلية الحقوق، جامعة أحمد دراية، ادرار، مخبر القانون والمجتمع، عدد ٥، ٢٠١٥.

رابعاً: التشريعات

- ١- قانون الخدمة المدنية المرقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل
- ٢- نظام التسليم والتسلم بين الموظفين والحفاظ على الموجودات دوائر الدولة رقم (٢) لسنة ١٩٩٦، نشر هذا النظام في الواقعة العراقية بالعدد ٣٦٣٢ في ١٩٩٦/٨/٢٦.
- خامساً : القرارات
- ١- قرارات المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة العراقي لأعوام ٢٠٠٧-٢٠٠٨-٢٠١٢-٢٠١٣-٢٠١٤-٢٠٢٢-٢٠٢٣ .
- ٢- قرارات الهيئة العامة في مجلس شورى الاقليم لأعوام ٢٠١٢ - ٢٠١٤-٢٠١٥-٢٠١٦-٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥، قرارات غير منشورة.
- ٣- قرارات هيئة انضباط موظفي الإقليم لأعوام ٢٠١٢ - ٢٠١٣-٢٠١٥- ٢٠١٩- ٢٠٢٣- ٢٠٢٤ - ٢٠٢٥ قرارات غير منشورة.
- سادساً- المصادر الاجنبية

- 1- Gary Dessler, *Human Resource Management*, 15th ed. (Boston: Pearson, 2017).
- 2- Michael Armstrong, *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice*, 15th ed. (London: Kogan Page, 2019) .
- 3- Stephen P. Robbins and Timothy A. Judge, *Organizational Behavior*, 18th ed. (Boston: Pearson, 2018).
- 4- Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public général*, 12e éd. (Paris: Sirey, 1933),
- 5- Gaston Jèze, *Précis de droit administratif*, 4e éd. (Paris: Dalloz, 1926).
- 6- Joseph Michoud, *La Théorie de l'abus des droits* (Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1900).