

اختصاص محكمة العدل العليا الأردنية في الرقابة على قرارات النقل(*)

الدكتور/ محمد جمال الذنيبات
جامعة العلوم التطبيقية الأهلية
المملكة الأردنية الهاشمية

ملخص:

من خلال استقراء قرارات محكمة العدل العليا يتضح أن ثمة مراحل لم تخضع فيها قرارات النقل للرقابة القضائية، وهي تلك التي كانت تطبق فيها محكمة العدل العليا قانون المحاكم النظامية، ولم يكن لها قانون مستقل بعد، وبمقتضى هذه المرحلة فإن أحكام القضاء الإداري الأردني قد تناقضت بشأن مدى الرقابة على قرارات النقل؛ ففي بعض الأحيان بسطت المحكمة رقابتها على قرارات النقل إذا انطوت على عقوبة تأديبية مقنعة. في حين غضت المحكمة الموقرة الطرف عن معظم قرارات النقل، واعتبرتها محض سلطة تقديرية للإدارة تمارسها وفقاً لمتطلبات المرفق العام وحاجاته، وبما يكفل سيره بانتظام واطراد، وقد ظل مسلك المحكمة تجاه الرقابة على قرارات النقل في حدوده الدنيا، حتى صدر قانونها المستقل رقم ١١ لسنة ١٩٨٩ والذي لم يأت بجديد يذكر، وبقيت الممارسة الرقابية بالمستوى نفسه وعلى النطاق ذاته آنف الذكر. لكنها في قانونها الجديد رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ أخضعت لها جميع قرارات النقل سواء النوعي منها أو المكاني أو تلك التي تصدر تحت ستار حاجات المرفق العام، وما هي إلا عقوبات مقنعة، يروم منها رجل الإدارة عدم السير بإجراءات التأديب التي وضعها المشرع وكفل ضمانات بعينها ينبغي احترامها من قبل الإدارة، ومن وحي هذه المسوغات جاءت معالجتى لمدى اختصاص محكمة العدل العليا في الرقابة على قرارات النقل.

(*) أجزى البحث بتاريخ ٢٠/١/٢٠٠٤م.

تمهيد:

تملك الإدارة العامة نقل الموظفين العموميين باعتبارها قائمة على خدمة مرفق عام، تضمن تسييره بانتظام واطراد، ومن ثم منحت صلاحية النقل لكي تحقق الأهداف المنوطة بها، وتلبية حاجات المرفق العام^(١). ولإمكانية دراسة طبيعة قرارات النقل في القضاء الإداري الأردني، ينبغي ابتداءً أن نستعرض خطة البحث التي تعالج تلك الطبيعة من خلال المباحث الآتية:

- * المبحث الأول: مفهوم النقل.
- * المبحث الثاني: أنواع النقل.
- * المبحث الثالث: الطبيعة القانونية لقرارات النقل.
- * المبحث الرابع: مدى اعتبار قرار النقل النوعي قرار تعيين.
- * المبحث الخامس: شروط صحة قرار النقل.
- * المبحث السادس: تطور اختصاص محكمة العدل العليا بالنظر في قرار النقل.
- * المبحث السابع: المعايير التي تستند إليها المحكمة في إثبات عيب الانحراف في قرارات النقل.

(١) عبرت محكمة القضاء الإداري المصري عن الغاية من النقل، «يهدف النقل إلى تحقيق الغاية المرجوة من تخويل هذه الجهات السلطة المذكورة، هي وضع كل موظف في المكان الذي يليق بكفائته وجدارته وعلى وجه يحقق العدالة بين الموظفين في توزيع الإقامة فيما بينهم بمناطق العمل المختلفة، ويؤدي في النهاية إلى تحقيق المصلحة العامة» انظر قرارها ٤٦٣ / ٤٤ ق جلسة ١١٥٢/٦/٥ ص ٤٥ وانظر قرارها ٦١٤ / ٢١ ق جلسة ١٩٨١/١٢/٥. انظر في النقل د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٢. ص ٣٨٧. ويشير د. محمد رفعت إلى أن قرار النقل يجب أن يكون مسبباً، ولكننا لا نتفق مع د. محمد رفعت؛ فالإدارة غير ملزمة ببيان الأسباب إلا حين يلزمها القانون بذلك.

المبحث الأول مفهوم النقل

لم يتعرض المشرع الأردني في أنظمة الخدمة المدنية المتعاقبة^(٢) لتعريف النقل. وحسناً فعل؛ ذلك أنه ليس من مهام المشرع التعريف، ومن ثم فقد تصدى الفقه والقضاء لتعريف النقل وبيان معناه القانوني، وسنتناول تعريف الفقه ثم تعريف القضاء لمفهوم النقل.

أولاً - التعريف الفقهي:

تناول الفقه الفرنسي مفهوم النقل من خلال تعريفه بأنه «تغير العمل أو مكان الإقامة الذي تفرضه الإدارة على الموظف بإرادتها المنفردة»^(٣)، ويلاحظ أن هذا التعريف يبرز سلطة الإدارة في استخدام أدواتها القانونية "القرار الإداري" في تغيير المراكز القانونية للموظفين.

وعرفه آخرون بأنه كل تغيير في الوضع الإداري^(٤)، ومما يؤخذ على هذا التعريف أنه واسع بحيث يشمل مفاهيم متعددة؛ فيدخل فيه الانتداب والإعارة والترقية.

أما في الأردن فقد عرفه البعض بأنه «سلطة تقديرية تتمتع بها السلطة الإدارية المختصة تمكنها من إجراء تنقلات بين موظفيها بغية الاستفادة من قدرات وخبرات ومؤهلات الموظف العام على أفضل صورة ممكنة»^(٥)، وعرف

(٢) انظر نظام الخدمة المدنية رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ ونظام (١١) لسنة ١٩٨٨ ونظام رقم (١) لسنة ١٩٩٨ ونظام الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢، وجميعها لم تتعرض لمفهوم النقل.

(٣) A.de laubadère, Traité de droit administratif, paris, L.G.D. 1984. Tome. z No.17

(٤) A. Plantey, Traité pratique de la fonction publique, 1973, Tome.(1) No.44.

(٥) د. علي خنجر شطناوي. دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، لعام ١٩٩٨/١٩٩٩ ص ٢٤٠.

كذلك بأنه «قيام الإدارة باستبدال الوظيفة المسندة للموظف بوظيفة شاغرة من نفس النوع والمرتبة في إدارة أخرى»^(٦)

ونعتقد أن النقل هو إجراء إداري تتخذه الإدارة العامة تغير فيه من مكان الموظف أو وظيفته لتحقيق حاجة المرفق العام.

ثانياً – التعريف القضائي لمفهوم النقل:

لم يتعرض القضاء الإداري المصري لتعريف النقل، واكتفى بالقول إن النقل من الملاءمات المتروكة لتقدير الإدارة في حدود مصلحة المرفق العام^(٧)

(٦) د. نواف كنعان. القانون الإداري الأردني، دار الثقافة، الكتاب الثاني، عمان ١٩٩٦، ص ٨٦.
(٧) انظر قرارها رقم ٢/١٤١ ق جلسة ٢٣/٦/١٩٥٦ والمحكمة الإدارية العليا طعن رقم ٢١/٦١ ق جلسة بتاريخ ٥/١٢/١٩٨١. وقرارها رقم ١٠/٦٣ ق جلسة ١١/١/١٩٧٠ ص ١٥/ص ١٢٢. انظر حمدي ياسين عكاشة. القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٨٧ ص ٧٣٤/٧٣٦.
* وفي الحقيقة إن ثمة نظامين يعالجان موضوع الوظيفة العامة، منها النقل والندب والإعارة والترقية والأجور والحوافز.

– النظام الشخصي (النظام الأوروبي) ويطلق عليه أحياناً نظام السلك الوظيفي أو النظام المغلق، وتتجسد فلسفة هذا النظام بالنظر إلى الوظيفة العامة على أنها مهنة لها سمة الدوام والاستقرار، حيث ينخرط فيها الموظفون الذين تتوافر فيهم الشروط المطلوبة و يتقلدونها وينقطعون للعمل بها طيلة حياتهم وغالباً ما يعينون على أساس التخصص العام لا التخصص الدقيق.

وفي ظل هذا النوع من الأنظمة يكون النقل وفقاً لحاجات المرفق العام واستناداً إلى صلاحيات الإدارة التقديرية، وهو في الغالب دائم الحدوث في ظل هذا النظام.

– أما النظام الموضوعي: وهو نظام الوظيفة المفتوح، وهذا النظام معتمد في الولايات المتحدة، وينهض على مرتكزات وأسس تغاير في جوهرها ومضمونها تلك التي تركز عليها الفلسفة الأوروبية للوظيفة العامة. وفي هذا النظام لا يوجد مبدأ دوام استمرار الوظائف العامة بل يقوم على أساس تشغيل العامل لمدة محدودة وفقاً لشروط معينة، والوظيفة العامة وفق هذا المفهوم عمل مؤقت، يمارسه محترفون في الجهاز الوظيفي الحكومي ويتشابه مع المشروعات الخاصة، والعلاقة هنا تعاقدية وليست تنظيمية. =

في حين عرفت محكمة العدل العليا النقل بقولها «إن النقل - بمعناه كسلطة رئاسية بلا معقب عليها من القضاء»^(٨) القانوني - هو فك ارتباط الموظف من الدائرة المنقول منها وربطه بالدائرة المنقول إليها، بحيث يصرف راتبه، وتصدر القرارات المتعلقة به من هذه الدائرة»^(٩)

ويلاحظ أن هذا التعريف يركز بصفة أساسية على الآثار القانونية المترتبة على نقل الموظفين^(١٠).

= ومن ثم فإن الإدارة العامة لا تعرف نظاماً ثابتاً للترقي (الترقية بالأقدمية) بل تكون الترقية بالاختيار بحسب الكفاءة، وليس ثمة نظام ثابت للأجور، بل يعتمد ذلك على مدى صعوبة الوظيفة، فإذا نجح الموظف فإنه يعين في الوظيفة تعييناً مؤقتاً، ويرتبط طوال مدة عمله في الحكومة بالوظيفة المعين فيها بحيث لا تستطيع الإدارة نقله إلى أي وظيفة أخرى، وإذا أراد الموظف الانتقال من وظيفة إلى أخرى، وجب عليه أن يتقدم بالمسابقات التي تعقد لهذا الغرض شأنه في ذلك شأن الأفراد العاديين، كما أن بقاء الموظف في العمل الحكومي مرتبط ببقاء الوظيفة المعين فيها، فإذا ألغيت فقد موقعه في الإدارة.

انظر في تفصيل ذلك د. رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ٢٤٢ - ٢٤٦.

(٨) عدل عليا رقم ٢٧/٥/١٩٦٧.

(٩) ويلاحظ أن محكمة العدل العليا لا تمارس رقابة على قرارات رفض النقل للإدارة شريطة أن يبلغ الموظف قرار نقله قبل ١٠ أيام.

(١٠) انظر د. علي خطار شطناوي. مرجع سابق. ص ١٤٠.

المبحث الثاني أنواع النقل

ثمة أنواع متعددة للنقل، ويرتبط هذا التعدد بحسب الزاوية التي ينظر إليها الباحث:

أولاً - مدى تدخل الموظف في النقل:

ويقسم النقل استناداً إلى تدخل إرادة الموظف إلى نقل بناء على طلب الموظف ونقل تقررته الإدارة، وبناء عليه يكون النقل أحد ما يأتي:

أ - نقل بناء على طلب الموظف: وهو الذي يحدث في أثناء الحياة الوظيفية بأن يقدم الموظف طلباً للإدارة يلتبس فيه نقله إلى مكان آخر، أو أن يغير في نوعية وظيفته لسبب أو لآخر، وتمارس الإدارة هنا سلطة تقديرية في مدى الاستجابة لطلبه، فلها أن تقبل أو ترفض، وكل ذلك ضمن اختصاصها.

ب - النقل الإداري الذاتي: تملك الإدارة وفق الاختصاصات الممنوحة لها أن تقرر نقل موظفيها من حيث الزمان والمكان بحسب حاجة المرفق، والأعباء الوظيفية المترتبة عليه، وتتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في تقرير ذلك شريطة أن يكون ذلك تلبية لحاجات المرفق العام وتحقيقاً للصالح العام، وفي هذا المعنى تؤكد محكمة العدل العليا «يستفاد من المادة ٦٣ فقرة (أ، ب، ج) من نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٨٨ بأن للإدارة كامل الحق بإصدار القرار بنقل الموظف من وظيفة إلى أخرى ضمن الدائرة الواحدة وأن سلطاتها تقديرية عندما تقوم بتنظيم المرفق العام، وتملك تقدير مصلحة المرفق، وأن القيد الوحيد الوارد في نظام الخدمة المدنية بشأن النقل هو عدم نقل الموظف إلى وظيفة تقل درجتها عن وظيفته الأصلية وعدم المساس بحقوق الموظف أو الفرد، فإذا ما تبين للمحكمة أن هناك مخالفة للقانون صاحبت

صدور قرار النقل أو أن رجل الإدارة استهدف غاية خلافاً للمصلحة العامة يصبح القرار مشوباً بعيب مخالفة القانون وإساءة استعمال السلطة»^(١١).

وقد نص نظام الخدمة المدنية الجديد رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ في المادة (٨٣-أ) «لا يجوز نقل الموظف أو انتدابه من وظيفة إلى أخرى في الدائرة نفسها أو إلى وظيفة في دائرة أخرى أو إعارته وفقاً لأحكام هذا النظام على ألا يؤثر نقل الموظف أو انتدابه على درجته وأقدميته فيها وعلى الراتب الذي يستحقه»^(١٢).

ومما يدل على أن الإدارة تملك السلطة في تقدير مدى الحاجة إلى النقل، ما أشارت إليه الفقرة (ب) من أن قرار النقل أو الانتداب أو الإعارة يبلغ إلى الموظف قبل التاريخ المحدد لتنفيذه بمدة لا تزيد على عشرة أيام، والإدارة غير ملزمة قانوناً بالموافقة على طلب الموظف، ولا سيما أن طلبات النقل المكانية شائعة من الناحية العملية، لذلك يعد طلب الموظف للنقل مجرد التماس يقدم للإدارة مراعاة لظروفه الشخصية أو العائلية، إذا كان مقر عمله بعيداً عن مكان إقامة عائلته^(١٣).

(١١) عدل عليا رقم ٥٩٨، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٩، ص ٣٠٧٩. وفي حكم آخر قضت «يستفاد من المادة ٦٣/أ.ب.ج من نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٩٨ أن للإدارة كامل الحق بإصدار القرار بنقل الموظف من وظيفة إلى وظيفة أخرى ضمن الدائرة الواحدة وأن سلطتها تقديرية عندما تقوم بتنظيم المرفق العام، وهي تملك تقدير مصلحة المرفق وأن القيد الوحيد الوارد في نظام الخدمة المدنية بشأن النقل هو عدم نقل الموظف إلى وظيفة تقل درجتها عن وظيفته الأصلية وعدم المساس بحقوق الموظف» عدل عليا رقم ٩٩/٥٩٨، مجلة النقابة المحامين ص ٣٠٧٩ لسنة ١٩٩٩.

(١٢) المادة ٨٣/أ من نظام الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢. منشور في الجريدة الرسمية. / العدد ٤٥٥٠. الصادر بتاريخ ٦/٤/٢٠٠٢. ص ٢٦٣٤.

(١٣) د. علي خطر شطناوي. مرجع سابق، ص (٤).

ثانياً – استناداً إلى الغاية من النقل:

يقسم النقل استناداً إلى الغاية منه إلى نقل ينطوي على عقوبة تأديبية، ونقل إداري يستهدف تحقيق المصلحة العامة وسير العمل بالمرفق العام بانتظام واطراد وتلبية لحاجات المرفق^(١٤)، وبالشرح والتحليل، فإن النقل بوصفه عقوبة تأديبية Le de placement doffic يروم فيه متخذ قراره عقاب الموظف لارتكابه مخالفة مسلكية تستوجب مؤاخذته تأديبياً، فيصدر قرار النقل بدلاً من السير بإجراءات التأديب^(١٥). وقد اعتبرت محكمة العدل العليا أن مجرد صدور قرار نقل نوعي، فإنه يحمل في طياته عقوبة تأديبية، وفي هذا تقول:

«لا يجوز نقل الموظف أو انتدابه إلى وظيفة تقل بمستواها عن الوظيفة التي نقل منها عملاً بالمادة/٦٣-ج من نظام الخدمة المدنية، وبما أن نقل المستدعية من وظيفة مديرة إلى مساعدة إضافة إلى أن هذا النقل ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة دون اتخاذ الإجراءات التأديبية المنصوص عليها في نظام

(١٤) د. أحمد محمود جمعة. منازعات القضاء التأديبي. منشأة المعارف: الإسكندرية، ١٩٨٤، ص ٦٩.

(١٥) أوجب المشرع الفرنسي ممارسة سلطة نقل الموظفين بصورة تأخذ بعين الاعتبار طلبات ورغبات الموظفين العموميين وحالتهم الاجتماعية والعائلية، فقد ألزمت المادة (٦٠) من القانون رقم ١٦/٨٤ الصادرة في ١١/١/١٩٨٤ السلطة المختصة أخذ رأي اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء وقت وضع القوائم الدورية في الإدارات، والدوائر التي لا تعتمد ولا تأخذ بنظام القوائم الدورية في الإدارات. والدوائر التي تتضمن تغييراً في مكان إقامة الموظف أو تعديلاً في مركزه الوظيفي. انظر د. علي خطر، مرجع سابق. ص ١٤١. وكذلك انظر في الفرنسي S.salon, et slivra op.Cit, No. 36.

ويعتبر المشرع الفرنسي النقل النوعي في جميع الأنظمة الوظيفية عقوبة تأديبية، وأورد النص عليها صراحة في قائمة العقوبات التأديبية، المادة (٦٦) من نظام الخدمة المدنية الفرنسي، في حين نجد نظام الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢ لم ينص في المادة ١٤٢ على عقوبة النقل.

الخدمة المدنية باعتبار النقل تمّ على إثر ارتكاب المستدعية مخالفات مسلكية فيكون قرار النقل مخالفاً للقانون ومستوجباً للإلغاء»^(١٦).

وقد كانت محكمة العدل العليا في قانونها السابق رقم (١١) لسنة ١٩٨٩ لا تختص بالرقابة على قرارات النقل إلا إذا كانت تنطوي على عقوبة تأديبية أو إذا كانت تنطوي على تغيير نوعي في الوظيفة. وقضت في الحالة الأولى «لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر بالطعون المتعلقة بالنقل من وظيفة لأخرى لأنها ليست من القرارات التي يجوز للموظفين أن يطعنوا بها بالإلغاء إلا إذا كان النقل ينطوي على قرار تأديبي مقنع»^(١٧).

وفي الحالة الثانية «قضت بأنه استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أن النقل النوعي هو بمثابة التعيين، ومن حق ذي المصلحة الطعن بالقرار الصادر بهذا الشأن».

ثالثاً - استناداً إلى طبيعة النقل:

يقسم النقل بموجب طبيعته إلى نقل يؤدي إلى تغيير في الاختصاصات الوظيفية، ويطلق عليه النقل النوعي الذي بموجبه يتبوأ الموظف وظيفة ذات مهام ومسؤوليات جديدة مغايرة لمهام الوظيفة السابقة ومسؤولياتها، ونقل مكاني يقتصر على اختلاف مكان الوظيفة وأداء العمل، ويطلق عليه النقل المكاني.

وقد اعتبر المشرع الفرنسي النقل النوعي في جميع الأنظمة الوظيفية عقوبة تأديبية، وأورد النص عليها صراحة في قائمة العقوبات التأديبية «المادة (٦٦) من نظام الخدمة المدنية الفرنسي» بينما نجد نظام الخدمة المدنية «رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢» لم ينص في المادة (١٤٢) على عقوبة النقل النوعي.

(١٦) عدل عليا. رقم ٩٤/٢٤٥ العدد (١٢٢١١). سنة ١٩٩٥، ص ٣٣٣٥.

(١٧) عدل عليا رقم ٨٥/١٩٦ / العدد (١) لسنة ١٩٨٧، ص ٤٦.

أما بشأن رقابة محكمة العدل العليا على قرارات النقل النوعي فإنها تمارسه باعتبار تلك القرارات بمنزلة تعيين في وظيفة جديدة، وأصدرت بشأن ذلك قرارات عديدة منها حكم حديث نورده كاملاً.

«بعد الاطلاع على الأوراق وتدقيقها والمداولة قانوناً نجد أن المستدعي تقدم بهذه الدعوى للطعن بالقرار الصادر عن المستدعي ضده المتضمن نقل المستدعي من مدير وحدة أمن وحماية المياه إلى مدير لوحدة العلاقات العامة في إدارة مياه قطاع الشمال وهو يطالب بإلغاء هذا القرار».

وفي الموضوع وعن أسباب الطعن وبالرجوع لأحكام المادة (٦٣) من نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته نجد أنها تنص على ما يلي:

أ - يجوز نقل الموظف أو انتدابه من وظيفة إلى أخرى في الدائرة نفسها أو إلى وظيفة في دائرة أخرى أو إعارته وتعيينه للقيام بأعمال وظيفة أخرى بالوكالة وفقاً لأحكام هذا النظام.

ب - عند اتخاذ القرار بنقل الموظف، يجب مراعاة مصلحة الدولة وضمان حسن سير العمل في دوائرها.

ج - يبلغ قرار النقل إلى الموظف قبل التاريخ المحدد لتنفيذه بمدة مناسبة، وفي جميع الأحوال لا يجوز نقل الموظف أو انتدابه إلى وظيفة تقل درجتها عن درجة وظيفته الأصلية.

يستفاد من هذا النص أنه يحق للإدارة أن تصدر قراراً بنقل الموظف من وظيفة إلى أخرى ضمن الدائرة الواحدة ما دامت الوظيفة التي نقل إليها لا تقل عن الوظيفة المنقول منها.

وحيث إن الثابت في هذه الدعوى أن المستدعي ضده أصدر قراره المشكو منه بنقل المستدعي من مدير وحدة أمن وحماية المياه إلى مدير وحدة العلاقات العامة في إدارة مياه قطاع الشمال، وأن هاتين الوظيفتين متماثلتان، أي أن وظيفته التي نقل إليها لا تقل مرتبة عن الوظيفة التي نقل منها، وحيث إن

الأصل في القرار الإداري أن يصدر صحيحاً وترافقه قرينة السلامة، وعلى مدعي العكس أن يثبت ذلك، وحيث إن القرار المشكو منه قد خلا من أي عيب من العيوب التي تشوب القرارات الإدارية ولم يرد أي بينة على أن المستدعي ضده قد أساء استعمال سلطته عند إصداره القرار المشكو منه، فيكون قد صدر صحيحاً موافقاً للقانون، وأسباب الطعن لا ترد عليه»^(١٨).

(١٨) عدل عليا. قرار غير منشور صدر بتاريخ ٢٥/٦/٢٠٠٢.

المبحث الثالث

الطبيعة القانونية لقرارات النقل

أصدرت محكمة العدل العليا قرارات عديدة بيّنت فيها الشروط والمرتكزات الأساسية لقرار النقل حيث قضت بأنه يحق للإدارة أن تصدر قراراً بنقل الموظف من وظيفته إلى أخرى ضمن الدائرة الواحدة، وأن القيد الوحيد الوارد في نظام الخدمة المدنية بشأن النقل هو عدم نقل الموظف إلى وظيفة تقل درجتها عن وظيفته الأصلية، وبناءً عليه يكون القرار الصادر من رئيس مجلس إدارة مؤسسة الإقراض الزراعي، وقرار مجلس الإدارة بتعديل الهيكل التنظيمي للمؤسسة، موافقاً للقانون وصارداً عن جهة مختصة، عملاً بالمادتين ٦٣/ج و ٦٦/أ من نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٨٨، ومن ثم يتضح أن قرارات النقل النوعي هي في حكم التعيين، ولذلك استقر اجتهاد محكمة العدل العليا «أن النقل النوعي هو بمثابة تعيين ومن حق ذي المصلحة الطعن بالقرار الصادر بهذا الشأن»^(١٩)

– تعقيب على هذا الحكم:

إن النقل النوعي هو نقل الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة أخرى تختلف عن الأولى في نوعها وطبيعتها عملها كالنقل من وظيفة فنية إلى وظيفة إدارية^(٢٠). بيد أن محكمة العدل العليا دأبت على اعتبار قرارات النقل النوعي تعييناً جديداً في الوظيفة العامة^(٢١)، وهو ما لا نراه مسلكاً موفقاً، فليس كل نقل نوعي تعييناً جديداً في الوظيفة العامة، فإذا تبين للمحكمة أن قرار النقل النوعي لم يتضمن تغييراً في الدرجة والراتب والمسؤولية الوظيفية تقرر سلامة القرار وصحته، وفي بعض قراراتها الحديثة اتجهت إلى تبني هذا الرأي واتجهت

(١٩) عدل عليا رقم ٣٠٤ / ٩٤ العدد (١١،١٢) لسنة ١٩٩٥، ص ٣٣٣٥.

(٢٠) عدل عليا رقم ١١٧ عدد (٦) لسنة ١٩٧٨، ص ١٠٠١.

U.J. Aubry et A.Ader, droit administratif, paris, 1986, No.89

(٢١)

المحكمة الموقرة إلى القول «بعد الاطلاع على الأوراق وتدقيقها والمداولة قانوناً، نجد أن المستدعية تقدمت بهذه الدعوى للطعن بالقرار الصادر عن معالي وزير التربية والتعليم المتضمن نقل المستدعية من إدارة التعليم العام وشؤون الطلبة إلى وظيفة معلمة / غرفة مصادر تعلم في مدير التربية والتعليم لمنطقة عمان الأولى تحت الرقم ١/٤٠/١٧٤١٢ تاريخ ٢١/٤/٢٠٠٢ طالبة إلغاءه للسببين اللذين استندت إليهما باستدعاء دعواها.

في الموضوع: عن سببي الطعن يتبين من أوراق هذه الدعوى ومبرراتها وأقوال مرافعات الطرفين فيها أن المستدعية حصلت بتاريخ ٩/٦/١٩٩٢ على بكالوريوس في التربية الابتدائية من جامعة اليرموك، وبتاريخ ٢٣/١/١٩٩٣ عينت بوظيفة معلمة في إحدى مدارس تربية الزرقاء بوزارة التربية والتعليم، وبتاريخ ٣٢/١/٢٠٠٠ نقلت إلى وظيفة عضو في مديرية التربية الخاصة في المديرية العامة للتعليم والنشاطات التربوية، وبتاريخ ٢١/٤/٢٠٠٢ صدر القرار المطعون فيه، ونقلت المستدعية إلى وظيفة معلمة/غرفة مصادر التعليم في مديرية التربية والتعليم لمنطقة عمان الأولى، وبالرجوع إلى المادة (٦٣) من نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٨٨ الساري المفعول عند صدور القرار المطعون فيه فقد نصت على ما يلي:

I - يجوز نقل الموظف أو انتدابه من وظيفة إلى أخرى في الدائرة نفسها أو إلى وظيفة في دائرة أخرى أو إعارته أو تعيينه للقيام بأعمال وظيفة أخرى وفقاً لأحكام هذا النظام.

II - عند اتخاذ القرار بنقل الموظف أو انتدابه أو إعارته أو تعيينه للقيام بأعمال وظيفة أخرى بالوكالة يجب مراعاة مصلحة الدولة وضمان حسن سير المرفق العام والاستفادة من خدمات الموظفين فيها على أفضل وجه، والاقتصاد في النفقات.

ويستفاد من هذا النص أنه يحق للإدارة أن تصدر قراراً بنقل الموظف من وظيفة إلى أخرى ضمن الدائرة أو إلى وظيفة في دائرة أخرى ما دامت الوظيفة

التي نقل إليها لا تقل عن الوظيفة المنقول منها من حيث الدرجة والراتب والمسؤولية الوظيفية.

وحيث تبين من ملف المستدعية أنها كانت تعمل بوظيفة عضو في مديرية التربية الخاصة في المديرية العامة للتعليم والنشاطات التربوية ونقلت إلى وظيفة معلمة/غرفة مصادر التعليم في مديرية التربية والتعليم لمنطقة عمان الأولى وبنفس الراتب والدرجة والمسؤولية الوظيفية فيكون القرار المطعون فيه صدر متفقاً وأحكام المادة ٦٣/ من نظام الخدمة المدنية الآتفة الذكر، وتكون أسباب الطعن لا ترد عليه ويتعين رده»^(٢٢).

– تعقيب على هذا الحكم:

١ – استندت المحكمة في قرارها إلى نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٨٨، وفي تقديره أن المحكمة ينبغي أن تطبق نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٩٨ باعتباره هو الذي يحكم المنازعة المعروضة ولا سيما أن قرار النقل المطعون به قد صدر في ٢١/٤/٢٠٠٢، وباعتقادي أن هذا خطأ ينبغي للمحكمة ألا تقع فيه.

٢ – إن هدف قرارات النقل هو إعادة توزيع الموظفين بما يحقق حسن سير العمل بالمرافق العامة، فإذا ابتغى مصدر القرار أمراً آخر كالتأديب أو إفادة عامل على حساب حق مشروع آخر كان القرار معيباً بالتعسف في استعمال السلطة، ولم توضح المحكمة الموقرة ملابسات قرار النقل ومدى تأثير مصدر القرار بالخصومة، وهل نقلها كان لحاجات المرفق أم لا.

(٢٢) انظر قرارات محكمة العدل العليا بشأن النقل النوعي:

– قرار رقم ٧٢، رقم القضية ٢٠٠٢/٦٤ صادر بتاريخ ٢٣/٧/٢٠٠٢، غير منشور.

– قرار رقم ٤٩، رقم القضية ٢٠٠٢/٤٩ صادر بتاريخ ١٦/٧/٢٠٠٢، غير منشور.

– قرار رقم ٥٣، رقم القضية ٢٠٠٢/١٨٤ صادر بتاريخ ١٨/٧/٢٠٠٢، غير منشور.

المبحث الرابع

مدى اعتبار قرار النقل النوعي قرار تعيين

ثمة مفهومان للتعيين، الأول مفهوم ضيق والآخر مفهوم واسع، وسنوضح كلا المفهومين:

- المفهوم الضيق للتعيين: تقتصر دلالة التعيين وفق هذا المفهوم على بدء العلاقة الوظيفية والتحاق الموظف العام لأول مرة في الوظيفة العامة، بحيث تستقر العلاقة الوظيفية حتى تنتهي نهاية قانونية بإحدى طرق انتهاء الخدمة.
- المفهوم الواسع للتعيين: يشمل هذا المفهوم بدلالته بدء العلاقة الوظيفية، وتقليد الشخص وظيفة جديدة تغاير في طبيعتها وشروط التعيين فيها الوظيفة التي كان يشغلها الموظف سابقاً.

موقف محكمة العدل العليا من كلا المفهومين:

تبنت المحكمة المفهوم الواسع للتعيين في الوظيفة العامة وفي هذا الاتجاه قضت «إن التعيين في الوظائف العامة بمعناه القانوني لا يقتصر على بدء صلة الموظف بالإدارة لأول مرة بل يشمل تقليد الموظف وظيفة جديدة تغاير في طبيعتها الوظيفة التي كان يشغلها سابقاً»^(٢٣).

وتواصل المحكمة اتجاهها باعتبار قرارات النقل النوعي تعييناً بشرط توافر وضعين:

- الوضع الأول: أن تكون الوظيفة المنقول إليها مغايرة في طبيعتها واختصاصاتها للوظيفة التي كان يشغلها الموظف سابقاً. وفي هذا قضت محكمة العدل العليا «ونحن بالنسبة للدفع الشكلي الذي أورده وكيل المستدعى ضده في أن القرار المطعون فيه غير قابل للطعن؛ لأنه يتعلق

(٢٣) عدل عليا، قرار رقم ٥٣، رقم القضية ١٨٤ / ٢٠٠٢، صادر بتاريخ ١٨ / ٧ / ٢٠٠٢.

بنقل مكاني ضمن الدائرة الواحدة، وليس بقرار تعيين فدفع غير وارد، ذلك لأن تقليد المستدعي ضده وظيفة مديرة دائرة الحقائق والمتنزعات المحدثة في جدول تشكيلات وظائف أمانة - وهي دائرة رئاسية تغاير في طبيعتها واختصاصها الوظيفة التي كان يشغلها المستدعي ضده كرئيس قسم للحدائق - يعتبر تعييناً لا نقلاً مكانياً، ويكون القرار المطعون به هو قرار تعيين قابل للطعن بمقتضى المادة فقرة (ب) من قانون تشكيل المحاكم، ولا يرد القول إن التعيين في الوظائف العامة المقصود في هذه المادة هو تعيين شخص من غير موظفي الدائرة ذات العلاقة ذلك؛ لأن التعيين بمعناه القانوني لا يقتصر على بدء صلة الموظف بوظيفة جديدة تغاير في طبيعتها الوظيفة التي كان يشغلها سابقاً، لهذا تقرر رد هذا الدافع الشكلي»^(٢٤).

- الوضع الثاني: ينبغي لكي يكون النقل النوعي تعييناً أن يكون مرجع التعيين في الوظيفة الأولى مختلفاً عنه في الثانية. وفي هذا قضت المحكمة «يكون القرار تعييناً إذا كان المرجع في تعيين الموظف في الوظيفة الأولى يختلف عن المرجع المختص في التعيين بالوظيفة الثانية»^(٢٥).

وقد أوضحت العدل العليا في قرار حديث «وبما أن البند الأول من القرار المطعون فيه هو نقل المستدعي من وظيفة مدير عام دائرة الإحصاءات إلى وظيفة مستشار في وزارة التخطيط، وهو لا يعدو أن يكون تغييراً للوظيفة مع بقاء الموظف بالدرجة والراتب المقررين له في الوظيفتين بالقدر نفسه لذا يطبق القاعدة القائلة «العبرة بالمقاصد والمعاني لا بالألفاظ والمباني» بأن هذا الإجراء هو نقل من وظيفة إلى وظيفة بغض النظر عن أن القرار المطعون فيه قد استهل بعبارة تعيين المستدعي في الوظيفة المنقول إليها، أما قول الوكيل بأن التعيين ليس هو تقليد الموظف وظيفة لأول مرة، وإنما يشمل أيضاً تقليد الموظف

(٢٤) عدل عليا رقم ١٥٥/٨٥، العدد ٤٠٣ / سنة ١٩٨٧، ص ٥٣٦.

(٢٥) عدل عليا ٢٨/٧/١٩٨٦، مجلة نقابة المحامين، ص ٥٣٦.

وظيفة جديدة تغاير في طبيعتها وشروط التعيين فيها الوظيفة التي كان يشغلها فهي قاعدة سليمة ولكنها لا تنطبق على القرار المشكو منه لذلك، ولأن المقصود بهذه القاعدة هو إذا نقل موظف من كادر آخر تختلف فيه طبيعة الوظيفة، ويختلف فيه المرجع الذي يتولى الموظف كما هو الشأن في حالة تعيين موظف في الجهاز الإداري قاضياً، فإنه لا بد أن يعينه المجلس القضائي، وبهذه الحالة يعتبر هذا الإجراء تعييناً لا نقلاً، وكذلك إذا نقل قاض إلى الجهاز الإداري، لا بد من صدور قرار من مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب مقتضى الحال بتعيينه في الوظيفة المنقول إليها، ولذا يكون القرار تعييناً إذا كان المرجع في تعيين الموظف في الوظيفة الأولى يختلف عن المرجع المختص في التعيين في الوظيفة الثانية، وبما أن مجلس الوزراء هو صاحب الصلاحية أيضاً بتعيين المستشار في وزارة التخطيط وبما أن المرجع المختص في التعيين في الوظائف المذكورتين هو مجلس الوزراء لم يتغير، كما أن الوظائفتين تدخلان ضمن الكادر الإداري^(٢٦)

– تعقيب على هذا الحكم:

استندت المحكمة في عدم اعتبار النقل تعييناً إلى معيار وحدة المرجع المختص بالنقل، وهو هنا مجلس الوزراء. وفي تقديري أنه ينبغي البحث في جميع عناصر النقل حتى يمكن القول إن الإجراء المتخذ هو نقل إداري محض وليس تعييناً، مع أن مدير دائرة الإحصاءات العامة تختلف وظيفته ومهامه والمزايا المالية التي يتمتع بها عن المستشار في وزارة التخطيط، وكان الأحرى بالمحكمة أن تبحث في كل هذه العناصر حتى يمكن إطلاق صفة النقل على الإجراء المتخذ، لذلك فإنني أخالف ما ذهبت إليه المحكمة في اعتبار قرار النقل هنا أنه مجرد قرار إداري يستهدف المرفق العام. إنما هو بمنزلة تعيين جديد.

(٢٦) عدل عليا رقم ٨٥/١٠٥، العدد (٩-١٠) لسنة ١٩٨٦، ص ١١٩٣.

ونعتقد أن محكمة العدل العليا قد توسعت في تحديد مفهوم التعيين وتبنت على نحو مغاير لما هو شائع في الفقه بشأن مفهوم التعيين، ولكن مما يشفع لمحكمتنا توسعها في تفسير التعيين هو أن اختصاصها قد ذكر على سبيل الحصر في بداية الأمر^(٢٧).

وتأكيداً لاتجاهها في بسط رقابتها على قرارات النقل قضت "ولا يرد القول إن التعيين في الوظائف العامة المقصود في المادة هو تعيين شخص من غير موظفي الدائرة ذات العلاقة، ذلك لأن التعيين بمعناه القانوني لا يقتصر على بدء صلة الموظف بالإدارة لأول مرة، بل يشتمل تقليد الموظف وظيفة جديدة تغاير في طبيعتها الوظيفة التي كان يشغلها سابقاً"^(٢٨).

– تعقيب على هذا الاجتهاد القضائي:

يبدو أن مسلك قضاء محكمة العدل العليا يستند إلى مسوغ قانوني هو إضفاء الحماية والضمانة القضائية للموظفين العموميين، غير أنه مما يؤخذ عليه أن هذا الاجتهاد في مفهوم التعيين فضفاض وواسع ولا نبتعد عن الحقيقة إذا ما قلنا: إنه من غير الصواب أن كل نقل يتضمن قطعاً للصلة الوظيفية بين الموظف والدائرة التي يتبعها، ونعتقد كما يرى بعض الفقه التمييز بين حالتين مختلفتين:

الحالة الأولى: ألا يترتب على النقل النوعي قطعاً للصلة الوظيفية بين الموظف المنقول والجهة الإدارية التي يعمل بها، فإذا تبوأ الموظف في الجهة الإدارية ذاتها وظيفة جديدة تغاير في طبيعتها واختصاصاتها الوظيفة السابقة،

(٢٧) انظر اختصاصات المحكمة التي ذكرت على سبيل الحصر، ولم يكن من بينها الطعن بقرارات النقل في قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٣، وقد حل محله قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ١٧ لسنة ١٩٨٩، ثم قانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.

(٢٨) عدل عليا ١٩٨٩/٧/٢٨، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٧، ص ٥٣٦، انظر د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المطبوعات الجامعية، ١٩٩٣، ص ٢٤٤-٢٤٦.

فإننا نكون بصدد نقل نوعي لا يدخل ضمن اختصاص محكمة العدل العليا، لذلك نعتقد أن هذا الاجتهاد قد جانب الصواب وأن تبني المحكمة هذا المسلك يعني أن حياة الموظف الوظيفية تعييناً؛ إذ لا يوجد أثر لمفهوم التعيين في حكم محكمة العدل العليا الصادر في ١٩٨٦/٧/٢٨ بقولها " ونحن بالنسبة للدفع الشكلي الذي أورده وكيل المستدعي ضده من أن القرار المطعون فيه غير قابل للطعن لأنه يتعلق بنقل مكاني ضمن الدائرة الواحدة، وليس بقرار تعيين فدفع غير وارد؛ ذلك لأن تقليد المستدعي ضده وظيفة مدير دائرة العاصمة وهي قسم الحقائق يعتبر تعييناً لا نقلاً مكانياً يكون القرار المطعون به هو قرار التعيين قابل للطعن بمقتضى المادة العاشرة، فقرة (ب) من قانون تشكيل المحاكم، ولا يرد القول إن التعيين من غير موظفي الدائرة ذات العلاقة بذلك لأن التعيين بمعناه القانوني لا يقتصر على بدء صلة الموظف بالإدارة لأول مرة بل يشمل تقليد وظيفة جديدة تغاير في طبيعتها الوظيفة التي كان يشغلها سابقاً^(٢٩).

الحالة الثانية: إذا ترتب على النقل النوعي قطعاً للصلة الوظيفية بين الموظف والجهة الإدارية التي كان يعمل بها سابقاً، عد ذلك تعييناً لا نقلاً مكانياً أو نوعياً. بيد أن قضاء محكمة العدل العليا يرى أنه إذا كانت السلطة المختصة بالتعيين في الجهتين الإداريتين واحدة اعتبر القرار الصادر قراراً بالنقل وليس قراراً بالتعيين، وفي هذا الاجتهاد قالت المحكمة "إن نقل المستدعي من مدرسة إلى أخرى بنفس الوظيفة (مديراً) من ذات مستوى وتصنيف المدرسة التي كان يعمل بها وضمن إطار ذات مديرية التربية هو قرار نقل لا ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة"^(٣٠).

(٢٩) عدل عليا ١٩٨٦/٧/٢٧، مجلة نقابة المحامين، ص ٥٣٦.

(٣٠) عدل عليا رقم ٩٤/٣٥٧، العدد (١٢،١١) لسنة ١٩٩٥، ص ٣٣٤٣. وانظر د. علي خطار، مرجع سابق، ص ١٤٤.

وفي قرار آخر أكدت المحكمة بشكل صريح أن قرار النقل الصادر من الجهة الإدارية ذاتها يعد نقلاً لا تعييناً، وفي هذا تقول المحكمة " أما قول الوكيل بأن التعيين ليس تقليد الموظف وظيفة جديدة تغاير في طبيعتها وشروط التعيين فيها الوظيفة التي كان يشغلها قاعدة سليمة، ولكنها لا تنطبق على القرار المشكو منه؛ ذلك أن المقصود بهذه القاعدة هو إذا نقل موظف من كادر إلى كادر آخر تختلف فيه طبيعة الوظيفة، ويختلف فيه المرجع الذي يتولى تعيين الموظف كما هو الشأن في حالة تعيين موظف في الجهاز الإداري قاضياً، فإنه لا بد أن يعينه المجلس القضائي، وبهذه الحالة يعتبر هذا الإجراء تعييناً لا نقلاً، وكذلك إذا نقل قاض إلى الجهاز الإداري، لا بد من صدور قرار من مجلس الوزراء أو الوزير المختص بحسب مقتضى الحال بتعيينه في الوظيفة المنقول إليها. ولذلك يكون القرار تعييناً إذا كان مرجع تعيين الموظف في الوظيفة الأولى يختلف عن المرجع في التعيين بالوظيفة الثانية، وبما أن مجلس الوزراء هو صاحب الصلاحية في تعيين مدير عام دائرة الإحصاءات العامة، وهي الوظيفة التي يشغلها المستدعي وهو صاحب الصلاحية أيضاً في تعيين المستشار في وزارة التخطيط، بمعنى أن المرجع المختص في التعيين في الوظيفتين المذكورتين هو مجلس الوزراء لم يتغير، كما أن الوظيفتين تدخلان ضمن الكادر الإداري، وبناء على ما تقدم فإن نقل المستدعي من وظيفة مدير عام الإحصاءات العامة إلى مستشار في وزارة التخطيط لا يعتبر تعييناً لغايات البحث في اختصاص محكمة العدل العليا^(٣١).

وبالإشارة إلى أن هذا القرار سبق أن أوردناه فلا داعي لتكرار الملاحظات، فإن الانتقادات ذاتها تحتفظ بقيمتها.

(٣١) عدل عليا / ٥٣١ / ١٩٨٦، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٦، ص ١١٩٣.

المبحث الخامس

شروط صحة قرار النقل

إن الهدف من قرار النقل هو إعادة توزيع الموظفين بما يضمن شروط حسن سير العمل بالمرافق العامة. ولذلك يتعين توافر جملة شروط في قرار النقل أهمها:

١ - أن يصدر قرار النقل من الجهة المختصة التي تملك أهلية إصداره:

وفي هذا تقول محكمة العدل العليا "أناط المشرع بالأمين العام وحده صلاحية نقل الموظف من الفئتين الثالثة والرابعة من وظيفة إلى أخرى في الدائرة نفسها أو من مكان إلى آخر في المملكة، بلا معقب عليه من أحد وذلك سنداً للمادة (٦٦ ب) من نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٨٨ وبناءً عليه وبما أن نقل المستدعية قد صدر من جهة لا تملك حق إصداره قانوناً، وهو وزير التربية والتعليم فيكون القرار مستوجباً للإلغاء لمخالفته أحكام المادة المذكورة أعلاه" (٣٢).

٢ - أن يكون النقل إلى وظيفة من الدرجة الوظيفية الأصلية ذاتها التي شغلها سابقاً:

ومن ثم فإن كانت تحتاج إلى مؤهلات جديدة ينبغي الحصول عليها. وفي هذا تقول محكمة العدل العليا "يجوز نقل أي موظف من موظفي الصنف الثاني من أي مكان إلى أي مكان آخر أو خارجها، ومن أية وظيفة إلى أية وظيفة أخرى معادلة لها في الدرجة ضمن الدائرة المختصة الواحدة بصرف النظر عن مساهمة الوظيفة المنقول إليها" (٣٣).

(٣٢) عدل عليا رقم ٩٤/٤٠٦، العدد (١٢/١١) لسنة ١٩٩٥، ص ٣٣٣٩.

(٣٣) عدل عليا رقم ٨٥/١٦٩، العدد (١) لسنة ١٩٨٧، ص ٤٦. وانظر قرارها رقم ٥٤/١٨٤ لسنة ٢٠٠٢ قرار غير منشور، وفيه تقول «يحق للإدارة أن تصدر قرارات بنقل الموظف من وظيفة إلى أخرى ضمن الدائرة أو إلى وظيفة في دائرة أخرى طالما أن الوظيفة التي نقل إليها لا تقل عن الوظيفة المنقول منها من حيث الدرجة والراتب والمسؤولية الوظيفية».

٣ - أن تكون الغاية من النقل هي تلبية احتياجات المرفق و إعادة توزيع الموظفين بما يضمن حسن سير العمل في الدوائر والمؤسسات العامة:

لا يجوز أن يكون هدف النقل هو التغطية عن القيام بإجراء تأديبي، ومن ثم يصبح الهدف منه عقوبة إدارية مقنعة هدفها عدم السير في إجراءات التأديب، بيد أن النقل كقرار إذا صدر تنفيذاً لنظام لا يجوز الطعن به باعتباره ان القرينة التي ترافق كل قرار إداري هي قرينة المشروعية وفي هذا تقول محكمة العدل العليا " أما عن القول إن قرار النقل انطوى على عقوبة تأديبية أو أنه مشوب بعيب سوء استعمال السلطة بداعي أنه سبق للمستدعي ضده أن قرر نقل المستدعي من مركز صحي الرمثا إلى مركز صحي الشجرة وأن محكمة العدل العليا في الدعوى رقم (٢٨٠/٢٠٠١) قررت إلغاء ذلك القرار فانه قول مردود، ذلك أن قرار محكمة العدل العليا المشار إليه قضى بإلغاء قرار النقل السابق من الناحية الشكلية؛ لأنه صدر عن المستدعي ضده وبصفته مفوضاً من أمين عام وزارة الصحة وليس من الوزير ولم يقض بإلغائه لأسباب موضوعية، وحيث إن المستدعي لم يقدم أي بيعة تدحض قرينة الصحة والسلامة المفترضة في القرار المشكو منه الأول، فإن جميع العيوب التي نعاها المستدعي على هذا القرار لا تكون واردة^(٣٤).

وفي حكم آخر أشارت محكمتنا الموقرة "وحيث إن الأصل في القرار الإداري أنه يصدر صحيحاً وترافقه قرينة السلامة وإلى مدعي العكس أن يثبت ذلك، وحيث إن القرار المشكو منه قد خل من أي عيب من العيوب التي تشوب القرارات الإدارية. ولم يرد أي بيعة على أن المستدعي ضده قد أساء استعمال سلطته عند إصداره القرار المشكو منه، فيكون القرار المشكو منه قد صدر موافقاً للقانون و أسباب الطعن لا ترد عليه "^(٣٥).

(٣٤) عدل عليا رقم القرار ٣٥ دعوى رقم ٤٩/٢٠٠٢، قرار صادر بتاريخ ١٦/٧/٢٠٠٢ وهو قرار غير منشور. انظر د. عبد الغني بسيوني: القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ٢٦٦-٢٦٧.

(٣٥) عدل عليا رقم ١٦٢/٨٧، العدد (١٢/١١) لسنة ١٩٨٩، ص ٢٣٧٧.

المبحث السادس

تطور اختصاص محكمة العدل العليا للنظر في قرار النقل

تطور اختصاص محكمة العدل العليا في الرقابة على قرارات النقل، واختلف نوع الرقابة بحسب نوع القرار، أهو قرار مكاني أم نوعي وبحسب القانون الذي يجيز حق الرقابة على قرارات النقل؟ وقد تعاقب على تنظيم اختصاصات محكمة العدل العليا ثلاثة قوانين هي: قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) (للسنة ١٩٥٢) وقانون (١١) لسنة (١٩٨٩) وقانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة (١٩٩٢) والساري المفعول حتى الآن وفق التقسيم الآتي:

أولاً - مدى اختصاص المحكمة في ظل قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢:

لم تكن المحكمة تختص بالنظر في قرارات النقل المكاني باعتبار أن اختصاصها قد ورد على سبيل الحصر، ولم يكن من بين تلك الاختصاصات حق المحكمة بالنظر في قرارات النقل.

وتأصيلاً لهذا القول قضت المحكمة (لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر بالطعون المتعلقة بنقل الموظفين من وظيفة إلى أخرى؛ لأنها ليست من القرارات التي يجوز للموظفين أن يطعنوا بها بالإلغاء)^(٣٦) وقضت كذلك (إذا لم يكن القرار المشكو منه تعييناً في وظيفة بل نقلاً ولم ينطو على إجراء تأديبي مقنع فالطعن به يخرج من اختصاص محكمة العدل العليا)^(٣٧).

(٣٦) عدل عليا رقم ٨٥/١٠٥، العدد ١٠٢٩ / ١٩٨٦، ص ١١٣٣. انظر في مجال موقف القضاء الإداري المصري. قرارها رقم ٢١/٦١٤ ق جلسة ١٢/٥/١٩٨١، وقرار رقم ١٠/٦٣ ق جلسة ١١/١/١٩٧٠ ص ١٣٢ في مؤلف د. حمدي ياسين عكاشة. القرار الإداري في مجلس الدولة المصري ١٩٨٧ منشأة المعارف، الإسكندرية، ص ٧٣٤.

(٣٧) عدل عليا رقم ٨٨/٤٥، العدد (١٢/١١) لسنة ١٩٨٩، ص ٢٣٦٨.

ولكن ينبغي أن يشار إلى أن المحكمة كانت تنظر بالطعون المتعلقة بقرارات النقل فقط في حالتين:

- الأولى: إذا كان صادراً من مرجع غير مختص، وعندها يعاب على القرار صدوره من غير ذي اختصاص، ولهذا يؤكد القضاء الإداري الأردني من خلال المحكمة (استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على اختصاصها بالنظر بقرار النقل المكاني إذا كان صادراً من مرجع غير مختص)^(٣٨).
- الحالة الثانية: إذا كان القرار يتضمن عقوبة تأديبية مقنعة وفي هذه الحالة يبطل قرار النقل لعيب الغاية عند إصداره. وفي هذا قضت محكمة العدل العليا (إذا لم يكن القرار المشكو منه تعييناً في وظيفة وإنما نقلاً ولم ينطو على إجراء تأديبي مقنع فالطعن به يخرج من اختصاص محكمة العدل العليا)^(٣٩).

ثانياً - اختصاص محكمة العدل العليا في قانون رقم ١١ لسنة ١٩٨٩:

بموجب هذا القانون أصبحت محكمة العدل العليا محكمة مستقلة بقانون خاص بها، غير أن الاختصاصات التي تتعلق بالرقابة على قرارات النقل لم تتغير وبقيت المحكمة تمارسها وفقاً للمنهج السابق.

ثالثاً: اختصاص المحكمة في ظل قانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢:

منح المشرع محكمة العدل العليا في هذا القانون حق الرقابة على قرارات النقل؛ فقد نص في المادة ٩ / فقرة أ / ٢ (تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة المتعلقة بالزيادة السنوية أو بالترفيه أو بالنقل أو الانتداب أو الإعارة)، ومن ثم فإنه بموجب هذا القانون أضحت قضاء محكمة العدل العليا ذا اختصاص بالرقابة على مدى مشروعية قرارات النقل.

(٣٨) عدل عليا رقم ١٠٥ / ٨٥ / العدد (١ / ٢٩) لسنة ١٩٨٦، ص ١١٩٣.

(٣٩) د. علي خنجر شطناوي. دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية ١٩٩٨، ص ١٤٩.

المبحث السابع

المعايير التي تستند إليها المحكمة في إثبات عيب الانحراف في استعمال إجراءات النقل

من المعلوم في فقه القانون الإداري أن عيب الغاية عيب احتياطي لا يلجأ إليه القضاء الإداري مباشرة، بل يلجأ إلى العيوب الأخرى ابتداءً، ولا يعمل عيب الغاية إلا إذا لم تسعفه العيوب الأخرى، وقد حظي الانحراف في استعمال الإجراءات الإدارية بصورة عامة والانحراف في قرارات النقل بصورة خاصة باهتمام قضاء محكمة العدل العليا عند ممارستها للرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية الخاصة بالموظفين العموميين.

ولعل المسوغ القانوني والقضائي لهذا الاهتمام بعيب الانحراف في استعمال إجراءات النقل إلى خطورة هذا الانحراف على حسن سير العمل الإداري، وإلى سهولة إثبات هذا العيب، فعيب الانحراف في استعمال الإجراءات يعد عيباً جسيماً بما لا يقل عن عيب الانحراف في استعمال السلطة نفسها إلا أن إثبات هذا المظهر من مظاهر الانحراف في استعمال السلطة يمكن أن يتم بسهولة ويسر خلاف ما عليه الوضع بالنسبة لإثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة، وتبرز مظاهر جسامة عدم مشروعية الانحراف في استعمال الإجراءات الإدارية، وتحايل الإدارة العامة على القانون والالتفاف عليه، فالمشرع عندما يلزم الإدارة بإجراءات وشكليات إنما يروم حماية الإدارة من الاستعمال في إصدار قرار خاطئ، وكذلك يحمي الموظف بتوفير ضمانات قانونية تتمثل في الإجراءات التي يضعها لحماية حقوق الموظف وحرياته من استبداد الإدارة وتعسفها^(٤٠)، بينما نجد المشرع في مجال قرارات النقل لم ينص على إجراءات محددة بل اكتفى بأن تكون الغاية من النقل تلبية حاجات المرفق العام، فهي

(٤٠) عدل عليا قرار رقم ٧٠٢، رقم الدعوى ٢٠٠٢/٦٤ صادر بتاريخ ٢٣/٧/٢٠٠٢، قرار غير منشور.

مكنة أو سلطة تقديرية للإدارة لا يحدها سوى إساءة استعمال السلطة، وتأصيلاً لذلك قضت محكمة العدل العليا (وحيث إن للإدارة العامة سلطة تقديرية لا يحدها إلا إساءة استعمالها كأن تكون صادرة عن بواعث شخصية أو بقصد الانتقام، الأمر الذي لم يتوافر بالدعوى، وعلى العكس من ذلك فقد حوى ملفه الثالث المبرز في الدعوى تقريراً من السفير الأردني في باريس مبيناً فيه التجاوزات والشكاوى التي وردت بحق المستدعي، وحيث إن المستدعي على هذين القرارين لم يقدم الدليل فيكونا قد صدرا وفقاً لأحكام القانون وأسباب الطعن لا ترد عليها، مما يتعين رد الدعوى موضوعاً^(٤١).

وفي تقديرنا أن قرارات النقل المتخذة من قبل الإدارة العامة في الأردن قد شابها عيب الغاية، وبشكل مبالغ فيه إلى درجة أن هذا المسلك الإداري الخطير بات مقلقاً للقضاء، ومن ثم ينبغي أن يخضع لرقابة القضاء، وبشكل صارم وهو ما فعلته محكمة العدل العليا و ألغت العديد من القرارات الإدارية المتعلقة بالنقل، إذا ثبت لها أنها مشوبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة.

ولا شك في أننا نؤيد ما تذهب إليه المحكمة لبسط رقابتها الشديدة على قرارات النقل، وذلك لضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد وتحسين أداء الجهاز الإداري وفعاليته.

أما إذا كانت الإدارة تهدف من وراء سلطتها التقديرية الالتفاف على الإجراءات التأديبية التي هي الضمانة الأكيدة لصدور قرار سليم وصحيح بحق الموظف إن ارتكب مخالفة مسلكية تستوجب مؤاخذته تأديبياً فعندئذ يكون قرارها غير سليم، ومما لا شك فيه أن الانحراف في استعمال الإجراءات الإدارية يتعلق بالغاية التي استهدفتها الإدارة من قرار النقل، وهو أمر يسهل إثباته، ذلك أن ثمة مظاهر خارجية عديدة يمكن الاستدلال بها لإثبات انحراف الإدارة، ويرى بعض الفقه صعوبة الإثبات ولا سيما أن كل قرار إداري وإجراء تنظيمي أو تعليمات تعتبر أنها صدرت صحيحة وفقاً للقانون وفي حدود المصلحة العامة ما لم يثبت

(٤١) عدل عليا رقم ٨٦/٣ العدد (١) لسنة ١٩٨٧، ص ٥٩٧.

الطاعن عكس ذلك^(٤٢). وفي هذا تقول محكمة العدل العليا (استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن القرار الإداري يصدر متمتعاً بقريضة الصحة وعلى الطاعن أن يثبت التعسف باستعمال السلطة)^(٤٣) بيد أن ثمة رأياً فقهياً يرى أنه من السهولة تقديم الدليل على الانحراف في استعمال الإجراءات الإدارية.

وذلك بتحليل مقارن للإجراءات والنتائج، ونرى أنه يمكن إثبات الانحراف من خلال القرائن الآتية:

أ - قريضة الإجراءات الإدارية:

بموجب هذه القريضة يقوم القضاء الإداري بثلاث عمليات متتالية للكشف عن نية الإدارة والغاية التي استهدفتها من وراء الإجراء الإداري، ويمكن الاستدلال على ذلك من خلال الخطوات الآتية:

- معرفة النتيجة التي تريد الوصول إليها وكيفية تحقيقها باستعمال القرار الإداري، والغاية المتوخاة من هذه المرحلة استكناه الإدارة التي يمكن تحديدها ومعرفتها من خلال محل القرار الذي أصدرته^(٤٤) أو بوساطة الآثار القانونية والمادية التي أرادت الإدارة أن يرتبها القرار الإداري عند اتخاذه^(٤٥).
- تحديد الإجراء الإداري الذي يتعين على الإدارة القيام به لتحقيق هذا الهدف، ويمكن للقضاء الإداري الارتكاز إلى القوانين والأنظمة السارية المفعول لتحديد الإجراء القانوني المنظم والمنصوص عليه.
- قيام الإدارة بالتأكد من الإجراء الإداري الذي لجأت إليه واستعملته بشكل مغاير للإجراء القانوني المنصوص عليه.

(٤٢) عدل عليا رقم ٩٣/١٩٨ / العدد (٣/٢/١) لسنة ١٩٩٣، ص ١٠١.

(٤٣) Ch, Debbasch. La charge de la preuve le dngne a Administratif.Dalloze, paris,. 1983 p43

(٤٤) M. Waline, precis de droit administratif, paris, édition 1969 No. 663.

انظر د. علي خطار، مرجع سابق، ص ١٥٣.

(٤٥) A.De laubadere, op. Cit. No.196.

ب - قرينة الانحراف:

من خلال النتائج المتوخاة يعتمد القضاء الإداري بهدف إثبات انحراف الإدارة على النتائج التي يمكن تحقيقها قانوناً، والنتيجة التي أرادتھا الإدارة، بيد أن هذه الآلية صعبة من الناحية العملية، ولذلك نرى أن القضاء قد هجر هذا الأسلوب واعتمد على قرينة الظروف التي سبقت وعاصرت اتخاذ القرار^(٤٦).

ويتجه القضاء الإداري اتجاهات حديثة بشأن مدى تأثر رجل الإدارة بالخصومة السابقة على اتخاذ القرار، ويكفي لاعتبار قرار النقل غير مشروع، ويحمل في طياته عقوبة تأديبية مقنعة تولد قناعة لدى القضاء بأن رجل الإدارة قد تأثر بالخصومة التي سبقت اتخاذ القرار، وفي هذا الاتجاه قضت محكمة العدل العليا (لا يجوز نقل الموظف وانتدابه إلى وظيفة تقل بمستواها عن الوظيفة التي نقل منها عملاً بالمادة ٦٣/ج من نظام الخدمة المدنية / وبما أن نقل المستدعية من وظيفة مديرة مدرسة إلى مساعدة إضافة إلى أن هذا النقل ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة دون اتخاذ الإجراءات التأديبية المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية باعتبار النقل تم على إثر ارتكاب المستدعية مخالفات مسلكية فيكون قرار النقل مخالفاً للقانون مستوجباً للإلغاء)^(٤٧).

وفي قرار يؤكد اتجاه المحكمة على رقابة ركن الغاية في قرار النقل قضت (يحق للإدارة أن تصدر قراراً بنقل الموظف من وظيفة إلى أخرى ضمن الدائرة الواحدة طالما أن الوظيفة التي نقل إليها لا تقل عن الوظيفة المنقول منها، إلا أن الباعث للنقل يجب أن يكون المصلحة العامة، فإذا تبين للمحكمة من الظروف التي أحاطت بصدور القرار والظروف التي عاصرت صدوره أن رجل الإدارة قد استهدف غاية خلاف المصلحة العامة يصبح القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، وينطوي على إجراء تأديبي مقنع، ومن ثم يتعين إلغاء قرار

(٤٦) انظر د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ١٥٣.

(٤٧) قرار سبقت الإشارة إليه.

النقل المطعون فيه لأن نية الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف بغير اتباع الإجراءات التأديبية^(٤٨).

ج - قرينة الاختلاف البين في الوظيفتين:

إذا تبين للقضاء الإداري أن الوظيفة التي نقل إليها الموظف تقل من حيث الدرجة والراتب عن الوظيفة القديمة فإن ذلك يعد قرينة قطعية على أن النقل يشوبه عيب إساءة استعمال السلطة^(٤٩). وللمحكمة قرارات عديدة بهذا الشأن.

وتعتمد المحكمة على معايير متعددة منها معيار مستوى الوظيفة من حيث الصلاحيات والمسؤوليات ومعيار المزايا المالية. ومعيار الدرجة الوظيفية التي تستند إليها محكمة العدل العليا بشكل كبير لإثبات تعسف الإدارة واعتبار قرار النقل تأديبياً للموظف وليس قرار نقل يستهدف تلبية حاجات المرفق العام من خلال إعادة توزيع الوظائف.

(٤٨) عدل عليا قرار رقم ١٩٢/٨٧، العدد (١٢/١١) لسنة ١٩٨٩، ص ٢٣٧٧.

(٤٩) انظر قراراتها ذوات الأرقام الآتية:

- عدل عليا رقم ٩٤/٤٠٦، العدد (١٢/١١) لسنة ١٩٩٥، ص ٣٣٣٩.

- عدل عليا رقم ٩٢/١٧١، العدد (١١/١١) لسنة ١٩٩٣، ص ١٨٢٥.

- عدل عليا رقم ٦٤/ لسنة ٢٠٠٢، غير منشور.

