الجمهورية العربية السورية

جامعة دمشق

كلية الحقوق

# النظام القانوني لتحرّك الموظفين من الناحية المكانية

# (دراسة تأصيلية مقارنة )

دراسة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد الطالبة:

**نورا فاطر طريز**

إشراف:

**الدكتور عيد قريطم**

**المدرس في قسم القانون العام**

2022 م

**السادة أعضاء لجنة الحكم:**

الأستاذ الدكتور نجم الأحمد عضواً

الدكتور عيد قريطم عضواً مشرفاً

الدكتورة منيرة عوض عضواً

**بسم الله الرحمن الرحيم**

{ نَرْفَعُ دَرَجَاتٍ مَنْ نَشَاءُ ۗ وَفَوْقَ كُلِّ ذِي عِلْمٍ عَلِيمٌ }

**صدق الله العظيم**

**(يوسف – آية 76)**

**بسم الله الرحمن الرحيم**

{ رَّبَّنَا عَلَيْكَ تَوَكَّلْنَا وَإِلَيْكَ أَنَبْنَا وَإِلَيْكَ الْمَصِيرُ }

**صدق الله العظيم**

**(الممتحنة – آية 4)**

# الإهداء

أهدي هذا الجهد المتواضع إلى...

الملاذ الآمن في لحظات الضعف، ملجئي وسندي، عزّي وعزّتي ومصدر قوتي

**والدي الحبيب أدامه الله**

منبع الحب والحنان، بسمة الحياة، الأم والأخت والصديقة

**والدتي الحبيبة أدامها الله**

شقيق الروح، الحاضر الغائب الذي أفتقد وجوده بجانبي في كل لحظة، أسكنه الله الفردوس الأعلى

**أخي الشهيد نور رحمه الله**

وإلى شقيق الروح، الظلّ والسكينة والسند، عزّي الذي أعتمد عليه، حماه الله ورعاه

**أخي الحبيب حسن أدامه الله**

# شكر وتقدير:

الحمد لله الذي وفقني لهذا العمل حمداً لا منتهى لحدّه، ولا حساب لعدده، ولا مبلغ لغايته، ولا انقطاع لأمده.

الشكر الأكبر لعائلتي، مدرستي الأولى في هذه الحياة التي منحتني الدعم والدعاء.

وأتقدم بخالص شكري وتقديري إلى الدكتور عيد قريطم لتفضله بقبول الإشراف على هذه البحث.

كما أتوجه بجزيل الشكر والعرفان والتقدير إلى السادة أعضاء لجنة الحكم:

الأستاذ الدكتور نجم الأحمد، والدكتورة منيرة عوض، لتفضلهم بقبول تحكيم هذا البحث وتقويمه، والتي كان لملاحظاتهم القيّمة وانتقاداتهم البنّاءة قيمة قانونية مضافة أغنت البحث والمناقشة.

والشكر موصول إلى السادة أعضاء الهيئة التدريسية في الكلية وجميع العاملين لجهودهم المخلصة التي يبذلونها في سبيل رفع راية العلم وتعزيز مناهل المعرفة، ولكل من ساعدني ولو باليسير من القول أو الفعل.

**والله وليّ التوفيق**

**الملخص:**

احتلّ موضوع الحركة ضمن الملاك الوظيفي أهمية كبيرة من الناحيتين العلمية والعملية، إذ طرح ولا يزال يطرح نفسه بقوة، لذا كان من الضروري البحث في هذا الموضوع بشيء من التفصيل بغية الكشف عن النقاط الإيجابية والنقاط السلبية فيما يتعلق بهذا الموضوع، ومن ثم صياغة عدد من المقترحات التي قد تقدم بدورها فائدة علمية وعملية للمهتمين بشؤون الوظيفة العامة، لذلك انصب هذا البحث على دراسة النظام القانوني الذي يحكم الحركة المكانية للموظف العام، انطلاقاً من فلسفة هذا التحرك، مروراً بصوره، وأهم الضوابط التشريعية التي تحكم هذه الصور، وانتهاءً بالرقابة القضائية التي يمارسها القضاء على قرارات الإدارة في نطاق استخدامها لسلطتها في تحريك الموظفين.

وقد تم الاستعانة بالدرجة الأولى بجوهر المنهج التأصيلي، كما تم استثمار المنهج التحليلي في تحليل القواعد القانونية الناظمة للحركة المكانية، إضافة إلى الاستعانة بالمنهج المقارن (التشريع المصري) .

وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج أهمها: أنه حتى يكون التحرك الوظيفي المكاني مشروعاً يجب أن يكون نابعاً من الرغبة في تحقيق مصلحة العمل، وتيسير أدائه، ورفع مستوى الخدمة التي يؤديها الجهاز الإداري إذ يجب ألا تحرك ممارسة الإدارة لهذه السلطة سوى حوافز الصالح العام، وحسن التنظيم المرفقي وإلا لكان قرار التحرك غير مشروع وجدير بالإلغاء، هذا من ناحية، من ناحية أخرى إذا كان التأديب ضرورة حتمية لنجاح أي عمل إداري منظم إلا أنه لا يجوز التفريط بالقيود المفروضة على الإدارة عند فرضه ولا بالضمانات الواسعة الممنوحة للعاملين في سبيل مواجهته.

كذلك انتهت الدراسة إلى تقديم مقترحات عدة، أهمها الأخذ في الحسبان كل مايمكن أن يسهل عملية التحرك ويمكن أن يسهم في تفعيل هذه العملية إسهاماً أكبر كوضع سياسة قائمة على التشجيع (منح الامتيازات الوظيفية والمادية) لتلقى كل الوظائف الموزعة في أنحاء الدولة ( بالأخص المدن الصغيرة البعيدة عن العاصمة) قبولاً لشغلها من قبل الموظفين، وبذلك توجد الوظيفة العامة وجوداً متوازناً في كل أنحاء الدولة.

# جدول المحتويات


| | |
|---|---|
| مقدمة ..... | 1 |
| الفصل الأول: الجانب التأصيلي لتحرك الموظف العام من الناحية المكانية | 8 |
| المبحث الأول: ماهية التحرك الوظيفي المكاني، وصوره..... | 10 |
| المطلب الأول: فلسفة التحرك الوظيفي المكاني، وتمييزه..... | 11 |
| الفرع الأول: فلسفة التحرك الوظيفي المكاني..... | 11 |
| الفرع الثاني: تمييز التحرك الوظيفي المكاني..... | 14 |
| المطلب الثاني: صور التحرك المكاني للموظف العام..... | 19 |
| الفرع الأول: النقل ..... | 20 |
| الفرع الثاني: الندب ..... | 22 |
| الفرع الثالث: الإعارة ..... | 24 |
| المبحث الثاني: الضوابط التشريعية لصور التحرك المكاني للموظف العام في تشريع الوظيفة العامة..... | 27 |
| المطلب الأول: الضوابط التشريعية الموضوعية لصور التحرك المكاني للموظف العام..... | 28 |
| الفرع الأول: أوضاع العاملين في القانونين السوري والمصري..... | 28 |

| | |
|---|---|
| الفرع الثاني: السلطة التقديرية للإدارة في تحريك الموظف العام مكانياً..... | 51 |
| المطلب الثاني: الضوابط التشريعية الشكلية والإجرائية لصور التحرك المكاني للموظف العام..... | 57 |
| الفرع الأول: أهمية الضوابط الشكلية والإجرائية بحسبانها ضمانة للموظف العام..... | 57 |
| الفرع الثاني: الضوابط التشريعية لصور التحرك المكاني للموظف العام في بعض التشريعات الوظيفية الخاصة..... | 64 |
| الفصل الثاني: الرقابة القضائية على قرارات الإدارة في نطاق تحرك الموظف العام مكانياً | 74 |
| المبحث الأول: تحرّك الموظف العام مكانياً بين العقوبة التأديبية المقنعة والإجراء التنظيمي الداخلي ..... | 76 |
| المطلب الأول: عيب الانحراف بالسلطة، وخصائصه ..... | 77 |
| المطلب الثاني: النقل المكاني المخفي لعقوبة تأديبية مقنّعة..... | 85 |
| الفرع الأول: حالات عيب الانحراف بالسلطة ..... | 85 |
| الفرع الثاني: قرار النقل المكاني المخفي لعقوبة تأديبية مقنعة ..... | 96 |
| المبحث الثاني: الرقابة القضائية في نطاق تحرك الموظف العام مكانياً..... | 101 |
| المطلب الأول: وسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة، والأثر المترتب عليه..... | 104 |

| | |
|---|---|
| الفرع الأول: وسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة ..... | 104 |
| الفرع الثاني: جزاء عيب الانحراف بالسلطة ..... | 112 |
| المطلب الثاني: الحماية النقابية في نطاق تحرك الموظف العام مكانياً..... | 114 |
| خاتمة ..... | 120 |
| المراجع ..... | 125 |

**مقدمة:**

يتقاسم العالم مفهومان رئيسيان للوظيفة العامة، وظيفة عامة ذات بنية مفتوحة ووظيفة عامة ذات بنية مغلقة، ومما لا شك فيه أن لكل نظام طبيعته وخصائصه، إذ يقوم نظام الوظيفة العامة المفتوحة على أساس أن الوظيفة العامة مهنة كأي مهنة أخرى لا تتمتع بالدوام والاستمرار، لذا فهي لا تحتاج إلى نظام خاص يبين أوضاع الموظفين وتحركهم ضمن الملاك الوظيفي؛ لأن الموظفين حسب هذا النظام لا يشكلون طبقة مميزة ليكون لها نظامها وقواعدها (يجد هذا النظام تطبيقاً واسعاً له في الولايات المتحدة الأمريكية)، في حين نجد نظام الوظيفة العامة المغلقة الذي تتبناه دول أوروبا الغربية مثل فرنسا وألمانيا وبلجيكا وأغلب الدول العربية وفي مقدمتها سورية ولبنان ومصر وغيرها أن أهم ما يتميز به هذا النظام أن الوظيفة المغلقة فيه تعد خدمة عامة وليست مهنة حرة، وأنها تتمتع بصفة الدوام والاستمرار، دخلها الموظفون ليبقوا في خدمة الدولة حتى انتهاء خدمتهم بإحدى حالات انتهاء الخدمة المحددة في النظام الذي يحكمها، وبالتالي فهي تحتاج إلى نظام خاص يحدِّد حقوق الموظف العام وواجباته وأوضاعه ضمن الملاك الوظيفي.

ولما عمدت الدول التي اعتمدت نظام الوظيفة العامة المغلقة إلى وضع تشريع يحكم سائر المراكز القانونية للموظف العام بدءاً من التعيين، مروراً بعوارض العلاقة الوظيفية، وانتهاءً بتحديد حالات انفصام الرابطة الوظيفية طرح هذا التشريع الهادف إلى تنظيم السلك الوظيفي عديداً من المشكلات أبرزها تحرك الموظفين من الناحية المكانية، ومجرى السلك الوظيفي من الناحية الزمانية، ومسألة انتهاء العمل الوظيفي.

ولما احتل موضوع الحركة ضمن الملاك الوظيفي الذي يهدف إلى تحقيق تحرك عادل قدر الإمكان بين الوظائف الموزعة في جميع أرجاء الدولة أهمية كبيرة من الناحيتين العلمية والعملية، إذ طرح ولا يزال يطرح نفسه بقوة كان من الضروري البحث في هذا الموضوع بشيء من التفصيل، فالإدارة عند تحديدها مكان عمل الموظف تأخذ بالحسبان مصلحتها بداية التي هي ذاتها المصلحة العامة التي تنطلق منها وتنتهي إليها، وفي المقابل فإنها تجد نفسها ملزمة (أخلاقياً) بمراعاة الوضع المادي والعائلي والصحي للموظف.

بمعنى آخر، هناك محددات إنسانية (تجد أصلها في الطابع الإنساني للإدارة) تفرض على الإدارة اتخاذ قرارها بتحريك الموظف مكانياً مراعية في ذلك أن تحريكه ووضعه في منطقة غير تلك التي يرغبها سيؤثر تأثيراً محسوساً على روحه المعنوية بشكل سلبي، ومن ثم على إنتاجيته، ومن ثم على فعالية المرفق العام الذي يعمل فيه.

ومع الإشارة إلى أن موضوع التحرك المكاني يبقى مرهوناً بإرادة الإدارة وذلك سواء قامت بتحريك الموظف مكانياً من تلقاء نفسها أو بناء على طلب من الموظف ذاته إلا أن هذه السلطة التقديرية لا تعني أن تتمتع الإدارة بسلطة تعسفية في هذا المجال، بل عليها إلى جانب مراعاتها المحددات سالفة الذكر اتخاذ الاحتياطات اللازمة تجنباً لاتخاذ قرارات تعسفية.

ومن هنا كان لا بد من السعي إلى وضع القيود والضوابط التشريعية والإدارية عند تنظيم موضوع التحرك المكاني في الوظيفة العامة حفاظاً على فعالية المرفق من جهة، وتجنباً لاتخاذ قرارات تعسفية من جهة أخرى، فالمتتبع لقرارات الإدارة بشأن سياسة التحرك المكاني يجد حالات مؤسفة فالكثير من القرارات الإدارية المتضمنة نقل العامل من مكانه أو ندبه تأخذ طابع العقوبة التأديبية المقنعة، فنقل موظف يشغل وظيفة مناسبة في منطقة جغرافية متميزة (العاصمة أو المدن الكبرى) إلى منطقة مقفرة لا يقل خطورة وقسوة عن فرض عقوبة تأديبية بحقه...

ولئن كانت سلطة الإدارة هذه خاضعة إلى الرقابة القضائية (طبقاً للقواعد العامة) بيد أن الواقع يشير إلى أن الدعاوى التي ترفع ضد قرارات الإدارة بهذا الشأن غالباً ما ترد بداعي أن الإدارة قد استندت في قراراتها إلى مقتضيات المصلحة العامة، هذا المصطلح المبهم الذي يتعرض في كثير من المناسبات للخرق والاعتداء.

أمام هذه المخاوف لجأ المشرع أيضاً إلى إدخال ضمانات احتياطية بموجب قواعد عامة ومجردة إلى نظام الوظيفة العامة، ومنها مثلاً ضرورة أخذ رأي لجان استشارية في هذا الشأن.

ولئن كان لهذه الضمانات أسبابها الموجبة التي من أبرزها جعل عمليات التحرك المكاني عادلة وبعيدة عن التأثر بالمحددات السياسية أو الشخصية، بيد أن التطبيق العملي أيضاً لهذه القواعد أظهر قيام الإدارة بارتكاب الكثير من الخروقات.

– ومع التسليم بأن حركة الموظف العام من الناحية المكانية تعد أمراً مهماً وضرورياً في نطاق الوظيفة العامة بيد أن هناك عوامل مرتبطة بالموظف ذاته أو بإدارته تؤدي إلى عرقلة هذه الحركة وتعطيلها، فأغلب الموظفين يريدون الاستقرار والثبات، وأغلب الإدارات تتمسك بالموظف الذي أثبت وجوده مهنياً وأخلاقياً بالرغم من أن في تحريكه مصلحة عامة، فهل من المنطق التسليم بهذا الأمر وإهدار مؤسسة الحركية الوظيفية في مجملها؟. هنا تبدو عملية فرض القواعد القانونية العامة والمجردة وتنظيم الموضوع تشريعياً وإدارياً من الأمور اللازمة لتحقيق أهداف هذه الحركية.

انطلاقاً مما سبق، يهدف البحث إلى إضاءة عامة على النظام القانوني الذي يحكم تحرك الموظف العام من الناحية المكانية في سورية، والذي يحكمه بصورة غالبة نظام العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم /50/ لعام 2004، إضافة إلى قانون الموظفين الأساسي رقم /135/ لعام 1945، وكما ستتم الإضاءة على بعض التشريعات الوظيفية الخاصة التي تحكم فئة محددة من العاملين كقانون تنظيم الجامعات رقم /6/ لعام 2006، ولائحته التنفيذية الصادرة بالمرسوم /250/ لعام 2006، وقانون مجلس الدولة رقم /32/ لعام 2019.

بيد أن التركيز على حالة سورية لن يحول دون الالتفات إلى بعض التشريعات الوظيفية الأخرى (مصر) والتعرف على آلية معالجتها لهذا الموضوع.

**إشكالية البحث:**

انطلاقاً من الأهمية الكبيرة التي احتلّها موضوع الحركة المكانية ضمن الملاك الوظيفي من الناحيتين العلمية والعملية، إذ طرح ولا يزال يطرح نفسه بقوّة، لذا كان من الضروري البحث في هذا الموضوع بشيء من التفصيل بغية الكشف عن النقاط الإيجابية والنقاط السلبية فيما يتعلق بهذا الموضوع ومن ثم صياغة عدد من المقترحات التي قد تقدم بدورها فائدة علمية وعملية للمهتمين بشؤون الوظيفة العامة.

**تساؤلات البحث:**

1- تحديد مضمون التحرك المكاني للموظف العام وتحديد فلسفته، وهل محدداته إدارية صرفة أم إنسانية أيضاً؟

2- تحديد الصور القانونية للتحرك المكاني للموظف العام، سواء تعلق الأمر بنقل العاملين أو ندبهم أو إعارتهم؟

3- هل يمكن أن تكون الحركية المكانية منظّمة بقواعد عامة مجردة موحّدة؟ أم أن القواعد الناظمة تختلف باختلاف طبيعة العمل: عمل إنتاجي أم عمل إداري إشرافي ؟

4- كيف تعامل المشرع السوري مع موضوع الحركة المكانية مقارنة مع التشريع الوظيفي المقارن (مصر)؟

ويتفرع هذا التساؤل إلى سؤالين فرعيين:

الأول: هل سلك المشرع السوري النهج ذاته في الحركة المكانية في جميع تشريعات الوظيفة العامة، أم أن هناك اختلافات تبعاً للفئة الوظيفية المنظّمة تشريعياً ؟.

الثاني: هل الوضع التشريعي الحالي خال من الثغرات؟ ومن ثم هل هو كاف لتحقيق الغرض؟.

كل هذه النقاط الخلافية وغيرها سيصار إلى معالجتها بطريقة تحليلية مقارنة.

**أهمية البحث ودوافعه:**

مما لاشك فيه أن أي نظرية أو أي نص أو اجتهاد قضائي من صنع البشر يخضع للمناقشة والشرح والتعليق من قبل الباحثين والمهتمين، إذ لا يمكن التسليم أن أي رأي أو نص أو اجتهاد يكون سليماً سلامة مطلقة.

انطلاقاً من هذه الحقيقة سوف تتم معالجة موضوع النظام القانوني للحركة المكانية للموظف العام في سورية، على أن تتم مقارنة الموضوع مع بعض التشريعات التي تأثر بها النظام القانوني السوري وخاصة (مصر)، وهذا بحد ذاته يحدد الأهمية العلمية لموضوع البحث، كونه يشكل واحداً من المسائل القانونية التي تطرح نفسها بقوة على طاولة النقاش العلمي.

وقد لوحظ أن الدراسات السابقة التي تحدثت عن هذا الموضوع اقتصرت على الإحاطة العامة بالموضوع من دون الغوص في التفصيلات، الأمر الذي سيضفي على هذا العمل العلمي المنجز أهمية علمية خاصة، راجين رفد المكتبة الحقوقية في سورية بأحد المراجع التخصصية.

**أهداف البحث:**

كأي عمل علمي لا يمكن أن تكون هذه الدراسة هدفاً بحد ذاتها بقدر ماهي وسيلة لتحقيق مجموعة من الأهداف وأولى هذه الأهداف ذات طابع علمي، فبالمتابعة لبعض القرارات الإدارية التي تتخذها الإدارات بشأن الحركة المكانية للموظف العام قد ثبت أن هناك مسائل تولّد نزعة فضولية لتناول هذا الموضوع بالبحث والتقصي، ومن ثم تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق الآتي:

1- التعمق في مسائل الوظيفة العامة التي تتصف دوماً بالتجدد .

2- تناول الموضوع من الناحية القانونية فقط، من دون الغوص في المسائل السياسية .

3- بعد إنجاز الدراسة الوصول إلى مجموعة من النتائج والمقترحات، وبيان بعض النقاط الإيجابية والسلبية فيما يتعلق بالنظام القانوني للحركية المكانية للموظف العام، ومن ثم سيصار إلى صياغة مجموعة من المقترحات التي قد تقدم فائدة علمية وعملية للمهتمين بشؤون الوظيفة العامة بدءاً من المشرع، مروراً بالسلطة الإدارية، وانتهاءً بالموظف ذاته .

**منهج البحث:**

المنهج العلمي الذي سيتبع سيكون متنوعاً، فموضوع بقيمة النظام القانوني للحركة الوظيفية المكانية إنما يحتاج بالدرجة الأولى إلى الاستعانة بجوهر المنهج التأصيلي، كما سيتم الاعتماد على جوهر المنهج التحليلي بهدف تحليل القواعد القانونية الناظمة للحركة المكانية للموظف العام في سورية، سواء في القانون الأساسي للعاملين في الدولة الصادر بالقانون رقم \50\ لعام 2004 أو في قانون الموظفين الأساسي رقم 135 لعام 1945، أو حتى في بعض التشريعات الوظيفية الخاصة (خصوصاً قانون تنظيم الجامعات رقم/ 6/ لعام 2006...) .

أخيراً، وبهدف خدمة البحث والتوصل إلى أكثر المبادئ القانونية دقة واستقراراً، سيكون للمنهج المقارن إسهاماً في إنجاز هذه الرسالة.

**خطة البحث:**

ستتم معالجة موضوعات هذه الدراسة من خلال فصلين، الفصل الأول سيخصص للحديث عن الجانب التأصيلي لتحرك الموظف العام من الناحية المكانية وذلك من خلال بيان ماهية التحرك الوظيفي المكاني وصوره (المبحث الأول) والضوابط التشريعية لصور هذا التحرّك (المبحث الثاني)، بينما الفصل الثاني سيخصص للإضاءة على الرقابة القضائية التي يمارسها القضاء على قرارات الإدارة في نطاق هذا التحرك، بتناول هذا التحرك أولاً ما بين العقوبة التأديبية المقنعة والإجراء التنظيمي الداخلي (المبحث الأول)، ثم تناول هذه الرقابة بالتطرق إلى جزاء قرار

النقل المخفي لعقوبة تأديبية مقنعة، بالإضافة إلى الحماية النقابية التي تمارسها النقابات التي قد ينتمي إليها الموظف (المبحث الثاني).

## الفصل الأول

## الجانب التأصيلي لتحرك الموظف العام من الناحية المكانية.

لا يوجد فرع من فروع القانون يقوم في أساسه على المصلحة العامة كالقانون الإداري، فالمصلحة العامة الأساس الذي تستند إليه وتقوم من أجله السلطة الحاكمة في المجتمع، ومن خلال هذه الخصيصة للمصلحة العامة تكتسب الحكومة الشرعية اللازمة لها، فالمصلحة العامة صاحبت قيام الدولة القانونية[1].

ويرى جانب من الفقه المصلحة العامة بأنها تحكيم بين مصالح مختلفة، وهي تمثل مصلحة الجماعة، ولا تقدر كماً إنما كيفاً، وتمثل أيضاً غاية العمل الإداري ومناطه[2].

ومن أهم المهمات التي تضطلع فيها فكرة المصلحة العامة في نطاق القانون الإداري أنها تسوّغ للإدارة العامة استعمال امتيازات السلطة العامة، التي من أهمها على الإطلاق إمكانية أن تتصرف الإدارة العامة بإرادتها المنفردة سواء في إنشاء المراكز القانونية للأفراد أوتعديلها أوإنهائها، وغير ذلك من الأمور التي تدخل في تنظيم الوظيفة العامة.

وقد تنبهت الكثير من الدول مبكراً لأهمية التحريك والتدوير الوظيفي[3]، وخطورة الركود والسكون الوظيفي على كمية الإنتاج الوظيفي وجودته، فسارعت إلى النص عليه قانوناً وتحديد سقف زمني أعلى للبقاء في ذات المركز الوظيفي وبصورة خاصة في بعض الوظائف (كقطاع العدالة والأمن، وجهات إنفاذ القانون...).

---

[1] د. عبد الغني بسيوني عبدالله، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية ، دون مكان نشر، 1992، ص175 نقلاً عن ( محمد مصطفى حسن ، المصلحة العامة في القانون والتشريع الإسلامي، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، العدد الأول، حزيران، 1983، ص7)

[2] المرجع نفسه، نفس الصفحة، نقلاً عن ( د. عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، ص205).

**في ضوء ماسبق ستتم معالجة هذا الفصل من خلال المبحثين الآتيين:**

**المبحث الأول: ماهية التحرك الوظيفي المكاني، وصوره.**

**المبحث الثاني: الضوابط التشريعية لصور التحرك الوظيفي المكاني للموظف العام في تشريع الوظيفة العامة.**

---

[3] التدوير الوظيفي: اسلوب إداري يعمل على تحسين الأداء والإنتاجية من خلال تحريك الموظف من وظيفته الحالية سواء أكانت تنفيذية أو إشرافية أو قيادية إلى وظيفة أخرى تناسب قدراته ومهاراته أو تخصصه لإكسابه مهارات جديدة يتطلبها التطور الوظيفي مستقبلاً.
أساليبه:1- تدوير أفقي-2- تدوير رأسي
وقد يكون التدوير الوظيفي مزدوج بحيث يتم على مستوى الإدارة التي يعمل فيها كأن توكل إليه مهام أخرى، أو تكليفه بمهام أخرى في إدارة أخرى.
فوائده: يجب عند إجراء التدوير أن نضع بالحسبان مجموعة فوائد( إكساب الموظف مهارات ومعارف جديدة – تطوير إجراءات وأساليب العمل – القضاء على الرتابة والملل في العمل- وضع حد للصراعات والخلافات في وجهات النظر- إيجاد توازن داخل المؤسسة عن طريق إعادة توزيع القوى العاملة. ( منصور بن صالح اليوسف، التدوير الوظيفي، مقالة في جريدة الجزيرة عدد ( 14328م 2011 هـ 1433).

## المبحث الأول

## ماهية التحرك الوظيفي المكاني، وصوره.

يعد التحرك الوظيفي المكاني أسلوباً شائعاً في الدول المتقدمة في الوقت الراهن، وهو أحد الأساليب الإدارية الحديثة التي تمارس لإتاحة الفرصة لأكبر عدد من الموظفين لممارسة أكثر من عمل منظم سواءً في الأعمال الفنية أو الإدارية أو في مجال الإشراف أو الإدارة أو القيادة، إلا أنه لم يحظ باهتمام الكثير من الباحثين بالرغم من كونه أسلوب مهماً لإثراء الخبرات وتنمية المهارات للموظفين.

وتكمن أهمية التحرك الوظيفي المكاني أيضاً من خلال تطويره للأداء، وتعزيزه للقدرات واستثماره للفروق الذاتية للموظفين، ومكافحة الفساد، ومساعدة الموظف على الخروج من دائرة الركود والكآبة والبيروقراطية، إضافة إلى إيجاد التوازن داخل المنظمة عن طريق إعادة توزيع القوى العاملة.

انطلاقاً مماسبق، سيتم تناول هذا المبحث من خلال الحديث عن فلسفة التحرك الوظيفي المكاني في المطلب الأول، ثم بيان صور هذا التحرك في المطلب الثاني.

**المطلب الأول: فلسفة التحرك الوظيفي المكاني، وتمييزه.**

سنتحدث في هذا المطلب عن فلسفة التحرك الوظيفي المكاني في الفرع الأول، وعن تمييز التحرك الوظيفي المكاني عما يشابهه من مفاهيم في الفرع الثاني.

**الفرع الأول: فلسفة التحرك الوظيفي المكاني[4]:**

للحديث عن فلسفة التحرك الوظيفي المكاني لا بد من الانطلاق من سياسة تخصيص الوظائف، ففي الواقع إن الموظف الذي جرى اختياره للعمل في الإدارة العامة لا يمكنه تحديد العمل الذي يرغب فيه؛ لأن ذلك يعود تقديره إلى الرؤساء الإداريين الذين يأخذون في الحسبان حاجات الإدارة وضروراتها أولاً، ورغبة صاحب العلاقة ثانياً.

وإذا كانت الأعمال والمهمات الموزعة على الهيئات والمصالح الحكومية متنوعة ومتغايرة، فإن استعدادات عمال هذه المصالح وميولهم تأخذ أيضاً طابعاً متغايراً ومتنوعاً أيضاً.

ويمكن القول إن موضوع تخصيص الوظيفة أو المنصب يحدد أيضاً بيئة عمل الموظفين ووسطهم، مع الإشارة هنا إلى أن الروح المعنوية للموظفين ومدى إنتاجهم يتعلقان إلى حد كبير بمدى تكييفهم وانسجامهم مع الجماعة ذات الطابع المهني والاجتماعي التي تشكل ما يطلق عليه اسم "المكتب الوظيفي"، فإذا كانت الإطارات العليا للتنظيم الإداري قليلة الحساسية والاهتمام بالنسبة لمواضيع التفاهم والروابط السيكولوجية بين الزملاء، فإن المرؤوسين وبصورة خاصة العنصر النسائي منهم يتأثر تأثراً مباشراً بالمناخ العام للعمل.

[4] راجع في هذا الشأن: د.عبدالله طلبة، الإدارة العامة، المطبعة الجديدة، دمشق، 1983-1984، ص 365 ومابعدها.

أخيراً، فإن موضوع تخصيص الوظيفة يحدد مكان العمل، وإن الإدارة في تحديدها لمكان العمل تأخذ في الحسبان مصلحتها، ولكن يجب عليها قدر الإمكان مراعاة وضع الموظف المادي والعائلي والصحي (محددات إنسانية)، لأن وضع الموظف في منطقة غير تلك التي يرغبها سيؤثر تأثيراً محسوساً على روحه المعنوية، وبالتالي على مستوى إنتاجه، وبصورة خاصة أيضاً بالنسبة للعنصر النسائي، وهذا بدوره سيؤثر على فعالية المرفق العام.

من ناحية أخرى، وبعيداً عن موضوع تخصيص الوظيفة وما يثيره من مسائل يوجد ما يسمى بنزعة المحافظة على الثبات لدى كل من الإدارة والموظف، التي تؤثر بدورها على فعالية المرفق العام، وبالتالي على المصلحة العامة، فعندما يتولى الموظف مركزاً معيناً للمرة الأولى فمن المفترض أن يسعى لبلورة رؤية معينة عن كيفية عمله، وكيف بمقدوره تحقيق الحد الأقصى من الإنجاز فيه، ومن ثم وضع خطة رئيسة وخطط فرعية لتنفيذ تلك الرؤية ...

وبغض النظر عن كفاءة هذا الموظف، فهو سيسعى جاهداً خلال سنوات عمله الأولى إلى تحقيق تلك الرؤية وإثبات جدارته وتميزه عمن قبله، لكن رؤيته تلك وبمعزل عن كونه استطاع تنفيذها أم لا، ومدى نجاحها أو فشلها ستقف عند حد معين، وسيتحول عمله مع مرور الزمن إلى روتين وتكرار، واجترار للأفكار ذاتها دونما أي تطوير أو إنتاجية تذكر. عدا عن أنه سيفقد روح المغامرة، ويكون طوعياً راضياً عن العمل الموكل إليه، ولا يهتم بأي منصب آخر رغبة منه بالمحافظة على راحته.

من ناحية أخرى فإن امتداد مدة العمل لسنوات طويلة في ذات الموقع سيؤدي حتماً الى معوقات بيروقراطية ومنازعات ومناكفات في المحيط، وسيكون من شأنها حتماً عرقلة العمل وتثبيط الهمم، والانخفاض بمستوى التكامل والتعاون، وتراجع الإيجابيات وتزايد السلبيات.

كما أن طول مدة العمل في المركز ذاته سيقود حتماً الى نشوء مراكز قوى وسيطرة، وحالات احتراب واستقطاب داخل المؤسسة، وسيمهد الطريق لمناخات الفساد ويعزز فرصها، والتي ستكون متأتية من مساهمة طول مدة العمل في المركز ذاته في خلق شبكة علاقات ومصالح وتوسيعها مع المحيط والمراجعين.

ومن جهة أخرى فإن الإدارة غالباً ماترغب بالمحافظة على الموظف المختص الذي يتقن عمله، وبالتالي فهي لا تشعر أنها بحاجة لأن تقدم له منصباً أو وظيفة أخرى؛ نظراً لأن المحافظة على شخص يقوم بعمله جيداً يعد أكثر سهولة وملاءمة من تكوين بديل له وإعداده في هذا المنصب.

انطلاقاً مما سبق، ولما كان نجاح الإدارة في أداء وظيفتها يتوقف على نوعية الموظفين ومدى كفاءتهم وإحساسهم بالمسؤولية ومتطلبات خدمة المصلحة العامة، فلم تعد الوظيفة العامة مجرد مهنة يكتسب من يمارسها رزقه مقابل العمل الذي يؤديه بل إن الوظيفة العامة في مجتمعنا الجديد غدت (أمانة مقدسة، وخدمة اجتماعية)، فالموظف أداة الدولة في تنفيذ برامجها وخططها في مختلف مجالات الحياة وشؤونها، كان لا بد للإدارة الجيدة والفعالة أن تهتم بموضوع إلزام الموظفين على القيام بقدر معين من التحرك، بمعنى آخر أصبح من الواجب على الإدارة فرض القواعد التي تؤمن سهولة الحركة لتبقيها ضمن حدود معينة، وتقاوم نزعة المحافظة على الجمود والثبات لدى كل من الإدارة والموظف، وبذلك لا يبقى الموظفون بشكل دائم في القسم أو في الدائرة أو في المصلحة

نفسها، فالأجدى تنقلهم في مناصب متغايرة وفي وظائف ذات مسؤوليات مختلفة؛ ليتمكنوا في نهاية المطاف نتيجة حصولهم على خبرات ومعارف كافية من شغل مناصب قيادية مهمة.

**الفرع الثاني : تمييز التحرك الوظيفي المكاني.**

إذا كانت أحكام التحرك الوظيفي المكاني واضحة المعالم، إذ يتم تحريك العامل مكانياً بناءً على مقتضيات المصلحة العامة أو بناءً على طلب الموظف العام بشرط ألا يتعارض طلبه مع المصلحة العامة؛ فإن:

أولاً: أحكام التدرج الوظيفي الزماني (الترقية) أو ما يسمى (النقل النوعي) تحتاج إلى بعض التوضيح، فمفهوم السلك الوظيفي يستلزم قابلية صعود الموظف درجات السلم الإداري المختلفة. هذا التدرج يفترض استطاعة الموظف المبتدئ أن يتولى بعد مدة زمنية معينة وظائف ومناصب متدرجة في الأهمية والصعوبة والأجور.

وفي تعريف للترقية: أنها النقل من وظيفة إلى وظيفة أخرى ذات مستوى أعلى في السلم الإداري.[5]

بمعنى أدق لا تخرج الترقية عن كونها تقليد الموظف مركزاً وظيفياً أعلى من المركز الذي كان يشغله بشغله درجة وظيفية أعلى من الدرجة الوظيفية التي كان يشغلها، على أن تتوافر فيه الشروط اللازمة للترقية، كوجود درجة شاغرة لإمكان ترقية العامل، وأن تكون الترقية إلى الدرجة التالية مباشرة بمعنى تمكين العامل من التدرج في مختلف الوظائف وفق تسلسلها الإداري من أجل اكتساب الخبرة والمران، إضافة إلى عدم وجود مانع من موانع الترقية كالجزاءات التأديبية، وإلى توافر المواصفات اللازمة لشغل الوظيفة الجديدة...

[5] انظر: د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم، دار المعارف، الإسكندرية، 1967، ص404 ومابعدها.

وقد يشترط إضافة إلى الشروط السابقة تحقيق شرط الكفاية، إذ يخضع العاملون لنظام تقييم الأداء الذي يستند إلى أسس موضوعية ومعايير ثابتة، هذا في حال كانت الترقية على أساس الكفاءة، أو قد يشترط تحقيق أقدمية محددة بعدد من سنوات الخدمة في حال كانت الترقية على أساس الأقدمية.

بمعنى قد تكون الترقية على أساس الأقدمية المطلقة فيرقى إلى الدرجة الخالية أقدم موظف في الدرجة التي تسبقها مباشرة. كما قد تكون الترقية على أساس الاختيار، على أساس كفاءة الموظف بصرف النظر عن أقدميته.

وقد تجمع أنظمة التوظيف بين الأساسين، فتأخذ بالأسلوبين معاً بنسب متفاوتة في الترقية إلى درجات معينة.

ويلاحظ في موضوع الترقية على أساس الأقدمية والترقية على أساس الاختيار مجموعة من الإيجابيات والسلبيات يمكن تلخيصها فيما يأتي:

1-إن الترقية على أساس الأقدمية تتميز أنها تغلق الباب أمام الوساطة والمحسوبيات وتمنع تعسف الإدارة وبالتالي تكفل للموظف الشعور بالاستقرار، لكن يعيبها أنها تؤدي إلى إضعاف الحماس والتفاني في العمل، لأنها تساوي الموظف الكفؤ بغير الكفؤ، إضافة إلى أنها قد توصل عدداً من الموظفين الذين تنقصهم الكفاءة والصلاحية، مع مايصاحب ذلك من ضرر يعود على المرفق العام.

2- أما الترقية بالاختيار تتميز بأنها تفسح المجال لشغل الوظائف بأصلح العناصر، لكن يعيبها أنها قد تفتح الباب للمحسوبية والوساطة والأهواء، وما يتبع ذلك من أنها قد توصل أيضاً عدداً من الموظفين الذين قد تنقصهم الكفاءة أيضاً، ما يؤثر بدوره على سير العمل في المرفق العام.

ونتيجة لذلك فخير الأمور الجمع بين الطريقتين بأن تكون الترقية بالأقدمية هي القاعدة بالنسبة للفئات الوظيفية الدنيا ذات الأعمال النمطية التي لاتحتاج لكفاءات على درجة عالية من الامتياز، وأن تكون الترقية إلى الدرجات العليا بالاختيار كقاعدة، نظراً لما تحتاجه من صفات ذاتية في الموظف، وكفاءة خاصة قد لا توفرها الخبرة الطويلة[6].

وقد تعرض البروفيسور ( ليونارد هوايت) لموضوع الحوافز والتقييم في الخدمة المدنية[7] ، فذكر أن الترقية تعد من أكثر الوسائل فعالية في ضمان الإبقاء على الكفاءات التي توجد داخل الجهاز الإداري، لأن افتقاد نظام للترقية يعني إضعاف الحوافز والرغبات التي تدفع إلى الإجادة في العمل أو التفوق فيه.

والهدف الرئيس من وراء أي نظام ترقية داخل المنظمات الإدارية في رأي "هوايت" هو شغل الوظائف في المستويات الإدارية العليا بأفضل العناصر التي تؤهلها خبراتها وكفاءتها لشغلها، مع الإبقاء على التنظيم كله في حالة معنوية مرتفعة، فالمصلحة التي تخدمها الترقية هي المصلحة العامة أساساً، وليست المصلحة الشخصية للأفراد الذين تشملهم الترقية.

---

[6] راجع: د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، دون مكان نشر، 1979، ص.554

[7] د.عبدالله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، دون دار نشر، دون مكان نشر، 1980-1981، ص201.

وهنا تتضح طبيعة العلاقة بين مجرى السلك الوظيفي من الناحية المكانية ومجراه من الناحية الزمانية، التي تكمن في وحدة الهدف الذي يسعى إليه كل منهما، ألا وهو المصلحة العامة، هذا الهدف الذي تبدأ منه الإدارة العامة وتنتهي إليه.

والمصلحة العامة كما يقول "هوايت" تتحقق على أحسن الوجوه إذا ماوجد نوع من التناسب بين فرص الترقّي المتاحة فعلاً وبين أكفأ العناصر التي يمكن اختيارها لشغلها على أساس الاستحقاق فقط، لأن عنصر الاستحقاق يجب أن يكون القاعدة في الترقية تماماً، كما هو القاعدة عند التعيين في الوظائف العامة.

**ثانياً: النقل التأديبي.**

في إطار التمييز بين مجرى السلك الوظيفي من الناحية المكانية وما يشابهه من مفاهيم لا بد من التطرق إلى مايسمى بالنقل التأديبي، الذي يعد عقوبة تأديبية تتجلى في نقل العامل من وظيفته إلى وظيفة أدنى منها مع احتفاظه بأجره[8].

وبهذه الصفة يبدو النقل التأديبي عكس الترقية، بيد أن تطبيقه مشروط بارتكاب العامل جرماً مسلكياً وخضوعه أصولاً لمحاكمة مسلكية أمام المحكمة المسلكية المختصة تنتهي بحكم من هذه الأخيرة بنقل العامل إلى وظيفة أدنى في المسؤوليات والمؤهلات استناداً إلى مرتكزات التوصيف الوظيفي الواردة في النظام الداخلي للجهة العامة المعنية.

[8] انظر: البند 1 من الفقرة ب من المادة 68 من النظام الأساسي للعاملين في الدولة الصادر بالقانون رقم 50 لسنة 2004.

وفي التشريع المقارن أقرت عديد من التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة النقل التأديبي كجزاء يوقع على الموظف الذي يرتكب خطأً مهنياً ومن هذه التشريعات نذكر على سبيل المثال: القانون الفرنسي والمصري واللبناني.

وإذا كان إجراء النقل الإداري وإجراء النقل التأديبي يؤديان إلى النتيجة نفسها ويرتبان آثاراً قانونية متشابهة إلا أنهما يختلفان من حيث:

1- أن الهدف المباشر من كل منهما مختلف، فالنقل كعقوبة تأديبية هدفه المباشر معاقبة الموظف المخطئ بداية، كما ويستهدف أيضاً الإصلاح والتقويم في سبيل تمكين المرفق العام من أداء رسالته.

ويجب على السلطة التأديبية عند توقيع العقوبة أن تضع في حسبانها الإحاطة بمختلف الظروف التي وقع فيها الخطأ والتي سهلت للموظف ارتكابه حتى يمكن إصلاح الخلل في الجهاز الإداري[9]، في حين أن النقل كإجراء إداري يستهدف مباشرةً حسن سير العمل الإداري في المرفق.

2- نوع سلطة الإدارة:

سلطة الإدارة في نقل الموظف كعقوبة تأديبية سلطة مقيدة بضوابط معينة ويتمتع الموظف في مواجهتها بضمانات كثيرة وفعالة (حق الدفاع، التحقيق، وغيرها...) فلا يجوز إيقاع هذه العقوبة إلا بعد التأكد من ثبوت مخالفة من قبل الموظف تستدعي توقيع مثل هذا الجزاء.

[9] د. مهند نوح، التأديب الإداري، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الثاني: بطاقة الائتمان- الجرائم الواقعة على السلطة العامة، ص61.

فيما أن سلطة الإدارة في اتخاذ إجراء النقل بناء على مقتضيات المصلحة العامة سلطة تقديرية واسعة، وضمانات الموظفين في مواجهتها محددة، هذا إن لم تكن معدومة، فالمشرع عادة لا يضع ضوابط وشروط وإجراءات محددة لاستعمال الإدارة لصلاحية نقل الموظف بناءً على مقتضيات المصلحة العامة، باستثناء ما يتعلق بقيد النقل إلى وظيفة شاغرة ومن الدرجة الوظيفية نفسها[10].

ولا يجوز اللجوء إلى النقل بناء على مقتضيات المصلحة العامة إلا إذا طرأت ظروف تقتضي معها حاجة العمل وضرورته نقل العامل من مكان إلى آخر، أو بناء على طلب العامل وبما لا يتعارض مع المصلحة العامة.

**المطلب الثاني: صور التحرك المكاني للموظف العام.**

يتعرض الموظف خلال مسيرة حياته الوظيفية لأوضاع وحالات ينشأ منها فقدان استمراره علاقته الوظيفية مع الجهة التي عيّن فيها. وهي حالات لا تؤدي إلى فصم العلاقة الوظيفية بين الموظف والجهة العامة في كل الأحوال بل من الممكن أن يستمر ارتباطه مع الجهة التي شغل الوظيفة في ملاكها مع تبعيته لجهة عامة أخرى، وهذه التبعية لا تمس حقوق العامل الوظيفية في جهته الأساسيّة، ولا تفصم علاقته الوظيفية وارتباطه بها بل تستمر العلاقة الوظيفية بالجهة العامة ذاتها بينما تتحمل الجهة الأخرى الأعباء الماليّة الناجمة عن الوضع الجديد، كما هو الحال في حالتي الندب والإعارة.

وأحياناً قد ينتهي الارتباط بالجهة العامة الأصلية ليبدأ مع جهة عامة أخرى كما هو عليه الحال في النقل.

[10] د. سعد نواف العنزي ، الضمانات الإجرائية في التأديب (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية،2007، ص490.

هذه هي مختلف الاحتمالات لحركة الموظف ضمن الملاك الوظيفي، التي أجازها أيضاً نظام العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم (50) لعام 2004.

وتبعاً لما سلف يغدو من الأهمية بمكان الوقوف على هذه الاحتمالات بشيء من التفصيل لمعرفة طبيعتها، وما ينجم عنها، وأثر ذلك في الوضع الوظيفي للعامل بصورة عامة من خلال ثلاثة فروع، سيتناول الفرع الأول الحديث عن النقل، والفرع الثاني عن الندب، بينما الفرع الثالث سيتناول الحديث عن الإعارة.

**الفرع الأول: النقل.**

يعد النقل من أبرز مظاهر السلطة التي تتمتع بها الإدارة في سبيل تحقيق المصلحة العامة، والمحافظة على حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، فبعد تعيين الموظف في درجة وظيفية محددة فإنه يتولى الاختصاصات المحددة لهذه الوظيفة ويباشر مهماتها ويتحمل مسؤولياتها في الجهة التي يتعين فيها، ولكن قد يحدث أن ينقل للقيام بأعباء وظيفة غير وظيفته بناء على مقتضيات المصلحة العامة.

**أولاً: تعريف النقل.**

في تعريف للنقل، يقصد بالنقل استبدال الوظيفة المسندة للموظف بوظيفة شاغرة من نفس النوع والدرجة في إدارة أخرى[11].

[11] د محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة، دون مكان نشر، 2007- 2008، ص 217

وفي تعريف آخر: أن يتم تغيير مكان عمل الموظف من مكان إلى آخر، أي نقله إلى وظيفة أخرى مماثلة للوظيفة الأصلية نوعاً ودرجة، سواء أكان النقل داخل الدائرة التي يعمل فيها الموظف أوخارجها[12].

وجاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا في مصر: "من حق الإدارة نقل الموظف من إحدى وظائفها إلى الأخرى التي لا تقل درجة عن الأولى، فإن هذا النقل يعد مكانياً تملكه الإدارة لسلطتها التقديرية التي لا معقب عليها فيها متى اقتضت ذلك دواعي المصلحة العامة. والنقل في هذا الوصف يخرج عن اختصاص دائرة القضاء الإداري"[13].

وفي إطار تصدي القضاء المصري لتوضيح معنى النقل، قضت المحكمة أيضاً أن: ((علاقة الموظف بالجهة الإدارية هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، ومن ثم هو مركز لائحي لا تعاقدي، تملك جهة الإدارة تعديل هذا المركز بنقل الموظف من وظيفته إلى أخرى متى كان الغرض من ذلك تحقيق الصالح العام)).

يتضح من التعريفات السابقة أن النقل يتمثل في انتقال الموظف من وظيفته إلى وظيفة أخرى مساوية لها في الحقوق والواجبات، ويتم بقرار إداري يصدر من الجهة المختصة بقصد إحداث تعديل بالمركز القانوني للموظف بغية تحقيق غاية الإدارة المتمثلة بالصالح العام، فالغاية من النقل إعادة توزيع الموظفين وفقاً للمصلحة العامة، وبما يضمن سير المرفق العام فقد يكون الموظف فائضاً عن الحاجة أو قد تكون له علاقة سيئة مع العاملين أو قد يكون غير مستوف شروط الوظيفة الشاغرة، أو بناء على رغبته...

---

[12] د.محمد رفعت عبد الوهاب، د. حسين عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص282.
[13] المرجع نفسه، نفس الصفحة.

وفي جميع الأحوال يجب ألا يتضرر الموظف في حقوقه الوظيفية والمالية. وفي جميع الحالات فإنه ليس للموظف حق مكتسب في البقاء في وظيفة معينة.[14].

ويقسم النقل الوظيفي إلى أنواع بحسب الزاوية التي ينظر منها، فمن حيث المحل يقسم إلى نوعين[15]:

1- نقل نوعي: نقل الموظف إلى وظيفة أخرى تختلف عن وظيفته الأولى في نوعها وطبيعتها، كالنقل من وظيفة إدارية إلى أخرى فنية.

2- نقل مكاني: أي نقل الموظف إلى وظيفة أخرى مماثلة لوظيفته ولكن في مكان آخر، سواء داخل الوحدة الإدارية التي يعمل فيها الموظف أو خارجها.

كما ويمكن تقسيم النقل على أساس السبب ( إما بإرادة الموظف أو بإرادة الإدارة العامة أو بإلغاء الوظيفة).

**الفرع الثاني: الندب.**

**أولاً: تعريفه.**

يعد الندب بطبيعته من الإجراءات الإدارية المؤقتة، تلجأ إليه الإدارة بهدف تكليف أحد العاملين في جهة عامة بالعمل في وظيفة أو مهمة أخرى في جهة عامة أخرى مدة من الزمن.

وبهذا يتصف الندب بصفة النقل المؤقت إلى الوظيفة التي جرى الندب إليها عند تحديد المركز القانوني للموظف المندب، وخاصة في مجال حساب التعويضات المستحقة[16].

---

[14] د. إعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، دار وائل للنشر، الأردن، 1999، ص242.
[15] د محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 217-218.

وفي تعريف للندب، أنه إعفاء الموظف مؤقتاً من مهمات وظيفته الأصلية وإسناد مهمة أخرى إليه، مع احتفاظه بحق تقاضي راتبه، وبحقه في التدرج والترقية والترفيع والتقاعد في إدارته الأصلية[17] .

وفي تعريف آخر: بأن يسند إلى الموظف مؤقتاً وظيفة أخرى خارج الجهة التي يعمل فيها مع احتفاظه بدرجته الوظيفية[18].

وورد في قانون الخدمة المدنية المصري، أنه قيام الموظف تنفيذاً لقرار السلطة الإدارية بأعباء وظيفة أخرى شاغرة من نفس درجة وظيفته أو من الدرجة التي تعلوها مباشرة، في نفس الإدارة التي يعمل بها أو في إدارة أخرى، بالتفرغ أو بالإضافة لأعمال وظيفته[19].

**ثانياً: أنواعه.**

الندب إما أن يكون كلياً وإما جزئياً، فإذا كان كلياً فإن الاختصاصات الوظيفية التي يمارسها الموظف المندب تنحصر في الجهة المندب إليها، في حين إذا كان جزئياً، فإن المندب يمارس اختصاصات وظيفية في الجهة المندب منها والمندب إليها[20].

وبشكل عام يخضع الموظف المنتدب ندبا كلياً من الوجهة المسلكية للإدارة التي انتدب إليها، وتبقى وظيفة الموظف المندب شاغرة في ملاك إدارته الأصلية ويعود إليها فور انتهاء مدة الندب، فالندب يكون لمدة معينة لذا

---

[16] د. سعيد نحيلي، الحركة ضمن الملاك الوظيفي، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الخامس: طرق الطعن في الأحكام الإدارية- علم العقاب-، ص99

[17] د محي الدين القيسي ، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 1999، ص220.

[18] د. مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008، ص118.

[19] د محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة، دون مكان نشر، 2007- 2008، ص218.

[20] د مهند نوح، الندب، الموسوعة العربية، المجلد العشرون، ص551.

من الطبيعي أن تبقى وظيفة الموظف المندب محجوزة في ملاك إدارته الأصلية ليعود إليها بعد انتهاء ندبه، وإلا فينقل إلى الجهة المندب إليها، وهذا هو الفارق الجوهري عن النقل الذي يعد نهائياً فلا يتمكن الموظف المنقول من العودة إلى وظيفته الأصلية التي قد يشغلها موظف آخر بطريق الترقية أو التعيين أو بأي طريق آخر.

**الفرع الثالث: الإعارة.**

**أولاً: تعريف الإعارة، وأهدافها.**

لقد عرفت بعض الأنظمة القانونية العربية نظام الإعارة وخاصة في إطار إعارة أساتذتها وخبرائها إلى الهيئات العامة والخاصة والجامعات ومراكز البحث العلمي والمنظمات العربية والدولية[21].

ويمكن أن تعرف الإعارة: بأنها توقف الموظف مؤقتاً عن أداء وظيفته، والتحاقه بعمل آخر لدى إدارة أخرى يخضع لشروطها ويتقاضى مرتبها أو مرتبه الكامل مضافاً إليه نسبة مئوية معينة، مع بقاء علاقة الموظف بجهة عمله الأصلية في العلاقات والأقدمية والترقيات[22].

وفي تعريف آخر: بأنها قيام الموظف تنفيذاً لقرار من السلطة المختصة بعد موافقته الكتابية بالعمل في وظيفة أخرى شاغرة في جهة عامة أجنبية غالباً، براتب يتقاضاه منها، مع احتفاظه بصلته في وظيفته الأصلية التي يجوز شغلها مع ذلك إذا كانت مدة الإعارة لاتقل عن سنة[23]

مما سبق يتبين أن للإعارة صفة التأقيت، وعادة ما تضع القوانين أو اللوائح التنفيذية حداً أقصى لمدتها.

---

[21] د. جمال النعماني، د.حسام الدين سالم، الإعارة، الموسوعة العربية، المجلد الثاني، لاتاريخ نشر، ص719.
[22] د. مازن راضي ليلو، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص118
[23] د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، مصر ، 1996، ص273.

و تسهم الإعارة في تحقيق أهداف متنوعة تتمثل في إقامة نوع من التعاون بين الإدارة العامة والجهات التي أعير إليها الموظف، ما يترك آثاراً إيجابية على الجهتين المعيرة والمعار إليها، فضلاً عن الخبرات التي يكتسبها الموظف المعار في مدة الإعارة.

كما تستهدف الإعارة في بعض الأحيان تحقيق أهداف قومية، فمثلاً تجلت بإعارة أعداد كبيرة من الموظفين لدول المغرب العربي لمساعدتها على تنفيذ برنامجها لتعريب التعليم فيها، وأيضاً الإعارات التي تمت لدول الخليج بهدف مساعدتها على تنفيذ برامجها التنموية على الأصعدة الاقتصادية والثقافية والاجتماعية كلها.

وفي إطار تشجيع نشر الثقافة العربية نصت اتفاقية الوحدة الثقافية العربية لعام 1965 على تشجيع تبادل الأساتذة والخبراء والمدرسين بين المعاهد والجامعات العربية بشروط عامة وفردية وعلى أن تحتسب مدة الإعارة للمعار في دولته[24]

وعن طريق الإعارة يمكن شغل الكثير من الوظائف الشاغرة في البلدان الناشئة التي لم يتوافر فيها بعد العدد الكافي من الموظفين من أبنائها لشغلها[25].

كما تؤدي الإعارة إلى نتائج إيجابية على الموظف المعار تتمثل في تحسين أوضاعة المالية، ورفد اقتصاد الدولة بالعملات الصعبة التي يحتاجها الاقتصاد الوطني في كثير من الأحيان[26].

---

[24] د. جمال النعماني، حسام الدين سالم، الإعارة، مرجع سبق ذكره ، ص719

[25] د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، 2000، ص273.

[26] د. علي خاطر شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن ، 2003، ص 494.

**ثانياً: أنواع الإعارة.**

يستوي أن يكون مكان الإعارة في خارج إقليم الدولة المعيرة كما هو الغالب أو في داخله كما يحدث عندما تكون الإعارة إلى إحدى الهيئات الأجنبية القائمة داخل إقليم الدولة.

وتجيز القوانين أحياناً إعارة الموظف إلى أحد الأشخاص المعنوية الوطنية العامة أو الخاصة سواء أكان مقرها داخل إقليم الدولة، وهذا هو الغالب، أو في الخارج[27].

وهكذا يتبين أن احتمالات حركة الموظف أثناء الخدمة متعددة، تفرضها عادة حاجة العمل وضروراته وتدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة كما سنرى؛ لأنها ترتبط ارتباطاً وثيق الصلة بمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطّراد.

وقد أقر المشرع السوري مبدأ تحرك الموظفين من الناحية المكانية أو بمعنى آخر أجاز احتمالات الحركة الوظيفية في نظام العاملين الأساسي الصادر بالقانون رقم /50/ لعام 2004، وفي قانون الموظفين الأساسي رقم (135) لعام 1945 الذي يتم العودة إليه في كل مالم يرد عليه نص في نظام العاملين الأساسي في الدولة وفق المادة (156) من هذا الأخير، ووضع لها قواعد وأحكاماً واضحة وصريحة، ستتم الإضاءة عليها بالتفصيل في المبحث الثاني.

[27] راجع في هذا الشأن: د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص273- 374.

**المبحث الثاني: الضوابط التشريعية لصور التحرك المكاني للموظف العام في تشريع الوظيفة العامة.**

يعكس خضوع الإدارة للقانون مستوىً متقدماً من التحضر والتمدن والديمقراطية، إذ إنه يجسد الرغبة العامة في حماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة واستبدادها فيما لو تركت تتصرف وتعمل من دون خضوعها إلى أي قواعد قانونية موضوعة مسبقاً، وبالتالي فإن خضوع الإدارة للقانون مسألة أساسية وجوهرية لتحقيق مقتضيات حريات الافراد وفاعلية الجهاز الإداري. والقرار الإداري بوصفه أحد أهم وسائل ممارسة النشاط الإداري لا يعد حقاً شخصياً يمارس وفق أهواء العاملين في الإدارة فيتصرفون ويتخذونه وفق اجتهاداتهم الشخصية البحتة بل إن رجل الإدارة يجب أن يستند في اتخاذه إلى قواعد المشروعية التي تشكل صمام الأمان لحقوق الأفراد وحرياتهم، بل الحصن الذي يكفل حمايتهم من كل اعتداء.

فالالتزام بمبدأ المشروعية والتطبيق الكامل لقواعده العامة ونصوصه النافذة نصاً وروحاً دون استثناء أو تمييز يعد ضمانة مهمة وحيوية للأفراد في مواجهة ما تتمتع به الإدارة من امتيازات.

وقد نظم قانون العاملين الأساسي رقم (50) لعام 2004 موضوع الحركة المكانية للموظف العام، وجاء هذا التنظيم تحت عنوان (أوضاع العاملين) الذي شمل المواد من المادة (31) وحتى المادة( 41).

لذا سوف يتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، سيتم الحديث عن الضوابط التشريعية الموضوعية لصور التحرك المكاني للموظف العام في تشريع الوظيفة العامة (المطلب الأول)، ثم سيتم الانتقال للحديث عن الضوابط التشريعية الشكلية لصور هذا التحرك (المطلب الثاني).

**المطلب الأول: الضوابط التشريعية الموضوعية لصور التحرك المكاني للموظف العام.**

الأصل المقرر لحق الإدارة في تحريك موظفيها هو حريتها في الاستفادة من خدمات موظفيها في المكان الذي تريده والعمل الذي تعينه بشرط ألا يتضمن ذلك الإنقاص من المزايا التي يتضمنها مركزهم الوظيفي[28] وهي وحدها من يتمتع بحق التقدير والملاءمة؛ لأن واجب الموظف ينحصر في أداء واجبات وظيفته كما تحددها السلطات التسلسلية، من دون أن يكون للعامل الحق في التمسك بالبقاء في وظيفة معينة، فنقل الموظف يدخل بطبيعته في نطاق المسائل المتعلقة بالتنظيم الداخلي للعمل الإداري ويتعين تبعاً لذلك أن يترك إلى كل رئيس إداري حرية واسعة في اتخاذ الإجراءات التي تضمن حسن سير العمل في المرفق أو المصلحة التي يتولى إدارتها[29].

**الفرع الأول: أوضاع العاملين في القانونين السوري والمصري.**

في هذا الفرع سيتم الحديث عن الضوابط التشريعية الموضوعية كما حددها المشرع السوري في نظام العاملين الأساسي الصادر بالقانون رقم 50 لعام 2004، ثم الحديث عنها كما تناولها قانون الخدمة المدنية المصري رقم /81/ لعام 2016.

[28] د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص336.

[29] د. محمد فؤاد مهنا، القرار الإداري في القانون الإداري المصري والفرنسي: بحث في تحديد طبيعة القرارات الإدارية ونظامها القانوني، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، ( س7، ع3،4)، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، 1958، ص 1- 84، ص38.

**أولاً: النقل.**

**1ً- النقل في القانون السوري.**

أجاز النظام الأساسي للعاملين في الدولة الصادر في القانون رقم (50) لعام 2004 نقل العامل من وظيفة إلى أخرى في الجهة العامة الواحدة أو من جهة عامة إلى أخرى، وأرسى أسسه وشروطه.

**1- شروط النقل حسب النظام الأساسي للعاملين في الدولة:**

أ- يكون النقل وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة أو بناءً على طلب خطي من العامل شريطة توخي المصلحة العامة.

هنا يتبين أن النقل لضرورات المصلحة العامة حق للإدارة، ما لم يثبت بأدلة واضحة وحاسمة أنه استهدف غير ذلك فيكون عندئذ عقوبة تأيبية مقنعة للعامل المنقول كما سيتضح فيما بعد.

ب- العاملون الذين يجوز نقلهم هم العاملون المؤصلون والعاملون المتمرنون. وتعد مدة التمرين اللاحقة في الملاك المنقول إليه العامل المتمرن متممة لمدة تمرينه في الملاك السابق (الفقرة /2/ من بلاغ رئاسة مجلس الوزراء رقم 19/ب – 1276 تاريخ 1954/6/10)[30] أما العاملون الوكلاء فلا يجوز نقلهم؛ لأن ذلك يتعارض مع نظام الوكالة[31]، كما ويفتقر إلى مستند قانوني في التشريع.

ج . يحتفظ العامل المنقول بأجره وبقدمه المؤهل للترفيع.

---

[30] مشار إليه لدى: أ.صبحي سلوم، شرح القانون الأساسي للعاملين في الدولة، الجزء الأول، ط1، دون دار نشر، دون مكان نشر، 2005، ص217.

[31] راجع: المادة (73) من النظام الأساسي للعاملين.

د – يجب أن تتوافر في العامل المنقول الشروط المطلوب توافرها لشغل الوظيفة المنقول إليها بموجب الجهة العامة المنقول إليها.

هـ– يجب أن يتم النقل إلى وظيفة شاغرة تماثل وظيفة المنقول.

ومن ثم وكما سنرى لاحقاً فإن نقل العامل إلى عمل بعيد تماماً عن اختصاصه يعدّ عقوبة تأديبية شديدة لا يجوز فرضها إلا بحكم صادر عن المحكمة المسلكية.[32]

أما بالنسبة للعامل المعين على وظيفة مضافة أو محدثة حكماً وفق القوانين والأنظمة النافذة فينتقل مع شاغره، ويتم النقل في هذه الحالة بقرار من الوزير المختص للجهة المنقول إليها بعد موافقة الوزير المختص في الجهة المنقول منها.

م .– الحصول على موافقة الوزير المختص في الجهة العامة المنقول منها إذا كان النقل من جهة عامة إلى جهة عامة أخرى وإلا لكان القرار صادراً من مرجع غير مختص بإصداره وعندها يعد معيباً بعيب جسيم كون موافقة الوزير في هذه الحالة إجراء شكلي جوهري مخالفته تفقد القرار حصانته ووجوده القانوني.

و– يتم النقل بصك من الجهة صاحبة الحق في التعيين في الوظيفة المنقول إليها، حيث نصت المادة (31– ب) مع الاحتفاظ بالقانون رقم (10) لعام 1975: "يتم النقل وفق أحكام الفقرة (أ) السابقة بصك[33] من الجهة صاحبة الحق في التعيين في الجهة المنقول إليها"، فالمبدأ الأساسي في هذا الشأن يقضي أن يتم النقل بصك من السلطة

[32] (المحكمة الإدارية العليا السورية قرار /1005/ الطعن /1138/ لعام 1993).
[33] لاتخضع صكوك النقل للنشر في الجريدة الرسمية. ( الفقرة 2 من المادة 1 من المرسوم التشريعي رقم 299 تاريخ 1969/12/1)

صاحبة الحق في التعيين في الوظيفة المنقول إليها وبالأداة نفسها، فإذا كان التعيين في الوظيفة يتم بمرسوم فإن النقل إليها يتم بمرسوم أيضاً طبعاً مع مراعاة استمرار العمل بالقانون رقم (10) تاريخ 1975/11/6 المتضمن أنه لايجوز نقل الموفد ببعثة أو منحة دراسة أو اطلاعية أو تدريبية تزيد مدتها عن ستة أشهر بعد عودته من ملاكه المعين فيه إلى ملاك آخر إلا بمرسوم[34].

فيما نصت الفقرة (ج) من المادة (31) نفسها على أنه: "إذا كان نقل العامل سيتم إلى خارج الجهة العامة التي يعمل لديها أو إذا كان هذا النقل سيتم ضمن الجهة العامة المذكورة ولكن إلى خارج حدود المحافظة فإنه يشترط من أجل هذا النقل – إذا لم يكن بناء على طلب العامل – الحصول على موافقة لجنة تشكل على الوجه التالي:

1- الوزير المختص – أو من يفوضه – في الجهات العامة ذات الطابع الإداري أو رئيس فرع الجهة العامة المختصة في المحافظة في الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي رئيساً.

2- أمين منظمة حزب البعث العربي الاشتراكي التي تتبع لها الجهة العامة التي يعمل لديها عضواً.

3- رئيس اللجنة النقابية في الجهة التي يعمل لديها العامل، أو رئيس النقابة المختصة في حال لا توجد لجنة نقابية لأي سبب كان عضواً.

---

[34] فيما يلي نص القانون رقم (10) لعام 1975:
مادة 1- خلافا ًلكل حكم نافذ لايجوز تعيين كل من أوفد ببعثة أو منحة سواء كانت هذه البعثة أو المنحة دراسية أو اطلاعية أو تدريبية تزيد مدتها عن ستة أشهر بعد عودته إلا لدى الجهة التي أوفد لحسابها أو من قبلها.
مادة 2- لايجوز نقل الموفدين الذين تنطبق عليهم أحكام المادة السابقة من ملاكاتهم المعينين فيها إلى أي ملاك آخر إلا بمرسوم.
مادة 3- تعتبر النصوص الواردة في قانون الموظفين الأساسي وسائر قوانين وأنظمة الاستخدام الخاصة معدلة حكماً بما يتفق وأحكام هذا القانون.
مادة 4- ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية.

وبالنسبة للجنة النقل فإن الأصل في تطبيق الفقرة /ج/ من المادة /31/ من النظام الأساسي للعاملين في الدولة بشأن تشكيل اللجنة أن يكون رئيس اللجنة النقابية هو العضو فيها، وفي حال عدم وجود لجنة نقابية يكون رئيس النقابة أما في حال لا توجد لجنة نقابية ولا نقابة فإن هذا التمثيل ينعقد للاتحاد المهني في المحافظة بحسب الاختصاص النقابي المحدد في المرسوم التشريعي رقم (84) لعام 1968 وتعديلاته، ولا بد من مراعاة التمثيل وفق التسلسل الهرمي المذكور[35].

**ي** – يجوز النقل من وظيفة إنتاجية إلى وظيفة غير إنتاجية بقرار من رئيس مجلس الوزراء– ولأسباب مسوغة يعود تقديرها إليه– على أن تتوافر في المنقول شروط شغلها في جهته العامة أو في جهة عامة أخرى، ولا يستفيد المنقول في هذه الحالة من مزايا الوظيفة الإنتاجية المنقول منها وتعويضاتها[36].

وهنا جاز التساؤل: لماذا في هذه الحالة تم تركيز السلطة بيد رئيس مجلس الوزراء فقط؟.

مع الإشارة هنا إلى أن تحديد الوظائف الإنتاجية يتم في النظام الداخلي لكل جهة عامة وفق (البند 6 من الفقرة ب من المادة 4). كما ويحدد متوسط الأجر الذي يجب أن يتقاضاه العامل المنقول إلى عمل غير إنتاجي والذي كان يتقاضى أجره على أساس الإنتاج وفقاً لما استقر عليه الاجتهاد بهذا الشأن لدى وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل[37].

---

[35] مشار إليه لدى: أ. صبحي سلوم، شرح القانون الأساسي للعاملين في الدولة، مرجع سبق ذكره، ص222-223.

[36] وحيث أن التعويضات والمزايا المقررة للوظيفة الإنتاجية إنما تعطى لمن يشغلها بسبب قيامه بأعباء الوظيفة الإنتاجية ذاتها، فمن الطبيعي ألا يستفيد من هذه التعويضات والمزايا في الوظيفة غير الإنتاجية التي نقل إليها لانعدام مبرر المنح.

[37] أ. صبحي سلوم، شرح القانون الأساسي للعاملين في الدولة، مرجع سبق ذكره، ص224

**2- أحكام وردت من خلال بعض آراء مجلس الدولة، وبلاغات لوزارة المالية**[38]:

أ- إن الموظف المنقول من ملاك إلى ملاك آخر يظل خاضعاً لسلطة الملاك المنقول منه وإشرافه ومرتبطاً به حتى تاريخ مباشرته العمل في الملاك المنقول إليه.

ب- لا يجوز منح المنقول إجازة إدارية إلا بعد مرور شهر واحد على الأقل على تسلمه وظيفته الجديدة، بشرط ألا تؤثر هذه الإجازات في حسن سير العمل.

ج- تعد خدمة الموظف المنقول من إدارة إلى إدارة أخرى متصلة ومستمرة بين الوظيفتين المنقول منها والمنقول إليها.

**2- النقل في القانون المصري:**

أجاز قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لعام 2016 نقل الموظف من وحدة إلى أخرى بقرار بناءً على طلب الموظف أو الوحدة المنقول منها أو الوحدة المنقول إليها، تحقيقاً للمصلحة العامة[39]، وجاء في نص المادة (32) منه:

يجوز بقرار من السلطة المختصة نقل الموظف من وحدة إلى أخرى، وذلك إذا كان النقل لا يفوت عليه دوره في الترقية، أو كان بناءً على طلبه.

ويكون نقل شاغلي الوظائف القيادية إلى خارج الوحدة بقرار من رئيس مجلس الوزراء .

---

[38] أ. صبحي سلوم، شرح القانون الأساسي للعاملين في الدولة، مرجع سبق ذكره، ص224-225.

[39] الوحدة: الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومي، أو المحافظة أو الهيئة العامة. راجع المادة 2 من ذات القانون.

ولا يجوز نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى تقل في مستواها عن مستوى وظيفته الأصلية.

وتحدد اللائحة التنفيذية[40] القواعد الخاصة بالنقل، وبالعودة إليها يتبين أنها حددت شروط النقل وضوابطه والآثار المترتبة عليه والتي سيتم تفصيلها وفق الآتي:

**1- شروط النقل:**

حددت اللائحة التنفيذية شروط النقل بموجب نص المادة /99/ منها، وهي:

- أن تكون الوظيفة المنقول إليها شاغرة وممولة في موازنة الوحدة.
- أن يستوفى الموظف شروط شغل الوظيفة المنقول إليها.
- أن يكون النقل بناء على طلب الموظف أو بناء على طلب الوحدة المنقول منها أو الوحدة المنقول إليها تحقيقاً للمصلحة العامة.
- أن تسمح حاجة العمل بالوحدة المطلوب النقل منها بالنقل.
- موافقة الوحدة المنقول إليها.
- ألا يفوت النقل على الموظف دوره في الترقية، إلا إذا كان بناء على طلبه.
- ألا يقل مستوى الوظيفة المنقول إليها عن مستوى وظيفته الأصلية.

[40] راجع في هذا الشأن: د. نيازى مصطفى، اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، دار الخدمات النقابية والعمالية، دون مكان نشر، بدون تاريخ ص 34، وما بعدها.

**2- ضوابط النقل:**

أ- لا يجوز نقل الموظف من غير شاغلي الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الإشرافية من وحدة إلى أخرى إلا بعد العرض على لجنتي الموارد البشرية في الوحدة المنقول منها والوحدة المنقول إليها طبقاً لأحكام القانون (استناداً إلى نص المادة 102/101 منها)، ويكون النقل نافذاً من تاريخ صدور قرار النقل من الوحدة المنقول منها الموظف، على أن يحدد فيه الجهة والوظيفة المنقول إليها.

ب- يجب على إدارة الموارد البشرية إذا تقدم الموظف – من غير شاغلي الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الإشرافية – بطلب لنقله إلى وحدة أخرى أن تثبت على الطلب تاريخ وروده وأن تعرضه على لجنة الموارد البشرية في أول اجتماع تالٍ لها، مشفوعاً بمذكرة تفصيلية عن حالة الموظف من واقع ملف خدمته، على أن يوضح في هذه المذكرة مدى توافر شروط النقل بشأنه.

ج- يجب على إدارة الموارد البشرية في الوحدة المنقول منها الموظف أن ترسل قرار نقله وملف خدمته وما يفيد إخلاء طرفه إلى الوحدة المنقول إليها خلال مدة لاتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ صدور قرار النقل.

ويعد فوات هذه المدة إقراراً من الجهة المنقول منها الموظف بخلو طرفه، ما لم يكن التأخير راجعاً إلى الموظف.

د- يجب على الوحدة نقل الموظف – من ذوي الإعاقة – داخل الوحدة بناءً على طلبه إلى أقرب مكان عمل من محل إقامته، ما دام يوجد في هذا المكان وظيفة تناسب حالته.

**3- الآثار المترتبة على النقل:**

- يستحق الموظف المنقول كامل أجره من الجهة المنقول منها حتى تاريخ إخلاء طرفه، ويستحق الموظف كامل أجره من الجهة المنقول إليها من تاريخ تسلمه العمل فيها.
- يحتفظ الموظف المنقول بميعاد استحقاق العلاوة الدورية.
- يحتفظ الموظف المنقول بأرصدة إجازته الاعتيادية المستحقة عن وظيفته السابقة، وتعد خدمته خدمة متصلة.
- لا يجوز للوحدة أن تستخدم النقل وسيلة لجزاء الموظف.

مما تقدم يلاحظ بالمقارنة بين التشريعين السوري والمصري اختلاف في نقطتين:

الأولى: ضوابط السلطة التقديرية للإدارة، فقد أحسن المشرع المصري بالنص صراحة على بعضها وذلك:

1- عندما أجاز نقل الموظف بقرار من السلطة المختصة من وحدة إلى أخرى إذا كان النقل لا يفوت عليه دوره في الترقية، أو كان بناءً على طلبه.

2- عندما لم يجز نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى تقل في مستواها عن مستوى وظيفته الأصلية، وهذا ما لم نجده في القانون السوري.

الثانية: أن النقل في القانون السوري قد يكون من وظيفة إلى أخرى في الجهة العامة الواحدة أو من جهة عامة إلى أخرى، في حين نجد أن المشرع المصري أجاز النقل فقط من وحدة إلى أخرى.

**ثانياً– الندب.**

**1ً–الندب في القانون السوري:**

أجاز نظام العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم (50) لعام 2004 الندب كوضع من أوضاع العاملين وأفرد له أحكاماً خاصة في بعض المواد[41] سيتم تسليط الضوء عليها بدايةً، ثم الانتقال للحديث عن أهم الآثار المترتبة عليه.

**1– أحكام الندب:**

فيما يأتي تلخيص لأحكام الندب كما وردت النظام الأساسي للعاملين في الدولة وفي ضوء اجتهادات مجلس الدولة السوري بقسميه الاستشاري والقضائي:

أ . يكون الندب بناءً على مقتضيات المصلحة العامة، ومن جهة عامة إلى أخرى من دون اعتداد بطلب العامل. ومن ثم فإن ندب العامل الذي تم رداً من الإدارة على ما نسبته إليه من خطأ في عمله يعد مخالفاً للقانون[42]

ب . يقتصر الندب على العامل المؤصل فلا يجوز ندب العامل المتمرن أو الوكيل كما ورد التحديد في القانون.

ج . ينبغي أن تتوافر في المندب الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة بموجب النظام الداخلي في الجهة العامة المندب إليها، وهذا أمر طبيعي جداً؛ لأن الندب في النهاية يستهدف الاستفادة من العناصر المعينة لدى جهات لا

[41] انظر المواد (34،35،36،37).
[42] المحكمة الإدارية العليا قرار /746/ الطعن/ 1896/ لعام 1991.

تستطيع الاستفادة منهم بمردود كامل لدى جهات أخرى تحتاج إلى مزيد من العناصر العاملة من دون اللجوء إلى الأساليب التقليدية في إحداث الوظائف وطلب الاعتمادات وغيرها[43].

ز . يتم الندب بصك من السلطة صاحبة الحق في التعيين في الوظيفة المندب إليها، يصدر بعد موافقة الوزير الخطية الذي تتبع له الجهة المندب منها، على أن تؤخذ موافقة اللجنة المنصوص عليها في الفقرة (ج) من المادة (31) من هذا القانون[44].

هـ . الندب يكون لمدة مؤقتة سنة فسنة بحد أقصى لا يتجاوز أربع سنوات.

وإذا بلغت مدة الندب الحد الأقصى المشار إليه في الفقرة /أ/ السابقة يتبع بشأن العامل المندب إحدى الطريقيتين التاليتين:

i. إنهاء ندبه وإعادته إلى الجهة العامة المندب منها.

ii. نقله إلى الجهة العامة المندب إليها وفق أحكام النقل المنصوص عليها في القانون.

و . يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء ندب العامل من جهة يعمل فيها بوظيفة إنتاجية إلى أخرى للقيام بوظيفة غير إنتاجية تتوفر فيه شروط شغلها، ولايستفيد العامل في هذه الحالة من تعويضات ومزايا الوظيفة الإنتاجية[45] المندب منها.

---

[43] أ. صبحي سلوم، شرح القانون الأساسي للعاملين في الدولة، مرجع سبق ذكره، ص230.

[44] لا تخضع قرارات الندب للنشر في الجريدة الرسمية (الفقرة /3/ من المادة -1- من المرسوم التشريعي /299/ لعام 1969).

[45] ونوضح هنا أن تحديد الوظائف الإنتاجية يتم في النظام الداخلي لكل جهة عامة ( البند 6 من الفقرة ب من المادة 4 من النظام الأساسي للعاملين).

**2- الآثار المترتبة على الندب:**

فيما يخص وضع العامل المندب في الجهة المندب إليها، إجازاته، ترفيعه، معاقبته:

أ- لا يجوز للجهة العامة المندب إليها العامل أن تقبل استقالته أو تقرر إيفاده للدراسة أو توافق على إعارته أو على ندبه إلى جهة عامة أخرى، وإنما تختص بذلك الجهة العامة المندب منها حصراً، بموافقة الجهة المندب إليها[46].

ب- من ناحية أخرى، تعد خدمة العامل المندب في الجهة المندب إليها بحكم خدمته في الجهة المندب منها.

ج- كما يحتفظ المندب بوظيفته المندب منها، ويتقاضى أجره وتعويضاته من الجهة المندب إليها وفق الأحكام النافذة لديها.

د- وفيما يخص الإجازات يخضع الموظف المندب إلى أنظمة الجهة المندب إليها، بصرف النظر عن الأحكام التي كان خاضعاً لها في الجهة المندب منها. وتختص الإدارة المندب إليها بمنحه الإجازات، ويجب عليها أن تبعث إلى إدارته الأصلية بصورة عن جميع القرارات التي تتخذها بشأنه.[47]

هـ- وبخصوص تقويم أداء العامل المندب يتم من قبل الجهة المندب إليها، ويتم إصدار صك ترفيعه في ظل هذا التقويم من قبل الجهة المندب منها.

---

[46] أ.صبحي سلوم، شرح القانون الأساسي للعاملين في الدولة، مرجع سبق ذكره، ص235.

[47] رأي مجلس الدولة رقم /341/ لعام 1964 رقم 100 و 272 و 334 لعام 1969 ورقم 91 لعام 1972. مشار إليه لدى (أ. صبحي سلوم، شرح القانون الأساسي للعاملين في الدولة، مرجع سبق ذكره، ص237).

و – وتسري الأحكام ذاتها على معاقبة المندب إذ تتولى معاقبته الجهة المندب إليها الموظف، ويجب أن تبعث إلى إدارته الأصلية بصورة عن جميع القرارات التي تتخذها بشأنه.[48]

و لا بد من التنويه إلى أن النظام الأساسي للعاملين أورد حكم الندب بوجه عام في المادة (34) منه دون التمييز فيما إذا كان كلياً أو جزئياً.

**2- الندب في القانون المصري:**

نظم قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لعام 2016 موضوع الندب، وأجاز ندب الموظف لشغل وظيفة من ذات المستوى الذي يشغله أو من المستوى الذي يعلوه مباشرة، في ذات الوحدة أو خارجها، بقرار، لمدة لا تزيد عن أربع سنوات. فقد جاء في المادة (32) منه: "يجوز بقرار من السلطة المختصة ندب الموظف للقيام مؤقتاً بعمل وظيفة أخرى من ذات المستوى الوظيفي لوظيفته أو من المستوى الذي يعلوه مباشرةً، في ذات الوحدة التي يعمل بها أو في وحدة أخرى، إذا كانت حاجة العمل في الوظيفة الأصلية تسمح بذلك".

و لا يجوز ندب الموظف خارج الوحدة إلا بناءً على طلبه.

و تحدد اللائحة التنفيذية القواعد الخاصة بالندب على ألا تزيد مدته على أربع سنوات.

وللوحدة المندب إليها الموظف اتخاذ إجراءات نقله من الوحدة المندب منها بعد هذه المدة وفي حالة رغبة الموظف، ووفقا لحاجة العمل.

---

[48] رأي مجلس الدولة رقم /341/ لعام 1964، مشار إليه لدى (أ. صبحي سلوم، شرح القانون الأساسي للعاملين في الدولة، مرجع سبق ذكره، ص237).

واستثناءً مما تقدم يجوز بقرار من السلطة المختصة ندب الموظف بعد موافقته إلى الجمعيات والمؤسسات الأهلية ذات النفع العام، وتتحمل الوحدة بكامل الأجر أو بعضه، وذلك على النحو الذى تحدده اللائحة التنفيذية.

وبالعودة إلى اللائحة التنفيذية يتبين الأحكام الآتية[49]:

**1- أنواع الندب:**

**(أ) الندب الكلي:**

1) يجوز ندب الموظف كلياً للقيام مؤقتاً بعمل وظيفة أخرى من ذات المستوى الوظيفي لوظيفته أو من المستوى الذي يعلوه مباشرة في ذات الوحدة التي يعمل فيها أو في وحدة أخرى، لمدة لا تجاوز أربع سنوات في كل وحدة، بناءً على طلبه، وفي هذه الحالة يتقاضى الموظف كامل أجره من الجهة المنتدب إليها.

2) يجوز بقرار من السلطة المختصة ندب الموظف بعد موافقته إلى الجمعيات والمؤسسات الأهلية ذات النفع العام، على أن تتحمل الوحدة الأجر الوظيفي للموظف.

واستثناء من ذلك يجوز للوحدة المندب منها بعد موافقة السلطة المختصة أن تتحمل كامل أجر المندب في الحالتين الآتيتين:

3) إذا كانت طبيعة الأعمال المندب إليها الموظف تأبى أن يتقاضى أي مبالغ مالية من الجمعية أو المؤسسة الأهلية المندب إليها.

[49] راجع في هذا الشأن: د. نيازى مصطفى ، اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، مرجع سبق ذكره، ص36 ومابعدها.

4) إذا كانت الجمعية أو المؤسسة الأهلية غير قادرة على تحمل قيمة الأجر المكمل للمندب.

**(ب) الندب الجزئي:**

١) يجوز ندب الموظفين جزئياً في أوقات العمل الرسمية للقيام مؤقتاً بعمل وظيفة أخرى من ذات المستوى الوظيفي أو المستوى الذي يعلوه مباشرة في وحدة أخرى بناء على طلبه، وفي هذه الحالة يتقاضى الموظف المندب من جهة عمله الأصلية أجره الوظيفي وجزءاً من أجره المكمل يتناسب مع مقدار الوقت والعمل المؤدى في وظيفته الأصلية خلال الشهر، كما يتقاضى من الجهة المندب إليها مكافأة تقدرها السلطة المختصة تتناسب مع مقدار الوقت والعمل في الوظيفة المندب إليها.

٢) يجوز ندب الموظف في غير أوقات العمل الرسمية للقيام مؤقتاً بعمل في وحدة أخرى بناء على طلبه، وذلك مقابل مكافأه ندب تحددها السلطة المختصة في الجهة المندب إليها بناءً على عرض إدارة الموارد البشرية.

**2- الآثار المترتبة على الندب:**

في حالة ندب الموظف إلى وحدة أخرى، تعد الجهة المندب منها قرار الندب بعد موافقة السلطة المختصة في كل من الجهة المندب منها و الجهة المندب إليها، على أن يحدد في هذا القرار الجهة والوظيفة المندب إليها ومدة الندب وتاريخ بدايته. وأهم الآثار الناتجة عن الندب:

1) يخضع الموظف المندب إدارياً للجهة المندب إليها فيما يتعلق بالإشراف والتوجيه والتأديب.

2) تلتزم الجهة المندب منها بأداء اشتراكات التأمين الاجتماعي المستحقة وفقاً لقانون التأمين الاجتماعي.

3) لا يجوز ندب الموظف لأكثر من وحدة طوال مدة الندب.

**3- انتهاء الندب:**

١) ينتهي الندب بانتهاء مدته.

٢) يجوز للجهة المندب منها أو إليها الموظف إنهاء الندب في أي وقت بشرط إخطاره، وكذلك إخطار الجهة الأخرى قبل الإنتهاء بشهر على الأقل.

**مما سبق يمكن استخلاص الآتي:**

1- الندب كما نص عليه القانون السوري يكون من جهة إلى جهة أخرى من دون الاعتداد بطلب العامل، في حين الندب في قانون الخدمة المدنية المصري يكون لشغل وظيفة في ذات الوحدة أو خارجها، ولا يجوز الندب خارج الوحدة إلا بناء على طلب العامل، واستثناءً، يتم الندب بطلب من الوحدة بعد موافقة الموظف وذلك إلى الجمعيات والمؤسسات الأهلية ذات النفع العام.

2- نص قانون الخدمة المدنية المصري على كل من الندب الكلي والندب الجزئي وهذا ما لم نلحظه في القانون السوري فالندب الجزئي غير معروف في النظام القانوني السوري في الأصل وإن تبنته بعض القوانين الوظيفية الخاصة.[50]

ولا بد من التنويه أن المشرع السوري أحسن صنعاً عندما جعل أمر تقييم أداء العامل المندب بيد الجهة المندب إليها بحسبانها هي التي تراقب وتتابع عمله الوظيفي عن قرب، في المقابل جعل موضوع الترقية بيد

[50] المادة /82/ من قانون تنظيم الجامعات رقم /6/ لعام 2006.

الإدارة المندب منها بافتراضها تمتلك جميع الوثائق الوظيفية الخاصة بالموظف المندب، كما وجاء النص في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري وفق الآتي: "يخضع الموظف المندب إدارياً للجهة المندب إليها فيما يتعلق بالإشراف والتوجيه والتأديب".

**ثالثاً– الإعارة:**

**1ً– الإعارة وفق القانون السوري:**

استحدثت الدولة نظام الإعارة بالقانون رقم/55/ لعام 1959 الخاص بمجلس الدولة الذي أجاز إعارة أعضاء مجلس الدولة داخلياً للعمل في وزارات الحكومة ومصالحها والهيئات العامة[51].

وفي نظام العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم (50) لعام 2004 أجاز المشرع السوري الإعارة وأفرد لها أحكامها الخاصة في المواد (38–39 – 40– 41) منه، والتي سيتم إيراد ماجاء فيها وفق الآتي:

**1– أنواع الإعارة.**

**أ**– تكون الإعارة بناءً على طلب العامل أو على موافقته الخطية.

**ب**– الإعارة نوعان: داخلية وتكون إلى جهات القطاع المشترك أو إلى منظمات حزب البعث العربي الاشتراكي أو إلى المنظمات الشعبية أو النقابات المهنية[52].

[51] مع الإشارة إلى أن القانون (55) لعام 1995 تم إلغاؤه ليحل محله القانون رقم (32) لعام 2019، كما سنرى لاحقاً.
[52] يقصد بجهات القطاع المشترك الشركات التي تملك الدولة أكثرية أسهمها ولا يطبق عليها القانون /50/ لعام 2004.

وقد تكون الإعارة خارجية إلى حكومات أو منظمات عربية وأجنبية أو أي جهة دولية، ومن ثم لا تجوز الإعارة إلى هيئات ومؤسسات خاصة ومحلية حتى لو كانت ذات نفع عام، في حين أجاز قانون الموظفين الأساسي رقم /135/ لعام 1945 الإعارة إلى:

. هيئات ومؤسسات خاصة ومحلية، إذا اقتضت الضرورة ذلك.

. هيئات دولية أو حكومات أجنبية.

**2- مدة الإعارة:**

**أ-** يجب ألا تتجاوز مدة الإعارة الداخلية إلى جهات القطاع المشترك وكذلك الإعارة الخارجية أو كليهما معاً الخمس سنوات وذلك طيلة مدة خدمة العامل، ويجوز تجاوز هذه المدة سنة قابلة للتجديد سنة أخرى وذلك بقرار من رئيس مجلس الوزراء.

ويلاحظ أن الإعارة إلى منظمات حزب البعث العربي الاشتراكي والنقابات المهنية والمنظمات الشعبية لم يضع لها المشرع حداً أقصى.

**ب-** تعد مدة الإعارة خدمة فعلية في الجهة العامة المعيرة فيما يتعلق بالترفيع والمعاش، بشرط أن تؤدى عنها العائدات التقاعدية على أساس أجر المعار من الجهة العامة المعيرة.

**3- الآثار المترتبة على الإعارة:**

**أ-** يقطع عن العامل المعار أجره من الجهة العامة المعيرة، ويتقاضى الراتب الذي تخصصه له الجهة المستعيرة.

واستثناءً من ذلك يجوز النص في صك إعارة العامل إلى منظمات حزب البعث العربي الاشتراكي والنقابات المهنية والمنظمات الشعبية على مثابرته على تقاضي أجره وتعويضه العائلي من الجهة المعيرة وسائر التعويضات (التي يصدر قرار من رئيس مجلس الوزارء بتحديدها) من الجهة المعيرة، وتحدد القواعد والأسس لتطبيق أحكام هذه الفقرة بتعليمات تصدر عن رئيس مجلس الوزارء.

كما تحدد بمرسوم الشروط والأوضاع التي يجوز فيها منح العامل المعار تعويضات إضافية عما تخصصه له الجهة المستعيرة.

ب- تتم الإعارة بصك من السلطة صاحبة الحق في التعيين، ويتم تمديدها بصك مماثل.

ج- يجري ترفيع العامل المعار في الجهة المعار منها على أساس درجة الكفاءة التي تعادل متوسط تقديرات كفاءته خلال الأربع سنوات السابقة لتاريخ إعارته.

**4- انتهاء الإعارة:**

أ- يعاد العامل المعار إلى وظيفته بعد انتهاء مدة الإعارة إذا كانت شاغرة، وإلا يُعاد إلى وظيفة أخرى يحددها الوزير ضمن فئته، تتناسب مع مؤهلاته الوظيفية وتتوفر فيه شروط شغلها، مع احتفاظه بأجره الذي بلغه.

ب- تنتهي الإعارة بانتهاء مدتها، أو بناء على طلب الجهة المستعيرة، أو بناء على طلب خطي من العامل بعد موافقة الجهة المعيرة، ولا يباشر المعار الوظيفة لدى جهته إلا بعد صدور الصك.

ويجوز للجهة المعيرة في حالات الضرورة إنهاء الإعارة.

ج – يجب على العامل المعار أن يضع نفسه تحت تصرف الجهة المعيرة خلال شهر على الأكثر من تاريخ انتهاء مدة إعارته، وتعد الإعارة حينئذ ممددة حكماً بمقدار مدة التأخير الفعلي عن الالتحاق بالعمل خلال الشهر المذكور.

د .– لا يجوز إعارة الموظف مجدداً إذا كان قد استنفد المدة القصوى للإعارة، ولا يغير من ذلك أن تكون الإعارة قد تمت في أثناء خدمة سابقة للموظف انتهت ثم أعيد إلى الخدمة من جديد[53].

**2ً– الإعارة وفق القانون المصري:**

نص المشرع المصري على الإعارة في المادة (35) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لعام 2016:

يجوز بقرار من السلطة المختصة إعارة الموظف للعمل في الداخل أو الخارج بعد موافقة كتابية منه، ويحدد القرار الصادر بالإعارة مدتها.

ويترتب على إعارة شاغل وظيفة من الوظائف القيادية أو الإدارة الإشرافية انتهاء مدة شغله لها.

ويكون أجر الموظف المعار بكامله على الجهة المستعيرة. وتدخل مدة الإعارة ضمن مدة خدمته.

ولا يجوز ترقية المعار إلا بعد عودته من الإعارة واستكمال المدة البينية اللازمة لشغل الوظيفة الأعلى مباشرة، ولا تدخل مدة الإعارة ضمن المدة البينية اللازمة للترقية.

[53] د. سعيد نحيلي، الحركة ضمن الملاك الوظيفي، مرجع سبق ذكره، ص99.

وتدخل مدة الإعارة ضمن مدة اشتراك الموظف في نظام التأمين الاجتماعي، واستحقاق العلاوة، مع مراعاة أحكام قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم (79) لسنة 1975.

وتحدد اللائحة التنفيذية القواعد الخاصة بالإعارة، وبالعودة إليها نجد أن الأحكام الواردة فيها تناولت الحديث عن ضوابط الإعارة والآثار المترتبة عليها وكيفية انتهائها وفق الآتي:

**1- الإعارة، وضوابطها.**

أ- تكون إعارة الموظف بقرار من السلطة المختصة، بناء على عرض إدارة الموارد البشرية وطلب الجهة المعار إليها وموافقة الموظف كتابةً على قبول الإعارة، لمدة سنة قابلة للتجديد.

ب- تعد الجهة المعار منها الموظف قرار الإعارة، وتحدد فيه الجهة والوظيفة المعار إليها، ومدة الإعارة، وتاريخ بدايتها.

2- **الآثار المترتبة على الإعارة:**

أ- يخضع الموظف المعار إدارياً للجهة المعار إليها فيما يتعلق بالإشراف والتوجيه والتأديب.

ب- تتحمل الجهة المعار إليها الموظف الأجر المخصص للوظيفة التي أعير إليها وجميع مخصصاتها ومميزاتها الأخرى.

ج- تدخل مدة الإعارة ضمن مدة اشتراك الموظف في نظام التأمين الاجتماعي، واستحقاق العلاوة، مع مراعاة أحكام قانون التأمين الاجتماعي.

د- ولا تدخل مدة الإعارة في حساب المدة البينية اللازمة للترقية.

**3- انتهاء الإعارة وما يترتب على ذلك من آثار:**

أ- تنتهي الإعارة بانتهاء مدتها أو مدة تجديدها، ويجوز للموظف أن ينهي إعارته قبل انتهاء المدة المرخص له بها، وفي هذه الحالة يجب عليه العودة إلى الجهة المعار منها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء الإعارة الداخلية وثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء الإعارة الخارجية، على أن يتحمل الموظف اشتراكه في نظام التأمين الاجتماعي عن هذه المدة ويصرف له أجره من تاريخ تسلمه العمل.

ب- عند إعارة أحد الموظفين تبقى وظيفته خالية ويجوز شغلها إذا كانت مدة الإعارة سنة فأكثر، وعند عودة الموظف يشغل وظيفته الأصلية إذا كانت لاتزال خالية أو أي وظيفة خالية من مستوى وظيفته أو يبقى في وظيفته الأصلية بصفة شخصية على أن تسوى حالته في أول وظيفة تخلو من نفس مستوى وظيفته.

وفي جميع الأحوال تعود للموظف المعار مميزات الوظيفة كلها التي كان يشغلها قبل الإعارة، وذلك بدءاً من تاريخ عودته من الإعارة وتسلم العمل.

**يتبين مما سبق:**

1- لم يجعل المشرع المصري الإعارة حقاً للموظف وإنما تندرج الإعارة في جميع الحالات في نطاق السلطة التقديرية للإدارة، ولكن في الوقت نفسه لم يجعل الإعارة امتيازاً أو حقاً للإدارة، إذ يتعين موافقة الموظف الكتابية على إعارته وإلا لكان قرار الإعارة غير مشروع.

بينما نجد المشرع السوري أجاز إعارة الموظف بناءً على طلبه إلا أنه وفي الوقت نفسه أجاز للإدارة إعارته استناداً إلى سلطتها التقديرية لكن أيضاً بشرط الموافقة الخطية للموظف. وهنا يبدو جلياً أن إرادة الموظف محل اعتبار واضح في حالة الإعارة بناءً على رغبة الإدارة.

2- كان المشرع المصري أكثر مرونة في إعارة الخبرات المصرية إلى الجهات الأخرى بخلاف الحال في سورية، فالإعارة ليست محصورة بمرة واحدة بل تجوز إعارة العامل المصري أكثر من مرة بعد انتهاء آخر إعارة له وقضائه مدة خدمة محددة في مصر[54]، بينما في سورية كما سبق يجب ألا تتجاوز مدة الإعارة الداخلية إلى جهات القطاع المشترك وكذلك الإعارة الخارجية أو كليهما معاً الخمس سنوات وذلك طيلة مدة خدمة العامل، ويجوز تجاوز هذه المدة سنة قابلة للتجديد سنة أخرى وذلك بقرار من رئيس مجلس الوزراء.

3- لم يجز المشرع المصري ترقية العامل المعار، فالمعار خارج الترقية إلى أن يعود ويستكمل المدة البينية اللازمة لشغل الوظيفة الأعلى، ولا تأثير لمدة الإعارة على سنوات الخدمة، في حين نجد المشرع السوري قد نص على ترفيع العامل المعار في الجهة المعار منها على أساس درجة الكفاءة التي تعادل متوسط تقديرات كفاءته خلال الأربع سنوات السابقة لتاريخ إعارته.

[54] د. جمال النعماني، د.حسام الدين سالم، الإعارة، مرجع سبق ذكره، ص719.

**الفرع الثاني: السلطة التقديرية للإدارة في تحريك الموظف العام مكانياً:**

إن منح المشرع سواء السوري أو المصري الإدارة سلطة تقديرية في تحريك الموظف العام يدفعنا إلى التساؤل الآتي: ما مدى سلطة الإدارة في تحريك موظفيها؟ أو بمعنى آخر ماهي حدود السلطة التقديرية التي قيد المشرع بها الإدارة في نطاق عمليات التحريك المكاني لموظفيها؟.

للإجابة عن هذه التساؤلات لا بد من تحديد ماهية السلطة التقديرية أولاً، ثم الانتقال للحديث عن عناصر هذه السلطة ثانياً.

**أولاً: ماهية السلطة التقديرية للإدارة.**

تقوم كل جهة إدارية بمباشرة نشاطها وفقاً للقانون ويكون لها في حدوده سلطة تقديرية، والسلطة التقديرية هي قدر من الحرية اللازمة لحسن سير المرفق العام بانتظام، يتركه المشرع للإدارة كي تباشر وظيفتها الإدارية على أكمل وجه دون معقب من القضاء، وفي هذا المعنى يقول دي لوباديير(وعلى ذلك فهي لا تتمتع بهذه الحرية إلا لأن القانون خولها سلطة في تقدير مناسبة التصرف، فإذا تجاوزت هذا الحد تكون قد خرجت عن نطاق القانون).

وقد حدد العميد بونار هذه الاختصاصات بقوله: (تكون سلطة الإدارة تقديرية حينما يترك لها القانون الذي يمنحها هذه الاختصاصات بصدد علاقاتها مع الأفراد الحرية في أن تتدخل أو تمتنع عن التدخل، ووقت هذا التدخل وكيفيته، وفحوى القرار الذي تتخذه، فالسلطة التقديرية تنحصر إذا في حرية التقدير التي يتركها القانون للإدارة لتحديد مايصح عمله ومايصح تركه).

وفي تعريف آخر للدكتور فؤاد مهنا الذي عرف السلطة التقديرية بأنها: "قدرة الإدارة على إعمال إرادة حرة في مباشرة النشاط الإداري".

كما تطرق الدكنور سامي جمال الدين لمفهوم السلطة التقديرية: " تتمتع الإدارة بقسط من حرية التصرف عندما تمارس اختصاصاتها القانونية بحيث يكون لها تقرير اتخاذ التصرف أو الامتناع عن اتخاذه أو اتخاذه على نحو معين أو اختيار الوقت الذي تراه مناسباً للتصرف أو السبب الملائم له أو في تحديد محله".

فيما عرفها الدكتور مهند نوح أنها المجالات الإدارية التي لا يحدد المشرع مسلك الإدارة اتجاهها مسبقاً، وتكون سلطة القضاء الإداري اتجاهها مقيدة عن نهوضه بمهمة الرقابة القضائية على أعمالها.

وفي تعريف للدكتور سليمان الطماوي عرّف السلطة التقديرية على أنها نوع من الحرية تتمتع بها الإدارة لتقدير خطورة بعض الحالات الواقعية التي تحدث، ولاختيار وقت تدخلها، ولتقدير أصلح الوسائل لمواجهة الحالة[55].

يستنتج من التعاريف السابقة أن السلطة التقديرية قد ترد على تقدير خطورة بعض الحالات الواقعية التي تحدث، وعلى اختيار وقت تدخل الإدارة ما لم يقيدها المشرع بوقت محدد، وعلى اختيار أصلح الوسائل لمواجهة الحالة ما لم يقيدها المشرع بوسيلة محددة. في هذه المجال هي حرة لا تخضع إلى رقابة القضاء إلا في حالة إساءة استعمال السلطة فهي محاطة دائماً بفكرة المصلحة العامة وإلا يكون قرارها مشوباً بعيب الانحراف وجدير بالإلغاء، عدا عن ذلك هي بمنجاة من كل رقابة قضائية.

[55] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ط3، مطبعة عين شمس، القاهرة، 1978، ص63.

بمعنى أكثر دقة الحدود الخارجية للسلطة التقديرية تتمثل بالمصلحة العامة، في حين أن العناصر الداخلية لهذه السلطة تتمثل في أهمية الوقائع ووقت التدخل ووسيلة مواجهة الحالة.

**ثانياً: عناصر السلطة التقديرية في القرار الإداري.**

أ- تقدير خطورة بعض الحالات الواقعية التي تحدث:

بعد أن تتحقق الإدارة من قيام الحالة الواقعية أوالقانونية التي تبرر تدخلها وبعد أن تكيفها التكييف القانوني الصحيح وتقدر الأهمية والخطورة الناجمة عنها تواجه اتخاذ قرار معين، وهنا يكون للإدارة اختصاص تقديري، هذا التقدير يقوم على أساس احتمالات وتخمينات مستقبلية وغير محققة، فإذا كان أمام الإدارة مثلاً طلب بعقد اجتماع عمومي، ورأت أن هذا الاجتماع قد ينتج عنه إخلال بالنظام العام كأن يسبب إحداث قلاقل مثلاً وبالتالي تهديد للأمن، إنما يقوم تقديرها على التخمين، فهي في وضع يسمح لها أكثر من غيرها تقدير الأمور تقديراً سليماً ما دام تقديرها يقوم على أساس من الوقائع الثابتة[56]، فيترك لها وزن هذه الوقائع وبيان خطرها، فهي حرة بتقدير أهمية الحالة والخطورة الناجمة عنها، والأثر الذي يناسبها.

بمعنى آخر هي حرة في أن تتدخل أو تمتنع عن التدخل ما لم يوجد التزام قانوني يأمرها أو ينهاها، وهذا هو الاستثناء. فلا شأن للقضاء أن يراقب مدى ملاءمة اتخاذ القرار من عدمه، فهو لا يتعرض لتقديرها إلا إذا استشف أنها سعت إلى تحقيق غرض غير مشروع أو لم يعينه المشرع لها، ولكن قد يتعرض للظروف التي أحاطت بالتقدير، فالإدارة وهي تقوم بالتقدير تتحمل التزاماً لا يمكنها بحال من الأحوال أن تتخلص منه وهو أن

[56] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره، ص55.

تضع نفسها في أحسن الظروف للقيام بالتقدير المذكور، وأن تجريه بروح موضوعية بعيداً عن البواعث الشخصية، كما يشترط أن يكون لديها جميع العناصر اللازمة لإجرائه[57].

وهذا الالتزام قانوني لا مجرد ضابط من ضوابط الأخلاق أو الفن الإداري، ومقتضى هذا المبدأ أن القضاء لا يتعرض لتقدير الإدارة في ذاته ولكن للظروف التي أحاطت بالتقدير، وهذا ليس فيه أي مساس بالسلطة التقديرية للإدارة، فإذا ما تبيّن له أن تلك الظروف لا يمكن معها إجراء تقدير سليم تكون الإدراة قد خرجت عن التزام قانوني.

ولقد سجل مجلس الدولة السوري المبادئ السابقة في بعض أحكامه، فجاء في قرار للمحكمة الإدارية في دمشق لعام 2014: "مدلول الصلاحية التقديرية أو السلطة التقديرية لا يعني منح الإدارة صلاحية بأن تفعل ماتشاء، بل يتعين أن تبقى ممارسة هذه الصلاحية ضمن حدود الشرعية"[58].

لهذا استقر القضاء الإداري في دول القضاء المزدوج على أنه يتعين على صاحب الصلاحية التقديرية أن يضع نفسه في أفضل الظروف وأنقاها لممارسة الصلاحية الممنوحة له قانونياً، وأن يجري التقدير بروح موضوعية وبعيداً عن البواعث الشخصية. كما أن القضاء الإداري لا يقتصر عمله على رقابة الوجود المادي للوقائع التي بني عليها القرار المطعون فيه أو رقابة صحة تكييفها القانوني، بل أضحى يلزم لمشروعية القرار أن يضع مصدر القرار نفسه في أفضل الظروف وأنقاها لممارسة صلاحياته التقديرية[59] .

---

[57] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سبق ذكره، ص56.

[58] القرار رقم (468) لعام 2014، في القضية ذات الرقم (1331 لعام 2014):

[59] المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن مجلس الدولة السوري، ط1، لا ن، 2017، ص385

وتعامل القواعد التي تضعها الإدارة وتقيد بها نفسها المعاملة ذاتها[60].

ومن باب أولى تعد الإدارة مخالفة للقانون إذا استعملت اختصاصها التقديري دون أي بحث جدي، وهذا ما أيدته محكمة القضاء الإداري في دمشق في قرارها رقم (334) لعام 2014: " في هذا الصدد استقر اجتهاد القضاء الإداري من أن الإدارة وإن كانت تتمتع بحق فرض العقوبات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة إلا أن ذلك لا يمكن أن يتم عفوياً وبدون أي تحقيق أو تدقيق فعلي، فإذا كانت العقوبة غير مستخلصة استخلاصاً سائغاً من تحقيقات جارية يكون القرار الإداري الذي يتضمن فرضها صادراً دون سبب يسوغ إصداره مما يوجب الحكم بإلغائه"[61].

ب- وبالنسبة لاختيار وقت التدخل:

المبدأ هو حرية الإدارة في اختيار وقت تدخلها بلا رقابة من القضاء ولا سلطان له عليها في مناقشتها لأسباب اختيارها، بشرط ألا يكون القانون قد عين لها ميعاداً يحتم عليها إصدار القرار فيه. فالوقت المناسب لإصدار القرار لايمكن تحديده مقدماً في معظم الحالات، ومن ثم فإن المشرع كثيراً مايترك تحديده للإدارة على ضوء خبرتها.

ج- ومن ناحية اختيار فحوى القرار (المحل بحسبانه الأثر القانوني الناجم عن القرار):

---

[60] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سبق ذكره، ص 294

[61] المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن مجلس الدولة السوري، مرجع سبق ذكره، ص223

يحدث كثيراً أن يكون أمام الإدارة لتحقيق مركز قانوني معين وسائل عدة قد وضعها المشرع تحت تصرفها، وفي هذه الحالة تكون الإدارة حرة في أن تلجأ إلى أي وسيلة دون الأخرى بلا رقابة من القضاء لناحية التناسب والملاءمة بين السبب وفحوى القرار، أي بمعنى لا حق للقضاء في تقدير مدى كفاية الأسباب لفحوى القرار والبحث فيما إذا كان تقدير الإدارة في ملاءمة فحوى القرار للسبب سليماً أم لا. وهذا المبدأ أيضا بشرط ألا يكون القانون قد أملى على الإدارة مقدما نوع القرار الذي يجب اتخاذه وفحواه.

ويعد هذا المبدأ في غاية الوضوح في القضاء الذي أصدره مجلس الدولة الفرنسي والمصري خاصاً بالموظفين خصوصاً فيما يتعلق بالعقوبات التأديبية، فبعد أن يتأكد المجلس من أن ما أسند إلى الموظف حدث حقيقة وأن تكييفه القانوني سليم فإنه يمتنع عن تقدير ملاءمة العقوبة ومناسبتها لما ارتكب من جرائم؛ لأن هذا من خصوصيات الإدارة وهي أكثر دراية، ولكن هناك قيد على هذه القاعدة أو بالأحرى ضابط على السلطة التقديرية للإدارة في هذه الناحية حيث تختفي السلطة التقديرية إذا ما اختلطت مناسبة العمل الإداري بشرعيته، فلا يكون العمل حينئذ قانونياً إلا إذا كان ملائماً[62].

ونجد تطبيقاً لهذا القيد في القضاء السوري فقد أقر هذا المبدأ في القرار الصادر عن محكمة القضاء الإداري في دمشق لعام 2015[63]:

" ويكون الوصف القانوني والتكييف الصحيح لهذا الفعل هو مخالفة للتعليمات الامتحانية التي يعود لجهة الإدارة المدعى عليها فرض إحدى العقوبات الانضباطية التي تتناسب معها بعد استبعاد عقوبتي الفصل من الكلية أو

[62] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سبق ذكره، ص300.
[63] المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن أحكام مجلس الدولة، مرجع سبق ذكره، ص230.

الجامعة، بحسبان أن تطبيق مبدأ التناسب بين الجزاء والفعل في هذه الحالة لا يشكل تعدياً على سلطة الملاءمة المقررة للإدارة وإنما هو رقابة لمشروعية قرار الجهة المدعى عليها عندما تكون هذه الملاءمة عنصراً من عناصر مشروعيته" [64].

يستنتج مما سبق: أنه عندما منح المشرع الإدارة سلطة تقديرية في تحريك الموظف العام لم يترك سلطتها مطلقة بل قيدها بفكرة المصلحة العامة الحد الخارجي للسلطة التقديرية والهدف الأول والأخير الذي يجب أن يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقه، وإلا لكان قرارها غير مشروع وعرضة للإلغاء.

**المطلب الثاني: الضوابط التشريعية الشكلية والإجرائية لصور التحرك المكاني للموظف العام.**

في هذا المطلب ستيم الحديث عن أهمية الضوابط الشكلية والإجرائية كضمانة للموظف العام (الفرع الأول) ثم الانتقال للحديث عن الضوابط التشريعية لصور التحرك المكاني للموظف العام في بعض التشريعات الوظيفية الخاصة (الفرع الثاني).

**الفرع الأول: أهمية الضوابط الشكلية والإجرائية بحسبانها ضمانة للموظف العام.**

يقصد بالشكل في القرار الإداري المظهر الخارجي الذي تسبغه الإدارة على القرار للإفصاح عن إرادتها، وبالتالي فهو ليس مجرد روتين أو قواعد شكلية لا قيمة لها وإنما ضمان للأفراد والإدارة في الوقت ذاته بما يمنعها من التسرع وتهديد حقوق الأفراد وحرياتهم باتخاذ قرارات غير مدروسة وحملها على التروي في ذلك ووزن الملابسات والظروف المحيطة بموضوع القرار تحقيقاً للمصلحة العامة.

[64] المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن أحكام مجلس الدولة، مرجع سبق ذكره، ص230.

ويقصد بالإجراء: " الخطوات التي يوجب المشرع أن تمر بها عملية صنع القرار قبل أن يصدر فعلاً، فالإجراء يشمل العمليات والخطوات التي يمر بها القرار الإداري منذ التحضير حتى ماقبل إتمام صياغته في القالب أو الإطار الذي يصدر فيه"[65].

والأصل في القرار الإداري أنه لا يخضع في إصداره إلى شكليات معينة ما لم يستلزم القانون اتباع شكل محدد لإصداره، ولذا فقد يكون القرار مكتوباً أو شفوياً، وقد يكون صريحاً أو ضمنياً.

ويعد الشكل من أكثر الموضوعات التي ثار حولها الجدل الفقهي في ماهيته وعلاقته بالإجراءات الإدارية. هذا مع إقرار الجميع بحقيقة مؤداها أن الشكل والإجراءات هما وجهان لعملة واحدة تتمثل في حماية مشروعية القرارات الإدارية، ولعل هذا ما أدى إلى الخلط بين المفهومين فتم الجمع بينهما بناءً على الأثر الوظيفي لكل منهما والمتمثل في حماية الإدارة من الوقوع في الخطأ أو ارتكاب أعمال وتصرفات قد توصف بعدم المشروعية إضافة إلى وحدة محلهما والمتمثل في القرار الإداري والمنازعات المتعلقة به.

ويرى الدكتور سليمان الطماوي أنه لا يوجد فصل بين قواعد الشكل والإجراءات فكلاهما يندرج تحت عيب واحد هو عيب الشكل[66]، بل إن بعضهم رأى أن القاعدة الشكلية تتحول إلى قاعدة إجرائية بمجرد اعتراف القانون بها[67]

---

[65] د. إسماعيل البدوي، القضاء الإداري، الجزء الرابع لأسباب الطعن بالإلغاء - دراسة مقارنة، ط1999، دار النهضة العربية، القاهرة، ص63، 64.

[66] د .سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط4، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص 282.

[67] د.عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، دار النهضة العربية ، القاهرة، 2006، ص466.

وقد وجد هذا الرأي سنداً له في بعض أحكام القضاء الإداري المصري ومنها حكمه الذي نص فيه على أن: " نقل الموظفين لغاية الدرجة الأولى يجب أن يتم طبقاً للمادتين (27، 28) من قانون الموظفين عرضه على لجنة شؤون الموظفين بالمصلحة، وإن كان رأيها استشارياً فإن ذلك لا يسوغ إغفال هذا الإجراء الذي أوجبه القانون لأغراض تتعلق بالمصلحة العامة. ومن ثم فإن إجراء النقل بدون عرض الأمر على لجنة شؤون الموظفين يعد عيباً شكلياً يعيب القرار " [68].

وقد عدّت المحكمة الإدارية العليا السورية الإجراء عنصراً من عناصر الشكل في العديد من أحكامها نذكر منها على سبيل المثال حكمها الذي جاء فيه على أن: " الأصل في التصرف القانوني ألا يولد معدوماً لعيب في الشكل إلا إذا كان الشكل محسوباً بحكم القانون ركناً لقيام هذا التصرف".

إن القانون جعل اقتراح المدير العام للشرطة والأمن العام بالتسريح شرطاً أساسياً وجوهرياً لصحة التسريح، وعدّ قرار وزير الداخلية بالتسريح دون وجود اقتراح خطي من المدير العام للشرطة قراراً فاقداً ركناً أساسياً من أركان صحته.[69]

انطلاقاً مما سبق، وبالعودة إلى قانون العاملين الأساسي رقم(50) لعام 2004، وقانون الخدمة المدنية المصري نلاحظ بعض الإجراءات الشكلية:

---

[68] مجموعة أحكام مجلس الدولة، السنة التاسعة، جلسة 15 يونيو/ 1955، ص446، مشار إليه : سمية محمد كامل، 2010/2011. دراسة مقدمة لنيل درجة الماجستير **الشكل في القرارات الإدارية**. قسم القانون العام. كلية الحقوق. جامعة دمشق. دمشق: سورية . ص11.

[69] قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (5) لسنة 1962، مشار إليه لدى مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري، الجزء الثالث، مؤسسة النوري، دمشق 2005، ص630.

**أولاً: إجراءات النقل الشكلية:**

**1- نظام العاملين الأساسي الصادر بالقانون رقم (50) لعام 2004:**

أ-نص البند(4) من الفقرة (أ) من المادة (31) على الآتي: " إضافة إلى الشروط الواردة في الفقرة (ج) من هذه المادة فإنه يجب أن يتم النقل بناءً على موافقة الوزير المختص في الجهة العامة المنقول منها إذا كان النقل من جهة عامة إلى أخرى".

ب- بينما نصت الفقرة (ج) الفقرة من المادة ذاتها على أنه: " إذا كان نقل العامل سيتم إلى خارج الجهة العامة التي يعمل لديها، أو إذا كان هذا النقل سيتم ضمن الجهة العامة المذكورة ولكن إلى خارج حدود المحافظة فإنه يشترط من أجل هذا النقل – إذا لم يكن بناء على طلب العامل – الحصول على موافقة لجنة تشكل على الوجه التالي:

1- الوزير المختص – أو من يفوضه – في الجهات العامة ذات الطابع الإداري، أو رئيس فرع الجهة العامة المختصة في المحافظة في الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي- رئيساً.

2- أمين منظمة حزب البعث العربي الاشتراكي التي تتبع لها الجهة العامة التي يعمل لديها- عضواً.

3- رئيس اللجنة النقابية في الجهة التي يعمل لديها العامل، أو رئيس النقابة المختصة في حال لا توجد لجنة نقابية، لأي سبب كان – عضواً".

وبشكل مفصل أكثر يتم تشكيل هذه اللجنة في الجهات العامة ذات الطابع الإداري وفق الآتي:

أ) في الإدارة المركزية: تشكل لجنة برئاسة الوزير المختص أو من يفوضه، وعضوية كل من أمين منظمة حزب البعث العربي الاشتراكي التي تتبع لها الإدارة المركزية، ورئيس اللجنة النقابية في الإدارة المذكورة أو رئيس النقابة المختصة في حال لا توجد لجنة نقابية لأي سبب كان...

ب) في الفروع في المحافظات: تشكل في كل فرع لجنة برئاسة الوزير المختص أو من يفوضه، وعضوية كل من أمين منظمة حزب البعث العربي الاشتراكي التي يتبع إليها الفرع، ورئيس اللجنة النقابية في ذلك الفرع أو رئيس النقابة المختصة في حال لا توجد لجنة نقابية – لأي سبب كان...

بينما تشكيلها في الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي يكون على النحو الآتي:

أ– في الإدارة المركزية: تشكل لجنة برئاسة المدير العام للجهة العامة المعنية، وعضوية كل من أمين منظمة حزب البعث العربي الاشتراكي التي تتبع لها الجهة العامة المعنية ورئيس اللجنة النقابية في هذه الجهة أو رئيس النقابة المختصة في حال لا توجد لجنة نقابية– لأي سببب كان...

ب– في الفروع في المحافظات: تشكل في كل فرع لجنة من رئيس الفرع رئيساً، وعضوية كل من أمين منظمة حزب البعث العربي الاشتراكي التي يتبع لها الفرع، ورئيس اللجنة النقابية في ذلك الفرع أو رئيس النقابة المختصة في حال لا توجد لجنة نقابية – لأي سبب كان

وهنا يمكن القول أن المشرع السوري أحسن عندما نص على إنشاء لجان مشتركة تمثل الإدارة والعمال تمثيلاً متوازناً من أجل أخذ رأيها في مثل هذه الحالات في الوقت الذي أغفل قانون الموظفين الأساسي رقم (135) لعام 1945 هذا الأمر، ففي الحقيقة لزوم أخذ موافقة اللجنة في اتخاذ قرار تحريك الموظف من متطلبات اتخاذ القرار السليم في شكلها المتكامل من ناحية، كما أن المشاركة عامة في اتخاذ القرارات من مستلزمات ديمقراطية الإدارة والقيادة الديمقراطية من ناحية أخرى، ويعبر ذلك عن الاتجاه الديمقراطي في الإدارة الذي هو طابع المجتمعات الحديثة المتطورة[70].

**2- قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016:**

لم يجز نقل الموظف من غير شاغلي الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الإشرافية من وحدة إلى أخرى إلا بعد العرض على لجنتي الموارد البشرية في الوحدة المنقول منها والوحدة المنقول إليها.

**ثانياً: إجراءات الندب الشكلية.**

**1- نظام العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم (50) لعام 2004.**

نصت الفقرة (ب) من المادة (34) من نظام العاملين الأساسي في الدولة على الآتي: يتم الندب بصك من السلطة صاحبة الحق في التعيين في الوظيفة المندب إليها يصدر بعد موافقة الوزير الخطية الذي تتبع له الجهة المندب منها، على أن تؤخذ موافقة اللجنة المنصوص عليها في الفقرة (ج) من المادة (31) من هذا القانون[71].

---

[70] د. محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص443

[71] لا تخضع قرارات الندب للنشر في الجريدة الرسمية (الفقرة /3/ من المادة -1- من المرسوم التشريعي /299/ لعام 1969).

**2- قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016:**

جاء في المادة (32) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لعام النص2016 النص على الآتي: " واستثناءً مما تقدم يجوز بقرار من السلطة المختصة ندب الموظف بعد موافقته إلى الجمعيات والمؤسسات الأهلية ذات النفع العام، وتتحمل الوحدة بكامل الأجر أو بعضه وذلك على النحو الذى تحدده اللائحة التنفيذية".

**ثالثاً: إجراءات الإعارة الشكلية.**

اشترط نظام العاملين الأساسي السوري رقم (50) لعام 2004 موافقة العامل في حال لم تكن الإعارة بناءً على طلبه.

وكذلك نجد قانون الخدمة المدنية، فقد اشترط موافقة الموظف الكتابية كون الإعارة تتم بناءً على طلب الجهة المعار إليها.

انطلاقاً مما سبق تتبين أهمية الالتزام بركن الشكل الذي فرضه المشرع في اتخاذ القرار ليكون سليماً، فلا بد للقرار الإداري إذاً من أن يمر بالمراحل التي رسمها القانون؛ لأنها من الأهمية بمكان لأنها تعد ضمانات للموظف لحمايته من تعسف الإدارة، وإغفال أي من هذه الإجراءات يرتب البطلان.

ولا جدال في أن الإجراءات الواجب اتباعها هي المنصوص عليها في القانون الساري وقت إعداد القرار، فإذا استوفى القرار جميع الإجراءات والأوضاع الشكلية المنصوص عليها في القانون ولم يخالف أي إجراء جوهري

ولم يثبت أن الإدارة عند إصدارها القرار قد أساءت استعمال السلطة، فإن مثل هذا القرار يكون صحيحاً ومطابقاً للقانون، ويرتب آثاره القانونية.

**الفرع الثاني: الضوابط التشريعية لصور التحرك المكاني للموظف العام في بعض التشريعات الوظيفية الخاصة.**

من الرجوع إلى أحكام المواد (33 – 37– 72– 73) من نظام العاملين الأساسي في الدولة يتبين أن المشرع السوري استثنى بعض العاملين في الدولة من أحكامه المتعلقة بالنقل والندب، وهم على وجه الخصوص: مفتشو الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، والجهاز المركزي للرقابة المالية، والعاملون في وزارة الخارجية[72]

ويتم نقل مفتشي الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وفقاً لأحكام المواد (9، 24، 33، 34) من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم (24) تاريخ 1981/7/8.

كما ويتم نقل أي من العاملين الفنيين إلى خارج الجهاز المركزي للرقابة المالية بقرار من رئيس مجلس الوزراء وفقاً لأحكام المادة /32/ من المرسوم التشريعي رقم /64/ تاريخ 2003/9/29 المتضمن قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية.

بينما يتم نقل العاملين في وزارة الخارجية بين الإدارة المركزية والبعثات الخارجية وفق أحكام المواد (48، 49، 50) من المرسوم التشريعي رقم 50 تاريخ 1964/8/25 المتضمن ملاك وزارة الخارجية.

[72] راجع المادة (33) من النظام الأساسي للعاملين.

كما استثنى من النقل عناصر القيادات النقابية الذين انتخبوا خلال مدة ممارسة مهماتهم النقابية؛ تحصيناً لهذه العناصر وحماية لها في سبيل النهوض بأعباء عملها النقابي على أفضل وجه، فلا يكون الندب سلاحاً يستخدم في مواجهتها من قبل السلطات الإدارية في الجهات العامة المختلفة[73].

إضافة إلى ذلك انفردت بعض التشريعات الوظيفية ببعض الأحكام الخاصة بالنقل والندب كقانون تنظيم الجامعات رقم (6) لعام 2006، وقانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019، التي سيتم تسليط على أبرز ما جاء فيها بما يخص الحركة الوظيفية المكانية.

**أولا: أوضاع العاملين وفق قانون تنظيم الجامعات(6) لعام 2006:**

نظّم قانون تنظيم الجامعات رقم (6) لعام 2006 موضوع الحركة المكانية في المواد من(78) إلى (82)، وجاء في نص المواد الآتي:

أولاً: **النقل:**

المادة 78:

يجوز نقل أعضاء الهيئة التدريسية من قسم إلى آخر في الكلية ذاتها بقرار من رئيس الجامعة بناءً على اقتراح مجلس الكلية بعد اخذ رأي مجلسي القسمين المختصين.

[73] د مهند نوح، الندب، مرجع سبق ذكره، ص551.

ومن كلية إلى أخرى في الجامعة ذاتها بقرار من رئيس الجامعة بعد موافقة مجلسها وبعد أخذ رأي مجلسي الكليتين المنقول منها وإليها ومجلس القسم المختص في كل منهما.

المادة 79:

مع مراعاة أحكام المادة /48/ من قانون البعثات العلمية رقم /20/ لعام 2004 يجوز نقل عضو الهيئة التدريسية من جامعة إلى أخرى بقرار من رئيس الجامعة المنقول إليها بعد موافقة رئيس الجامعة المنقول منها، وأخذ رأي مجلسي الجامعتين.

المادة 80:

مع مراعاة أحكام المادة /48/ من قانون البعثات العلمية رقم /20/ لعام 2004 يجوز نقل عضو الهيئة التدريسية إلى وظيفة عامة بقرار من الجهة المنقول إليها بعد أخذ رأي جامعته وموافقة مجلس التعليم العالي.

**ثانياً: الندب:**

المادة 81:

أ- يجوز ندب عضو الهيئة التدريسية جزئياً أو كلياً لمدة محدودة من جامعة إلى أخرى داخل الجمهورية العربية السورية أو للقيام بعمل وظيفة عامة بقرار من الجهة المندب إليها، وذلك بعد موافقة مجلس الجامعة وبعد أخذ رأي مجلسي الكلية والقسم.

ب- يحتفظ المندب جزئياً براتبه وتعويضاته بما فيها تعويض التفرغ وتعويض التفرغ الإضافي.

ج– تتحمل الجهة العامة المندب إليها ندباً كلياً راتبه وتعويضاته وفقاً للأحكام النافذة لديها.

وفيما عدا هذه الأحكام الخاصة بندب أعضاء الهيئة التدريسية لا مانع من تطبيق أحكام الندب العامة الواردة في القانون /50/ لعام 2004 لجهة إنهاء الندب أو لجهة نقل المندب إلى الجهة التي ندب إليها بعد انتهاء مدة الندب المحددة أصلاً.

ولا بد من تأكيد ضرورة التفريق بين الندب الكلي والندب الجزئي مع العلم أن فكرة الندب الجزئي لم يرد ذكرها في نظام العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم /50/ لعام 2004 إذ ورد حكم الندب بوجه عام في المادة (34) منه دون التفريق فيما إذا كان كلياً أو جزئياً.

وقد وردت الأحكام التفصيلية للندب في نص اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات الصادرة بالمرسوم /250/ لعام 2006، إذ حدَّدت المادة (51) من اللائحة الحد الأقصى لمدة الندب الكلي أو الجزئي أو لكليهما لعضو هيئة التدريس للقيام بعمل وظيفة عامة بـ ست سنوات، ونصت المادة (52) منها:

–يستمر عضو هيئة التدريس المندب ندباً جزئياً بالتدريس في جامعته وفقاً لما يأتي:

– ست ساعات أسبوعياً على الأقل إذا كان مدرساً.

– خمس ساعات أسبوعياً على الأقل إذا كان أستاذاً مساعداً.

– أربع ساعات أسبوعياً على الأقل إذا كان أستاذاً.

كما يستمر إضافة إلى ذلك بالاضطلاع في جامعته بواجباته المترتبة على ذلك.

وجاء في المادة (53): لا تحسب مدة الندب الكلي لغير الجامعات أو المعاهد العليا في الجمهورية العربية السورية في عداد المدة اللازمة لتعيين عضو هيئة تعليمية في وظيفة تعليمية أعلى، وهذا حكم سليم، لأن الندب إلى غير الجامعات سوف يبعد عضو الهيئة التدريسية عن عمله الأساسي المتمثل في التفرغ للعملية التعليمية والبحث العلمي.

**ثالثاً: الإعارة:**

فيما نصت المادة (82) من القانون المذكور على الأحكام المتعلقة بالإعارة:

أ- يجوز إعارة أعضاء الهيئة التدريسية بناءً على طلبهم لجامعة أو معهد علمي أو مركز بحوث خارج الجمهورية العربية السورية في مستوى الكليات الجامعية. كما يجوز إعارتهم للعمل في إحدى الجامعات أو المعاهد العربية السورية أو إحدى الهيئات العربية أو الدولية فيما تخصصوا فيه إذا كانت المهمة في مستوى الوظيفة التي يشغلونها بالجامعة.

ب- تكون الإعارة لمدة سنة قابلة للتجديد، على ألا يتجاوز مجموعها خمس سنوات.

ج- تتم الإعارة بقرار من الوزير، بناءً على اقتراح مجلس الجامعة، بعد أخذ رأي مجلسي الكلية والقسم.

**ثانياً_ أوضاع العاملين وفق قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019:**

في البداية لا بد من أن يتم التنويه إلى أن هذا القانون لم ينظم موضوع التحرك الوظيفي المكاني للقاضي الإداري تحت فصل محدد، بل نلاحظ أن تنظيم هذا الموضوع جاء في أكثر من مادة، إذ نصت المادة (90):

1- يتكون المجلس الخاص من:

رئيس مجلس الدولة رئيساً.

ستة من نواب الرئيس أعضاء.

2- في حالة الشغور يكمل النصاب من أقدم المستشارين.

ونصت الفقرة (3) من المادة ذاتها على اختصاصات المجلس، والتي منها:

أ- الموافقة على تعيين قضاة مجلس الدولة وتحديد أقدميتهم وترفيعاتهم وترقياتهم ونقلهم وندبهم وإعارتهم وقبول استقالتهم وإحالتهم على الاستيداع، وكل مايتعلق بشؤونهم الوظيفية على الوجه المحدد في هذا القانون والأنظمة النافذة.

ج- ندب قضاة المجلس وفق أحكام المادة (68) من هذا القانون.

ن- الموافقة على إعارة قضاة المجلس، وقيامهم بالتدريس في الجامعات.

فيما يتبين أن السند التشريعي للنقل بموجب هذا القانون هو نص المادة (93) التي حددت إجراءات النقل على الشكل التالي:

" يتم تعيين قضاة مجلس الدولة وإعارتهم ونقلهم بناءً على طلبهم وقبول استقالتهم بمرسوم بناء على اقتراح رئيس المجلس.

أما ماعدا ذلك من القرارت فتصدر بقرار من رئيس المجلس".

كما نص القانون على الضمانات والحصانة التي يتمتع بها قضاة مجلس الدولة في عدة أمور وهذا مابينته المادة (106) والمادة (110):

حيث نصت المادة (106) على الآتي:

"يتمتع قضاة مجلس الدولة ممن تم تثبيتهم بالحصانة من النقل أو الفصل بغير الطريق التأديبي.

ويتمتع هؤلاء بسائر الضمانات والمزايا المقررة للقضاة في قانون السلطة القضائية".

فيما نصت المادة (110):

"لا يجوز نقل قاضي مجلس الدولة أو ندبه إلى وظيفة قضائية أدنى من درجته.

ولا يجوز أن يتم النقل أو الندب بغير طلب القاضي أو موافقته".

استناداً إلى ماسبق بالإضافة إلى المادة (90 الفقرة 3) يكون النقل استناداً إلى السلطة التقديرية للمجلس وذلك بطلب القاضي أو موافقته، بقرار من رئيس المجلس وموافقة المجلس الخاص.

مع ملاحظة أن النقل بناء على طلب القاضي لا يكون إلا بمرسوم بناءً على اقتراح رئيس المجلس، والقاضي المثبت متمتع بالحصانة من النقل، ولا يجوز نقله إلى وظيفة أدنى.

أما فيما يتعلق بالندب نجد أن السند التشريعي لندب قضاة المجلس جاء النص عليه في المادة (6): "يجوز بقرار من المجلس الخاص ندب القضاة من وظيفة أدنى إلى وظيفة أعلى".

فيما نصت المادة (68) والتي بينت أنواع الندب على الآتي:

1- يجوز أن يندب جزئياً إلى رئاسة الجمهورية ومجلس الشعب ورئاسة مجلس الوزراء والوزارات وسائر الجهات العامة في الدولة بناء على طلب تلك الجهات مستشارون أو مستشارون مساعدون أونواب من الدرجة الأولى للاستعانة بهم في دراسة الشؤون القانونية والتظلمات الإدارية.

2- يعد القاضي المندب ملحقاً بإدارة الفتوى والتشريع المختصة بشؤون الجهة المندب إليها.

3- يتم الندب بقرار من رئيس مجلس الدولة بعد موافقة المجلس الخاص.

وتحدد اللائحة الداخلية للمجلس النظام الذي يسري على هؤلاء القضاة في أعمالهم وحقوقهم وواجباتهم.

4- يتقاضى المندب تعويضا قدره (25) بالمئة من الراتب المقطوع بتاريخ أداء العمل من الجهة المندب إليها.

ونصت المادة (110):

لا يجوز نقل قاضي مجلس الدولة أو ندبه إلى وظيفة قضائية أدنى من درجته .

ولا يجوز أن يتم النقل أو الندب بغير طلب القاضي أو موافقته.

مما سبق يستنتج الآتي:

للمجلس سلطة تقديرية في ندب القاضي من وظيفة أدنى إلى وظيفة أعلى بناءً على طلبه أو موافقته. ولا يجوز الندب إلى وظيفة أدنى من درجته.

بينما الندب الجزئي الذي نصت عليه المادة (68) والذي يهدف إلى الاستعانة بالقاضي الإداري لدراسة الشؤون القانونية والتظلمات الإدارية في جهات محددة بناءً على طلبها هذا الندب لا يعد تحركاً مكانياً بل يدخل في صميم عمل القاضي.

**وفيما يخص الإعارة، كما سبق وذكر نصت المادة (93):**

يتم تعيين قضاة مجلس الدولة وإعارتهم ونقلهم بناءً على طلبهم وقبول استقالتهم بمرسوم بناء على اقتراح رئيس المجلس.

أما ما عدا ذلك من القرارت فتصدر بقرار من رئيس المجلس.

وقد حددت المادة (97) أنواع الإعارة للقضاة حيث نصت على أنه:

1- يجوز إعارة قضاة المجلس ( بناءً على طلب القاضي أو موافقة القاضي المعار) إلى إحدى الحكومات أو المنظمات العربية أو الأجنبية أو الجهات أو المنظمات الدولية المختلفة بموجب الاتفاقيات الموقعة معها، بمرسوم، بعد موافقة المجلس الخاص، وذلك وفق الشروط الآتية:

أ- أن يكون المرشح للإعارة قد مضى على تعيينه في المجلس مدة لا تقل عن اثني عشر عاماً.

ب–ألا تقل الدرجة المالية للوظيفة المعار إليها عن درجة الوظيفة التي يشغلها.

ت–أن يكون نوع العمل في الوظيفة المعار إليها يكسب المعار خبرة في عمله في مجلس الدولة.

ولا يجوز أن يزيد عدد المعاربن في إحدى الوظائف على ربع عددها، ويجوز شغل وظيفة المعار خلال مدة إعارته، ويتقاضى المعار أجره وتعويضاته من الجهة المعار إليها.

2– تحدد اللائحة الداخلية في المجلس طريقة تعيين المعار في الوظيفة المعار إليها ولمدة لا تتجاوز خمس سنوات طيلة مدة خدمته، وإذا عاد المعار إلى عمله في المجلس قبل نهاية هذه المدة يشغل الوظيفة الخالية من الوظائف المعادلة لمرتبته ودرجته أو يشغل وظيفته الأصلية على أن تسوى حالته في أول وظيفة تخلو من الوظيفة المعادلة لمرتبته ودرجته.

يستنتج مما سبق أن: الإعارة جوازية، وتكون بمرسوم بعد موافقة المجلس الخاص واقتراح رئيس المجلس بناءً على طلب القاضي أو موافقته. ويلاحظ أن الإعارة هنا لا تشمل إلا الإعارة الخارجية إلى إحدى الحكومات أو المنظمات العربية أو الأجنبية أو الجهات أو المنظمات الدولية المختلفة بموجب الاتفاقيات الموقعة معها.

والإعارة محددة بمدة بحيث لا تتجاوز خمس سنوات طيلة مدة خدمة القاضي.

في نهاية هذا الفصل نكون قد سلطنا الضوء على ماهية التحرك المكاني للموظف العام وفلسفته، صوره، وتمييزه عما يشابهه من مفاهيم في المبحث الأول، ثم تم الانتقال للحديث عن الضوابط التشريعية الشكلية والموضوعية التي تحكم صور هذا التحرك في القانونين السوري والمصري ( المبحث الثاني).

## الفصل الثاني

## الرقابة القضائية على قرارات الإدارة في نطاق تحرك الموظف العام مكانياً.

رقابة القضاء على قرارت الإدارة ضمانة قوية تؤمن حماية حقوق الأفراد والموظفين وحرياتهم على حد سواء كونها تتصف بالحيدة والاستقلال والنزاهة، وكون الدافع الأول للهيئة القضائية ضمان مبدأ المشروعية.

عدا عن تمتع أحكام الهيئة القضائية (بحجية الشيء المقضي به)، فهي قوة تنفيذية بذاتها، ويعد الحكم القضائي ملزماً وواجب التطبيق وليس للإدارة حرية في تنفيذه، والقانون يضمن احترامها وتنفيذها تحت طائلة المسائلة وتنفيذ الحكم بالقوة.

وتعتبر قرارات الإدارة في نطاق تحرك الموظف العام من الناحية المكانية من أبرز مظاهر السلطة التي تتمتع بها الإدارة في سبيل تحقيق المصلحة العامة والمحافظة على حسن سير المرافق العامة بانتظام واطّراد.

وحيث أن تشريعات الوظيفة العامة قد نصت صراحة على النقل والندب والإعارة كإجراء إداري تنظيمي فإن الإدارة قد تستخدم هذه الإجراءات بحجة رغبتها في تنظيم العمل بحكم إدارتها للمرفق العام في حين أنها تستهدف في واقع الأمر توقيع عقوبة على الموظف دون اتباع الإجراءات والضمانات التأديبية فتتخذ من قرار النقل أو الندب غطاء لإخفاء غرضها الرئيسي.

والحقيقة إن إجراء النقل الوظيفي وإجراء النقل التأديبي مختلفان من حيث النظام القانوني الذي يحكم الحالتين على الرغم من أنهما يؤديان إلى النتيجة نفسها، فسلطة الإدارة في اتخاذ إجراءات النقل بوصفه إجراء إداري داخلي سلطة تقديرية واسعة وضمانات الموظفين في مواجهتها محدودة، أما سلطتها في اتخاذ إجراء النقل بوصفه عقوبة تأديبية مقيدة بضوابط معينة وضمانات الموظف في مواجهتها كثيرة وفعالة.

انطلاقاً مما سبق ستتم دراسة هذا الفصل من خلال المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: تحرك الموظف العام مكانياً بين العقوبة التأديبية المقنعة والإجراء التنظيمي الداخلي.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية في نطاق تحرك الموظف العام مكانياً.

**المبحث الأول: تحرك الموظف العام مكانياً بين العقوبة التأديبية المقنّعة والإجراء التنظيمي الداخلي.**

إذا كانت السلطة التقديرية ممنوحة للإدارة لتحريك موظفيها من المراكز التي يشغلونها إلى مراكز أخرى تقتضيها ظروف العمل وحسن سير المرفق العام، إلا أن ذلك لا يعني أنه يجب أن تتمتع هذه الأخيرة بسلطة تعسفية في هذا الميدان.

وعليه حتى يكون التحرك الوظيفي المكاني مشروعاً يجب أن يكون نابعاً من الرغبة في تحقيق مصلحة العمل وتيسير أدائه ورفع مستوى الخدمة التي يؤديها الجهاز الإداري، فلا تكون ممارسة الإدارة لهذه السلطة سوى حوافز الصالح العام وحسن التنظيم المرفقي.

ولما كان النقل باعتباره صورة من صور التحرك المكاني للموظف العام والمقرر لتحقيق المصلحة العامة يعد المجال الخصب لتوقيع الجزاءات المقنعة، فإنه يخشى من أن تتعسف الإدارة وتحيد عن غايات المصلحة العامة بمقتضى مالها من سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال فتهدر بذلك حقوق الموظفين التي منحهم إياها القانون.

فما هي إذاً الحدود الفاصلة بين النقل المخفي لعقوبة تأديبية مقنعة والنقل بحسبانه إجراءاً تنظيمياً داخلياً؟. وما المعايير التي يلجأ إليها القضاء لإقامة التفرقة بينهما بحيث يلغي قرارات النقل المتسمة بالانحراف في استعمال السلطة وذلك ببسط رقابته على مثل هذه القرارات؟.

للحديث عن هذا الموضوع سيتم التطرق في البدء للتعريف بعيب الانحراف والحديث عن أبرز خصائصه وحالاته على اعتبار أن النقل المخفي لعقوبة تأديبية هو بداية قرار إداري مشوب بعيب الانحراف بالسلطة، ثم بعد ذلك

سيتم الانتقال للحديث عن وسائل إثبات هذا العيب وجزاؤه، وفي النهاية ستتم الإضاءة على أهمية مشاركة الموظف في تسيير الحياة المهنية، لكون هذه المشاركة ضامناً آخر لحقوق الموظفين ومصالحهم ومانعاً من تعسف الإدارة، ما من شأنه أن ينعكس إيجاباً على فاعلية الجهاز الإداري.

**المطلب الأول: عيب الانحراف بالسلطة، وخصائصه.**

يقصد بهذا العيب استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة، سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو ابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده لها القانون[74].

ويطلق على هذا العيب في فرنسا اسم الانحراف بالسلطة، في حين درج المشرع السوري والمصري على تسميته بإساءة استعمال السلطة في قانون مجلس الدولة، واصطلح جانب من الفقه على تسميته باصطلاح عيب الغاية رغم قلة شيوعه[75]، إلا أن القسم الأكبر من الفقه يفضل التسمية الفرنسية لهذا العيب لأسباب متعددة أهمها أن تسمية الانحراف بالسلطة أكثر دقة وشمولاً وأوفى بالغرض وأكثر انسجاماً مع الأحكام القضائية التي وضعها مجلس الدولة الفرنسي لهذا العيب، لأن الانحراف بالسلطة ينطوي على حالتين: إحداهما فقط إساءة استعمال السلطة، والثانية تظهر عندما يهدف الموظف إلى مراعاة المصلحة العامة فعلاً ولكنه يخدم هدفاً غير الهدف الذي أراده القانون[76].

[74] د. محمود حبيب، القضاء الإداري – قضاء الإلغاء- قضاء التأديب ، دار الثقافة الجامعية، عين شمس، القاهرة ،1996، ص157.
[75] د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارت الإدارية، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص721.
[76] د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط2، دار المعارف، دون مكان نشر، 1986، ص552.

يتضح من المفهوم السابق أن هذا العيب ينحصر بالأهداف التي أملت على رجل الإدارة اتخاذ قراره[77]. لكن قدرة الإدارة على معرفة أهدافها أدق وأشق من قدرتها على معرفة سائر الأركان الأخرى[78]، لأن القواعد التي تحكم الاختصاص والشكل ومحل العمل واضحة إلى حد كبير ومن السهل التعرف عليها، إلا أن القواعد التي تحدد الأهداف يحدث كثيراً ألا تكون واضحة في النصوص، بمعنى أن المشرع لم يحددها صراحة، لكن هذا لا يعني أن رجل الإدارة هو الذي يتولى تحديد الغرض، لأن المشرع وحده من له الحق في تحديد هذا الغرض فهو إذا لم يحدده صراحةً حدده ضمناً، فرجل الإدارة يخضع إلى قيد عام وهو ألا يهدف في جميع أعماله إلا إلى تحقيق مصلحة عامة، وهذا القيد مفروض بلا حاجة إلى نص يلجأ إليه القاضي إذا لم يحدد المشرع لعضو الإدارة هدفاً صريحاً واضحاً محدداً، وبالتالي تختفي السلطة التقديرية للإدارة تماماً، فالقاعدة أنه لا حرية للإدارة في تحديد الغرض[79].

إذاً هذا القيد يكون عندما تنعدم النصوص تماماً وحينما لا يجد القاضي أي وسيلة للتعرف على الغرض الذي يريده المشرع من إنشاء اختصاص ما، عندها عليه أن يطبق هذه القاعدة، فيتأكد من أن الإدارة سعت إلى تحقيق مصلحة عامة.

ولما كان هذا مفروضاً، فعلى الأفراد أن يثبتوا أن الإدارة كانت تهدف إلى تحقيق مآرب أخرى أو أمور لا تمت إلى المصلحة العامة بأي سبب.

---

[77] د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري- الكتاب الثاني- دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص299.
[78] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سبق ذكره، ص73
[79] المرجع نفسه، ص 61.

ولما كان هذا الالتزام لا يمكن تحقيقه في كثير من الأحوال، فإنه يكتفى أن يثبت الطاعن أن الإدارة باستعمالها لسلطاتها على هذا النحو ما كان من الممكن أن تحقق غرضاً يتعلق بالمصلحة العامة، غير أن القاضي قبل أن يلجأ إلى هذا القيد السلبي عليه أن يحاول الوصول إلى معرفة الهدف المخصص الذي يتعين على عضو الإدارة أن يحققه من بين أهداف المصلحة العامة.

والذي يحدث كثيراً أن يذكر المشرع صراحة في صدر النصوص الهدف أو الأهداف التي يجب على عضو الإدارة تحقيقها، ويمكن التمثيل لذلك في فرنسا ومصر بالقوانين التي تخول الإدارة سلطة مصادرة بعض البضائع المستوردة وسلطة الاستيلاء على بعض الأموال[80].

ويمكن أيضاً استخلاص هذا الهدف المحدد من قصد المشرع ولو لم يعلن عنه صراحة مادام أن القاضي يستطيع دائماً أن يبحث للتوصل إلى هذا الغرض الحقيقي فله في هذا السبيل أن يستعين بالأعمال التحضيرية والمذكرات التفسيرية والمناقشات التي دارت حول التشريع.

أخيراً، قد تفرض طبيعة السلطة الممنوحة للإدارة الأهداف التي يجب عليها أن تسعى إلى تحقيقها، وهذه القاعدة يتم اللجوء إليها كثيراً لأنها أثبتت فائدتها، ومثال ذلك: سلطة الشرطة بطبيعتها يجب أن يكون الغرض منها تحقيق أحد الأهداف الثلاثة: السلامة والصحة والأمن، فإذا ما استعملت هذه السلطة للحصول على موارد إضافية للإدارة مثلاً فإنها تكون عند ذلك مشوبة بعيب الانحراف ويتحتم إلغاؤها.

---

[80] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سبق ذكره، ص75.

ولا بد من التنويه إلى أن تحقيق الإدارة أهدافاً ثانوية[81] لا يؤدي لجعل القرار معيباً بعيب الانحراف، وبغض النظر عن مشروعية هذه الأهداف الثانوية مادام أن العضو الإداري وهو يتخذ قراره مدفوعاً أولاً وأخيراً بفكرة تحقيق الغرض الرئيس المشروع، المحدد والمعين له دون سواه.

بمعنى، إذا ما وضع رجل الإدارة أمام ناظره هدفاً رئيساً مشروعاً ولكنه رام في الوقت نفسه أن يحقق أغراضاً أخرى ثانوية فالعمل الإداري يظل سليماً ويمتنع إلغاؤه في مثل هذه الحالة.

ويمكن صياغة هذه القاعدة كما يأتي: إذا كان لا بد لكل عمل إداري من غرض معين ومحدد، فإن قيام هذا الغرض يكفي لسلامته مهما صحبه من ملابسات أخرى فلن يكون لهذه الملابسات أي أثر في سلامة القرار الإداري. وإذا كان قد أعطي للقضاء حق مراقبة هذه القرارت، فذلك بالقدر اللازم لحفظ التوازن بين حسن سير المرافق العامة وحماية الأفراد.

وما دام قد ثبت أن العضو الإداري كان لعمله هدف أساسي معترف به فيجب على القاضي أن يوقف بحثه عند هذا الحد، كما في حال تعدد الأسباب التي يقوم عليها القرار الإداري[82] إذا كان بعضها غير صحيح فذلك لن يؤثر في سلامة القرار الإداري ما دام السبب الذي ثبتت صحته كافياً لتسويغ اتخاذ القرار .

من ناحية أخرى عيب الانحراف عيب في الاختيار[83]، فالإدارة بدلاً من أن تختار تحقيق الهدف المحدد المشرع لاختصاصاتها تسعى إلى تحقيق غرض آخر، وكل هذا يفترض أن الإدارة حين ارتكبت هذا العيب كانت تتمتع ببعض الحرية في التصرف.

---

[81] د .سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سبق ذكره ، ص78.

[82] نفس المرجع ، 323ص.

وفي الحقيقة عيب الانحراف لا يمكن التحدث عنه إلا حين تتمتع الإدارة بقسط من الحرية إزاء القاعدة القانونية في عنصر من عناصر القرار الإداري أو في ناحية من نواحي هذا العنصر.

بمعنى آخر إن عيب الانحراف عيب ملازم لفكرة السلطة التقديرية التي منحت لتحقيق الصالح العام، فلا مجال للقول بهذا العيب عندما يكون اختصاص الإدارة مقيداً[84]، فهو قد يوجد عندما تستقل الإدارة بالترخص بالعمل الإداري دون معقب من القضاء ولا سلطان له عليها في مناقشة أعمالها، فهي بمنجاة من كل رقابة قضائية .

الخلاصة أن رقابة القضاء تنعدم ولا يستطيع أن يبسط رقابته على أعمالها التي مارستها في حدود سلطتها التقديرية، ومما جاء في حكم للمحكمة الإدارية في دمشق لعام 2013: "ومن حيث أنه ينبغي البيان بأن المرسوم التشريعي رقم /62 / لعام 2011 الذي قضى بتثبيت العاملين المؤقتين وفق الشروط المحددة فيه إنما جاء لتحقيق الاستقرار الوظيفي للعاملين المؤقتين وتأميناً لراحتهم واستقرارهم النفسي والاطمئنان إلى مستقبلهم ومساواتهم بالعاملين الدائمين، ومن هذا المنطلق فإنه يجب على الإدارات المعنية الالتزام بالهدف المذكور وضمن الشروط المحددة في المرسوم، دون أن تتخذ من الجوازية التي منحها إياها المرسوم المذكور بالتثبيت أي سلطة تحول دون تثبيت المستحقين أو إنهاء عقودهم المؤقتة للحيلولة دون استفادتهم من شروط الخدمة المستمرة أو فصلهم من العمل فصلاً نهائياً، وتكون بذلك قد تعسفت باستعمال السلطة وأضرت بالعامل وأسرته، في الوقت الذي جاء المرسوم المذكور لتحقيق الاستقرار والطمأنينة للعامل وأسرته وفق ما تقدم، مع الإشارة هنا إلى أن السلطة التقديرية الجوازية التي تمنح للإدارة لا تعني سلطتها المطلقة من كل قيد، إنما المقصود بها حرية الإدارة

---

[83] د .سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سبق ذكره، ص81.

[84] د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة – القضاء الإداري، ط7، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 2002-2003، ص294.

في اتخاذ قراراتها ولكن دون تعسف في استعمال السلطة، وأن تمارس أيضاً هذه السلطة وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة وإلا كانت قراراتها عرضة للرقابة من قبل القضاء الإداري"[85] .

من هذا كله يلاحظ أن عيب الانحراف عيب ملازم لفكرة السلطة التقديرية، أما حيث تكون سلطة الإدارة محددة فإن عيب الانحراف لا يمكن أن يثور، بل لايمكن تصوره، فهو قد يوجد إذا وجدت السلطة التقديرية، ولكنه ينعدم إذا انعدمت.

بناءً على ذلك إذا فرض المشرع على الإدارة إزاء حالة معينة أن تتصرف تصرفاً معيناً فإنها بمجرد قيامها بتنفيذ أوامر المشرع فإن ركن الغرض تفترض فيه المشروعية، وتقوم قرينة لا تقبل إثبات العكس على ذلك. ومن العسير، لا بل من المستحيل تصور عيب الانحراف في هذه الحالة، فالغرض من العمل الإداري لا يمكن للقضاء أن يخضعه إلى رقابته إلا في الحالة التي يكون فيها للإدارة أن تتصرف ببعض الحرية إزاء القاعدة القانونية[86].

لكن من ناحية أخرى، هذا العيب يمكن أن يشوب أي قرار إداري، فصحيح أنه لا وجود لقرار تقديري بالكامل، لكن ليس هناك قرار إداري يكاد يخلو من التقدير فالتقدير يرد في كل قرار إداري.

بمعنى آخر، التقدير موجود بدرجات متفاوتة في كل عمل إداري، ما يعني أن السلطة التقديرية توجد في جميع القرارات الإدارية ولكن بدرجات متفاوتة، ويندر أن تغيب تماماً في القرار، وهذا بدوره يؤدي للقول: إن جميع

---

[85] القرار رقم (172) لعام 2013، في القضية ذات الرقم (75) المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن أحكام مجلس الدولة، مرجع سبق ذكره، ص553.

[86] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سبق ذكره، ص82.

الأعمال الإدارية على الأقل نظرياً يمكن أن يشوبها عيب الانحراف إلا إذا تدخل المشرع ليبعد هذا العيب صراحة[87].

ومثال ذلك الأعمال الإدارية المتعلقة بأعمال السيادة والحكومة في مصر لا تخضع إلى رقابة القضاء ولا بأي شكل من الأشكال، وهناك حظر على المحاكم من التعرض إلى هذه الأعمال لأسباب تتعلق بأمن الدولة في الداخل وسلامتها في الخارج، وهذا المنع لا يحمي هذه الأعمال من عيب الانحراف وحده ولكنه يجعلها بحصانة وبمنأى عن الرقابة القضائية أياً كان العيب الذي يشوبها أو الأضرار الناتجة عنها.[88]

ولما كان القرار المشوب بعيب الانحراف عمل إداري قد سلمت جميع أركانه عدا ركن الغرض هو وحده في ذلك القرار معيب[89] ذلك يعني أن رجل الإدارة حين يلجأ إلى هذا العيب عن قصد وسوء نية أو عن إهمال وتقصير فإنه يكون في حماية مظهر تام من المشروعية، لكن ذلك لا يعني أنه لا يمكن أن يجتمع هذا العيب مع وجه أو أكثر من العيوب الأخرى، فمن الناحية المنطقية والنظرية ليس هنالك ما يمنع ذلك، ومن الممكن أن نتصور أن الإدارة تخالف قواعد الاختصاص أو الشكل أو المحل رغبة منها في الانتقام والتشفي من فرد معين من الأفراد المحكومين، ولكن من الناحية العملية فإن المعنى السابق وفقاً لما جرى عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي يصدق بالنسبة إلى جميع عيوب القرار الإداري عدا عيب الانحراف بالسلطة[90]، فحين يجتمع هذا العيب مع العيوب الأخرى لا يتعرض له القاضي بالبحث إلا عند انعدام العيوب الأخرى، ونظراً لدقة عمل القاضي في فحص هذا

---

[87] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سبق ذكره، ص83

[88] نفس المرجع، نفس الصفحة.

[89] نفس المرجع، ص70 ومابعدها.

[90] راجع لاحقاً: وسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة، ص 104 ومابعدها.

العيب انتهى مجلس الدولة الفرنسي إلى إسباغ الصفة الاحتياطية على هذا العيب، وتبعه في ذلك مجلس الدولة المصري[91]، بمعنى أنه لو طعن القرار في قرار إداري بأي عيب آخر مع عيب الانحراف فإن القضاء الإداري يبدأ بفحص العيب الآخر، فإذا ما انتهى إلى توفر هذا العيب حكم بإلغاء القرار من دون حاجة إلى التعرض إلى عيب الانحراف، فلا يتعرض القاضي لعيب الانحراف إلا عند انعدام العيوب الأخرى أو في حال وجودها لكنها لم توصل لانعدام القرار[92].

وجدير بالذكر أن هذا العيب لا يقبل التغطية سواء نتيجة للظروف الاستثنائية أو لأي أسباب أخرى[93].

وإن رقابة القضاء في مجال الانحراف بالسلطة رقابة مشروعية؛ لأن رجل الإدارة عندما يتنكر للغاية التي قصدها المشرع صراحة أو ضمناً يكون قد خرج عن القانون حتى لو احترم القانون من ناحية المظهر، فصحيح أن عيب الانحراف يختص بصفات لا توجد بغيره وطبيعة ونتائج تكسبه خصائص نوعية، لكن ذلك كله لا يخرجه إطلاقاً عن نطاق رقابة المشروعية[94].

---

[91] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سبق ذكره، ص71.

[92] د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري – الكتاب الثاني- دعوى الإلغاء، مرجع سبق ذكره، ص294.
وأيضا: د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة العامة، - قضاء الإلغاء، القاهرة، دار النهضة العربية، 1993، ص259.

[93] د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة ( الرقابة القضائية)- الكتاب الثاني، دون دار نشر، دون تاريخ، ص209.

[94] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سبق ذكره، ص97.

**المطلب الثاني: النقل المكاني المخفي لعقوبة تأديبية مقنعة.**

في هذا المطلب سنتناول الحديث عن حالات عيب الانحراف بالسلطة في الفرع الأول، ثم قرار النقل المخفي لعقوبة تأديبية مقّنعة كصورة من صور هذا العيب في الفرع الثاني.

**الفرع الأول: حالات عيب الانحراف بالسلطة.**

لكي نتمكن من الوصول إلى تصنيف دقيق لحالات هذا العيب يجب بيان الدوافع والبواعث التي تحمل رجل الإدارة على التدخل واستعمال سلطاته على الوجه الذي اختاره، فما يهم فقدان التوافق بين الهدف الذي حدده القانون لاختصاص معين والغرض الذي سعى رجل الإدارة إلى تحقيقه فعلاً، فرجل الإدارة حينما يبغي تحقيق هدف معين فإنه يجب أن يخضع إلى قاعدة ذات وجهين:

**وجه سلبي:** ومقتضاه أن يمتنع عن تحقيق غرض يتسم بالنفع الشخصي، بل يجب أن تنحصر جهوده في تحقيق النفع العام والخير المشترك.

**ووجه إيجابي:** وهو يلزم رجل الإدارة بأن يطبق قاعدة تخصيص الأهداف، أي أن يقف في تحقيقه للأغراض العامة عند الغرض الذي أناط به المشرع تحقيقه من دون غيره.

وعلى هدى هذين الالتزامين يمكن رد الأغراض العديدة التي من الممكن أن يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها إلى:

أ- قد يكون الغرض الذي رمى رجل الإدارة إلى تحقيقه لا يتعلق بالنفع العام.

ب- أن يكون الغرض متعلقاً بالنفع العام لكنه يخالف لقاعدة تخصيص الأهداف بمعناها المتقدم.

**أولاً: الأغراض التي تجانب المصلحة العامة.**

في هذه الصورة من صور عيب الانحراف نجد أن رجل الإدارة الذي يتعين عليه تحقيق مصالح الجماعة وحماية الخير المشترك لهم يسعى للحصول على نفع ذاتي فيخرج من نطاق وظيفته، فيفقد نتيجة لذلك صفته فرداً من أفراد الإدارة ويفقد عمله صفته الإدارية ويصبح مجرد اعتداء مادي لا يتمتع بأي صفة من صفات الأعمال الإدارية، وبالتالي لا يتمتع بأي نوع من أنواع الحصانة.

والأغراض التي تجانب المصلحة العامة والتي نجدها وراء أعمال الإدارة في هذه الحالة متعددة، فأحياناً قد يكون الغرض هو الانتقام من أحد الأشخاص، وأحياناً أخرى يسعى رجل الإدارة لتحقيق نفع خاص له أو لأحد أصدقائه، كما قد يكون الدافع سياسياً.

وفيما يأتي أمثلة لبعض هذه الحالات المستجدة من أحكام القضاء الإداري في سورية ومصر:

**أ- استعمال السلطة بقصد الانتقام الشخصي:**

هذا القصد ليس بحاجة إلى تعريف فهو أسوأ صور الإساءة على الإطلاق؛ لأن سلطات القانون العام التي منحت للإدارة لتحقيق الخير المشترك على أتم وجه والتي لا يتمتع بها الأفراد العاديون تستعمل في هذه الحالة في جلب الأذى والشر. وأكثر ما تكون تطبيقات هذه الصور في ميدان الوظيفة العامة[95].

[95] د. عبدالله طلبة، القانون الإداري – الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط2، مطبعة جامعة دمشق، دمشق، 2010- 2011، ص296.

وباستقراء بعض أحكام القضاء الإداري السوري نجد:

القرار الصادر عن المحكمة الإدارية العليا في دمشق لعام 2014: "إذ قامت الجهة المدعى عليها بإصدار قرارها المشكو منه ذي الرقم (14/111) تاريخ 2014/1/7 والمتضمن نفل المدعي إلى فرع اتصالات دمشق بصفة معاون رئيس شعبة وذلك لأسباب عدة منها:

قيام الجهة المدعية بالاعتراض على بعض الأمور المالية في الشركة من مبدأ القيام بالواجب الوظيفي وفق ماتقتضيه المصلحة العامة، إضافة إلى اعتراض الجهة المدعية على نتائج المسابقة التي تمت في الشركة لتعيين مدير للإدارة المالية للشركة السورية للاتصالات في نهاية عام 2013 وكانت الجهة المدعية أحد المتقدمين إلى هذه المسابقة، ولقناعة الجهة المدعية بأن القرار المشكو منه نجم عنه تخفيض الصفة الوظيفية للمدعي ويشكل مخالفة لأحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة ذي الرقم (50) لعام 2014 لا سيما أنه لم تصدر عن المدعي أي إهمال أو تقصير أو خطأ"[96].

**2 – استعمال السلطة بهدف تحقيق نفع شخصي:**

يحدث كثيراً أن يقوم بعض الموظفين الإداريين باستغلال سلطتهم لتحقيق مصلحة شخصية أو نفع شخصي، وقد يستغل بعضهم سلطته من أجل محاباة الغير، إلا أنه يشترط لوسم القرار الإداري بعيب الانحراف لتحقيقه مصلحة خاصة أن تكون هذه المصلحة هي دافع مصدر القرار ومحركه الرئيسي.

[96] المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن مجلس الدولة، مرجع سبق ذكره، ص565، القرار رقم (301) لعام 2014 في القضية ذات الرقم: (861) لعام 2014.

وقضاء مجلس الدولة المصري غني بالأمثلة في هذا الصدد منها إصدار الإدارة قرار بنقل موظف من وظيفته لكي يشغلها أحد أصهار المدير:

".... فإنه اتسم بعيب إساءة استعمال السلطة؛ إذ أصدره المدير العام خدمة لأحد أصهاره"[97].

**3 – استعمال السلطة لغرض سياسي:**

يستعمل رجل الإدارة هنا ماخول من سلطة مدفوعاً بمحددات سياسية، وإن كان المفروض واجب ابتعاد رجال الإدارة عن السياسة إلا أن الميول الشخصية كثيراً ما تحيد برجل الإدارة عن جادة الصواب وتدفعه لاتخاذ قرارات والقيام بأعمال لمحددات سياسية أو لتحقيق أغراض سياسية والتي لها أثر كبير في فساد الإدارة في كثير من الدول التي لم تنضج سياسياً كما في الدول التي يسود فيها النظام الحزبي بصفة خاصة لمحاولة كل حزب الوصول إلى السلطة والتخلص من أنصار الأحزاب الأخرى في الإدارة تمكيناً لنفسه من ناحية، ولإرضاء أنصاره من ناحية أخرى.

وهذا كان حال مصر في العهد السابق لثورة (1952) حينما كانت تأخذ بنظام تعدد الأحزاب، حيث كانت معظم حالات الانحراف بالنسبة للموظفين ترجع في معظم الاحوال إلى محددات سياسية.

حكم محكمة القضاء الإداري في مصر:

" إن العمدة استدل على أن القرار المطعون فيه ( الصادر بفصله) قد صدر لأغراض حزبية، وأن خصومه تصيدوا له في هذه التهم إرضاءً لرغباتهم وشهواتهم؛ لأن وزير الداخلية صدق على القرار يوم الجمعة 25

[97] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سبق ذكره، ص340

يناير 1952 في وقت كانت تجتاز فيه البلاد أحداثاً جساماً يستغرب معها أن يعتني الوزير بمسائل العمد وما إليها في أيام العطل.

وترى هذه المحكمة في هذه الشواهد وما حواه الملف من توصيات واستدعاءات صادرة من بعض النواب على المدعي... ما يحول دون اطمئنانها إلى توخي القرار المطعون فيه وجه المصلحة العامة المنزهة عن الميل أو الانحراف، ومن ثم يكون القرار قد انحرف عن سنته انحرافاً جديراً بالإلغاء".

إن هذه الحالة من حالات الانحراف التي تستهدف منها الإدارة غرضاً تجانب فيه الصالح العام مقضي عليه بالزوال، فمع استقرار النظم الديمقراطية وانتشار التعليم وتنبه الأفراد لحقوقهم أصبح من العسير إن لم يكن من المستحيل على الإدارة أن تلجأ إلى هذا النوع من عدم المشروعية.

**ب- الأغراض التي تجانب مبدأ تخصيص الأهداف:**

إن حدود المصلحة العامة واسعة جداً وليس من مصلحة حسن الإدارة أن يترك عضو الإدارة حراً تمام الحرية داخل نطاق فكرة المصلحة العامة، لذلك يلجأ المشرع عادة عند تزويد عضو الإدارة باختصاص معين إلى تحديد الغرض المخصص الذي يجب عليه أن يحققه دون غيره (إعمالاً لقاعدة تخصيص الأهداف)، وفي هذه الحالة يخرج عضو الإدارة عن هذا الهدف المخصص فيكون القرار عرضة للإلغاء لمخالفته هذه القاعدة، حتى لو تذرعت الإدارة بأنها سعت إلى تحقيق مصلحة عامة، لأن القانون إذا قيد الإدارة بهدف محدد يجب ألا تحيد

عن هذا الهدف. لكن لا تبلغ خطورة هذه الحالة خطورة الحالة الأولى، فرجل الإدارة ما يزال داخل نطاق المصلحة العامة، ولذلك فإن العمل الإداري في هذه الحالة يحتفظ بصفته العامة.

وعيب الانحراف في هذه الصورة يقترب جداً من عيب عدم الاختصاص، بل إنه يمتزج به في بعض الصور

ولهذه الحالة صورتان: الأولى، أن يكون الغرض الذي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقه لا يدخل في اختصاصه لأن القانون لم ينط به تحقيقه.

والثانية: أن يستعمل رجل الإدارة في تحقيق غرض يدخل في اختصاصه وسائل غير تلك التي يوجب القانون استعمالها لتحقيق ذلك الغرض.

ومما ساعد على انتشار هذه الصورة من صور العيب قيام نظام لا مركزي تتمتع فيه السلطات الإقليمية والمصلحية بجانب كبير من الاستقلال في استعمال سلطاتها، فعيب الانحراف يستلزم قيام سلطات تقديرية؛ لأن الفكرتين متلازمتين، ومن الطبيعي ألا يخطئ العضو الإداري خطأ من هذا القبيل إلا إذا تنوعت السلطات تحت يديه وكان له بعض الحرية في استعمالها.

وفيما يأتي سيتم تسليط الضوء على هذه الحالة من حالات عيب الانحراف:

**1-غرض عام لم ينط بالعضو الإداري تحقيقه:**

في هذه الصورة يستعمل رجل الإدارة السلطات التقديرية الموكولة إليه لتحقيق غرض يتعلق بالصالح العام ولكن لم يكلفه القانون تحقيقه. ويتم ذلك في معظم الأحوال نتيجة خطأ فني فالموظف يكون حسن النية.

ونجد تطبيقات متعددة لهذه الصورة بمناسبة استعمال الإدارة للسلطات الآتية:

**(1) – التصديق على قرارت الهيئات اللامركزية الإقليمية من قبل الإدارة المركزية:**

فكرة اللامركزية الإدارية تفترض تمتع الهيئات الإقليمية والمصلحية بقدر كبير من الحرية، لكن ذلك لا يعني أن تخرجها إطلاقاً من رقابة الإدارة المركزية.

ومن صور هذه الرقابة خضوع قرارات الهيئات اللامركزية الإقليمية إلى تصديق الإدارة المركزية، لكن المشرع قد حدد الغرض من هذه الرقابة تحديداً دقيقاً في معظم الحالات وبناءً على ذلك فلا يجوز للإدارة المركزية أن تعترض على قرار من قرارتها إلا لتحقيق غرض من تلك الأغراض وإلا تكون قد انحرفت بسلطاتها عن مراميها المشروعة ويكون لتلك الهيئات أن تطلب إلغاء تلك القرارت بناءً على عيب الانحراف.

**(2) – ترتكب الإدارة أيضاً انحرافاً إذا استعملت سلطاتها لفض نزاع ذي صفة مدنية بين الأفراد:**

ففي كثير من الأحيان يظن رجل الإدارة مدفوعاً بدوافع حميدة في جملتها أنه يدخل في اختصاصه فض نزاع ذي صفة خاصة قائم بين الأفراد أو بإيجاد حل لتلك المنازعات أو منع وقوعها مستعملاً في ذلك سلطته وخاصة سلطة الشرطة، ولكن مهما كانت دوافع الإدارة نبيلة في هذا المجال فإنها تستعمل سلطتها في غير ما أعدت له، فهي تنحرف بها عن مراميها المشروعة بل وترتكب في الوقت نفسه نوعاً من التعدي على السلطات القضائية التي من اختصاصها النظر في فض هذه المنازعات الخاصة التي تدور عادة حول نزاع على ملكية، فالإدارة هنا تستعمل الصلاحية المخولة لها قانوناً من أجل تحقيق هدف يختص بتحقيقه القضاء العادي، مثال:

حكم لمجلس الدولة المصري ويتلخص في أن الإدارة أصدرت وعداً ببيع زوائد التنظيم إلى أحد المواطنين فلما زاحمه فيها آخرون أصدرت الإدارة قراراً بإلغاء زوائد التنظيم منعاً للمنازعات[98].

**(3)- سلطة الاستيلاء:**

يمنح المشرع الإدارة سلطة الاستيلاء على المواد الغذائية والأولية والمساكن في بعض الأوقات بقصد تحقيق أغراض معينة، فإذا ما استعملت سلطة الاستيلاء لتحقيق أغراض أخرى فإنها تنحرف بهذه السلطة عن مراميها المشروعة، فهذه السلطة كغيرها من السلطات محددة بالغرض الذي فرضت من أجله.

وقد عني المشرع بتحديد تلك الأغراض فإذا ماغفلت الإدارة سهواً أو عمداً عن تحقيق تلك الأغراض فإن القضاء كفيل أن يردها إلى جادة الصواب، مثال: حكم مجلس الدولة المصري الصادر في 25 أيار1947، وقد جاء فيه :"... ومن حيث أنه يستفاد من دفاع الوزارة...أنها تسلم بأن ذلك الاستيلاء الفردي الذي خصت به معصرة المدعي من دون باقي معاصر البلاد إنما قررته بسبب الشكاوى التي قدمت بحقه بأنه تارة يمتنع عن بيع الكسب وتارة يبيعه بأكثر من السعر الرسمي المقرر له، وعلى الرغم من أن التحقيق في هذه الشكاوي لم يسفر عن إدانة المدعي إذ انتهت جميعها بالحفظ لا تسلم (الوزارة) بذلك فقط بل إنها قررت الاستيلاء ونفذته قبل أن يتم التحقيق نهائياً في تلك الشكاوى" [99].

[98] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سبق ذكره، ص343.
[99] نفس المرجع، نفس الصفحة.

**(4)- منع إحدى الإدارات خدماتها عن أحد الموطنين لإجباره على القيام بتصرف معين:**

نجد تطبيقاً لهذه الحالة في حكم مجلس الدولة المصري الصادر في 14 يونيو سنة 1954 فقد تأخر أحد المواطنين في سداد بعض الرسوم المقررة عليه وحدث أن تقدم للحصول على رخصة لسيارته مع استيفاء جميع الشروط التي يتطلبها القانون للحصول على تلك الرخصة فرفضت الإدارة؛ لإجباره على سداد الرسوم المتأخرة، ولكن محكمة القضاء الإداري لم تقبل هذا المسلك مقررة أنه: "... لم يرد في القوانين واللوائح والقرارت الخاصة بالسيارات ما يسمح للجهات المكلفة بمنح التراخيص الخاصة بها الامتناع عن تسليم هذه التراخيص لأصحابها متى قاموا باستيفاء ما تستلزمه هذه القوانين من شروط للحصول عليها وقاموا بدفع الرسوم المستحقة عنها، كما لم يرد بها ما يسمح لهذه الجهات بالامتناع عن تسليم هذه التراخيص تمكيناً لمصالح أو جهات حكومية أخرى من الحصول على رسوم أو مبالغ مستحقة لها من قبل أصحاب هذه التراخيص، وعلى ضوء ما تقدم يكون قلم المرور قد جانب الصواب بامتناعه عن تسليم المدعي رخصة سيارته بعد أن قام باستيفاء مايلزم قانونا لتحديد هذه الرخصة ودفع الرسوم المستحقة عن ذلك، ومن ثم يتعين إلغاء الأمر الإداري المطعون فيه" [100].

**1- غرض عام منوط بالإدارة تحقيقه ولكن بوسائل معينة:**

إذا كانت الإدارة قد أخطأت في الصور السابقة في مدى الأغراض التي عليها أن تحققها فإنها هنا تخطئ في معظم الأحوال في كيفية استعمال الوسائل لتحقيق هذه الأغرض التي أناط بها القانون مهمة تحقيقها

[100] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سبق ذكره، ص344.

ولكن بوسائل معينة، فالإدارة حرة في اختيار الوسيلة التي تصل بها إلى هدف معين وذلك مشروط بألا يكون القانون قد فرض عليها وسيلة معينة للوصول إلى هذا الهدف، والذي يحدث عملاً ولأسباب متعددة تلجأ الإدارة إلى إحلال وسيلة مكان أخرى للوصول إلى هدف معين، وهي إذ تفعل ذلك ترتكب نوعاً دقيقاً من صور عيب الانحراف بالسلطة، وأوضح مثال لذلك استعمال الإدارة لسلطاتها استعمالاً منحرفاً بقصد تحقيق مصلحة مالية لها، فلا شك أن القانون قد منح الهيئات الإدارية المختلفة وسائل معينة للحصول على ما يلزمها من أموال تواجه بها حاجاتها وليس لها في سبيل الحصول على تلك الأموال أن تلجأ إلى وسائل أخرى، ولكن الذي يحدث عملاً أن الإدارة عندما تشتد بها الحاجة إلى الأموال تفضل اللجوء إلى بعض الوسائل التي تملكها والتي تكون أنجع وأيسر من الوسائل المحددة لهذا الغرض.

وقد كثرت حالات الانحراف من هذا القبيل حتى تكونت في الفقه الفرنسي نظرية سميت نظرية الانحراف في سبيل المصلحة المالية[101]، ومما ساعد على ازدياد هذه الحالة من حالات الانحراف واتساعها واستقرارها قيام نظام لا مركزي تتمتع فيه الهيئات اللامركزية بقدر كبير من الاستقلال في استعمال سلطاتها، ويمكن تلخيص تلك النظرية فيما يأتي:

تريد بعض الهيئات اللامركزية المحلية (المجالس البلدية ومجالس المحافظات) أن تحصل على موارد إضافية لها لمواجهة نفقاتها المتعددة وذلك إما عن طريق إنشاء مصادر جديدة للدخل وإما بزيادة حصيلة الرسوم الموجودة فعلاً أو عن طريق إلغاء النفقات المقررة أو التقليل منها، لكن تلك الغاية المشروعة في ذاتها لا

[101] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سبق ذكره، ص136

تلجأ الإدارة في تحقيقها إلى الوسائل القانونية التي خولها القانون استعمالها، بل تستعمل وسائل أخرى لم تشرع لهذا الغرض لكنها أكثر تحقيقاً لمآرب تلك الهيئات، أي أنجع وأيسر.

مثال: حكم محكمة القضاء الإداري في مصر وهو يتعلق بإلغاء القرار الصادر من الإدارة برفض التراخيص بفتح دار للسينما رغم استيفاء الشروط؛ فتبين للمجلس أنه: "... لم يكن ثمة باعث للقرار المطعون فيه سوى رغبة وزارة الأشغال في شراء الأرض التي أقيمت عليها دار السينما خالية من البناء فتحصل عليها بثمن بخس"[102].

ولكن لا بد من التنويه عن اتجاه جديد ظهر في فرنسا وسورية ونلمسه في مصر يغير بوضوح الخطة التي اتبعت بالنسبة لهذا النوع من الانحراف، فهناك أحكام حديثة رفض فيها المجلس إلغاء بعض القرارات رغم الانحراف الذي لا شك فيه عن قاعدة تخصيص الأهداف الذي قصدت من وراءه الإدارة تحقيق مصلحة مالية[103]، هذا التحول يرجع إلى تغيّر النظر إلى وظائف الدولة في الوقت الحاضر، فقد كان في السابق من السهل نسبياً تحديد وظائف وواجبات الدولة ولكن بعد أن سادت الأنظمة الاشتراكية إثر الحربين العالميتين الأولى والثانية اختفت تلك المبادئ التي كانت تحصر وظائف الدولة في الدفاع عن كيانها وتأمين سلامتها في الداخل والخارج ليحل محلها مبادئ الاقتصاد الموجه وتحقيق العدالة، فلم يعد من السهل تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف تطبيقاً دقيقاً، لذلك أصبح المجلس يرفض إلغاء الكثير من القرارت التي تجانب فيها الإدارة قاعدة تخصيص الأهداف رغم وضوح عيب الانحراف في هذه الحالة سواء سعت الإدارة إلى تحقيق

[102] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سبق ذكره، ص346.
[103] المرجع نفسه، ص345

غرض عام لم ينط بها تحقيقه أو بتحقيقها لغرض عام أناط بها المشرع تحقيقه لكن بوسائل غير الوسائل التي حددها المشرع لها. فاستتبع تعدد اختصاصاتها وتنوع وظائفها وواجباتها أن أصبحت مواردها التقليدية لا تفي حاجتها، وهذا ما اضطر القضاء للتخفيف من حدته السابقة وتلمس الأعذار ليحفظ قرارتها من الإلغاء.

وهذا التحول ينصب أساساً على قاعدة تخصيص الأهداف. وليس معنى ذلك أن نظرية الانحراف قد نالها ضعف أو تراجعت كما يدعي بعضهم، ولكن كل ماهنالك أن فكرة المصلحة العامة اتسعت، وهذا مفهوم فعيب الانحراف موجود ولكنه ضئيل، والإدارة تلجأ إليه قاصدة تحقيق مصلحة الجماعة فهي تريد زيادة موارها لكي تستطيع الاستمرار في الإشراف على المرافق التي تديرها.

وقضاء مجلس الدولة الفرنسي يمكن تقريبه من قضائه فيما يتعلق بعيب الشكل فالمجلس لا يبطل القرار الإداري المعيب في شكله إلا إذا كان ذلك العيب جسيماً، أما إذا تبيّن له أن عيب الشكل لم ينل من سلامة القرار موضوعياً فإنه غير قابل للإلغاء، وهو بذلك يتبع مسلك المرونة ومسايرة الظروف[104].

**الفرع الثاني: قرار النقل المكاني المخفي لعقوبة تأديبية مقنعة[105].**

قد تتجه نية الإدارة إلى عقاب الموظف من دون اتباع الإجراءات التي رسمها القانون فتفعّل صلاحياتها ضده من خلال إجراءات تملكها؛ ليتحقق لها التخلص منه من دون استيفاء إجراءات التأديب المقررة، وهذا ما يقصد بالعقوبة التأديبية المقنعة.

---

[104] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سبق ذكره، ص144

[105] راجع: د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، دون مكان نشر، 1987، ص 335 ومابعدها.
وأ. جهاد صفا، أبحاث في القانون الإداري، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009 ، ص 123 ومابعدها.

ولعل السبب في إطلاق هذا المصطلح مرده أن جهة الإدارة قد تجد نفسها أمام موظف يعتنق فكراً معينا أو يمارس سلوكاً مناهضاً لمواقفها ولا يمثل خطأً تأديبياً يمكن مؤاخذته عليه، فتلجأ إلى اتخاذ إجراء ضده يدخل ضمن صلاحياتها ويتعذر على الموظف الطعن فيه كعقوبة؛ كونه ليس قراراً تأديبياً.

ومن جهة أخرى، قد تعد الإدارة إجراءات التأديب معقدة وتستلزم وقتاً طويلاً، عدا عن أن سلطتها في التأديب مقيدة ويتمتع العامل في مواجهتها بضمانات كثيرة وفعالة؛ لذا فهي تتجه لاجتناب العقوبات التأديبية المنصوص عليها وذلك عن طريق اتخاذ تدبير يحقق لها التخلص من الموظف المخطئ من دون اتباع الإجراءات التأديبية[106].

وفي تعريف للعقوبة التأديبية المقنعة عرّفها الدكتور سليمان الطماوي بأنها: "إجراء مؤلم تتخذه الإدارة ضد الموظف دون أن توجه إليه اتهاماً معيناً".

ويؤخذ على هذا التعريف أنه شمل كل إجراء ينال من مزايا مركز الموظف، بالرغم من تراجعه بعد ذلك وفي الصفحة نفسها ليقول: " ليس كل قرار تصدره الإدارة ويكون من شأنه النيل من مزايا الموظف قراراً تأديبياً بالضرورة فقد يتعرض الموظف لكثير من هذه القرارات ومع ذلك فإنها تعد قرارات مشروعة ولا سلطان للقضاء في التعقيب عليها" ومن ثم فإن القضاء الإداري لا يعد قراراً إدارياً متضمناً لعقوبة مقنّعة إلا إذا اكتشف نيّة الإدارة القاطعة في توقيع عقوبة على الموظف من دون اتباع الإجراءات التأديبية في حال ارتكابه ذنباً إدارياً.

[106] راجع: د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سبق ذكره، ص335

وتتعدد صور العقوبة التأديبية المقنعة، ولعل أبرز تطبيقاتها النقل المكاني، وأصبحت تمثّل أسلوباً شائعاً في مجال التأديب إلى الحد الذي جعل منها ظاهرة جديرة بالبحث، ومن هذا المنطلق تعرّض لها الفقه والقضاء.

وتكمن صعوبة هذه الظاهرة في المعيار الذي يكشف عن وجودها، فمن أجل الكشف عن وجود عقوبة تأديبية مقنعة يبحث الاجتهاد في آثار التدبير( وجود مساس بالوضعية المهنية للموظف) ودوافعه.

وقد ورد في أحد القرارات الصادرة عن محكمة القضاء الإداري في لبنان: "وعلى هذا الأساس يعد الاجتهاد أنه إذا كان يوجد نوعان مبدئياً من النقل أو الإعفاء من مهام الوظيفة الأساسية، النقل التأديبي، الصرف الخاضع للأصول التأديبية، والنقل التسلسلي أو الإداري، فإن تحديد النقل أو الإعفاء الإداري مبني على مقياس عدم جسامة التدبير وعلى وجود عنصر آخر هو عنصر النية".

وفيما يخص نية الإدارة، نورد ماجاء من المحكمة الإدارية العليا في مصر: "... وإنما يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف ولكن بغير اتباع الإجراءات والأوضاع المقررة لذلك فانحرفت بسلطتها في القرار لتحقيق هذا الغرض المستتر".

وقد أعلنت محكمة القضاء الإداري المصرية في أحد أحكامها أيضاً: "من حيث أنه من المقرر أن نقل العاملين لم يشرع ليستخدم في الانتقام منهم أو حتى لتوقيع عقوبة تأديبية مقنعة عليهم ولو ثبت ارتكابهم ذنباً إدارياً فإذا ما سخر النقل لأغراض كهذه كان مشوباً بإساءة استعمال السلطة، فضلاً عن أنه يكون عقوبة تأديبية مقنعة لم ينص عليها القانون ولم تتبع في توقيعها الإجراءات الشكلية التي يقتضيها الشرع تحقيقاً للعدالة، وهذا السبب

الأول لبطلان القرار المطعون فيه، وهو ما يجعل القضاء الإداري مختصاً بنظر طلب إلغائه إذ يكشف عن انطواء النقل في الواقع على قرار تأديبي وهو ما لا خلاف على اختصاص هذا القضاء بنظر الطعن فيه بالإلغاء".

مع الإشارة إلى أن لجوء السلطة الإدارية إلى فرض عقوبة تأديبية مقنعة تحت ستار قرار له الصفة الإدارية لا ينزع عنه هذه الصفة وبالتالي وعلى هذا الأساس يعامل معاملة القرار الإداري.

بعرض هذا الموجز حول ماهية العقوبة التأديبية المقنعة، واستناداً إلى ما سبق ذكره، يمكن أن نستشف نوع القرار الصادر عن الإدارة ( قرار إداري تنظيمي أو قرار مخفي لعقوبة تأديبية مقنعة) استناداً إلى:

أ- مدى جسامة الآثار الناجمة عن إجراء النقل، فإذا كان من نتائج النقل فقد الموظف بعض المزايا المالية التي يتمتع بها بحكم وظيفته أو نقله إلى وظيفة أدنى.

ب- غرض الإدارة من النقل، إذا كان غرض الإدارة من النقل معاقبة الموظف سواء عن ذنب ارتكبه أو بغية الانتقام:

1- غرض الإدارة من النقل معاقبة الموظف من دون ارتكابه لذنب إداري يخوّلها محاسبته، ففي هذه الحالة نكون أمام حالة انحراف الإدارة بسلطتها عن المصلحة العامة بقصد الانتقام من الموظف، بمعنى أمام قرار نقل مخفي لعقوبة تأديبية مقنعة، مع الإشارة هنا إلى أن نقل الإدارة للموظف بقصد تحقيق نفع شخصي لا يندرج تحت مسمّى نقل مخفي لعقوبة تأديبية مقنعة استناداً إلى ما سبق على الرغم من أنه نقل يشوبه انحراف إلا أن نية

الإدارة في هذه الحالة ليست إيقاع عقوبة بالموظف بل جلب منفعة لرجل الإدارة نفسه أو لأحد أصدقائه أو معارفه.

هذا مؤداه: ليس كل قرار صدر بحق موظف ومشوب بعيب الانحراف يحمل في طياته عقوبة تأديبية مقنعة، إلا أن كل قرار يحمل في طياته عقوبة تأديبية مقنعة هو قرار مشوب بعيب الانحراف.

2- غرض الإدارة من النقل معاقبة الموظف عن ذنب ارتكبه، أي انحراف الإدارة بسلطتها عن مبدأ تخصيص الأهداف باستعمالها وسيلة غير الوسيلة التي حددها لها القانون لمعاقبة الموظف المخطئ؛ وذلك رغبة منها بتجنّب تطبيق إجراءات التأديب المعقّدة التي قد تستغرق وقتاً، هنا يكون قرار النقل مخفي لعقوبة تأديبية مقنعة، جديراً بالإلغاء.

**المبحث الثاني: الرقابة القضائية في نطاق تحرك الموظف العام مكانياً.**

لما كانت هذه الأوضاع الوظيفية التي قد تطرأ على حياة الموظف مرهونة بإرادة الإدارة استناداً إلى سلطتها التقديرية، إلا أن ذلك لا يعني أنه يجب أن تتمتع هذه الأخيرة بسلطة استبدادية في هذا الميدان، فإذا كان مصدر القرار بتحريك موظف ملتزم بقواعد المشروعية الداخلية التي من بينها الغرض (النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها) فهنا تختفي السلطة التقديرية تماماً، فالقاعدة أنه لا يوجد حرية للإدارة في تحديد الغرض، لأن المشرع هو الذي يتولى تحديد هذا الغرض صراحة أو ضمناً.

**وهذا الغرض كما سبق ذكره يتحدد وفقاً لقاعدة ذات وجهين:**

يخضع رجل الإدارة أولاً شأنه شأن سائر أفراد الإدارة إلى قيد عام وهو ألا يهدف من جميع أعماله إلاّ إلى تحقيق مصلحة عامة، فإذا ما خرج عن هذا القيد وسعى إلى تحقيق مصلحة شخصية أو اتباع نزوة من نزواته فإنه يفقد صفته كفرد من أفراد الإدارة ويصبح عمله مجرد اعتداء مادي لا يتمتع بأي صفة من صفات الأعمال الإدارية وبالتالي لا يتمتع بأي نوع من الحصانة.

هذا القيد العام مفروض بلا حاجة إلى نص، يلجأ إليه القاضي إذا لم يستطع الوصول إلى القاعدة الآتية:

لما كانت حدود المصلحة العامة واسعة جداً وليس من مصلحة حسن الإدارة أن يترك العضو حراً تمام الحرية داخل نطاق فكرة المصلحة العامة بل يجب أن تحدد له الأغراض التي يجب عليه أن يحققها دون غيرها، وهذا

ما يفعله المشرع عادة حين يزود عضو الإدارة باختصاص معين فإنه يحدد له الغرض المخصص الذي يجب عليه أن يسعى إلى إخراجه إلى حيز الوجود وأن يحققه دون غيره وأن يراعيه في تصرفاته.

وخروج رجل الإدارة عن أحد هاتين القاعدتين بغض النظر سواء سعى إلى تحقيق هدف لا يمت للصالح العام بصلة أو سعى إلى تحقيق هدف ضمن نطاق الصالح العام لكنه مخالف لقاعدة تخصيص الأهداف يجعل قراره مشوباً بعيب في ركن الغرض هو عيب الانحراف وجدير بالإلغاء من قبل القضاء.

ولما كانت الإجراءات المعقدة غائبة في النقل كإجراء تنظيمي داخلي، يلاحظ كثيراً من حالات انحراف الإدارة بسلطتها باستخدام النقل كإجراء تنظيمي بهدف إيقاع عقوبة على الموظف عندما تواجه مسألة تأديبية، وبذلك تكون قد تخلصت من قيود التأديب وضماناته ولجأت إلى وسيلة أكثر يسراً وأمناً لها في تحقيق غايتها.

إزاء هذا الخروج الصارخ من جانب الإدارة عن مبدأ المشروعية في هذا المجال الحساس (المجال التأديبي) كان لا بد للقضاء الإداري من أن يقف بالمرصاد أمام قرارات النقل التي تنطوي في حقيقتها على عقوبات مستترة بالاستناد إلى معايير محددة لإقامة التفرقة بين إجراء النقل التنظيمي وإجراء النقل التأديبي لما لهذه التفرقة من أهمية بالغة.

وقد جرى القضاء الإداري على رقابة قرارات نقل الموظفين مكانياً كأي قرار إداري لناحية اختصاص الجهة التي أصدرت قرار النقل، ومراعاة الأشكال والإجراءات التي أوجب المشرع اتباعها قبل الإصدار، وخلو القرار من عيب الانحراف في استعمال السلطة.

و جاء في قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019 المادة (8) منه:

1- يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في المسائل الآتية:

....و- المنازعات الناشئة عن تطبيق القانون الأساسي للعاملين في الدولة، إضافة إلى جميع أنظمة التوظيف والاستخدام المعمول بها في الجهات العامة الأخرى، بما في ذلك الخلافات المالية الناجمة عن الأجور والتعويضات للعاملين ومن في حكمهم، وسائر المنازعات التي تنشأ بينهم وبين أي من الجهات العامة.

... ز- الطلبات التي يقدمها ذو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

....ل- سائر المنازعات الإدارية والمنازعات التي تنص القوانين الأخرى على اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر فيها.

كما جاء في المادة (143) من نظام العاملين الأساسي رقم (50) لعام 2004: "القضاء الإداري هو السلطة المختصة بالنظر في جميع المنازعات الناشئة عن تطبيق هذا القانون...".

ولما كان قرار النقل المخفي لعقوبة تأديبية مقنعة قرار مشوب بعيب الانحراف بالسلطة، هذا يعني أن وسائل إثباته هي ذاتها وسائل إثبات عيب الانحراف؛ لذلك سيتم التطرق في المطلب الأول إلى وسائل إثبات هذا العيب عامة، وإلى أبرز القرائن التي من الممكن أن تساعد في الكشف عن هذا العيب في قرار النقل المخفي لعقوبة تأديبية مقنعة خاصة، هذا في الفرع الأول، بينما في الفرع الثاني سيتم تناول جزاء هذا العيب.

بعد ذلك ستتم الإضاءة على المساهمة النقابية التي من الممكن أن تؤديها النقابات المهنية التي قد ينتمي إليها الموظف في نطاق موضوع التحرك المكاني للموظفين في المطلب الثاني من هذا المبحث.

**المطلب الأول: وسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة، والأثر المترتب عليه.**

سوف نتناول في هذا المطلب الحديث عن وسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة ( الفرع الأول)، وجزاء هذا العيب ( الفرع الثاني) وذلك على النحو الآتي:

**الفرع الأول: وسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة.**

لما كان عيب الانحراف هو من أشد العيوب خفاء، كان أصعبها إثباتاً، فقد تبيّن مما تقدم أن العمل المشوب بعيب الانحراف هو عمل سليم في جميع أركانه الأخرى، فهو عمل صادر من هيئة إدارية متخصصة، وفقاً للشكل الذي يستلزمه القانون، كما أنه يقوم على محل سليم.

إذاً هذا العيب خفي مستتر ومن العسير الكشف عنه، فهو عيب يستقر في بواعث الإدارة الخفية ودوافعها الباطنية وأغراضها الحقيقية، لذلك لا مصلحة للطاعن أن يتمسك بهذا الوجه من أوجه الإلغاء إذا كان يستطيع إقامة الدليل على وجه آخر؛ لأنه من الصعوبة قدرة الطاعن على تقديم هذا الدليل.

عدا عن التشدّد في دليل الإثبات، فمجلس الدولة الفرنسي يتشدد في دليل إثبات هذا العيب[107]، فبينما يقبل جميع أنواع الأدلة لإثبات أوجه الإلغاء الأخرى، إذ به يطلب أن تكون الأدلة لإثبات عيب الانحراف مستمدة من ملف

[107] د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سبق ذكره، ص72

القضية، فالطاعن في هذه الصورة يتهم الإدارة بأنها قد حادت عمداً في معظم الأحوال وعن سوء نية غالباً، ورمت إلى تحقيق أغراض غير مشروعة أو غير موكول لها تحقيقها، وفتح الباب على مصراعيه لقبول مثل هذه الاتهامات الخطيرة مع ما يصاحبها من علنية؛ لانتشار وسائلها في العصر الحديث، يهدد الاحترام الواجب للإدارة وينال من هيبتها أمام الجمهور، وقد يؤدي إلى تعطيلها وشل حركتها وإعدام روح الابتكار والتجديد فيها.

ومن ناحية ناحية أخرى، فإن مجلس الدولة وهو بصدد تحرّي أهداف الإدارة الحقيقية لا يملك أن يأمر بإحضار رجل الإدارة أمامه لاستجوابه، كما أنه لا يستطيع أن يأمر بإجراء تحقيق مع الإدارة في هذا الشأن، لذلك فإن التحقّق منه من قبل القاضي يحتاج إلى وقت طويل وإلى جهود شاقة، خصوصاً أنه يتصف بالخفاء الشديد، لذلك فقد أقام مجلس الدولة الفرنسي قرينة على سلامة الأغراض التي تتوخاها الإدارة وعلى من يدعي غير ذلك أن يقيم الدليل على دعواه بوسائل معينة، وهذا راجع إلى مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية القاضية والإدارة العاملة.

ولا بد من الإشارة إلى أن عيب الانحراف لا يتعلق بالنظام العام، فليس للقاضي أن يثيره من تلقاء ذاته إذا لم يتمسّك بذلك الطاعن صراحة أو ضمناً[108]، ولذلك اضطر المجلس إلى تلمس هدف الإدارة من إصدار القرار في ملف القضية والظروف المحيطة بالقرار الإداري المطعون فيه، وهنا يبدو جلياً أن الدليل يتوقف على هفوة ترتكبها الإدارة وتترك أثر نيتها في الأوراق، وطبعاً لهذه الأسباب مجتمعة فإن عيب الانحراف لم يعتمد من قبل القضاء الإداري إلا عندما أصبح هذا الأخير على مستوى عال من الخبرة والكفاءة في المجتمع.

[108] د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص723 .

ومن خلال الاستعانة بالأسس الكبرى التي يسير عليها مجلس الدولة الفرنسي في إثبات عيب الانحراف والتي سار عليها مجلس الدولة المصري، بل إن محكمة القضاء الإداري المصري تشير في بعض أحكامها صراحة إلى خطة مجلس الدولة الفرنسي، فتقول: "... استقر الفقه وقضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن يكون إثبات عيب إساءة استعمال السلطة عن طريق اعتراف الإدارة أو من ملف الخدمة والأوراق والظروف المحيطة بصدور القرار الإداري" [109]

يتضح من هذا أن وسائل إثبات عيب الانحراف تكون إما باعتراف الإدارة، أو بالتحري عن هذا العيب في ملف القضية والظروف المحيطة بالقرار، ونلاحظ أن القضاء السوري سلك الاتجاه ذاته، فقد جاء في القرار الصادر عن محكمة القضاء الإداري في دمشق لعام 2014: "ومن حيث أن الثابت من الأوراق المبرزة بين يدي هذه المحكمة ...."."[110]

وهذه كلها وسائل غير مباشرة، فإذا كان يكفي المجلس بصدد العيوب الأخرى إلقاء نظرة على جسد القرار المطعون فيه وعلى القرارات واللوائح التي يستند إليها الطاعن ليكوّن فكرة صحيحة عن موضوع الدعوى، فإن ذلك غير متيسر في حالة القرار المشوب بعيب الانحراف، فذلك لا يكشف عن شيء في أغلب الحالات، استثناء حالة إذا ذكر السبب في القرار، وإلا فلا، فالذي يهمّ هو فقد التوافق بين الغرض الذي تسعى إليه الإدارة فعلاً والغرض الذي حدده القانون، وإذا كان هذا الغرض الأخير يمكن معرفته من القانون، فإن الغرض الأول لا يمكن إثباته إلا بالالتجاء إلى أمور خارج القانون وخارج القرار المطعون فيه في أغلب الأحيان.

---

[109] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سبق ذكره، ص374.

[110] المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة، مرجع سبق ذكره، ص212 ، قرار رقم (2/330) في القضية ذات الرقم (2/2268).

لكن المجلس إذا كان قد ضيق على نفسه في هذه الناحية احتراماً لمبدأ الفصل بين الهيئات كما تقدم فهو قد وسع على نفسه في نواحي أخرى، ذلك أنه فسّر (ملف القضية) تفسيراً في غاية الاتساع، بل ويكاد يكون من غير الممكن عملاً حصر وسائل الإثبات التي قرر المجلس أنها تندرج تحت تلك التسمية، وهذه أهمها[111]:

1- نص القرار المطعون فيه، كما سبق ذكره، فقد يحدث وإن كان في القليل النادر أن يكشف مجرد قراءة القرار عن عيب الانحراف، ويحدث هذا عندما تعلن الإدارة طائعة أو مرغمة عن أسباب قرارها، وهذه الأسباب لما بينها وبين الأغراض من روابط قوية تكشف عن الأهداف الحقيقية التي تتوخاها الإدارة.

2- المناقشات الشفهية التي تدور داخل المجالس التي لها إصدار القرارت.

3- المراسلات التي سبقت أو لحقت القرار المطعون فيه، فهي كثيراً ما تكشف عن نوايا الإدارة وأغراضها.

4- التوجيهات العامة أو الخاصة التي يصدرها الرؤساء إلى مرؤوسيهم الذين أصدروا القرار المطعون فيه.

5- إذا كان مجلس الدولة لا يستطيع أن يأمر بإحضار رجال الإدارة أمامه لاستجوابهم، ولا يدخل في اختصاصه الأمر بإجراء تحقيق تحت إشرافه كما تقدم، فإنه يملك وقد جرى العمل على ذلك أن يطلب بعض التفسيرات والإيضاحات من الإدارة.

وقد جرت عادة المجلس أن يحول ملف القضية إلى الإدارة مصحوباً ببعض الأسئلة المحددة، والإدارة ليست ملزمة بالإجابة، ولكن امتناعها يعد اعترافاً منها بادعاء الخصم أو على الأقل يعد قرينة ضدها.

ويلاحظ تطبيق لهذا في القضاء الإداري السوري، القرار الصادر عن المحكمة الإدارية في دمشق:

---

[111] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سبق ذكره، ص151 ومابعدها.

"... ومن حيث إنه من واجب الإدارة قانوناً أن تبادر إلى تنفيذ التكليف المطلوب منها؛ لما يشكله الامتناع عن تنفيذ هذا التكليف من إقرار ضمني منها بصحة ما يثيره الخصوم، ولا سيما أن التكليف المذكور قد تعلق بتقديم وثيقة رسمية موجودة في سجلاتها، ولا يمكن الوصول إليها بدون موافقتها، وبالتالي كان من واجبها تزويد المدعي بها أو تقديمها إلى المحكمة لتتمكن من الوصول إلى الحقيقة في ضوء ما تحتويه هذه الوثيقة، بحسبان أن القضاء الإداري قضاء ورقي (كتابي) يقوم على الوثائق والمستندات الرسمية والخطية" [112].

6- وأخيراً لم يهمل المجلس الوقائع التي يمكن اتخاذها من الملف جميعها.

ولم يكتف المجلس بأن فسّر (الملف) تفسيراً واسعاً، بل قد توصل في العمل لوضع بعض المبادئ والتوجيهات وسار على هداها في القضايا للكشف عن عيب الانحراف[113]، وتبعه في ذلك مجلس الدولة المصري الذي باستقراء قضائه يلاحظ أنه يميل للتسليم بقيام الانحراف في حالات معينة، فقد أقر بعض القرائن[114] على أنها دليل انحراف:

1- قرينة التفرقة في المعاملة بين الحالات المتماثلة: إذا ميّزت الإدارة بين طائفتين من الناس تتقدم للحصول على مطلب معين، فأجابت مطلب طائفة ورفضت مطلب الطائفة الأخرى من دون فحص كل حالة على حدة، فذلك يكشف عن أن الإدارة قد حابت طائفة على أخرى؛ لأن التفريق لا يقوم على أساس معقول.

---

[112] المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة، مرجع سبق ذكره، ص554، القرار رقم (172) لعام 2013 في القضية ذات الرقم 75 لعام 2013.

[113] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سبق ذكره، ص 152.

[114] يقصد بالقرينة استنباط أمر غير ثابت من أمر ثابت.

وكذلك الحال لو أصدرت الإدارة قراراً لا ينطبق إلا على طائفة معينة من دون باقي الطوائف، وهي حالة تشبه إلى حد ما الحالة السابقة .

ومن قضاء المحكمة الإدارية العليا في هذا المجال حكمها الصادر في 21 نيسان سنة 1960 بأن القرار الصادر من محافظ حلب لحظر العمل ليلاً على مطحنة بعينها من دون سائر المطاحن مع تساوي الظروف قرار ينطوي على إساءة استعمال السلطة[115].

2- اتخذ من طريقة إصدار القرار وتنفيذه قرينة على الانحراف.

مثال: حكم لمحكمة القضاء الإداري المصرية الصادر سنة 1951 وقد جاء فيه: " إن إصدار الوزير قراراً بعد أن قدم استقالته، وقبل أن تقبل... قد يتخذ قرينة على سوء استعمال السلطة، ويثير الشبهة في أن هذا التصرف قصد به تحقيق مآرب خاصة..."[116].

3- كذلك لم يغفل أثر الظروف التي أحاطت بالقرار، خصوصاً إذا كان محلياً.

مثال: حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر سنة 1953، وفيه تقرر المحكمة: "...إن ظروف الحال وملابساته تدل على أن إحالة المدعي للمعاش كانت رداً على دعواه الأولى، أي وليدة الانتقام"[117].

4- انعدام الدافع المعقول الذي يسوغ اتخاذ قرار معين يقوم قرينة على عيب الانحراف:

---

[115] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سبق ذكره ، ص377

[116] المرجع نفسه، نفس الصفحة، ص377.

[117] المرجع نفسه، 378

حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 2 أيار 1954 بأن: "... رفض قبول المدعي في السنة الأولى صيدلة وهو مستوفي لشروط القبول ومع وجود محل خال يسمح بقبوله يكون تصرفاً بادي العوج، غير ملائم ولا مناسب لظروفه، ينطوي على إساءة استعمال السلطة..."[118].

ونلاحظ الحكم ذاته في القضاء الإداري السوري، فقد جاء في القرار رقم 172 لعام 2013 الصادر عن المحكمة الإدارية في دمشق:

"... بحسبان أن الشروط المطلوبة لإعادة التعيين كانت متوافرة في المدعية بتاريخ تقديمها للطلب، إلا أن الإدارة لم تصدر قرارها في ذلك التاريخ بدون أي مسوغ قانوني يجيز لها ذلك، وبدون أي خطأ من قبل المدعية. فضلاً عن أن الجهة الإدارية وإن كان لها سلطتها التقديرية في اتخاذ القرارات وإجراء التصرفات، إلا أن هذه القرارات والتصرفات يجب أن تأتي مطابقة للأحكام القانونية، فإن لم تفعل فإن الرقابة القضائية تفرض سلطتها لتعيد لصاحب الحق حقه، حفاظاً على سيادة القانون وإعلاء لمبدأ الشرعية، وإلا فإن السلطة التقديرية للإدارة تصبح ستاراً تغطي به أخطاءها "[119].

5- إذا كانت ملاءمة الأعمال الإدارية جزءاً من صحيح السلطة التقديرية التي ستعمل بها الإدارة، إلا أن عدم الملائمة الظاهرة في بعض القرارات لا بد أن تسترعي انتباه القضاء وتجعله أميل لفحص الحالة المعروضة فحصاً دقيقاً، وأكثر تساهلاً مع الطاعن منه في الحالات الأخرى .

---

[118] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سبق ذكره ، ص380.

[119] المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة، مرجع سبق ذكره، ص554.

مثال: حكم للمحكمة الإدارية العليا في مصر، صادر في 5 كانون الثاني سنة 1963: "... إن تقدير ملاءمة العقوبة للذنب الإداري الذي ثبت في حق الموظف هو من سلطة الإدارة، لا رقابة للقضاء فيه عليها إلا إذا اتسم بعدم الملاءمة الظاهرة، أي بسوء استعمال السلطة..." [120].

وقد ذكرت المحكمة الإدارية العليا في دمشق في قرارها رقم (151/ لعام 2015): "حيث إن التناسب بين الجزاء والفعل في هذه الحالة لا يشكل تعدياً على سلطة الملاءمة المقررة للإدارة، وإنما هو رقابة لمشروعية قرار الجهة المدعى عليها عندما تكون هذه الملاءمة عنصراً من عناصر المشروعية" [121]

وفي سياق وضع بعض التوجيهات والسير على هداها في القضايا للكشف عن عيب الانحراف استهدى القضاء المصري أيضاً ببعض القرائن التي تكشف بصراحة ووضوح عن الهدف العقابي من وراء قرار النقل المكاني الصادر عن الإدارة، وبالتالي تكشف عن قرار النقل المكاني المخفي لعقوبة تأديبية مقنعة[122]:

أولها: أن يصاحب قرار النقل المكاني قرار تأديبي أوقعته الإدارة على الموظف لخطأ أسند إليه، فحينئذ إذا ثبت للمحكمة براءة الموظف من الخطأ الذي عوقب من أجله فإنها تلغي قرار النقل بالتبعية.

وبهذا المعنى تقول محكمة القضاء الإداري في مصر: " قرار نقل المدعية .... لم يكن حسب ظروفه وملابساته نقلاً مكانياً، بل كان متوشّحاً بالجزاء، إذ ينضح بالسخط على المدعية لنفس السبب الذي جوزيت من أجله بالخصم من المرتب، فهو في نظر مصدره استكمال لعقوبة تأديبية".

---

[120] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سبق ذكره، ص382.
[121] المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة، ، مرجع سبق ذكره، ص.230
[122] د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سبق ذكره، ص338-339.

ولكن معاصرة النقل لقرار الجزاء مجرّد قرينة تنتفي إذا وجد ما يثبت عكسها، وبهذا المعنى تقول المحكمة الإدارية العليا في مصر:" لا يكفي للقول بوجود عيب انحراف الجهة الإدارية وإساءة استعمال سلطتها أو أحدهما أن قرار النقل صدر معاصراً لقرار الجزاء أو بعده، فقد يكشف قرار الجزاء عن قيام اعتبارات من المصلحة العامة تحتّم إجراء النقل".

ثانياً: أن يتكشف من ظروف القرار أنه صدر بدون أي سبب مصلحي يدعو إليه، وأنه كان لمجرد التشفي والانتقام من الموظف.

**الفرع الثاني: جزاء عيب الانحراف بالسلطة.**

إن المشرع حينما يضفي على نوع من القرارت حصانة من الرقابة القضائية فإنه لا يقصد من ذلك إلا تلك القرارت التي تصدر تنفيذاً للقانون، سليمة في إطار الشرعية والإجراءت الأساسية الواجب اتباعها طبقاً للهدف الذي صدرت من أجل تحقيقه، فإذا صدرت قرارت متجاوزة تلك الشروط والأوضاع أو منحرفة عنها فإن الحصانة لاتنظمها ولا تحميها ويكون من حق من يضار بها أن يطعن فيها بالإلغاء [123].

ولما كان قرار النقل المخفي لعقوبة تأديبية مقنّعة قرار مشوب بعيب الانحراف بالسلطة، إذاً الجزاء هو الإلغاء، ويكون ذلك بواسطة حكم حائز لقوة الشيء المقضي به، بعد تحريك ورفع دعوى الإلغاء بسبب الانحراف في استعمال السلطة من ذوي الصفة والمصلحة القانونية، أمام السلطات القضائية المختصة.

---

[123] المحامي مصباح نور الدين المهايني، مبادئ القضاء الإداري : اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً 1959 – 2000م، الجزء الثالث، مؤسسة النوري، 2005.، ص525.

وفي حكم لمحكمة القضاء الإداري المصرية سبق أن تم الإشارة إليه: "من حيث إنه من المقرر أن نقل العاملين لم يشرع ليستخدم في الانتقام منهم أو حتى لتوقيع عقوبة تأديبية مقنعة عليهم ولو ثبت ارتكابهم ذنباً إدارياً، فإذا ما سخر النقل لأغراض كهذه كان مشوباً بإساءة استعمال السلطة، فضلاً عن أنه يكون عقوبة تأديبية مقنعة لم ينص عليها القانون ولم تتبع في توقيعها الإجراءات الشكلية التي يقتضيها الشرع تحقيقاً للعدالة، وهذا السبب الأول لبطلان القرار المطعون فيه، وهو مايجعل القضاء الإداري مختصاً بنظر طلب إلغائه، إذ يكشف عن انطواء النقل في الواقع على قرار تأديبي، وهو ما لا خلاف على اختصاص هذا القضاء بنظر الطعن فيه بالإلغاء" .

ودعوى الإلغاء تستهدف إلغاء القرار المعيب لا إصدار أوامر معينة إلى الإدارة، فهي تقف عند حد الإلغاء، فليس للقاضي أن يعدل القرار المعيب أو أن يصدر أوامر معينة إلى لإدارة؛ لأن هذا يتنافى مع مبدأ فصل السلطات، كما فسّره الفقه والقضاء في فرنسا [124].

ونجد في أحكام مجلس الدولة المصري أمثلة كثيرة عن رفض المجلس توجيه أوامر للإدارة ومن ذلك: " ليس من اختصاص المحكمة أن تصدر حكماً بترقية موظف، بل ذلك من شأن الإدارة الذي لا تحلّ المحكمة محلها فيه"[125].

وبالطبع إلغاء القرار يكون حجّة على الكافة، وهذا نتيجة منطقية لطبيعة الحكم، فالحكم بالإلغاء هدم وإعدام للقرار الإداري ومن غير المعقول أن يكون قائماً بالنسبة لبعض الناس ومعدوماً بالنسبة لبعضهم الآخر.

---

[124] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سبق ذكره، ص421.
[125] المرجع نفسه، ص422

مع التنويه أنه عندما كانت العقوبات الشديدة وفقاً لقانون العاملين الأساسي رقم 2004/50 تفرض بحكم صادر عن المحكمة المسلكية ذات العلاقة وتنفّذ بصك من الجهة التي تمارس حق التعيين[126]، فإن القرار الصادر عن الإدارة ذاتها بفرض عقوبة مسلكية شديدة إنما يعد منعدماً؛ لأن مثل هذا القرار يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم[127].

**المطلب الثاني: الحماية النقابية في نطاق تحرّك الموظف العام مكانياً.**

شهد العمل النقابي في مجال الوظيفة العمومية تطوراً جيداً، فبعد أن كانت تجمعات الموظفين عامة تعد عملاً ماساً بفكرة التسلسل الهرمي داخل الإدارة العمومية وما يترتب على ذلك من الخضوع للسلطة الرئاسية، بات العمل النقابي في يومنا هذا يشكل النافذة التي من خلالها يدافع الموظف العام عن حقوقه وتراعى مصالحه.

والاتجاه الغالب في مجال العلوم الإدارية يقتضي ضرورة مشاركة الموظفين في إدارة دفّة أمورهم؛ لأن القيادة المثلى – كما يرى بعضهم بحق – هي القيادة الديمقراطية، فيكون للموظفين سلطة المراقبة والمشاركة في إدارة كل ما يتعلق بالمرفق وبشؤونهم الوظيفية[128].

ونتيجة لذلك انتقل العمل النقابي في قطاع الوظيفة العمومية من خانة المحظور إلى خانة المطلوب، وهو ما ترجم في مختلف النصوص القانونية، وانعكس من خلال الممارسة العملية، فالممارسة النقابية تسهم إسهاماً جليلاً

---

126 الفقرة د من المادة 70 من القانون المذكور.

127 د. مهند نوح، التأديب الإداري، مرجع سبق ذكره، ص61

128 د. عزيزة شريف، مبادئ علم الإدارة العامة، لادار نشر، لامكان نشر، 1982، ص214.

في الوظيفة العامة، فهي وسيلة الربط والتواصل بين المستويات القيادية والمستويات التنفيذية في الإدارة العامة، وهي أداة التوفيق والتقريب بين هذه المستويات.

ولما كانت الممارسة النقابية على هذا النحو شرطاً أساسياً للدفاع عن مصالح الموظفين، فقد حرصت المواثيق الدولية والأنظمة الدستورية والتشريعات العادية على إقرار مبدأ الحرية النقابية في مجال الوظيفة العامة وإحاطته بالضمانات الكفيلة بممارسته، فاعترفت أغلب التشريعات بمبدأ الحرية النقابية والسماح للموظفين بإنشاء نقابات تدافع عن مصالحهم، وهو المبدأ الذي جاء النص عليه صراحة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في 10 كانون الأول 1948 تحديداً في مادته 23 " لكل شخص الحق في أن ينشئ وأن ينضم إلى نقابات حماية لمصلحته".

هذا الاعتراف الذي يترجم أهمية العمل النقابي، فهو الضامن لحقوق الموظفين ومصالحهم والمانع من تعسف الإدارة وشططها، ما ينعكس إيجاباً على فاعلية الجهاز الإداري في الدولة المتوقف بالأساس على درجة كفاءة الموظفين العامين، الأمر الذي ينعكس بدوره على قدرة الدولة في تحقيق التنمية الضرورية للمجتمع، فمن العوامل الأساسية لزيادة الكفاية الإنتاجية للموظف شعوره بالاستقرار في حياته الوظيفية واطمئنانه إلى النظم التي تحكم شؤونه في نطاق العمل الذي يقوم به وسهولة الحصول على حقوقه المشروعة؛ لأن ذلك يؤدي إلى شعوره بالانتماء إلى جهة العمل بما ينعكس على الإنتاج بصفة عامة، ولا يتأتى ذلك إلا إذا كان للموظف إسهاماً ملموساً ومشاركة في اتخاذ القرارات التي تتعلق بشؤون وظيفته.

بمعنى آخر لن يتأتى ذلك إلا إذا اعترف له بالحرية النقابية التي تعني بمضمونها إقرار ضمانات كفيلة بممارستها.

من هنا غالباً ما ينص في القوانين على ضرورة أخذ رأي هيئات مشتركة أو نقابية كونها صاحبة حق في الاشتراك في عمليات إدارة الوظيفة العامة، وهذه الاحتياطات تبدو ضرورتها خاصة في الإدارات العامة التي تجند أعداداً هائلة من الموظفين؛ لأنها تكون مضطرة لإعداد جداول للتنقلات كل عام وهذا ما يستتبع ضرورة جعل عمليات النقل عادلة؛ ليشعر عمال الإدارة العامة بأنها لا تتأثر باعتبارات سياسية أو أنها تعسفية بل بخضوعها إلى قواعد موضوعية محققة للعدالة قدر الإمكان.

هذا وبعد أن كان كافة عمال الإدارة العامة في القطر باستثناء الموظفين الخاضعين إلى أحكام قانون الموظفين الأساسي رقم (135) لعام 45 19 أضحوا يسهمون بشكل أو بآخر في إدارة شؤون الدولة عن طريق منظماتهم الشعبية ونقاباتهم المهنية. جاء نظام العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم (50) لعام 2004 ليخضعهم إلى أحكام قانون التنظيم النقابي النافذ الذي نصت المادة (144) منه على أنه: "يخضع العاملون إلى أحكام قانون التنظيم النقابي العمالي وتعديلاته النافذة"، وبالتالي منحهم الحق في إدارة شؤون الدولة والرقابة على أجهزتها عن طريق نقابتهم المهنية.

ويمكن ملاحظة الإسهام النقابي في نطاق موضوع التحرك الوظيفي المكاني للموظفين في القطر من خلال إشراكهم في عملية اتخاذ قرار النقل أو الندب، فجاء النص في الفقرة (ج) الفقرة من المادة (31) من نظام العاملين الأساسي في الدولة:

إذا كان نقل العامل سيتم إلى خارج الجهة العامة التي يعمل لديها أو إذا كان هذا النقل سيتم ضمن الجهة العامة المذكورة ولكن إلى خارج حدود المحافظة، فإنه يشترط من أجل هذا النقل – إذا لم يكن بناء على طلب العامل – الحصول على موافقة لجنة تشكل على الوجه الآتي:

1- الوزير المختص – أو من يفوضه – في الجهات العامة ذات الطابع الإداري، أو رئيس فرع الجهة العامة المختصة في المحافظة في الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي- رئيساً.

2- أمين منظمة حزب البعث العربي الاشتراكي التي تتبع لها الجهة العامة التي يعمل لديها- عضواً.

3- رئيس اللجنة النقابية في الجهة التي يعمل لديها العامل، أو رئيس النقابة المختصة في حال لا توجد لجنة نقابية لأي سبب كان – عضواً.

وجاء النص في الفقرة (ب) من المادة (34) على أنه: "يتم الندب بصك من السلطة صاحبة الحق في التعيين في الوظيفة المندب لها، يصدر بعد موافقة الوزير الخطية الذي تتبع له الجهة المندب منها، على أن تؤخذ موافقة اللجنة المنصوص عليها في الفقرة (ج) من المادة (31) من هذا القانون"[129].

ولما باتت تنتشر النقابات الوظيفية – كمظهر لتحقيق الديمقراطية – في مجال الإدارة كان لابد من إثارة تساؤل عن أثر هذه النقابات على فكرة السلطة الرئاسية، هل ستمارس عملها في ظل هذه الفكرة ممارسة مستقلّة فعّالة وكافية وبما يضمن ألا تتعسف الإدارة بحق الموظف؟.

[129] لا تخضع قرارات الندب للنشر في الجريدة الرسمية (الفقرة /3/ من المادة (1) من المرسوم التشريعي /299/ لعام 1969).

من هنا يتبيّن أنه من أجل قيام النقابات المهنية بوظائفها على أتم وجه ومن أجل نجاحها في العمل المنوط بها لا بد من توفير المناخ اللازم لذلك، ومن المقومات الأساسية لنجاح فكرة النقابات الوظيفية أن توجد قيادات إدارية ديمقراطية مقتنعة بأسلوب المشاركة في مجال صنع القرار واتخاذه للوصول إلى قرار سليم.

فالقيادة الديمقراطية هي التي تتقبل النقد بصدر رحب وتقبل المشاركة في اتخاذ القرار بما يجعل القرارات نابعة من الجماعة كثمرة للمناقشة والتفكير الجماعي، ومن دون وجود القيادة الديمقراطية التي تؤمن بالمشاركة وتوزيع الأعمال والمسؤوليات لا يمكن تطبيق فكرة النقابات الوظيفية، وإن طبقت فلن يكتب لها النجاح؛ لأن القيادة غير الديمقراطية تجمع بين يديها كل السلطات، وبالتالي فهي لا تسمح بأي نوع من أنواع المشاركة من جانب الموظفين في إدارة شؤونهم الوظيفية.

كما يجب بذل الإمكانيات المتاحة كلها لتجنيب مبدأ مشاركة العاملين في الإدارة الأخطاء والسلبيات الممكنة الوقوع، كالانحرافات التي يمكن أن يرتكبها بعض العمال أو ممثليهم، خصوصاً عندما يحاولون التشبه بالإداريين والرؤساء البيروقراطيين وإحاطة أنفسهم بإجراءات شكلية وقيود رسمية تضمن لهم الهيبة والنفوذ.

انطلاقاً من هذا كله، يتضح أن ضمانة مشاركة الموظف في تسيير الحياة المهنية عامل ثقة متبادلة بين الشركاء تقتضيه الممارسة العملية الحديثة للتسيير أسلوباً فعّالاً للنشاط الاستشاري ودعامة لاستمرارية النشاط الإداري

فوجود إدارة وآليات استشارية تمثيلية يستجيب لمتطلبات الإدارة الحديثة وللضمانات الدستورية المقررة للموظفين، ويعمل بنجاعة على ترشيد مقتضيات المرافق العامة[130].

[130] د. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية، وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

**خاتمة:**

تم من خلال هذه الدراسة تسليط الضوء نوعاً ما على موضوع غاية في الأهمية في نطاق الوظيفة العامة ألا وهو مجرى السلك الوظيفي من الناحية المكانية، في ماهيته، فلسفته، صوره، التنظيم القانوني له في القطر خاصة، والرقابة التي مارسها ويمارسها القضاء على قرارات الإدارة في نطاق هذا الموضوع، وكيف كان لاجتهادات القضاء أثراً مميزاً في إزالة سائر أشكال الغموض التي من الممكن أن تعتري احتمالات الحركة الوظيفية المختلفة لجهة القواعد التي تحكمها.

كما تم إيضاح أهمية الإسهام الذي من الممكن أن يؤديه التنظيم النقابي الذي ينتمي إليه الموظف في ظل توفر المناخ المناسب له.

**ومن أبرز النتائج المستخلصة:**

1- المصلحة العامة أساس امتيازات السلطة العامة الممنوحة للإدارة التي من أهمها على الإطلاق إمكانية أن تتصرف الإدارة العامة بإرادتها المنفردة سواء في إنشاء المراكز القانونية للأفراد أوتعديلها أوإنهائها وغير ذلك من الأمور التي تدخل في تنظيم الوظيفة العامة.

2- تتنوع صور التحرك المكاني للموظف العام بين نقل وندب وإعارة.

3- يحقق التحرك الوظيفي المكاني ( وخاصة الإعارة الخارجية) قيمة مضافة سواء للعامل أو الدولة؛ لأن إعارة العامل للعمل في جهة عامة خارجية سيقوّي أواصر التعاون بين الدول، كما أنه يعمل على تبادل الخبرات العلمية

والعملية، الأمر الذي سينعكس إيجاباً على الوظيفة العامة بافتراض أن العامل المعار الذي مارس العمل الوظيفي في جهة عامة أخرى خارجية يكون قد اكتسب ما يلزم من مهارات إدراية ومهنية إضافية ترفع من مستوى كفاءته الوظيفية.

4- إن تحريك الموظف العام مكانياً إنما أمر محكوم بقواعد وضوابط قانونة وإدارية، أهمها أن تلتزم كلتا الجهتين المنقول منها والمنقول إليها بأسس التوصيف الوظيفي وقواعده (تحديد المسمى الوظيفي، تحديد الواجبات الملقاة على عاتق العامل، وتوافر شروط تولي الوظيفة العامة).

5- لا ينبغي أن ينجم عن التحريك المكاني للموظف العام ( وخاصة في حالتي النقل والندب) أي خلل في مبادئ التنظيم الإداري وخاصة مبدأ التخصص وتقسيم العمل، بحسبان أن إغفال هذا المبدأ يؤدي إلى نتائج سلبية سواء على الموظف أو على الإدارة أو على أفراد المجتمع متلقّي خدمات المرفق الذي سيتحرك منه أو إليه.

6- رغم تنظيم المشرع السوري صور التحرك الوظيفي المكاني في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004 يلاحظ بعض الغموض خصوصاً في الإعارة، حيث يتطلب نظام الإعارة إضافات قانونية خصوصاً ما يتعلق بالإعارة الداخلية.

7- نظّمت بعض التشريعات الوظيفية الخاصة بالكوادر الوظيفية المستثناة من أحكام القانون /50/ لعام 2004 خاصة (قانون تنظيم الجامعات رقم 6 لعام 2006، وقانون السلطة القضائية رقم 32 لعام 2019) موضوع

التحرك المكاني للموظفين العامين الخاضعين لهذه التشريعات بصورة أكثر دقة وخاصة موضوع نقل أعضاء الهيئة التدريسية وندبهم.

8- حتى يكون التحرك الوظيفي المكاني مشروعاً يجب أن يكون نابعاً من الرغبة في تحقيق مصلحة العمل وتيسير أدائه ورفع مستوى الخدمة التي يؤديها الجهاز الإداري، إذ يجب ألا تحرك ممارسة الإدارة لهذه السلطة سوى حوافز الصالح العام وحسن التنظيم المرفقي.

9- الممارسة النقابية تسهم إسهاماً جليلاً في الوظيفة العامة فهي وسيلة الربط والتواصل بين المستويات القيادية والمستويات التنفيذية في الإدارة العامة، وهي أداة التوفيق والتقريب بين هذه المستويات.

ويمكن القول بهذا الخصوص أن هذا الاهتمام والتنبّه لأهمية التدوير وخطورة السكون والركود الوظيفي غير كاف بل لا بد من الأخذ بالحسبان كل ما يمكن أن يسهّل عملية التحرك ويسهم في تفعيلها تفعيلاً أكبر كالتصدي لأي مشكلة يمكن أن تعرقل هذا الموضوع، وفي ضوء ذلك كان لا بد من تقديم بعض **المقترحات:**

1- الاهتمام بضرورة تواجد الوظيفة العامة تواجداً متوازناً في جميع أراضي الدولة، فهناك مشكلة يمكن مصادفتها كثيراً في معظم الدول لكن أهميتها تختلف من دولة إلى أخرى، ففي أكثر البلدان نجد قبولاً للوظائف والمناصب الموجودة في العاصمة أو في مدينة كبيرة مثلاً بينما لا يتوافر هذا القبول بالنسبة للوظائف الموجودة في المدن الداخلية الصغيرة، هذا الأمر الذي يؤدي إلى وجود أعداد هائلة من الموظفين في المدن الكبيرة وفي العاصمة

بينما يكاد يفقد وجود الموظفين في الوحدات الإدارية الأخرى الموزعة على باقي أرجاء الإقليم ما يؤدي إلى كون إدارتها سيئة للغاية.

وهذه المشكلة التي تعاني منها غالبية الدول النامية والتي من شأنها أن تعرقل عملية التحرك المكاني وتقلل من فعاليتها تفرض على المسؤولين عن إدارة الوظيفة العامة وضع سياسة قائمة على التشجيع، كمنح الامتيازات الوظيفية والمادية، وبذلك يمكن تأمين شغل الوظائف البعيدة عن طريق تحرك الموظفين، خصوصاً بين العناصر الشابة منهم.

2- من ناحية أخرى، وتجنباً لحدوث خلل في توزيع العاملين ضمن الجهة الواحدة على فروعها في الأقاليم يمكن أن يصار إلى تنظيم تعهد من قبل العامل المعين بأن يعمل في الجهة التي عيّن فيها لمدة حدها الأدنى خمس سنوات.

3- أكثر القطاعات التي يجري فيها تحرك مكاني غير منتظم للموظف هو قطاع التربية والتعليم، وهو من المرافق الحساسة المؤثّرة في التنمية البشرية، لذا فمن المقتضى أن تعمل الجهات العامة المختصة على ضبط ذلك من خلال قرارات تنظيمية وتعاميم صادرة عن الهيئة التنفيذية العليا في الدولة ( مجلس الوزارء) شريطة ألاّ تتعارض هذه القرارت والتعاميم مع القوانين والتشريعات النافذة.

وأخيراً، يمكن القول إنه إذا كان التمييز بين النقل كتدبير داخلي – الصورة الأكثر شيوعاً من صور التحرك المكاني للموظف العام – والنقل كجزاء تأديبي صعب أحياناً، إلا أنه لازم، لما في ذلك من تأثير على ضمانات

الموظف العام في مواجهة قرار النقل المنطوي على عقوبة تأديبية مقنعة، فإن كان التأديب ضرورة حتمية لنجاح أي عمل منظّم من خلال غايته المباشرة والمتمثّلة بمعالجة الموظف المخطئ ورده إلى الإدارة عضواً سليماً مدركاً لواجباته، متفهماً الغايات الكبرى من الإدارة، إلا أنه لا يجوز التفريط بالقيود المفروضة على الإدارة عند فرضه ولا بالضمانات الواسعة الممنوحة للعاملين في سبيل مواجهته، وستكون الرقابة القضائية ضابطاً للإدارة في هذا المنحى لإعادتها إلى جادة الصواب.

ويبقى الكشف عن النية الحقيقية للإدارة من وراء إصدار قرار النقل وكونه صادراً بنية توقيع عقوبة على الموظف أو بقصد تسيير العمل في المرفق العام هو الفيصل الذي يسير عليه الاجتهاد القضائي الإداري للتمييز بين النقل كإجراء إداري بحت والنقل كعقوبة تأديبية مقنعة.

**المراجع :**

**المؤلفات العامة:**

1- د. عبد الغني بسيوني عبدالله، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية، لامكان نشر، 1992.

2- د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، المطبعة الجديدة، دمشق، 1983-1984.

3- د. محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة، لامكان نشر، 2007-2008.

4- د. محمد رفعت عبد الوهاب، د. حسين عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001.

5- د. إعاد علي حمود القيس، القضاء الإداري وقضاء المظالم، دار وائل للنشر، الأردن، 1999.

6- د. محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 1999.

7- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1996.

8- د. علي خاطر شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003.

9- د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1978.

10- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط4، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.

11- د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة- القضاء الإداري، ط7، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 2002-2003.

12- د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية)- الكتاب الثاني، دون دار نشر، دون مكان نشر، دون تاريخ.

13- جهاد صفا، أبحاث في القانون الإداري، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.

14- د. عزيزة شريف، مبادئ علم الإدارة العامة، لادار نشر، لا مكان نشر، 1982.

15- د. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

16- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط2، دار المعارف، دون مكان نشر، 1986.

17- د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم، دار المعارف، الإسكندرية، مصر، 1967.

18- د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، لامكان نشر، 1979.

19- د. مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008.

20- د. عبدالله طلبة، القانون الإداري – الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط2، مطبعة جامعة دمشق، دمشق، 2010- 2011.

**المراجع المتخصصة:**

1- د. عبدالله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، لادار نشر، لامكان نشر، 1980-1981.

2- د. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007.

3- د. محمد سليمان الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، .1979

4- صبحي سلوم، شرح القانون الأساسي للعاملين في الدولة، الجزء الأول، ط1، لادار نشر ، لامكان نشر، 2005.

5- د. نيازى مصطفى، اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، دار الخدمات النقابية والعمالية، دون مكان نشر، بدون تاريخ نشر

6- د. محمود حبيب، القضاء الإداري – قضاء الإلغاء- قضاء التأديب، دار الثقافة الجامعية، عين شمس، القاهرة، 1996 .

7- د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارت الإدارية، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.

8- د. عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.

9- د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة – قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.

10- د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري- الكتاب الثاني- دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002 .

11- د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، دون مكان نشر، 1987.

12- د. إسماعيل البدوي، القضاء الإداري، الجزء الرابع لأسباب الطعن بالإلغاء – دراسة مقارنة، ط1999، دار النهضة العربية، القاهرة.

13- د. عبد الفتاح حسن، قضاء الإلغاء، ط1982، مكتبة الجلاء في المنصورة، دون ناشر.

**المقالات والتقارير:**

1- د. سعيد نحيلي، الحركة ضمن الملاك الوظيفي، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الخامس: طرق الطعن في الأحكام الإدارية- علم العقاب، ص99.

2- د مهند نوح، الندب، الموسوعة العربية، المجلد العشرون.

3- مصباح نور الدين المهايني، مبادئ القضاء الإداري: اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاما 1959 – 2000م، الجزء الثالث، مؤسسة النوري، 2005.

4- د. محمد فؤاد مهنا، القرار الإداري في القانون الإداري المصري والفرنسي: بحث في تحديد طبيعة القرارات الإدارية ونظامها القانوني، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، ( س7، ع3،4)، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، 1958، ص 1- 84.

5- **د.** مهند نوح، التأديب الإداري، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الثاني: بطاقة الائتمان- الجرائم الواقعة على السلطة العامة، ص61.

**القوانين والوثائق:**

**في سورية:**

1- القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004، وتعديلاته.

2- قانون الموظفين الأساسي رقم/135/ لعام 1945.

3- قانون تنظيم الجامعات رقم /6/ لعام 2006 وتعديلاته، ولائحته التنفيذية الصادرة بالمرسوم التنظيمي رقم /250/ لعام 2006.

4- قانون مجلس الدولة رقم/32/ لعام 2019 ولائحته التنفيذية.

**في مصر:**

مصر، قانون الخدمة المدنية رقم /81/ لعام 2016، ولائحته التنفيذية.

**اجتهادات قضائية:**

المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن مجلس الدولة السوري، ط1، لا ن، 2017، إعداد الدكتور عمار مرشحة، وآخرين.

## ABSTRACT

the subject of the movement within the staffing occupied great importance from the scientific and practical point of view, as it was presented and is still presenting itself strongly, for that it was necessary to research this subject in some detail, in order to reveal the positive points and the negative points regarding this topic, and then formulate a number of proposals Which in turn may provide scientific and practical benefit to those interested in the affairs of the public job, so this research focused on studying the legal system that governs the spatial movement of the public employee, based on the philosophy of this movement, passing through its images, and the most important legislative controls that govern these images, and ending with the judicial oversight exercised by the judiciary on management decisions within the scope of its use of its power to move employees.

Primarily, the essence of the original method was used, and the analytical method was invested in analyzing the legal rules regulating spatial movement, in addition to using the comparative method (Egyptian legislation).

The study concluded with a set of results, the most important of which are that in order for the spatial career movement to be a project, it must stem from the desire to achieve the interest of the work, facilitate its performance, and raise the level of service performed by the administrative body, as the exercise of the administration of this power should only move the incentives of the public good. On the one hand, the decision to move would have been unlawful and worthy of cancellation. On the other

hand, if discipline is an inevitable necessity for the success of any organized administrative work, it is not permissible to neglect the restrictions imposed on the administration when it is imposed, nor the broad guarantees granted to workers in order to confront it.

The study also ended with several proposals, the most important of which is taking into account everything that can facilitate the process of moving, so that it can contribute to activating this process more, such as establishing a policy based on encouragement (granting functional and material privileges) so that all jobs distributed throughout the country (especially small cities far from the capital) receive acceptance to occupy them. By the employees, and thus the public service exists in a balanced manner throughout the country.

Syiran Arab Republic

Damascus University

Faculty of Law

# The Legal System for the Spatial Movement of Government Employees

## (Constructive and Comparative Study)

A thesis prepared in fulfillment of the requirements for the Master Degree in Public Law

Prepared by

**Noura Fater Trez**

Supervised by

**Dr. Eid Kretem**

2022