

رقابة القضاء الإداري الأردني على قرارات نقل الموظفين المنطوية على عقوبة مقنعة

مجلة الحقوق مجلة الحقوق مجلة الحقوق مجلة الحقوق مجلة الحقوق مجلة الحقوق مجلة الحقوق مجلة الحقوق مجلة الحقوق مجلة الحقوق

راشد عبدالرحمن محمد أمين

باحث قانوني- وزارة الداخلية

مملكة البحرين

طالب دكتوراه- كلية الحقوق- الجامعة الأردنية

E-mail: Rashid.ar.amin@gmail.com

*تاريخ تسلّم البحث: ٢٠١٧/٢/٢٠م

*تاريخ قبوله للنشر: ٢٠١٧/٤/٢٨م

رقابة القضاء الإداري الأردني على قرارات نقل الموظفين

المنطوية على عقوبة مقنعة

راشد عبدالرحمن محمد أمين

باحث قانوني - وزارة الداخلية - مملكة البحرين

طالب دكتوراه - كلية الحقوق - الجامعة الأردنية

الملخص

تناول هذا البحث النقل للموظفين العموميين كعقوبة تأديبية مقنعة من خلال تسليط الضوء على قرارات المحكمة الإدارية الأردنية ونصوص نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣م وجميع تعديلاته ، حيث جرى تقسيم هذا البحث إلى مبحثين: المبحث الأول تناولنا فيه مفهوم نقل الموظف العام وضوابطه وأنواعه ثم تناولنا مفهوم العقوبة التأديبية وشروط توقيعها وتمييزها عن العقوبة المقنعة ، ثم عرضنا في المبحث الثاني معايير التمييز بين النقل كعقوبة تأديبية مقنعة - موضوع دراستنا - والنقل كإجراء تنظيمي داخلي مع بيان مفهوم التدوير الوظيفي وأهميته كما بيّنا موقف القضاء من معايير تمييز النقل ، وأخيراً توصلنا إلى نتائج تتمثل في عدم كفاية معايير النقل كعقوبة مقنعة وهي التي أشار إليها نص المادة (٩٠/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني لعام ٢٠١٣م وهي (أن لا يؤثر قرار النقل على درجة الموظف وأقدميته وراتبه الأساسي) فالإكتفاء بهذه المعايير لا يمثل حماية قانونية حقيقية للموظف العام من تجاوزات الإدارة وتعسفها خصوصاً أن الإدارة تمثل الطرف الأقوى في العلاقة الوظيفية ، ثم قدمنا أهم الحلول والتوصيات التي تتضمن الاستناد إلى معايير أخرى نأمل من المشرع الأردني النص عليها صراحة وذلك تحقيقاً لمصلحة العمل ودوام سيره وتقديماً من تجاوزات الإدارة وتعسفها في استعمال سلطتها أو الخروج عن مبدأ مشروعية العقوبة بالإضافة إلى توفير ضمانات للموظف في مواجهة الإدارة.

Jordanian Administrative Court's Censorship of General Staff Transfers as Disciplinary Measures

Rashid AbdulRahman Mohammed Amin

Legal research at the Ministry of the Interior

Kingdome of Bahrain

PhD Candidate – University of Jordan

Abstract

This research deals with general staff transferences as justified disciplinary measures as practiced by the Jordanian Administrative Court and the provisions of the Civil Service System of Jordan No. (82) issued in 2013 with all its amendments. This research is divided into two parts. The first part explores the conditions, regulations, provisions, and types of general staff transfers as a disciplinary measure. This part also explains the difference between the justified judgements and disciplinary measures in terms of written approval and refusal. The second part demonstrates the difference of staff transfer as a disciplinary measure and staff transfer as an organizational policy of managerial and staff rotation. This part explores the significance of staff rotation for organization development from a legal perspective. This research concludes that the Jordanian Decree No. 90/B issued in 2013 is not justifiable. It states that the transferred employee is not subject to any decrease or degradation in terms of the years of services, salary, and career order/rank. The research also argues that such measure do not guarantee the rights of the employee due the unequal relationship between the management and the employee. This means that this decree does not protect the employee from arbitrary termination decisions. Based on this, the research presents some recommendations to amend the respective decrees that would serve the public welfare as a proposal to the Jordanian government.

المقدمة

إن الاستقرار الوظيفي هو مطلب أساسي وجوهري لجميع الموظفين، وإن صدور قرار من الإدارة بنقل الموظف هو قرار صعب تقبله على الموظف خصوصاً إذا كان يؤثر على درجة الموظف والمزايا المالية ولهذا أكد نظام الخدمة المدنية الأردني وتعديله رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٢م على حق الإدارة في نقل الموظف وفق شروط محددة.

إن القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤م في المادة ٢/أ/٥ أجاز للموظفين الطعن بالإلغاء في القرارات المتعلقة بنقل الموظفين، ولكن الموظف المستفيد من قرار النقل سواء مادياً أو معنوياً لن يطعن بقرار النقل.

إن الاستقرار الوظيفي ليس فيه مصلحة للموظف فقط بل فيه مصلحة للإدارة كذلك لأنه يؤدي إلى حسن سير العمل في المرفق العام وذلك لأن توفير المناخ الوظيفي الملائم يدفع الموظف إلى العمل بجد واجتهاد وبذل المزيد من العطاء، ومع ذلك منح المشرع الأردني للإدارة سلطة نقل الموظفين وتدويرهم بهدف دوام سير العمل في المرفق العام بانتظام واطراد.

مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث الأساسية في عدم كفاية معايير نقل الموظفين العموميين كعقوبة تأديبية مقننة التي أشارت لها نص المادة رقم (٩٠/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني لعام ٢٠١٣م وتعديلاته حيث حددت بعض المعايير المتمثلة في أن لا يؤثر قرار النقل على درجة الموظف أو أقدميته أو راتبه الأساسي لكي لا تقوم الإدارة بإساءة استعمال سلطتها في النقل التأديبي المقنع، لذلك لا بد من إضفاء معايير أخرى للحد من تجاوزات الإدارة في استعمال سلطتها وتوفير ضمانات للموظفين وحماية قانونية من إجراءات الإدارة التعسفية.

الدراسات السابقة:

١. هناك دراسة سابقة (بحث منشور) للباحث عادل الطبطبائي في موضوع "النقل متى يعتبر عقوبة تأديبية مقننة" حيث أنه نشر في مجلة الحقوق بالكويت في العدد الأول في السنة السادسة في ١٩٨٢م حيث أنه قسم الدراسة إلى مبحثين مستقلين: المبحث الأول تناول فيه تعريف العقوبة التأديبية وتمييزها عن إجراءات التنظيم الداخلي للإدارة ثم تناول في المبحث الثاني المقصود بالنقل وموقعه بين العقوبة التأديبية المقننة والإجراء التنظيمي الداخلي وأهم المعايير التي استند إليها القضاء الفرنسي والقضاء المصري للتمييز بين النقل كعقوبة تأديبية مقننة وكونه مجرد إجراء تنظيمي داخلي ثم قام بتحليل حكم قضائي كويتي وبين موقف القضاء الكويتي الذي مازال يميل إلى الاتجاهات القديمة في منازعات الإدارة ثم أوصى الباحث بضرورة الإسراع إلى إصدار القانون الخاص بإنشاء القضاء الإداري.

٢. أيضاً هناك دراسة للباحث محمد فاروق محمود بعنوان "الجزاء التأديبي المقنع" وهي بحث منشور في المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب في العدد ٣٠ المجلد ٦٠ عام ٢٠١٤م، حيث تناولت هذه الدراسة العلاقة التي تحكم الموظف بالإدارة التي تجعله يخضع لما تصدره من قرارات وتعليمات متعلقة بحسن سير العمل وتنظيمه خاصة ما يتعلق بالجزاء التأديبي المقنع الذي تمارسه بعض الإدارات للعقاب والتنكيل بالموظف، وتبين الدراسة أساليب ومجالات تطبيق الجزاء التأديبي المقنع وأهميته في ردع الخارجين عن النظام كوسيلة لتأمين أداء المرفق العام، كما تبين ما يجب على الموظف اتباعه للتخلص من الجزاء التأديبي المقنع، وتشمل الدراسة مبحثاً تمهيدياً وثلاثة مباحث أخرى تتناول مفهوم العقوبة التأديبية والعقوبة المقنعة وطبيعتهما.

أهداف البحث:

١. بيان موقف المشرع الأردني من النقل كعقوبة تأديبية مقنعة.
٢. بيان موقف المحكمة الإدارية الأردنية من النقل كعقوبة تأديبية مقنعة.
٣. مدى المقاربة بين الواقع النظري في النصوص التي تعالج النقل والواقع العملي في المحاكم وخصوصاً في القرارات المتعلقة بالنقل كعقوبة تأديبية مقنعة.
٤. مدى قدرة نصوص نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣م وخصوصاً المادة (٩٠) على استيعاب النقل كعقوبة تأديبية مقنعة.

أسئلة البحث:

١. ما هو تعريف نقل الموظف العام وضوابطه وأنواعه؟
٢. ما هو مفهوم العقوبة التأديبية وشروط توقيعها وتمييزها عن العقوبة المقنعة؟
٣. ما هو الفرق بين النقل كعقوبة تأديبية مقنعة وبين النقل كإجراء تنظيمي داخلي؟ وما هو التدوير الوظيفي وما أهميته؟
٤. ما هي معايير تمييز النقل كعقوبة تأديبية مقنعة التي أشارت لها نص المادة (٩٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني لعام ٢٠١٣م؟ ومدى كفاية معايير النقل من عدمه؟
٥. وما هو موقف القضاء الإداري الأردني من معايير تمييز النقل كعقوبة تأديبية مقنعة؟

منهجية البحث:

سنستخدم المنهج الوصفي والتحليلي في دراستنا للنصوص القانونية المتعلقة بالنقل وفقاً لنظام الخدمة المدنية الأردني وربطها مع القرارات التي صدرت عن محكمة العدل العليا الأردنية سابقاً وحالياً المحكمة الإدارية الأردنية.

التقسيم:

المبحث الأول: مفهوم نقل الموظف العام والعقوبة التأديبية.

المطلب الأول: تعريف نقل الموظف العام وضوابطه وأنواعه.

المطلب الثاني: مفهوم العقوبة التأديبية وشروط توقيعها وتمييزها عن العقوبة المقنعة.

المبحث الثاني: معايير تمييز النقل كعقوبة تأديبية مقنعة.

المطلب الأول: المستوى الوظيفي والمخالفات المسلكية.

المطلب الثاني: الدرجة والمزايا المالية.

المبحث الأول

مفهوم نقل الموظف العام والعقوبة التأديبية

إن المشرع الأردني لم يقوم بتعريف نقل الموظف العام والعقوبة التأديبية وقد ترك أمر ذلك للفقهاء والقضاء، وإن منح المشرع للإدارة سلطة نقل الموظفين أو إيقاع العقوبات التأديبية على المخالفين يأتي من أجل هدف أساسي وهو تحقيق مصلحة العمل، وهذا ما سنتناوله وتقسيمه إلى مطلبين:

المطلب الأول: تعريف نقل الموظف العام وضوابطه وأنواعه.

المطلب الثاني: مفهوم العقوبة التأديبية وشروط توقيعها وتمييزها عن العقوبة المقنعة.

المطلب الأول

تعريف نقل الموظف العام وضوابطه وأنواعه

فيما يلي سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع حيث سنعرض في الفرع الأول تعريف نقل الموظف العام، ثم سنعرض في الفرع الثاني ضوابط نقل الموظف، وأخيراً في الفرع الثالث سنعرض أنواع النقل (المكاني والنوعي) وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

تعريف نقل الموظف العام

لم يعرف نظام الخدمة المدنية الأردني وتعديله لعام ٢٠١٢ نقل الموظف العام وترك الأمر للفقهاء والقضاء لتحديد هذا التعريف، وبذلك فقد تعددت تعريفات نقل الموظف العام ومنها:

هو وضع وظيفي ينصرف إلى قيام الإدارة باستبدال الوظيفة المسندة لموظف بوظيفة شاغرة من نفس النوع والرتبة في دائرة أخرى.

هي سلطة تقديرية تتمتع بها السلطة الإدارية المختصة تمكنها من إجراء تنقلات بين موظفيها بغية الاستفادة من قدرات وخبرات ومؤهلات الموظف العام على أفضل صورة ممكنة، ومما لا شك فيه أن يترتب على ممارسة هذه السلطة التقديرية تغيير في عمل الموظف المنقول نوعياً أو تغيير مكانه.

أما موقف القضاء الإداري فعرفته محكمة العدل الأردنية قديماً بقولها : إن النقل بمعناه القانوني هو فك ارتباط الموظف من الدائرة المنقول منها وربطه بالدائرة المنقول إليها بحيث يصرف راتبه وتصدر القرارات المتعلقة به من هذه الدائرة.

وبناءً على هذه التعريفات يمكننا وضع تعريف محدد لمفهوم نقل الموظف العام بأنه: فك ارتباط الموظف من دائرته التي كان يعمل بها وربطه بدائرة أخرى منقول إليها متى رأت الإدارة وفق سلطتها التقديرية أن هذا الإجراء يهدف إلى تحقيق مصلحة العمل.

الفرع الثاني

ضوابط نقل الموظف

- نصت المواد (٩٠/ أ، ب)، (٩٢/ ج)، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣م على ضوابط نقل الموظف العام، وتتمثل هذه الضوابط فيما يلي:
١. أن لا يؤثر النقل على درجة الموظف وأقدميته وراتبه الأساسي.
 ٢. لا يجوز نقل الموظف وهو تحت التجربة.
 ٣. مراعاة الإجراءات الشكلية في النقل ومراعاة مصلحة العمل الذي نقل منه.
 ٤. يجب أن يصدر قرار النقل من السلطة المختصة التي نص عليها نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣م وجميع تعديلاته في المادتين (٩١، ٩٢).
 ٥. أن يستهدف نقل الموظف العام مصلحة العمل وحسن سيره في المرفق العام بانتظام واطراد.

الفرع الثالث

أنواع النقل

ينقسم النقل إلى نوعين: النقل النوعي والنقل المكاني، فالنقل النوعي يعني قيام الإدارة بنقل الموظف إلى وظيفة أخرى تختلف بمهامها الوظيفية وتتضمن مسؤوليات جديدة عن الوظيفة السابقة وهذه الوظيفة الجديدة الأصل أن تكون على نفس الدرجة والأقدمية والراتب الأساسي للوظيفة السابقة مثال النقل من وظيفة إدارية إلى وظيفة فنية في نفس مكان العمل.

أما النقل المكاني فهو القيام بنقل الموظف إلى وظيفة أخرى وغالباً تكون خارج الدائرة التي يعمل فيها الموظف والأصل أن يكون النقل على نفس الدرجة والأقدمية والراتب الأساسي للوظيفة السابقة.

وأخيراً نستطيع القول بأن الإدارة تملك سلطة تقديرية في نقل الموظفين ولكن يجب عليها أن تراعي مصلحة العمل والاستخدام الأمثل للموارد البشرية، وأن الموظف الذي يصدر قرار نقله

يقع عليه عبء الإثبات أنه تم نقله بناء على عقوبة تأديبية مقنعة، وأن المحكمة تتأكد من أن قرار النقل كان هدفه المصلحة العامة وهذا قرار صحيح من حيث الشكل والموضوع وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية الأردنية في حكم لها في الطعن رقم ٥ لسنة ٢٠١٤م، وعدة أحكام أخرى صادرة من محكمة العدل العليا الأردنية تُأكد ذلك: الطعن رقم ١٦٢ لسنة ١٩٨٨م والطعن رقم ١٥٤ لسنة ٢٠٠٤م والطعن رقم ٢١٧ لسنة ٢٠١٣م.

كما قضت المحكمة بأن سلطة الإدارة في نقل الموظفين هي سلطة تقديرية تحكمها ضوابط العلاقة التنظيمية التي يرتبط فيها الموظف مع الإدارة، إلا أن ذلك شرطه أن يتم نقل الموظف إلى وظيفة ومسمى وظيفي مماثل أو يعلو مرتبة على المسمى الوارد للوظيفة التي نقل منها

أيضاً قضت بأن صدور قرار من الإدارة بنقل موظف ما إلى وظيفة أخرى ثم قيام الجهة الإدارية بالعدول عن قرارها وذلك بإلغائه، وهذا يترتب عليه إنتهاء الدعوى الإدارية التي يرفعها الموظف المتضرر الذي يدعي أنه نُقل كإجراء تأديبي مقنع وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية في العديد من أحكامها: الطعن رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٢م والطعن رقم ٣٠٥ لسنة ٢٠١٢م والطعن رقم ٣٢٢ لسنة ٢٠١١م كما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا الأردنية في حكم لها في الطعن رقم ٧٥ لسنة ٢٠١٥م.

وأخيراً قضت بأن قيام الموظف بمخالفة القواعد العامة لوظيفته لا يمنح الإدارة سلطة نقل هذا الموظف وإنما يجوز للإدارة إيقاع عقوبة تأديبية بحقه لأن النقل ليست من العقوبات المسلكية التي يجوز إيقاعها على الموظفين.

المطلب الثاني

مفهوم العقوبة التأديبية وشروط توقيعها

وتمييزها عن العقوبة المقنعة

إن العقوبة التأديبية التي يتم إيقاعها على الموظف العام تأتي من أجل رده وضمأن حسن سير العمل ورفع كفاءة الأداء وضمأن التزام الموظفين بقواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة وردع الموظف للحيلولة دون ارتكابه أي مخالفة مستقبلاً وهذا ما أكد عليه نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ في المواد ١٤٠-١٦٠.

سنقسم هذا المطلب إلى ثلاث فروع حيث سنعرض في الفرع الأول تعريف العقوبة، ثم سنعرض في الفرع الثاني ماهية العقوبات التأديبية وشروط توقيعها، وأخيراً في الفرع الثالث سنبين تعريف العقوبة المقنعة وما يميزها عن العقوبة التأديبية.

الفرع الأول

تعريف العقوبة التأديبية

إن المشرع الأردني لم يعرف العقوبة التأديبية ولكن تصدى لها الفقه فعرفها بأنها جزاء يوقع على الموظف الذي ثبتت مسؤوليته عن جريمة تأديبية.

كما عرفت بأنها عقوبة تقع على العامل المدان متى عجز عن تقديم الأدلة العكسية على أدلة الإثبات التي قدمت ضده.

أيضاً عرفت بأنها جزاء أدبي ومادي في آن واحد ينطوي على عنصر الإيلام الذي يلحق بالموظف ليس في حياته أو شرفه أو ماله أو حريته شأن العقوبات الجنائية، وإنما في وضعه الوظيفي فقد يؤدي إلى حرمانه من المزايا والحصانات الوظيفية التي يتمتع بها أو من الوظيفة التي يشغلها سواء كان ذلك بصفة مؤقتة أم بصفة نهائية.

كذلك عرفت بأنها إجراء إداري يستهدف أساساً حسن سير المرفق العام الذي ينتمي إليه الموظف مرتكب المخالفة المسلكية وبمعنى آخر توقيع العقاب وردع مخالفة الواجبات المسلكية.

أيضاً عرفت بأنها ذلك الجزاء المادي أو الأدبي الذي يصيب الموظف في مركزه الوظيفي فيؤدي إلى حرمانه من بعض الامتيازات الوظيفية، مما يؤدي إلى المساس بسمعته الوظيفية ولكن دون أن يؤدي إلى المساس بحريته أو ملكيته الخاصة.

وأخيراً عرفت بأنها ذلك التصرف الذي يتم اتخاذه بهدف المحافظة على حسن سير العمل وانتظامه داخل المرفق بمعنى أنها وسيلة لفرض الاحترام والتقدير اللازمين للسلطة الإدارية على موظفيها.

وبناء على ما سبق يمكننا تعريف العقوبة التأديبية بأنها الجزاء الذي يتم إيقاعه على الموظف العام من قبل السلطة المختصة بذلك بسبب ارتكابه إحدى المخالفات التي نص عليها القانون من أجل المحافظة على مصلحة العمل ودوام سيره.

الفرع الثاني

العقوبات التأديبية وشروط توقيعها

إن المشرع الأردني أجاز إيقاع عقوبة على الموظف ولكن في المقابل وفر له ضمانات وحدد شروط توقيع العقوبة وذلك وفقاً لنص المادة رقم (١٤٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٢م، وتتمثل هذه الضمانات والشروط فيما يلي:

١. إعلام الموظف خطياً بما هو منسوب إليه بحيث يتضمن المخالفة المرتكبة والتهم الموجهة إليه.
 ٢. تجرد رؤساء وأعضاء لجان التحقيق أو المجلس التأديبي المشكل أي منهما بمقتضى أحكام هذا النظام من أي اعتبارات شخصية أو التنحي في الحالات التي يوجد فيها صلة قرابة من شأنها التأثير على مجريات التحقيق أو إيقاع العقوبة، كما لا يجوز لأي شخص اشترك في مرحلة التحقيق أو الاتهام أو الشهادة الاشتراك في النظر في إيقاع عقوبة أو الحكم فيها.
 ٣. عدم جواز إيقاع أكثر من عقوبة واحدة من العقوبات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (١٤١) من نظام الخدمة المدنية على المخالفة المسلكية الواحدة التي يرتكبها الموظف.
 ٤. التناسب بين العقوبة المتخذة وطبيعة المخالفة المرتكبة وعدم المغالاة أو التساهل في الإجراءات التأديبية المتخذة بحق الموظف.
 ٥. تسبب القرار التأديبي الذي تم اتخاذه من المرجع المختص باتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية.
- إن العقوبة التأديبية التي يتم إيقاعها على الموظف يجب أن تتفق مع مبدأ أساسي وجوهري هو (مبدأ شرعية العقوبة) يعني أن لا يتم إيقاع أي عقوبة على الموظف إلا العقوبات التي نص عليها المشرع وهذا ما أكدته نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ م في المادة (١٤١/أ) بنصه: "إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها، أو أقدم على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به أو عرقلتها أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه، فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية: ١- التنبيه. ٢- الإنذار. ٣- الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر. ٤- حجب الزيادة لمدة سنة واحدة. ٥- حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات. ٦- حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات. ٧- الاستغناء عن الخدمة. ٨- العزل".

الفرع الثالث

العقوبة المقننة

إن المشرع الأردني من خلال الاطلاع على المواد التي تتعلق بإيقاع العقوبة التأديبية حاول إقامة التوازن بين إيقاع العقوبة على الموظف وتحقيق مصلحة العمل بأن حدد العقوبات على سبيل الحصر التي يتم إيقاعها على الموظف ووضع ضمانات للموظف لتجنب مغالاة الإدارة وتعسفها في إصدار العقوبات التأديبية، وبما أن المشرع حدد العقوبات التأديبية فإنه لم يذكر نقل الموظف كعقوبة تأديبية وهذا تأكيد على مبدأ شرعية العقوبة ولكن كثيراً من الإدارات تقوم بنقل الموظفين

كعقوبة تأديبية مقنعة وهذا مخالف بشكل صريح وواضح لنظام الخدمة المدنية الأردني وهنا يكون دور القضاء في الرقابة على هذه القرارات التي تعرف بإساءة استعمال السلطة ولهذا سنعرض بعض تعريفات الفقه للعقوبة المقنعة كالتالي:

عرف البعض العقوبة التأديبية المقنعة بأنها الإجراء المؤلم الذي تتخذه جهة الإدارة ضد الموظف المذنب دون توجيه اتهاماً معيناً إليه أو استيفاء إجراءات التأديب وذلك خروجاً على مبدأ مشروعية العقوبة والذي يقوم على أساس اختيار عقوبة بذاتها من بين العقوبات التي حددها المشرع وأيضاً على إجراءات التأديب المعقدة والتي تستغرق وقتاً طويلاً.

كما عرفت بأنها إجراءات إدارية تستهدف الإدارة اتخاذها إيقاع عقوبات تأديبية بحق الموظف العام من خلال إجراءات إدارية لا يجوز اتخاذها إلا لتحقيق مصلحة العمل ولكن الإدارة اتخذتها لعقاب الموظف، أي أنها انحرفت في استخدام صلاحية إدارية لتحقيق هدف آخر غير ذلك الهدف الذي يريد المشرع تحقيقه.

من خلال تعريف العقوبة التأديبية المقنعة نرى أن الإدارة تقوم بنقل الموظف كعقوبة تأديبية مقنعة تحت غطاء مصلحة العمل ولكن السبب الحقيقي هو تجنب الإدارة إيقاع عقوبة تأديبية على الموظف بسبب أن إيقاع العقوبة التأديبية له شروط و ضمانات قد يتم التأخير في اتخاذها وقد تثبت على الموظف أو قد لا تثبت عليه، فترى الإدارة أنه من الأفضل والأسرع إيقاع عقوبة مقنعة على الموظف تتمثل في نقله.

وقد أكدت محكمة العدل العليا سابقاً والمحكمة الإدارية حالياً على مصطلح العقوبة التأديبية المقنعة نتيجة قيام الإدارة بنقل الموظف ونصت على مبدأ قانوني بقولها أن قيام الإدارة بنقل المستدعي على أثر تقديم المستدعي تقريراً يشير فيه إلى وقوع مخالفات يقطع بأن نية الإدارة اتجهت إلى معاقبة المستدعي بغير اتباع الإجراءات التأديبية المقررة مما يجعل النقل ينطوي على إجراء تأديبي مقنع.

يقع عبء إثبات نقل الموظف كإجراء تأديبي لعقوبة مقنعة على عاتق الموظف ذاته وفقاً لقاعدة البيئنة على من ادعى وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا الأردنية بقولها " استقر الاجتهاد القضائي على أن الأصل في القرار الإداري أن يصدر سليماً خالياً من العيوب لأن المفترض في مصدره باعتباره من أشخاص القانون العام أن يهدف إلى تحقيق مصلحة العمل لدى إصداره وينأى به عن البواعث الشخصية ودوافع الانتقام ولهذا فقد استقر الفقه والقضاء الإداريين بأن عبء إثبات مخالفة القرار الإداري لقاعدة تخصيص الأهداف وكونه مشوباً بعيب سوء استعمال السلطة يقع على عاتق الطاعن في ذلك القرار.

وبالتالي فإن القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ م في المادة (٢/٥) أجاز للموظفين الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية المتعلقة بنقل الموظفين، وإن نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٢ م في المادة (٩٠) اشترط في قرار النقل مراعاة مصلحة العمل والاستخدام الأمثل للموارد البشرية وتميئتها ويجب أن لا يؤثر قرار النقل على درجة الموظف أو الأقدمية فيها أو الراتب الأساسي وهذا كله سلطة تقديرية للإدارة تخضع لرقابة المحكمة الإدارية عليها وهذا ما سنتطرق إليه في المبحث الثاني وهو معايير تمييز النقل كعقوبة تأديبية مقنعة ووجهة نظر القضاء الإداري في ذلك.

المبحث الثاني

معايير تمييز النقل كعقوبة تأديبية مقنعة

لا بد من الإشارة بدايةً إلى التمييز بين النقل كعقوبة تأديبية مقنعة والنقل كإجراء تنظيمي داخلي، فهذا الإجراء الأخير يقصد به هو إجراء تنظيمي صادر عن السلطة الإدارية الرئاسية بموجب سلطتها التقديرية بهدف تحقيق مصلحة العمل وحسن سيره في المرفق العام، وتتضمن الإجراءات التنظيمية للإدارة في بعض الحالات خطط استراتيجية مدروسة بشأن إحداث تدوير وظيفي للموظفين والذي يقصد به نقل الموظف أفقياً في إدارته لممارسة عمل آخر غير العمل الذي يقوم به بهدف الإلمام بمهام ومسئوليات الإدارة كما أنه يعني إحداث تغيير في المواقع الإدارية وفق فترات زمنية محددة يتاح عن طريقها تجديد النشاط وروح العمل واكتساب الخبرة وتحسين الأداء للموظف وللمنظمة في آن واحد، ولا شك في أن التدوير الوظيفي له أهمية كبيرة بالنسبة للموظف وللمرفق الذي يعمل فيه لأنه يعتبر أسلوب فعال للاستثمار والاستفادة من الطاقات البشرية في مستوياتها كافة وغالباً ما يستخدم هذا الأسلوب في المرافق أو المنظمات التي تسعى إلى الإبداع والابتكار في أعمالها لأن هذا الأسلوب يكشف عن مزايا وإبداعات الموظفين ويتيح لهم فرصة التعبير عن قدراتهم ومواهبهم الكامنة في وظائف ونشاطات أخرى.

وبذلك فإن النقل كإجراء تنظيمي داخلي للإدارة أو ما يسمى بالتدوير الوظيفي يختلف عن النقل كعقوبة تأديبية مقنعة تستهدف فيها الإدارة إلى إضفاء صفة المشروعية على قرار النقل بالرغم من عدم مشروعيته وقد تتعدد الأسباب التي تدفع الإدارة إلى النقل التأديبي المقنع كالانتقام من الموظف المراد نقله أو إجراء النقل التأديبي المقنع كعقوبة تيعية أو تكميلية للعقوبة الأصلية أو تهدف الإدارة إلى التخلص من الموظفين غير الأكفاء لديها بالرغم من عدم ارتكابهم للأخطاء وغيرها.

إن القضاء الإداري الأردني يستند في إثبات إساءة استعمال السلطة من قبل الإدارة فيما يتعلق بإجراءات النقل واعتباره نقلاً تأديبياً مقنعاً إلى عدة معايير وهي: إذا أثر قرار النقل على الدرجة أو الأقدمية فيها أو الراتب الأساسي للموظف وهذا ما أكد ونص عليه نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ م في المادة (٩٠/ب) وهذا ما سيتم تقسيمه إلى مطلبين:

المطلب الأول : معياري المستوى الوظيفي والمخالفات المسلكية.

المطلب الثاني : معياري الدرجة والمزايا المالية.

المطلب الأول

معياري المستوى الوظيفي والمخالفات المسلكية

اتجهت محكمة العدل العليا الأردنية سابقاً نحو الأخذ بمعايير عديدة للحد من تجاوزات الإدارة في استعمال سلطتها وتوفير ضمانات للموظفين وحماية قانونية من إجراءات الإدارة التعسفية، ومن هذه المعايير معيار المستوى الوظيفي الذي سنعرضه في الفرع الأول، ومعيار المخالفات المسلكية الذي سنتطرق له في الفرع الثاني وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

معياري المستوى الوظيفي

يعني المستوى الوظيفي بأنه المسمى الوظيفي أو المنصب الذي يشغله الموظف العام، ويختلف المستوى الوظيفي عن الدرجة أو الرتبة الوظيفية، فهذه الأخيرة يحصل عليها الموظف حسب المدة المقررة في النظام المعمول به وأقدميته في الخدمة، ولكن يتوقف استحقاقه للمنصب أو المسمى الوظيفي على وجود شواغر في الإدارة ومدى كفاءته وجدارته للحصول على هذا المنصب، ومن الناحية الواقعية نرى أن هناك حالات كثيرة تتطوي قرارات النقل فيها على عقوبة تأديبية مقنعة خصوصاً إذا كان الموظف في مستوى وظيفي معين يتمتع بصلاحيات ومسؤوليات واسعة ويكون محل ثقة بين رؤسائه ثم يُنقل تعسفاً إلى وظيفة أخرى يتجرد من كافة صلاحياته ومسؤولياته فهذا يعتبر دليلاً واضحاً على عدم رضا رؤسائه عليه وبالتالي تعتبر قرينة على عقوبة تأديبية مقنعة. وقد أخذ القضاء الفرنسي بمعيار جسامته الأثر المترتب على قرار النقل حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي أن إجراء النقل ولو أنه تم لمصلحة المرفق إلا أن الصفة التأديبية تلحقه إذا أدى إلى خفض المسؤوليات المناطة بالموظف خفضاً حقيقياً أو أدى إلى تغيير في صفته الوظيفية.

وهناك العديد من القرارات التي صدرت عن القضاء الإداري الأردني باعتبار الاختلاف بين الوظيفة السابقة والوظيفة الجديدة من حيث المسؤوليات والصلاحيات يكون غالباً قرينة على عقوبة تأديبية مقنعة من الإدارة.

ومن هذه القرارات قرار محكمة العدل العليا التي قضت في حكم لها بقولها: إن سلطة الإدارة في نقل الموظفين هي سلطة تقديرية تحكمها ضوابط العلاقة التنظيمية التي يرتبط فيها الموظف مع الإدارة إلا أن ذلك شرطه أن يتم نقل الموظف إلى وظيفة ومسمى وظيفي مماثل أو يعلو مرتبة عن المسمى الوارد للوظيفة التي نقل منها.

كما قضت محكمة العدل العليا بقولها: نجد في الظروف والملابسات التي أحاطت بصدور القرار المطعون فيه أن نقل المستدعي الأول من وظيفة مدير مدرسة الربة الزراعية إلى وظيفة تقل عنها في المستوى وهي وظيفة رئيس قسم اللوازم في مديرية التربية والتعليم بما ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة لم يقصد فيها الصالح العام وبالتالي فإن قرار نقل المذكور مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة.

أيضاً قضت محكمة العدل العليا بقولها: لمجلس الوزراء نقل الموظف أو انتدابه من وظيفة إلى أخرى بشرط أن لا يقل مستوى الوظيفة التي نقل إليها عن الوظيفة التي كان يشغلها، إذا نقل موظف بمسمى وظيفي مفتش إلى مسمى آخر رئيس قسم الحركة في الخط الحجازي الأردني فلا ينطوي هذا النقل على إجراء تأديبي مقنع لأن الراتب المخصص في الموازنة لرئيس قسم الحركة لا يقل عن راتب المفتش ولهذا لا يقل مستوى وظيفة رئيس قسم الحركة عن مستوى وظيفة المستدعي الأصلية كمفتش.

إن نقل المستدعي الأول من وظيفة إلى أخرى تقل عنها في المستوى ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة لم يقصد فيها الصالح العام وبالتالي يكون قرار نقل المستدعي الأول مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة.

إن نقل المستدعية من وظيفة مديرة لإحدى المدارس إلى وظيفة معلمة في مدرسة أخرى وحيث أن الوظيفة التي نقلت إليها المستدعية لا تماثل وظيفتها السابقة في المستوى والصلاحية وتعتبر بحسب التنظيم الهيكلي والتسلسل الوظيفي أدنى مستوى ومرتبة فيكون بالتالي قرار النقل قد انطوى على إجراء تأديبي مقنع الأمر الذي يخالف القانون.

إذا كان مستوى وظيفة مهندس في قسم الكهرباء أقل بكثير من مستوى رئيس قسم الصناعة فيكون نقل الموظف من الوظيفة الثانية إلى الأولى منطوياً على إجراء تأديبي مقنع إذا كانت الوظيفة التي يشغلها الموظف هي مدير دائرة مستقلة مرتبطة رأساً بالوزير وكانت الوظيفة التي نقل إليها هي عضو في مجلس رئيس وكيل الوزارة فتكون الوظيفة التي نقل إليها أقل ويكون القرار إجراءً تأديبياً.

وبناءً على ما تقدم فإننا نلاحظ من خلال استقراء قرارات القضاء مايلي:

١. نلاحظ أن القضاء الإداري الأردني اعتنق معيار المستوى الوظيفي حيث اشترط أن يتم نقل الموظف إلى وظيفة ومسمى وظيفي مماثل أو يعلو مرتبة عن المسمى الوارد للوظيفة التي نقل منها، وهذا المعيار لم تشر إليه المادة (٩٠/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني لعام ٢٠١٢م وتعديلاته حيث اقتصرت معايير اعتبار النقل تديبي مقنع على أي تأثير يقع على الدرجة أو الأقدمية فيها أو الراتب الأساسي فقط هم المعايير التي تدل على قيام الإدارة بالنقل التديبي المقنع.

٢. هناك بعض قرارات محكمة العدل العليا الأردنية تفيد عدم انطواء إجراءات النقل على عقوبات تديبية مقنعة كإجراء نقل موظف بمسمى وظيفي مفتش إلى مسمى آخر رئيس قسم الحركة في الخط الحجازي الأردني لأن الراتب المخصص في الموازنة لرئيس قسم الحركة لا يقل عن راتب المفتش ولهذا لا يقل مستوى وظيفة رئيس قسم الحركة عن مستوى وظيفة المستدعي الأصلية كمفتش، وفي الواقع يعتبر مجلس الدولة الفرنسي هذا النقل إجراء تديبياً مقنعاً لأنه قد يؤدي إلى خفض المسؤوليات المناطة بالموظف خفضاً حقيقياً في الوظيفة الجديدة عن الوظيفة السابقة أو يؤدي إلى تغيير في صفته الوظيفية وذلك استناداً لمعيار جسامته الأثر المترتب على قرار النقل.

٣. نلاحظ من خلال استقراء الأحكام السابقة بأن القضاء استهدف من نقل الموظفين تحقيق المصلحة العامة، وفي الحقيقة مفهوم المصلحة العامة واسع جداً فقرار النقل يجب أن يستهدف تحقيق مصلحة العمل وحسن سيره في المرفق العام بانتظام واطراد وفقاً لقاعدة تخصيص الأهداف وذلك تفادياً من أن يشوب قرار النقل عيب إساءة استعمال السلطة.

ويرى الباحث أنه يجب أن يتم تعديل نظام الخدمة المدنية الأردني وخصوصاً المادة (٩٠/ب) بحيث يتم اعتبار تغير المستوى الوظيفي هو أهم المعايير التي تعتبر قرار الإدارة بنقل الموظف نقلاً تديبياً مقنعاً والسبب في ذلك أن الإدارة قد تتعسف أحياناً في قراراتها المتعلقة بنقل الموظفين فتقوم بنقل الموظف إلى وظيفة أخرى بنفس الدرجة والأقدمية والراتب ولكن هذه الوظيفة مجردة من الصلاحيات والمسؤوليات مثال: نقل مدير مسئول عن ٢٠٠ موظف ومرتبطة بالوزير مباشرة فتقوم الإدارة بنقله إلى وظيفة أخرى لا يكون مسؤولاً فيها عن أحد ولا يرتبط بالوزير مباشرة وذلك لعدم لياقته للقيام بالوظيفة السابقة أو تجريده من الصلاحيات والمسؤوليات بسبب ارتكابه لمخالفات مسلكية.

الفرع الثاني

معيار المخالفات المسلكية

أحياناً تقوم الإدارة بنقل الموظف تعسفياً وذلك لارتكابه لمخالفة مسلكية، فينتطوي قرار النقل على عقوبة تأديبية مقنعة وبالتالي يشوب هذا القرار عيب إساءة استعمال السلطة كما أنه يخرج عن مبدأ مشروعية العقوبة وذلك لأن نص المادة رقم (١٤١/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني لعام ٢٠١٢م لم ينص على عقوبة نقل الموظف ضمن العقوبات التأديبية، ومن ثم يلجأ الموظف المتضرر من قرار النقل إلى القضاء الإداري للطعن بهذا القرار.

وهذا ما أكدت عليه محكمة العدل العليا الأردنية بقولها: وعلى أثرها التقدير قام مدير الكلية بصفته المباشرة للمستدعي باتخاذ الإجراءات التمهيديّة لنقل المستدعي من وظيفته الأساسية كما هو واضح من العبارات الواردة في كتاب المدير الموجه إلى لجنة التحقيق في التسلسل رقم (٦٨) من ملف المستدعي المكتوب مما يقطع بأن نية الإدارة اتجهت إلى معاقبة المستدعي بغير اتباع الإجراءات المقررة مما يجعل النقل ينطوي على إجراء تأديبي مقنع.

أن استناد قرار نقل المستدعي من مدير مدرسة إلى مدرس في مدرسة أخرى وإلى كتاب مدير مكتب التربية والتعليم الذي أسند فيه للمستدعي عدم لياقته للقيام بوظيفة مدير مدرسة بسبب ضعف شخصيته وتعدد المخالفات المتعلقة بواجبات الموظف ومخالفاته المتكررة لواجبات الوظيفة وسوء إدارته وتصرفه وعدم التقيد بالدوام الرسمي وسوء تصرفه بالأموال المالية ومخالفته أصول المخاطبات الرسمية لرؤسائه مما ينطوي على الإخلال بواجبات الوظيفة ويدل على أن الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف بغير اتباع الإجراءات التأديبية فيكون قرار النقل المطعون فيه ينطوي على إجراء تأديبي مقنع وهو بهذه الصفة يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ويتعين إلغاؤه. إن قرار النقل قد صدر استناداً لملف المستدعية الحافل بالمخالفات التأديبية وذلك لأنه كان على الجهات المسؤولة مساءلة المستدعية تأديبياً عن هذه المخالفات في حينها.

إن النقل ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة لأن النقل تم على أثر ارتكاب المستدعي مخالفات مسلكية كما تدعي النيابة العامة الإدارية وبالتالي يكون قرار النقل مخالفاً للقانون ويتعين إلغاؤه. وبناءً على ما تقدم فإننا نلاحظ بأن قيام الإدارة بنقل الموظف تعسفياً وذلك لارتكابه لمخالفة مسلكية أو تكرار ارتكابه لمخالفات مسلكية عدة وبالتالي يصبح نقلاً تأديبياً مقنعاً ويخرج قرار النقل عن مبدأ مشروعية العقوبة، ولكن في الواقع نرى أن نقل الموظف بسبب تكرار المخالفات المسلكية التي ارتكبها في إدارته - دون إيقاع عقوبة تأديبية عليه - في نهاية المطاف تهدف إلى هدف أساسي وهو مصلحة العمل ودوام سيره وهذا ما نصت عليه الفقرة (أ) من المادة (٩٠)

من نظام الخدمة المدنية الأردني لعام ٢٠١٣م، فتنكرار ارتكاب الموظف لمخالفات مسلكية يؤدي إلى عرقلة سير العمل في المرفق العام مما يستوجب نقله استناداً لنص المادة المذكورة، ومع ذلك فإن القضاء الإداري الأردني اعتبر ارتكاب المخالفات المسلكية من قبل الموظف وقيام الإدارة بنقله يعد هذا النقل تأديبي مقنع يستوجب إلغاء قرار النقل لأنه شابه عيب الغاية وإساءة استعمال السلطة، لذلك نرى ضرورة النص على هذا المعيار لأهميته في اعتبار النقل كعقوبة تأديبية مقنعة أو أن يتم تضمين عقوبة النقل ضمن العقوبات التأديبية الواردة في نص المادة (١٤١) من نظام الخدمة المدنية الأردني لعام ٢٠١٣م أو النص عليها كعقوبة تبعية أو تكميلية ليكون إجراء النقل في إطار مبدأ مشروعية العقوبة.

وفي الختام نأمل من المشرع الأردني إضافة معيار المستوى الوظيفي ومعيار نقل الموظف الذي يرتكب مخالفة مسلكية فتقوم الإدارة بنقله بدلاً من إيقاع عقوبة تأديبية بحقه، وهذان المعياران من المعايير المهمة للنقل التأديبي المقنع فيجب النص عليهما في نظام الخدمة المدنية الأردني خصوصاً في المادة (٩٠) وذلك تطبيقاً لقاعدة مبدأ الشرعية وحتى تستند المحكمة الإدارية في معيار النقل التأديبي المقنع أولاً إلى هذين المعيارين بالإضافة إلى المعايير التي نص عليها المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية والتي سنتطرق إليها في المطلب الثاني.

المطلب الثاني

معياري الدرجة والمزايا المالية

نصت المادة رقم (٩٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لعام ٢٠١٣م على مايلي:

- تراعى مصلحة العمل والاستخدام الأمثل للموارد البشرية وتمييزها عند اتخاذ أي قرار بالنقل أو.....

- لا يؤثر قرار النقل أو الانتداب أو الإعارة أو التكليف على الدرجة أو الأقدمية فيها أو الراتب الأساسي.

بالتالي فإنه جرى التأكيد في المادة السابقة على أنه لا يجوز أن يؤثر قرار نقل الموظف على درجته أو الأقدمية فيها أو الراتب الأساسي وأي قرار يخالف ذلك تقضي المحكمة الإدارية بإلغائه. وقد أكدت المحكمة الإدارية على ذلك بقولها: بالرجوع إلى قرار تعيين الطاعن بوظيفة مدير مديرية الخطة الاستثمارية نجد أنه صدر وفقاً لأحكام نظام الخدمة المدنية وبعد إقرار الهيكل التنظيمي الجديد لوزارة المياه والري ولم يؤثر على الدرجة والراتب الأساسي الذي يستحقه الطاعن وأن الطاعن لم يقدم أية بيّنة تثبت أن القرار المطعون فيه مشوباً بأي عيب من العيوب التي نعاها عليه مما يجعل أسباب الطعن غير قائمة على أساس سليم ويتوجب ردها.

يكون قرار نقل الطاعن الصادر عن المجلس القضائي الشرعي صاحب الولاية في إصدار قرار نقل القضاة الشرعيين بدرجته وراتبه بماله من سلطة تقديرية في تسيير أمور الجهاز القضائي الشرعي بما يتحقق معه المصلحة العامة صحيحاً في شكله وسليماً في موضوعه خلافاً لما ورد بهذه الأسباب مما يتعين معه ردها.

إن نقل الموظف من وظيفة مدير أوقاف إلى وظيفة مدير مدرسة الإمام علي الشرعية يؤثر على درجة المعطون ضده أو أقدميته أو راتبه الأساسي مما يستوجب إلغاءه.

إن الوظيفة التي نقل إليها المستدعي لها مسمى وظيفي من تاريخ ٢٠٠٤/٤/٢١ م حيث جرى استحداثها بقرار من الوزير بناء على تسيب لجنة التخطيط في الوزارة استناداً لأحكام المادة (٧/أ) من نظام تنظيم وزارة الأوقاف رقم (١٦) لسنة ١٩٩٩ م وأن هذه الوظيفة هي وظيفة مدير ويقع ضمن مجموعة مسميات الوظائف التي تقابل فئته ودرجته الوظيفية المحددة وفقاً لتعليمات وصف وتصنيف الوظائف المعمول بها، وإن هذا النقل لم يؤثر على درجة المستدعي أو أقدميته فيها أو الراتب وحيث أن المستدعي لم يقدم على أي بينة تعيب القرار المطعون فيه أو تنال من صحته فيكون هذا القرار موافقاً للقانون وغير مشوب بأي عيب من العيوب التي ينعاها عليه المستدعي وبذلك تغدو الدعوى مستوجبة الرد.

لا يوجد في نظام موظفي البلديات نص يمنع نقل الموظف من وظيفة إلى وظيفة أخرى مماثلة لها بالدرجة وعلى ذلك فإن نقل الموظف من وظيفة سكرتير المجلس البلدي إلى وظيفة مراقب أبنية ومفتش لحوم من نفس الدرجة لا ينطوي على إجراء تأديبي مقنع.

إذا كانت الوظيفة المنقول منها المستدعي معادلة في الدرجة للوظيفة المنقول إليها وضمن الدائرة الواحدة فلا يمكن القول أن مثل هذا النقل ينطوي على إجراء تأديبي مقنع، كما أن المستدعي لم يثبت اتجاه نية الإدارة إلى ذلك.

يحق لوزير الشؤون الاجتماعية أن ينقل موظفاً في وزارته من وظيفة مدير الشؤون الاجتماعية إلى وظيفة مفتش العمل لأن هاتين الوظيفتين هما من نفس الدرجة وضمن وزارة الشؤون الاجتماعية ولا ينطوي هذا النقل على إجراء تأديبي مقنع لأن النقل من وظيفة إلى وظيفة أخرى بنفس الدرجة ليس من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في نظام الموظفين.

وبناءً على ما تقدم فإننا نلاحظ بعض الأمور من خلال استقراء قرارات القضاء الإداري وهي كالتالي:

١. إن القضاء الإداري يراقب قرارات نقل الموظف العام من حيث عدم التأثير على درجة الموظف أو أقدميته أو راتبه الأساسي، وفي الواقع نلاحظ من خلال استقراء القرارات السابقة بأن القضاء

اعتبر (درجة الموظف) هو المستوى أو المسمى الوظيفي للموظف ونحن ننتقد هذا الأمر، كون أن الدرجة الوظيفية تختلف عن المسمى الوظيفي أو المنصب الذي يشغله الموظف العام حيث إن الدرجة أو الرتبة الوظيفية يحصل عليها الموظف حسب المدة المقررة في النظام المعمول به وأقدميته في الخدمة ولكن يتوقف استحقاقه للمنصب أو المسمى الوظيفي على وجود شواغر في الإدارة ومدى كفاءته وجدارته للحصول على هذا المنصب هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن الدرجة أو الرتبة الوظيفية لا تنطوي على صلاحيات أو مسؤوليات تمكن الموظف من القيام بها وإنما الدرجة الوظيفية تمكن الموظف من شغل منصب أو مسمى وظيفي معين حسب الهيكل التنظيمي للإدارة وهذا المسمى الوظيفي أو المنصب ينطوي على صلاحيات ومسؤوليات محددة تمكن شاغلها من القيام بها.

٢. يميل القضاء الإداري الأردني نحو الأخذ بالمعيار الشكلي للتمييز بين النقل كعقوبة تأديبية مقنعة والنقل كإجراء تنظيمي داخلي حيث أنه حصر معايير اعتبار النقل كإجراء تأديبي مقنع في ثلاثة معايير (أن لا يؤثر قرار النقل على درجة الموظف أو أقدميته أو راتبه الأساسي)، ولم يأخذ بالمعيار الموضوعي الذي تبناه مجلس الدولة المصري والذي يقصد به أن يتأكد القاضي من هدف إجراء النقل في حق الموظف وما إذا كان يقصد به تحقيق مصلحة المرفق وحسن تنظيمه وإدارته أم مجرد توقيع جزاء تأديبي بحق الموظف حيث يحاول القضاء معرفة قصد الإدارة مستعيناً بذلك بالظروف والملابسات المحيطة بقرار النقل والأسباب التي استندت إليها.

٣. يجب أن يستهدف قرار نقل الموظف مصلحة العمل وحسن سيره وفقاً لقاعدة تخصيص الأهداف، ولا يجوز أن يستهدف المصلحة العامة لأنها مفهوم واسع واستهدافها يؤدي إلى إلحاق القرار بعبء عنصر الغاية مما يؤدي إلى إساءة الإدارة لاستعمال سلطتها.

وأخيراً ننوه بأن المحكمة الإدارية تراقب القرارات الإدارية المتعلقة بنقل الموظف العام من حيث عدم التأثير على درجة الموظف أو أقدميته أو راتبه الأساسي، ولكن قد تقوم الإدارة بتوقيع عقوبة تأديبية على الموظف بتنزيل درجته ونتيجة هذا التنزيل تقوم الإدارة بنقل الموظف إلى وظيفة جديدة تناسب مع درجة الموظف وهذا لا يعتبر نقلاً تأديبياً مقنعاً وهو موافق للقانون.

الخاتمة

إن نقل الموظفين العموميين هي سلطة تقديرية للإدارة تقوم من خلالها بإجراء تنقلات من أجل تحقيق مصلحة العمل وحسن سيره في المرفق العام، ولكن أحياناً تكون غاية الإدارة في إجراء هذه التنقلات لتوقيع عقوبة تأديبية لهؤلاء الموظفين.

وإذا كانت هناك سلطة تقديرية للإدارة في إجراء تنقلات للموظفين فهي ليست مطلقة وإنما خاضعة لأحكام المادة (٩٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني وتعديلاته رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣م وخاضعة لرقابة القضاء، وإذا خالفت الإدارة أهداف النقل وغاياته التي نصت عليها المادة السابقة تكون هذه القرارات عرضة للإلغاء إذا تم الطعن عليها لدى المحكمة الإدارية الأردنية من ذوي الشأن.

النتائج التي توصلنا إليها :

١. استقر اجتهاد القضاء الإداري الأردني على اعتبار تصرف الإدارة في نقل الموظف الذي ارتكب مخالفة تأديبية تستحق العقوبة التأديبية وعدم إيقاع الإدارة العقوبة المستحقة على هذا الموظف هو ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة.
٢. إن المعايير التي أشار لها نص المادة (٩٠/ب) من نظام الخدمة المدنية لعام ٢٠١٣م وهي (يجب أن لا يؤثر قرار النقل على درجة الموظف وأقدميته وراتبه الأساسي)، وفي الواقع هذه المعايير هي من العقوبات التأديبية التي أشارت لها نص المادة (١٤١/أ) من نظام الخدمة المدنية لعام ٢٠١٣م وأي إجراء نقل يتم بالمخالفة لتلك المعايير ينطوي هذا الإجراء على عقوبة تأديبية مقنعة.
٣. رقابة المحكمة الإدارية الأردنية على النقل كعقوبة تأديبية مقنعة ما زالت ضعيفة وغير مقنعة كونها تتطلب من الطاعن أن يقدم البيئـة القانونية القاطعة على أن نقله انطوى على عقوبة تأديبية وهو صعب إثباته من الموظف الذي يعتبر الطرف الأضعف من جهة الإدارة، وكان يجب على المحكمة أن تمارس سلطتها وتفحص القرار على جوانبه حتى إذا اقتنعت أن النقل عقوبة تأديبية مقنعة تقضي بإلغاء القرار الإداري ولكن العديد من قرارات المحكمة تقوم برد الطعن بسبب أن ما يقدمه الطاعن قول مجرد يعوزه الدليل.
٤. إن النقل كعقوبة تأديبية مقنعة هو اعتداء واضح على مبدأ أساسي وجوهري وهو مبدأ الشرعية لأن المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية الأردني حدد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر وليس المثال، ولم يكن النقل من العقوبات التأديبية التي يجوز للإدارة إيقاعها على الموظف المخالف.
٥. إيقاع العقوبات التأديبية على الموظفين هو ضرورة لسير المرفق العام بانتظام واطراد ولكن بإيقاع العقوبات المحددة قانوناً دون غيرها، وأن أشهر العقوبات التأديبية المقنعة هو النقل.
٦. قرار النقل يجب أن يتقيد بمجموعة من الشروط المتمثلة في أن لا يؤثر النقل على درجة الموظف أو أقدميته أو راتبه الأساسي، ولا يجوز نقل الموظف وهو تحت التجربة، ويجب مراعاة الإجراءات

- الشكلية في النقل، أيضاً يجب أن يصدر قرار النقل من الجهة المختصة بذلك، وأخيراً يجب أن يستهدف قرار النقل مصلحة العمل وحسن سيره في المرفق العام.
٧. أن الإدارة قد تقوم بتوقيع عقوبة تأديبية على الموظف بتنزيل درجته ونتيجة هذا التنزيل تقوم الإدارة بنقل الموظف إلى وظيفة جديدة تناسب مع درجة الموظف وهذا لا يعتبر نقل تأديبي مقنع وهو موافق للقانون.
٨. تميل المحكمة الإدارية الأردنية نحو الأخذ بالمعيار الشكلي للتمييز بين النقل كعقوبة تأديبية مقنعة والنقل كإجراء تنظيمي داخلي، ولم تأخذ بالمعيار الموضوعي الذي تبناه مجلس الدولة المصري والذي يقصد به أن يتأكد القاضي من هدف إجراء النقل في حق الموظف وما إذا كان يقصد به تحقيق مصلحة المرفق وحسن تنظيمه وإدارته أم مجرد توقيع جزاء تأديبي بحق الموظف حيث يحاول القضاء معرفة قصد الإدارة مستعيناً بذلك بالظروف والملاسات المحيطة بقرار النقل والأسباب التي استندت إليها.

التوصيات:

١. نوصي المشرع بإضافة معيار تغيير المستوى الوظيفي في المادة (٩٠/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٢م والذي أخذت به محكمة العدل العليا سابقاً بحيث يتم اعتبار هذا المعيار من المعايير التي تعتبر قرار الإدارة بنقل الموظف نقلاً تأديبياً مقنعاً والسبب لأن الإدارة تتعسف أحياناً في قراراتها بنقل الموظفين فتقوم بنقل الموظف إلى وظيفة أخرى بنفس الدرجة والأقدمية والراتب ولكن هذه الوظيفة مجردة من الصلاحيات والمسؤوليات.
٢. نوصي المشرع بإضافة معيار المخالفات المسلكية في المادة (٩٠/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٢م بحيث يتم اعتبار هذا المعيار من المعايير التي تعتبر قرار الإدارة بنقل الموظف نقلاً تأديبياً مقنعاً وذلك لأن الإدارة أحياناً تقوم بنقل الموظفين على أساس تكرار ارتكابهم مخالفات مسلكية وتعتقد أن إصدار قرارات النقل تهدف إلى تحقيق مصلحة العمل وحسن سيره في المرفق العام رغم خروج هذه القرارات عن مبدأ مشروعية العقوبة، أو نوصي بأن يتم النص صراحة على النقل كعقوبة تبعية أو تكميلية ليكون في إطار مبدأ مشروعية العقوبة في حال ارتكاب الموظف لعدة مخالفات مسلكية في إدارته يستوجب نقله لأن في نهاية المطاف يهدف النقل إلى تحقيق مصلحة العمل ودوام سيره وهذا ما أكدت عليه الفقرة (أ) من المادة (٩٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني لعام ٢٠١٢م، فتكرار ارتكاب الموظف لمخالفات مسلكية يؤدي إلى عرقلة سير العمل في المرفق العام مما يستوجب نقله استناداً لنص المادة المذكورة.

٢. نأمل من المحكمة الإدارية الأردنية بأن تأخذ بمعيار القصد ونية الإدارة في إجراء النقل ولا تعتمد فقط على المعايير المشار إليها في نص المادة (٩٠/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني لعام ٢٠١٢م لأنها غير كافية لاعتبار النقل تأديبياً مقنعا بحيث أن الأخذ بمعيار القصد يوجب على القاضي التأكد من هدف إجراء النقل في حق الموظف وما إذا كان يقصد به تحقيق مصلحة المرفق وحسن تنظيمه وإدارته أم مجرد توقيع جزاء تأديبي بحق الموظف وبذلك فهو يحاول معرفة قصد الإدارة مستعيناً بذلك بالظروف والملابسات المحيطة بقرار النقل والأسباب التي استندت إليها، فالأخذ بهذا المعيار سيكشف قصد الإدارة ودوافعها في إجراء النقل سواء كان بدافع الانتقام أو الثأر أو حمل الموظف مشقة الذهاب إلى مقر العمل في أبعد مكان ممكن كعقوبة تأديبية مقنعة أو غيرها من نوايا الإدارة السيئة وبالتالي يخرج القرار عن أهدافه ويشوبه عيب الغاية وسوء استعمال السلطة أو الانحراف بالسلطة.
٤. تهدف العقوبات التأديبية إلى التوعية وتبصير الموظف بالخطأ الذي ارتكبه ولكن هذه العقوبات مازالت تحمل معنى العقاب أكثر من معنى التوعية لذا يجب إعادة النظر في هذه العقوبات تحقيقاً للمصلحة العامة.
٥. نوصي السلطات الإدارية أن تراعي عند نقل الموظفين وفي حالة التدوير الوظيفي بأن يتم وضع كل موظف في المكان الذي يليق بكفاءته وجدارته وعلى وجه يحقق العدالة بين الموظفين في توزيع الإقامة فيما بينهم بمناطق العمل المختلفة ويؤدي في النهاية إلى تحقيق مصلحة العمل وحسن سيره في المرفق العام بانتظام واطراد وذلك تجنباً من أن يشوب قرارات الإدارة عيب الغاية أو الانحراف بالسلطة لأن إجراءات النقل والتدوير الوظيفي تخضع لسلطة تقديرية واسعة من جهة الإدارة ولا تخضع لرقابة القضاء.

المصادر والمراجع

أولاً: المصادر الأساسية:

١. قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لعام ٢٠١٤م.
٢. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لعام ٢٠١٣م.

ثانياً: الكتب الفقهية:

١. محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، طبعة دار الفكر، القاهرة- مصر، ١٩٨١م.
٢. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الأردني وعلم الإدارة العامة، دار ملتزم الطبع والنشر ودار الفكر العربي، القاهرة- مصر، ١٩٧٣م.
٣. مصطفى بكر، تأديب العاملين في الدولة، دار الفكر الحديث للطبع والنشر، القاهرة- مصر، ١٩٦٦م.
٤. نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان- الأردن، ٢٠٠٢م.
٥. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري "الكتاب الثالث قضاء التأديب"، دار الفكر العربي، القاهرة- مصر، ١٩٧١م.
٦. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر، ٢٠٠٠م.
٧. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر، ١٩٦٤م.
٨. □ ١٩٩٨-١٩٩٩م.
٩. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري "الجزء الثاني"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان- الأردن، ٢٠٠٤م.

ثالثاً: الرسائل الجامعية:

١. ناصر المدرع، التدوير الوظيفي وعلاقته بأداء العاملين "دراسة مسحية على العاملين بالإدارة العامة للشؤون الإدارية والمالية بوزارة الداخلية بالرياض"، رسالة الماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ٢٠١٤م، الرياض.

رابعاً: المجلات العلمية:

١. صفاء محمود السويلمي، "الرقابة الإدارية على قرار ترقية الموظف العام في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣م"، مجلة دراسات لعلوم الشريعة والقانون، عمان، المجلد ٤٣ (العدد ٢)، ٢٠١٦م.

٢. محمد فاروق محمود، "الجزء التأديبي المنع"، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، المجلد ٦٠ (العدد ٣٠)، ٢٠١٤م.
٣. عادل الطبطبائي، "النقل متى يعتبر عقوبة تأديبية مقنعة"، مجلة الحقوق، الكويت، السنة السادسة (العدد الأول)، ١٩٨٢م.

خامساً: قرارات القضاء :

١. المحكمة الإدارية العليا الأردنية، الطعن رقم ١١٨ لسنة ٢٠١٥م، برنامج قسطاس. <https://qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠/١/٢٠١٧م).
٢. المحكمة الإدارية العليا الأردنية، الطعن رقم ٧٥ لسنة ٢٠١٥م، برنامج قسطاس. <https://qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠/١/٢٠١٧م).
٣. المحكمة الإدارية الأردنية، الطعن رقم ٢٠٢ لسنة ٢٠١٤م، برنامج قسطاس. <https://qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠/١/٢٠١٧م).
٤. المحكمة الإدارية الأردنية، الطعن رقم ٥ لسنة ٢٠١٤م، برنامج قسطاس <https://qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠/١/٢٠١٧م).
٥. المحكمة الإدارية الأردنية، الطعن رقم ٢٣٤ لسنة ٢٠١٤م، برنامج قسطاس. <https://qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠/١/٢٠١٧م).
٦. محكمة العدل العليا الأردنية، الطعن رقم ٢١٧ لسنة ٢٠١٣م، برنامج قسطاس. <https://qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠/١/٢٠١٧م).
٧. محكمة العدل العليا الأردنية، الطعن رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٣م، برنامج قسطاس. <https://qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠/١/٢٠١٧م).
٨. محكمة العدل العليا الأردنية، الطعن رقم ٣٥٩ لسنة ٢٠١٢م، برنامج قسطاس. <https://qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠/١/٢٠١٧م).
٩. محكمة العدل العليا الأردنية، الطعن رقم ٢١٧ لسنة ٢٠١٢م، برنامج قسطاس. <https://qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠/١/٢٠١٧م).
١٠. محكمة العدل العليا الأردنية، الطعن رقم ٣٠٥ لسنة ٢٠١٢م، برنامج قسطاس. <https://qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠/١/٢٠١٧م).
١١. محكمة العدل العليا الأردنية، الطعن رقم ٣٢٢ لسنة ٢٠١١م، برنامج قسطاس. <https://qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠/١/٢٠١٧م).
١٢. محكمة العدل العليا الأردنية، الطعن رقم ٤٤٥ لسنة ٢٠٠٩م، برنامج قسطاس. <https://qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠/١/٢٠١٧م).

١٣. محكمة العدل العليا الأردنية، الطعن رقم ١٤٣ لسنة ١٩٩٩ م، برنامج قسطاس. <https://qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠١٧/١/٣٠ م).
١٤. محكمة العدل العليا الأردنية، الطعن رقم ٥٣ لسنة ١٩٩٨ م، برنامج قسطاس. <https://qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠١٧/١/٣٠ م).
١٥. محكمة العدل العليا الأردنية، الطعن رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥ م، برنامج قسطاس. <https://qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠١٧/١/٣٠ م).
١٦. محكمة العدل العليا الأردنية، الطعن رقم ٩٤ لسنة ١٩٩٤ م، برنامج قسطاس. <https://qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠١٧/١/٣٠ م).
١٧. محكمة العدل العليا الأردنية، الطعن رقم ٤٠٦ لسنة ١٩٩٤ م، برنامج قسطاس. <https://qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠١٧/١/٣٠ م).
١٨. محكمة العدل العليا الأردنية، الطعن رقم ١٦٢ لسنة ١٩٨٨ م، برنامج قسطاس. <https://qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠١٧/١/٣٠ م).
١٩. محكمة العدل العليا الأردنية، الطعن رقم ١٠ لسنة ١٩٨٥ م، برنامج قسطاس. <https://qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠١٧/١/٣٠ م).
٢٠. محكمة العدل العليا الأردنية، الطعن رقم ١٤٧ لسنة ١٩٨٥ م، برنامج قسطاس. <https://qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠١٧/١/٣٠ م).
٢١. محكمة العدل العليا الأردنية، الطعن رقم ١٧٢ لسنة ١٩٨٣ م، برنامج قسطاس. <https://qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠١٧/١/٣٠ م).
٢٢. محكمة العدل العليا الأردنية، الطعن رقم ٩٨٢ لسنة ١٩٨٢ م، برنامج قسطاس. <https://qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠١٧/١/٣٠ م).
٢٣. محكمة العدل العليا الأردنية، الطعن رقم ١٠٤ لسنة ١٩٨٠ م، برنامج قسطاس. <https://qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠١٧/١/٣٠ م).
٢٤. محكمة العدل العليا الأردنية، الطعن رقم ٢٢ لسنة ١٩٧٣ م، برنامج قسطاس. <https://qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠١٧/١/٣٠ م).
٢٥. محكمة العدل العليا الأردنية، الطعن رقم ٢٤٥ لسنة ١٩٦٩ م، برنامج قسطاس. <https://qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠١٧/١/٣٠ م).
٢٦. محكمة العدل العليا الأردنية، الطعن رقم ٢٧ لسنة ١٩٦٧ م، برنامج قسطاس. <https://qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠١٧/١/٣٠ م).

٢٧. محكمة العدل العليا الأردنية، الطعن رقم ٩٢ لسنة ١٩٦٦ م، برنامج قسطاس. <https:qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠١٧/١/٣٠ م).

٢٨. محكمة العدل العليا الأردنية، الطعن رقم ١٢ لسنة ١٩٦٥ م، برنامج قسطاس. <https:qistas.com>، (آخر زيارة للموقع: ٢٠١٧/١/٣٠ م).