.....

حدود السلطة التقديرية للإدارة في النقل الوظيفي وموقف القضاء الإداري العراقي منها- (دراسة تحليلية)

The Limits of Administrative Discretion in Job Transfers and the Position of the Iraqi Administrative Judiciary Thereon

(An Analytical Study)

أ.م.د. فارس علي جانگير

القانون العام / القانون الاداري

جامعة دهوك، أقليم كوردستان – العراق

Assist.Prof.Dr. Faris Ali Jangeer

Public Law/ Administrative Law

University of Duhok, Kurdistan region-Iraq

د. هوار نورالدين حسين

مدرس القانون العام/ القانون الاداري

جامعة زاخو، أقليم كوردستان- العراق

Dr. Hawar Nooraldeen Hussien

Public Law Lecturer/ Administrative Law

University of Zakho, Kurdistan Region – Iraq

https://doi.org/10.56599/yaqeenjournal.v4i2.107

تاريخ استلام البحث: 4- 8- 2025 ؛ تاريخ القبول بالنشر: 25- 8- 2025

.....

ملخص البحث

تتمتع الإدارة العامة بسلطة تقديرية واسعة في اتخاذ قراراتها التنظيمية والتنفيذية، ومنها قرارات النقل الوظيفي التي تعد من الإجراءات الإدارية ذات الأثر المباشر على الموظف العام وعلى سير العمل الإداري. ومع ذلك، لا تخلو هذه السلطة من حدود قانونية تستوجب احترام المصلحة العامة وعدم التعسف في استخدامها. ويأتي دور القضاء الإداري في العراق كجهة رقابية لضمان مشروعية هذه القرارات وحماية حقوق الموظفين، ما يجعل دراسة الحدود القانونية لهذه السلطة ومدى تطبيق المصلحة العامة من خلال القضاء الإداري ضرورة ملحة لفهم طبيعة العلاقة بين الإدارة والقضاء، وتعزيز عدالة الإجراءات الإدارية، ويلعب القضاء الإداري دوراً محورياً في تكريس مبدأ المشروعية، الأمر الذي يسهم في تعزيز استقرار النظام الإداري وتهيئة بيئة عمل تتسم بالعدالة والشفافية. ويتجلى هذا الدور بوضوح من خلال الرقابة التي يمارسها القضاء على قرارات الإدارة، لاسيما تلك المتعلقة بنقل الموظفين، حيث يضطلع بمهمة التحقق من مدى توافق هذه القرارات مع القوانين والأنظمة المعمول بها، والتأكد من صدورها لأسباب موضوعية ومبررة تضمن تحقيق المصلحة العامة وتكافؤ الفرص.

الكلمات المفتاحية: النقل الوظيفي، السلطة التقديرية، المصلحة العامة، الرقابة القضائية.

.....

پوختە

رێڤەبەریيا گشتی خودان دەستهەلاتەکا پێشبینی یا بەرفرەهە د وەرگرتنا بریارێن خۆ یێن رێکخستن و جێبەجێکرنێ دا. ژ وان بریاران ژی بریارێن ڤەگوهاستنا فەرمانبەریێ ئەوێن دهێنە هژمارتن ژ رێکارێن رێڤەبەریێ یێن کاریگەریەکا راستەوخۆ لسەر فەرمانبەرێ گشتی و لسەر رێڤەچوونا کارێ رێڤەبەری هەین، لەوما ئەف دەستهەلاتە بێ سنورێن یاسایی نین ئەوێن پێدڤی ب رێزگرتنێ ژ بەرژەوەندییا گشتی ونەبوونا سەرکێشیێ دبکارئینانا دێ دا. رۆلێ دادگەها ئیداری ل عێراقێ وەکو لایەنەکێ چاڤدێری ژبۆ دلنیابوون ژ درۆستییا ڤان بریاران و پاراستنا مافێن فەرمانبەران دهێت. وئەڤ چەندە وێ دکەت کو خواندنا سنورێن یاسایی یێن ڤێ دەستهەلاتێ و رێژەیا جێبەجێکرنا بەرژەوەندییا گشتی ب رێکا دادگەها ئیداری پێدڤییەکا سەرەکی بیت ژ بۆ تێگەهشتنا سروشتێ پەیوەندییا رێکارێن ئیداری. دادگەها ئیداری رۆلەکێ سەرەکی دتەرخانکرنا بنەمایێ پرۆژەیێ پرەنسیپا یاسایی دا دبینیت، ئەو چەندە ژی هاریکاریێ د پتەوکرنا سەقامگیرییا سیستەمێ رێڤەبەریێ و ئاڤاکرنا ژینگەهەکا کاری یا دادپەروەر و روون دکەت. ئەڤ رۆلە ب ئاشکەرایی دچاڤدێرییا دادگەهێ دا لسەر بریارێن رێڤەبەریێ دیار دبیت، ب تایبەتی ئەو ب ئەرکێ پشکنینێ رادبیت ژ بۆ رێژەیا لهەڤهاتنا ڤان بریاران دگەل یاسا و رێسایێن کارپێکری و دڵنییابوون ژ دەرکەفتنا وان ب ئەگەرێن بابەتی و بهانەکرنی ئەوێن گەهشتنا بەرژەوەندییا گشتی و وەکهەڤییا دەلیڤەییان مسۆگەر دکەن.

پەیڤێن سەرەکی: ڤەگوهاستنا فەرمانبەریێ، دەستهەلاتا پێشینییێ، بەرژەوەندییا گشتی، چاڤدێرییا دادوەری.

.....

Abstract

The public administration possesses broad discretionary authority in making its organizational and executive decisions, including job transfer decisions, which constitute administrative measures with a direct impact on public employees and the course of administrative work. However, this authority is not without legal boundaries that require adherence to the public interest and the avoidance of any misuse. The role of the Iraqi administrative judiciary emerges as a supervisory body to ensure the legality of such decisions and to protect employees' rights. This makes the study of the legal limits of such authority and the extent to which the principle of public interest is applied through administrative judicial review a pressing necessity for understanding the nature of the relationship between the administration and the judiciary, as well as for strengthening the fairness of administrative procedures. The administrative judiciary plays a pivotal role in reinforcing the principle of legality, which contributes to the stability of the administrative system and the establishment of a work environment characterized by fairness and transparency. This role is manifested in the oversight exercised by the judiciary over administrative decisions, particularly those related to employee transfers, where it undertakes the task of verifying the compliance of such decisions with applicable laws and regulations and ensuring that they are issued based on objective and justified grounds that guarantee the achievement of the public interest and equal opportunities.

Keywords: Job Transfer, Administrative Discretion, Public Interest, Judicial Oversight.

.....

المقدمة

يُعد النقل الوظيفي أحد الوسائل التنظيمية التي تعتمد عليها الإدارة العامة في توزيع مواردها البشرية بما يحقق كفاءة الأداء وحسن سير المرفق العام، ويقع ضمن الأعمال الإدارية ذات الطبيعة التقديرية، التي تُمنح فيها الإدارة مرونة في اتخاذ القرار بحسب ما تقتضيه المصلحة العامة. ورغم أن الأصل للإدارة سلطة تقديرية في هذا الشأن، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة، بل تخضع لضوابط قانونية وقضائية تضمن عدم الانحراف أو التعسف في استعمالها، ويتخذ النقل شكلين رئيسيين :النقل النوعي، الذي يقتضي تحويل الموظف من وظيفة إلى أخرى تختلف في طبيعتها واختصاصها؛ والنقل المكاني، الذي يتمثل في انتقال الموظف من موقع جغرافي إلى آخر ضمن هيكل الإدارة العامة. ويُعد هذان النوعان من النقل تعبيراً عن السلطة التقديرية للإدارة، شريطة أن تُمارس في حدود المشروعية الإدارية وبما لا يمس الضمانات القانونية للموظف العام.

وبالتالي فان النقل الوظيفي من موقع إلى آخر يشكل أداة تنظيمية مهمة في يد الإدارة العامة، لكنه في الوقت ذاته يُعد من أكثر الإجراءات الإدارية التي قد تمس الاستقرار الوظيفي للموظف. ولهذا أولى المشرّع العراقي هذا الموضوع اهتماماً خاصاً حيث وضع قيوداً واضحة على سلطة الإدارة في نقل الموظف العام .

وقد أظهرت العديد من قرارات القضاء الإداري العراقي، سواء الصادرة عن مجلس الدولة العراقي أو عن مجلس شورى إقليم كردستان، ميلاً واضحاً إلى احترام القرار الإداري في النقل، متى ما ثبتت مشروعيته وقيامه على اعتبارات موضوعية تتصل بالمصلحة العامة، دون أن يتضمن أي انحراف أو مخالفة قانونية. إذ يميز القضاء بوضوح بين رقابته على مشروعية القرار وعدم تدخله في ملاءمته، احتراماً لفكرة فصل السلطات وخبرة الإدارة في تسيير شؤونها الداخلية.

.....

أولاً/ أهمية البحث

يتناول هذا البحث دراسة تحليلية لحدود السلطة التقديرية للإدارة في قرارات النقل الوظيفي، من خلال رصد التوازن بين تحقيق المصلحة العامة التي تسعى الإدارة لتحقيقها، وضمان احترام مبادئ المشروعية القانونية التي تحد من تعسف الإدارة، كما يسلط البحث الضوء على دور القضاء الإداري العراقي في الرقابة على هذه القرارات، ومدى تأثرها بالمصلحة العامة مع التركيز على المبادئ القانونية التي تحكم السلطة التقديرية والإجراءات الرقابية القضائية، يسعى البحث إلى تقديم توصيات تسهم في تعزيز الرقابة القانونية على النقل الوظيفي بما يحقق التوازن بين مصلحة الإدارة وحماية حقوق الموظفين، وتزداد أهمية هذه المسألة حين يُثار التساؤل حول مدى مشروعية قرارات النقل الصادرة عن الإدارة، وما إذا كانت المصلحة العامة قد استُخدمت كغطاء قانوني لتحقيق أهداف غير مشروعة أو شخصية. وفي هذا الإطار، تتدخل الرقابة القضائية لتحديد مدى احترام الإدارة لهذه الضوابط، ولحماية الموظف العام من أي تعسف قد يقع عليه.

ثانياً/ مشكلة البحث

رغم ما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية في اتخاذ قرارات النقل الوظيفي، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة، بل تخضع لضوابط قانونية تحد من التعسف وتحافظ على حقوق الموظف العام تكمن مشكلة البحث في كيفية تحقيق التوازن بين سلطة الإدارة التقديرية في اتخاذ قرار النقل الوظيفي، واحترام القضاء الإداري العراقي لهذه السلطة، مع ضمان عدم التعسف والحفاظ على حقوق الموظف، في ظل غموض أو تداخل مفاهيمي حول المصلحة العامة ودرجة الرقابة القضائية

ومن هنا تنبع إشكالية هذا البحث، التي تتمثل في التساؤل عن:

ما هي حدود السلطة التقديرية للإدارة في اتخاذ قرار النقل؟ وإلى أي مدى يحترم القضاء الإداري العراقي تلك السلطة إذا كانت قائمة على المصلحة العامة؟ إلى أي مدى يحقق نظام النقل الوظيفي

.....

للموظف العام على وفق القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وضمانات حماية الموظف من انحراف سلطة الإدارة.

ثالثاً/ أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى ما يلي :

1- بيان المفهوم القانوني للسلطة التقديرية للإدارة في النقل الوظيفي والأطر القانونية المنظمة لها
2- تحليل ضوابط ممارسة السلطة التقديرية في النقل الوظيفي ومفهوم المصلحة العامة في هذا السياق.
3- بيان موقف القضاء الإداري العراقي من الرقابة على قرارات النقل الوظيفي ومدى التزامه بضوابط المشروعية.

رابعا/ نطاق البحث

يتناول هذا البحث دور القضاء الإداري في كل من العراق وإقليم كوردستان، من خلال تحليل القرارات القضائية الصادرة عن مجلس الدولة العراقي ومجلس شورى الإقليم، بهدف الوقوف على مدى فعالية الرقابة القضائية التي يمارسها هذان المجلسان في مجال تأييدها للقرارات الإدارية المتعلقة بالنقل الوظيفي.

رابعاً/ منهجية البحث

يعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية ذات الصلة، و دراسة قرارات القضاء الإداري العراقي، متمثلاً بمجلس الدولة العراقي ومجلس شورى إقليم كوردستان العراق، التي تناولت قرارات النقل الوظيفي.

.....

خامساً/ خطة البحث

سنقسم الموضوع الى مبحثين،المبحث الأول مخصص لموضوع مفهوم السلطة التقديرية للإدارة وحدودها وتناولناه في مطلبين، الأول خصصناه لمفهوم السلطة التقديرية والثاني تناولنا فيه موضوع حدود السلطة التقديرية في القانون الاداري. اما المبحث الثاني، فمخصص لموضوع موقف مجلس الدولة العراقي ومجلس شورى إقليم كوردستان من السلطة التقديرية للإدارة في نقل الموظف العام، وتناولناه في مطلبين، الأول: موقف مجلس الدولة العراقي من السلطة التقديرية للإدارة في النقل ، اما الثاني فتناولنا فيه موقف مجلس شورى إقليم كوردستان العراق من السلطة التقديرية للإدارة في النقل.

المبحث الأول

السلطة التقديرية للإدارة وحدودها في ضوء المصلحة العامة

تتمتع الإدارة بصلاحية اتخاذ قرارات نقل الموظفين وفقاً لاحتياجاتها التنظيمية والإدارية، بهدف ضمان حسن سير العمل وتحقيق المصلحة العامة، هذه الصلاحية تُعد جزءاً أساسياً من دور الإدارة في تحسين الكفاءة التنظيمية وتوزيع الموارد البشرية بشكل يتناسب مع الأولويات والإستراتيجيات الحكومية. ومع ذلك، لا تُعتبر هذه السلطة التقديرية مطلقة أو غير محدودة، إذ تخضع لعدد من الضوابط القانونية التي تضمن عدم وقوع أي تعسف في استخدامها، وتتمثل أهمية هذه الضوابط في توفير الحماية للموظفين وضمان عدم تأثر حقوقهم بشكل غير قانوني أو تعسفي، وتُعتبر المصلحة العامة الغاية الأساسية التي يتعين على الإدارة أن تستهدفها عند اتخاذ أي قرار إداري، ويُعد هذا الالتزام أحد المبادئ القانونية العامة التي لا يتوقف سريانها على وجود نص قانوني أو تنظيمي صريح، بل تستمد قوتها من مكانتها كمصدر أصيل للمشروعية الإدارية، بما يفرض على الإدارة احترامها في مختلف تصرفاتها، عليه؛ سنتناول في هذا المبحث موضوع السلطة التقديرية للإدارة وحدودها في ضوء المصلحة العامة، وذلك من خلال تقسيمه على مطلبين رئيسين؛ يُخصص

.....

المطلب الأول لبيان مفهوم السلطة التقديرية للإدارة، في حين يتناول المطلب الثاني حدود السلطة التقديرية في، وبالشكل الاتي:

المطلب الأول

مفهوم السلطة التقديرية للإدارة

سينقسم هذا المطلب إلى فرعين؛ يتناول الأول تعريف السلطة التقديرية للإدارة في نقل الموظف العام، اما الثاني فنتناول فيه الغاية كأداة لضبط السلطة التقديرية للإدارة في إطار المصلحة العامة وبالشكل الاتي:

الفرع الأول

تعريف السلطة التقديرية للإدارة

تُعدّ السلطة التقديرية من المفاهيم الجوهرية في القانون الإداري، وهي تعبر عن تلك الحرية التي تتمتع بها الإدارة عند ممارسة بعض اختصاصاتها، بحيث لا تكون ملزمة باتباع مسلك قانوني محدد سلفاً، بل يُترك لها الخيار في اتخاذ القرار الملائم بحسب ظروف الحالة المعروضة [1].

يُعد الفقيه الفرنسي (Maurice Hauriou) من أوائل من وضعوا إطاراً نظرياً لمفهوم السلطة التقديرية في الفقه الإداري الفرنسي، حيث ميز بين "الاختصاص المقيد" و"السلطة التقديرية". وقد عرف السلطة التقديرية بأنها[2]: "الحرية التي تتركها القاعدة القانونية للإدارة لاختيار الحل المناسب حسب تقديرها، تبعاً لمقتضيات المصلحة العامة، عندما لا يُفرض عليها اتخاذ قرار معين بشكل إلزامي."

---

[1] علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج1، ط1، مكتبة دار النشر والتوزيع، عمان، 2004، ص 66.

[2] Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public général, 12e éd. (Paris: Sirey, 1933), 435.

.....

ويرى Hauriou أن السلطة التقديرية تعكس ثقة المشرّع بالإدارة في التعامل مع الحالات التي يصعب على القاعدة القانونية أن تُحيط بها كلها، بخلاف الاختصاص المقيد الذي تُحدد فيه عناصر القرار مسبقاً دون حرية في التقدير.

ويذهب الفقيه الفرنسي(Léon Michoud) إلى أن السلطة التقديرية تتحقق كلما استطاعت الإدارة التصرف بحرية دون أن يكون هناك مسلك محدد تفرضه قاعدة قانونية مسبقة [1].

وقد صاغ الفقيه الفرنسي بينوا (Benoit) مفهوماً دقيقاً لهذه السلطة، تكون صلاحية الإدارة تقديرية إذا كانت الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص حرة في تقدير مدى ممارستها إذا توافرت الشروط التي تبرر ذلك قانوناً (ولذا تتمثل السلطة التقديرية في مكنة قانونية تخول صاحب الاختصاص حرية تقدير ممارسة اختصاصه إذا توافرت الشروط القانونية لذلك)[2]. ويرى الفقيه ميشو انه توجد سلطة تقديرية في كل حالة تتمتع فيها الإدارة بحرية التصرف دون ان تكون هناك قاعدة قانونية تلزمها مقدما بالتصرف على نحو معين [3].

وعلى مستوى الفقه العربي، يرى البعض من الفقه السلطة التقديرية بأنها نوع من الحرية تُمكن الإدارة من تقدير خطورة الحالات الواقعية التي تواجهها، وتحديد توقيت تدخلها، واختيار الوسيلة الأنسب لمعالجة الوضع، على أن تظل هذه السلطة محكومة دائماً بالمصلحة العامة، التي تشرف على كافة أعمال الإدارة وتوجه قراراتها [4]. في حين اعتبر جانب اخر أن السلطة التقديرية

---

[1] Michoud, Etude sur le pouvoir discrétionnaire, Rev. génér. dr. adm., 1914-111.

[2] علي خطار شنطاوي، ج1، مصدر سابق، ص 62.

[3] مازن ليلو واخرون ، القضاء الإداري ، ط1، مكتبة يادكار، السليمانية، 2020 ، ص 21.

[4] سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف بالانحراف بالسلطة، مطبعة عين الشمس، قاهرة، ط3، 1987، ص45.

.....

تتحقق عندما يمنح القانون للإدارة حرية تقييم الظروف وتكييف الوقائع دون أن يُلزمها بإصدار قرار معين في وقت محدد وبمضمون معين [1].

وهناك من يتفق مع هذا التوجه، حيث يرى أن الإدارة تتمتع بقسط من حرية التصرف عند ممارسة اختصاصاتها، فيكون لها حرية اتخاذ القرار أو الامتناع عنه، أو تحديد توقيته، أو اختيار سببه ومكان تطبيقه، ما دامت جميع هذه العناصر متروكة لتقديرها ضمن الإطار القانوني [2].

وقد أضاف يعض اخر أن جوهر هذه السلطة يكمن في ترك القانون للإدارة حرية مباشرة اختصاصها دون إلزام باتخاذ تصرف محدد، بل منحها الحرية في اختيار طبيعة التصرف وتوقيته وفقاً لمتطلبات الظروف، شريطة أن تبقى قراراتها ضمن حدود المشروعية [3].

ويرى البعض بان السلطة التقديرية للإدارة تعني " تمتعها – أي الإدارة – بقسط من حرية التصرف عندما تمارس اختصاصاتها القانونية، بحيث يكون للإدارة تقدير اتخاذ التصرف أو الامتناع عن اتخاذه، أو اتخاذه على نحو معين، أو اختيار الوقت الذي تراه مناسباً للتصرف، أو السبب الملائم لاتخاذه، أو في تحديد محله" [4].

---

[1] عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص41.

[2] محمود سامي جمال الدين، القرارات الإدارية والسلطة التقديرية دراسة مقارنة بين دولة الإمارات ومصر وفرنسا)، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات، عدد3، 1989، ص329.

[3] وهو التعريف الذي تبناه الدكتور محسن خليل ، نقلاً عن : عمر محمود المخزومي، السلطة التقديرية في اتخاذ القرارات الإدارية، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة، المجلد9، العدد 31، 2017، ص33.

[4] سامي جمال الدين ، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، 2010، ص 25.

.....

وذهب اخرون الى تعريف السلطة التقديرية بأنها الحالة التي تكون فيها الإدارة حرة في اتخاذ القرار أو الامتناع عنه، وفي اختيار توقيت وأسلوب التدخل، تبعاً للظروف المحيطة. وقد أكّد في هذا السياق أن الإشارة إلى "الظروف" لا تعني قصر هذه السلطة على الحالات الاستثنائية، بل يقصد بها ما أشار إليه الفقهاء من أن المشرع يضع قاعدة عامة مرنة، ويترك للإدارة تقدير مدى ملاءمة التصرف، مع الالتزام بتحقيق المصلحة العامة، وعدم الانحراف عنها. فإذا خرجت الإدارة عن هذا الإطار، فإن قرارها يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، رغم تمتّعها بهامش من الحرية [1].

ويرى الباحث ان السلطة التقديرية هي تلك الصلاحية القانونية التي يمنحها المشرّع للإدارة، لتكون حرة في تقدير مدى التدخل من عدمه، وتحديد توقيت وأسلوب اتخاذ القرار، واختيار الوسيلة التي تراها ملائمة، دون أن تكون مقيدة بمسلك قانوني واحد أو قرار محدد سلفاً، وذلك في الحالات التي لا تُحدّد فيها القاعدة القانونية مسبقاً عناصر التصرف الإداري تفصيلاً. وتمارس الإدارة هذه السلطة وفقاً لما تقتضيه ظروف كل حالة واقعية، وضمن حدود تحقيق المصلحة العامة، مع مراعاة عدم الانحراف عن أهداف التشريع، وبما لا يُخل بمبدأ المشروعية، وإلا عُدّ القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة.

بغض النظر عن طبيعة السلطة التقديرية، فإن على الإدارة أن تلتزم في جميع تصرفاتها بتحقيق الغاية المرجوة، وهي المصلحة العامة، فإذا انحرفت عن هذا الهدف اتسم تصرفها بعيب إساءة استعمال السلطة، ويمكن القول ان جميع أعمال الإدارة تنطوي على قدر من السلطة التقديرية والسلطة المقيدة؛ حيث تتصل السلطة التقديرية باختيار التوقيت الملائم لاتخاذ التصرف، بينما تتعلق السلطة المقيدة بالغاية من هذا التصرف، أي تحقيق المصلحة العامة دون الانحراف عنها، ومن ثم

[1] مازن ليلو، القضاء الاداري دراسة الأسس ومبادئ القضاء الاداري في العراق الاكاديمية العربية في الدنمارك، 2009، ص 6.

.....

لذا لا وجود لأعمال صادرة عن سلطة تقديرية مطلقة ولا سلطة مقيدة خالصة لذا لا وجود لأعمال صادرة عن سلطة تقديرية مطلقة ولا سلطة مقيدة خالصة [1] .

فالسلطة التقديرية تعني أن القواعد القانونية قد منحت الإدارة قدراً من حرية التصرف في أداء مهامها، مما يتيح لها تقييم الموقف واتخاذ ما تراه مناسباً من إجراءات في ضوء الوقائع التي تواجهها في الحياة الإدارية [2] ، عليه فإن السلطة التقديرية للإدارة لا تُعد استثناءً من مبدأ المشروعية، بل تتضمن توسيع نطاق تطبيقه، دون أن يعني ذلك تجاوز حدوده أو الخروج عنه [3] ، ويرى الباحث ان السلطة التقديرية هي إفساح المجال للإدارة للتصرف بحرية عند اتخاذ قرارات لا يحدد القانون فيها خياراً واحداً، مما يمنحها مرونة في التعامل وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة .

وخلاصة القول أن السلطة التقديرية تُعد ضرورة وظيفية للإدارة في ظل تعقيد الواقع وتزايد متطلبات العمل الإداري. فالقانون، بطبيعته العامة والمجردة، لا يستطيع الإحاطة بجميع الحالات العملية، مما يقتضي تمكين الإدارة من هامش من الحرية لاتخاذ القرار الأنسب بحسب الظروف، ويمكن القول أن أهمية هذه السلطة تكمن في تحقيق المصلحة العامة، وضمان استمرار المرافق العامة، والاستجابة السريعة للظروف الطارئة، دون تعطيل بسبب بطء العملية التشريعية. ومع ذلك، فإن هذه الحرية ليست مطلقة، بل تُمارَس في إطار المشروعية وتخضع للرقابة القضائية، بما يحقق التوازن بين كفاءة الإدارة وحماية الحقوق.

---

[1] محمد علي جواد كاظم و نجيب خلف احمد الجبوري، القضاء الإداري ، ط6، مكتبة يادكار، السليمانية، 2016، ص 32، وكذلك إبراهيم محمد علي، القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة نشر، ص 125.

[2] مازن ليلو واخرون، مصدر سابق ، ص 21.

[3] محمود محمد حافظ، القضاء الإداري ، ط3، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة، 1966 ، ص 50.

.....

الفرع الثاني

الغاية كأداة لضبط السلطة التقديرية للإدارة في إطار المصلحة العامة

تُعد قرينة مشروعية القرار الإداري من أبرز الامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية في إطار مباشرتها لمختلف أنشطتها، إذ تفترض هذه القرينة أن الإدارة تسعى بحكم وظيفتها إلى تحقيق غاية عليا تتمثل في المصلحة العامة، ويُبنى هذا الافتراض على أن الإدارة تُمارس سلطتها مجردة من الأهواء الشخصية والدوافع الذاتية، ملتزمة بالحياد والموضوعية في خدمة الصالح العام[1].

عليه؛ فان السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة ليست امتيازاً خارجاً عن حدود القانون، بل هي وسيلة لتحقيق الأهداف التي رسمها المشرّع، وفي مقدمتها تحقيق المصلحة العامة، غير أن هذه المصلحة لا تُفهم بمعناها الواسع أو الغامض، وإنما تُستدل عليها من خلال الغاية القانونية التي من أجلها مُنحت الإدارة سلطة اتخاذ القرار.

وتُعد المصلحة العامة غاية مطلقة تلتزم بها الإدارة في كافة أنشطتها، بوصفها قاعدة عامة تسري حتى في غياب النص، غير أن المشرّع قد يتدخل أحياناً ليُقيد هذا الإطار الواسع، فيُحدد وجهاً معيّناً من وجوه المصلحة العامة يتعين على الإدارة التقيد به عند إصدار قراراتها. ويترتب على مخالفة هذا التحديد أن يُعد القرار غير مشروع، حتى لو استند إلى وجه آخر من المصلحة العامة، ما دام قد خالف الوجه الذي حدده القانون[2].

فمن المعلوم ان الهدف من القرار الإداري هي الغاية ويتمثل في الغرض النهائي الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من خلال إصدار القرار، إذ إن القرار الإداري لا يُعتبر غاية بحد ذاته، وإنما هو وسيلة تُستخدم للوصول إلى هدف معين هو المقصود من اتخاذه. فعلى سبيل المثال، عندما يصدر قرار بنقل موظف إلى جهة أخرى، فإن الغاية من ذلك تكون حسن أداء المرفق العام

[1] ايمن فتحي محمد عفيفي، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017، ص 167.
[2] ايمن فتحي محمد عفيفي، المصدر نفسه ، ص 162.

.....

بما يتناسب مع متطلبات العمل وظروفه واحتياجاته [1]، كما ان السلطات والامتيازات الممنوحة للإدارة ما هي الا وسائل قانونية ترمي إلى تحقيق غايتها الأساسية، وهي المصلحة العامة التي تمثل الغاية الوحيدة لتصرفاتها، ومن ثم يجب أن تُوظَّف تلك السلطات في إطار هذه الغاية دون انحراف نحو أغراض خاصة. وقد عبّر الفقيه الفرنسي موريس هوريو عن هذا المفهوم بما سماه "البعد الأخلاقي للسلطة العامة"، مؤكداً أن مشروعية العمل الإداري تقوم على احترام القيم والمبادئ التي تتجاوز حدود النص لتشمل روح القانون ومقصده [2].

إذاً فان الغاية من القرار الإداري هي الهدف المراد تحقيقه من خلال إصدار ذلك القرار، وتُعد السلطات التي تتمتع بها الإدارة مجرد وسائل قانونية تهدف إلى تحقيق غاية عليا تتمثل في المصلحة العامة، ومن ثم، يتعين على الإدارة أن تراعي هذه الغاية في جميع تصرفاتها، إذ يُعد الالتزام بالمصلحة العامة شرطاً أساسياً في مشروعية قراراتها، ولا يجوز لها الانحراف عنها لتحقيق أغراض شخصية أو غير مشروعة [3].

وغالباً ما يقع عيب الغاية حين تتمتع الجهة الإدارية بسلطة تقديرية في إصدار القرار، إذ في حالة الاختصاص المقيد تكون الإدارة ملزمة باتخاذ القرار بطريقة معينة، وإلا اعتُبر قرارها معيباً في محله، أي مخالفاً للقانون بالمعنى الضيق. وفي هذه الحالة، يُفترض تحقق المصلحة العامة إذا صدر القرار استناداً إلى السبب الذي حدده القانون [4].

---

[1] سامي جمال الدين ، مصدر سابق، ص 313.

[2] ايمن فتحي محمد عفيفي، مصدر سابق ، ص 161.

[3] ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 100، وكذلك غازي فيصل مهدي وعدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، ط4، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف، 2020، ص 69.

[4] ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 104.

.....

وتُعد السلطات والامتيازات الممنوحة للإدارة وسائل قانونية ترمي إلى تحقيق غايتها الأساسية، وهي المصلحة العامة التي تمثل الغاية الوحيدة لتصرفاتها. ومن ثم، يجب أن تُوظَّف تلك السلطات في إطار هذه الغاية دون انحراف نحو أغراض خاصة. وقد عبّر الفقيه الفرنسي موريس هوريو عن هذا المفهوم بما سماه "البعد الأخلاقي للسلطة العامة"، مؤكداً أن مشروعية العمل الإداري تقوم على احترام القيم والمبادئ التي تتجاوز حدود النص لتشمل روح القانون ومقصده [1].

ويُلاحظ أن عيب إساءة استعمال السلطة لا يظهر إلا عند لجوء الإدارة إلى ممارسة سلطتها التقديرية، إذ تكون لها في هذه الحالة حرية التصرف في اتخاذ القرار، وتحديد توقيت التدخل، وتقدير مدى أهمية وخطورة الوقائع، وغيرها من الاعتبارات الملائمة التي تُركت لتقديرها، وفي هذا السياق تحديداً، قد يظهر عيب إساءة استعمال السلطة إذا انحرفت الإدارة عن تحقيق المصلحة العامة[2] .

فمن المتفق عليه أن السلطة العامة لا تُعد امتيازاً شخصياً للموظف العام، وإنما هي سلطة مُنحت للوظيفة العامة بغرض تحقيق المصلحة العامة. وبالتالي، فإن صدور قرار يُخالف هذه المصلحة يُعد معيباً بعيب الغاية، لأن الموظف قد يكون قد استغل سلطته لتحقيق أهداف أو أغراض لا تمت بصلة للمصلحة العامة [3].

ذلك أن السلطة التي تتمتع بها الإدارة قد مُنحت لها بغرض تحقيق الصالح العام، وهو صالح تتعدد صوره وتتباين تبعاً لاختلاف طبيعة الوظائف وتنوع الاختصاصات، ورغم تباين الأهداف الخاصة بكل اختصاص، إلا أن هذه الأهداف تظل جميعها تدور في إطار الصالح العام ولا تخرج عن نطاقه في نهاية المطاف. [4]

---

[1] ايمن فتحي محمد عفيفي، مصدر سابق ، ص 161.

[2] إبراهيم محمد علي، مصدر سابق، ص 399.

[3] محمد علي جواد كاظم ونجيب خلف احمد الجبوري، مصدر سابق، ص 193.

[4] محمود محمد حافظ، مصدر سابق، ص 575.

.....

ومن الجدير بالقول إن النقل يُعد من الإجراءات الإدارية التي تُباشرها الإدارة في نطاق سلطتها التقديرية الواسعة، شريطة أن يكون الهدف منها تحقيق المصلحة العامة. وبالنظر إلى ما قد يشوبه من شبهة التعسف أو الانحراف بالسلطة، فإن مجلس الدولة يباشر رقابته على قرارات النقل بصفة فردية وعلى أساس كل حالة على حدة، للتحقق من مدى التزام الإدارة بحدود المشروعية وضمان عدم إساءة استعمال سلطتها التقديرية [1].

المطلب الثاني

حدود السلطة التقديرية للإدارة

عندما يمنح المشرع الموظف اختصاصاً معيناً، فانه يجب أن يُستخدم هذا الاختصاص لتحقيق المصلحة العامة، ولا يجوز مطلقاً أن يُستعمل لأي غرض آخر غير الغاية المحددة قانوناً، والتي ينبغي أن ترتبط بجانب من جوانب المصلحة العامة ، حيث يُلتزم رجل الإدارة، كغيره من العاملين في الجهاز الإداري، بقاعدة قانونية مفادها أن تكون جميع تصرفاته وأعماله موجهة إلى تحقيق المصلحة العامة دون غيرها، فإذا انحرف عن هذا الغرض، وسعى إلى تحقيق مصلحة شخصية أو إشباع نزواته الخاصة، فإنه يفقد بذلك صفته كعنصر من عناصر الإدارة العامة، ويترتب على ذلك خروجه عن الإطار المشروع للعمل الإداري .

رغم أن الإدارة قد تُمنح سلطة تقديرية في اتخاذ قرارات معينة، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة، بل تخضع لقيود قانونية وقضائية تهدف إلى منع التعسف وحماية حقوق الأفراد وضمان حسن سير المرافق العامة. ويمكن تحديد هذه القيود على النحو التالي:

[1] مصدق عادل ، الشامل في الوظيفة العامة والموظف العام، ج 2، دار السنهوري ، بيروت، 2025، ص 290.

.....

الفرع الأول

القيود الشكلية

أولاً : قيد الاختصاص – يعني تحديد الجهة الإدارية المختصة بإصدار القرار من حيث الموضوع، المكان و الزمان، والدرجة الوظيفية. يُعد الاختصاص من النظام العام، فلا تملك الإدارة تجاوزه، حتى عند ممارستها للسلطة التقديرية. فإذا صدر القرار من جهة غير مختصة، فإنه يكون باطلاً، بغض النظر عن مضمونه أو مدى تحقيقه للمصلحة العامة. كما أن القضاء الإداري يملك سلطة مراقبة عنصر الاختصاص تلقائياً، دون حاجة إلى دفع من الأفراد [1].

ثانياً : قيد الشكل والإجراءات [2]– يتطلب القانون الإداري احترام أشكال معينة وإجراءات محددة في إصدار القرارات، كإجراءات التبليغ، التوقيع، الاستشارة، أو التحقيق. ويتم التمييز بين:

أ. الشكل أو الإجراء الجوهري: إذا كان هدفه حماية مصلحة عامة أو فردية، فإن تجاهله يؤدي إلى بطلان القرار.

ب. الشكل أو الإجراء غير الجوهري: إذا لم يرتب القانون بطلاناً عند الإخلال به، فقد يبقى القرار صحيحاً رغم المخالفة. حتى في إطار السلطة التقديرية، يجب أن تصدر القرارات وفق الإجراءات الشكلية المنصوص عليها قانوناً، لضمان المشروعية والشفافية.

---

[1] أحمد مطشر نعمة، مدى ملائمة السلطة التقديرية مع مبدأ المشروعية، مجلة اشور للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 2، العدد 1، 2025، ص247.

[2] عبد الغني بسيوني عبد الله، مصدر سابق، ص44.

.....

الفرع الثاني

القيود الموضوعية

أولاً : قيد السبب [1] :

أ. ضرورة وجود سبب: كل قرار إداري يجب أن يقوم على سبب واقعي أو قانوني يبرر صدوره، حتى وإن كانت للإدارة سلطة تقديرية. فإذا لم يكن هناك سبب حقيقي وواقعي، فإن القرار يكون باطلاً لافتقاده المبرر الذي تستند إليه السلطة الإدارية.

ب. الصحة القانونية للسبب: لا يكفي أن يكون السبب موجوداً واقعياً، بل يجب أن يكون له وصف قانوني صحيح يبرر النتيجة التي انتهى إليها القرار. فإذا أُسيء توصيف السبب أو تم اعتماده بشكل غير سليم قانوناً، فإن القرار يكون مشوباً بعيب في السبب، مما يجعله قابلاً للإلغاء

في إطار السلطة التقديرية، قد تملك الإدارة تقدير توقيت القرار أو اختيار بين بدائل متعددة، لكن لا يجوز لها اختلاق السبب أو تحريفه. فإنعدام السبب أو فساده يؤدي إلى بطلان القرار الإداري.

ثانياً : قيد الغاية (المصلحة العامة) [2] :

أ. الغاية من القرار الإداري: يجب أن يكون الهدف من استعمال السلطة التقديرية هو تحقيق مصلحة عامة، لا مصلحة شخصية أو غاية غير مشروعة. فإذا ثبت أن القرار اتخذ لتحقيق أهداف خاصة أو لم يكن دافعه المصلحة العامة، اعتُبر مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، ويكون باطلاً لهذا السبب.

ب. الرقابة القضائية على الغاية: القضاء الإداري يمارس رقابة دقيقة على الغاية التي دفعت الإدارة لإصدار القرار، للتأكد من عدم انحرافها عن الهدف المشروع.

---

[1] محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الاول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،2005، ص207.

[2] عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001، ص47.

.....

ثالثاً : الرقابة المشددة في حالات خاصة[1]

أ. تقدير الملاءمة في حالات الضبط الإداري: رغم أن تقدير الملاءمة هو من صميم السلطة التقديرية، إلا أن القضاء قد يمدّ رقابته لتشمل هذا التقدير في حالات استثنائية، خاصة عندما تكون ، علماً ان هذه الرقابة لا تقتصر على مجال الضبط الإداري، بل تمتد إلى ميدان الوظيفة العامة، خصوصاً في ما يُعرف بالعقوبات المقنّعة، مثل النقل التعسفي، حين تستعمل الإدارة سلطتها التقديرية بشكل منحرف بحجة تحقيق المصلحة العامة .

ب. رقابة التناسب: في هذه الحالات، يراقب القضاء مدى تناسب القرار مع الظروف الواقعية التي دفعت الإدارة إلى اتخاذه. فإذا كان القرار مبالغاً فيه أو غير ملائم لخطورة الحالة الواقعية، فإن القضاء لا يتردد في إلغائه حمايةً للحقوق والحريات.

وتأسيساً على ما سبق، تتسم السلطة التقديرية بطابعها المرن، إلا أنها ليست سلطة مطلقة أو بمنأى عن الرقابة. فالإدارة، عند ممارستها لهذه السلطة، تبقى مقيدة بقواعد الاختصاص والشكل، وملزمة بوجود سبب قانوني صحيح، وبأن يكون الهدف من القرار هو تحقيق المصلحة العامة، وفي بعض الحالات، تتسع رقابة القضاء الإداري لتشمل حتى تقدير الملاءمة، ولا سيما عندما تكون الحقوق والحريات الأساسية للأفراد مهددة. ويُعد هذا التوازن بين حرية الإدارة وحدودها القانونية ضمانة جوهرية لسيادة دولة القانون.

وفيما يتعلق بنقل الموظف العام في العراق وإقليم كوردستان العراق ، فقد عالجت المادة (36) ويُعد قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل هو الإطار الأساسي الذي ينظم موضوع النقل حيث نصت المادة (36) منه على أنه "لا يُنقل الموظف من محل وظيفته إلا بعد قضائه مدة لا تقل عن ثلاث سنوات إذا كان من الأماكن الاعتيادية، ومدة لا تقل عن سنة ونصف في الأماكن التي يستحق فيها المخصصات المحلية، ولا يجوز نقله قبل ذلك إلا بمقتضى المصلحة العامة أو ضرورة صحية، ويجب ان تستند مقتضيات المصلحة العامة الى اسباب معينة تذكر في امر النقل

[1] علي خطار شطناوي، مصدر سابق، ص67.

.....

اما الضرورة الصحية فيجب ان تؤيد تقارير الهيئات الطبية الرسمية. " ، حيث يعكس هذا النص محاولة المشرّع تحقيق توازن دقيق بين مقتضيات المرفق العام من جهة، وحق الموظف في الاستقرار الوظيفي من جهة أخرى ، ومما يُؤخذ على هذه المادة أنها لم تُبيّن المقصود بالأماكن "الاعتيادية" أو "النائية"، كما أغفلت تحديد مفهوم "المصلحة العامة"، وهو معيار يُعدّ عاماً وواسعاً يصعب ضبطه أو حصره قانوناً، مما يفتح المجال أمام الإدارة لاستخدامه، في الغالب، لتبرير قرارات نقل قد تنطوي على تعسف، كما لم توضح المادة المقصود بـ"الضرورة الصحية"، وهو ما يخلق غموضاً في التطبيق، وعليه، فإن قرار النقل لا يُعد مشروعاً إلا إذا استند إلى مبرر ظاهر وواضح، مرتبط فعلياً بالمصلحة العامة، إذ إن غياب السبب الظاهر يُفضي إلى اعتبار الإدارة متعسفة في استعمال سلطتها التقدير [1].

ومن جانب اخر يُكرّس مجلس الدولة العراقي مبدأً جوهرياً في القانون الإداري، مفاده أن السلطة التقديرية للإدارة ليست سلطة مطلقة، بل هي مقيدة بضوابط المشروعية وتخضع لرقابة القضاء الإداري. فوظيفة القضاء هنا لا تقتصر على مراقبة الشكل والإجراءات، بل تمتد إلى فحص مدى مشروعية القرار والتأكد من خلوه من التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة، مما يعزز مبدأ سيادة القانون ويضمن حماية الحقوق الوظيفية للأفراد في مواجهة القرارات الإداري ، وتأكيدا لما سبق فقد نصت الهيئة العامة في مجلس الدولة العراقي في قرار صدر عنه بتاريخ 2006/02/06 على ان " .. السلطة التقديرية ليست مطلقة وانما تخضع لرقابة القضاء لفحص قراراتها والتأكد من خلوها من التعسف في استعمال هذه السلطة ." [2] ، وتماشياً مع ما تم ذكره فان قرار النقل يُعد من

[1] مصدق عادل ، مصدر سابق، ص 283-284

[2] قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة رقم 24/انضباط/تمييز/2006 في 2006/02/06، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2006، جمهورية العراق، مجلس شورى الدولة، ص 416-417.

.....

المسائل التقديرية التي تعود الى الجهة الإدارية التي أصدرته [1] ، فالسلطة التقديرية للإدارة في نقل الموظف العام ليست مطلقة وانما مقيدة بقيدين أولهما : عدم تنزيل درجة وعنوان الموظف وثانيهما تخضع لرقابة القضاء لفحص قراراتها والتأكد من خلوهما من التعسف في استعمال السلطة ، علاوة على ذلك فان الهدف الأسمى والأعلى للإدارة هو تحقيق المصلحة العامة بوصفها الغاية التي توجه جميع قراراتها وتصرفاتها .

وفي هذا المقام يُجسد مجلس شورى إقليم كوردستان تأكيداً لحق الإدارة في ممارسة سلطتها التقديرية في نقل الموظف، متى اقتضت المصلحة العامة ذلك، على أن يكون النقل مشروعاً وخالياً من التعسف أو الانحراف بالسلطة ، حيث ذهب قرار صدر عن الهيئة العامة لمجلس الشورى بالقول " .. وحيث ان للإدارة الصلاحية والسلطة في نقل اي موظف تستوجب المصلحة العامة نقله، لذا فإن قرار الإدارة بنقله جاء صحيحاً وموافقاً للقانون ومتوافقاً مع مقتضيات المصلحة العامة... " [2] ، وكذلك قضت " .. وحيث ان نقل الموظف هو من المسائل التي تختص بها الادارة وفقاً لسلطتها التقديرية في اطار من القانون وتوخي المصلحة العامة .." [3] .

ويتضح مما سبق ان النقل يُعد اجراءً ادارياً تمارس الإدارة بصدده سلطتها التقديرية الواسعة المشروط فيها تحقيق المصلحة العامة، لذا فان مجلس الدولة يمارس رقابته على هذا الاجراء وفي كل قرار على حدة لضمان عدم تعسف الإدارة في استعمال السلطة.

---

[1] قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة رقم 168/انضباط/تمييز/2008 في 2008/08/18، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2008، جمهورية العراق، مجلس شورى الدولة، ص 457–458.

[2] قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم في الدعوى المرقمة 17/ الهيئة العامة/ انضباطية / 2022 بتاريخ 2022/01/30، قرار غير منشور .

[3] قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم المرقم 66/الهيئة الانضباطية/2016 في 2016/12/20 ، قرار غير منشور .

.....

المبحث الثاني

موقف القضاء الإداري من سلطة الادارة التقديرية في نقل الموظف العام

يُعد القضاء الإداري في العراق وإقليم كوردستان العراق جزءاً مهماً وأساسياً من النظام القانوني، حيث يختص بالنظر في النزاعات التي قد تنشأ بين الأفراد والإدارة، بما في ذلك الرقابة على القرارات الإدارية التي تصدر عن الجهات الحكومية. ويعتمد القضاء الإداري في العراق على قانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل، بينما يعتمد القضاء الإداري في إقليم كوردستان على قانون مجلس شورى إقليم كوردستان رقم (14) لسنة 2008، حيث ينظم كل منهما عمل القضاء الإداري واختصاصاته، ويشمل هذا التنظيم هيئات قضائية مختصة بالفصل في المنازعات الإدارية المتعلقة بالموظفين، مثل محكمة قضاء الموظفين في العراق وهيئة انضباط موظفي إقليم كوردستان، وتختص هذه المحاكم والهيئات القضائية بالنظر في مشروعية القرارات الإدارية، بحيث تشمل الرقابة التأكد من صحة هذه القرارات فيما يتعلق بحقوق الموظفين لاسيما في مجال نقل الموظفين، مما يعزز سيادة القانون ويحمي حقوق الأفراد في مواجهة القرارات التعسفية . تُعد السلطة التقديرية من المفاهيم الأساسية في مجال القضاء الإداري، وقد تناولتها القضاء في عدة نظم قانونية بتفسيرات توضح طبيعتها وحدودها. حيث تُمثل السلطة التقديرية نطاقاً من الحرية الممنوحة للإدارة، تمارس من خلاله اختيارها الحر بشأن اتخاذ القرار أو الامتناع عنه، استناداً إلى تقديرها لمدى ملاءمة القرار للواقع والظروف المحيطة به. وهذا المفهوم يعني أن الإدارة تتمتع باستقلالية نسبية في هذا المجال، ولا يخضع قرارها لرقابة القضاء الإداري، ما لم يثبت انحرافها بالسلطة أو إساءة استعمالها[1].

[1] محمد طه حسين الحسيني، معايير التمييز بين السلطة التقديرية الإدارية ونطاقها، مجلة مركز دراسات الكوفة، جامعة الكوفة، المجلد 1، العدد27، (2012)، ص 121.

.....

وتُظهر الرقابة القضائية توازناً دقيقاً بين ضرورة تمكين الإدارة من اتخاذ القرارات التي تضمن تنظيم العمل وتحقيق الكفاءة داخل المؤسسات الحكومية، وبين حماية حقوق الموظفين وضمان عدم تعسف الإدارة في استخدام سلطتها التقديرية، بذلك، يُساهم القضاء الإداري في تأكيد مبدأ المساواة في التعامل مع الموظفين، مما يضمن أن تظل القرارات الإدارية في إطار القانون وتهدف إلى المصلحة العامة ، وان القضاء الاداري في كل من العراق وإقليم كوردستان يمارس الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة في نقل الموظفين ويعلن دعمه لموقف الإدارة وهي تمارس سلطتها في النقل وذلك بهدف تحسين تنظيم الإدارات والمرافق العامة وضمان تسييرها بكفاءة، حيث تمنح الإدارة صلاحية واسعة في نقل الموظفين وفقاً لاحتياجاتها التنظيمية، مما يتيح لها ضمان حسن سير العمل وتحقيق الأهداف العامة .

ومن هنا، يأتي دور القضاء الإداري في ممارسة الرقابة على قرارات الإدارة المتعلقة بنقل الموظفين، حيث يتولى التأكد من أن هذه القرارات تتماشى مع المعايير القانونية وتُستند إلى أسباب موضوعية ومعقولة، عليه سنتناول في هذا المبحث أهم التطبيقات القضائية الصادرة من مجلس الدولة العراقي ومجلس شورى إقليم كوردستان في مجال نقل الموظفين والتي تؤيد فيها قرارات الإدارة عند استعمال سلطتها التقديرية في مجال نقل الموظف ، وذلك بتقسيمه على مطلبين وبالشكل الاتي:

المطلب الأول

موقف مجلس الدولة العراقي من السلطة التقديرية للإدارة في نقل الموظفين

يعتبر مجلس الدولة أن هذه الصلاحية المتعلقة بنقل الموظفين يجب أن تكون مرنة بما يكفي لتلبية متطلبات العمل، مما يساهم في تعزيز فعالية وكفاءة المؤسسات الحكومية من خلال السلطة التقديرية، تملك الإدارة القدرة على توجيه الموظفين بما يتناسب مع احتياجات المرافق العامة، وهذا يمكنها من الاستجابة السريعة للتغيرات الطارئة وتوزيع الموارد البشرية بشكل يتلاءم مع الأولويات الإدارية.

.....

ومن أبرز التطبيقات التي تُظهر تأييد مجلس الدولة لموقف الإدارة أثناء ممارستها لسلطتها التقديرية في قرارات النقل، نورد ما يلي :

الفرع الأول

تأييد قرارات النقل في إطار تنظيم العمل وضمان حسن سير المرفق العام

ومثال ذلك القرار الصادر من الهيئة العامة في مجلس الدولة العراقي بتاريخ 2008/09/18 عندما أكد بان النقل يمثل سلطة تقديرية تستوجبها متطلبات تنظيم العمل داخل المرفق العام بالدولة ، حيث نص على أن " .. ان النقل بين اقسام المديرية من صلاحية المدير العام المختص وهو سلطة تقديرية يتطلبها تنظيم عمل المرفق العام في الدولة " [1] . ويُجسّد هذا الحكم تأكيداً لمبدأ أن قرارات النقل تُعد من صميم السلطة التقديرية للإدارة، ومرتبطة بضرورات تنظيمية تقتضيها مصلحة المرفق العام ، وفي نفس الصدد القرار الصادر من المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة العراقي بتاريخ 2021/3/24، والذي تناول قضية نقل موظف من دائرته إلى دائرة أخرى، أقرّ أن هذا النقل لا يُعتبر بمثابة عقوبة مبطنة طالما أن سببه يعود إلى تنظيم العمل وتحقيق حسن سير المرفق العام، وقد أكدت المحكمة في قرارها على أن الدائرة المعنية قد اتخذت هذا القرار استناداً إلى أسباب قانونية وواقعية تقتضيها مصلحة العمل، وبناءً على السلطة التقديرية الممنوحة لها، وبهذا، فإن القضاء قد احترم وجهة نظر الدائرة في هذا الشأن، وأكد على أن النقل جاء ضمن الإطار القانوني والوظيفي الذي يهدف إلى تحسين الأداء وتنظيم العمل داخل المؤسسات الحكومية ، حيث ذهب الى القول انه " .. ان امر النقل قد صدر بناء على تحقيق اداري ... حيث ان النقل لا يعد عقوبة انضباطية وقد استندت التوصية بنقل المدعي إضافة الى عدد من زملائه الى أسباب تتعلق بوجود مخالفات إدارية وثبوت مقصرية المدعي ، وهذه هي الأسباب القانونية والواقعية لصدوره وفق السلطة التقديرية

[1] قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة رقم 182/انضباط/تمييز/2008 في 2008/09/18، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2008، جمهورية العراق، مجلس شورى الدولة، ص 467-468.

.....

الممنوحة للإدارة في سبيل تنظيم استمرار وانتظام المرافق العامة وفق ما تراه محققاً للمصلحة العامة ومن قبيل المصلحة العامة ان تقوم الإدارة بنقل من يثبت بتقصيره في أداء مهامه وابعاده عن المجال الذي يعمل فيه الى عمل اخر .. "[1]. وفي ذات السياق القرار الصادر من المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 2019/06/13 حيث أكدت المحكمة على ان نقل الموظف من مكان الى اخر سلطة تقديرية للإدارة تستعملها بما يتفق مع مصلحة العمل [2]، عليه؛ فان قرار نقل الموظف من مكان الى اخر من اجل حفظ الامن وانتظام سير المرفق العام يقع ضمن السلطة التقديرية للإدارة [3].

ومن زاوية أخرى، فإن قيام الإدارة بنقل المدرسين من مكان إلى آخر لا يُعد تصرفاً تعسفياً، بل يندرج ضمن نطاق سلطتها التقديرية التي تمارسها بما يحقق حسن سير العملية التربوية وضمان انتظامها، فمثل هذه الإجراءات تُتخذ بهدف تحقيق المصلحة العامة وضمان توزيع الكوادر التعليمية بشكل فعّال ومتوازن بما يخدم الأهداف التربوية للمؤسسة، وهو ما ذهبت اليها الهيئة العامة في مجلس الدولة في قرار صدر عنها بتاريخ 2008/12/28، حيث جاء فيه " .. ان اعفاء المدرس من منصب

---

[1] قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 964/قضاء موظفين/تمييز/2018 في 2021/03/24، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2021، جمهورية العراق، مجلس الدولة، ص 347-348.

[2] قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 1202/قضاء موظفين/تمييز/2019 في 2019/06/13، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2019، جمهورية العراق، مجلس الدولة، ص 439-440، وكذلك قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 1105/قضاء الموظفين/تمييز/2015 في 2017/11/16، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2017، جمهورية العراق، مجلس الدولة، ص 490-491.

[3] قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 306/انضباط/تمييز/2012 في 2012/10/11، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2009، جمهورية العراق، مجلس شورى الدولة، ص259 .

.....

مدير واعادته الى وظيفته الأساسية يقع ضمن السلطة التقديرية للإدارة وحقها في تنظيم سير العمل في المدارس بما يحقق العملية التربوية.. " [1].

ويتضح مما سبق ان مجلس الدولة العراقي يرى بأن قرارات النقل الإدارية تُعد مشروعة ومقبولة ما دامت تصدر لتحقيق متطلبات العمل وتنظيم سير المرفق العام، وتتم وفق الضوابط القانونية دون تعسف، ويؤكد المجلس على أن النقل لا يُعدّ إجراءً عقابياً أو تعسفياً، بل وسيلة تنظيمية تدخل ضمن صلاحيات الإدارة، ما دام لا يمسّ مركز الموظف القانوني أو ينتقص من حقوقه الوظيفية .

الفرع الثاني

تأييد قرارات النقل شريطة عدم الحاق الضرر بحقوق الموظف

إن السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة في اتخاذ قراراتها، يجب ان تضمن تحقيق المصلحة العامة دون الإضرار بالحقوق الفردية للموظف، فلا يجوز للإدارة أن تستخدم هذه السلطة بشكل تعسفي أو غير مبرر ، فإذا أسفر قرار نقل الموظف من مكان عمله عن إلحاق ضرر مادي أو معنوي به، فإن ذلك يُعتبر تعسفاً من قبل الإدارة في استخدام سلطتها، ويعد انتهاكاً لحقوق الموظف، في مثل هذه الحالة، يحق للموظف الطعن في هذا القرار أمام المحاكم المختصة، وذلك بناءً على مبدأ حماية حقوق الأفراد من أي تعسف إداري أو استغلال للسلطة ، ومن ثم يتعين على الإدارة أن تلتزم بالمعايير القانونية والعدالة في اتخاذ قرارات النقل، بحيث تضمن عدم إلحاق أي ضرر مادي أو معنوي بالموظف إلا في إطار مبررات مشروعة ومستندة إلى أسباب قانونية واضحة، وهو ما أكدته الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة في قرار صدر عنها بانه لا يعد عقوبة القرار الإداري

[1] قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة رقم 263/انضباط/تمييز/2008 في 2008/12/28، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2008، جمهورية العراق، مجلس شورى الدولة، ص 490-491.

.....

الذي تتخذه الإدارة في نقل الموظف لمقتضيات المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام اذا لم يترتب عليه أي ضرر مادي للموظف [1] . وفي ذات السياق ذهبت المحكمة الإدارية العليا في قرار صدر عنها بتاريخ 2015/03/12 الى القول " .. حيث ان نقل الموظف من مكان الى اخر سلطة تقديرية تمارسها الإدارة لمقتضيات المصلحة العامة دون تعسف أو انحراف.. " [2]، وفي سياق متصل القرار الصادر من المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 2018/08/09، حيث جاء فيه ".. حيث ان امر النقل لم يحدث للمميز عليه أي ضرر مادي أو معنوي لان الجهة المنقول اليها ضمن الجامعة نفسها وهي مؤسسة من مؤسسات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي تعنى بتقديم الدراسات والأبحاث وتجميع التراث العربي الإسلامي وبذلك فان هذا العمل في هذا المركز يقع ضمن السلطة التقديرية ..." [3]. فمسألة نقل الموظف من دائرة الى دائرة أخرى خاضعة لتقدير الإدارة في ضوء المصلحة العامة وليست عقوبة طالما لم تسبب له ضرراً ما، فهي من المسائل التقديرية التي تعود الى الجهة الإدارية التي أصدرته تستعملها على الوجه الذي تراه مناسباً [4]. وكذلك القرار الصادر

---

[1] قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة رقم 312/انضباط/تمييز/2009 في 2009/09/16، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2009، جمهورية العراق، مجلس شورى الدولة، ص 415-416.

[2] قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 1157/اقضاء موظفين/تمييز/2014 في 2015/03/12، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2015، جمهورية العراق، مجلس شورى الدولة، ص 329.

[3] قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 1054/اقضاء موظفين/تمييز/2018 في 2018/08/09 قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2018، جمهورية العراق، مجلس شورى الدولة، ص 426-427.

[4] قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة رقم 86/انضباط/تمييز/2009 في 2009/05/04، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2009، جمهورية العراق، مجلس شورى الدولة، ص 360-361 ، كذلك قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة رقم 168/انضباط/تمييز/2008 في 2008/08/18، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2008، جمهورية العراق، مجلس شورى الدولة، ص 457-458 ، كذلك قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 163/موظفين/تمييز/2014 في 2014/07/16، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2014، جمهورية العراق، مجلس شورى الدولة، ص 259 .

.....

من الهيئة العامة في مجلس الدولة العراقي بتاريخ 2006/2/06 حيث نص على انه " ... من حق رئيس الدائرة نقل الموظف أو تنسيبه ضمن مديريات الدائرة ولا يعتبر متعسفاً في ذلك ما دام النقل يستند الى أسباب معتبرة ولا يعتر الموظف متضرراً من هذا النقل ما دام محتفظاً بمركزه الوظيفي " ...." [1]، حيث يُعبر هذا الحكم عن تكريسٍ واضحٍ لاختصاص الإدارة التقديري في مجال شؤون الوظيفة العامة، ولا سيما في ما يتعلق بقرارات النقل أو التنسيب داخل هيكل الدائرة ، فيقر القضاء بحق رئيس الدائرة في اتخاذ مثل هذه القرارات التنظيمية، طالما أنها تستند إلى أسباب معتبرة ومشروعة ولا يُعد الموظف متضرراً من قرار النقل ما دام يحتفظ بمركزه القانوني والوظيفي ..

يتضح مما سلف القرارات الصادرة عن مجلس الدولة العراقي ان النقل الموظف من دائرة إلى أخرى يُعد من مظاهر السلطة التقديرية التي تملكها الإدارة، ويُمارس هذا الحق بما يحقق المصلحة العامة، دون أن يُعد النقل في حد ذاته عقوبة ما لم يترتب عليه ضرر مباشر يمس مركز الموظف القانوني أو وضعه الوظيفي، فالأصل أن النقل إجراء تنظيمي يهدف إلى حسن سير المرافق العامة بما يتلاءم مع احتياجات العمل، ولا يُشكل مخالفة قانونية ما دام بعيداً عن الغايات الانتقامية أو الأهداف غير المشروعة، ولا ينطوي على تعسف في استخدام السلطة الإدارية.

المطلب الثاني

موقف مجلس شورى الاقليم من السلطة التقديرية للإدارة في نقل الموظفين

تُعد السلطة التقديرية للإدارة في نقل الموظف العام من الصلاحيات الأساسية التي تتمتع بها الإدارة، وذلك باعتبارها جزءاً من اختصاصاتها التنظيمية والإدارية التي تهدف إلى تحسين أداء المرفق العام وضمان سير العمل فيه بكفاءة وفعالية، وقد عرف مجلس شورى الإقليم في قرار صدر

[1] قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة رقم 15/انضباط/تمييز/2006 في 2006/02/06، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2006، جمهورية العراق، مجلس شورى الدولة، ص 409-410.

.....

عنه بتاريخ 2021/04/18 ،"" ... حيث ان النقل وضع وظيفي دائم ويعتبر وسيلة اعتيادية لأشغال الوظائف في المرافق العامة .." [1] ، واستناداً إلى ما استقر عليه الفقه والقضاء من أن للإدارة سلطة تقديرية في إطار بما منحها القانون، فإن من المبادئ المستقرة أن نقل الموظفين يدخل ضمن هذه السلطة، متى كان ذلك محققاً للصالح العام، دون تعسف أو انحراف في استعمال السلطة، حيث أكدت الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم على ذلك في قرار صدر عنا يالقول " .. وحيث إن القانون منح الإدارة السلطة التقديرية لنقل الموظفين لتحقيق المصلحة العامة، وهي الغاية التي شُرع من أجلها القانون، فإن القرار محل البحث يُعد متسقاً مع ما تقضي به النصوص ومحققاً لمقتضيات التنظيم الإداري السليم " [2] ، كما أكدت الهيئة العامة بان قرار النقل يجب ان يصدر من جهة مختصة ويستند الى اسباب قانونية معتبرة ولتحقيق المصلحة العامة وهي الغاية التي ابتغاها المشرع عند منح الادارة السلطة التقديرية [3] .

ويسعى مجلس شورى الإقليم إلى احترام السلطة الممنوحة للإدارة في نقل موظفيها، وذلك في إطار التزامه بمبدأ المشروعية وضمان تنفيذ قرارات الإدارة بما يتوافق مع القوانين والأنظمة المعمول بها، ويهدف المجلس من خلال رقابتها على قرار النقل إلى تحقيق التوازن بين تمكين الإدارة من ممارسة سلطتها التقديرية وتنظيم العمل بشكل فعال، وبين حماية حقوق الموظفين وضمان عدم تعسف الإدارة في اتخاذ قرارات النقل، بما يخدم المصلحة العامة ويعزز كفاءة الأداء الوظيفي ، ومن ابرز تطبيقات مجلس شورى الإقليم في هذا الاطار نذكر ما يلي :

---

[1] قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم المرقم 45/الهيئة الانضباطية/2020 في 2021/04/18 ، قرار غير منشور .

[2] قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم في الدعوى المرقمة 42/ الهيئة العامة/ انضباطية / 2020 بتاريخ 2020/07/22، قرار غير منشور .

[3] قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم المرقم 147/الهيئة الانضباطية/2019 في 2019/12/08 ، قرار غير منشور .

.....

الفرع الأول

تأييد قرارات النقل في إطار تنظيم العمل وضمان حسن سير المرفق العام

القرار الصادر من الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم بتاريخ 2025/3/10 حيث جاء فيه " ... ان القرار الصادر من المدعى عليه الأول بخصوص نقل الخدمات الوظيفية للمدعي قد جاء استناداً الى السلطة التقديرية المخولة له قانوناً بما يتفق مع المصلحة العامة وضرورة تنظيم العمل وبما يكفل للوظيفة العامة تحقيق أهدافها ، فضلاً عن ان قرار النقل لم يؤثر على راتب المدعي ودرجته الوظيفية، وبالتالي تكون الإدارة غير متعسفة في استعمل سلطتها تحقيقاً للمصلحة العامة .." [1].

يعكس هذا القرار تأصيلاً قانونياً لمبدأ مشروعية استعمال السلطة التقديرية في قرارات النقل، حيث أُقر بأن القرار الإداري صدر استناداً إلى مبررات تنظيمية ترتبط بالمصلحة العامة، دون المساس بالمركز القانوني للموظف، ومن ثم، فإن الإدارة لم تتجاوز حدود سلطتها ولم تتعسف في استعمالها، مما يُؤكد احترام الضوابط القانونية التي تحكم الوظيفة العامة وتحقيق أهدافه .

وفي ذات النهج القرار الصادر من الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم بتاريخ 2021/02/21 حيث جاء فيه " .. حيث ان قرار النقل المطعون فيه يدخل في نطاق السلطة التقديرية التي تملكها الادارة في اتخاذ القرارات التنظيمية الداخلية التي ترمي الى الحفاظ على استرسال العمل الاداري، وحيث لم يثبت انحراف المميز عليه اضافة لوظيفته في استعمال تلك

[1] قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم في الدعوى المرقمة 72/ الهيئة العامة/ انضباطية / 2025 بتاريخ 2025/03/10، قرار غير منشور، وكذلك قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم المرقم 265/انضباطية/2023 في 2025/2/9، قرار غير منشور.

.....

السلطة .. "[1]،وفي سياق متصل القرار الصادر من الهيئة العامة بتاريخ 2020/12/24 المتضمن عدم وجود ما يشير الى تعسف الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية في نقل المدعية[2]، فاذا ثبت أن القرار المطعون فيه قد صدر مطابقاً لأحكام القانون، فان ذلك يُعد من ضمن نطاق السلطة التقديرية المخولة للإدارة، وذلك بما يحقق انتظام العمل وحسن سير الإدارة [3]،حيث يكرس هذا القرار يُكرّس هذا الحكم مبدأً مستقراً في القانون الإداري، مفاده أن مطابقة القرار لأحكام القانون تجعله ضمن حدود السلطة التقديرية المشروعة للإدارة، طالما صدر لتحقيق انتظام العمل وحسن سير المرفق العام، مما يُضفي عليه قرينة المشروعية ويمنع الطعن فيه ما لم يُثبت تعسف أو انحراف في استعمال السلطة .

وفي ذات السياق ذهبت الهيئة العامة في قرار اخر صدر عنها بالقول " ... ان نقل الموظف من وظيفة الى اخرى ومن مكان الى مكان أخر يدخل ضمن اختصاص الادارة التقديري لأنها مؤتمنة على حسن سير المرفق العام والقضاء يتدخل إذا داخل القرار عيب الانحراف بالسلطة وحيث لم تثبت للهيئة ابتغاء الادارة تحقيق المصلحة الشخصية أو قصد النكاية كي يكون القرار مدموغاً بعيب الانحراف بالسلطة، عليه ولكن ما تقدم فأن دعوى المدعية لا سند لها من القانون لذا قررت

---

[1] قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم في الدعوى المرقمة 22/ الهيئة العامة/ انضباطية / 2021 بتاريخ 2021/02/21، قرار غير منشور.

[2] قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم في الدعوى المرقمة 130/ الهيئة العامة/ انضباطية / 2021 بتاريخ 2020/12/24، وكذلك قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم المرقم 39/الهيئة الانضباطية/2019 في 2019/03/03 .

[3] قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم في الدعوى المرقمة 212/ الهيئة العامة/ انضباطية / 2025 بتاريخ 2025/04/16، قرار غير منشور ، وكذلك قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم المرقم 9/انضباطية/2023 في 2023/09/19 ، قرار غير منشور.

.....

الهيئة وبالأكثرية الحكم برد دعوى المدعية .." [1]، وكذلك نصت الهيئة العامة على ان " .. قرار النقل صادر من جهة ذات اختصاص وتتمتع بالصلاحية القانونية المخولة لذا فإن الاسباب التي ادت إلى صدور قرار النقل اسباب قانونية معتبرة وان الغاية في صدور القرار هو تحقيق المصلحة العامة وان القرار المطعون فيه صحيح وموافق للقانون وسليم في اركان صحته فضلاً عن كون النقل يخضع للسلطة التقديرية للإدارة تستطيع الادارة استخدامها لضمان حسن سير العمل في المرفق متى ما تراءى لها ذلك تحقيقاً للمصلحة العامة.. "[2].

ويتضح من الأحكام والقرارات المشار إليها أن نقل الموظف يدخل ضمن نطاق السلطة التقديرية للإدارة، متى ما استند إلى اعتبارات تنظيمية تهدف إلى ضمان حسن سير العمل وتحقيق المصلحة العامة .وتُعد هذه السلطة مشروعة طالما مارستها الإدارة في حدود القانون ودون تعسف أو انحراف، مع الحفاظ على المركز القانوني والوظيفي للموظف المنقول .

ثانياً : تأييد قرارات النقل شريطة عدم الحالق الضرر بالموظف العام

أن الأصل في نقل الموظف من موقع وظيفي إلى آخر أن يندرج ضمن السلطة التقديرية للإدارة، شريطة أن يُتخذ القرار تحقيقاً للمصلحة العامة، وألا يشوبه أي انحراف في استعمال السلطة، كما يجب ألا يكون النقل مدفوعاً بأغراض شخصية أو بقصد الإضرار بالموظف أو النكاية به، وإلا عد القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة [3]. وكما ألا يكون القصد من اصدار القرار الإداري الإضرار بمصالح الموظف المالية أو المعنوية، وإلا عُد القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة

---

[1] قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم المرقم 23/الهيئة الانضباطية/2020 في 2020/11/25 ، قرار غير منشور .

[2] قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم المرقم 120/الهيئة الانضباطية/2019 في 2019/12/08 ، قرار غير منشور .

[3] قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم المرقم 13/الهيئة الانضباطية/2020 في 2020/10/25، قرار غير منشور.

.....

ومخالفاً لمبادئ المشروعية [1]. وفي نفس الصدد ذهبت الهيئة الانضباطية في مجلس شورى الإقليم في قرار صدر لها بتاريخ 2012/06/21 أنه إذا لم يلحق بالموظف أي ضرر مادي أو معنوي من جراء النقل دون ان نقص في الراتب فإن ذلك لا يُعد مساساً بمركزه الوظيفي، لاسيما وأن توزيع الأعمال وتحديد المهام بين الموظفين يدخل في نطاق الصلاحيات التقديرية للإدارة، ما دامت قد مارست تلك الصلاحيات في حدود المشروعية، دون تعسف أو اتخاذ القرار كوسيلة لعقوبة مقنّعة [2].

ومن جانب آخر فقد قضت هيئة انضباط موظفي الإقليم في عدة قرارات صدرت عنها والتي تم تصديقها من قبل الهيئة في مجلس الشورى بانه يجوز للإدارة في نطاق سلطتها التقديرية أن تتدخل وتباشر إجراء نقل الموظف متى اقتضت ضرورات المصلحة العامة ذلك، مراعيةً في ذلك ترجيح هذه المصلحة على المصلحة الخاصة، وبما يكفل ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد [3].

وفي ذات المنوال قضت الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم في قرار صدر عنها بالقول : " ... حيث ان الادارة تملك السلطة التقديرية في نقل موظفيها طبقا لما يقتيضه حسن سير المرافق العامة التابعة لها وتوزيع الموظفين حسب حاجات ومتطلبات المصلحة العامة وانه لايمكن الحد من هذه السلطة قضاءً الا اذا ثبت انحراف الادارة في استعمال سلطتها التقديرية، وحيث لم تثبت ان المميز

---

[1] قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم في الدعوى المرقمة 58/ الهيئة العامة/ انضباطية /2016 في 2016/06/22، قرار غير منشور.

[2] قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم المرقم 50/الهيئة الانضباطية/2012 في 2012/06/21، قرار غير منشور.

[3] قرارات هيئة انضباط موظفي الإقليم المرقمة 242/الهيئة الانضباطية/2023 في 2024/02/12، والقرار رقم 97/الهيئة الانضباطية/2023 في 2024/02/07، قرارات غير منشورة، وكذلك قرارات الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم في الدعاوى المرقمة 97/ الهيئة العامة/ انضباطية / 2024 بتاريخ 2024/06/12، ورقم 88 / الهيئة العامة/ انضباطية / 2024 بتاريخ 2024/06/12، ورقم 103/ الهيئة العامة/ انضباطية / 2024 بتاريخ 2024/06/12، قرارات غير منشورة.

.....

عليه اضافة لوظيفته قد قصد فعلا في عملية نقل المميز الاضرار بمصالحه المالية أو المعنوية وبالتالي فان دعوى المدعي لا سند لها من القانون، ويتوجب ردها[1] .

ومن جانب اخر قضت الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم في قرار صدر عنها بالقول : " .. حيث ان للإدارة سلطة تقديرية في نقل الموظف بعد ان وتبين لها بأن بقاء الموظف في مكانه يضر بالمصلحة العامة، عليه فان قرار نقل المدعية لا يشوبه عيب.." [2]، وكذلك قضت "" ... وحيث ان نقله قد تم بناءً على المصلحة العامة وذلك لإهمال وتقصير المدعي في اداء واجباته الوظيفية ولعدم نقص راتبه ومخصصاته وحيث ان من حق رئيس الدائرة نقل الموظف ضمن دائرته وان ذلك لا يعتبر تعسفاً مادام النقل يستندا إلى اسباب معتبرة ولا يعتبر الموظف متضرراً من هذا النقل طالما كان محتفظاً بمركزه الوظيفي لذا فإن المدعى عليه إضافة لوظيفته غير متعسف في ممارسة صلاحياته القانونية، عليه وبالطلب قررت الهيئة وبالاتفاق الحكم برد دعوى المدعي.." [3].

وفي ذات السياق القرار الصادر من الهيئة العامة في مجلس الشورى ، حيث جاء فيه " ان قرار نقل المدعين من دوائرهم الى دائرة اخرى والتابعة للمدعى عليه اضافة لوظيفته لا يوجد فيه ما يشير الى وجود العيب حتى يستوجب إلغائه لأن نقل الموظف تدخل ضمن الصلاحيات والسلطة التقديرية للمدعى عليه اضافة لوظيفته وبهدف تحقيق المصلحة العامة، وحيث لا يوجد ما يشير الى

---

[1] قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم في الدعوى المرقمة 58/ الهيئة العامة/ انضباطية / 2016 بتاريخ 2016/06/22، قرار غير منشور .

[2] قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الإقليم في الدعوى المرقمة 47/ الهيئة العامة/ انضباطية / 2021 بتاريخ 2021/03/17، قرار غير منشور .

[3] قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم المرقم 113/الهيئة الانضباطية/2015 في 2015/10/13 ، قرار غير منشور .

.....

ان الادارة قد انحرفت في سلطتها التقديرية لذا فإن دعوى المدعين لا سند لها من القانون عليه.. "[1].

كما أن القرار الإداري الذي لا يمس الدرجة الوظيفية للموظف، ولا يؤثر على مخصصاته أو مكان عمله بشكل جوهري، يُعد قراراً سليماً ومشروعاً ولا يلحق ضرراً به، ما دام قد صدر في إطار السلطة التقديرية للإدارة وبما يحقق مقتضيات المصلحة العامة، دون تعسف أو مخالفة لأحكام القانون ، وهو أكدته الهيئة العامة في قرار صدر عنها ، حيث نص على ان " ... القرار المطعون فيه صادر من جهة مختصة تملك الصلاحية لإصدار مثل هذا القرار، فضلا عن أن النقل لم يؤثر على الدرجة الوظيفية للمدعي ولم يطرأ أي تغيير في مكان عمل المدعي ولم تثبت للمحكمة من ان القرار المطعون فيه قد صدر لغاية لا تتعلق بتحقيق المصلحة العامة وان جل ما اتخذ من الاجراءات كان ضمن إطار تنظيم سير عمل المرفق ووفق السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة وان الادارة لم تكن متعسفة في استعمال تلك السلطة، لذا فان القرار المطعون فيه قد جاء سليما في اركانه وموافقا للقانون .." [2].

ويتضح مما سبق ذكره ان دور مجلس شورى الإقليم يتمثل في احترام وتكريس مبدأ السلطة التقديرية للإدارة في نقل الموظفين بوصفه امتداداً لاختصاصها التنظيمي والإداري، وذلك في إطار التزامه بمبدأ المشروعية وسيادة القانون، فالمجلس لا يتدخل في تقدير ملاءمة قرار النقل من الناحية الإدارية ما دام القرار قد صدر في حدود القانون ولم يشبْه انحراف في استعمال السلطة أو مساس بحقوق الموظف الجوهرية ، فإذا ما ثبتت للإدارة أن المدعي لم يلحقه أي ضرر مادي أو معنوي نتيجة قرار نقله، ولم يترتب على أي نقص في راتبه أو مستحقاته المالية أو درجته الوظيفية، فان الإدارة تكون قد مارست سلطتها التقديرية المخولة لها في إطار من المشروعية ووفق ما تقتضيه

[1] قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم المرقم 19/الهيئة الانضباطية/2017 في 2017/04/25 ، قرار غير منشور .

[2] قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم المرقم 144/الهيئة الانضباطية/2023 في 2023/10/08 ، قرار غير منشور .

.....

مصلحة العمل، ودون تعسف في استعمال السلطة وبما لا يجعل من القرار وسيلة لإيقاع عقوبة مقنّعة على الموظف.

الخاتمة

بعد اتمام البحث الموسوم (حدود السلطة التقديرية للإدارة في النقل الوظيفي وموقف القضاء الإداري العراقي منها – دراسة تحليلية)، توصل الباحث الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات التي سنعرضها على النحو التالي:

أولاً/ الاستنتاجات:

1- ان السلطات والامتيازات الممنوحة للإدارة لا تُعد غاية في حد ذاتها، وإنما هي وسائل قانونية خُصصت لتحقيق المصلحة العامة، التي تمثل الهدف الأسمى والوحيد لتصرفات الإدارة. وبالتالي، فإن ممارسة تلك السلطات يجب أن تظل محصورة في هذا الإطار، وأي انحراف بها نحو تحقيق مصالح خاصة يُعد خروجاً على مبدأ المشروعية.
2- ان النقل الوظيفي يندرج ضمن نطاق السلطة التقديرية للإدارة، ويُعتبر أداة تنظيمية ضرورية لضمان كفاءة الأداء وسير المرفق العام بشكل منتظم ومستمر .
3- ان السلطة التقديرية تُعد ضرورة وظيفية للإدارة، تفرضها طبيعة الواقع العملي المتغير وتعقيداته المتزايدة، مما يستوجب منح الإدارة قدراً من الحرية في اتخاذ القرار المناسب بحسب مقتضيات كل حالة وظروفها الخاصة.
4- إن السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة ليست سلطة مطلقة، بل هي مقيدة بضوابط قانونية ورقابة قضائية تهدف إلى منع التعسف في استعمال السلطة، وصون حقوق الأفراد، وضمان انتظام سير المرافق العام ، فضلاً عن ان قرار النقل يُعد من قبيل القرارات الإدارية التي تدخل ضمن نطاق السلطة التقديرية للجهة الإدارية المختصة، باعتباره من الوسائل

.....

التنظيمية التي تملك الإدارة حرية تقدير ملاءمتها وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة وظروف العمل .

5- أن القضاء الإداري في كل من العراق وإقليم كوردستان يُمارس رقابته على السلطة التقديرية للإدارة في مجال نقل الموظفين، إلا أنه غالباً ما يُقر مشروعية قرارات النقل ويدعم موقف الإدارة في ممارستها لتلك السلطة، ما دامت تهدف إلى تحسين تنظيم العمل وضمان كفاءة سير المرافق العامة. ويُعزى ذلك إلى ما تتمتع به الإدارة من صلاحية واسعة في هذا المجال، بما ينسجم مع احتياجاتها التنظيمية ومتطلبات المصلحة العامة.

6- أثبتت القرارات القضائية الصادرة عن مجلس الدولة العراقي ومجلس شورى إقليم كردستان أن القضاء يؤيد قرارات الإدارة في مجال النقل، متى ثبت أنها تهدف إلى تنظيم العمل وحسن سير المرفق العام، دون أن تُلحق ضرراً بمركز الموظف القانوني أو حقوقه المالية.

7- أن مجلس الدولة العراقي يقر بمشروعية قرارات النقل الإدارية متى صدرت لتحقيق متطلبات العمل وتنظيم سير المرفق العام، شريطة أن تتم تلك القرارات في إطار الضوابط القانونية ووفقاً لمبادئ عدم التعسف والانحراف بالسلطة ، كما ان مجلس شورى إقليم كوردستان يرى أن قرار نقل الموظف يندرج ضمن نطاق السلطة التقديرية للإدارة، متى استند إلى اعتبارات تنظيمية تهدف إلى ضمان حسن سير العمل وتحقيق المصلحة العامة. وتُعد هذه السلطة مشروعة ما دامت الإدارة تمارسها في حدود القانون، ودون تعسف أو انحراف، مع الحفاظ على المركز القانوني والوظيفي للموظف المنقول، ودون أن يترتب على النقل إلحاق ضرر به.

ثانياً/ التوصيات:

1- يوصي الباحث، بأن يعمل المشرّع العراقي على سن تشريع جديد للخدمة المدنية يكون بديلاً عن القانون رقم (24) لسنة 1960 المعدل، يتضمن تعريفاً دقيقاً ومفصلاً للنقل الوظيفي، ويضع شروطاً واضحة تضمن عدم استخدامه كوسيلة للعقوبة غير المباشرة. كما ينبغي أن

.....

يُشترط في قرار النقل وجود حاجة فعلية تقتضي ذلك، مع التأكيد على عدم المساس بالدرجة الوظيفية أو التخصيص المالي للموظف المنقول، حفاظاً على مركزه القانوني والوظيفي.

2- نوصي بضرورة التزام الإدارة بتوضيح آلية وأهداف نقل الموظف، مع ضمان توافق القرارات مع المصلحة العامة ومبدأ المشروعية.

3- يوصي الباحث، بتعزيز التسبيب الإلزامي لقرارات النقل، لتمكين الرقابة القضائية من التحقق من مدى ارتباط القرار بالمصلحة العامة وعدم وجود انحراف في استعمال السلطة.

4- يوصي الباحث، بإنشاء آليات رقابية داخل الجهات الإدارية لمراجعة قرارات النقل قبل إصدارها، بهدف منع التعسف وضمان توافقها مع المصلحة العامة..

.....

المصادر

أولاً / الكتب باللغة العربية

1- إبراهيم محمد علي ، القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة نشر .

2- ايمن فتحي محمد عفيفي، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017.

3- سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010.

4- سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف بالانحراف بالسلطة، مطبعة عين الشمس، قاهرة، ط3، 1987.

5- عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الاداري اللبناني، مجلس شورى الدولة والمحاكم الادارية الاقليمية وفقاً للقانون 227 لسنة 2000، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،2001.

6- علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج1، ط1، مكتبة دار النشر والتوزيع، عمان، 2004.

7- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.

8- غازي فيصل مهدي وعدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، ط4، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف، 2020 .

9- ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.

10- مازن ليلو راضي، القضاء الاداري دراسة الأسس ومبادئ القضاء الاداري في العراق الاكاديمية العربية في الدنمارك، 2009.

11-

.....

12- مازن ليلو راضي واخرون ، القضاء الإداري، ط1، مكتبة يادكار، السليمانية، 2020.

13- محمد علي جواد كاظم و نجيب خلف احمد الجبوري، القضاء الإداري ، ط6، مكتبة يادكار، السليمانية، 2016.

14- محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الاول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،2005.

15- محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، ط3، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة، 1966 .

16- مصدق عادل ، الشامل في الوظيفة العامة والموظف العام، ج 2، دار السنهوري ، بيروت، 2025.

ثانياً /الرسائل والأطاريح الجامعية

1- رائد على محمود، النظام القانوني لنقل الموظف العام بين الاجراء الإداري التنظيمي والعقوبة المبطنة (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية في لبنان، 2022.

2- ناجي عبد السلطان اللامي، رقابة القضاء الإداري على مشروعية نقل الموظف العام، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، لبنان، 2022.

ثالثاً/ البحوث الجامعية:

1- أحمد مطشر نعمة، مدى ملائمة السلطة التقديرية مع مبدأ المشروعية، مجلة اشور للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 2، العدد 1، 2025.

2- عمر محمود المخزومي، السلطة التقديرية في اتخاذ القرارات الإدارية، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة، المجلد9، العدد 31، 2017 .

3- محمد طه حسين الحسيني، معايير التمييز بين السلطة التقديرية الإدارية ونطاقها، مجلة مركز دراسات الكوفة، جامعة الكوفة، المجلد 1، العدد27، (2012).

.....

4- محمود سامي جمال الدين، القرارات الإدارية والسلطة التقديرية دراسة مقارنة بين دولة الإمارات ومصر وفرنسا)، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات، عدد3، 1989.

رابعاً/ التشريعات

1- قانون الخدمة المدنية المرقم (24) لسنة 1960 المعدل

2- قانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل

3- قانون مجلس شورى إقليم كوردستان العراق رقم 14 لسنة 2008 .

خامساً / القرارات

1- قرارات المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة العراقي لأعوام 2006-2008-2009-2012-2015-2017-2018- 2019 – 2021.

2- قرارات الهيئة العامة في مجلس شورى الاقليم لأعوام 2016 – 2020 – 2021 – 2022-2023-2024-2025، قرارات غير منشورة.

3- قرارات هيئة انضباط موظفي الإقليم لأعوام 2012 -2015-2017 -2019 – 2020 – 2021 -2022 -2023- 2024 - 2025 قرارات غير منشورة.

سادساً/ المصادر الاجنبية

1. Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public général, 12e éd.(Paris: Sirey, 1933
2. Michoud, Etude sur le pouvoir discrétionnaire, Rev. génér. dr. adm., 1914-111.