

التنظيم القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الفلسطيني

(دراسة تحليلية)

The legal regulation for the transfer of public officials in
Palestinian legislation

(Analytical study)

إعداد الباحث

ثائر مجدي أحمد المجايدة

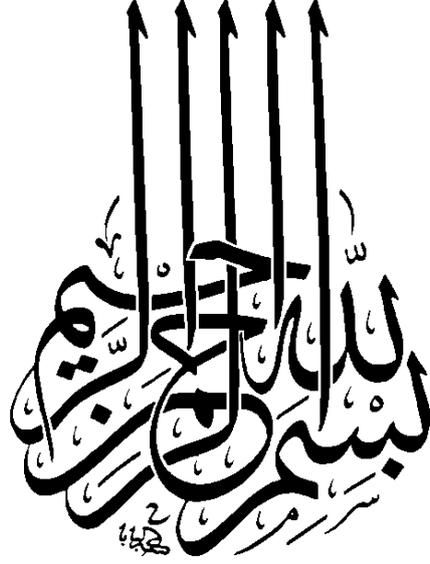
إشراف الدكتور

وليد عبد الرحمن مزهر

قدمت هذه الدراسة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير
في برنامج القانون والإدارة العامة من جامعة الأقصى بغزة

2020م-1441هـ

الآية القرآنية



﴿ وَقُلْ رَبِّ زِدْنِي عِلْمًا ﴾⁽¹⁾

صدق الله العلي العظيم

⁽¹⁾ سورة طه - الآية (114).

الإهداء

إلى ...

أشرف الخلق وخاتم النبيين إلى المعلم والقائد النبي المصطفى محمد صلى الله على وسلم.

إلى ...

من أفتخر به في حياتي وقدوتي في دربي وسندي في محنتي إلى من علمني تحمل الصعاب
ودعمني في مسيرتي العلمية ... والدي العزيز.

إلى ...

نبع الحنان وقرّة عيني وأملي في حياتي والتي من دعائها أرتوي أملاً ... أمي الحنونة.

إلى ...

رفيقة دربي ومُهجة قلبي، التي تحملت عناء دراستي، ومرارة الأيام من أجلي، التي قامت على
راحتي من أجل أن أصبو إلى هذا النجاح ... زوجتي الغالية.

إلى ... أحباب قلبي وقرّة عيني أبنائي الأعرء ... يزن ورزان.

إلى ... إلى من وقفوا بجانبني إلى رفقاء عمري والذين تطيب حياتي بهم وعشت معهم أجمل
لحظات حياتي ... إخواني وأخواتي .

إلى ... الأحباب والأقرباء والأصدقاء الذين دعموني بحبهم وصبروا من أجلي حتى يروا هذه
الفرحة في عيني وأنا أتذوق طعم النجاح وأصبوا إلى أهدافي التي كانت فيما مضى من الأحلام.

إلى هؤلاء جميعاً أهدي هذا الجهد المتواضع، والله تعالى أسأل أن يكون هذا خالصاً لوجهه
الكريم.

الشكر والتقدير

قال تعالى (لَئِنْ شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ)⁽¹⁾

وقال - صلى الله عليه وسلم - : (لا يَشْكُرُ اللهُ مَنْ لا يَشْكُرُ النَّاسَ)⁽²⁾

أشكر الله أولاً أن منّ علي بهذا العلم والإنجاز ثم أتقدم بخالص الشكر والامتنان إلى كل من وقف بجانبني وساندني في مسيرتي العلمية من زملائي وأساتذتي وأصدقائي وأخص بالشكر الدكتور الفاضل / وليد عبد الرحمن مزهر، مشرفي ومعلمي الذي أنار لي بعلمه الكثير، وكذلك دعمه لي في كتابة رسالتي المتواضعة وتوجيهاته القيمة في مجال دراستي وكتابتي .

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى أعضاء لجنة المناقشة الأفاضل:

الدكتور / عمر حمزة التركماني، مناقشاً داخلياً .

الدكتور / رائد صالح قنديل، مناقشاً خارجياً .

كما أتوجه بالشكر إلى أعضاء هيئة التدريس والكادر الأكاديمي والإداري في عمادة الدراسات العليا بجامعة الأقصى، حاضنة العلم والحضارة في دولة فلسطين العريقة، وذلك لما قدموه من دعم ومساندة لي ولطلبة الدراسات العليا .

وأخيراً أتقدم بالشكر إلى كل الأصدقاء والأحباب الجنود المجهولين وإلى زملائي في العمل وإلى كل من مَدَّ يَدَ العون لي في إتمام هذا النجاح، ويسر لي دراستي وتفوقي، وأسأل الله التوفيق والسداد وأن ييسر على كل طالب علم في علمه ودراسته، وأتمنى التوفيق والنجاح لزملائي الأعزاء .

الباحث

ثائر المجايذة

(1) الآية (7) سورة إبراهيم.

(2) الألباني : صحيح سنن أبي داود، مكتبة المعارف، الطبعة الأولى، 1998، الرقم: 4811 .

مستخلص الدراسة

يعتبر الموظف العام المحرك الرئيس للعمل داخل المؤسسات العامة للدولة، والأداة الفعالة لعملية التنمية المستدامة، لذلك تعمل الإدارة العامة على الاستفادة الكاملة من طاقات الكادر البشري، وذلك من خلال عملية النقل الوظيفي ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب، وتعتبر حركة نقل الموظفين داخل مؤسسات الدولة مانع وحسن من نمو الفساد داخل المؤسسات العامة.

إن النقل الوظيفي أسلوب إداري متقدم يطور الوظيفة العامة ولا يتم ذلك إلا من خلال ضوابط ومبادئ تضمن سلامة عملية النقل الوظيفي بما يعود بالنفع على الموظف العام وعلى الإدارة العامة و يحقق المصلحة العامة.

وقد هدفت هذه الدراسة للتعرف على النظام القانوني لنقل الموظف العام في فلسطين، وذلك من خلال المنهج التحليلي لنصوص التشريعات الوظيفية في فلسطين ومعرفة مدى ملاءمتها لعملية النقل الوظيفي على أرض الواقع، ومدى الحماية القانونية للموظفين من النقل التعسفي.

ولتحقيق هذا الهدف تناولت الدراسة النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الفلسطيني من خلال التعرف على ماهية نقل الموظف العام وذلك بمعرفة مفهوم نقل الموظف العام وأنواع النقل في الوظيفة العامة وأهميته ومبادئه، كذلك الإلمام الكامل بالأحكام الإجرائية لنقل الموظف العام من خلال التعرف على الجهة المختصة بإصدار قرار النقل الوظيفي وإجراءاته القانونية والعملية، وكذلك الإحاطة بالآثار المترتبة على نقل الموظف العام، سواء أكانت آثاراً إيجابية أم سلبية، والاطلاع على ما يضمن تحقيق العدالة في الوظيفة العامة بالوصول إلى معرفة أنظمة الرقابة على قرار نقل الموظف العام، وذلك من خلال التنظيم الإداري من قرار النقل إلى جهة الإدارة العامة، أو من خلال الطعن القضائي في قرار النقل أمام القضاء الإداري الفلسطيني.

Abstract:

The public official is the main driver for work within the state's public institutions, and an effective tool for the sustainable development process, therefore the public administration is working to take full advantage of the human resources energies, through the process of lateral transfers and putting the right man in the right place, and the movement of staff within the institutions of the state is to reduce the growth of corruption within public institutions

Lateral transfer is an advanced management method that eliminates boredom and monotony within the public job. This is only done through controls and principles that guarantee the integrity of the job transfer process for the benefit of .the public employee and public administration and achieves the public interest

The study aimed to identify the legal system the lateral transfer in Palestine, through an analytical approach to the texts of job legislation in Palestine and to know the extent of their suitability for the lateral transfer process in reality and the extent of legal protection of employees from arbitrary transfers.

To achieve this goal, the study examined the legal system for the transfer of a public official in the Palestinian legislation by identifying what a public official is transported by knowing the concept of public official transfers and the types of transportation in the public job and its importance and principles, as well as full knowledge of the procedural provisions for the transfer of a public official by identifying the competent authority by issuing the job transfer decision and its legal and practical procedures, as well as knowing the implications of the transfer of the public official, whether positive or negative effects.

Also, full knowledge of the procedural provisions for the lateral transfer of a public official through the identification of the competent authority to issue the job transfer decision with its legal and practical procedures, as well as to know the effects of the transfer of the public official, whether if they are positive or negative.

Being acquainted with what ensures justice in the public office by obtaining knowledge of the control systems for the decision to transfer a public official through administrative grievance from the transfer decision to the public administration authority or through the judicial challenge to the transfer decision before the Palestinian administrative judiciary.

فهرس المحتويات

أ.....	الآية القرآنية
ب.....	الإهداء
ت.....	الشكر والتقدير
ث.....	ملخص الدراسة
ذ.....	المقدمة
ر.....	إشكالية الدراسة
ز.....	أهمية الدراسة
ز.....	أهداف الدراسة:
س.....	منهجية الدراسة
س.....	هيكلية الدراسة
1	الفصل الأول: الأحكام العامة لنقل الموظف العام
2	المبحث الأول: ماهية نقل الموظف العام
3	المطلب الأول: مفهوم نقل الموظف العام
4	الفرع الأول: تعريف الموظف العام
10	الفرع الثاني: تعريف نقل الموظف العام
15	المطلب الثاني: أنواع النقل في الوظيفة العامة وأهميته
16	الفرع الأول: أنواع النقل في الوظيفة العامة
24	الفرع الثاني: أهمية ومبادئ النقل في الوظيفة العامة
28	المبحث الثاني: قواعد نقل الموظف العام

29	المطلب الأول: القواعد الموضوعية لنقل الموظف العام
30	الفرع الأول: الجهة المختصة بإصدار قرار النقل في التشريع الفلسطيني
35	الفرع الثاني: شروط نقل الموظف العام
46	المطلب الثاني: القواعد الإجرائية لنقل الموظف العام
47	الفرع الأول: إجراءات النقل بإرادة الإدارة العامة
68	الفرع الثاني: إجراءات النقل بإرادة الموظف العام
74	الفصل الثاني: آثار نقل الموظف العام والرقابة عليه
75	المبحث الأول: الآثار المترتبة على نقل الموظف العام
76	المطلب الأول: الآثار الإيجابية لنقل الموظف العام
77	الفرع الأول: تطوير أداء الموظف العام بالنقل الوظيفي
87	الفرع الثاني: الأثر القانوني لنقل الموظف العام
94	المطلب الثاني : الآثار السلبية لنقل الموظف العام
95	الفرع الأول: النقل التأديبي للموظف العام (المقنع)
105	الفرع الثاني: امتناع الموظف العام عن تنفيذ قرار النقل
117	المبحث الثاني: الرقابة على قرار نقل الموظف العام
118	المطلب الأول: التظلم الإداري من قرار النقل
119	الفرع الأول: مفهوم التظلم الإداري وأحكامه
130	الفرع الثاني: الأثر المترتب على التظلم الإداري
137	المطلب الثاني: الطعن القضائي في قرار النقل
139	الفرع الأول: مفهوم دعوى الإلغاء

152.....	الفرع الثاني: الآثار المترتبة على الطعن القضائي في قرار النقل
162.....	الخاتمة
163.....	أولاً: النتائج:
163.....	ثانياً: التوصيات:
165.....	قائمة المصادر والمراجع

المقدمة:

ينظر للموظف العام على أنه من أهم الموارد المتاحة لدى الدول المتقدمة وتولي اهتمام كبير بالعنصر البشري وتطويره وتدريبه، وعلى نفس نهج هذه الدول سار المشرع الفلسطيني، حيث تم إنشاء ديوان الموظفين العام الذي يهدف لتطوير وتدريب الكادر البشري في المؤسسات الحكومية، وكذلك استقطاب واختيار الموظفين وفق مبدأ الجدارة والكفاءة لشغل الوظائف العامة، والتنسيق بين الوزارات والدوائر الحكومية بهدف تنظيم شؤون الموظفين وحركتهم.

والموظف العام يعتبر أداة من أدوات الإدارة لتحقيق أهدافها وتسيير مرافقها، لذلك حرصت التشريعات الوظيفية في فلسطين لتحديد شروط لمن يشغل الوظيفة العامة، اعتماداً على مبدأ الجدارة وتكافؤ الفرص واختيار الأنسب من بين المتقدمين للوظيفة العامة بما يلي احتياجات الهيكلية التنظيمية للدوائر الحكومية، وقد يطرأ على الموظف العام بعد تعيينه تغييرات وظيفية متنوعة تفرضها المصلحة العامة، فقد يُنقل من مكان عمله أو من وظيفته لوظيفة أخرى، وقد يُتدب أو يتم إعارته، وذلك وفق أحكام القانون⁽¹⁾.

تعد حركة الموظف العام نشاط إداري مهم جداً وخاصة عملية النقل، من حيث الأحكام العامة لنقل الموظف العام، وكذلك أنواع النقل مكاني ونوعي، والجهة المختصة بالنقل الوظيفي، وكذلك الإجراءات التي تتبعها الجهة الإدارية بخصوص عملية النقل، وما يترتب على عملية النقل من آثار غاية في الأهمية للإدارة وللموظف معاً سواء أكانت آثاراً إيجابية أم سلبية، وقرار النقل هو قرار إداري، وجب فيه شروط حددها وبينها المشرع الفلسطيني.

إن عملية نقل الموظفين لها جوانب إيجابية وأخرى سلبية، فالجانب الإيجابي أن عملية النقل تنطوي على أهمية كبيرة، فمن خلالها يتم تنويع مهارات الموظفين بسبب العمل في عدة وظائف، مما يزيد من خبرة الموظفين، وهذا ما يعرف بالتدوير الوظيفي.

ولما لعملية النقل من أهمية بالغة حيث يترتب عليه حقوق والتزامات من قبل الموظفين، كثر الحديث عنه - من هي الجهة المختصة بقرار النقل - فغالبية الموظفين العموميين يجهلون

(1) الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)- النقل والندب والإعارة في الوظائف المدنية والعسكرية 2017- رام الله - فلسطين - ص5.

الجهة المختصة بقرار النقل وأحكام وإجراءات النقل، وتهدف هذه الدراسة إلى تشخيص واقع التجربة الفلسطينية وتحليل الممارسات الواقعية لعملية نقل الموظفين العموميين في القطاع العام، وذلك لوصف مدى الالتزام تلك الممارسات بالضوابط والمعايير القانونية الناظمة لها من جهة، واحترامها لأسس ومبادئ الشفافية وقيم النزاهة عن اتخاذ القرارات الوظيفية المتعلقة بها من جهة أخرى، وبما يحول دون استغلال أحد المسؤولين لتلك القرارات لمصالح ذاتية، ولضمان عدم تشجيع الوساطة في سلوك الموظف العام، وبالتالي اقتراح التوصيات التي من شأنها ضمان الشفافية والنزاهة. وتحقيق الأهداف المرجوة من عملية النقل، مما حدا بنا لدراسة أحكام وإجراءات وأثار النقل في الوظيفة العامة من خلال استيراد نصوص القوانين الفلسطينية التي تنظم عملية نقل الموظف العام في المؤسسات والدوائر الحكومية ومدى مطابقتها للواقع الوظيفي في فلسطين.

إشكالية الدراسة:

تكمن إشكالية الدراسة في السؤال الرئيس الآتي:

هل وُفِّقَ المُشَرِّعُ الفلسطيني في تنظيم أحكام نقل الموظف العام بما يحقق المصلحة العامة ويضمن حمايته وسلامة الأداء الوظيفي ؟

ويتفرغ عن هذا السؤال عدة أسئلة، وهي كالتالي:

1. ماذا يقصد بالموظف العام (تشريعاً وفقهاً وقضاً) ؟
2. ما المقصود بالنقل الوظيفي وما أنواعه ؟
3. من الجهة المختصة بنقل الموظف العام ؟
4. ما الشروط والإجراءات اللازمة في عملية نقل الموظف العام ؟
5. ما الآثار الإيجابية والسلبية المترتبة على نقل الموظف العام ؟
6. ما الضمانات الخاصة بحماية الموظف العام من النقل التأديبي أو التعسفي ؟

أهمية الدراسة: تكمن أهمية الموضوع في النقاط التالية:

أولاً: الأهمية العلمية :

1- تثري المكتبات العامة في فلسطين بدراسة متخصصة في مجال النقل الوظيفي في الوظيفة العامة.

2- تساعد في زيادة الوعي القانوني لدى الموظف العام بالإجراءات القانونية الخاصة بالنقل الوظيفي لتمكينه من مراقبة أعمال الإدارة.

3- توضح الآثار المترتبة على نقل الموظف العام، وذلك من الناحية السلبية أو الإيجابية وما له من حقوق وما عليه من واجبات تجاه عمله .

ثانياً: الأهمية العملية :

1- توضح للموظفين أهمية النقل في الوظيفة العامة ودوره في تحسين أداء الموظف العام في الدوائر الحكومية مما ينعكس على تطور العمل في الوظيفة العامة.

2- تعتبر هذه الدراسة دليل عملي لتمكين الموظف العام من مواجهة الإدارة بما له من حقوق قانونية وضوابط تكفل عملية نقل الموظف بمشروعية.

3- تُبيّن هذه الدراسة الجهة المناط بها نقل الموظف العام، والضمانات الخاصة لحماية الموظف العام من النقل التعسفي.

أهداف الدراسة:

1- الوصول إلى المعرفة الشاملة بخصوص نقل الموظف العام من الناحية العملية والواقعة وكذلك القانونية.

2- التعرف على حقوق وواجبات الموظف العام إزاء عملية النقل الوظيفي.

3- التعرف على مركز الموظف القانوني إزاء عملية النقل الوظيفي والآثار المترتبة على قرار النقل الوظيفي.

4- الرغبة في التعرف على الأحكام والإجراءات الخاصة بالنقل الوظيفي، والوضعية القانونية لنقل الموظف العام في التشريع الفلسطيني.

- 5- إلقاء الضوء على ما توصل إليه المشرع في مجال النقل الوظيفي في التشريعات الفلسطينية.
- 6- معرفة مدى الحماية القانونية التي فرضها المشرع الفلسطيني في النصوص القانونية التي تعزز المركز القانوني للموظف المنقول.

منهجية الدراسة:

ومن المعلوم أن لكل دراسة طبيعتها الذاتية التي تميزها عن غيرها من الدراسات وفي ضوء ما تقدم وبالنظر إلى طبيعة الدراسة، فإن الباحث قد انتهج منهجاً يتلاءم مع موضوع الدراسة وهو **المنهج الوصفي التحليلي**، وسيتم تطبيق هذا المنهج على الدراسة الراهنة من خلال وصف وتحليل ماهية نقل الموظف العام، وتحليل إجراءات وشروط عملية النقل في الوظيفة العامة، والآثار المترتبة عليها وذلك وفقاً لبعض التشريعات الفلسطينية من خلال تحليل نصوص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته وقرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة (2005)، وقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة (2005)، وقانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة (2002)، وقانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة (2005) وذلك للوقوف على تفسير ومعرفة العلل والمعيقات لعملية نقل الموظف العام في نصوص هذه القوانين، والاستئناس ببعض القوانين العربية وبأحكام المحكمة الإدارية المصرية وأحكام محكمة العدل العليا الأردنية، وكذلك الاستشهاد بالأحكام القضائية الصادرة عن محكمة العدل العليا الفلسطينية بشأن قرارات نقل الموظف العام، وإجراء مقابلات مع ذوي الشأن والاختصاص في مواقع وظيفية مختلفة.

هيكلية الدراسة:

الفصل الأول : الأحكام العامة لنقل الموظف العام:

المبحث الأول: ماهية نقل الموظف العام:

المطلب الأول: مفهوم نقل الموظف العام.

المطلب الثاني: أنواع النقل في الوظيفة العامة وأهميته.

المبحث الثاني: قواعد نقل الموظف العام :

المطلب الأول: القواعد الموضوعية لنقل الموظف العام.

المطلب الثاني: القواعد الإجرائية لنقل الموظف العام.

الفصل الثاني: آثار نقل الموظف العام والرقابة عليه:

المبحث الأول: الآثار المترتبة على نقل الموظف العام :

المطلب الأول: الآثار الإيجابية لنقل الموظف العام .

المطلب الثاني: الآثار السلبية لنقل الموظف العام .

المبحث الثاني : الرقابة على قرار نقل الموظف العام .

المطلب الأول: التظلم الإداري من قرار النقل .

المطلب الثاني: الطعن القضائي في قرار النقل .

النتائج والتوصيات .

الفصل الأول

الأحكام العامة لنقل الموظف العام

تمهيد وتقسيم:

تعد دراسة الوظيفة العامة من أهم موضوعات القانون الإداري؛ لأن الوظيفة العامة هي المحرك لمؤسسات الدولة والتي تقوم أساساً على العنصر البشري، ألا وهو الموظف العام، وتتولى دراسة الوظيفة العامة عدة جوانب تشتمل على حقوق وواجبات الموظف العام، وتنظيم الوظيفة العامة، وكذلك تنظيم وضعيات الموظف في الوظيفة العامة وذلك وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، وأن علاقة الموظف بالإدارة العامة علاقة تنظيمية تخضع للقوانين واللوائح، ولإدارة سلطة تقديرية في تحريك الموظف العام، بما يحقق الاستفادة منه لصالح العمل الحكومي، ومن أساليب الإدارة العامة لحركة الموظف العام "النقل الوظيفي" الذي يؤسس لوضع الرجل المناسب في المكان المناسب، وذلك لتحقيق الغاية، والهدف من تشغيل الموظف العام، والاستفادة من خبراته وقدراته.

لذلك فإننا في هذا الفصل سنتناول ماهية نقل الموظف العام وأحكامه وذلك من خلال مبحثين هما :

المبحث الأول: ماهية نقل الموظف العام.

المبحث الثاني: قواعد نقل الموظف العام .

المبحث الأول

ماهية نقل الموظف العام

تمهيد وتقسيم:

يعتبر الموظف العام حجر الأساس للإدارة العامة، إذ لا يمكن أن يحل محله آلة، فالموظف هو الدَّمُ الدافقُ في المؤسسات العامة، فهو المدير والقائد والموظف والآذن، فلا يتصور وظيفة دون أن يكون فيها كادر بشري، والموظف العام يصدر بحقه قرارات وزارية صادرة عن جهة الإدارة، بالنقل والتدوير من دائرة حكومية إلى دائرة أخرى حسب مقتضيات العمل في الدوائر الحكومية، أو داخل الدائرة نفسها، وذلك من أجل ضمان حسن سير المرفق العام بما يتناسب مع الهيكلية الوظيفية الخاصة بالدوائر الحكومية، وذلك لتحقيق أهداف المؤسسات العامة في الدولة، وإن حركة نقل الموظف تعتبر أداة فعالة لإعادة توزيع الكادر البشري في الوظيفة العامة.

لذلك فإننا سنتناول في هذا المبحث ماهية نقل الموظف العام في مطلبين وهما :

المطلب الأول: مفهوم نقل الموظف العام.

المطلب الثاني: أنواع النقل في الوظيفة العامة وأهميته.

المطلب الأول

مفهوم نقل الموظف العام

إن حركة النقل الوظيفي تشكل أداة تحفيز للموظفين من خلال السماح لهم بالتدرج الوظيفي للوصول إلى مناصب المسؤولية في الدولة، ومن البديهي قبل الحديث عن مفهوم نقل الموظف العام، التطرق إلى تعريف الموظف العام في التشريع الفلسطيني، حتى يتسنى لنا تمييز الموظف العام حسب التشريع الفلسطيني عن غيره من أصحاب العقود الخاصة في الهيئات المحلية، والعاملين في القطاع الخاص.

إن المشرع الفلسطيني قد حدد الفئات التي يسري عليها أحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، حيث نصت المادة (2) منه على أنه " تسري أحكام هذا القانون على :- 1- الموظفين العاملين في الدوائر الحكومية ويتقاضون رواتبهم من خزينة السلطة الوطنية الفلسطينية حسب نظام تشكيلات الوظائف. 2- الموظفين المعيّنين بمقتضى قوانين أو قرارات خاصة فيما لم يرد بشأنه نصّ فيها"، الأمر الذي يتضح معه وبصورة جلية أن هذا القانون يسري فقط على الموظفين المعيّنين في الدوائر الحكومية ويتقاضون رواتبهم من ميزانية الدولة، والمعيّنين بموجب قوانين وقرارات خاصة، وبالتالي لا يسري أو يطبق القانون على العاملين في الهيئات المحلية والعاملين في المؤسسات والمرافق العامة التي لها ميزانية خاصة ومستقلة عن موازنة الدولة مثل القضاء وغيرها.⁽¹⁾

وفي هذا المطلب سنتناول مفهوم نقل الموظف العام من خلال فرعين وهما :

الفرع الأول: تعريف الموظف العام في التشريع والفقهاء والقضاء .

الفرع الثاني: تعريف نقل الموظف العام في اللغة والفقهاء والقضاء .

(1) د. وليد مزهر، د. شريف بعلوشة : الوظيفة العامة في فلسطين، مكتبة بيسان، الطبعة الأولى ، غزة، سنة 2020، ص38 .

الفرع الأول

تعريف الموظف العام

يعرف الموظف العام في الفقه والقضاء والتشريع بحيث ينفرد كل واحد منهم بتعريف خاص به عن الآخر، يتضمن مفردات مختلفة حسب طبيعة عمل الموظف، والدائرة التي ينتمي إليها، فلكل حقل منهم رأيه في تعريف الموظف العام.

لذا سنتناول تعريف الموظف العام من عدة غصون هم: الغصن الأول: التعريف التشريعي للموظف العام، والغصن الثاني: التعريف الفقهي للموظف العام، والغصن الثالث: التعريف القضائي للموظف العام.

الغصن الأول

التعريف التشريعي للموظف العام

يختلف تعريف الموظف العام في التشريع الفلسطيني وذلك لاختلاف المصدر المعرف له، ففي قانون الخدمة المدنية الفلسطيني تعريف يختلف عن تعريف الموظف العام في قانون الخدمة في قوى الأمن وغيره من التشريعات.

أولاً: تعريف الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته:

عرّف المشرع الفلسطيني الموظف العام في قانون الخدمة المدنية بأنه " يقصد به الموظف أو الموظفة، وهو الشخص المعين بقرار من جهة مختصة، لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أياً كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماتها"⁽¹⁾.

يرى الباحث أن المشرع الفلسطيني اعتبر أن الموظفين بموجب عقد مؤقت هم من فئة الموظف العام، لكن بشرط مراعاة شروط العقد، وتسري عليه أحكام قانون الخدمة المدنية،

(1) المادة (1) قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

فالمشرع الفلسطيني لم يحدد ما إذا كان العمل في وظيفة دائمة أو مؤقتة، فكل من يعين من جهة مختصة بوظيفة من ضمن تشكيلات الوظائف العامة ويصرف راتبه من موازنة إحدى دوائر الحكومة، فهو موظف عام ولكن الأصل أن الوظيفة دائمة والاستثناء نظام العقد.

يشترط في من يطلق عليه موظف عام حسب قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ما يلي⁽¹⁾:

- 1- أن يصدر قرار التعيين عن جهة مختصة بالتعيين حسب نصوص قانون الخدمة المدنية.
- 2- أن يعمل في وظيفة دائمة أو مؤقتة مدرجة ضمن تشكيلات الوظيفة العامة حسب القانون.
- 3- أن يتقاضى راتبه أو أجره من موازنة إحدى الدوائر الحكومية أياً كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماتها.

ثانياً : تعريف الموظف العام في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني رقم(8) لسنة(2005):

نص قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني رقم (8) لسنة(2005) على تعريف الموظفين في قوى الأمن، في البداية عرّف الخدمة العسكرية بأنها " هي الخدمة في أية قوة من قوى الأمن وفقاً لأحكام هذا القانون"، ثم عرف الموظف العسكري بأنه " كل ضابط أو ضابط صف أو فرد في أية قوة من قوى الأمن"⁽²⁾.

يتبين من النص السابق أن المشرع الفلسطيني حدد وبين أن من يطلق عليه موظف عام (عسكري) كل من يخدم في أي قوة أو جهاز من الأجهزة الأمنية سواء أكان فرداً أو ضابط صف أو ضابط، إلا أن المشرع الفلسطيني لم يكن تعريفه جامعاً ومانعاً، فكان الأولى منه بيان الجهة المختصة بالتعيين وديمومة العمل في قوى الأمن، كما جاء في قانون الخدمة المدنية سابق الذكر بشكل مفصل، وبعناصر محددة بشكل واضح.

أما بخصوص موظفي الهيئات المحلية فإن قانون الخدمة المدنية في تعريفه السابق في المادة الأولى لم يدرج موظفي الهيئات المحلية وبذلك لا يطبق عليهم قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة(1998) وذلك لأن موظفي الهيئات المحلية لهم طبيعة خاصة وقد

(1) وليد مزهر: الوظيفة العامة في القانون الفلسطيني (دراسة تحليلية)، قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية - القاهرة، كلية العلوم القانونية، سنة 2002، ص38.
(2) المادة (1) قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني رقم (8) لسنة(2005).

عرف موظف الهيئات المحلية بأنه " هو الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى موازنة الهيئة المحلية بما في ذلك الموظف المعين بموجب عقد، ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً"⁽¹⁾.

ثالثاً: تعريف الموظف العام في قانون العقوبات المطبق في قطاع غزة رقم (74) لسنة (1936):

أورد قانون العقوبات المطبق في قطاع غزة تعريفاً للموظف العام حيث نص في المادة الخامسة منه بأن الموظف العام هو " يقصد بعبارة "موظف في الخدمة العامة" كل شخص يشغل وظيفة من الوظائف المشار إليها فيما يلي أو يقوم بأعبائها بالوكالة أو بصورة أخرى، أي :

أ- كل وظيفة مدنية، بما في ذلك منصب المندوب السامي، أنيطت صلاحية التعيين لها أو العزل منها بجلالة الملك أو بالمندوب السامي، أو بالمندوب السامي في المجلس التنفيذي، أو بأية لجنة أو هيئة عامة.

ب- كل وظيفة يعين أو يختار لها الشخص الذي يشغلها، بحكم القانون.

ت- كل وظيفة مدنية أنيطت صلاحية التعيين لها أو العزل منها بأي شخص أو جماعة من الأشخاص يشغلون وظيفة من الوظائف المشار إليها في الفقرتين السابقتين من هذه المادة.

ث- كل حكم أو فيصل في أية إجراءات أو قضية أحيلت للتحكيم بقرار من المحكمة أو بموافقتها أو بمقتضى أي تشريع من التشريعات.

وتشمل هذه العبارة أيضاً:

(1) أي عضو من أعضاء لجنة تحقيق عينت بمقتضى أي تشريع من التشريعات أو وفقاً لأحكامه.

(2) الشخص المنوط به تنفيذ إجراءات أية محكمة من المحاكم.

(3) جميع الأشخاص الذي ينتسبون للقوى العسكرية أو لقوات بوليس فلسطين.

(4) جميع الأشخاص المستخدمين في أية دائرة من دوائر الحكومة.

(1) المادة (1) من نظام موظفي الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 2009 وتعديلاته.

(5) كل رجل من رجال الدين أياً كانت الطائفة التي ينتمي إليها، عند قيامه بإشهار زواج مقبل أو بعقد زواج بحفظ سجل بالزواج والمواليد والعماد والوفيات والدفن وإصدار شهادات بها، ولكن ليس بأية صفة أخرى.

(6) الشخص المستخدم لدى سلطة بلدية.

(7) مختار القرية.

يتبين من هذا النص أن قانون العقوبات المطبق في قطاع غزة قد وسع من مفهوم الموظف العام ليشمل شريحة كبيرة من المجتمع تعمل لخدمة المرافق العامة في الدولة أو تسعى لتوطيد الأمن في الدولة⁽¹⁾ الأمر الذي يتضح معه مدى الحماية الجزائية لهذه الفئة والغاية من فرض توسيع الحماية لها.

الفصل الثاني

التعريف الفقهي للموظف العام

وضع الفقهاء عدة تعاريف للموظف العام تتنوع فيما بينها لتشمل عدة عناصر ومحددات للموظف العام، وعليه نسرّد بعض من هذه التعريفات :

باستقراء آراء بعض الفقه الفلسطينيين نجد أنهم عرفوا الموظف العام بأنه "كل شخص طبيعي يعهد إليه من سلطة مختصة قانوناً القيام بعمل دائم في مرفق عام يديره أحد أشخاص القانون العام بطريق مباشر"⁽²⁾.

ينتقد الباحث هذا الاتجاه الذي يطلق صفة الموظف العام على من يعمل بشكل دائم وليس مؤقت، حيث أن المشرع في قانون الخدمة المدنية في المادة الأولى منه عرف الموظف العام ولم يحدد أنه يعمل بشكل دائم أو مؤقت.

(1) صدر هذا القانون في عهد الانتداب البريطاني من خلال المندوب السامي في فلسطين ليس ببعيد عن الانتداب يوسع الحماية الجزائية لفئة الموظف العام ، وذلك من أجل تسهيل مهمة الجيش البريطاني في حكم البلاد من قبل هذه الفئة من المجتمع وتفرض الحماية الجزائية لها لضمان تأدية واجبها على أكمل وجه.
(2) د. هاني غانم ، د. حازم الجمالي : الموظف العام في ضوء قانون الخدمة المدنية ، مكتبة نيسان ، الطبعة الأولى، 2017، ص15

وقد عرّفه بعض الفقه المصري بأنه " هو من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى"⁽¹⁾.

أما الفقه الأردني فقد عرّفه البعض بأنه " كل شخص يعمل بوظيفة دائمة أو مؤقتة في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام ويكون قد صدر بتعيينه قرار من السلطة المختصة بذلك قانوناً"⁽²⁾.

يتضح مما سبق أن التعاريف الفقهية السابقة قد توافقت على أن للموظف العام شروط وعناصر يجب توافرها لاكتساب صفة الموظف العام وهي⁽³⁾:

- 1- أن يكون الشخص معين من سلطة مختصة بالتعيين في الوظيفة العامة.
- 2- أن يكون العمل بشكل دائم ومرتبب بالوظيفة العامة .
- 3- أن يعمل هذا الشخص في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاصها أو المؤسسات العامة.

وبناءً على ما سبق فلا يمكن إطلاق صفة الموظف العام على أي شخص إلا بتوافر هذه العناصر السابقة، والتي تكاد تكون مجمع عليها من فقهاء القانون، وكذلك المبادئ القضائية.

الفصل الثالث

التعريف القضائي للموظف العام

يبين القضاء الإداري في كثير من أحكامه ما اعتزى النصوص القانونية التشريعية من غموض، ويوضح مفاهيمها، وكذلك يعتبر قضاء إنشائي، وهذه خاصية من خصائص القانون الإداري أنه قانون قضائي⁽⁴⁾، وللقضاء الإداري دور كبير وفعال في توضيح مفهوم الموظف العام سواء أكان القضاء الفلسطيني أو القضاء المقارن، وخاصة أن كثيراً من قوانين فلسطين هي

(1) د. محمود البنا، مبادئ القانون الإداري، مشار إليه لدى د. رشا الشمري، المبادئ الحديثة للوظيفة العامة بين الشريعة والقانون، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، 2016، ص23.

(2) د. خالد الزغبي : القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن ، 1998، ص183.

(3) د. وليد مزهر، د. شريف بعلوشة : الوظيفة العامة في فلسطين، مرجع سابق، ص37.

(4) د. شريف بعلوشة : مبادئ القانون الإداري في فلسطين، مكتبة نيسان، الطبعة الثانية، غزة، فلسطين، 2019، ص19.

مشبعة بروح القوانين العربية خاصة مصر والأردن بسبب الصلة الوثيقة وفترة الإدارة العربية لأجزاء من فلسطين، وقد وضعت المحكمة الإدارية العليا المصرية تعريفاً للموظف العام حيث ذكرت "أن المقومات الأساسية التي تقوم عليها فكرة الموظف العام تخلص في أن يكون تعيين الموظف بأداة قانونية لأداء عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام"⁽¹⁾.

عرّفت محكمة العدل العليا الفلسطينية الموظف العام بأنه " كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام"⁽²⁾.

وعرّفته أيضاً المحكمة الإدارية العليا المصرية الموظف العام في حكم آخر لها بأنه " كل من تناط به إحدى وظائف الدولة العامة في نطاق إحدى السلطات الثلاث متى كان تقليده هذا العمل قد تم بالأداة القانونية الصحيحة وبصفة دائمة وليس بصفة عارضة، سواء أكان يؤدي عمله داخل البلاد أو خارجها"⁽³⁾.

يتبين من الحكم السابق أن المحكمة الإدارية المصرية في حكمها السابق قد اشترطت ديمومة العمل، ونصت بشكل صريح أن يتولى الوظيفة العامة بصفة دائمة ليس بصفة عارضة أو مؤقتة بخلاف ما ورد سابقاً في تعريف المشرع الفلسطيني للموظف العام.

أما محكمة العدل العليا الأردنية، فقد جاء في أحد أحكامها تعريف الموظف العام على أنه " كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد الأشخاص الإقليمية أو المؤسسات العامة"⁽⁴⁾. يتبين من تعريف محكمة العدل العليا الأردنية، أنها وسعت من تعريف الموظف العام، ليشمل موظفي هيئات الحكم المحلي، وذلك لأن هيئات الحكم المحلي لها ميزانية خاصة بها تختلف عن ميزانية الدولة، فهي شخصية اعتبارية مستقلة، ولهم استقلال مالي وإداري؛ لأنها من الأشخاص المعنوية اللامركزية.

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية : الطعن رقم (983) لسنة 9 ق ، جلسة 1969/5/19م ، مشار إليه لدى إبراهيم أحمد ، شريف الطباخ ، الوسيط الإداري شرح قانون مجلس الدولة في ضوء الفقه والقضاء، الجزء الثاني، ناس للطباعة، الطبعة الأولى ، القاهرة، 2014 ، ص66.

(2) حكم محكمة العدل العليا ، رام الله ، جلسة 2006/1/28 ، في الدعوى الإدارية رقم 86 لسنة 2004 ، موقع المقتفي.

(3) المحكمة الإدارية العليا المصرية: الطعن رقم (114) ، لسنة 42 ، تاريخ الجلسة 1997/5/3م، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، مجلس الدولة، المكتب الفني لسنة 42 ، رقم الجزء 2 ، ص 951.

(4) قرار محكمة العدل العليا الأردنية : رقم (109) لسنة 1975 ، سنة 1976 ، العدد 12/7 ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين ، ص1302.

من خلال سرد التعاريف السابقة، يرجح الباحث ما عرفته محكمة العدل العليا الفلسطينية للموظف العام، كون أن تعريفها شمل كل عناصر الموظف العام، بالإضافة إلى أن القضاء الإداري هو المعيار العملي، والتطبيقي للقانون في الدول التي تصدر عنها هذه الأحكام.

وبالإضافة لما تقدم بيانه فإنه يشترط لإطلاق صفة الموظف على العاملين في الدوائر الحكومية أن يكون قائم بخدمة دائمة ، ويقصد بذلك أن يكون العمل بذاته دائماً ولازماً في مباشرة المرفق العام لنشاطه، وبذلك لا يعد العاملون بصورة مؤقتة أو عرضية موظفين⁽¹⁾. ويتمثل دوام العمل باستمرار الخدمة في المرفق العام، وليس باستمرار الوظيفة ويمكن أن تكون الخدمة مستمرة، لكن الوظيفة منقطعة أو عارضة كما في حالة الإجازة أو حالة إلغاء الوظيفة من قبل الإدارة دون التأثير على استمرار نشاط المرفق العام.⁽²⁾

الفرع الثاني

تعريف نقل الموظف العام

إن الأصل في حركة نقل الموظفين أن تتم من أجل مصلحة المؤسسة أو الإدارة العامة، كما أنها كذلك تراعي الصالح العام للموظف الذي لا يتعارض مع المصلحة العامة التي يصبوا إلى تحقيقها المرفق العام داخل الدولة وضمان سير العمل بانتظام واطراد، فالنقل الوظيفي كمفهوم عام عبارة عن انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة أخرى في نفس مستواها أو أعلى منها مع توافر شروطها.

وسوف نقوم بتوضيح تعريف النقل الوظيفي وذلك من خلال غصنين هما: الغصن الأول: تعريف النقل الوظيفي لغةً، والغصن الثاني: تعريف نقل الموظف العام اصطلاحاً.

(1) د. بشار عبد الهادي : دراسات وأبحاث في الإدارة العامة والقانون الإداري ، دار الفرقان للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ، مطبعة حطين ، عمان ، 1983، ص 79 .

(2) د. علي بدير، د. عصام البرزنجي ، د. مهدي السلامي : مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد ، 1993 ، ص 295

الغصن الأول

تعريف النقل الوظيفي لغةً

نقل الشيء نقلاً : حوله من موضع إلى موضع⁽¹⁾، ويعرف نقل الموظف العام لغة بأنه إلحاق الموظف بوظيفة غير التي يعمل بها⁽²⁾، أو نقل الموظف إلى منطقة بعيدة أو إعادة تعيينه في مكان آخر⁽³⁾.

وعليه فالنقل الوظيفي في اللغة، يعني تغيير الوظيفة أو حركة الموظف بين الوظائف.

الغصن الثاني

تعريف النقل الوظيفي اصطلاحاً

تُعرف حركة النقل الوظيفي كمفهوم عام بأنها نقل الموظف من عمله إلى عمل آخر، بغض النظر عن أسباب هذا النقل للموظف العام أو الطرف المستفيد منه، وإنما يكون بغية تسيير المرفق العام، وسهولة تقديم الخدمات العامة للجمهور، وتحقيق الصالح العام.

أولاً: موقف المشرع من تعريف نقل الموظف العام:

لم يُعرّف المشرع الفلسطيني عملية نقل الموظف العام تاركاً الأمر لاجتهاد الفقهاء والقضاء الإداري، وذلك لما للفقهاء والقضاء من دور كبير ومصدر مهم في مواضع القانون الإداري، وخاصة الوظيفة العامة، فأغلب أحكامها قضائية إنشائية استنبطها القاضي الإداري⁽⁴⁾.

ثانياً: موقف الفقه من تعريف نقل الموظف العام:

تعددت تعريفات الفقه بشأن نقل الموظف العام حيث ذهب بعض الفقه للقول بأنه "نقل الموظف العام من وظيفة إلى أخرى، سواء أكان هذا نقل الموظف العام في نفس الكادر، أو

(1) قاموس المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية بالقاهرة، الطبعة الخامسة، باب النون، 2011.

(2) موقع كوم، تاريخ الزيارة، 2019/03/30، الساعة 8:30 م.

(3) عبد الغني أبو العزم : معجم الغني الزاهر، مؤسسة الغني للنشر، 2013، ص5399.

(4) د. شريف بعلوشة : مبادئ القانون الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص19.

كادر آخر، سواء أكان نقل الموظف العام إلى وظيفة في نفس الوظيفة أو إلى وظيفة درجتها مختلفة".⁽¹⁾

ويتبين لنا أنه قد جاء هذا التعريف شاملاً لمختلف صور نقل الموظف العام سواء في الحالات العادية أو في الحالات الأخرى، إلا أنه لم يوضح آلية نقل الموظف العام، ولا الجهة صاحبة الصلاحية فيه.

وعرّفه كذلك الدكتور ماجد الحلو بأنه " يقصد بنقل الموظف أن تستبدل بالوظيفة المسندة إليه وظيفة خالية من نفس النوع والدرجة في إدارة أخرى" ويهدف النقل إلى تحقيق مصلحة العمل من خلال توزيع العاملين في المؤسسات العامة، فقد يكون الموظف زائداً عن الحاجة في مكان العمل الذي يتبعه داخل الوحدات الإدارية، أو قد يكون هناك علاقة سيئة بين الموظفين في العمل مما يؤثر على إنجاز أعمالهم الموكلة إليهم⁽²⁾.

بينما ذهب جانب من الفقه لتعريف نقل الموظف العام بأنه " أن تستبدل وظيفته المسندة إليه بوظيفة ثانية من نفس النوع والدرجة في إدارة أخرى"⁽³⁾. وهذا التعريف مختصر ولم يشمل على عناصر عملية النقل.

في حين ذهب بعض الفقه إلى تعريف نقل الموظف العام بأنه "يقصد بالنقل انتقال الموظف من وظيفته الحالية إلى وظيفة أخرى في نفس المستوى تكون مساوية لها في المسؤوليات والراتب، وذلك لمعالجة بعض ضروريات العمل" وهذا يعني استبدال وتغيير الوظيفة المسندة للموظف بوظيفة أخرى شاغرة من نفس الدرجة وليس بدرجة أقل، بهدف الاستفادة منه في وظيفة أخرى أو لإعادة توزيع الموظفين داخل المؤسسات العامة (التدوير)، وقد يكون النقل مكاني حيث ينطوي على تغيير مكان العمل فقط، وقد يكون النقل نوعي من خلال تغيير الوظيفة ذاتها التي كان يشغلها الموظف المنقول، وبذلك يتبين أن النقل الوظيفي إجراءً داخلياً تتخذه السلطة المختصة بهدف تسيير المرفق العام بانتظام واطراد ولغاية تحقيق الصالح العام⁽⁴⁾.

(1) د. محمد فؤاد مهنا ، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة الشاعر، الإسكندرية ، 1983، ص 355.
(2) د. ماجد الحلو : القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2000، ص269 وما بعدها.
(3) د. نواف كنعان : القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة والنشر والتوزيع ، الأردن ، 2007، ص82.
(4) د. بدري مباركة : محاضرات في الوظيفة العامة ، جامعة الدكتور الطاهر مولاي بسعيدة ، كلية الحقوق، الجزائر ، ص85 وما بعدها.

ثالثاً: موقف القضاء الإداري من تعريف نقل الموظف العام :

عرف القضاء الإداري الفلسطيني نقل الموظف العام بأنه " سلطة الإدارة في إجراء النقل من وظيفة إلى أخرى ومن موقع إلى آخر تبعاً لما تقتضيه مصلحة العمل طالما أن هذا النقل يهدف لتحقيق المصلحة العامة"⁽¹⁾، وقد جاء في كثير من أحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية ما ينظم الوظيفة العامة ومنها حركة الموظف العام وخاصة نقل الموظف العام لما يتعرض له الموظف العام من تعسف في استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية في عملية النقل، وبالأخص ما أطلقت عليه محكمة العدل العليا الفلسطينية بالنقل التأديبي المقنع، أي عملية نقل مقنعة بعقوبة تأديبية⁽²⁾.

وعرّفته المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، بقصد إحداث أثر قانوني هو إنهاء الولاية الوظيفية في الوظيفة المنقول منها، وإسناد اختصاصات الوظيفة في الوظيفة التي نقل إليها"⁽³⁾.

وقد عرّفت محكمة العدل العليا الأردنية الموظف بأنه " فك ارتباط الموظف من الدائرة المنقول منها، وربطه بالدائرة المنقول إليها"، بحيث يصرف راتبه وتصدر القرارات المتعلقة به من قبيل هذه الدائرة، أما إذا بقي الموظف بعد قرار النقل يتقاضى مرتبه ويحصل على إجازاته من الدائرة المنقول منها فيكون قرار النقل في حقيقته انتداب مؤقت، وليس نقلاً بالمعنى القانوني⁽⁴⁾.

يتضح من هذا التعريف، أن النقل من الناحية القانونية يؤدي إلى أن الموظف يصبح غير تابع للجهة التي عُيّن فيها أولاً، بل يصبح منتظماً إلى الإدارة أو الوظيفة التي انتقل إليها بعد ذلك، وراتبه يصرف من الجهة التي انتقل إليها ويخضع لإشرافها⁽⁵⁾.

(1) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلسة 2013/3/11م في الدعوى الإدارية رقم 17 لسنة 2012، موقع المفتي.
(2) راجع حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلسة 2003/4/3م في الدعوى الإدارية رقم 49 لسنة 1999، موقع المفتي.
(3) المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم (3990) لسنة 39 في جلسة 1996/11/9م، ماهر أبو العينين: أحكام وفتاوى مجلس الدولة، الكتاب الأول، القاهرة، 2004، ص322.
(4) محكمة العدل العليا الأردنية قرار (151) لعام 1966، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عدد(6)، لسنة 1967.
(5) رجيمي مسعودة: الوضعيات القانونية الأساسية للموظف العام وحركة نقله، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2015، ص 36

وعليه ومما سبق بيانه من سرد لتعريفات نقل الموظف العام يستخلص الباحث تعريفاً جامعاً:

يُعرّف نقل الموظف العام بأنه (انتقال الموظف من مكان عمله أو الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة أخرى داخل الإدارة أو إلى خارجها بناءً على قرار من الجهة المختصة أو بطلب منه، سواء أكانت في نفس الدرجة أو أعلى منها، وفق ضوابط وشروط محددة في القانون).

المطلب الثاني

أنواع النقل في الوظيفة العامة وأهميته

النقل الوظيفي متنوع ويختلف بحسب طبيعة الوظيفة أو مكانها أو أسباب حركة النقل الوظيفي، وقد يكون النقل للموظف من دائرة حكومية إلى دائرة أخرى وفق ضوابط محددة سواء كان النقل في الجهة نفسها أو خارجها، وللنقل مجموعة من الفوائد من أهمها تعزيز الثقة في الموظف العام، كذلك تنويع خبراته ومساعدته في عملية التسلسل الوظيفي، وللنقل قواعد ومبادئ لا بد من مراعاتها عند التطبيق.

لذلك فإننا سنتناول في هذا المطلب أنواع النقل في الوظيفة العامة وأهميته ومبادئه وذلك من خلال تقسيمه إلى فرعين وهما :

الفرع الأول: أنواع النقل في الوظيفة العامة.

الفرع الثاني: أهمية ومبادئ النقل في الوظيفة العامة.

الفرع الأول

أنواع النقل في الوظيفة العامة

يمثل النقل الوظيفي التغير والانتقال الحاصل للموظف من الوظيفة التي يشغلها أو المكان الذي يعمل فيه إلى وظيفة أو مكان آخر، وقد يكون النقل داخلي أي داخل المؤسسة الحكومية التي يعمل فيها الموظف، إما بنفس الوظيفة والدرجة، أو قد يكون النقل مقترناً بترقية، لكن يجب توافر شروط الترقية ليتم النقل بشكل قانوني، وقد يكون النقل خارجي أي خارج المؤسسة أو الوزارة التي يعمل فيها الموظف إلى مؤسسة حكومية أخرى، فالنقل يختلف من حيث المكان و طبيعة العمل.

وستنطرق في هذا الفرع للحديث عن أنواع النقل من عدة غصون، الغصن الأول: النقل من حيث المحل والغصن الثاني : النقل من حيث السبب والغصن الثالث : النقل من حيث مشروعيته.

الغصن الأول

النقل من حيث المحل

تعد حركة النقل الوظيفي وسيلة تمارسها الإدارة العامة لوضع الموظفين في مراكز تتناسب مع قدراتهم وإمكانياتهم، وذلك من خلال نقل الموظف من عمل لآخر، بهدف التخلص من الرتابة، وزيادة الفعالية وتحسين الأداء، وذلك من خلال تنويع المهام التي يقوم بها الموظف داخل المؤسسة العامة⁽¹⁾.

ويكون النقل مكاني عندما ينطوي على تغيير في مكان العمل فقط، وقد يكون النقل نوعي من خلال تغيير الوظيفة ذاتها التي كان يشغلها الموظف المنقول، وبذلك يتبين أن النقل الوظيفي هو: إجراءً داخلياً تتخذه السلطة المختصة بهدف تسيير المرفق العام بانتظام واطراد ولغاية تحقيق الصالح العام⁽²⁾.

(1) م. محمود الهواسي، حيدر البرزنجي: مبادئ علم الإدارة الحديثة، مطبعة ابن العربي، بغداد، 2014، ص99.
(2) د. بدري مباركة : مرجع سابق ، ص85 وما بعدها. كذلك راجع حكم محكمة العدل العليا ، رام الله ، بجلسة 2013/3/11م في الدعوى الإدارية رقم 17 لسنة 2012 ، موقع المقتني.

لذلك تتنوع عملية النقل من حيث المحل بين النقل المكاني والنقل النوعي، وهذان النوعان من أشهر أنواع النقل الوظيفي في المؤسسات العامة وأكثرها فعالية في تحقيق أهداف الوظيفة العامة وضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد.

1- النقل المكاني:

يعد النقل المكاني أكثر أنواع النقل الوظيفي شيوعاً، وغالباً ما تهدف منه الإدارة سد فراغ وظيفي في مكان معين داخل المؤسسات العامة، والنقل المكاني هو النقل الذي يتم من خلاله تغيير موقع أداء الوظيفة من مكان لآخر، وهذا النوع من النقل لا يؤدي في الغالب إلى تغيير نوع وطبيعة الوظيفة، وإنما يقتصر فقط على تغيير موقع عمل الموظف من محافظة إلى أخرى، أو من المركز إلى الفرع أو العكس، ضمن إطار تشكيلات الإدارة العامة نفسها⁽¹⁾.

ويقصد بالنقل المكاني كذلك نقل العامل من وظيفة إلى وظيفة أخرى في نفس الدرجة سواء داخل الوحدة الإدارية التي يعمل بها أو خارجها، فالنقل المكاني ينطوي فقط على تغيير مكان العمل الوظيفي⁽²⁾.

وحقيقة القول، أن النقل المكاني قد يتم داخل الدائرة الحكومية التي يعمل بها الموظف، ويكون الهدف من هذا النقل إعادة هيكلة وتنظيم العمل الوظيفي، بحيث إذا كان هناك كادر بشري زائد في مكان معين داخل المؤسسة العامة، في هذه الحالة تستطيع الدوائر الحكومية الاستفادة من هذه الزيادة، وذلك من خلال سد النقص في عدد الموظفين في مكان آخر⁽³⁾.

والنقل المكاني قد يتم خارج الوحدة الإدارية العامة، وذلك من وحدة إدارية إلى أخرى خاضعة للوظيفة العامة في الدولة، أي بين الوزارات، ويمكن أن يتم النقل إلى المؤسسات العامة أو أجهزة حكومية ذات طبيعة خاصة، مثل المشاريع العامة، أو قد يكون سبب النقل المكاني أن هناك علاقة سيئة بين الموظفين في العمل مما يؤثر على إنجاز أعمالهم، فمن المصلحة العامة وضروريات العمل إعادة توزيع الموظفين من خلال حركة النقل المكاني (النقل الوظيفي)، وفي

(1) خالد علي : مفهوم النقل الوظيفي واتجاهات القضاء الإداري العراقي الحديثة بشأنه (دراسة مقارنة) ، بحث قانوني، مجلة العلوم القانونية، المجلد 25، الإصدار 2، 2010، جامعة بغداد، ص 10.

(2) د. شريف خاطر: الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 82.

(3) راجع المادة (69) من اللائحة التنفيذية رقم (45) لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

جميع الأحوال يجب ألا يؤثر النقل على حقوق الموظف ، خاصة حقه في الترقية والأقدمية والراتب والعلاوات والدرجة الوظيفية⁽¹⁾.

يتبين مما سبق: أن هذا النوع من النقل الوظيفي يتم بتغيير المكان الذي يعمل فيه الموظف، بنفس الوظيفة والدرجة داخل المؤسسة التابع لها، أو خارجها، سواء أكان النقل بطلب من الموظف أو كان صادراً عن الإدارة بإرادة منفردة، وذلك لغاية تحقيق المصلحة العامة، وإلا اعتبر قرار الإدارة مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، ويعد مشروعاً قرار النقل إذا كان يتفق مع الغاية التي فرضها المشرع الفلسطيني وهي تحقيق المصلحة العامة، والنقل المكاني متروك للسلطة التقديرية للإدارة، ويجب أن يكون قرار الإدارة ملائماً حتى لا يشوبه إساءة استعمال السلطة.

وهذا ما أكدت عليه محكمة العدل العليا الفلسطينية في أحكامها فقد نصت على أنه " قد استقر الفقه والقضاء الإداري على أن الإدارة لها الصلاحية المطلقة في نقل الموظف عادة من جهة إلى أخرى بلا معقب عليها، لأنها تستعمل في هذا الشأن الغرض الطبيعي الذي شرع النقل المكاني من أجله بحسب صالح العمل ومقتضياته، واحتياجات العمل ومتطلباته، ومراعاة الإجراءات التي نص عليها القانون عند إصدار قرار النقل"⁽²⁾.

وقد بينت محكمة العدل العليا الفلسطينية في حكم آخر لها إلى أن " نقل الموظفين مكانياً ونوعياً متروك للسلطة التقديرية للإدارة وفقاً لاحتياجات العمل ومصالحته، إلا أنه يخضع لرقابة محكمة العدل العليا الفلسطينية إذا ما كان ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة"⁽³⁾ يتضح من هذا الحكم أن النقل المكاني من صلاحيات الإدارة ولها سلطة تقديرية فيه، ويجب أن يكون بهدف تحقيق المصلحة العامة ومتفقاً مع مبدأ المشروعية.

2- النقل النوعي :

النقل قد يردُّ على طبيعة العمل أي نوع الوظيفة التي يشغلها الموظف في المؤسسة الحكومية التابع لها، وهنا يتم نقل الموظف من وظيفته إلى وظيفة أخرى تختلف طبيعتها عن

(1) د. ماجد الحلو : القانون الإداري ، مرجع سابق، ص269 وما بعدها.

(2) حكم محكمة العدل العليا ، رام الله ، جلسة 2012/2/6، في الدعوى الإدارية رقم 537 لسنة 2010 ، موقع المقتفي.

(3) حكم محكمة العدل العليا ، رام الله ، جلسة 2003/4/28، في الدعوى الإدارية رقم 50 لسنة 1999، موقع المقتفي.

الوظيفة التي كان يشغلها قبل النقل، فمثلاً يتم نقل محاسب إلى وظيفة أخرى مدقق مالي، أو من وظيفة مدير دائرة مشتريات إلى مدير مستودعات وغيرها من أنواع الوظائف التي تختلف في الهيكل التنظيمي، وكذلك في المسمى الوظيفي، لكن القانون اشترط كما بينا سابقاً أن لا يؤثر النقل على الدرجة الوظيفية للموظف، بل تكون في نفس الدرجة أو أعلى منها، وقد تكون باعتماد مالي أعلى من الوظيفة السابقة، أو لها حوافز وعلاوات مالية تضاف إلى راتبه ولكن بتوافر شروطها⁽¹⁾.

ويقصد بالنقل النوعي " أن يسند للموظف وظيفة أخرى غير وظيفته الأصلية التي تم تعيينه فيها من حيث الدرجة أو الأقدمية أو المرتب سواء أكان النقل داخل الوحدة الإدارية التي كان يعمل فيها أو إلى إدارة أخرى".⁽²⁾ ويسمى هذا النقل نوعي أو حسب طبيعة العمل؛ لأنه يرد على الوظيفة ذاتها لا على المكان، فينقل الموظف من الوظيفة التي يكون فيها إلى الوظيفة الأخرى، حيث تختلف عن الأولى في نوعها وفي طبيعتها، كنقل الموظف العام من وظيفة تخصصية أي فنية إلى وظيفة إدارية في نفس الدرجة، وهنا يكون نقل الموظف العام بمثابة تعيين جديد للموظف⁽³⁾.

وبالرجوع لأحكام ومبادئ محكمة العدل العليا الفلسطينية يتبن أنها نصت في مبادئها على " نقل الموظف مكانياً ونوعياً متروكاً لسلطة الإدارة وفقاً لاحتياجات العمل والمصلحة العامة، ويخضع نقل الموظف إلى رقابة محكمة العدل العليا الفلسطينية إن كان ينطوي على عقوبة تأديبية، ويكون متفقاً والقانون قرار نقل الموظف إذا لم يؤثر نقله على مسماه الوظيفي ولم يثبت أن نقله كان إجراءً تأديبياً مقنعاً أو استهدف غاية غير المصلحة العامة"⁽⁴⁾.

والجدير بالذكر أن المبادئ التي استقر عليها القضاء الإداري الفلسطيني تؤكد على أن النقل النوعي متروك للسلطة التقديرية للإدارة فلها حق نقل الموظفين من وظيفتهم إلى وظيفة أخرى تختلف نوعها وطبيعتها عن الوظيفة التي كان يشغلها قبل النقل، سواء أكان ذلك النقل داخل الدائرة الحكومية أو خارجها.

(1) فقرة (2) تعميم صادر عن ديوان الموظفين العام بشأن التعيينات والترقيات صادر بتاريخ 2005/11/21.

(2) رجيمي مسعودة : مرجع سابق، ص 40.

(3) د. شريف خاطر: مرجع سابق، ص 83.

(4) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، جلسة 2007/2/5، في الدعوى الإدارية رقم 96 لسنة 2005، موقع المقضي.

إن النقل من دائرة حكومية إلى أخرى يعتبر نقلاً نوعياً وبمثابة تعيين، بخلاف النقل المكاني الذي يكون من وظيفة إلى أخرى في نفس الدائرة الحكومية⁽¹⁾.

والنقل النوعي قد يكون الهدف منه تدريبي، وهو انتقال الفرد من عمل لآخر بقصد زيادة مداركه وخبراته العملية، وربما يستدعي ذلك نقله بين الأقسام المختلفة وبصورة دورية هذا بالنسبة للنقل الداخلي، ويستخدم في العادة هذا النوع من النقل لتدريب الموظفين، وقد يكون النقل هدفه علاجي وهو النقل الذي يكون أساسه نقل الموظف الذي ليس باستطاعته الاستمرار في أداء عمله الحالي بالصورة المرضية للإدارة العامة، والذي سببه أصلاً خطأ في تعيينه بدايةً، أو لعدم صلاحيته للعمل أو لأسباب شخصية كتأزم العلاقة بينه وبين زملائه في العمل⁽²⁾.

الفصل الثاني

النقل من حيث السبب

يُصنّف هذا النوع من النقل حسب الإرادة التي يكون سببها عملية النقل، فقد يكون النقل بالإرادة المنفردة للإدارة وذلك لضمان حسن سير المرفق العام بانتظام وأطراد، وتحقيقاً للمصلحة العامة⁽³⁾، وقد يكون النقل بإرادة الموظف نفسه بطلب يقدمه للإدارة وبذلك يختلف سبب النقل، وقد أطلق عليه البعض النقل الإجمالي والنقل الاختياري⁽⁴⁾، فالنقل في الوظيفة العامة لا يكون دائماً حصراً على الجهة الإدارية فقط، وإنما قد يكون النقل بناءً على طلب من الموظف إلى الجهة المختصة، وهو ما يعرف بالنقل الاختياري بعكس النقل الصادر عن الإدارة بإرادتها المنفردة والذي يعرف بالنقل الإجمالي.

1- النقل بإرادة الإدارة العامة (الإجمالي):

وهنا يتم نقل الموظف من مكان عمله أو من وظيفته إلى وظيفة أخرى بقرار إداري دون الرجوع إلى الموظف في ذلك، أي أن قرار النقل تم من الإدارة وحدها بالقوة الجبرية على الموظف لما تتمتع به الإدارة من سلطة منحها المشرع الفلسطيني لها في قوانين الوظيفة العامة.

(1) د. عدنان عمرو : مبادئ القانون الإداري نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف، الطبعة الثانية، 2004 ، القدس، ص262.
(2) سمير الحبيشي : الدوران الداخلي للموظفين وأثره في أدائهم ، جامعة العلوم والتكنولوجيا ، صنعاء ، 2008 ، ص22.
(3) راجع حكم محكمة العدل العليا ، رام الله ، بجلسة 2013/3/11م في الدعوى الإدارية رقم 17 لسنة 2012 ، موقع المفتي.
(4) رجيمي مسعودة : مرجع سابق، ص40.

إن مسألة التنظيم الإداري الداخلي لهيئة أو مؤسسة عامة معينة من المسائل التي تدخل في صلاحيات الإدارة في تنظيم الوظيفة العامة، وقد يترتب على إعادة التنظيم لإحدى الوزارات أو الهيئات العامة ضرورة نقل بعض الموظفين من مكان لآخر، وفي هذه الحالة أجاز القانون للجهة الإدارية أن تقوم بنقل بعض الموظفين مكانياً من المكان الذي عُيّن فيه إلى مكان آخر وذلك وفقاً لمقتضيات العمل في الوظيفة العامة⁽¹⁾.

وأجاز المشرع الفلسطيني نقل الموظف بناءً على مصلحة العمل فنصت المادة (57) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني " يجوز نقل الموظف أو ندبه أو إعارته داخل فلسطين أو خارجها بطلب خطي من الموظف بعد موافقة الجهات المختصة، أو بناء على مصلحة العمل"، وأكدت ذلك محكمة العدل العليا الفلسطينية في حكم لها " وعليه يغدو غير مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة ومنطقاً والقانون قرار نقل المستدعي من المدرسة التي كان يعمل بها إلى أخرى، والذي جاء على ضوء الأفعال التي قام بها تجاه الطلاب والتي تقتضي بالضرورة نقله لتحاشي المشاكل لما تؤثر سلباً على المصلحة العامة، أن صلاحية نقل الموظف المنصوص عليها في القانون، والمتعلقة بمصلحة العمل هي سلطة تقديرية تمارسها الإدارة إذا ارتأت أن هناك ضرورة لتحقيق مصلحة عامة لا تتأتى إلا باتخاذ إجراء النقل"⁽²⁾، وعليه فإن قرار النقل لغاية المصلحة العامة هو قرار إجباري، لا يجوز للموظف الاعتراض عليه أو عدم تنفيذه، فليس للموظف أي إرادة في ذلك وتخضع الإدارة في ذلك لرقابة القضاء الإداري الفلسطيني.

2- النقل بإرادة الموظف (الاختياري) :

يُبنى هذا النوع من النقل على إرادة الموظف العام : 1- بطلب منه يقدم للإدارة التابع لها، 2- موافقته على قرار نقله إلى وظيفة أقل درجة، هاتان هما الحالتان التي يمكن للموظف النقل من وظيفته إلى وظيفة أخرى، أو مكان عمل آخر غير الذي يعمل فيه حالياً بإرادته، واشترط المشرع الفلسطيني في المادة (58) من قانون الخدمة المدنية " مع مراعاة ما نصت عليه أحكام المواد الأخرى من هذا القانون، لا يجوز نقل الموظف من وظيفته إلى وظيفة أخرى أقل منها درجة إلا بناء على موافقته الخطية...". وكذلك نص المادة (57) من ذات القانون " يجوز

(1) د. نواف كنعان: مرجع السابق، ص 89 وما بعدها.

(2) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، جلسة 2005/3/9، في الدعوى الإدارية رقم 3 لسنة 2003، موقع المقتفي.

نقل الموظف أو نديه أو إعارته داخل فلسطين أو خارجها بطلب خطي من الموظف بعد موافقة الجهات المختصة، أو بناء على مصلحة العمل".

الأمر الذي يبين لنا الحرية الوظيفية التي منحها المشرع الفلسطيني للموظف العام مراعيًا الأسباب التي قد تدفع الموظف لطلب النقل من وظيفته الحالية إلى وظيفة أخرى، سواء داخل الوزارة أو خارجها مثلاً (كبعد الوظيفة عن مكان سكنه أو وجود ضغط عمل عليه من الإدارة العليا التابع لها أو وجود مناخ عمل أفضل حالاً من الوظيفة التي يعمل بها) ولكن بشرط عدم الإخلال بالمصلحة العامة، ووجود شاغر وظيفي في دائرة حكومية أخرى حسب مقتضيات المصلحة العامة للمؤسسة الحكومية، وحسب الشروط القانونية المنصوص عليها في التشريع الفلسطيني، حيث اشترط موافقة الجهة الإدارية التابع لها الموظف على الطلب، وكذلك موافقة الدائرة الحكومية المراد الانتقال إليها.

الفصل الثالث

النقل من حيث مشروعته

يصدر النقل الوظيفي بقرار إداري، ويجب أن تتوافر فيه شروط القرار الإداري، ليكون صحيحاً ومشروعاً، ويجب ألا يخالف مبدأ المشروعية وإلا أصبح قرار النقل معيباً وغير مشروع.

1- النقل المشروع :

يعتبر النقل مشروعاً متى صدر عن الإدارة العامة بشروطه الصحيحة، ومتفقاً مع نصوص القانون، وقد نص المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني وتعديلاته والقوانين الوظيفية الأخرى على شروط خاصة بعملية النقل الوظيفي⁽¹⁾، وذلك لتوفير حماية قانونية للموظفين من تعسف الإدارة العامة في استعمال سلطاتها التقديرية التي منحها المشرع الفلسطيني في عملية النقل الوظيفي، وكذلك ضمان تحقيق مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد وتحقيقاً للمصلحة العامة.

(1) راجع المواد (57، 58، 59) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

وقد أكد القضاء الإداري الفلسطيني في أحكامه على مدى مشروعية النقل، حيث أورد في حكم له " نجد أنه قد استقر الفقه والقضاء على أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة وأن الأصل للإدارة سلطة مطلقة في إجراء النقل من وظيفة إلى أخرى ومن موقع إلى آخر تبعاً لما تقتضيه مصلحة العمل طالما أن هذا النقل يهدف للمصلحة العامة ولا يشوبه سوء استعمال السلطة ولا ينطوي على أي تنزيل للموظف سواء كان هذا التنزيل في الوظيفة أو الدرجة أو الراتب، كما أن للإدارة سلطة تقديرية إضافية تترخص بموجبها بنقل الموظف وفقاً لما تتطلبه خدمة المرفق العام بما يكفل حسن سيره ومتطلباته ومقتضيات الصالح العام"⁽¹⁾.

2- النقل غير المشروع:

وهذا النوع على خلاف سابقه حيث تمارس الإدارة سلطتها في عملية النقل الوظيفي ولكن تخالف الشروط المنصوص عليها في تشريعات الوظيفة العامة، وبذلك يكون قرار النقل مخالفاً لمبدأ المشروعية، وقد أطلق عليه القضاء الفلسطيني "النقل التأديبي المقنع"، ولم ينظم المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية النقل التأديبي، يستثنى من ذلك قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة (2005) حيث نص من ضمن العقوبات التأديبية على عقوبة النقل من الوظيفة وذلك في المادة (4/28)، ولكن هذا المصطلح ظهر في اجتهاد القضاء الإداري الفلسطيني لما يصدر عن الإدارة من قرارات نقل مسببة بأن النقل هو إجراء تأديبي⁽²⁾، مع أن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني قد حصر العقوبات التأديبية⁽³⁾، ولا يوجد من ضمن هذه العقوبات عقوبة النقل من الوظيفة أو المكان الوظيفي وإن استعمال الإدارة سلطتها التقديرية في ذلك مقيدة بالمصلحة العامة، كذلك من صور النقل غير المشروع نقل الموظف إلى درجة وظيفية أقل من الدرجة التي كان عليها قبل النقل وهذا يخالف ما نص عليه قانون الخدمة المدنية الفلسطيني⁽⁴⁾.

(1) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلسة 2013/3/11م في الدعوى الإدارية رقم 17 لسنة 2012، موقع المقتفي.

(2) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلسة 2008/6/3م في الدعوى الإدارية رقم 20 لسنة 2007، موقع المقتفي.

(3) انظر المادة (100) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

(4) انظر المادة (58) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

أما بخصوص الفقرة (3) من نص المادة (8) من اللائحة التنفيذية لقانون السلك الدبلوماسي حيث جاء فيها " إذا نقل موظف السلك من غير مرتبة سفير إلى المقر قبل انقضاء المدة المقررة لخدمته في الخارج، وذلك لأسباب مسلكية، يتوجب عليه إكمال الفترة المتبقية من هذه المدة في المقر وذلك إضافة إلى المدة المنصوص عليها في الفقرة (1) من هذه المادة"، وهذا يعد عقاباً على الأخطاء المسلكية وأجاز ذلك قانون السلك الدبلوماسي فيما يتعلق بالعقوبات التأديبية حث نص على جواز النقل التأديبي وذلك في المادة (4/28).

وقضت محكمة العدل العليا الفلسطينية في حكم لها " حيث إنَّ المستدعي تم ترقيته مدير عام الرقابة الداخلية وصدر قرار من الوزير بنقل المستدعي لوظيفة مستشار الوزير للرقابة الداخلية حسب القانون أن وظيفة مستشار أقل درجة من مدير عام كما يتبين من نص المادة (9)، ويعد مخالفاً لنص المادة (58) من قانون الخدمة المدنية والمستدعي لم يوافق على النقل وعليه ترى المحكمة أنه لا يجوز نقل الموظف من درجة إلى درجة أدنى إلا بموافقة الخطية، ولا يعدو أن يكون هذا النقل إجراءً تأديبياً مقنعاً وذلك وفقاً للمادة (58) والمادة (9) من قانون الخدمة المدنية⁽¹⁾.

وتعتبر علاقة الموظف العام بالإدارة هي علاقة تنظمها القوانين واللوائح، وأن مركز الموظف هو مركز قانوني عام، يجوز تغييره في أي وقت بموجب اللوائح التنظيمية، فإن مرد ذلك أن الموظفين هم عمال المرافق العامة وبهذه الصفة يجب أن يخضع نظامهم القانوني للتعديل والتغيير بشكل مستمر وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة وتحقيقاً لحسن سير تلك المرافق بانتظام واطراد⁽²⁾.

الفرع الثاني

أهمية النقل في الوظيفة العامة

يعتبر نقل الموظف من أهم الوسائل المساهمة في تطوير أدائه الوظيفي وتحفيزه على بذل مجهود أكثر في أداء المهام والمسؤوليات المكلف بها، فالموظف وفي أي مؤسسة عامة لا يسعى فقط للحصول على مقابل مادي، وإنما يسعى إلى ما يضمن له الاستقرار والأمن

(1) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلسة 2008/6/3م في الدعوى الإدارية رقم 20 لسنة 2007، موقع المقتفي.
(2) وليد مزهر: الوظيفة العامة في القانون الفلسطيني (دراسة تحليلية)، مرجع سابق، ص 87.

والاستمرارية في الوظيفة وتحقيق الرضى الوظيفي، وإن عملية النقل الوظيفي مقيدة بمعايير وقواعد تضمن سلامتها، وتحقق الغاية من عملية النقل الوظيفي، والتي تتطلب مراعاتها وتطبيقها عند اتخاذ قرار النقل الوظيفي.

وعليه سوف نقوم في هذا الفرع ببيان أهمية ومبادئ النقل في الوظيفة العامة وذلك من خلال غصنين هما : الغصن الأول: أهمية النقل الوظيفي، الغصن الثاني: المبادئ العامة للنقل الوظيفي.

الغصن الأول

أهمية النقل الوظيفي

للنقل الوظيفي أهمية كبيرة في الوظيفة العامة وذلك لضمان أداء الموظفين للأعمال المطلوبة منهم بكفاءة وفعالية، ويسعى النقل للاستجابة لحاجات العمل في تغيير مواقع الموظفين وإضفاء الحركة والمرونة على الوظائف وشاغليها، تحقيقاً لمصلحة العمل والموظفين معاً، وبذلك يهدف لرفع كفاءة أداء الموظفين وتحقيق رغباتهم وتحسين أوضاعهم الوظيفية⁽¹⁾.

• يمكن إجمال أهمية النقل فيما يلي⁽²⁾:

- سد حاجة الوظيفة من الموظفين في مختلف المواقع الوظيفية والجغرافية.
- يساعد في تدريب الموظفين وتبادل الخبرات بينهم.
- يساهم في تصحيح أوضاع وظيفة خاطئة بسبب التعيين الخاطئ والمحسوبية.
- تقادي بعض المشكلات الوظيفية كعدم التعاون بين بعض الموظفين ورؤسائهم أو بين الموظفين أنفسهم.
- يمنع الفساد الإداري وذلك بالحد من تكوين الموظفين لعلاقات شخصية ومصالحية مع المواطنين وذلك بسبب طول مدة العمل في نفس المكان.
- الاستفادة من خبرات بعض الموظفين في حل مشكلات العمل في فرع أو دائرة تابعة للوحدات الإدارية العامة .

(1) د. محمد العلي، عماد العمر : التدوير الوظيفي وأثره على الفساد الإداري لدى موظفي القطاع الحكومي في الجمهورية العربية السورية ، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية ، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد (40) ، العدد (3) ، 2018 ، ص325 وما بعدها.

(2) سمير الحبيشي : الدوران الداخلي للموظفين وأثره في أدائهم ، مرجع السابق ، ص21.

- يشجع الموظفين على العمل بكفاءة وفعالية وذلك من خلال سد حاجات الموظفين بالموافقة على طلبات نقلهم لأسباب بعد مكان العمل عن مكان سكنهم.

كما يهدف النقل إلى إعادة توزيع الموظفين بين الدوائر الحكومية بما يتلاءم ويتناسب مع الوضع الوظيفي ومدى الحاجة الفعلية من الموظفين، ويعمل على الحد من التضخم الوظيفي والبطالة المقنعة في الوزارات والمؤسسات العامة، دون أدنى حاجة لهذا العدد من الموظفين المتكدسين دون أي دور وظيفي لهم، وإتاحة الفرصة للاستفادة من أعداد الموظفين الزائدة عن الحاجة في بعض الدوائر الحكومية، وذلك من خلال نقلهم إلى وزارات ومؤسسات حكومية أخرى تعاني من نقص في الكادر البشري مقارنة مع كم المهام في هذه الدوائر الحكومية⁽¹⁾، ويعمل النقل الوظيفي على تبادل الخبرات فيما بين الدوائر والمؤسسات العامة، وكذلك يكسب الموظفين خبرات ومهارات متعددة تساهم بشكل كبير في تكوين شخصية قيادية وإدارية قوية قادرة على تحمل أعباء الوظيفة العامة، وتعد عملية النقل الوظيفي مهمة جداً وذلك من خلال التوفير على خزينة الدولة وخاصة في ظل قلة التمويل لدى المؤسسات الحكومية، وشح الموارد المالية العامة، والعمل على توجيه الأموال التي تصرف على الرواتب والأجور إلى مجالات تنمية أخرى مثل: قطاع الصحة، والتعليم وغيرها من المرافق العامة⁽²⁾.

الفصل الثاني

ضوابط النقل الوظيفي

إن عملية النقل الوظيفي تحكمها مجموعة من المبادئ والأسس التي تساهم في تحقيق الغاية من هذه العملية بشكل يضمن حقوق الموظفين ومصالحهم وتحقيق المصلحة العامة معاً، وهذه المبادئ هي⁽³⁾:

- معرفة طبيعة أعمال الوحدات الإدارية العامة ومدى التشابه فيما بين الوظيفة المنقول منها والوظيفة المراد نقل الموظف إليها، إذ لا يمكن أن يتم النقل دون معرفة طبيعة التقارب والتباعد بينهما.

(1) د. ماجد الطو : القانون الإداري ، مرجع سابق، ص269 وما بعدها.

(2) الانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، مرجع سابق، ص6.

(3) مهدي زويلف: مرجع سابق، ص176.

- وجود نظام لقياس أداء الموظفين ومعرفة قدراتهم ومدى ملاءمتها للعمل، حيث يعين كثير من الموظفين ثم يتبين عدم ملاءمتهم للعمل فيتوجب نقلهم .
- التحديد الدقيق لأسباب النقل سواء أكان لعلاج مشكلة في الوظيفة أو بسبب علاقات الموظفين السيئة فيما بينهم أو لأسباب تدريبية وغيرها من أسباب النقل .
- وجود معايير للمفاضلة بين الموظفين في حال النقل لدرجة أعلى (الترقية) سواء بالأقدمية أو بالكفاءة أو بهما معاً حسب شروط القانون⁽¹⁾.
- يجب أن يسبق عملية النقل تحليل الأعمال والمجالات التي يجري ضمنها عملية النقل سواء داخل الوحدات الإدارية أو فيما بينها⁽²⁾.
- وجود نظام خاص يحدد فيه إجراءات النقل الوظيفي، ويشتمل أيضاً على مراجع الجهات المراد الانتقال إليها .
- عدم نقل الموظف العام لدرجة أقل من درجته الوظيفية أو يكون النقل منطوقاً على عقوبة تأديبية لم ينص عليها القانون⁽³⁾.

ويرى الباحث أنه يتوجب على الإدارة العامة في المؤسسات الحكومية، الأخذ بهذه المبادئ العامة في عملية النقل الوظيفي، مما يضمن لها حركة تنقلات هادفة ومرضية للجميع، الموظف المنقول وأيضاً الإدارة العامة ولمصلحة العمل كذلك، لأن هذه المبادئ مشبعة بروح العدالة في إجراءات نقل الموظفين العموميين، وبناءً عليه ندعو المشرع الفلسطيني لتعديل نصوص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني للنص فيه على هذه المبادئ، ليقيد الإدارة العامة بها في عملية نقل الموظف العام، مما يضمن تحقيق الصالح العام، واستقرار العمل الوظيفي داخل الدوائر الحكومية.

(1) فقرة (2) تعميم صادر عن ديوان الموظفين العام بشأن التعيينات والترقيات صادر بتاريخ 2005/11/21.
(2) راجع المادة (59) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.
(3) المادة (58) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

المبحث الثاني

قواعد نقل الموظف العام

تمهيد وتقسيم:

لقد نظمت التشريعات الوظيفية في فلسطين إجراءات نقل الموظف العام وحددتها وبينتها، وإن عملية نقل الموظف العام هو من قبيل القرارات الإدارية الصادرة عن جهة الإدارة والتي لها سلطة تقديرية في هذا الشأن بما يساهم في تحقيق الصالح العام، وبما يحقق الغاية من القرار الإداري الصادر عن جهة الإدارة وتنظيم مصلحة الجهاز الإداري، ودون أن يكون للموظف أي إرادة في ذلك، ويجب أن يكون انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة أخرى أو من دائرة إلى دائرة أخرى، سواء أكانت في نفس المستوى أو على منها، داخل الإدارة أو خارجها، يجب أن يكون وفق ضوابط وشروط محددة في القانون .

سنتناول في هذا المبحث بشيء من التفصيل قواعد نقل الموظف العام كما بينها وحددها المشرع الفلسطيني في التشريعات الوظيفية من خلال مبحثين وهما:

المطلب الأول: القواعد الموضوعية لنقل الموظف العام.

المطلب الثاني: القواعد الإجرائية لنقل الموظف العام.

المطلب الأول

القواعد الموضوعية لنقل الموظف العام

لتمام صحه القرار الإداري يجب أن يصدر القرار من جهة إدارية مختصة بإصدار القرار، وإلا اعتبر القرار الإداري معيباً بعبء عدم الاختصاص، وبذلك يصبح القرار الإداري باطل، ويجوز الطعن به بالإلغاء لمخالفته مبدأ المشروعية، وخاصة أن النقل في غالب أحكامه يأخذ نفس أحكام التعيين من حيث اختيار الموظفين الذين سيشغلون وظيفة معينة في دائرة حكومية ضمن الهيكل التنظيمي المحدد لكل دائرة من دوائر ووحدات الجهاز الإداري⁽¹⁾، ونفس الشيء ينطبق على عملية النقل الوظيفي، فعلى الإدارة انتقاء الموظف الذي يحقق المصلحة العامة، ويجب اختياره بناءً على مبدأ الجدارة والكفاءة، لذلك يجب الحرص في عملية النقل الوظيفي أن يكون قرار النقل صادراً عن الجهة المختصة بذلك قانوناً.

وسنتناول في هذا المطلب القواعد الموضوعية لنقل الموظف العام وذلك من خلال فرعين وهما:

الفرع الأول : الجهة المختصة بإصدار قرار النقل في التشريع الفلسطيني،

الفرع الثاني: شروط نقل الموظف العام.

(1) خديري عبد الغفور : النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير ، جامعة العربي التبسي ، الجزائر ، 2015 ، ص 20.

الفرع الأول

الجهة المختصة بإصدار قرار النقل في التشريع الفلسطيني

نص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته واللائحة التنفيذية له على الجهة المختصة بنقل الموظف العام، فالجهة التي تتولى تعيين الموظفين بناءً على مبدأ الجدارة والكفاءة والمساواة، هي نفسها التي تتولى نقل الموظفين بناءً على تنسيق مع الديوان ومع الجهة الإدارية التي سوف ينقل إليها الموظف وكذلك مع وزارة المالية وذلك حسب نص المادة (71) من اللائحة التنفيذية الصادرة عنه رقم (45) لسنة (2005) لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته "تصدر الجهة المختصة بتعيين الموظف بالتنسيق المسبق مع الديوان قرار النقل بعد التنسيق مع الدائرة التي سينتقل إليها وتشعر وزارة المالية بذلك".

وقد أكد ذلك القضاء الإداري الفلسطيني في حكم له بأن " قد استقر الفقه والقضاء الإداري واجتهاد محكمة العدل العليا الفلسطينية على أنه يعتبر من القواعد العامة أن السلطة التي تملك حق التعيين تملك حق إنهاء الخدمة ومن باب أولى تملك حق النقل"⁽¹⁾.

يتضح مما سبق أن الجهة المختصة بالتعيين هي نفسها المختصة بنقل الموظف العام، فمن يملك سلطة التعيين يملك سلطة النقل، وعليه فقد حدد المشرع الفلسطيني الجهة المختصة بتعيين الموظف العام ونقله حسب قانون الخدمة المدنية بالتالي⁽²⁾:

- 1- يختص رئيس الدولة بإصدار قرار نقل وكلاء الوزراء والمدراء العامين من الفئة العليا أو ما يعادلها من خارج الدائرة الحكومية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء، قياساً على قرار التعيين فالنقل يأخذ نفس أحكام التعيين في الوظيفة العامة.
- 2- يختص مجلس الوزراء بإصدار قرار نقل باقي موظفي الفئة العليا بناءً على تنسيب من الوزير المختص .

(1) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلسة 2013/10/29م في الدعوى الإدارية رقم 203 لسنة 2012، موقع المقتفي.
(2) المادة (17-18) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

3- يختص رئيس الدائرة الحكومية (الوزير) بإصدار قرار النقل لموظفي الفئات الأخرى الأولى والثانية والثالثة والرابعة والخامسة، وذلك لأن الوزير في هذه الفئات هو المختص بإصدار قرار التعيين حسب نصوص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني وتعديلاته.

لكن يُثير التساؤل عن مدى قانونية عملية النقل الداخلي (التدوير) التي تتم بناءً على قرارات الرئيس المباشر للموظف في الدائرة الحكومية وذلك مثل المدير العام أو مدير الفرع أو رئيس القسم فالأمر هنا يكون على حالتين:

الحالة الأولى: وفي هذه الحالة يوجد تفويض بالنقل من رئيس الدائرة الحكومية أو ممن يملك سلطة النقل إلى أحد المدراء لاتخاذ القرار في عملية النقل، فقد نص القانون الأساسي المادة (5/71) على أنه "يجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة، أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته، في حدود القانون"⁽¹⁾

وتفويض الاختصاص ينقل السلطة بأكملها إلى المفوض إليه، وهذا يمنع الأصيل المفوض من ممارسة حقه في هذا الاختصاص المفوض مؤقتاً؛ أي أثناء فترة التفويض، وتنسب القرارات الصادرة في التفويض إلى المفوض إليه في هذا النطاق وذلك بصفته لا بشخصه⁽²⁾.

ويرى الباحث أن رئيس الدائرة الحكومية يقوم بتفويض اختصاص النقل الداخلي إلى المدير المباشر للموظف، ذلك كونه على دراية كبيرة بأوضاع الموظفين الذين يخضعون لإشرافه المباشر ويكون أعلم من الوزير بما يحقق أهداف الوظيفة العامة من خلال توزيع العمل فيما بين الموظفين كلاً حسب كفاءته وأدائه لعمله وحسب تخصصه العلمي، واستناداً إلى الرقابة المباشرة عليهم.

الحالة الثانية: وفي هذه الحالة لا يوجد تفويض بسلطة النقل إلى أحد المدراء وإنما يقوم المدير بنقل الموظفين لوظائف مختلفة دون وجود أي مسوغ قانوني ودون وجود صلاحيات قانونية تجيز له اتخاذ مثل هذه القرارات، وهنا تكون قراراته مشوبة بعيب عدم الاختصاص البسيط ويجوز للموظف المنقول الطعن في هذه القرارات أمام الجهة المختصة حسب الأصول.

(1) المادة (5/71) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة (2003) وتعديلاته.
(2) د. عاطف المكاوي: التفويض الإداري، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، 2015، ص33.

وقضت محكمة العدل العليا الفلسطينية في حكم لها " أن القرار الإداري لا يكتسب صفة المشروعية إلا اذا صدر من الجهة الإدارية التي خولها القانون صلاحية إصداره ويتحقق عيب عدم الاختصاص حينما يصدر القرار الإداري عن موظف أو هيئة إدارية غير مؤهلة قانوناً لإصداره"⁽¹⁾.

يتضح مما سبق بيانه أن المشرع الفلسطيني بين الجهة المختصة بتعيين الفئات داخل الهيكل الإداري في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، وعليه فإنه حسب قانون الخدمة المدنية الفلسطيني تعتبر الجهات السابقة هي المختصة بإصدار قرار النقل في الوظائف العمومية التي ينظمها قانون الخدمة المدنية حسب ما هو محدد في المواد السابقة، ولا يجوز لأي جهة أخرى غير المحددة في القانون سالف الذكر أن تصدر قرار النقل بحق الموظف العام وإلا اعتبر قرار النقل معيباً لصدوره عن جهة غير مختصة.

أما فيما يتعلق بقانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة (2002) المختص بشئون القضاة وأعضاء النيابة العامة فقد نظم ما يتعلق بحركتهم الوظيفية سواء بالندب أو الإعارة أو النقل، ولقد نصّ فيه على إجراءات نقل القضاة وأعضاء النيابة وكذلك على الجهة المختصة بإصدار قرار النقل، فأناط بمجلس القضاء الأعلى صلاحية نقل القضاة حيث نص على أن " يكون نقل القضاة أو ندبهم بقرار من مجلس القضاء الأعلى، ويعتبر تاريخ النقل أو الندب من تاريخ التبليغ بالقرار"⁽²⁾.

أما فيما يخص أعضاء النيابة العامة، فقد أناط صلاحية نقلهم خارج دائرة المحكمة المعيّنين فيها بقرار من وزير العدل، أما إذا كان النقل داخل دائرة المحكمة المعيّنين فيها فيكون بقرار من النائب العام، حيث نصت المادة (65) على أنه " يكون تعيين مكان عمل أعضاء النيابة العامة ونقلهم خارج دائرة المحكمة المعيّنين أمامها بقرار من وزير العدل بناءً على اقتراح من النائب العام، ويكون نقلهم داخل دائرة المحكمة التي يعملون بها، أو ندبهم خارجها بقرار من النائب العام على ألا تزيد مدة الندب على ستة أشهر"⁽³⁾.

(1) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلسة 2014/12/24م في الدعوى الإدارية رقم 219 لسنة 2014، موقع المقتفي
(2) المادة (2/32) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.
(3) المادة (65) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة (2002).

يقتصر نقل أعضاء النيابة العامة على النقل داخل دوائر النيابة العامة فقط ، ولا يجوز نقل عضو النيابة لوظيفة خارج دوائر النيابة العامة، وقد وجه النقد لنص المادة (65) من قانون السلطة القضائية الذي أعطى للسلطة التنفيذية ممثلة بوزير العدل صلاحية نقل أعضاء النيابة العامة من دائرة المحكمة المعينين أمامها إلى دوائر محاكم أخرى، مما يشكل هذا تدخلاً في عمل السلطة القضائية، وبالتالي يتأثر أعضاء النيابة العامة لأهواء السلطة التنفيذية، وكذلك يؤثر على حياد ونزاهة أعضاء النيابة العامة، الأمر الذي قد يؤثر على سير العدالة الجزائية⁽¹⁾.

وعلى صعيد قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة (2005) فقد حدد الجهة المناط بها صلاحية إصدار قرار النقل لموظفي السلك الدبلوماسي⁽²⁾، حيث أنط صلاحية نقل السفير بقرار من رئيس الدولة وتنسيب وزير الخارجية، أما فيما يتعلق ببقية موظفي السلك الدبلوماسي فيتم نقلهم بقرار من وزير الخارجية بناءً على توصية لجنة موظفي السلك الدبلوماسي، حيث نص قانون السلك الدبلوماسي ولائحته التنفيذية على أنه " يكون التعيين: أ. السفير وتسميته ونقله وإعادته للمقر بقرار من الرئيس بناءً على تنسيب من الوزير. ب. باقي موظفي السلك أو نقلهم أو إعادتهم للمقر بقرار من الوزير"⁽³⁾، وجاء في اللائحة التنفيذية أنه " 1- يحق للوزير استناداً إلى توصية اللجنة نقل موظف السلك إلى السلك الإداري في الوزارة. 2- يجرى نقل موظفي السلك أو السلك الإداري، إلى التشكيلات الإدارية الحكومية خارج ملاك الوزارة وفقاً للأصول القانونية النافذة"⁽⁴⁾.

وفيما يخص قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم(8) لسنة (2005) فقد حدد الجهة المختصة بإصدار قرار النقل للضباط الذين يخضعون لأحكام هذا القانون داخل الجهاز الأمني، ولم ينص على الجهة المختصة بنقل الضابط من قوة أمنية إلى قوة أخرى، بالإضافة إلى أنه لم ينص على نقل رؤساء الهيئات ومديري المديرية في وزارة الداخلية والأمن الوطني، وأحال في كل ما يتعلق بنقل ضباط الصف والأفراد إلى اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة في قوى الأمن التي لم تصدر حتى الآن، حيث نص على " تحدد اللائحة التنفيذية قواعد وشروط إلحاق

(1) د. وليد مزهر ، د. شريف بعلوشة : الوظيفة العامة في فلسطين ، مرجع سابق ، ص 100.
(2) المادة (1) من قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة (2005) عرفت موظف السلك بأنه : الموظف الدبلوماسي المصنف والمعتمد من قبل وزارة الشؤون الخارجية والذي يعمل بها في المقر وفي البعثات الفلسطينية في الخارج.
(3) المادة (7) من قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة (2005).
(4) المادة (9) من اللائحة التنفيذية لقانون السلك الدبلوماسي رقم(374) لسنة(2005).

ونقل ضباط الصف والأفراد العاملين في الخدمة العسكرية في قوى الأمن⁽¹⁾، وبالرجوع إلى نصوص قانون الخدمة في قوى الأمن نجد أنه نص على " يطبق على ضباط وضباط صف وأفراد قوى الأمن بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون الأحكام الواردة في قانون الخدمة المدنية وقانون التأمينات الاجتماعية المعمول بهما عند العمل بهذا القانون"⁽²⁾ وبناءً على هذا النص فإن أحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني تطبق على العساكر في كل ما لم يرد به نص في قانون الخدمة في قوى الأمن، وقد نص قانون الخدمة المدنية على أن من يملك صلاحية التعيين يملك صلاحية النقل⁽³⁾، وعليه فإن الجهة المختصة بالنقل في قوى الأمن تكون كالتالي:

1- نقل رؤساء الهيئات ومديري المديریات وقادة المناطق العسكرية والملحق العسكري بقرار من وزير الأمن الوطني⁽⁴⁾.

2- نقل مدير عام الشرطة ونائبه، ومدير عام الدفاع المدني ونائبه، ومدير عام الأمن الوقائي ونائبه، ورؤساء الهيئات، ومديري المديریات بقرار من وزير الداخلية⁽⁵⁾.

3- نقل مديري الدوائر في المخابرات العامة بقرار من رئيس المخابرات العامة⁽⁶⁾.

4- نقل الضابط من رتبة عقيد والرتب التي تعلوها فيتم بقرار من لجنة الضباط⁽⁷⁾.

5- نقل الضابط من وحدة إلى أخرى في ذات القوة بقرار من القائد المختص، وبتصديق من الوزير المختص، فقد نص القانون " يجوز نقل الضابط من وحدة إلى أخرى في ذات القوة من قوى الأمن إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، ويتم هذا النقل بقرار من القائد المختص وتصديق الوزير المختص"⁽⁸⁾.

6- نقل ضباط الصف والأفراد بقرار من الجهة المختصة بتعيينهم حسب قانون الخدمة في قوى الأمن.

يتضح لنا مما سبق، أن المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة في قوى الأمن أعطى للقائد سلطة إصدار قرار النقل، ولكن هذه الحرية تأتي تحت رقابة وإشراف الوزير المختص، حيث جاء

(1) المادة (148) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة (2005).

(2) المادة (218) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة (2005).

(3) المادة (59) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

(4) المادة (9) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة (2005).

(5) المادة (12) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة (2005).

(6) المادة (15) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة (2005).

(7) المادة (1/63) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة (2005).

(8) المادة (64) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة (2005).

في النص أن القرار يجب أن يصادق عليه الوزير المختص، وقد حدد قانون قوى الأمن ما يقصد بالوزير المختص " وزير الأمن الوطني أو وزير الداخلية أو رئيس المخابرات العامة حسب مقتضى الحال"⁽¹⁾، وهذا يؤكد على أهمية النقل الوظيفي، وضرورة وجود رقابة داخلية عليه حتى لا يترك الأمر للمصالح الشخصية والأهواء، بل يكون قرار النقل لغاية المصلحة العامة ومصلحة العمل فقط.

الفرع الثاني

شروط نقل الموظف العام

إن قرار نقل الموظف العام من القرارات الإدارية التي تخضع للسلطة التقديرية للإدارة، وحتى يكون القرار صحيحاً من حيث الشكل والمضمون فيجب أن يكون متوافقاً مع القانون بمفهومه العام، حتى لا يخالف مبدأ المشروعية، ويجب أن يكون القرار الإداري ملائماً كذلك، ويحقق المصلحة العامة في المنظومة الإدارية، وذلك ضماناً وحماية للموظف من تعسف الإدارة في استعمال حقها القانوني، والقرار الإداري يعرف على أنه " عمل قانوني نهائي، صادر عن جهة إدارية وطنية تعبر عنه بإرادتها المنفردة ، بقصد إحداث آثار قانونية معينة"⁽²⁾، الأمر الذي يتضح معه جلياً، وجوب توافر شروط لإجراء عملية النقل في الوظيفة العامة، وهناك أركان تتوافر في كل قرار إداري، وأيضاً شروط خاصة بقرار النقل، وهذا ما سنتطرق إليه مع التوضيح في هذا الفرع من خلال تقسيمه إلى غصنين هما: الغصن الأول: أركان قرار نقل الموظف العام، والغصن الثاني: الشروط الخاصة بنقل الموظف العام في التشريع الفلسطيني.

(1) المادة (1) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة (2005).
(2) د. عبد الناصر أبو سمهدانة : الوسيط في شرح القرارات الإدارية في فلسطين ، مكتبة دار الفكر ، الطبعة الأولى ، فلسطين ، 2013 ، ص 11 .

الغصن الأول

أركان قرار نقل الموظف العام

لكي يعتبر قرار النقل صحيحاً ومتوافقاً مع القانون يجب أن تتوافر فيه عدة أركان وهي :

أولاً: الاختصاص:

يُعدُّ الاختصاص الركن الأساسي والجوهرى لكل قرار إداري حتى يكون صحيحاً وإلا كان القرار الإداري معيباً، وذلك لصدوره من جهة غير مختصة، والاختصاص ركن في القرار الإداري ويعتبر من أهم أركانه، لأنه شديد الوضوح من جهة، ولأنه متعلق بالنظام العام من جهة أخرى، وهذا يقتضي تصدي القاضي الإداري لهذا الشرط من تلقاء نفسه، إذا تبين له أن القرار صادر عن جهة إدارية غير مختصة، ودون إثارته من رافع الدعوى⁽¹⁾. وقد بينا سابقاً الجهة المختصة بإصدار قرار النقل في التشريع الفلسطيني، ويجب أن يكون قرار النقل صادراً عن جهة مختصة بإصداره وإلا أصبح القرار معيباً بعبء عدم الاختصاص مما يوجب إلغائه⁽²⁾.

ثانياً: الشكل والإجراءات :

يُعدُّ عيب الشكل والإجراءات سبباً من أسباب إلغاء القرار الإداري، وذلك عندما تتجاوز السلطة الإدارية الشروط والإجراءات التي يفرضها القانون، أو المبادئ العامة من شروط وإجراءات واجبة الإلتباع في إصدار قراراتها، والأصل في إصدار القرار الإداري أنه لا يخضع لشكليات أو إجراءات معينة، ما لم يقرر القانون وجوب التزام الإدارة في إصدار قرارها بأشكال محددة، عندها يصبح مصدر القرار ملزماً باتباع ذلك الشكل، وإلا أصبح قراره معيباً بعبء الشكل، فلا يكفي صدور القرار من صاحب الاختصاص، ولكن لا بد من مراعاة الشكلية كما يتطلبها القانون⁽³⁾.

(1) راند العدوان : نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد ، رسالة ماجستير ، جامعة الشرق الأوسط ، 2012 ، ص 18.
(2) راجع حكم محكمة العدل العليا ، رام الله ، بجلسة 1999/11/13م في الدعوى الإدارية رقم 17 لسنة 1998 ، موقع المقتفي.
(3) صفاء السوليميين ، عبد الرؤوف الكساسبة ، أحمد الضلاعين: عيب الشكل وأثره في القرار الإداري ، بحث قانوني، جامعة اليرموك ، علوم الشريعة والقانون، مجلد 40، ملحق 1، 2013، ص1013.

نخلص إلى أنه يتعين على الإدارة العامة أن تلتزم بإتباع الإجراءات التي نصت عليها تشريعات الوظيفة العامة في فلسطين بخصوص عملية النقل الوظيفي، وإلا أصبح القرار معيباً بعبء الشكل والإجراء مما يتعين الطعن به بالإلغاء⁽¹⁾.

ثالثاً: المحل:

المقصود بالمحل في القرار الإداري هو موضوعه، أي الأثر القانوني الذي يترتب عليه، سواء أكان بصيغة إنشاء أو تعديل أو إلغاء لمراكز قانونية، ومن أمثلة المحل في القرار الإداري، المحل في قرار التعيين في الوظيفة هو إدخال الفرد صاحب العلاقة بالقرار في الوظيفة، والمحل في قرار النقل أو الندب هو تغيير مكان عمل الموظف المنقول، وللمحل في القانون الإداري شرطين لصحته هما: 1- أن يكون جائزاً قانوناً، 2- أن يكن المحل ممكناً مادياً⁽²⁾.

رابعاً: السبب:

من المستقر فقهاً وقضاً أنه لا بد لكل تصرف قانوني من سبب يبرره، والقرار الإداري نوع من التصرفات القانونية التي تعبر عن إرادة الإدارة العامة والذي بدوره يقوم على سبب يبرره، وأن فكرة وجود السبب أمر لازم لإصدار القرار الإداري، فالإدارة ملزمة فيما يصدر عنها من قرارات أن يكون الهدف منها تحقيق الصالح العام⁽³⁾.

وقد أكد القضاء الإداري الفلسطيني على أن " القرار الإداري يجب أن يكون مبنياً على سبب قانوني صحيح وعلى سند من القانون، لاسيما إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة بقانون أو نظام وإلا كان القرار مخالفاً للقانون، إذ من واجب الإدارة، وهي بصدد اتخاذ قرارها أن تفصح عن السبب الذي من أجله تدخلت في إصدار هذا القرار، أو استندت إليه في إصداره، فإذا كانت الإدارة ملزمة قانوناً بذكر السبب عند إصدار القرار الإداري ولم تذكره، فإن رقابة محكمة العدل العليا الفلسطينية على السبب تكون رقابة نظرية كونه لا يكون معلوماً لدى المحكمة لتراقب

(1) راجع حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلسة 1996/11/26م في الدعوى الإدارية رقم 6 لسنة 1996، موقع المفتي.

(2) راند العدوان: نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد - المرجع السابق - ص 21.

(3) د. شريف خاطر: القرار الإداري (دراسة مقارنة)، مشار إليه لدى نجوم الحجري، السلطة التقديرية في القرار الإداري، المركز العربي للنشر والتوزيع، 2019، ص 330

صحته من ناحية واقعية أو قانونية، ولهذا فإن وجوب الإفصاح عن السبب هو من أهم الضمانات المقررة لحرية الأفراد⁽¹⁾.

نؤيد ما نصت عليه محكمة العدل الفلسطينية من أنه يتوجب على الإدارة بيان الأسباب التي دعته لاتخاذ مثل هذه القرارات في حال طُلب منها بيان هذه الأسباب، حتى لا تتغول الإدارة وتتعسف وتصدر قرارات لها جانب شخصي أكثر من كونها تحقق مصلحة عامة من هذا القرار، وعليه يجب أن يكون قرار نقل الموظف العام مسبباً في حال كان التسبب مطلوباً في القرار الإداري وإلا شابه عيب السبب.

خامساً: الغاية:

يقصد بالغاية الهدف النهائي الذي يستهدفه مصدر القرار الإداري للوصول إليه لتحقيق الصالح العام، وللقرارات الإدارية هدف عام ينبغي عليها توخي تحقيقه هو الصالح العام، إلا أنه وفقاً لقاعدة تخصيص الأهداف قد يكون لبعض القرارات الإدارية أهدافاً محددة على وجه الخصوص يتعين على الإدارة احترامها، حيث يعتبر قرارها باطلاً إذا ما خالفت هذا الهدف المخصص حتى لو حقق المصلحة العامة⁽²⁾.

والغاية من قرار النقل هي تحقيق مصلحة الوظيفة العامة والمصلحة العامة وضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد، وهذا لما للإدارة من سلطة تقديرية في اتخاذ القرارات، أما إذا ثبت خلاف ذلك أصبح القرار معيباً بعبء إساءة استعمال السلطة وجاز للموظف الطعن فيه بالإلغاء، وقد أكدت محكمة العدل العليا الفلسطينية في مبادئها بأن " عيب إساءة استعمال السلطة لا يمكن إثارته إلا عند استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية، أما إن كانت سلطتها مقيدة بشروط وجاء القرار الإداري مستوفياً لهذه الشروط فيكون عندها قراراً سليماً لا يعتريه هذا العيب"⁽³⁾.

(1) حكم محكمة العدل العليا ، رام الله ، جلسة 2003/3/12 ، في الدعوى الإدارية رقم 19 لسنة 1997 ، موقع المفتي.

(2) د. ماجد الحلوة: القرارات الإدارية ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1994 ، ص100.

(3) حكم محكمة العدل العليا ، رام الله ، جلسة 2005/9/20 ، في الدعوى الإدارية رقم 14 لسنة 2003 ، موقع المفتي.

الفصل الثاني

الشروط الخاصة بنقل الموظف العام في التشريع الفلسطيني

حدد المشرع الفلسطيني في تشريعات الوظيفة العامة شروط نقل خاصة تتناسب مع كل وظيفة وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة وهي كالتالي:

أولاً: أن يكون القرار صادراً عن الجهة المختصة والمعنية بالموظف التابع لها وبموافقة منها ولغاية مقتضيات المصلحة العامة⁽¹⁾.

يتبين لنا أنه لتمام صحة إجراء النقل في الوظيفة أن يكون صادر عن جهة مختصة، وإلا كان القرار معيباً ويجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري، وهذا ما أكدته واشترطته المادة (71) من اللائحة التنفيذية رقم (45) لسنة (2005) لقانون الخدمة المدنية "تصدر الجهة المختصة بتعيين الموظف بالتنسيق المسبق مع الديوان قرار النقل بعد التنسيق مع الدائرة التي سينتقل إليها وتشعر وزارة المالية بذلك"، لكن دون تعسف من الإدارة في استخدام سلطاتها التقديرية في مسألة النقل لما يترتب عليه من التزامات من جانب الموظف .

ثانياً: يجب مراعاة الدرجة والمكانة الوظيفية للموظف عند النقل بحيث تكون مساوية لها، فلا يجوز نقل الموظف من وظيفته إلى وظيفة أخرى أقل منها درجة إلا بناء على موافقة الموظف الخطية على ألا يؤثر النقل على أقدميته في الدرجة أو حقه في الترقية⁽²⁾.

يتضح لنا من هذا النص أن المشرع الفلسطيني اشترط في النقل ألا يؤثر على درجة الموظف الوظيفية سواء بدرجة أقل منها أو يؤثر على ترقيته، وهذا يبين الحماية التي كفلها المشرع الفلسطيني للموظف ولحماية حقوقه من سلطة الإدارة ومنعاً للإدارة من التعسف في استعمال حقها، وهنا قيد المشرع الفلسطيني الإدارة بقيد وهو عدم الإخلال بمركز الموظف في مكان عمله، بحيث لا يؤثر إجراء النقل على مكانته الوظيفية بين زملائه في العمل، ولكن يجوز ذلك في حالة واحدة بينها المشرع الفلسطيني ، وهي حالة موافقة خطية من الموظف على النقل في وظيفة أقل درجة من وظيفته الحالية.

(1) المادة (57) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

(2) المادة (58) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

كما يهدف المشرع الفلسطيني من خلال المادة السابقة إلى حماية الموظف العام من ضياع حقوقه الوظيفية وحقه في الترقية والحصول على نفس الدرجة الوظيفية، لذلك فقد اشترط الموافقة الخطية على نقله لدرجة أقل (لم يكتفِ بالموافقة الشفوية لصحة قرار النقل، واستثنى من ذلك ما نصت عليه أحكام المواد الأخرى من نفس القانون كمعاقبة الموظف تأديبياً بتنزيل درجته الوظيفية، فلا يشترط موافقة الموظف على عقوبة تنزيل الدرجة ونقله إلى درجة أقل تأديبياً لصحة هذا القرار)⁽¹⁾.

وقضت محكمة العدل العليا الفلسطينية في كثير من أحكامها أنه لا يجوز نقل موظف من درجة إلى درجة أقل إلا بموافقة الخطية على ألا يؤثر هذا النقل على درجته أو حقه بالترقية، وأن نقل الموظف مكانياً ونوعياً متروك لسلطة الإدارة وفقاً لاحتياجات العمل والمصلحة العامة، ويخضع نقل الموظف إلى رقابة القضاء الإداري، إن كان ينطوي على عقوبة تأديبية، ويكون متفقاً مع القانون قرار نقل الموظف إذا لم يؤثر نقله على مسماه الوظيفي ولم يثبت أن نقله كان إجراءً تأديبياً مقنعاً أو استهدف غاية غير المصلحة العامة⁽²⁾.

أما بالنسبة لقانون السلطة القضائية الفلسطيني لم يتعرض لهذا الشرط، وعليه ندعو المشرع الفلسطيني لضرورة النص على هذا الشرط، والتأكيد عليه في قانون السلطة القضائية لما يتضمن حماية للقاضي وعضو النيابة العامة، وكذلك ضمان هيبة القضاء والنيابة العامة، وإن العرف العام وكذلك المبادئ العامة للنقل الوظيفي تؤكد على عدم نقل القضاة وأعضاء النيابة العامة لدرجة أقل، لأن ذلك يتضمن تعسف الإدارة في استعمال حقها وفيه إساءة استعمال السلطة.

أما قانون السلك الدبلوماسي فلم ينص على هذا الشرط، وقد أحال في كل ما لم يرد به نص في هذا القانون والنظام إلى أحكام قانون الخدمة المدنية⁽³⁾، وعليه فلا يجوز نقل موظف السلك الدبلوماسي لوظيفة أقل درجة من وظيفته.

(1) د. وليد مزهر، د. شريف بعلوشة: الموظف العام في ضوء أحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني دراسة تحليلية، مرجع سابق، ص 82.

(2) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، جلسة 2007/2/5، في الدعوى الإدارية رقم 96 لسنة 2005، موقع المقنفي.

(3) المادة (43) من قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة (2005).

وفيما يتعلق بقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية فلم ينص على هذا الشرط، ويطبق على ضباط وضباط صف وأفراد قوى الأمن بما لا يتعارض مع أحكام قانون الخدمة في قوى الأمن الأحكام الواردة في قانون الخدمة المدنية⁽¹⁾.

ثالثاً: موافقة الدائرتين في النقل بطلب الموظف (الدائرة المنقول منها والدائرة المنقول إليها)⁽²⁾:

يجب توافر مكان شاغر ومراعاة مدى حاجة الجهة الإدارية المنقول إليها الموظف، ومراعاة وجود مكان شاغر له في المكان المنقول إليه يلائم مستواه ودرجته الوظيفية، وأن يتوافق النقل مع الهيكلية التنظيمية للوزارة⁽³⁾.

حيث اشترط المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية موافقة الدائرة الأولى المرسلة والدائرة الثانية المستقبلية لنقل الموظف إليها، وهذا شرط لتمام عملية النقل بين الدائرتين الحكوميتين، والغاية من اشتراط المشرع ذلك كون أنه يجب أن يكون لدى الدائرة الحكومية المستقبلية لقرار أو طلب النقل إليها وهو وجود مكان شاغر لهذا الموظف الجديد بالدائرة، وذلك حتى يكون القرار متماسياً مع المصلحة العامة ومنتجاً ومحققاً للغاية منه.

لم ينص قانون السلطة القضائية الفلسطيني وقانون السلك الدبلوماسي الفلسطيني وكذلك قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني على هذا الشرط وعليه يتم الرجوع إلى قانون الخدمة المدنية الفلسطيني حيث يعتبر المرجع العام لتشريعات الوظيفة العامة في حال خلت من أي مسألة أو لم تنظمها.

رابعاً: مراعاة المصلحة العامة ومصلحة العمل وحسن الاستفادة من خدمات الموظفين، والاقتصاد في النفقات عند نقل الموظف أو ندبه أو إعارته⁽⁴⁾.

يجب على الإدارة العامة أن تهدف من خلال عملية النقل الوظيفي المصلحة العامة وأن تكون عملية النقل مدروسة من جميع الجوانب الفنية والمالية والمحاولة قدر الإمكان أن يكون

(1) المادة (218) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة (2005).
(2) المادة (59) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.
(3) انظر المادة (70) من اللائحة التنفيذية رقم (45) لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.
(4) المادة (67) من اللائحة التنفيذية رقم (45) لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

النقل مقترن بغاية وهي مصلحة العمل وتحقيق النفع العام، وهذا ما أكدت عليه محكمة العدل العليا الفلسطينية في أحكامها فقد نصت على مبادئ قضائية تؤكد على أن الغاية من قرار النقل هو المصلحة العامة حيث "أجازت المادة (57) من قانون الخدمة المدنية لسنة (1998) نقل الموظف بناءً على مصلحة العمل، وعليه يغدو غير مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة ومتفقاً والقانون قرار نقل المستدعي من المدرسة التي كان يعمل بها إلى أخرى والذي جاء على ضوء الأفعال التي قام بها تجاه الطلاب والتي تقتضي بالضرورة نقله لتحاشي المشاكل لما تؤثر سلباً على المصلحة العامة، أن صلاحية نقل الموظف المنصوص عليها في المادة (57) من قانون الخدمة المدنية والمتعلقة بمصلحة العمل هي سلطة تقديرية تمارسها الإدارة إذا ارتأت أن هناك ضرورة لتحقيق مصلحة عامة لا تتأتى إلا باتخاذ إجراء النقل، وفي هذه الحالة فإن الإدارة ليست ملزمة على تسبيب قرارها طالما أن الهدف من هذا الإجراء هو تحقيق الحالة التي هدف إليها القانون، بعكس ما لو كانت سلطتها في اتخاذ القرار مقيدة"⁽¹⁾.

وقضت محكمة العدل العليا الفلسطينية في حكم آخر لها بأن القرار الصادر عن جهة الإدارة يجب أن يكون بهدف تحقيق مصلحة عامة حيث إن "عدم تحقق شرط المصلحة العامة في نقل الموظف يجعل من القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة"⁽²⁾.

لم ينص السلطة القضائية أو قانون السلك الدبلوماسي أو قانون الخدمة في قوى الأمن على هذا الشرط وعليه يتم الرجوع إلى قانون الخدمة المدنية الفلسطيني حيث يعتبر المرجع العام لتشريعات الوظيفة العامة في حال خلت من أي مسألة أو لم تنظمها.

خامساً: يجب أن يكون نقل الموظف في نفس درجته الوظيفية وعدم حرمانه من الترقية بالأقدمية، أو حقوقه المالية بسبب النقل، ولا يجوز استعمال النقل عقوبة تأديب وذلك بأنه لا يجوز معاقبة الموظف على ذات الفعل مرتين وإلا اعتبرت الإدارة متعسفة في استعمال السلطة التقديرية لها⁽³⁾.

(1) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، جلسة 2005/3/9، في الدعوى الإدارية رقم 3 لسنة 2003، موقع المقتفي.

(2) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، جلسة 2003/4/3، في الدعوى الإدارية رقم 49 لسنة 1999، موقع المقتفي.

(3) خذيري عبد الغفور: مرجع سابق، ص 18.

يجب ألا يضيع النقل على الموظف العام حقه في استحقاق ترقيته، سواء أكانت هذه الترقية بالأقدمية أم بالاختيار، وذلك إذا كان قرار النقل صادراً عن إرادة الإدارة دون أي حرية اختيار من الموظف، أي في حكم النقل الإجباري⁽¹⁾.

سادساً: أن يكون الموظف المنقول حاصل على المؤهلات والخبرات العملية اللازمة لشغل الوظيفة المنقول إليها⁽²⁾، ولا يجوز نقل الموظف إلا بعد ثبته في الوظيفة ويكون مستوفياً لشروطها⁽³⁾.

وقد قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية في حكم لها بأنه "وبتطبيق حكم القانون على وقائع هذه الدعوى، نجد أن حالة المستدعي قد تم تسويتها وفق جدول الرواتب الجديد الملحق بالقانون المعدل بموجب لائحة نقل الموظفين الصادرة عن مجلس الوزراء، بموجب قراره رقم (12) لسنة (2005) الصادر بتاريخ (2005/5/9) والذي دخل حيز التنفيذ اعتباراً من تاريخ (2005/7/1)، والذي وضع ضوابط ومعايير للنقل من أهمها المؤهل العلمي وسنوات الخدمة الفعلية، آخذ بعين الاعتبار أن المستدعي لا يحمل شهادة الثانوية العامة على الرغم من حصوله على دبلوم سنتين، وبناءً على هذه المعطيات تم نقل المستدعي إلى الدرجة والأقدمية التي يستحقها وفق قرار مجلس الوزراء المشار إليه، وتم تسكين جميع الموظفين على الهيكليات المعتمدة ابتداءً من شهر (5) لسنة (2007) على اعتبار أنها قواعد تنظيمية من اختصاص الإدارة التي تنظمها للمصلحة العامة"⁽⁴⁾.

إن ما تقوم به الإدارة الفلسطينية من نقل الموظفين في الإدارات من درجة وظيفية دنيا إلى درجة وظيفية عليا أو من فئة إلى فئة دون الالتزام بالشروط القانونية للانتقال والذي هو في حكم التعيين، والمتروك في الغالب إلى السلطة التقديرية للإدارة، يخرج عن نطاق المشروعية ومشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة إذا كان هذا القرار قد تخطى من هو أحق منه سواء من حيث الأقدمية أو من حيث الكفاءة⁽⁵⁾.

(1) جاكين عمرية : التعيين في الوظيفة العمومية ، رسالة ماجستير ، جامعة النجاح الوطنية ، نابلس ، 2014 ، ص 92.

(2) راجع الفقرة (4) من تعميم ديوان الموظفين العام بشأن التعيينات والترقيات ، الصادر بتاريخ 2005/11/21.

(3) جاكين عمرية : مرجع سابق ، ص 91.

(4) حكم محكمة العدل العليا ، رام الله ، جلسة 2012/10/3م في الدعوى الإدارية رقم 182 لسنة 2011 ، موقع المفتي.

(5) جاكين عمرية : مرجع سابق ، ص 90.

ويرى الباحث أنه عندما يتم تعيين الموظف في الوظيفة العامة فإنه يتقدم للجهة الحكومية بمسوغات التعيين من شهادة جامعية إذا كانت الوظيفة تتطلب مؤهل علمي معين أو رخصة معينة، وكذلك اشتراط اللياقة البدنية لهذه الوظيفة، وإن عملية النقل الوظيفي تحتاج إلى وجود شروط ومسوغات قانونية في حال كانت هذه الوظيفة المراد نقله إليها تتطلب ذلك، ففي بعض الوظائف تحتاج مؤهل علمي معين أو خبرة في ذات المجال، أو تحتاج إلى لياقة بدنية كبيرة وتحتاج إلى مجهود عضلي، وعليه فيجب قبل إجراء عملية النقل التأكد من المؤهل العلمي والشروط الخاصة بالوظيفة المنقول إليها، خاصة أن النقل كما عرفناه سابقاً هو استبدال وظيفة بوظيفة أخرى.

سابعاً: يجب أن يكون قرار النقل خطي وصریح ويبلغ به الموظف المنقول بشكل رسمي حسب الأصول⁽¹⁾

حيث إن المشرع الفلسطيني يُلزم الإدارة العامة بضرورة الالتزام بالشكل الكتابي لقرار النقل وأن يكون بصيغة صريحة، وأن تلتزم الإدارة بإعلان وتبليغ الموظف بالقرار حسب الأصول القانونية في تبليغ القرارات للموظفين.

ثامناً: لا يجوز نقل القضاة لغير الجلوس للقضاء إلا بموافقة خطية من القاضي⁽²⁾، وهذا الشرط فيه ضمانة لهيبة القضاء، كذلك لا يجوز نقل عضو النيابة خارج دوائر النيابة مطلقاً⁽³⁾.

تاسعاً: لا ينقل الضابط من وحدته إلا عند الضرورة القصوى ولا يجوز نقل الضابط من رتبة مقدم فأقل من وحدة إلى أخرى في ذات القوة التي يخدم فيها إلا في الحالات المحددة في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية⁽⁴⁾.

يتضح لنا مما سبق بيانه أن المشرع الفلسطيني في التشريعات الوظيفية نظم آلية النقل في الوظيفة العامة، وحدد لها شروطاً، يتوجب على الإدارة الأخذ بها في عملية النقل، كذلك يجب على الإدارة في عملية النقل أن تُعَلِّب المصلحة العامة وأن يكون القرار الإداري مسبب ويحقق المصلحة المبتغاة منه لصالح الوظيفة العامة ، وكذلك يجب عدم إغفال جانب الموظف

(1) راجع المادة (72) من اللائحة التنفيذية رقم (45) لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

(2) المادة (1/23) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة (2002).

(3) راجع المادة (65) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة (2002).

(4) راجع المادة (61) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة (2005).

في عملية النقل بما لا يؤثر على حقوقه الوظيفية أو سنوات الأقدمية أو استحقاقه للترقية لا سيما أن الموظف العام يعتبر الطاقة المنتجة في الوظيفة العامة فهو يشكل الحجم الأكبر من نشاط الإدارة العامة، وبخلاف هذه يصبح قرار الإدارة مجحفاً في حق الموظف العام مما يستدعي الطعن فيه بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية، كونها الجهة الرقابية على سلوك الإدارة العامة.

المطلب الثاني

القواعد الإجرائية لنقل الموظف العام

لقد نظم المشرع الفلسطيني إجراءات نقل الموظف العام وحددها وبينها في تشريعات الوظيفة العامة، ويعتبر قرار نقل الموظف العام هو من قبيل القرارات الإدارية الصادرة عن جهة الإدارة والتي لها سلطة تقديرية في هذا الشأن بما يساهم في تحقيق الصالح العام، وبما يحقق الغاية من القرار الإداري الصادر عن جهة الإدارة وتنظيم مصلحة الجهاز الإداري، ودون أن يكون للموظف أي إرادة في ذلك، حيث إن حركة انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة أخرى أو من دائرة إلى دائرة أخرى، سواء أكانت في نفس الدرجة أو أعلى منها، داخل الإدارة أو خارجها تكون منظمة وفق ضوابط وشروط يحددها القانون المختص.

وسنتناول في هذا المطلب إجراءات نقل الموظف العام من خلال تقسيمه إلى فرعين وهما:

الفرع الأول : إجراءات النقل بإرادة الإدارة العامة.

الفرع الثاني : إجراءات النقل بإرادة الموظف العام.

الفرع الأول

إجراءات النقل بإرادة الإدارة العامة

أعطى المشرع الفلسطيني الإدارة العامة صلاحيات إدارية من شأنها تحقيق مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، وكذلك بغية تحقيق المصلحة العامة، من هذه الصلاحيات إصدار قرار النقل بإرادة منفردة دون أن يكون للموظف أي إرادة في ذلك ودون موافقة منه وذلك بهدف تحقيق المصلحة العامة، ووضع المشرع الفلسطيني إجراءات وشكل معين لسلوك الإدارة في عملية النقل بإرادتها، فتملك الإدارة بقوة القانون إصدار قرار النقل دون الرجوع إلى رضا الموظف أو رفضه لهذا القرار، ولكن المشرع الفلسطيني حصر هذه الإجراءات في تشريعات الوظيفة العامة، بحيث يجب على الإدارة العامة اتباعها قبيل وأثناء وبعد عملية النقل.

وسنتناول في هذا الفرع شرح وبيان النقل بإرادة الإدارة العامة وذلك من خلال تقسيمه إلى ثلاثة غصون وهي : **الغصن الأول**: تبليغ الموظف العام بقرار النقل، **الغصن الثاني**: إجراء نقل الموظف خارج الدائرة الحكومية، **الغصن الثالث**: إجراء نقل الموظف داخل الدائرة الحكومية التابع لها "التدوير الوظيفي".

الغصن الأول

تبليغ الموظف العام بقرار النقل

يتوجب على الإدارة العامة حتى يصبح قرار النقل صحيحاً تبليغ الموظف العام به بأي وسيلة من وسائل التبليغ، سواء أكان علمه بالقرار عن طريق النشر أو الإعلان أو العلم اليقيني، ويعتبر التبليغ مهم جداً في القرارات الإدارية، لأنه من تاريخ تبليغ الموظف بالقرار يسري ميعاد الطعن به حسب الأصول القانونية، حيث نص قانون الخدمة المدنية على أنه "يعتبر قرار النقل نافذاً من تاريخ استلام الموظف العمل بالجهة المنقول إليها، وتتحمل الدائرة الحكومية المنقول منها الموظف مرتبه حتى تاريخ إخلاء طرفه منها"⁽¹⁾، الأمر الذي يبين أن قرار النقل يعتبر نافذاً بحق الموظف من تاريخ تبليغه بالقرار أو استلام العمل الجديد في الوظيفة المنقول منها، لكن في

(1) المادة (1/72) من اللائحة التنفيذية رقم (45) لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

حال تبليغ الموظف بالقرار بأي وسيلة كانت يحق له الطعن به بكافة الطرق القانونية، وطرق تبليغ الموظف العام بقرار النقل الوظيفي تكون من خلال:

أولاً: النشر :

لم يحدد قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني وسائل نشر القرار الإداري التي يعتد بها، إلا أن قرار مجلس الوزراء رقم (45) اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني نصت في المادة (3) على أنه " تنشر القرارات الإدارية والمنشورات التي تحتاج إلى نشر على لوحة إعلانات الدائرة الحكومية وعلى الموظف تتبع هذه القرارات، ويجب على ديوان الموظفين أن يحدد القرارات والمنشورات التي تتطلب النشر وتعليقها على لوحة إعلانات ومدة بقائها معلقة، والضمانات التي تكفل علم كافة المواطنين بها علماً يقيناً".⁽¹⁾

وبينت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني أن من واجب الإدارة العامة نشر قراراتها على لوحة إعلانات الدائرة وعلى كافة الموظفين تتبع هذه القرارات التي تعلق على لوحة الإعلانات في الدائرة التي يتبعون لها.

ويمكن تعريف النشر بأنه " قيام جهات إدارية بإجراءات محددة تهدف إلى إعلام الكافة بمحتويات قراراتها التي أصدرتها ، لكي يكونوا على بينة منها ، ومن ثم الالتزام بما ورد فيها"⁽²⁾

وأكدت محكمة العدل العليا الفلسطينية في كثير من أحكامها على أن نشر القرارات في الجريدة الرسمية، يعتد بها وقرينة لا تقبل إثبات العكس، فاعتبرت أن نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية يعتبر تبليغاً صحيحاً للشخص المراد تبليغه بالذات⁽³⁾.

يتضح مما سبق أنه يجب على الإدارة العامة تبليغ الموظفين المعنيين بقرار النقل الوظيفي عن طريق النشر، سواء أكان على لوحة إعلانات الدائرة الحكومية التابع لها الموظفين بالنسبة للقرارات التنظيمية، أو عن طريق النشر في الجريدة الرسمية، كما أكدت عليه محكمة العدل العليا في فلسطين، وعليه يعتبر الموظف قد علم بقرار النقل ويسري بحقه من تاريخ هذا العلم.

(1) د. شريف بعلوشة : مبادئ القانون الإداري في فلسطين ، مرجع سابق، ص335.
(2) د. فؤاد العطار : القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1968، ص549.
(3) حكم محكمة العدل العليا ، غزة ، جلسة 1997/3/29 ، في الدعوى الإدارية رقم 110 لسنة 1996، موقع المقضي.

لكن يثار السؤال حول مدى قانونية النشر الإلكتروني للقرارات الإدارية ومدى إلزاميته للموظف العام. ويرى البعض أنه يجوز للإدارة أن تعبر عن إرادتها بأي وسيلة مناسبة متى أن المشرع لم يلزم الإدارة العامة بإفراغ القرار الإداري في شكل معين، فإنه يمكن أن يتم الإفصاح عن إرادة الإدارة بأي شكل من الأشكال، لذلك فإنه قيام الإدارة العامة بنشر القرارات الإدارية إلكترونياً فهو جائز من حيث الأصل القانوني له إلا إذا حدد المشرع شكل معين للقرار الإداري، وعليه فإن قيام الإدارة بنشر القرار الإداري على موقع معين أو أعلنت الموظف به من خلال إرساله على بريده الإلكتروني، فإنها تكون قد أوضحت عن إرادتها بإحداث أثر قانوني معين⁽¹⁾.

ثانياً: الإعلان :

يقع على عاتق الإدارة العامة تبليغ الموظف العام بقرار النقل الوظيفي عن طريق إعلانه بشكل رسمي حسب الأصول القانونية المتبعة في الدوائر الحكومية.

ويعرف الإعلان بأنه "تبليغ الأفراد بالقرار عن طريق الإدارة سواء أكان كتابة أو شفاهة" والقاعدة العامة أن الإدارة غير ملزمة باتباع وسيلة محددة في الإعلان، فهي مخيرة في ذلك بين التبليغ بالبريد المسجل مع علم الوصول أو بتسليمه يدوياً، أو بتبليغه عن طريق محضر، وليس على الإدارة سوى تبليغ الموظف المعني بالقرار بوسيلة مؤكدة، لأن عبء الإثبات في ذلك يقع على الإدارة العامة⁽²⁾.

ويكون إعلان الموظف من مهام وحدة شئون الموظفين التي تتولى ذلك، فقد نصت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني بأن "على وحدة شئون الموظفين إعلام الموظف بالقرارات الإدارية التي يكون طرفاً بها"⁽³⁾.

الأمر الذي يتضح معه أنه يتوجب على وحدة شئون الموظفين إعلام الموظف الصادر بحقه قرار النقل الوظيفي، حتى يصبح القرار سارياً، ويكون ذلك من تاريخ تبليغه بالقرار، ويعتبر التبليغ مهم بالنسبة للموظف، لأنه يحق له الطعن بالقرار من تاريخ تبليغه به بشكل رسمي.

(1) نوفان العجارمة ، ناصر السلامة : مرجع سابق، ص1026.
(2) د. عدنان عمرو : مبادئ القانون الإداري نشاط الإدارة ووسائلها، مرجع سابق ، ص108
(3) المادة (1/3) قرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005 .

أما بخصوص موظفي السلك الدبلوماسي يجب تبليغهم بقرار النقل قبل شهرين من عملية النقل، حيث جاء في اللائحة التنفيذية لقانون السلك الدبلوماسي " على الجهة المعنية في الوزارة إبلاغ السفراء، وموظفي السلك قرارات الابتعاث أو النقل من بعثة إلى أخرى، أو العودة إلى المقر، قبل شهرين من التاريخ المحدد للتنفيذ".⁽¹⁾ وذلك لما تحتاجه طبيعة الوظيفة في السلك الدبلوماسي من وقت كافٍ لإجراءات النقل خاصة في مثل هذه الوظائف في السفارات الفلسطينية، لذا فقد راعى المشرع الفلسطيني ذلك بنصه على إعلام الموظف المنقول قبل شهرين من تنفيذ القرار نهائياً.

أما قانون الخدمة في قوى الأمن وقانون السلطة القضائية فلم يتعرضا لهذا الشأن في تبليغ الموظف العام بل كان الأولى عليهما تحديد ذلك لما له من أهمية .

ونظراً للتطور الحديث في عصر التكنولوجيا فإنه قد يتم تبليغ الموظف بالطرق الإلكترونية إلا أن هذا الأمر لم يطبق على أرض الواقع في فلسطين ولكنه قيد النظر .

وبخصوص الإعلان الإلكتروني للموظف العام بقرار النقل الوظيفي. فإن قيام الإدارة بإعلان الموظف بقرار النقل الوظيفي من خلال إرساله على بريده الإلكتروني، فإنها تكون قد أوضحت عن إرادتها بإحداث أثر قانوني معين⁽²⁾.

ثالثاً: العلم اليقيني:

حدد المشرع الفلسطيني وسيلتين فقط لإعلام الموظف العام بالقرار الإداري، إلا أن القضاء الإداري قد ابتدع طريقاً ثالثاً لإعلام الموظف بالقرار الإداري، ألا وهو العلم اليقيني، ويقصد به " علم صاحب الشأن بمضمون القرار علماً يقينياً رغم عدم إعلان أو نشر هذا القرار بالوسائل المحددة قانوناً لهذا الغرض" ويبدأ ميعاد الطعن بالقرار من تاريخ العلم اليقيني به.⁽³⁾ وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في فلسطين بأنه " من المبادئ المستقرة أن العلم اليقيني

(1) المادة (7) قرار مجلس الوزراء رقم (374) لسنة 2005 باللائحة التنفيذية لقانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005.
(2) نوفان العجامة، ناصر السلامة: نفاذ القرار الإداري الإلكتروني، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 40، ملحق 1، 2013، ص1026.

(3) د. رمضان بطيخ، د. ربيع فتح الباب: رقابة مجلس الدولة للقرارات الإدارية، رقابة الإلغاء، مشار إليه لدى د. عبد الناصر أبو سمهدانة، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص304.

بالقرار يسد مسد التبليغ والنشر متى كان هذا العلم قاطعاً في معرفة الطاعن بالقرار ومضمونه⁽¹⁾.

وقضت محكمة العدل العليا الفلسطينية أيضاً في مبادئها بأنه " إذا علم صاحب الشأن بالقرار الإداري علماً يقينياً، فإن مدة الطعن بالقرار تبدأ من تاريخ هذا العلم حتى ولو لم يتم نشر القرار الإداري أو تبليغه، لأن الغاية من النشر والتبليغ قد تُحَقَّف في حال تقديم الدليل على العلم اليقيني بالقرار من قبل صاحب الشأن"⁽²⁾.

وقد نص قانون الفصل في المنازعات الإدارية المطبق في محافظات غزة⁽³⁾ على أن العلم اليقيني بالقرار الإداري يقوم مقام التبليغ الرسمي حيث نص على أنه " يعتبر في حكم التبليغ علم المستدعي بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً"⁽⁴⁾.

نخلص مما سبق أنه متى علم الموظف بقرار النقل بطريق غير الطريق المحددة قانوناً وهي النشر والإعلان، فإن علمه بقرار النقل يقوم مقام العلم القانوني، ويعرف هذا بالعلم اليقيني ويكون ذلك من خلال علم الموظف بتغيير المسمى الوظيفي له وهذا نقل نوعي، أو بتغيير مكان عمله في حال كان النقل مكاني، ويعد هذا بمثابة علم يقيني بقرار النقل وتحسب منه مدة الطعن بقرار النقل الوظيفي.

الفصل الثاني

إجراء نقل الموظف خارج الدائرة الحكومية

أعطى المشرع الفلسطيني للجهة المختصة كما ذُكِر سابقاً صلاحية نقل الموظفين خارج الدائرة الحكومية، ولكن بضوابط محددة في التشريع الفلسطيني، ويكون هذا النقل إما بقرار من الإدارة العامة أو بطلب من الموظف العام، ويختلف إجراء النقل الوظيفي الخارجي من قانون إلى آخر، وعليه سنتناول شرح إجراءات النقل الوظيفي في كل قانون على حده وذلك على النحو التالي.

(1) محكمة العدل العليا، رام الله، جلسة 2003/6/17، في الدعوى الإدارية رقم 20 لسنة 2001، موقع المقتني.
(2) محكمة العدل العليا، رام الله، جلسة 2014/11/26، في الدعوى الإدارية رقم 61 لسنة 2013، موقع المقتني.
(3) قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016 الذي صدر في مدينة غزة بتاريخ: 2016/04/16م و يحتوي على (30) مادة وهو قانون إجرائي يحدد إجراءات المرافعة أمام المحكمة الإدارية ومحكمة العدل العليا في قطاع غزة
(4) المادة (2/5) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016.

أولاً: إجراء نقل موظفي الخدمة المدنية خارج الدائرة الحكومية .

نص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على أنه " يجوز نقل الموظف أو نديه أو إعارته داخل فلسطين أو خارجها بطلب خطي من الموظف بعد موافقة الجهات المختصة، أو بناء على مصلحة العمل"⁽¹⁾، وهنا تملك الإدارة العامة حسب هذا النص صلاحية نقل الموظف إجبارياً بناءً على مصلحة العمل، وذلك من أجل ضمان تحقيق مبدأ مهم جداً في القانون الإداري وهو ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد.

وقضت محكمة العدل العليا الفلسطينية في حكم لها على أن " نقل الموظفين مكانياً ونوعياً متروك للسلطة التقديرية للإدارة وفقاً لاحتياجات العمل ومصالحته".⁽²⁾ أما في حالة السلطة المقيدة بقواعد محددة، فلا يجوز للإدارة العامة مخالفتها حتى لو كان هذا القرار لصالح الوظيفة؛ لأن في ذلك مخالفة صريحة لنصوص القانون، ويعتبر قرارها معيباً بعبء إساءة استعمال السلطة.

ويتولى ديوان الموظفين العام مَهْمَةً التنسيق مع الجهات الحكومية المختصة للعمل على الارتقاء بالإدارة العامة وتطويرها، ويؤخذُ رأي الديوان في إصدار اللوائح والقوانين الخاصة⁽³⁾ بالموظفين، والعمل على تدريبهم على العمل وتطوير مهاراتهم بما يحقق المصلحة العامة للإدارة، ومن المهام كذلك التي أكلها قانون الخدمة المدنية لديوان الموظفين هي عملية نقل الموظفين داخل الإدارات العامة التابعة للدولة بما يتلاءم مع مصلحة العمل في الدوائر الحكومية، وأكد مجلس الوزراء الفلسطيني في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على أنه "يتولى الديوان دراسة الطلبات التي تُرَدُّ إليه من الجهات المختصة بشأن شغل الوظائف الشاغرة أو استخدام وظائف جديدة، ويجوز النقل من هؤلاء الموظفين من دائرة إلى أخرى بقرار من الديوان بالتنسيق مع الدائرة الحكومية ووزارة المالية"⁽⁴⁾.

يرى الباحث أن المشرع الفلسطيني لم يفصل إجراءات نقل الموظف العام في قانون الخدمة المدنية وتعديلاته، وكذلك لم تتطرق اللائحة التنفيذية لذلك إلا في بعض الأمور، تاركاً

(1) المادة (57) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.
(2) محكمة العدل العليا، رام الله، جلسة 2003/4/28، في الدعوى الإدارية رقم (50) لسنة 1999، موقع المقتفي.
(3) المادة (87) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.
(4) المادة (2/69) من اللائحة التنفيذية رقم (45) لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

المشروع الفلسطيني تنظيم تلك الإجراءات إلى الإدارة العامة بحكم عملها المباشر ولغايات تحقيق المصلحة العامة، ومقتضيات العمل.

وعليه سنتناول بشكل مفصل إجراءات نقل موظفي الخدمة المدنية من الواقع العملي داخل ديوان الموظفين العام وذلك على النحو التالي⁽¹⁾:

1- موافقة الدائرتين الحكوميتين (أخذ الرأي):

أجازت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني نقل الموظفين للمصلحة العامة ونصت على إجراءات قبيل عملية النقل، حيث نصت على أنه "يجوز نقل موظف بناءً على مصلحة العمل من دائرة حكومية إلى دائرة حكومية أخرى بشرط : الحصول على موافقة رئيس الدائرتين، وبعد التنسيق المسبق مع الديوان، وتوفر وظيفة شاغرة في الهيكل التنظيمي، وجدول الوظائف المقر بالدائرة الحكومية التي سينقل إليها الموظف"⁽²⁾.

يتم نقل الموظف من دائرة حكومية إلى دائرة حكومية أخرى بناءً على مصلحة العمل، وذلك بعد إرسال كتاب للديوان لإشعاره برغبة الدائرة الحكومية نقل عدد من الموظفين، وقد يرفض الديوان عملية النقل، وذلك لوجود عدم تطابق في المسمى الوظيفي مع الجهة المستقبلية، ثم بعد ذلك يتم إجراء مخاطبة من رئيس الدائرة الحكومية المنقول منها الموظف إلى رئيس الدائرة الحكومية المنقول إليها، وأخذ موافقته على النقل⁽³⁾، وذلك بعد دراسة الهيكل التنظيمي للدائرة المنقول إليها ووجود شاغر وظيفي له⁽⁴⁾، أو قد تعتذر الجهة الحكومية عن استقبال الموظف المنقول

يُجرى الاتفاق فيما بين الدائرتين الحكوميتين على نقل الموظف سواء أكان النقل بالاعتماد المالي⁽⁵⁾ أو دون الاعتماد المالي، فإذا كان باعتماد مالي فإن الدائرة المنقول إليها الموظف تتولى صرف راتبه من ضمن موازنتها الخاصة بعد نقل اعتماده المالي إليها من الدائرة المنقول منها، ويُشعرُ بذلك وزارة المالية من خلال كتاب من ديوان الموظفين يشتمل على

(1) مقابلة مع السيد/ هاني حسونة ، مدير دائرة الابتعاث في ديوان الموظفين العام، والسيد/ محمد أبو حجر، موظف في دائرة التعيينات في ديوان الموظفين العام وذلك بتاريخ 2019/9/17 ، الساعة 12:15م داخل مبنى ديوان الموظفين العام ، غزة.
(2) المادة (70) من اللائحة التنفيذية رقم (45) لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.
(3) انظر المادة (2/68) من اللائحة التنفيذية رقم (45) لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.
(4) انظر المادة (70) من اللائحة التنفيذية رقم (45) لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.
(5) الاعتماد المالي هي حصة مالية للموظف وهي راتبه الأساسي والعلاوات والبدلات ستقطع من موازنة الوزارة لصالح الموظف .

البيانات المالية للموظف المنقول، أما إذا كان النقل دون الاعتماد المالي، فإن الموظف يصرف راتبه من ضمن موازنة الدائرة المنقول إليها دون نقل الاعتماد المالي من الدائرة المنقول منها⁽¹⁾.

2- مرحلة صدور قرار النقل:

يُصدِرُ رئيسُ الدائرة الحكومية أو من ينوب عنه قرار النقل بحق الموظف، وترسل دائرة شؤون الموظفين القرار إلى المدير أو الرئيس المباشر للموظف بالآتي " أن الموظف المعني قد صدر بحقه قرار نقل ويبلغ بذلك شفهيًا، وأنه سيتم متابعة ديوان الموظفين العام لإتمام عملية النقل بالنسبة لهذا الموظف"، وقد يكون القرار متضمن اسم الدائرة المنقول إليها، أو قد لا يكون متضمن ذلك، وتحدد الدائر حسب طبيعة وظيفة الموظف المنقول، وقد نصت على ذلك اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني بأنه " تصدر الجهة المختصة بتعيين الموظف بالتنسيق المسبق مع الديوان قرار النقل بعد التنسيق مع الدائرة التي سينتقل إليها، وتُسَعَّرُ وزارة المالية بذلك"⁽²⁾.

3- إشعار الجهات المعنية بقرار النقل:

ترسل الدائرة الحكومية قرار النقل إلى ديوان الموظفين الذي يتولى التنسيق فيما بين الدائرة الحكومية المنقول منها الموظف والدائرة الحكومية الأخرى، ويخاطب ديوان الموظفين الدائرة الحكومية المراد نقل الموظف إليها حول قرار النقل ورأيهم في ذلك ومدى وجود شاغر وظيفي لديهم، حسب الهيكل التنظيمي الخاص بهذه الدائرة، بعد رد الدائرة الحكومية بالموافقة على قرار النقل يرسل الديوان كتاب للدائرة المعنية بأنه لا مانع من نقل الموظف، ويبلغ الموظف بهذا الكتاب بأنه تم الموافقة على نقله للدائرة الحكومية المنقول إليها⁽³⁾، وهذا يعتبر تبليغ رسمي بالنقل للموظف ويحق له التظلم من القرار حسب المواعيد المحددة في التشريع⁽⁴⁾ وكذلك حقه في الطعن في القرار أمام القضاء الإداري، ويقوم ديوان الموظفين في حال كان نقل الموظف باعتماده المالي بإشعار وزارة المالية بخصوص نقل الاعتماد المالي الخاص بالموظف، من

(1) فقرة (1) تعميم صادر عن ديوان الموظفين العام بشأن نقل الموظفين صادر بتاريخ 2006/2/4.
(2) المادة (71) من اللائحة التنفيذية رقم (45) لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.
(3) أنظر المادة (1/72) من اللائحة التنفيذية رقم (45) لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.
(4) أنظر المادة (284) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001).

موازنة الدائرة الحكومية المنقول منها إلى موازنة الدائرة الحكومية المنقول إليها الموظف حسب الأصول.

4- تنفيذ قرار النقل :

بعد تبليغ الموظف بشكل رسمي بكتاب من الديوان بخصوص نقله إلى الدائرة الحكومية الجديدة، وأنه يتوجب عليه التوجه للدائرة المنقول إليها لاستلام العمل الجديد في التاريخ المحدد في الكتاب، وقد نصت على ذلك المادة (72) من اللائحة التنفيذية بأنه " يعتبر قرار النقل نافذاً من تاريخ استلام الموظف العمل بالجهة المنقول إليها، وتحمل الدائرة الحكومية المنقول منها الموظف مرتبه حتى تاريخ إخلاء طرفه منها...⁽¹⁾ وأن عليه تعبئة نموذج استلام العمل لدى الدائرة الحكومية المنقول إليها، وإذا تغيب الموظف عن العمل الجديد من التاريخ المحدد في الكتاب الصادر عن ديوان الموظفين لبدء العمل مدة 15 يوماً متصلة يصدر قرار من الدائرة المنقول إليها يفقد الموظف لوظيفته بسبب تغيبه عن العمل مدة 15 يوماً متصلة⁽²⁾، وبعد تعبئة نموذج استلام العمل في الدائرة المنقول إليها تقوم الدائرة بإشعار ديوان الموظفين بذلك، وعليه يقوم ديوان الموظفين بإصدار قرار نقل نهائي يبلغ فيه الدائرة الجديدة، وكذلك تبليغ الدائرة المنقول منها الموظف بأنه تم إنهاء عمل الموظف لدى هذه الدائرة، حيث جاء في نص المادة (72) بأنه " إذا نقل الموظف من دائرة حكومية إلى دائرة حكومية أخرى، تقوم الدائرة الحكومية التي كان يعمل بها الموظف بإرسال ملفه وكافة بياناته الشخصية إلى الدائرة الحكومية المنقولة إليها".⁽³⁾

وتأكيداً لما سبق فإنه يجب على الموظف تسليم كامل العهد التي بحوزته من سيارة أو مفاتيح أو أجهزة للدائرة التي كان يتبع لها قبل عملية النقل، وعلى الدائرة الجديدة تسليم الموظف عهد جديدة من ضمن دائرتهم، لأن النقل يجب أن يكون بنفس الوضع الوظيفي والمالي السابق للموظف.

(1) المادة (1/72) من اللائحة التنفيذية رقم (45) لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.
(2) راجع التعميم الصادر عن ديوان الموظفين العام بشأن الغياب عن العمل الرسمي، صادر بتاريخ 2005/12/31.
(3) المادة (2/72) من اللائحة التنفيذية رقم (45) لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

ويحق للموظف العام في فلسطين من تاريخ تبلغه بالنقل أن يتظلم من القرار إذا كان مخالفاً لمبدأ المشروعية أمام الجهة المختصة خلال عشرين يوماً من تاريخ تبلغه بالقرار، وكذلك يحق للموظف الطعن بقرار النقل أمام المحكمة المختصة خلال ستين يوماً من تاريخ تبلغه بقرار النقل، أو من تاريخ رفض تظلمه، أو انقضاء مدة ستين يوماً دون الرد عليه، وفي حال اعتري القرار أي عيب من العيوب التي تؤدي إلى عدم مشروعيته يعتبر القرار معيباً مما يستوجب الطعن فيه بالإلغاء⁽¹⁾.

ثانياً: إجراء نقل القضاة وأعضاء النيابة خارج السلطة القضائية:

نظم قانون السلطة القضائية كل ما يتعلق بالقضاة وأعضاء النيابة العامة فيما يتعلق بتعيينهم وحقوقهم وواجباتهم، كما نظم حركة القضاة وأعضاء النيابة العامة من حيث النقل والندب والإعارة، ونص على شروط وإجراءات لنقل القضاة وأعضاء النيابة العامة، وحدد كذلك الجهة المختصة بإصدار قرار النقل، أما بخصوص نقل القضاة خارج السلطة القضائية لدوائر حكومية أو وزارات، أي النقل لغير الجلوس للقضاء فقد اشترط المشرع الفلسطيني موافقة القاضي في ذلك لتمام صحة قرار النقل، حيث جاء في نص المادة (1/23) من قانون السلطة القضائية على أنه " لا يجوز نقل القضاة أو ندمهم لغير الجلوس للقضاء إلا برضاهم".

أما فيما يتعلق بنقل أعضاء النيابة العامة خارج مؤسسة النيابة العامة أي نقلهم لغير العمل في النيابة العامة إلى الدوائر الحكومية الأخرى من وزارات ومؤسسات عامة، فلم ينص على ذلك في قانون السلطة القضائية وإنما نص فقط على النقل داخل دوائر النيابة العامة فقط، وذلك بقرار من وزير العدل وتنسيب النائب العام، حيث نص المادة (65) بأنه " يكون تعيين مكان عمل أعضاء النيابة العامة ونقلهم خارج دائرة المحكمة المعينين أمامها بقرار من وزير العدل بناءً على اقتراح من النائب العام ويكون نقلهم داخل دائرة المحكمة التي يعملون بها أو ندمهم خارجها بقرار من النائب العام على ألا تزيد مدة الندب على ستة أشهر".⁽²⁾

يرى الباحث أنه في غالبية الأحكام التي تطبق على القضاة أيضاً تنطبق على أعضاء النيابة العامة حيث نصت المادة (71) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة (2002) "تسري أحكام الفصل الثالث (واجبات القضاة) من الباب الثالث من هذا القانون على أعضاء

(1) راجع المادة (105) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته..
(2) المادة (65) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة (2002).

النيابة العامة" كذلك نص المادة (72) من ذات القانون " تسري أحكام الفصل الرابع من الباب الرابع (مسألة القضاة تأديبياً) على أعضاء النيابة العامة وتقام الدعوى التأديبية عليهم من قبل النائب العام من تلقاء نفسه أو بناء على طلب وزير العدل"، ، لذلك كان على المشرع في قانون السلطة القضائية أن ينص على نقل عضو النيابة إلى خارج العمل القضائي في النيابة العامة إلى الوزارات والمؤسسات العامة الأخرى ولكن بشرط موافقته على ذلك؛ لأن قانون السلطة القضائية ينظم الشؤون الوظيفية لأعضاء النيابة العامة، وعليه ندعو المشرع لتعديل نص المادة (1/23) من قانون السلطة القضائية والنص على جواز نقل أعضاء النيابة استثناءً عن الأصل، وذلك في حالة النقل الخارجي لغير العمل في دوائر النيابة العامة، ولكن بموافقة عضو النيابة على هذا النقل، وفي هذه الحالة لعدم وجود نص في قانون السلطة القضائية ينظم هذه المسألة فإنه يطبق على أعضاء النيابة العامة قانون الخدمة المدنية الفلسطيني كونه المرجع الأساس لتشريعات الوظيفة العامة وهو الشريعة العامة لأحكام الوظيفة العامة.

ثالثاً: إجراء نقل موظفي السلك الدبلوماسي خارج وزارة الخارجية :

موظفو السلك الدبلوماسي لهم خاصية تختلف عن باقي الموظفين في باقي الدوائر الحكومية وذلك لطبيعة عملهم في الخارج، ولذلك راعى المشرع الفلسطيني هذه الخاصية في نصوصه المنظمة لشؤون موظفي السلك الدبلوماسي، فقد نصَّ قانون السلك الدبلوماسي واللائحة التنفيذية الخاصة به على إجراءات نقل موظفي السلك الدبلوماسي، التي تتم بشكل دوري ومتكرر نظراً لطبيعة عمل موظفي السلك الدبلوماسي⁽¹⁾، وأولى إجراءات النقل هي إعلام الموظف المنقول بعملية النقل قبل شهرين من تنفيذ قرار النقل بشكل نهائي، حيث جاء في اللائحة التنفيذية لقانون السلك الدبلوماسي " على الجهة المعنية في الوزارة إبلاغ السفراء وموظفي السلك قرارات الابتعاث أو النقل من بعثة إلى أخرى، أو العودة إلى المقر، قبل شهرين من التاريخ المحدد للتنفيذ. (2)

واستناداً إلى توصية لجنة موظفي السلك الدبلوماسي يصدر الوزير قرار نقل موظفي السلك الدبلوماسي الداخلي، أما النقل خارج الوزارة فيتم نقل موظفي السلك الدبلوماسي لخارج

(1) راجع المادة (5) من قرار مجلس الوزراء رقم (374) لسنة 2005 باللائحة التنفيذية لقانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005.

(2) المادة (7+5) من قرار مجلس الوزراء رقم (374) لسنة 2005 باللائحة التنفيذية لقانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005.

الوزارة وفقاً للأصول القانونية بالتنسيق مع ديوان الموظفين العام، حيث جاء في نص المادة (9) من اللائحة التنفيذية " أ- يحق للوزير استناداً إلى توصية اللجنة نقل موظف السلك إلى السلك الإداري في الوزارة.

ب- يجرى نقل موظفي السلك أو السلك الإداري، إلى التشكيلات الإدارية الحكومية خارج ملاك الوزارة وفقاً للأصول القانونية النافذة"⁽¹⁾.

الأمر الذي يتبين منه أن النقل الذي يتم خارج دوائر وزارة الخارجية يكون بتوصية من لجنة موظفي السلك الدبلوماسية وقرار وزير الخارجية أو من ينوب عنه، ويتم النقل بنفس إجراءات النقل خارج الدائرة الحكومية المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني التي سبق بيانها، وذلك كون أن قانون الخدمة المدنية يعتبر الشريعة العامة وهو الأساس لكل تشريعات الوظيفة الأخرى ويتم الرجوع إليه في حال خلت تشريعات الوظيفة الخاصة الأخرى عن تنظيم أي مسألة في الوظيفة العامة.

وأجاز المشرع الفلسطيني لمجلس التأديب إصدار عقوبة النقل خارج دوائر وزارة الخارجية بحق الموظف المرتكب مخالفة لواجبات الوظيفة العامة وذلك بعد إجراء التحقيقات وثبوت الجريمة التأديبية بحقه، فقد حدد المشرع الفلسطيني العقوبات التأديبية في المادة (28) وهي " الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على موظفي السلك تكون على الوجه التالي: 1. التنبيه. 2. اللوم. 3. الإنذار. 4. النقل إلى وظيفة أخرى. 5. الإحالة إلى التقاعد. 6. الفصل من الخدمة"⁽²⁾.

رابعاً : إجراء نقل العسكري خارج قوى الأمن الفلسطينية :

يتولى قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني تنظيم شؤون الموظف العسكري من حيث التعيين وشروطه وحقوق الموظفين في قوى الأمن وواجباتهم وسلطة التأديب بحقهم وغيرها من شؤون الوظيفة العامة، وأيضاً ينظم الأوضاع القانونية للعساكر في قوى الأمن من نقل أو ندب أو إعارة، فوضع المشرع الفلسطيني شروط وإجراءات خاصة بعملية نقل العسكري في قوى الأمن والجهة المختصة بإصدار قرار النقل، وأجاز المشرع الفلسطيني نقل العسكري في قوى الأمن خارج العمل العسكري أي إلى وظيفة مدنية حيث نص على أنه " إذا نقل عسكري إلى إحدى

(1) المادة (9) من قرار مجلس الوزراء رقم (374) لسنة 2005 باللائحة التنفيذية لقانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005.

(2) المادة (28) من قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005.

الوظائف المدنية يشطب اسمه من كشوف قوى الأمن، ولا يعاد للخدمة إذا مضت ثلاث سنوات على شطب اسمه منها، وإذا تقرر إعادته للخدمة قبل مضي هذه المدة، يوضع في كشف الأقدمية وفقاً لترتيب أقدميته الأصلية بين زملائه، وفي حالة نقل أحد العسكريين إلى وظيفة مدنية ينقل إلى الدرجة التالية التي يدخل الراتب المقرر لرتبته العسكرية في مربوطها، وتحسب أقدميته فيها من تاريخ حصوله على أول مربوطها"⁽¹⁾.

ثم صدر فيما بعد في عام (2006) قراراً من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بمنع نقل الموظفين العسكريين إلى وظائف الخدمة المدنية، وكذلك منع نقل موظفي الخدمة المدنية إلى قوى الأمن ونص القرار على أنه " يمنع منعاً باتاً نقل موظفي الأجهزة الأمنية إلى الوزارات والإدارات الحكومية، ويُمنع منعاً باتاً نقل الموظفين من الوزارات والإدارات الحكومية إلى الأجهزة الأمنية"⁽²⁾.

ويرى الباحث أن القرار السابق يعتبر مخالفاً لمبدأ المشروعية، لأن المشرع الفلسطيني أجاز نقل العسكري في قوى الأمن للعمل في وظائف الخدمة المدنية، وإن تعديل نصوص القوانين العادية هي من اختصاص المجلس التشريعي وليس السلطة التنفيذية، ولا يعدو أن يكون هذا القرار مجرد لوائح صادرة عن السلطة التنفيذية وحسب مبدأ تدرج وسمو القوانين تأتي اللائحة في مرتبة بعد القوانين العادية، ولا يجوز لها مخالفة التشريع العادي أو أن تعدله أو تلغيه إلا بطريق القانون"⁽³⁾.

الفصل الثالث

إجراء نقل الموظف داخل الدائرة الحكومية التابع لها "التدوير الوظيفي"

تعتبر مسألة التنظيم الإداري الداخلي للدائرة الحكومية من المسائل التي تدخل في إطلاقات الإدارة، وقد يترتب على إعادة التنظيم لإحدى الدوائر الحكومية ضرورة نقل بعض الموظفين من مكان لآخر، وفي هذه الحالة أجاز القانون للجهة الإدارية أن تقوم بنقل بعض الموظفين مكانياً من المكان الذي عيّن فيه إلى مكان آخر،⁽⁴⁾ كما قد يكون نقل الموظف العام

(1) المادة (190-191) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005
(2) المادة (1-2) من قرار رقم (3) لسنة 2006م بشأن منع انتقال الموظفين بين الخدمة المدنية والعسكرية .
(3) المادة (67) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني .
(4) نواف كعنان : القانون الإداري ، مرجع السابق ، ص 89 وما بعدها.

نوعياً أي نقل الموظف إلى وظيفة أخرى في داخل الدائرة الحكومية ، فينطوي هذا النقل للموظف العام تعديلاً في الاختصاص الوظيفي وفي بعض الأحيان التغيير الكامل للوظيفة ذاتها.⁽¹⁾

أولاً: إجراء نقل موظفي الخدمة المدنية داخل الدائرة الحكومية (الوزارة):

ينقل الموظف العام داخل الوزارة أو المؤسسة من مكان إلى آخر بقرار من الوزير أو من ينوب عنه، ويخطر ديوان الموظفين العام بذلك، ويشترط أن يتوافق النقل مع الهيكلية التنظيمية للوزارة⁽²⁾ ولا يجوز نقل الموظف من وظيفته إلى وظيفة أخرى أقل منها درجة إلا بناءً على موافقة الموظف المنقول⁽³⁾، ويترتب على النقل الداخلي بدل التنقل الثابت (المواصلات)، وتقوم دائرة شئون الموظفين أو دائرة الشئون المالية الإدارية بتبليغ المدير المباشر للموظف الصادر بحقه قرار النقل الذي يتولى المدير تبليغ الأخير به، وكذلك إشعار ديوان الموظفين بهذا النقل، ويتضمن قرار النقل مكان العمل الجديد أو الوظيفة الجديد إذا كان النقل نوعي، وإذا انطوى النقل على زيادة مالية في الراتب، يتم إشعار وزارة المالية بقرار النقل، ويعتبر قرار النقل نافذاً من تاريخ استلام الموظف المنقول العمل الجديد⁽⁴⁾، وإن تغيب الموظف عن العمل الجديد مدة خمسة عشر يوماً متصلة يصدر بحقه قرار يفقد وظيفته⁽⁵⁾، ويحق للموظف من تاريخ تبليغه بالنقل أن يتظلم من القرار أمام الجهة المختصة خلال عشرين يوماً، وكذلك يحق للموظف الطعن بقرار النقل أمام المحكمة المختصة خلال ستين يوماً من تاريخ تبليغه بقرار النقل، حيث قد يعتري قرار النقل عيباً من عيوب القرار الإداري مما يستوجب الطعن فيه بالإلغاء⁽⁶⁾.

ثانياً : إجراء نقل القضاة وأعضاء النيابة داخل السلطة القضائية:

1- إجراءات نقل قضاة المحاكم النظامية:

منح قانون السلطة القضائية صلاحية نقل القضاة إلى مجلس القضاء الأعلى وبما يتوافق مع طبيعة العمل في مرفق القضاء⁽⁷⁾، حيث نص قانون السلطة القضائية على " يضع

(1) محمد أنس قاسم جعفر: مبادئ الوظيفة العامة على التشريع الجزائري ، مشار إليه لدى خذيري عبد الغفور، مرجع سابق، ص16.
(2) انظر المادة (70) من اللائحة التنفيذية رقم (45) لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.
(3) المادة (58) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته .
(4) مقابلة مع السيد/ هاني حسونة – مدير دائرة الابتعاث في ديوان الموظفين العام، والسيد/ محمد أبو حجر، مرجع سابق.
(5) راجع التعميم الصادر عن ديوان الموظفين العام بشأن الغياب عن العمل الرسمي، صادر بتاريخ 2005/12/31.
(6) د. شريف بعلوشة : القضاء الإداري السعودي، مركز الدراسات العربية للنشر، الطبعة الأولى، القاهرة، 2016، ص233.
(7) راجع المادة (23) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة (2002).

مجلس القضاء الأعلى لائحة بالقواعد التي يسير في مباشرة اختصاصاته، ويجوز له أن يشكل لجنة أو أكثر من بين أعضائه يفوضها في بعض اختصاصاته، ما يتعلق بالتعيين أو الترقية أو النقل⁽¹⁾ ويُصدر مجلس القضاء الأعلى قرارات النقل بما يتوافق مع سياسة تنظيم مرفق القضاء، ولضمان سير العدالة القضائية بنزاهة وشفافية، وتحقيقاً للمصلحة العامة، حيث إن مجلس القضاء الأعلى هو الجهة الإدارية العليا في السلطة القضائية، وهو الجهة المسؤولة عن تنظيم العمل القضائي داخل المحاكم النظامية، وتعد عملية تدوير ونقل القضاة من أهم ضمانات تحقيق العدالة والمساواة داخل مرفق القضاء والتي تعود على الدولة كاملة بتوطيد أسس العدالة في الدولة، كذلك تعمل سياسة النقل والتدوير الدورية على مكافحة الفساد داخل المحاكم النظامية والعمل على تحسين مستوى العمل القضائي داخل المحاكم الفلسطينية.

يرى الباحث أن قانون السلطة القضائية لم ينص على إجراءات وقواعد خاصة بحركة نقل القضاة الداخلية (التدوير) وإنما ترك ذلك لحرية مجلس القضاء في وضع القواعد والإجراءات، حيث نص فقط على اختصاص مجلس القضاء الأعلى بوضع لوائح تنظم عملية نقل القضاة⁽²⁾ وتبليغهم، ويتم التبليغ حسب الإجراءات المعمول بها في مجلس القضاء الأعلى، كان الأولى على المشرع الفلسطيني تحديد قواعد وإجراءات النقل الداخلي، لذلك ندعو المشرع الفلسطيني نظراً لخطورة عمل القضاة تعديل المادة (23) من قانون السلطة القضائية والنص على قواعد نقل القضاة بما يتوافق مع طبيعة عملهم.

2- إجراءات نقل أعضاء النيابة العامة :

أناط المشرع الفلسطيني صلاحية نقل أعضاء النيابة العامة داخل النيابة العامة من دائرة المحكمة المعينين فيها إلى دائرة محكمة أخرى بقرار من وزير العدل وبناءً على اقتراح النائب العام، أما إذا كان النقل داخل دائرة المحكمة المعين فيها عضو النيابة العامة، فيكون قرار نقله من اختصاص النائب العام⁽³⁾، وذلك لضمان سير العمل في دوائر النيابة العامة والعمل على تطوير منظومة العمل في دوائر النيابة العامة، وذلك من خلال إجراءات النقل الداخلية لأعضاء النيابة العامة بما يتوافق مع مصلحة العمل القضائي وكذلك من الناحية الفنية، ومنعاً للفساد

(1) المادة (41) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة (2002).

(2) لا يوجد لوائح أو تعميمات قضائية منشورة تنظم عملية نقل القضاة (حسب علم الباحث).

(3) راجع المادة (65) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة (2002).

الإداري وتحقيقاً للمصلحة العامة، يأتي ذلك تجسيداً لرؤية النيابة العامة وخطتها الاستراتيجية وأهدافها المتعلقة بتعزيز سيادة القانون، ولمواكبة حالة التطور التي شهدتها النيابة العامة من استحداث الإدارات المتخصصة الداعمة لمكتب النائب العام في أداء مَهَامِهِ⁽¹⁾، فقد نص قانون السلطة القضائية على أنه " يكون تعيين مكان عمل أعضاء النيابة العامة ونقلهم خارج دائرة المحكمة المعينين أمامها بقرار من وزير العدل بناءً على اقتراح من النائب العام ويكون نقلهم داخل دائرة المحكمة التي يعملون بها أو نديهم خارجها بقرار من النائب العام على ألا تزيد مدة النذب على ستة أشهر"⁽²⁾.

وقد وجه النقد لنص المادة السابق حيث أعطى للسلطة التنفيذية ممثلة بوزير العدل، صلاحية نقل أعضاء النيابة العامة من دائرة المحكمة المعينين فيها إلى دوائر محاكم أخرى مما يشكل هذا تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة القضائية، وقد يتأثر أعضاء النيابة لأهواء السلطة التنفيذية، الأمر الذي من شأنه التأثير على سير العمل في النيابة العامة وكذلك على العدالة الجزائية، لذلك وجب على المشرع الفلسطيني تعديل نص المادة السابقة، وحصر صلاحية نقل أعضاء النيابة العامة بالنائب العام وذلك كونه الرئيس الأعلى للنيابة العامة⁽³⁾.

ثالثاً : إجراء نقل موظفي السلك الدبلوماسي داخل وزارة الخارجية:

بالرجوع إلى أحكام قانون السلك الدبلوماسي الفلسطيني وخاصة المادة (3/3) منه، يتبين أن من مهام وزارة الخارجية الإشراف على جميع البعثات إدارياً وسياسياً ومالياً، ويتضمن أيضاً حركة التنقلات وفقاً لأحكام القانون، حيث تشكل الوزارة بقرار من وزير الخارجية لجنة تسمى لجنة موظفي السلك حيث يناط بها مهام التعيين والنقل والنذب وتقييم موظفي السلك الدبلوماسي، وتقوم اللجنة برفع توصياتها للوزير ليصادق عليها حسب القانون⁽⁴⁾، فقد نصت المادة (7) من قانون السلك الدبلوماسي على أنه " يكون التعيين: أ. السفير وتسميته ونقله وإعادةه للمقر بقرار من الرئيس بناءً على تنسيب من الوزير. ب. باقي موظفي السلك أو نقلهم أو إعادةهم للمقر بقرار من الوزير"⁽⁵⁾ وتصدر نشرة في فصل الربيع من كل عام لحركة التنقلات

(1) موقع النيابة العامة لدولة فلسطين، دور النيابة العامة، تاريخ الزيارة 2020/3/4م، الساعة 4:42م.

(2) المادة (1/65) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة (2002).

(3) د. وليد مزهر، د. شريف بعلوشة: تشريعات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 100.

(4) المادة (10) من قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة (2005).

(5) المادة (7) من قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة (2005).

تتخذ في الصيف، ويجوز للوزير بناءً على توصيات اللجنة إصدار قرارات استثنائية بهذا الخصوص، حيث تحتوي هذه النشرة على حركة التنقلات في السلك الدبلوماسي بشكل مفصل وبشكل دوري ومحدد بمدة معينة، والمدة القصوى للعمل المتواصل لموظف السلك في الخارج يجب ألا تزيد عن عشر سنوات⁽¹⁾.

وعلى الجهة المعنية في الوزارة إبلاغ السفراء وموظفي السلك قرارات الابتعاث أو النقل من بعثة إلى أخرى، أو العودة إلى المقر، قبل شهرين من التاريخ المحدد للتنفيذ، وبناءً على تنسيب اللجنة، وفي الحالات التي تقتضيها الضرورة القصوى، ويحق للوزير أيضاً نقل موظفي السلك من غير مرتبة سفير إلى بعثة أخرى غير التي يخدم فيها، وذلك خلال المدة القانونية للابتعاث المحددة وهي مدة 10 سنوات⁽²⁾.

"ولا يبتعث موظف السلك إلى البعثات مرة أخرى إلا بعد قضاء مدة خدمة في المقر لا تقل عن عام ويحق للوزير في حالات استثنائية وبناءً على توصية اللجنة، تجاوز هذا الشرط، وتحدد مدة خدمة موظف السلك في البعثات الموجودة في الدول ذات الظروف المعيشية الصعبة والأوضاع غير المستقرة، والتي تحددها لجنة موظفي السلك الدبلوماسي ويعتمدها الوزير، بمدة عامين قابلين للتمديد لعام ثالث، وذلك إضافة إلى إمكانية التمديد لعام إضافي آخر وفق المادة (17) من قانون السلك الدبلوماسي ويشترط في هذه الحال موافقة الموظف على تمديد خدمته"⁽³⁾.

يتبين من النص السابق: أنه لا يتم نقل الموظفين في السلك الدبلوماسي للخارج في السفارات إلا بعد العمل كدة سنة في المقر، كذلك مدة الابتعاث في الدول ذات الأوضاع المعيشية الصعبة تكون لمدة عامين فقط ثم يتم نقلهم إلا إذا وافق الموظف على البقاء.

"وإذا نقل موظف السلك من غير مرتبة سفير إلى المقر قبل انقضاء المدة المقررة لخدمته في الخارج، وذلك لأسباب مسلكية، يتوجب عليه إكمال الفترة المتبقية من هذه المدة في المقر وذلك إضافة إلى المدة السنة، وإذا نقل موظف السلك من البعثات إلى المقر، بناءً على طلب رئيس البعثة وقبل انقضاء المدة المقررة لخدمته في البعثة، وهنا يجب أن يكون الطلب

(1) المادة (18) من قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة (2005).

(2) المواد (5-7-9) من اللائحة التنفيذية لقانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة (2005)

(3) المادة (1-2/8) من اللائحة التنفيذية لقانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة (2005)

خطياً ومسبباً، ولا يبتعث موظف السلك إلى بعثة (سبق له الخدمة فيها) إلا بعد مرور أربعة أعوام على انتهاء خدمته في تلك البعثة، وبناءً على تنسيب اللجنة، وفي الحالات التي تقتضيها الضرورة القصوى، يحق للوزير نقل موظف السلك من غير مرتبة سفير إلى بعثة أخرى غير التي يخدم فيها، وذلك خلال المدة القانونية للابتعاث المحددة في المادة (18) من قانون السلك الدبلوماسي⁽¹⁾. يتبين من هذا النص أن المشرع الفلسطيني فرض عقوبة تأديبية لمن يرتكب مخالفات مسلكية بنقله من الابتعاث إلى المقر حتى قبل إتمام مدة الابتعاث، كذلك قيد المشرع الفلسطيني مدة النقل والابتعاث بمدة 4 سنوات لذات الدولة التي سبق له الابتعاث فيها.

وقد جاء في نص المادة (9) من اللائحة التنفيذية لقانون السلك الدبلوماسي " يحق للوزير استناداً إلى توصية اللجنة نقل موظف السلك إلى السلك الإداري في الوزارة". وذلك وفقاً لمصلحة العمل داخل الوزارة، أو نظراً للحاجة الماسة لبعض الموظفين في أماكن معينة تقتضي وجودهم للعمل فيها.

يتضح مما سبق: أن نقل موظفي السلك الدبلوماسي محدد بمدد معينة حيث يتم نشر حركة التنقلات كل عام لكافة موظفي السلك الدبلوماسي، وينظم عملية نقلهم من سفارة لأخرى، وكذلك نقلهم إلى المقر سواء أكان بالطرق العادية وهي انتهاء مدة الابتعاث أو بطريق استثنائي قبل انتهاء المدة، وذلك حسب مقتضيات العمل والمصلحة العامة، وبناءً على توصية اللجنة المختصة، والهدف من هذه التنقلات هو ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد، وكذلك إمام الموظفين بالثقافات الخاصة بالشعوب، ومنعاً لحصول الفساد الإداري، وكذلك تنويع الخبرات لدى الموظفين في السلك الدبلوماسي.

رابعاً : إجراء نقل العسكري داخل قوى الأمن الفلسطينية:

نظم المشرع الفلسطيني حقوق وواجبات العساكر في قوى الأمن الفلسطينية من خلال قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة (2005) وتطبق أحكام هذا القانون على الضباط وضباط الصف والأفراد العاملين في قوى الأمن ، حيث ينظم هذا القانون إجراءات التعيين والنقل والندب وكذلك تقارير الكفاءة وغيرها من الأمور الخاصة بالخدمة العسكرية، مع

(1) المادة (3-4-5-6/8) من اللائحة التنفيذية لقانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة (2005)

أن القانون أحال موضوع النقل إلى اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة في قوى الأمن⁽¹⁾ وإن عدم إصدارها إلى اليوم يشكل عرقلة في تنظيم عملية نقل العساكر وعلى هدى ما سبق سنبيين إجراءات نقل موظفي قوى الأمن داخل الأجهزة الأمنية وفيما بينها أيضاً وذلك على النحو التالي:

1- نقل العسكري خارج قوة الأمن التي يخدم فيها:

يجوز نقل العساكر من قوة أمنية إلى أخرى وذلك من خلال إجراءات محدد لذلك وهي:

أ- مرحلة الموافقة (أخذ الرأي):

أجاز المشرع الفلسطيني للقائد المختص نقل العسكري إلى الأجهزة الأمنية الأخرى أو داخلها، ولكي يتم النقل من الجهاز الذي يخدم فيه العسكري إلى جهاز آخر فقد نص قانون الخدمة في قوى الأمن على أنه "يجوز نقل الضابط من وحدة إلى أخرى في ذات القوة من قوى الأمن إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، ويتم هذا النقل بقرار من القائد المختص وتصديق الوزير المختص"⁽²⁾، ويجب قبل ذلك أن يرسل الجهاز أو الإدارة إلى هيئة الإدارة والتنظيم⁽³⁾ كتاب بنقل العسكري أو العساكر المذكورين إلى جهاز آخر، ثم تقوم هيئة التنظيم والإدارة بإرسال كتاب إبداء رأي حول نقل العسكري أو العساكر إلى القوة المنقول إليه، ومن ثم يقوم الجهاز المراد النقل إليه بالرد على كتاب هيئة التنظيم والإدارة، إما بالرفض أو بلا مانع من إتمام عملية نقل العسكري المذكور على مرتبات الجهاز الآخر أو الأجهزة الأخرى مثلاً.

ب- مرحلة صدور قرار النقل⁽⁴⁾:

بعد عملية إبداء الرأي السابقة حول نقل العسكري من داخل جهازه الذي يخدم فيه إلى جهاز آخر أو أجهزة أخرى، تصدر هيئة التنظيم والإدارة أمر إداري بنقل العسكري المذكور من جهازه الذي يخدم فيه إلى الجهاز المراد النقل إليه.

(1) راجع المادة (148) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005.

(2) راجع المادة (64) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005.

(3) الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، مرجع سابق، ص22.

(4) مقابلة مع الضابط / أحمد الصبيحي، مدير دائرة التنقلات والإعداد بهيئة الإدارة والتنظيم، والضابط / ممدوح نبيل صهيون الذي يعمل داخل هيئة الإدارة والتنظيم بوزارة الداخلية والأمن الوطني وذلك حول موضوع نقل العساكر من قوة أمنية إلى أخرى، وذلك بتاريخ 2020/2/4م الساعة 01:10م في هيئة الإدارة والتنظيم بمدينة غزة.

ت- إشعار الجهات المعنية بقرار النقل:

وبعد صدور أمر إداري بنقل العسكري من جهاز أمني إلى آخر، يتم إرسال نسخة من هذا الأمر الإداري الخاص بالنقل إلى الجهاز الأمني الذي يخدم فيه العسكري أو العساكر، وذلك لإبلاغ العسكري بشأن صدور أمر بنقله إلى جهاز آخر ويتوجب عليه تنفيذ الأمر الإداري من التاريخ المحدد بذلك ، كذلك يتسلم الجهاز المنقول إليه العسكري نسخة عن أمر النقل الإداري وكذلك إشعار وزارة المالية من أجل تحديث بيانات العسكري بنقله من جهاز مثلاً إلى جهاز آخر (1).

ث- تنفيذ قرار النقل :

يجب على العسكري تنفيذ الأمر الإداري الصادر عن هيئة التنظيم والإدارة بصفتها الجهة المختصة بشؤون العساكر، والتنسيق فيما بين الأجهزة الأمنية والإدارات المركزية، والهيئات، وعليه استلام العمل في الجهاز المنقول إليه وبالتاريخ المحدد له في الأمر الإداري، ويتم تسليم العهد الخاصة بالجهاز الذي كان يخدم فيه العسكري من سيارة أو سلاح أو غيرها، وفي حالة عدم تنفيذ العسكري لأمر النقل الإداري فإنه يعتبر متغيب عن العمل ويخصم من راتبه عدد أيام الغياب (2)، وفي حال تغيب العسكري عن وحدته لأكثر من واحد وعشرين يوماً متتالية يعتبر فاراً من الخدمة العسكرية ويتم ترقيته قيدياً (3) وإحالاته للقضاء العسكري لمحاكمته عن تلك المخالفة (4).

وتجرى التنقلات خلال فترة زمنية من العام حددها قانون الخدمة في قوى الأمن وهي من شهر يوليو حتى سبتمبر من كل عام حيث نص على أنه " تجري التنقلات مرة واحدة فيما بين شهري يوليو وسبتمبر من كل عام إلا في الحالات الضرورية التي يقتضي الأمر فيها إجراء التنقلات في غير هذه التنقلات" (5).

(1) مقابلة مع الضابط / أحمد الصبيحي ، مرجع سابق.

(2) المادة (4/19) من قرار مجلس الوزراء رقم (259) لسنة 2010م.

(3) المادة (1) من قرار مجلس الوزراء رقم (259) لسنة 2010م ، عرفت ترقيته القيد بأنه " وقف العسكري عن العمل بدون استحقاقه لأي رواتب أو علاوات لمدة لا تتجاوز سنة على الأكثر لحين صدور قرار نهائي".

(4) المادة (6/19) من قرار مجلس الوزراء رقم (259) لسنة 2010م

(5) راجع المادة (3/63) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005.

ج-دمج قوى الأمن الفلسطينية:

يصدر عن مجلس الوزراء قرارات دمج للأجهزة الأمنية، وذلك وفقاً لمقتضيات العمل والمصلحة العامة، أو بسبب التطورات في الهياكل التنظيمية لقوى الأمن الفلسطينية بغية تحقيق المصلحة العامة، وفي حال صدور قرار بدمج قوة في قوة أخرى فإنه يتم نقل كافة العساكر بشكل جماعي إلى القوة الجديدة ويتم تشكيل لجنة خاصة بمسألة الدمج من مديري الهيئات ورؤساء الأجهزة الأمنية بقرار من وزير الداخلية أو وكيله، تكون مَهْمَة هذه اللجنة العمل على دمج القوة الأمنية داخل قوة أخرى وتنظيم المسائل المتعلقة بالدمج والعمل على إزالة العوائق وكذلك التنسيق مع هيئة التنظيم والإدارة بشأن نقل العساكر، وتسوية الوضع الوظيفي لهم، وإشعار وزارة المالية بذلك⁽¹⁾.

2- نقل العسكري داخل القوة:

يتم النقل الداخلي (التدوير) داخل القوة الأمنية من دائرة إلى أخرى بقرار من القائد المختص وتصديق الوزير المختص، ويتم تبليغ العسكري بقرار النقل الصادر عن مدير عام الجهاز (القائد) حسب الأصول المرعية، كذلك يتم تبليغ هيئة التنظيم والإدارة بقرار النقل الداخلي لتحديث بيانات العسكري في ملفه الخاص، ولا ينقل الضابط من وحدته إلا عند الضرورة القصوى، حفاظاً على الاستقرار الوظيفي، ولا يجوز نقل الضابط من رتبة مقدم فأقل من وحدة إلى أخرى في ذات القوة التي يخدم فيها إلا في الحالات التي حددها قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني وهي⁽²⁾:

- 1- التعيين في وظائف القيادة أو أركان القوات والمناطق.
- 2- التعيين في الوظائف الفنية أو الإدارية.
- 3- تسوية مراتب الوحدات في أية قوة من قوى الأمن عقب حركة ترقيات عامة فيها.
- 4- التأهيل لتولي منصب قيادة في أي من قوى الأمن.

(1) مقابلة مع الضابط / أحمد الصبيحي، مرجع سابق.
(2) المادة (61) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005.

الفرع الثاني

إجراءات النقل بإرادة الموظف العام

تعد عملية النقل في الوظيفة العامة هي سلاح ذو حدين، فقد يستخدم في معاقبة الموظف وذلك ما يعرف بالنقل المَقَنَّع حيث يخفي قرار النقل الأسباب الحقيقية لنقل الموظف العام وهو العقاب وهذا النوع من النقل غير مشروع عدا ما جاء في قانون السلك الدبلوماسي، وقد يكون النقل حقاً من حقوق الموظف في حال وجود مكان عمل أفضل حالاً من المكان الذي يعمل فيه هذا من الناحية الجغرافية، وقد يكون النقل داخل الدائرة في وظيفة أخرى أفضل من الوظيفة الحالية، أو خارج الوزارة أو المؤسسة العامة التي يعمل بها الموظف المنقول وذلك من خلال طلب يقدمه الموظف إلى رئيس الدائرة الحكومية يطلب فيه نقله من الوظيفة التي يعمل فيها، بناءً على أسباب يبينها في طلبه.

وعليه سوف نشرع في بيان وتوضيح النقل بإرادة الموظف العام وذلك من خلال تقسيم هذا الفرع إلى غصنين هما: **الغصن الأول:** إجراءات النقل بإرادة الموظف في قانون الخدمة المدنية، **الغصن الثاني:** إجراءات النقل بإرادة الموظف في التشريعات الوظيفية الخاصة الأخرى.

الغصن الأول

إجراءات النقل بإرادة الموظف في قانون الخدمة المدنية

بيننا سابقاً النقل بناءً على قرار صادر بإرادة منفردة من الإدارة وحسب السلطة التقديرية لها، وقد يكون النقل بناءً على طلب يقدم من الموظف إلى الإدارة التي يتبع لها مذيل بأسباب للنقل من الوظيفة، أو القسم، أو الدائرة التي يعمل بها، أو حتى من الوزارة ذاتها إلى وزارة أخرى ولكن بنفس الدرجة والمكانة الوظيفية التي يعمل بها أو أقل منها حسب ما حدده قانون الخدمة المدنية الفلسطيني بنصه " يجوز نقل الموظف أو نديه أو إعارته داخل فلسطين أو خارجها بطلب خطي من الموظف بعد موافقة الجهات المختصة أو بناءً على مصلحة العمل"⁽¹⁾ وكذلك نصه " مع مراعاة ما نصت عليه أحكام المواد الأخرى من هذا القانون لا يجوز نقل الموظف من

(1) المادة (57) قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

وظيفته إلى وظيفة أخرى أقل منها درجة إلا بناء على موافقته الخطية، على ألا يؤثر النقل على أقدميته في الدرجة أو حقه في الترقية"⁽¹⁾.

وجاء في المبادئ المستقرة في القضاء الإداري الفلسطيني ما يؤكد على ما ذكر أعلاه، حيث نص في أحكامه على أنه " يجوز نقل الموظف أو إعارته أو ندبه داخل فلسطين أو خارجها بطلب خطي من الموظف بعد موافقة الجهات المختصة، أو بناء على مصلحة العمل، على أنه لا يجوز نقل الموظف من وظيفته إلى وظيفة أخرى أقل منها درجة إلا بناء على موافقته الخطية وألا يؤثر النقل على أقدميته في الدرجة أو حقه في الترقية"⁽²⁾.

• **يشترط لنقل موظف بناءً على رغبته من وزارة إلى وزارة أخرى ما يلي⁽³⁾:**

1. تقديم الموظف طلب نقل.
2. وجود اعتماد مالي في الجهة التي سينقل إليها الموظف.
3. أن تكون الوظيفة المنقول إليها الموظف شاغرة في الهيكلية التنظيمية للدائرة الحكومية التي سينقل إليها الموظف.
4. موافقة الجهة المنقول منها الموظف.
5. تحويل الطلب بكتاب رسمي لديوان الموظفين العام لعمل اللازم وفي حالة موافقة الدائرتين الحكوميتين وبعد دراسة الموضوع يصدر قرار النقل.
6. لا يؤثر النقل على أقدمية الموظف في الدرجة أو حقه في الترقية".

كذلك نصت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني وتعديلاته بأنه " لنقل الموظف من دائرة حكومية إلى دائرة أخرى يجب اتباع الآتي⁽⁴⁾:

1- يقدم الموظف الذي يرغب بالنقل من دائرة حكومية طلباً خطياً لوحدة شؤون الموظفين بالدائرة الحكومية التابع لها، يحدد فيها الدائرة الحكومية المطلوب الانتقال إليها والوظيفة والفئة الوظيفية والدرجة.

(1) المادة (58) قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته

(2) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، جلسة 2004/10/6، في الدعوى الإدارية رقم 95 لسنة 2000، موقع المقتفي.

(3) راجع المواد (69-70-71) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

(4) المادة (68) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

3- يعرض الطلب على رئيس الدائرة الحكومية المختص، وبعد موافقته، يرسل الطلب إلى الدائرة الحكومية المطلوب الانتقال إليها للموافقة عليه، ويشعر الديوان بذلك".

الفصل الثاني

إجراءات النقل بإرادة الموظف في التشريعات الوظيفية الخاصة الأخرى

يختلف النقل بإرادة الموظف من تشريع لآخر وهناك بعض التشريعات التي لم تنص على مثل هذا النقل، وإنما ترك ذلك لإرادة الإدارة العامة فقط وترك لها حرية الاختيار، وسوف نتناول كل تشريع على حده وذلك على النحو الآتي:

أولاً: النقل بإرادة الموظف في قانون السلطة القضائية:

يعتبر قانون السلطة القضائية هو المرجع القانوني فيما يتعلق بحركة نقل القضاة أو أعضاء النيابة العامة وكل ما يتبع ذلك من حقوق وظيفية وعليه نتناول ما يلي:

1- نقل القضاة بناءً على طلب مقدم منهم :

خلا قانون السلطة القضائية من أية نصوص تتعلق بحق القاضي في تقديم طلب نقل مكاني أو نوعي، وهذا قد يتعلق بخصوصية العمل في مرفق القضاء وضمانة لحياد ونزاهة القاضي لم يعطِ المشرع الفلسطيني للقاضي الحق في تقديم طلب النقل.

لكن قانون السلطة القضائية أجاز في حالة النقل خارج مرفق القضاء ولغير الجلوس للقضاء، واشترط في ذلك موافقة القاضي ورضاه على ذلك، حيث نص على " لا يجوز نقل القضاة أو نديهم لغير الجلوس للقضاء إلا برضائهم"⁽¹⁾.

2- نقل أعضاء النيابة العامة بناءً على طلب مقدم منهم:

فيما يتعلق بحق أعضاء النيابة التقدم بطلب النقل الوظيفي فلم ينص قانون السلطة القضائية على ذلك، وقد يعود السبب في ذلك لخصوصية العمل في دوائر النيابة العامة وتأكيداً

(1) المادة (1/23) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة (2002).

على نزاهة وحياد أعضاء النيابة العامة، لذلك فقد ترك المشرع الفلسطيني سلطة النقل بيد النائب العام أو وزير العدل فقط .

يرى الباحث أن غالبية الأحكام التي تطبق على القضاة تنطبق على أعضاء النيابة العامة مثل المادة (71) والمادة (72) من قانون السلطة القضائية بخصوص واجبات القضاة ومسائلة القضاة فهي تسري على أعضاء النيابة العامة، لذلك كان الأولى على المشرع في قانون السلطة القضائية أن ينص على النقل بطلب من عضو النيابة العامة، وذلك لأن قانون السلطة القضائية ينظم الشؤون الوظيفية لأعضاء النيابة العامة، وعليه ندعو المشرع لتعديل نص المادة (1/23) من قانون السلطة القضائية والنص على جواز نقل أعضاء النيابة استثناءً عن الأصل، وذلك في حالة النقل الخارجي لغير العمل في دوائر النيابة العامة، ولكن بموافقة عضو النيابة على هذا النقل، وفي هذه الحالة لعدم وجود نص في قانون السلطة القضائية ينظم هذه المسألة فإنه يطبق على أعضاء النيابة العامة قانون الخدمة المدنية الفلسطيني كونه المرجع الأساس لتشريعات الوظيفة العامة وهو الشريعة العامة لأحكام الوظيفة العامة.

ثانياً: النقل بإرادة الموظف في قانون السلك الدبلوماسي:

لم ينص قانون السلك الدبلوماسي على النقل بطلب مقدم من الموظف للإدارة التابع لها، وذلك كما هو الحال في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، حيث أجاز قانون الخدمة المدنية للموظف العام طلب النقل بإرادته وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية⁽¹⁾، أما قانون السلك الدبلوماسي ولائحته التنفيذية فقد نص على إجراءات النقل بقرار من الإدارة العامة وذلك كما تم بيانه بالتفصيل سابقاً، ولم ينص على النقل بناءً على طلب مقدم من الموظف العام، وقد أحال قانون السلك الدبلوماسي في كل ما لم يرد به نص في هذا القانون والنظام إلى أحكام قانون الخدمة المدنية⁽²⁾، وعليه فإنه يطبق على موظفي السلك الدبلوماسي بخصوص النقل بطلب مقدم من الموظف المعني بالنقل أحكام قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية بهذا الخصوص، وبنفس الإجراءات المتبعة في ذلك مع اختلاف الجهة التي يقدم إليها طلب النقل.

(1) راجع المادة (68) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.
(2) المادة (43) من قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة (2005).

ثالثاً: النقل بإرادة الموظف في قانون قوى الأمن الفلسطيني:

الأصل أن الضابط يعمل في الوحدة المعين فيها داخل القوة، ولا يجوز له أن يختار الخدمة في وحدة معينة داخل القوة، لكن أجاز المشرع الفلسطيني استثناءً على الأصل في قانون الخدمة في قوى الأمن للضابط أن يتقدم بطلب نقله لأسباب قوية، ومقنعة من الوحدة التي يخدم فيها إلى وحدة أخرى داخل القوة المُعَيَّن فيها، حيث نص على أنه " لا يحق للضابط أن يختار الخدمة في وحدة معينة من وحدات القوة التي يخدم فيها، وإنما يتم تعيينه حسب دواعي الخدمة، ومع ذلك يجوز للضابط لأسباب قوية أن يقدم طلباً كتابياً بنقله من وحدته إلى وحدة أخرى، في نفس القوة، يكون لائقاً طبيّاً للخدمة فيها"⁽¹⁾.

يتبين من هذا النص أن المشرع الفلسطيني أذن للضابط فقط بخصوص التقدم بطلب النقل من الوحدة التي يخدم فيها ولم يأذن لما هم أدنى رتبة مثل ضباط الصف والأفراد، وعليه ندعو المشرع الفلسطيني لتعديل نص المادة السابق، ليشمل كافة العساكر بحقهم في تقديم طلب النقل وذلك وفقاً للإجراءات القانونية المعمول بها.

وجديرٌ بالذكر أن طلب النقل بإرادة الضابط تمر بنفس الإجراءات التي تم شرحها سابقاً سواء أكان النقل داخل القوة التي يخدم فيها أو خارجها، وذلك من حيث أخذ الرأي من مدير عام الجهاز أو الهيئة التي يرغب في النقل إليها، و ثم صدور أمر إداري من هيئة التنظيم والإدارة وإشعار الجهاز أو الهيئة التي يخدم فيها بخصوص النقل، وكذلك إشعار الجهاز أو الهيئة التي تم النقل إليها، ويتم إشعار وزارة المالية بخصوص هذا النقل، ويترتب على صدور أمر إداري بالنقل تنفيذه من قبل الجهات المعنية بذلك، وعلى العسكري تسليم العهد التي بحوزته إلى القوة التي كان يتبعها، إذا كانت هذه العهد مسجلة على أملاك هذه القوة⁽²⁾.

يخلص الباحث: إلى أن المشرع الفلسطيني أعطى الحق للموظف العام أن يتقدم بطلب إلى الإدارة التابع لها لنقله من وظيفته الحالية إلى وظيفة أخرى أو من دائرة إلى أخرى، سواء أكانت بنفس الدرجة الوظيفية وهو الأفضل أو بدرجة أقل لكن بشرط موافقة خطية منه، الأمر

(1) المادة (62) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005 .
(2) مقابلة مع الضابط / أحمد الصبيحي ، مدير دائرة التنقلات والإعداد بهيئة الإدارة والتنظيم، والضابط / ممدوح نبيل صهيون الذي يعمل داخل هيئة الإدارة والتنظيم بوزارة الداخلية والأمن الوطني وذلك حول موضوع نقل العساكر من قوة أمنية إلى أخرى، وذلك بتاريخ 2020/2/4م الساعة 01:10م في هيئة الإدارة والتنظيم بمدينة غزة.

الذي يبين ويؤكد على الحرية الوظيفية التي منحها المشرع الفلسطيني للموظف العام، مراعيًا الأسباب التي قد تدفع الموظف لطلب النقل من وظيفته الحالية إلى وظيفة أخرى، سواء داخل الوزارة أو خارجها مثلاً (كبعد الوظيفة عن مكان سكنه أو وجود ضغط عمل عليه من الإدارة العليا التابع لها أو وجود مناخ عمل أفضل حالاً من الوظيفة التي يعمل بها) ولكن بشرط عدم الإخلال بالمصلحة العامة، ووجود شاغر وظيفي في دائرة حكومية أخرى حسب مقتضيات المصلحة العامة للمؤسسة الحكومية وحسب الشروط القانونية .

الفصل الثاني

آثار نقل الموظف العام والرقابة عليه

تمهيد وتقسيم:

تعتبر علاقة الموظف العام بالإدارة العامة علاقة تنظيمية تخضع للوائح والقرارات الإدارية، وذلك بغية تحقيق الصالح العام في خدمة المرافق العامة، وإن قرار النقل الوظيفي هو من قبيل القرارات المنظمة للوظيفة العامة وذلك من خلال إعادة توزيع العمل في المؤسسات العامة والوحدات الإدارية ووضع الموظف المناسب في المكان المناسب، ويترتب على قرار النقل الوظيفي آثاراً منها ما يعود على الموظف العام وأخرى على الوظيفة العامة، وتهدف الإدارة من قرار النقل الوظيفي إلى تحقيق التنمية والتطوير في الكادر البشري ومنع انتشار الفساد الإداري، وإن قرار النقل الوظيفي وكأي قرار إداري قد يشوبه عيباً من عيوب القرار الإداري مما يستوجب إلغائه، أي أن قرار النقل يخضع للرقابة عليه سواء أكانت الرقابة الإدارية أو القضائية .

لذلك سنتناول في هذا الفصل آثار نقل الموظف العام والرقابة عليه وذلك من خلال تقسيمه إلى مبحثين هما:

المبحث الأول: الآثار المترتبة على نقل الموظف العام.

المبحث الثاني: الرقابة على قرار نقل الموظف العام.

المبحث الأول

الآثار المترتبة على نقل الموظف العام

تمهيد وتقسيم:

يعتبر النقل إجراءً أو تدبيراً داخلياً تتخذه السلطة الإدارية المختصة في إطار سلطتها، من أجل الاستفادة من خدمات موظفيها وفقاً للإجراءات والقواعد القانونية، وبغية تحقيق الصالح العام وضمان سير المرافق العامة بانتظام وإطراد⁽¹⁾، وقد يكون النقل مكاني من منطقة جغرافية إلى مكان آخر في نفس الوظيفة، أي تغيير مكان العمل فقط، وقد يكون النقل بتغيير طبيعة الوظيفة المنقول منها أي من وظيفة إدارية إلى وظيفة فنية، فالنقل هو تغيير في الوظيفة قد يكون تغيير كلي أو جزئي، يترتب عليه آثاراً سواء أكانت آثاراً إيجابية من الناحية السلوكية أو الإدارية أو القانونية أو المالية، وقد تكون آثاراً سلبية من الناحية التأديبية، أو النقل التعسفي فتختلف الآثار باختلاف طبيعة وأسباب النقل، والظروف المحيطة بقرار النقل، وعملية تنفيذ قرار النقل الوظيفي الصادر عن الإدارة العامة، وكذلك الفائدة العملية التي تعود على الموظفين من حركة النقل الوظيفي والتدوير الداخلي، مما يحقق الأهداف المرجوة من المرافق العامة وتحقيق النفع العام والمصلحة العامة.

لذلك فإننا سنتناول بإسهاب في هذا المبحث الآثار المترتبة على عملية النقل في

الوظيفة العامة وذلك على النحو الآتي :

المطلب الأول: الآثار الإيجابية لنقل الموظف العام .

المطلب الثاني: الآثار السلبية لنقل الموظف العام .

(1) د. بدري مباركة : مرجع سابق، ص 86.

المطلب الأول

الآثار الإيجابية لنقل الموظف العام

يهدف النقل الوظيفي للارتقاء بالوظيفة العامة ورفع مستوى أداء وقدرات الموظفين العاميين، وإضفاء الحركة والمرونة على الوظيفة العامة، والعمل على تحقيق أهداف الموظفين والإدارة العامة معاً، والعمل على ربط أداء الموظفين بمدى تحسين الوضع الوظيفي والفني والمالي لهم، بما يتناسب مع قدراتهم ومهاراتهم الوظيفية، ومدى تحقيق أهداف الوظيفة العامة وتحقيق النفع العام و إشباع الحاجات العامة، والقضاء على الفساد المالي والإداري في الوظيفة العامة، وتتنوع الآثار الإيجابية وتختلف حسب طبيعة عمل الموظف العام، منها ما يتعلق بتنوع مهارات وزيادة كفاءة الموظفين في العمل الوظيفي، وهناك آثاراً للنقل من الناحية القانونية والمالية والإدارية على الوضع الوظيفي للموظف العام.

وسنتناول في هذا المطلب الآثار الإيجابية لنقل الموظف العام وذلك من خلال فرعين هما :

الفرع الأول : تطوير أداء الموظف العام (التدوير).

الفرع الثاني : الأثر القانوني لنقل الموظف العام.

الفرع الأول

تطوير أداء الموظف العام بالنقل الوظيفي

يعتبر النقل الداخلي جزءاً من النقل الوظيفي، ويسمى أيضاً بالتدوير الداخلي، وهو من أهم الوسائل المستخدمة من قبل الإدارة العامة لإكساب الموظفين المهارات المتنوعة والخبرات في كافة الوظائف المدرجة في الهيكل التنظيمي للإدارة التابع لها الموظف، وغالبية الدراسات التي تتناول موضوع النقل الوظيفي تأخذ الجانب السلبي منه غاضين الطرف عن فوائد كثيرة لعملية النقل الوظيفي (التدوير) منها تنوع المهارات والخبرات لدى الموظفين بالإضافة إلى اطلاع الموظف على المؤسسة الحكومية التي يعمل فيها من كافة الجوانب مع مراعاة الوصف الوظيفي له وبما يتناسب مع تخصصه.

سنتناول تطوير أداء الموظف العام من خلال تقسيم هذا الفرع إلى غصنين : الغصن الأول: تنوع مهارات الموظفين بالنقل الوظيفي ، الغصن الثاني: مكافحة الفساد بالنقل الوظيفي .

الغصن الأول

تنوع مهارات الموظفين بالنقل الوظيفي

النقل الوظيفي (هو أساس الحركة في المؤسسات العامة والخاصة، ويعد أحد أهم الاستراتيجيات الوظيفية لتطوير الموظفين والدوائر الحكومية على حدٍ سواء، ويكون ذلك من خلال إكساب الموظف خبرات جديدة ومهارات متنوعة في مجال الوظيفة العامة، وفي نفس الوقت يعمل على ضخ دماء جديدة لدى المؤسسات العامة تساهم في دفع عجلة التقدم الإداري فيها، وبالتالي يكون له دور كبير في زيادة الكفاءة والإنتاجية للموظفين)⁽¹⁾.

كما يُنظر إلى النقل الوظيفي بأنه يشكل جانب إداري بحت، بحيث يُمكن الإدارة الاستفادة من الكادر البشري داخل المؤسسات الحكومية بطريقة مثالية، وذلك من خلال أن النقل الوظيفي يعمل على تنوع مهارات الموظفين، وزيادة خبراتهم، يعتبر النقل من الأساليب الإدارية

(1)نضال بدر : التدوير الوظيفي ودوره في الكفاءة والإنتاجية في الوزارات الفلسطينية ، رسالة ماجستير، جامعة الأقصى وأكاديمية الإدارة والسياسة ، فلسطين ، غزة ، 2016، ص2.

الحديثة التي تعمل على تطوير سياسة تقديم الخدمات العامة، والنقل المنظم من وظيفة إلى أخرى يهدف لتحقيق عدة أهداف، أهمها تطوير الأداء وتعزيز القيادات الإدارية وتعزيز مبدأ الاعتماد على التنافس في سبيل تشجيع الكفاءات من الكوادر الإدارية الناجحة والمؤهلة، وكذلك تفعيل الإصلاح الإداري في المنظمات"⁽¹⁾.

ويعتبر النقل الوظيفي (التدوير) تقنية إدارية حديثة يُمكن من خلالها منح الفرص المتساوية للموظفين، وكذلك القضاء على البيروقراطية الشديدة، ورتابة الأعمال التي تولدها الوظائف التي يمكث فيها أصحابها مدة طويلة، ولاسيما الوظائف الإشرافية والإدارية، فكلما طال مدة المدير أو المشرف في وظيفته تولدت البيروقراطية والروتين والتكرار والملل، وانعكس ذلك على أداء الموظفين؛ لأنه يؤدي إلى الرتابة وعدم التجديد والتطوير، والنقل الوظيفي يعمل على زيادة تنوع مهارات الموظفين، من خلال تنقلهم بين مواقع وظيفية مختلفة في الدوائر الحكومية، كذلك يعمل النقل الوظيفي على وضع الرجل المناسب في المكان المناسب من خلال التطابق بين قدرات الفرد وواجباته ومسؤولياته، إذ يتطلب هذا الأسلوب إدارة فعالة وذات كفاءة ومعرفة كاملة بما تحويه الأقسام والإدارات من مهارات أو أعمال، لتحديد الكيفية اللازمة لإجراء التنقلات داخل الإدارة الواحدة أو بين الإدارات الأخرى"⁽²⁾.

• وتعود أهمية النقل الوظيفي على كلاً من الموظف والدائرة الحكومية بما يلي:

1- بالنسبة للموظف: إشباع حاجات الموظفين وتحقيق طموحاتهم بالعمل في أعمال جديدة تصقل مهاراتهم وتكسبهم خبرات متنوعة، كما يقضي هذا الأسلوب على مظاهر الملل والروتين القاتل لدى الموظفين بسبب مهام وظيفية معينة لسنوات طويلة، فضلاً عن ذلك فهو يطلق قدرات الموظفين للإبداع وتطبيق المهارات والخبرات التي اكتسبها من وظيفة إلى أخرى، كما يساعد التنقل بين الوظائف الموظفين في معرفة مقدار ما يبذل الآخريين من جهود في تحقيق أهداف المؤسسات العامة"⁽³⁾.

(1) عبد العزيز فلاتة : التدوير الوظيفي للقيادات الإدارية وانعكاساته على الروح المعنوية للعاملين بمستشفى القوات المسلحة بالرياض ، رسالة ماجستير بعنوان، جامعة نايف للعلوم الأمنية، السعودية، 2011، ص19.
(2) أ.د. ميسون أحمد : أثر التدوير الوظيفي للمديرين في تطوير وتنمية الموارد البشرية ، مجلة جامعة التنمية البشرية ، العدد 3، جامعة الموصل ، ص301.
(3) نزار العبادي: التدوير الوظيفي بين النظرية والتطبيق ، 2008 ، مشار إليه لدى نضال بدر ، مرجع سابق، ص20.

2- بالنسبة للمؤسسة العامة: يساعد النقل في سد النقص الكمي والنوعي في الكادر البشري، وذلك من خلال تجديد الموظفين ومديري الإدارات، وبالتالي الاستفادة من الخبرات الجديدة والطُّمُوحة في تطوير أعمال الدائرة الحكومية⁽¹⁾، ويُهيئ المؤسسة العامة في التكيف مع المتغيرات السريعة في مجالات الوظيفة مما يكسبها ميزة تنافسية لا تتوافر لدى المؤسسات العامة الأخرى في ذات المجال (مثلاً الصيانة في الوزارات)، كذلك يمنح الإدارة العليا فرصة لاكتشاف القادة الإداريين ذوي الخبرة والكفاءة، وبذلك يعد وسيلة وقائية وعلاجية في آن واحد، وتساعد المؤسسة العامة على التجدد الذاتي، بما يضمن استمرار بقائها فترات طويلة بأداء عالي وجودة متميزة.

تتضح أهمية النقل الوظيفي (التدوير) في أنه الوسيلة لاستخراج القادة، والعمل على توفير الشاغر الإداري في المؤسسات العامة المختلفة، كما يعزز دور الموظفين في العمل، وصقل مواهبهم وقدراتهم وإشراقه جديدة لهم، وإكسابهم خبرات ومهارات متنوعة تمكنهم من أداء أعمالهم على أكمل وجه، وبطريقة فيها تميز وإبداع ومرونة وتطور، ويساعد أيضاً المؤسسات العامة ذات الكادر البشري القليل، بحيث يُستفاد من هذه الموارد البشرية المتوفرة لديها من خلال إكسابها مهارات وخبرات جديدة، لإنجاز الأعمال الأخرى، عن طريق التدريب، والتهيئة لسد النقص في بعض الوظائف، كما تكمن أهمية النقل الوظيفي في القضاء على المحسوبية، والروتين في الأعمال الفنية الإدارية، لأنه يكشف عن مزايا وقدرات وإبداعات الموظفين المختلفة⁽²⁾.

• وهناك فوائد عديدة للنقل الوظيفي تساهم بشكل كبير في تطوير العمل، وزيادة كفاءة الموظفين نشير إلى بعض منها على النحو التالي⁽³⁾:

- ضخ دماء جديدة للمؤسسة العامة، ومساعدة الموظف والمؤسسة للخروج من دائرة الركود، ومقاومة التغيير الناجم عن الاعتقاد بأن الوظيفة ملك للموظف.
- نسج علاقات اجتماعية في العمل داخل المؤسسات العامة.
- يؤدي إلى رفع الكفاءة الإنتاجية، وتحسين الأداء الوظيفي.

(1) د. محمد العلي، عماد العمر : مرجع سابق، ص325 وما بعدها.
(2) منى أبو هولي : مشكلات التدوير الإداري لدى مديري المدارس الحكومية بمحافظة غزة وسبل التغلب عليها ، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية ، غزة ، 2017، ص44.
(3) نضال بدر : مرجع سابق، ص19.

- إكساب الموظف معارف ومهارات جديدة، وتطوير إجراءات وأساليب العمل.
- القضاء على الرتابة والملل في الوظيفة العامة.
- إيجاد التوازن داخل المنظمة عن طريق توزيع القوى العاملة، ووضع حدٍ للصراعات والخلافات في وجهات النظر.
- يؤدي إلى مكافحة الفساد الإداري والمالي في المؤسسات العامة".

والنقل الوظيفي قد يكون أداة لتدريب الموظف العام، حيث أن انتقال الفرد من عمل لآخر يكون بهدف زيادة مداركه وخبراته العملية، وربما يستلزم ذلك نقله بين الأقسام المختلفة وبصورة منتظمة. وقد يكون النقل هدفه علاجي، وهو النقل الذي يكون أساسه نقل الموظف الذي ليس باستطاعته الاستمرار في أداء عمله الحالي بالصورة التي تحقق الغاية من توظيفه، والذي قد يكون سببه أصلاً خطأً في تعيينه بدايةً، أو لعدم صلاحيته للعمل أو لأسباب شخصية كفشل العلاقة بينه وبين زملائه في العمل⁽¹⁾.

يعتبر النقل الوظيفي أسلوباً منتشراً في الدول المتقدمة في الوقت الراهن، وهناك خلاف بين الإداريين حول مفهوم النقل الوظيفي (التدوير) هل هو أسلوب إداري أم سياسة إدارية. ومهما يكن الأمر فإن النقل الوظيفي يعني انتقال الموظف من وظيفته الحالية سواء كانت تنفيذية أو رقابية أو قيادية إلى وظيفة أخرى تتلاءم مع قدراته ومهاراته أو تخصصه، أو لإكسابه مهارات جديدة سواء اقتضت ذلك مصلحة الفرد أو مصلحة المنظمة العامة، والنقل الوظيفي يعتبر من أهم الأساليب الإدارية المؤدية إلى تطوير مهارات العاملين، وتحقيق أهداف المؤسسة العامة، لكن ينبغي أن يتم تنظيمه حسب المفهوم الصحيح للنقل الوظيفي وليس حسب أغراض أخرى لا تخدم مصلحة الموظف أو المؤسسة العامة، كأن يتم النقل من أجل غايات شخصية مثل خلق صراعات بين الموظفين أو تهميش وإقصاء البعض الآخر منهم أو ممارسة ضغوط معينة على آخرين غير مرغوب فيهم لإجبارهم على النقل أو الاستقالة أو التقاعد⁽²⁾.

ويتطلب أسلوب النقل الوظيفي مراجعة ملفات الأفراد الذين سيخضعون لهذه العملية مع ضرورة التخطيط المبكر لها، وتحديد الأنشطة المتشابهة والمتجانسة، ومعرفة الاحتياجات

(1) سمير الحبيشي : مرجع سابق 2008، ص34.

(2) منصور اليوسف: مقالة بعنوان التدوير الوظيفي ، موقع الجزيرة ، تاريخ الزيارة /2019/9/20 ، الساعة 3:30م .

الأساسية للأداء الفعال في كل مستوى إداري، ويتطلب أيضاً الاطلاع على أساليب إنجاز الأعمال في عدد من الوظائف، كذلك في التعرف على الظروف المحيطة بكل وظيفة من الوظائف الخاضعة لعملية النقل الوظيفي، وتحديد العلاقات التي تربط بين الوظائف المختلفة⁽¹⁾.

إن النقل الوظيفي الذي تهدف إليه الإدارة العامة هو تحريك وانتقال الموظف من وظيفته الحالية إلى وظيفة أخرى سواء في نفس المكان أو مكان آخر، وقد اعتبره خبراء الإدارة والقيادة واحداً من أهم أسس تطوير العمل الحكومي، وتحديث الإدارات العامة، ودفع المؤسسات العامة نحو أهدافها العليا وتطوير نمط العمل وكوادرها البشرية، فإن الناظر لواقع وحال الإدارة العامة في فلسطين يجدها في حالة شلل إداري، سيطرة المحسوبية والوساطة، فأضحت واقعة تحت قبضة أصحابها وسيطرتهم، مستغلين بذلك سلطة القرار في الوظيفة العامة، والصلاحيات النظامية التي تخضع لمزاجية متخذي القرار الحكومي⁽²⁾، ولا يوجد تجديد في سلوكيات الإدارة العامة ولا يوجد مرونة وتطور في الوظيفة العامة، ولا يكون ذلك إلا بوجود نظام نقل وظيفي ملائم، يعمل على تطوير الكادر البشري.

خلاصة القول: أن النقل الوظيفي له جانب إيجابي كبير وأهمية عظيمة في إكساب الموظفين الخبرات والمهارات من جهة، والعمل على القضاء على الروتين والملل في الوظيفة العامة من خلال التنقل بين عدة وظائف داخل المؤسسات الحكومية أو خارجها، منها ما يعود على الموظف نفسه، وأخرى تعود على المؤسسة العامة أيضاً، والنقل الوظيفي من الناحية الإيجابية يعكس أهداف الإدارة العامة ويُجَدِّد العمل الوظيفي داخل المؤسسات العامة، ويعمل على تجديد النشاط الإداري داخل العمل الحكومي، كذلك يهدف إلى ملاءمة العمل المناسب لكل موظف بحيث يساهم بشكل كبير في زيادة كفاءته وأدائه الوظيفي وزيادة محبته لعمله، بخلاف لو كان العمل غير متناسب للموظف القائم به سيؤدي إلى نتائج عكسية.

(1) شمس الدين بوزيدي: دور التدوير الوظيفي في تمكين العاملين، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوضياف، الجزائر، 2017، ص18.

(2) منى أبو هولي: مرجع سابق، ص44.

الفصل الثاني

مكافحة الفساد بالنقل الوظيفي

إن استمرار الموظف عامة و المدير أو القاضي خاصة في مكان عمله أو وظيفته مدة زمنية طويلة يخلق علاقات بين الموظفين والمواطنين، مما يفتح باباً للفساد الإداري والمالي والرشوة وغيرها، فتكوين العلاقات خلال مدة العمل شيء مخالف للقانون وخاصة إذا كانت بسبب المكانة الوظيفية وطمعاً في تسهيل المعاملات غير القانونية وخاصة في حالة غياب الرقابة، إن عملية النقل الوظيفي من أهم الأسباب التي تقضي على الفساد الإداري، وإن غالبية المؤسسات العامة تعمل على هذا النظام⁽¹⁾، ويوجد مخطط سنوي بحركات التنقل الوظيفي لكافة مؤسسات الدولة، وسار المشرع الفلسطيني على هذا النهج عندما سمح للإدارة بإصدار قرارات النقل الوظيفي ولكن بشروط محددة حسب قانون الخدمة المدنية الفلسطيني كما بينها سابقاً ، وأعطى المشرع الفلسطيني للإدارة حرية استعمال سلطتها في ذلك بشرط تحقيق المصلحة العامة.

يعد الفساد بكل أنواعه من أخطر المشكلات التي تعاني منها المؤسسات العامة على كافة أشكالها وأقسامها، ومن صور الفساد الإداري الامتيازات التي يتم الحصول عليها بشكل غير مشروع، ويزرتب عليها إقبال كاهل المؤسسات العامة بتكاليف إضافية، مما يضعف قدرتها الإنتاجية، بدلاً من أن تكون هذه المؤسسات أحد مقومات الاقتصاد الوطني، وتعمل على نموه وتطوره يصبح العكس، وتؤدي الأساليب الإدارية الحديثة دوراً مهماً في معالجة مشكلة الفساد الإداري والمالي، والنقل الوظيفي يعد مطلباً مهماً في المؤسسات والجهات الحكومية والتي تعاني من ارتفاع معدلات الفساد الإداري فيها، نتيجة لبقاء الشخص في وظيفته مدة زمنية طويلة تجعله يشعر بالاطمئنان، حيث ينبغي نهج أسلوب النقل الوظيفي بين الموظفين في هذه المؤسسات العامة مع عدم الإخلال بكفاءة الأداء الوظيفي⁽²⁾.

فالغاية من النقل الوظيفي تجديد النشاط الوظيفي، وروح العمل داخل المؤسسات العامة، وتجديد بيئة العمل تحقيقاً للتغيير من أجل التطوير، وهذا يعمل على وضع الرجل المناسب في

(1) راجع الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، النقل والندب والإعارة في الوظائف المدنية والعسكرية ، مرجع سابق، ص14.

(2) د. محمد العلي، عماد العمر : مرجع سابق ، ص328.

المكان المناسب، كما تؤدي إلى مكافحة مشاعر التفرد واللامثبات من أنه يشغل موقعه لفترة طويلة، مما يؤثر سلباً على العطاء في العمل والعلاقات بين الزملاء، إن التغيير والنقل الوظيفي يعطي حيوية ومرونة في العمل الإداري ويساعد في القضاء على البيروقراطية والخمول⁽¹⁾.

إن حركة النقل في الوظيفة الإدارية والتي تتدرج من موظفي الإدارات الدنيا ورؤساء الأقسام وصولاً إلى موظفي الإدارات العليا وهم وكلاء الوزارات والمدراء العامون تعتبر خطوة هامة نحو القضاء على الفساد الإداري، حيث إن أي مسئول إداري مهما كانت قدراته وإمكانيات عطائه المتجدد تنتهي أثناء فترة حدها علماء الإدارة وعلماء النفس وتقدر هذه المدة بأربع سنوات، ثم يكون الملل والجمود والفساد الإداري، والموظف الذي طال بقائه في المنصب الإداري والذي أصبح لا يملك أي طاقة متجددة يقدمها للوظيفة، وحتى يحافظ علي منصبه يبدأ بالمجاملة والمداهنة، وإقامة العلاقات الواسعة علي حساب المصلحة العامة والمال العام، وعند شعوره أنه أصبح في مأمن من المساءلة القانونية، وعندما يزرع في اعتقاده أنه لا يستطيع أحد نقله من عمله يشعر بالأمان في الموقع الوظيفي، ويبدأ بالتكاسل في العمل ويعامل من لا يرجو منه الفائدة بكبر وقسوة، ولو أنه يعلم أن بقائه في الموقع الوظيفي محدد بمدة، وأنه بعد فترته لا بد حتماً أن يترك هذا الموقع لينتقل إلى موقع آخر يجدد نشاطه فيه حسب مقتضيات الوظيفة العامة⁽²⁾.

ولأهمية النقل الوظيفي في مكافحة الفساد الإداري وخطورة الجمود والسكون الوظيفي على وتأثيره على جودة العمل الوظيفي في المؤسسات الحكومية، فقد سارعت الدول في تنظيمه قانونياً، وتحديد مدة زمنية للبقاء في ذات المركز الوظيفي، خاصة في بعض الوظائف والدرجات العليا مثل: درجة الوكيل والوكلاء المساعدين والمدراء العامين والسفراء والقناصل ، وأيضاً الوظائف في السلطة القضائية وقطاع العدالة والأمن و الضابطة القضائية، وقد جاء هذا الاهتمام بالنقل الوظيفي في إطار مفهوم مكافحة الوقائية للفساد والحد من انتشاره والقضاء على

(1) عبد الرحمن الهيجان: المطلب الحتمي لتعزيز جهود التنمية في الوطن العربي، مشار إليه لدى محمد العلي، عماد العمر ، مرجع سابق ، ص329.

(2) د. محمد الدره : تدوير الوظيفة الإدارية لمكافحة الفساد ، بحث علمي ، موقع سبتمبر، منشور في 2006، تاريخ الزيارة / 2019/9/21 ، الساعة 12:20 م .

أسبابه، لذلك فقد حددت بعض الدول مدة البقاء في المركز الوظيفي ذاته بما لا يزيد عن عدد من السنوات كحد أقصى وهي تقدر بأربع سنوات⁽¹⁾.

أما عن التجربة الفلسطينية في النقل الوظيفي ومكافحة الفساد، فيمكن القول بأنها قد أخذت بعض المؤسسات العامة بمفهوم النقل الوظيفي الدوري ضمن خطة زمنية محددة، فقد نص قانون السلطة القضائية على أنه " وفيما عدا النائب العام والنائب العام المساعد، لا يجوز أن تزيد مدة عمل أعضاء النيابة في غير الدوائر عن أربع سنوات منذ توافر شروط العمل في الدوائر"⁽²⁾، أما في قانون السلك الدبلوماسي فقد نص على أنه " يكون الحد الأقصى للعمل للدبلوماسي في دولة واحدة أربع سنوات ، ويجوز بقرار من الوزير تمديد مدة عمل موظفي السلك لسنة واحدة فقط في الدولة ذاتها"⁽³⁾، ونص كذلك على أن " المدة القصوى للعمل المتواصل لموظف السلك في الخارج ، يجب أن لا يزيد عن عشر سنوات .."⁽⁴⁾، إلا أنه في الوضع الراهن لم يتم التقيد بأحكام كلا المادتين في حالات عديدة، إن الكثير من القوانين الفلسطينية ذات العلاقة لم تأخذ بالتوجه العالمي بهذا الخصوص، فعلى سبيل المثال لا الحصر ، لم ينص قانون الخدمة المدنية على النقل في الدرجات الوظيفية العليا لكنه لم يمنع النقل فيها، وقد تجدر الإشارة في هذا المجال بأنه قد تم في خطوة معاكسة لمبادئ النقل الدوري وذلك بتعديل قانون مكافحة الفساد الذي كانت تنص المادة (1/6) منه على أنه " تكون مدة رئاسة الهيئة سبع سنوات غير قابلة للتجديد " حيث أصدر سيادة الرئيس قراراً بقانون رقم (2017/4) أجاز التمديد لرئيس الهيئة لمدة إضافية أقصاها سنتين، وتأسيساً على ما تم سرده سابقاً، فإنه يتبين أن التجربة الفلسطينية والقوانين ذات العلاقة في تنظيم الوظيفة العامة في فلسطين لم تأخذ بالنقل الوظيفي الدوري بشكل مؤسس له في كافة الوظائف العامة باعتباره أحد وسائل الحكم الرشيد المهمة (الحوكمة) لمكافحة الفساد الإداري، ولم تستطع أن تجاري الدول المتقدمة في ذلك المجال.⁽⁵⁾

وأكد القضاء الإداري الفلسطيني ما سبق بأن الوظيفة العامة ليست حكراً على أحد أو ملكاً له حيث نص في حكم له على " أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية يحكمها

(1) علي مهنا : مقال بعنوان التدوير الوظيفي أحد مبادئ الحوكمة ، موقع شاشة نيوز، تاريخ الزيارة 2019/9/20 الساعة 5:01م.

(2) المادة (2/65) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة (2002).

(3) المادة (17) من قانون السلك الدبلوماسي رقم(13) لسنة (2005) .

(4) المادة (18) من قانون السلك الدبلوماسي رقم(13) لسنة (2005) .

(5) علي مهنا : مقال بعنوان التدوير الوظيفي أحد مبادئ الحوكمة ، موقع شاشة نيوز، تاريخ الزيارة 2019/9/20 الساعة 5:01م.

القوانين والأنظمة، وبالتالي يجوز نقله وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة وليس له إزاء ذلك حق مكتسب في البقاء بوظيفة بعينها، وللإدارة سلطة تقديرية تترخص بموجبها بنقل الموظف وفقاً لما تتطلبه خدمة المرفق العام بما يكفل حسن سير العمل، ولا يملك الموظف الامتناع عن تنفيذ قرار نقله خاصة وأن الوظيفة ليست حكراً على الموظف يبقى بها ما يشاء⁽¹⁾.

إن سياسة النقل الدوري لشاغلي بعض الوظائف المتوقع أن يتعرض شاغلها للرشوة تعتبر طريقة فعالة للرقابة والحد من الفساد المالي والإداري، لأن بقاء الموظف في موقعه الوظيفي لمدة طويلة يساعد الموظف على نسج شبكة علاقات يخشى من خلالها أن تكون مدخلاً لممارسة أعمال الوساطة والمحسوبية والرشوة والمحاباة، وتغليب المصلحة الشخصية، كما ويعد النقل الوظيفي أحد متطلبات تعزيز النزاهة والشفافية الإدارية في العمل الحكومي، خاصة المؤسسات الأمنية والسلك الدبلوماسي والقضاء والنيابة العامة والجمارك والضرائب، حيث يتم تبني سياسة دورية كل فترة زمنية لعملية النقل الوظيفي للوقاية من الفساد الإداري، بحيث لا يستمر الموظف وخاصة موظفي الفئة العليا في موقعه الوظيفي لمدة طويلة، لأن ذلك يؤدي إلى الروتين والتعامل مع الموقع الوظيفي كملكية خاصة، مما يتيح ويهيئ للموظف بيئة تشجع على الفساد والكسب غير المشروع⁽²⁾.

ومن الأساليب الناجحة لمعالجة الأمراض الإدارية هو النقل الوظيفي (تدوير الوظيفة) كوصفة واضحة لمعالجة كثير من الآفات التي انتشرت في صفوف الموظفين سواءً تعلق بعدم الإحاطة بواجبات الوظيفة وأصول أدائها، أو تتعلق باستخدام الوظيفة لتحقيق أغراض ومآرب شخصية، ومنها الرشوة والمحسوبية كمقابل قيام الموظف بواجباته الأساسية، وفي النقل الوظيفي معالجة جانب القصور القيادي حتى يصبح في الأجهزة الإدارية قادة يحيطون بفنون الإدارة المختلفة، وتتوفر فيهم القدرة على التوجيه والتنسيق والرقابة على رؤوسهم، وذلك لتحقيق الأهداف التي تسعى إليها المؤسسات العامة في المستقبل، وكان التركيز على النقل الوظيفي من أجل التمسك بفنون الإدارة ومتطلباتها بعد أن أصبحت هذه الفنون تعتمد على قواعد وأصول، ومقاييس علمية لا على التجربة والخطأ، كما أن النقل الوظيفي يعني تلقي القادة تدريباً إجبارياً كل فترة؛ ليتبعوا التطورات العلمية المختلفة في مجال الإدارة، وبالنقل الوظيفي تعالج العيوب

(1) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلسة 2014/2/26م في الدعوى الإدارية رقم 106 لسنة 2013، موقع المفتي.
(2) الانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، مرجع سابق، ص6.

وتسمح للموظفين في المؤسسات العامة إدارة دفتها، والحد من أمراض البيروقراطية الشديدة، بحيث يمكن في إطار هذا النقل الوظيفي أن تتحرر الإدارة من القيود والروتين الحكومي في سبيل الوصول إلى الإصلاح الإداري، واتباع القواعد الإدارية الحديثة⁽¹⁾.

يرى الباحث أن النقل الوظيفي أداة فعالة من أدوات مكافحة الفساد بشتى أنواعه المالي والإداري، والأخلاقي، وذلك من خلال وضع خطة هيكلية للنقل الوظيفي بشكل دوري وغالباً ما يتم توجيهه كل أربع سنوات، وخاصة يجب تفعيل عملية النقل الوظيفي في الوظائف العليا الإشرافية والرقابية، وذلك لما لها من أهمية كبيرة فيما يملكه موظفين الفئات العليا من صلاحيات تجعل من هذه المواقع الوظيفية مَرْتَعاً للفساد الإداري والسياسي، والمحسوبية والوساطة بسبب العلاقات الشخصية مع موظفي هذه الفئات، فالنقل الوظيفي يقطع على الموظفين إمكانية بناء العلاقات الشخصية القائمة على المحسوبية، لأن الموظف العام يدرك يقيناً أنه لن يبقى طويلاً في هذا الموقع الوظيفي، بحيث لا يطمئن كثيراً في منصبه فترة زمنية طويلة، وخاصة أن علاقات المحسوبية والفساد الإداري تزداد مع بقاء الموظف في وظيفته التي يشغلها مدة زمنية طويلة، وقد نجح المشرع الفلسطيني حينما نص على النقل الوظيفي الدوري في بعض الوظائف ذات الحساسية منها أعضاء النيابة العامة حيث حدد بقائه في الدائرة الواحدة بما لا يزيد عن (4) سنوات، وكذلك موظفي السلك الدبلوماسي، حيث حصر عملهم في الدولة الواحدة بما لا يزيد عن أربع سنوات، وندعو المشرع الفلسطيني لضرورة النص على تفعيل النقل الوظيفي الدوري لكافة الوظائف العامة خاصة الوظائف العليا، وكذلك ندعوه لإصدار قانون للتدوير الوظيفي أسوةً ببعض الدول العربية مثل العراق، واليمن⁽²⁾، وذلك من أجل الارتقاء بالوظائف العامة، وتطوير الأساليب الإدارية، ومواكبة التقدم الدولي في مجال الإدارة العامة، بما يتوافق مع مبدأ تسيير المرفق العام بانتظام واطراد.

(1) محمد محمد الدر: مرجع سابق- تاريخ الزيارة / 2019/9/21 ، الساعة 12:34م .
(2) قانون التدوير الوظيفي اليمني رقم 31 لسنة 2009م، وقانون التدوير الوظيفي العراقي لسنة 2010.

الفرع الثاني

الأثر القانوني لنقل الموظف العام

تعتبر حركة الموظفين العموميين من أهم أعمال الإدارة التي تأتي في صورة قرارات إدارية داخل المؤسسات العامة حيث تساهم في ضمان سير المرافق العامة بانتظام، ومن المعلوم أن كل قرار إداري يحدث أثراً ومراكز قانونية جديدة مكتسبة، وخاصة قرار النقل لما يترتب عليه من حقوق وواجبات، لتغيير الإدارة التي يتبع لها الموظف كذلك تغير طبيعة العمل إذا انطوى النقل على تغير في طبيعة عمل الموظف العام، وكذلك تغير الاعتماد المالي وغيرها من الآثار الإدارية والمالية والقانونية المترتبة على تنفيذ قرار النقل، فالموظف الحكومي ينظم له ملف خاص به داخل شئون الموظفين وكذلك في دائرة الشؤون القانونية داخل الوزارة، لتبين الوضع القانوني للموظف داخل الوزارة ويشتمل على كافة التفاصيل الخاصة بالموظف المنقول⁽¹⁾.

وعليه سنتناول بالشرح الأثر القانوني لنقل الموظف العام وذلك من خلال غصنين هما:
الغصن الأول: الأثر المترتب على المركز الإداري للموظف العام، **الغصن الثاني:** الأثر المترتب على المركز المالي للموظف العام.

الغصن الأول

الأثر المترتب على المركز الإداري للموظف العام

يترتب على تنفيذ قرار النقل تغير في الوظيفة التي يشغلها الموظف في الهيكل التنظيمي للدائرة الحكومية، وذلك إذا كان النقل من وظيفة محددة في الهيكل التنظيمي إلى وظيفة أخرى تختلف طبيعتها عن السابقة، سواء من حيث الوصف الوظيفي والواجبات، أو المهام والقسم الذي يتبعه والمسؤول المباشر عنه، حيث يتم بيان ذلك في بطاقة الوصف الوظيفي للعمل الجديد.

ويتم نقل الموظف داخل الوزارة أو المؤسسة من مكان إلى آخر بقرار من الوزير أو من ينوب عنه، ويخطر ديوان الموظفين العام بذلك، ويشترط أن يتوافق النقل مع الهيكلية التنظيمية

(1) راجع المادة (72/2) من اللائحة التنفيذية رقم (45) لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

للوزارة، ولا يجوز نقل الموظف من وظيفته إلى وظيفة أخرى أقل منها درجة إلا بناءً على موافقة الموظف المنقول، ويجوز نقل الموظف من وزارته إلى وزارة أخرى بناءً على مصلحة العمل بعد الحصول على موافقة الوزارة التي سينتقل إليها وبالتنسيق مع ديوان الموظفين العام (1).

يجب على الإدارة العامة مراعاة الدرجة والمكانة الوظيفية للموظف، فلا يجوز نقل الموظف من وظيفته إلى وظيفة أخرى أقل منها درجة إلا بناءً على موافقة الموظف الخطية على ألا يؤثر النقل على أقدميته في الدرجة أو حقه في الترقية، قد اشترط المشرع الفلسطيني لصحة النقل الوظيفي ألا يؤثر على درجة الموظف الوظيفية سواء بدرجة أقل منها أو يؤثر على ترقيته (2).

الأمر الذي يبين مدى الحماية التي ضمنها المشرع الفلسطيني للموظف، ولحماية حقوقه من سلطة الإدارة ومنعاً لها من التعسف في استعمال حقها، وهنا قَيَّدَ المشرع الفلسطيني الإدارة بقيد وهو عدم الإخلال بمركز الموظف القانوني في مكان عمله، بحيث لا يؤثر إجراء النقل على مكانته أو درجته الوظيفية بين زملائه في العمل، أو يحرمه من ترقية مستحقة له، ولكن يجوز ذلك في حالة واحدة بيّنها المشرع، وهي حالة موافقة خطية من الموظف على النقل في وظيفة أقل درجة من وظيفته الحالية .

وقد أكدت محكمة العدل العليا الفلسطينية في كثير من أحكامها، أنه لا يجوز نقل موظف من درجة إلى درجة أقل إلا بموافقة الخطية على ألا يؤثر هذا النقل على درجته أو حقه بالترقية، وأن نقل الموظف مكانياً ونوعياً متروكاً لسلطة الإدارة وفقاً لاحتياجات العمل والمصلحة العامة، ويخضع نقل الموظف إلى رقابة محكمة العدل العليا الفلسطينية، إن كان ينطوي على عقوبة تأديبية، ويكون متفقاً والقانون قرار نقل الموظف إذا لم يؤثر نقله على مسماه الوظيفي، ولم يثبت أن نقله كان إجراءً تأديبياً مقنعاً، أو استهدف غاية غير المصلحة العامة (3).

(1) حجازي القرشلي ومحمد الحسانية : دليل الموظف العام ، ديوان الموظفين العام ، الباب الثالث ، الفصل الثاني ، 2013 ، ص 29.

(2) المادة (58) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

(3) حكم محكمة العدل العليا ، رام الله ، جلسة 2007/2/5 ، في الدعوى الإدارية رقم 96 لسنة 2005 ، موقع المقتني.

ومن المتفق عليه أنه إذا كانت الترقيات تمثل نقل الموظفين من وظائفهم الحالية إلى وظائف أخرى أعلى في المستوى، فإن النقل الإداري يمثل تغيير الوظائف الحالية إلى وظائف أخرى على نفس المستوى، ولكن ضمن دوائر أو أقسام أخرى، لذلك يطلق عليه تغيير أفقي تلجأ إليه الإدارة لتحقيق غرض يخدم الدائرة أو أحد أفرادها أو كليهما معاً⁽¹⁾.

ومما سبق بيانه نستخلص جملة من الآثار الإدارية التي تترتب على قرار النقل الوظيفي وهي:

- 1- تَعَيَّر الدائرة الحكومية التي كان يعمل بها الموظف قبل قرار النقل الوظيفي هذا في حال كان النقل خارجي، أما النقل الداخلي فتتغير الإدارة التي كان يعمل بها أو القسم فقط.
- 2- تولي الموظف المنقول عملاً جديداً يختلف عن طبيعة العمل الذي كان يشغله سابقاً في حال كان النقل نوعي، ينطوي على تغيير طبيعة العمل.
- 3- تَعَيَّر المسمى الوظيفي أو التسلسل الإداري للموظف المنقول في حال انطوى النقل على ترقية، أو كان النقل لوظيفة أخرى ذات طابع إداري وإشرافي، بحيث يتولى فيه صلاحيات إدارية أوسع من ذي قبل.
- 4- اتساع قاعدة صلاحيات ومسؤوليات الوظيفة الجديدة، وذلك في حال تولي وظائف إدارية ورقابية، حيث يتسع نطاق صلاحيات ومهام الوظيفة الجديدة وذلك تمهيداً لتولي منصب قيادي، وتغيير الوظيفة من تنفيذية لوظيفة إشرافية في نفس الدرجة.
- 5- تَعَيَّر بطاقة الوصف الوظيفي للموظف المنقول، من حيث الجهة الإدارية التي يتبعها، والمسؤول المباشر عنه واختصاصات الموظف الجديدة، وكل ما يتعلق بعمله الجديد.

(1) د. عامر الكيسي: إدارة شؤون الموظفين و العاملين بالخدمة المدنية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الطبعة الثالثة، القاهرة، 2014، ص63.

الغصن الثاني

الأثر المترتب على المركز المالي للموظف العام

إن قرار النقل الوظيفي يترتب عليه آثاراً متنوعة حسب طبيعة الوظيفة التي يشغلها الموظف المنقول، ومن هذه الآثار أثر مالي حيث يتغير الوضع المالي للموظف المنقول من وظيفته، وهذا التغير طبيعي نظراً للتغير الإداري الذي طرأ على الموظف العام.

أولاً: بدل مواصلات (تنقل):

حيث إن المشرع الفلسطيني أعطى للموظف حق مالي في حال تغير مكان عمله بسبب النقل الوظيفي، فيعطى للموظف بدل تنقل (مواصلات) وتضاف هذه البدلات إلى راتبه مباشرة بعد قرار النقل لمكان بعيد عن سكناه⁽¹⁾، حيث نص في قانون الخدمة المدنية على "بدل انتقال من مكان السكن إلى مكان العمل"⁽²⁾.

وهذه من ضمن المستحقات المالية المترتبة على قرار النقل، فالقانون كفل ذلك كما جاء أعلاه، وهذا حق بديهي كون أن نقل الموظف لمكان بعيد عن سكناه يكلفه المال والوقت.

وفي حال كان قرار النقل يؤدي إلى زوال مسافة البعد عن مكان السكن أي بتقريب مسافة العمل إلى سكن الموظف، وبذلك لا يستحق الموظف بدل التنقل الذي كان يتقاضاه لزوال السبب، الأمر الذي يتبين منه أن قرار النقل قد يترتب عليه زيادة في المركز المالي أو العكس.

ثانياً: العلاوات:

قد يترتب على قرار النقل لمكان وظيفي آخر علاوة قيادة أو إشراف إذا كان العمل الجديد يتضمن هذه العلاوة فتصبح مستحقة للموظف المنقول بمجرد استلامه العمل الجديد، كذلك يستحق الموظف المنقول إلى وظيفة خطيرة علاوة مخاطرة، حيث نصت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على "يقدم رؤساء الدوائر الحكومية اقتراحاً بقيمة علاوات: طبيعة

(1) راجع الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، النقل والندب والإعارة في الوظائف المدنية والعسكرية، مرجع سابق، ص24.

(2) المادة (51) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

العمل، والاختصاص والندرة، والمخاطرة، وأية علاوات أخرى ومستحقها، مع تحديد الضوابط ومعايير صرفها"⁽¹⁾.

بالإضافة إلى استحقاق الموظف المنقول كافة علاواته المستحقة قبل عملية النقل وعلى الجهة المنقول إليها الموظف صرف هذه العلاوات، وفي جميع الأحوال يجب ألا يؤثر النقل على حقوق الموظف، خاصة حقه في الترقية والأقدمية والراتب والعلاوات والدرجة الوظيفية⁽²⁾.

والجدير بالذكر أنه قد يترتب على قرار النقل تغيير في المركز المالي وذلك بزوال علاوة القيادة أو الإشراف يؤدي إلى انخفاض في المركز المالي للموظف المنقول لزوال سبب العلاوات.

ثالثاً: تَغْيِيرُ الراتب بسبب النقل:

لم يشترط المشرع الفلسطيني عند نقل الموظف العام أن يكون بنفس الوضع المالي الذي كان عليه قبل النقل، فقد يتم نقل الموظف مع اعتماده المالي وفي هذه الحالة لا يتغير الوضع المالي كثيراً للموظف لأنه سوف يتقاضى نفس قيمة الراتب وعلاواته، وذلك من نفس حساب موازنة الدائرة الحكومية التي كان يتبع لها، وقد يترتب على النقل تغيير في الاعتماد المالي الخاص بالموظف وذلك لاختلاف الوزارة أو الدائرة الحكومية التي كان يتبع لها الموظف سابقاً⁽³⁾، أو إذا كان قرار نقل الموظف دون اعتماده المالي، وقد نص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على أنه " إذا نقل موظف من دائرة حكومية إلى أخرى يصرف راتبه مع استحقاقاته الأخرى من تاريخ النقل على حساب موازنة الدائرة المنقول إليها"⁽⁴⁾

يتبين من هذا النص أنه في حال تم نقل الموظف دون اعتماده المالي فإنه سيتم صرف راتبه مع استحقاقاته على حساب موازنة الدائرة المنقول إليها من تاريخ قرار النقل النهائي الصادر عن ديوان الموظفين العام.

(1) المادة (8) من اللائحة التنفيذية رقم (45) لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

(2) د. ماجد الحلو: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 269 وما بعدها.

(3) مقابلة مع السيد/ هاني حسونة – مدير دائرة الابتعاث في ديوان الموظفين العام، والسيد/ محمد أبو حجر، مرجع سابق.

(4) المادة (60) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

وتصدر الجهة المختصة بتعيين الموظف بالتنسيق المسبق مع الديوان قرار النقل بعد التنسيق مع الدائرة التي سينتقل إليها وأخذ موافقتها بخصوص نقل الموظف إليها، سواء أكان هذا النقل مع اعتماده المالي أو دون اعتماده المالي، وتشعر وزارة المالية بذلك مع إرسال البيانات المالية للموظف من علاوات ومكافآت، ويعتبر قرار النقل نافذاً من تاريخ استلام الموظف العمل بالجهة المنقول إليها وذلك بعد صدور قرار النقل النهائي من ديوان الموظفين العام، وتحمل الدائرة الحكومية المنقول منها الموظف مرتبه حتى تاريخ إخلاء طرفه منها وذلك بعد تبليغه بقرار استلام العمل الجديد الصادر عن ديوان الموظفين العام وتوقيع استلام عمل لدى الدائرة المنقول إليها⁽¹⁾.

ويجب على الجهة المختصة بنقل الموظف من وزارة أو مؤسسة حكومية إلى أخرى مراعاة ما يلي: (2)

- أ- ينقل الموظف بدون الاعتماد المالي شريطة توافر اعتماد مالي بالوزارة أو المؤسسة المطلوب الانتقال إليها.
- ب- ينقل الموظف بالاعتماد المالي إذا كان ضمن الوظائف المطلوب الاستغناء عنها أو الزائدة عن حاجة الوزارة أو المؤسسة الحكومية التي يعمل بها الموظف.
- ت- ينقل الموظف بالاعتماد المالي إذا تم إلغاء الوظيفة التي يشغلها الموظف في الوزارة أو المؤسسة الحكومية التي يعمل بها الموظف.

إن الوزارة حسب القانون مكلفة بتقديم خطة عن الموازنة السنوية للوزارة، وفي حالة نقل الموظف يتغير صرف راتبه من حساب موازنة الوزارة التي كان يتبع لها إلى حساب موازنة الوزارة المنقول إليها الموظف، وتحمل راتبه وكل مستحقاته الوظيفية، ويجب إشعار ديوان الموظفين ووزارة المالية بالنقل الوظيفي، وذلك لأن النقل يسبب تغير في الوضع المالي أحياناً، لكن في ظل الأوضاع السياسية التي يمر بها قطاع غزة؛ وذلك بسبب الانقسام السياسي وخاصة بعد حكومة الوفاق عام (2014) لم يتم إجراء نقل للموظفين دون اعتماده المالي، وذلك لعدم وجود موازنات خاصة للوزارات، وذلك في ظل تردي الأوضاع السياسية بين شطري

(1) المادة (71-72) من اللائحة التنفيذية رقم (45) لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.
(2) فقرة (1) تعميم صادر عن ديوان الموظفين العام بشأن نقل الموظفين صادر بتاريخ 2006/2/4.

الوطن، وهذا كله أثر على الوضع المالي للموظفين، حتى أصبح الوضع الوظيفي شحيحاً بخصوص إجراء التنقلات فيما بين الدوائر الحكومية وذلك لتقليص النفقات المالية⁽¹⁾.

نخلص مما سبق: أن قرار النقل الوظيفي يعود بآثار إيجابية على الموظف العام، ولكن ضمن ضوابط وشروط ملزمة الإدارة باتخاذها أثناء عملية النقل الوظيفي، وأن المشرع الفلسطيني في غالبية التشريعات الوظيفية التي سبق ذكرها لم ينص بشكل صريح على ما يضمن تحقق هذه الآثار الإيجابية التي عادة ما تتحقق بوجود نظام نقل وظيفي منتظم بمدة زمنية محددة وكذلك بتحديد الأسباب العملية الداعية لنقل الموظف العام من عمله قبل انقضاء المدة المحددة له، أما إذا كان النقل الوظيفي غير منتظم ومنضبط بمدد معينة وبضوابط وشروط فإنه ينقلب بآثار سلبية على الموظف العام، فالنقل له آثار إيجابية متى كان قانوني مقيد بالقواعد القانونية للنقل ومؤسس على أسباب قانونية ولا يشتمل على عقوبة تأديبية بحق الموظف العام.

(1) مقابلة مع السيد/ هاني حسونة ، مدير دائرة الابتعاث في ديوان الموظفين العام، والسيد/ محمد أبو حجر، موظف في دائرة التعيينات في ديوان الموظفين العام وذلك بتاريخ 2019/9/17 ، الساعة 12:15م داخل مبنى ديوان الموظفين العام ، غزة.

المطلب الثاني

الآثار السلبية لنقل الموظف العام

بيننا سابقاً أن للنقل الوظيفي آثاراً إيجابية إلا أنه في المقابل هناك آثاراً سلبية للنقل الوظيفي إذا ما خالفت الإدارة قواعد النقل الوظيفي. إن قرارات النقل الصادرة عن الإدارة العامة لا تخلو من تعقيدات وعوائق تؤثر سلباً على الموظف العام، وقد تضر به وبمركزه القانوني داخل المؤسسة العامة، وقد وضع القضاء الإداري حداً لهذه الآثار لما تشكله من إضرار بمصلحة الموظف العام واعتبر النقل من جانب تأديبي عقوبة مقنعة تخالف المبدأ الذي يؤكد على أنه لا عقوبة إلا بنص، كذلك قد يؤثر النقل الوظيفي سلباً على الإدارة عامة وذلك في حالة رفض الموظف تنفيذ قرار النقل الوظيفي، مما يؤثر على مصلحة العمل داخل المؤسسات العامة وخاصة إذا كان مركز الموظف المنقول مهم جداً، ومؤثر في الوظيفة العامة، ويخالف أهم مبادئ القانون الإداري وهو مبدأ ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد، وهنا يكون الموظف العام وقع في مخالفة تأديبية تستلزم العقوبة التأديبية المناسبة، وذلك حسب الإجراءات التأديبية المعمول بها في القوانين الوظيفية.

وسنتناول في هذا المطلب الآثار السلبية لنقل الموظف العام وذلك من خلال فرعين هما :

الفرع الأول : أثر النقل التأديبي على الموظف العام (المقنع).

الفرع الثاني : أثر امتناع الموظف العام عن تنفيذ قرار النقل.

الفرع الأول

أثر النقل التأديبي على الموظف العام (المقنع)

إن ما تقوم به الإدارة من نشاط إنما بهدف تحقيق المصلحة العامة، والنفع العام للمجتمع، إلا أن نشاط الإدارة وكذلك أعمالها مقيدة بالقانون وكذلك بمبدأ المشروعية لا يجوز لها الحياد عنه إلا في الحدود التي رسمها القانون في حالات الضرورة، لذلك يتوجب على الإدارة العامة عند إصدارها لقرار النقل الوظيفي مراعاتها للإجراءات المنصوص عليها في القانون وعدم مخالفتها، بحيث يجب أن يكون قرار النقل متكامل في الأركان والشروط، وأن يكون الغاية منه تحقيق المصلحة العامة لا أي قصد آخر غير الذي حدده المشرع الفلسطيني من عملية النقل، ويجب ألا ينطوي قرار النقل على عقوبة تأديبية بحيث يكون قرار النقل في الظاهر يبتغي تحقيق المصلحة العامة، أما في باطنه فيكون الهدف منه تأديب الموظف العام، هذا ما يطلق عليه القضاء الإداري مصطلح (النقل المقنع) لذا سنتناول في هذا الفرع أثر النقل التأديبي على الموظف العام (المقنع) وذلك من خلال تقسيمه إلى غصنين : الغصن الأول: مفهوم العقوبة التأديبية، الغصن الثاني: مدى مشروعية النقل التأديبي (المقنع).

الغصن الأول

مفهوم العقوبة التأديبية

إن المخالفات التي يقوم الموظفون بارتكابها أثناء القيام بواجباتهم الوظيفية أو الإخلال بمقتضيات الوظيفة العامة، أو القيام بأي من المحظورات التي نص عليها القانون بحيث يترتب عليها عقوبات تأديبية⁽¹⁾، تختلف باختلاف نوع وحجم المخالفات المرتكبة من قبل الموظفين العموميين، وعليه يجب التعرف على العقوبة التأديبية وأشكالها وأهم مبادئها، وذلك من أجل التمييز بينها وبين ما يشابهها من أفعال، والتسلح بالعلم بما يحيط بالعقوبات التأديبية من ضمانات تحفظ حقوق الموظفين، وتمنع تسلط الإدارة العامة وسطوتها على الموظفين، وتلزم الإدارة العامة بما حدده القانون لها من عقوبات على سبيل الحصر ضماناً لمبدأ شرعية العقوبة.

(1) راجع وليد مزهر: الوظيفة العامة في القانون الفلسطيني (دراسة تحليلية)، مرجع سابق، ص 163.

أولاً: تعريف العقوبة التأديبية والنقل المقنع:

تعددت التعريفات بشأن العقوبة التأديبية بين الفقهاء، وذلك حسب العناصر التي تقوم عليها العقوبة التأديبية.

تعرف العقوبة التأديبية بأنها " جزاء وظيفي يصيب الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن ارتكاب خطأ تأديبي معين، بحيث توقع باسم ولمصلحة الطائفة الوظيفية المنتمي إليها، وتنفيذاً لأهدافها المحددة سلفاً"⁽¹⁾.

وتعرف أيضاً بأنها " الجزاء الذي يوقع على مرتكب المخالفة التأديبية من الموظفين، وتحدد هذه العقوبات على سبيل الحصر في التشريعات التي تتناول الموظفين، وبالتالي لا يمكن إيقاع أي عقوبة غير واردة في هذه التشريعات، وقد تكون هذه العقوبات إما ذات طبيعة أدبية أو مالية أو منهيّة للعلاقة الوظيفية"⁽²⁾.

الأمر الذي يتضح من التعاريف السابقة أن المشرع الفلسطيني حصر العقوبات وغلّ يد الإدارة العامة فيما يتعلق بإيقاع عقوبات جديدة غير منصوص عليها في التشريعات الوظيفية، وعليه فلا يحق للإدارة إيقاع عقوبة النقل الوظيفي على الموظف العام، وإنّ تم ذلك فيعتبر قرارها معيباً لمخالفته القانون.

وتعرف العقوبة المقنعة (النقل المقنع) بأنها " هي الإجراء المؤلم الذي تتخذه جهة الإدارة ضد الموظف المذنب، دون توجيه اتهاماً معيناً إليه، أو استيفاء إجراءات التأديب، وذلك خروجاً على مبدأ المشروعية في العقوبة"، والذي يبنى أساساً على اختيار عقوبة بذاتها من العقوبات التي حددها المشرع، وأيضاً على إجراءات التأديب المعقدة والتي تستغرق وقتاً طويلاً⁽³⁾.

تُعد العقوبة التأديبية وسيلة من الوسائل الإدارية الرادعة، تطبقها الجهة الإدارية بناءً على نص في القانون من أجل المحافظة على النظام داخل المؤسسات العامة، والعقوبة التأديبية هي عقوبة شخصية توقع على المخالف نفسه، وليس على أفراد أسرته، والعقوبة التأديبية واردة على سبيل الحصر بخلاف الجريمة التأديبية فلا يمكن للسلطة الإدارية اختيار العقوبة التي تريد

(1) د. مصطفى عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 1998، ص33.

(2) د. حمدي القبيلات: القانون الإداري الجزء الثاني، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 2010، ص331.

(3) د. سليمان الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، مصر، 1987، ص121.

توقيعها إلا من بين العقوبات التي حددها القانون، وإلا كان قرارها أو حكمها باطلاً، بما في ذلك مخالفة لمبدأ شرعية العقوبة الذي ينص على أنه لا عقوبة إلا بنص، كذلك يجب أن تكون العقوبة متناسبة مع المخالفة التأديبية المرتكبة، من حيث الجسامة بحيث تخلو من أي غُلُوٍّ أو مبالغة، كذلك عدم عقاب المخطئ عن الفعل مرتين من أهم النتائج التي رتبها الفقه والقضاء على مبدأ شرعية العقاب (1).

ثانياً: الفرق بين العقوبة التأديبية والنقل المقنع:

لا تعتبر عقوبة تخفيض الدرجة نقل وظيفي لأنها تخالف نصوص التشريعات الوظيفية، لكن من حيث طبيعتها تعتبر نقل تأديبي مقنع بعقوبة تخفيض الدرجة فتسميتها نقل وظيفي لم يطلق المشرع الفلسطيني هذا الاسم، وإنما المسمى الصحيح لها هي عقوبة تخفيض الدرجة كما أطلق عليها المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني. وإنما حظر المشرع الفلسطيني على الإدارة نقل الموظف لدرجة وظيفية أقل من درجته إلا بناءً على موافقته (2).

وحصر قانون الخدمة المدنية الفلسطيني العقوبات التأديبية حيث نصَّ على أنه "إذا ثبت ارتكاب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية: (التنبيه أو لفت النظر أو الإنذار أو الخصم من الراتب بما لا يزيد عن راتب خمسة عشر يوماً أو الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها مدة لا تزيد عن ستة أشهر، أو الحرمان من الترقية حسب أحكام هذا القانون، أو الوقف عن العمل مدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الراتب، أو تخفيض الدرجة أو الإنذار بالفصل، أو الإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة)" (3).

وأكدت ما سبق، محكمة العدل العليا الفلسطينية في حكم لها حيث نصت على " إن إسناد قرار نقل المستدعي من مدير مدرسة إلى مدرس في مدرسة أخرى إلى 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،

(1) د. خالد الزغبي : مرجع سابق، ص238.

(2) المادة (58) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم(4) لسنة (1998) وتعديلاته.

(3) المادة (68) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم(4) لسنة (1998) وتعديلاته.

وسوء إدارته وتصرفه وعدم التزامه بالدوام الرسمي وسوء تصرفه في الأمور المالية، ومخالفته أصول المخاطبة 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⁽¹⁾.

يرى الباحث أنه يتم الخلط كثيراً بين عقوبة تخفيض الدرجة، والنقل التأديبي المقنع، إلا أن بينهما فرق كبير، وتختلف كلاً منهما عن الأخرى، حيث إن عقوبة تخفيض الدرجة نص عليها المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية في المادة (68) منه، وهذه العقوبة لا يتم إيقاعها إلا بعد إحالة الموظف المرتكب المخالفة التأديبية على لجنة تحقيق وثبوت المخالفة عليه⁽²⁾، أما بالنسبة لقرار النقل التأديبي المقنع لدرجة وظيفية أقل فهو قرار مخالف لنص المادة (58) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، وكذلك يصدر قرار النقل التأديبي بصورة قرار إداري مقنع بعقوبة تخفيض الدرجة، دون أن يسند إلى الموظف المنقول أي مخالفة تأديبية، ودون إتباع الإجراءات القانونية بإحالة الموظف مرتكب المخالفة التأديبية على لجنة تحقيق، ومن ثم صدور قرار بعقوبة تأديبية، وهي عقوبة تخفيض الدرجة على الوجه المبين في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، وقد أكد القضاء الإداري الفلسطيني في كثير من أحكامه بعدم مشروعية النقل التأديبي المقنع المنطوي على عقوبة تنزيل الدرجة⁽³⁾.

الفصل الثاني

مدى مشروعية النقل التأديبي (المقنع)

حدد المشرع الفلسطيني العقوبات التأديبية في التشريع الفلسطيني على سبيل الحصر⁽⁴⁾، ومنع الإدارة توقيع أي من الجزاءات التي لم ينص عليها المشرع، وذلك تأكيداً لمبدأ شرعية

(1) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، جلسة 1999/11/1، في الدعوى الإدارية رقم 41 لسنة 1997، موقع المقتني.

(2) المادة (2/69) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

(3) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، جلسة 2007/2/5، في الدعوى الإدارية رقم 96 لسنة 2005، حكم محكمة العدل العليا،

رام الله، جلسة 1999/11/1، في الدعوى الإدارية رقم 41 لسنة 1997، موقع المقتني.

(4) المادة (68) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

العقوبة، لذا يعتبر النقل التأديبي مخالف للقانون إلا في حدود معينة مثل قانون السلك الدبلوماسي حيث أجاز توقيع عقوبة النقل التأديبي على موظفي السلك.

أولاً: موقف المشرع الفلسطيني من النقل التأديبي:

لم ينظم المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية النقل التأديبي وإنما نص على نقل الموظف بصفة مؤقتة في قانون الخدمة المدنية حيث نص على أنه "عند إحالة الموظف للتحقيق يجوز لرئيس الدائرة الحكومية التي يتبعها وقف الموظف عن عمله أو نقله إلى وظيفة أخرى في الدائرة نفسها بصفة مؤقتة ريثما ينتهي التحقيق معه"⁽¹⁾.

يرى الباحث أن المشرع الفلسطيني قد أمر بنقل الموظف مؤقتاً في مرحلة التحقيق معه ولا يعتبر ذلك من قبيل العقوبات التأديبية وإنما هي إجراءات احترازية لا أكثر، أما في قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة (2005)، فقد نص من ضمن العقوبات التأديبية على عقوبة النقل من الوظيفة ولكن هذا المصطلح ظهر جلياً في اجتهاد القضاء الإداري الفلسطيني حيث وصفه بأنه نقل غير مشروع وأطلق عليه تسمية النقل المقنع، وذلك لما يصدر عن الإدارة العامة من قرارات نقل غير مسببة أو تعتمد على أسباب ارتكاب الموظف العام مخالفات تأديبية، ويعتبر النقل في هذه الحالة إجراء أو عقوبة تأديبية مقنعة، وعليه يمكن أن نعرف النقل التأديبي بأنه "الجزء الذي توقعه الإدارة على الموظف المرتكب مخالفة تأديبية وذلك بنقله من المكان الوظيفي أو من الوظيفة التي يعمل فيها إلى وظيفة أخرى داخل الدائرة الحكومية أو خارجها وبنفس الدرجة الوظيفية".

ويجب مراعاة الدرجة والمكانة الوظيفية للموظف عند النقل بحيث تكون مساوية لها، فلا يجوز نقل الموظف من وظيفته إلى وظيفة أخرى أقل منها درجة إلا بناءً على موافقة الموظف الخطية على ألا يؤثر النقل على أقدميته في الدرجة أو حقه في الترقية⁽²⁾.

يتضح لنا من هذا النص أن المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني قد حظر النقل التأديبي، واشترط في النقل أن لا يؤثر على درجة الموظف الوظيفية سواء بدرجة

(1) المادة (93) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.
(2) المادة (58) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

أقل منها أو يؤثر على ترقيته، وهذا يبين الحماية التي كفلها المشرع الفلسطيني للموظف ولحماية حقوقه من سلطة الإدارة، ومنعاً للإدارة من التعسف في استعمال حقها.

وجديرٌ بالذكر أن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته قد حصر العقوبات التأديبية في المادة (68) ولا يوجد من ضمن هذه العقوبات عقوبة النقل من الوظيفة أو المكان الوظيفي وإن استعمال الإدارة سلطتها التقديرية في ذلك مقيدة بالقانون والمصلحة العامة، ويعد النقل التأديبي من أشهر القرارات الإدارية التي يطعن بها أمام القضاء الإداري، لما لها من تأثير صارخ على حقوق الموظفين وحياتهم، ولما قد تتعسف فيه الإدارة عند استعمال سلطتها التقديرية، وتخضع قرارات النقل التأديبي لرقابة القضاء الإداري لما قد ينطوي عليه من ظلم للموظف يجوز الطعن فيها بالإلغاء.

أما بالنسبة لقانون السلطة القضائية الفلسطيني فإنه لم ينص على النقل التأديبي ولم ينظمه من ضمن نصوصه، سواء أكان بالنسبة للقضاة أو لأعضاء النيابة العامة، وإنما حصر العقوبات التأديبية بنصه على ذلك بما يجوز توقيعه على القاضي وهي: (التنبيه - اللوم - العزل)⁽¹⁾.

وأما قانون الخدمة في قوى الأمن فقد نص على العقوبات التي توقع على الضباط وهي⁽²⁾:

1. عقوبات انضباطية يوقعها القادة المباشرون والرئاسات.

2. عقوبات تأديبية توقعها لجنة الضباط.

3. عقوبات توقعها المحاكم العسكرية (وفق أحكام قانون العقوبات الثوري).

وقد نصت المادة (96) من ذات القانون على العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الضابط العامل هي: (1. إنهاء الندب، 2. الترك في الرتبة بما لا يزيد عن سنتين، 3. الحرمان من العلاوة الدورية أو علاوة القيادة، 4. الإحالة إلى الاستيداع، 5. الاستغناء عن الخدمة).

(1) المادة (55) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة (2002).
(2) المادة (95) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة (2005).

يتبين من النصوص السابقة، أن النقل للعساكر كعقوبة تأديبية يجوز في قانون الخدمة في قوى الأمن، وذلك لأن المشرع الفلسطيني لم يحدد العقوبات على سبيل الحصر، بل ترك الأمر للسلطة التقديرية للقيادة وللجنة الضباط، في توقيع العقوبة المناسبة على العسكري المخالف للأوامر الإدارية، الأمر الذي يعد مخالفة لمبدأ المشروعية بخصوص أن القاعدة العامة في العقوبات أنها محددة ومحصورة لما يشكل من ضمانة لحقوق الموظف العام، وعليه ندعو المشرع الفلسطيني لتعديل نص المادة (95) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة (2005) وذلك بالنص على عقوبات محددة ومحصورة في المخالفات التأديبية أسوة بقانون الخدمة المدنية الفلسطيني وليس على سبيل الجواز.

وقد اتجه المشرع الفلسطيني في قانون السلك الدبلوماسي بالنص صراحة على عقوبة النقل من الوظيفة من ضمن العقوبات التأديبية التي توقع على مرتكب المخالفة التأديبية، فقد نص على أن "الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على موظفي السلك تكون على الوجه التالي: ... 4- النقل إلى وظيفة أخرى ..."⁽¹⁾.

يرى الباحث أن المشرع الفلسطيني أجاز توقيع عقوبة النقل من الوظيفة على موظف السلك الدبلوماسي، وذلك في حال ارتكابه مخالفة تأديبية، وبعد إحالته إلى لجنة تحقيق، حيث نص على النقل التأديبي من ضمن العقوبات، وذلك لخطورة هذه الوظائف السيادية والتي تتعلق بالعمل الدبلوماسي خارج الدولة، ولما قد يترتب على المخالفة التأديبية ومخالفة واجبات الوظيفة من مفاصد قد تعود بالضرر على الدولة الفلسطينية وعلاقتها الدبلوماسية مع الدول الأخرى، وذلك لحساسية العمل في مثل هذه الوظائف المهمة التي تقوم على توطيد العلاقات السياسية والاقتصادية بين الدول والعمل على تمثيل دولة فلسطين أمام الشعوب الأخرى وكذلك احترام ثقافات الدول التي يكون الموظف مبعوثاً عن دولة فلسطين إليها.

ثانياً: موقف الفقه من النقل التأديبي:

إن الغرض من قرار النقل الوظيفي هو تحقيق المصلحة العامة أو بناءً على طلب الموظف المتضرر بما لا يعارض مصلحة العمل، فإذا كان قرار النقل يستتر من ورائه غرض

(1) المادة (28) من قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005م

آخر غير المصلحة العامة، فهو هنا عقاب للموظف لما وقع منه من تصرفات تنطوي على مخالفة تأديبية، فهذا القرار قرار تأديبي⁽¹⁾.

يجب أن لا تخرج السلطة التقديرية للإدارة في نقل الموظف العام عن الهدف المحدد للنقل، كاستخدام الإدارة سلطتها في النقل لتحقيق منافع ذاتية للموظفين، مثال ذلك نقل وإبعاد الموظفين أصحاب الحق في الترقية إلى دائرة أخرى بعيداً عن المتطلعين للترقية سواء على أساس الأقدمية وعلى ذلك يكون النقل وسيلة ملتوية لتخطي الموظفين الأسبق في الترقية منهم والحصول على حقهم في الترقية بالأقدمية، أو أن يتم النقل إلى وظيفة أدنى في السلم الإداري من حيث سعة اختصاصها ومزاياها، الأمر الذي يخرج النقل عن هدفه، ويجعله منطوياً على عقوبة تأديبية⁽²⁾.

فقرار النقل الغرض منه تحقيق مصلحة عامة أو خاصة تتفق مع مصلحة العمل في قدم بناءً على طلب الموظف، فإذا كان قرار النقل يستتر من ورائه غرض آخر غير المصلحة العامة، فهو هنا عقاب للموظف لما وقع منه من تصرفات تنطوي على مخالفة تأديبية، فهذا القرار قرار تأديبي⁽³⁾.

إن النقل المكاني أو النوعي الذي يخفي جزاءً تأديبياً يعد قراراً يخضع لرقابة القضاء الإداري، فإذا كان الأصل أن النقل بنوعيه هو من قبيل التدابير الداخلية التي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري، والتي تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية تستخدمها حسب احتياجات تسيير المرفق العام وحسن تنظيمها، فإن قرار النقل الذي يحمل بين طياته جزاءً تأديبياً مقنعاً، يعد من القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء، والمعيار المميز للجزاء التأديبي المقنع هو قصد مجازاة العامل عن خطئه الوظيفي بغير إجراء التأديب، فإذا قصدت الإدارة بالنقل إيذاء الموظف أو الإضرار به دون وجود خطأ منسوب إليه، فإن ذلك مما يعيب القرار الإداري بعبء إساءة استعمال السلطة والانحراف بها⁽⁴⁾.

(1) رجيمي مسعودة : مرجع سابق، ص 56

(2) د. نواف كنعان : مرجع سابق ، ص 89.

(3) رجيمي مسعودة : مرجع سابق، ص 55.

(4) د. محمد محمود : الجزء التأديبي المقنع ، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب ، المجلد (30) ، العدد(60) ، الرياض ، ص 77.

يرى الباحث أن قرار النقل يجب أن يكون موجه لتحقيق الغاية التي حددها المشرع الفلسطيني، وهي تحقيق المصلحة العامة، وأن إجراء النقل كعقوبة مقنعة يخالف النصوص القانونية ويخالف روح التشريع، وعليه يتجه المشرع والفقهاء إلى عدم جواز النقل التأديبي، ومهما كانت الغاية من النقل التأديبي فإنه مخالف للقانون؛ لأن الوسيلة ليست قانونية، والغاية لا تبرر الوسيلة، ويجب على الإدارة العامة التقيد بنصوص القانون في حالات التأديب وفقاً للإجراءات القانونية الصحيحة، وأن السلطة التقديرية التي منحها المشرع الفلسطيني للإدارة في إصدار قرارات النقل هي مقيدة بنصوص القانون وليست مطلقة، وأن الهدف منها هو المحافظة على سير المرفق العام بانتظام واطراد.

ثالثاً: موقف القضاء الإداري من النقل التأديبي :

أكد القضاء الإداري الفلسطيني على عدم مشروعية النقل التأديبي إلا ما نص عليه المشرع الفلسطيني في حدود معينة، وقد ألغت محكمة العدل العليا الفلسطينية الكثير من قرارات النقل التأديبي والذي ينطوي على عقوبة مقنعة، حيث نص في مبادئه على أنه " لا يجوز نقل موظف من درجة إلى درجة أقل إلا بموافقة الخطية على ألا يؤثر هذا النقل على درجته أو حقه بالترقية، ونقل الموظف مكانياً ونوعياً متروكاً لسلطة الإدارة وفقاً لاحتياجات العمل والمصلحة العامة، ويخضع نقل الموظف إلى رقابة محكمة العدل العليا الفلسطينية إن كان ينطوي على عقوبة تأديبية، ويكون متفقاً والقانون قرار نقل الموظف إذا لم يؤثر نقله على مسماه الوظيفي، ولم يثبت أن نقله كان إجراءً تأديبياً مقنعاً أو استهدف غايةً غير المصلحة العامة"⁽¹⁾.

وقد بيّنت محكمة العدل العليا الفلسطينية فيما استقر عليه اجتهاد قضائها بأنه " ما دام تبين أن الإدارة اتجهت إلى معاقبة الموظف في نقله إلى وظيفة أخرى دون اتباع الإجراءات التأديبية، فإن قرارها يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة مما يتعين إلغاؤه"⁽²⁾.

وقد أكد القضاء الإداري المصري في أحكامه أنه لا يجوز لجهة الإدارة اتخاذ النقل وسيلة لمجازاة الموظف أو الانتقام منه أو لدوافع شخصية، وإلا كان ذلك إساءة لاستعمال سلطتها وأصبح جزاءً تأديبياً مقنعاً،⁽¹⁾.

(1) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، جلسة 2007/2/5، في الدعوى الإدارية رقم 96 لسنة 2005، موقع المفتي.
(2) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، جلسة 1999/11/1، في الدعوى الإدارية رقم 41 لسنة 1997، موقع المفتي.

إن تمادي الإدارة العامة في قرارات النقل من الوظيفة كلما أرادت معاقبة موظف ما، سيكون له أثر بالغ الخطورة في عمل المرافق العامة، لأن تأثير النقل على الموظف وعلى المرفق العام، قد يكون أشد من فرض عقوبة تأديبية عليه، وهذا سينعكس سلباً على الغاية الأساسية التي شرع النقل من أجلها، وهو مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، ومبدأ مواكبة المرفق العام للظروف المستجدة، وقد قضت الهيئة العامة في مجلس شورى العراق في حكمها بأن " للإدارة سلطة تقديرية في نقل الموظف متى ما وجدت أن مصلحة العمل تقتضي ذلك، إلا أن هذه السلطة مقيدة بعدم الإضرار بالموظف، وأن لا تكون عقوبة مخفية، إذ إن لها الحق في عقوبة الموظف المخالف وفقاً لأحكام القانون، إلا أن النقل بمثابة العقوبة ليس له سند من القانون... "(2).

يرى الباحث أن موقف القضاء الإداري من النقل التأديبي المقنع، جاء بالتأكيد على عدم مشروعيته حتى ولو أن عقوبة النقل أشد إيلاماً على الموظف من أي عقوبة أخرى، حيث أن هذا لا يبرر فعل الإدارة، وأن مخالفة مبدأ المشروعية لتحقيق المصلحة العامة هي حجة واهية ليس لها أي أساس من الصحة، وتؤدي إلى كثرة وقوع الإدارة في مخالفات للقوانين بهدف السعي لتحقيق المصلحة العامة، إن إعلاء مبدأ المشروعية هو بحد ذاته تحقيق الأمن والاستقرار الوظيفي للموظفين وفيه ضمان سير المرفق العام بانتظام واستمرار.

الفرع الثاني

امتناع الموظف العام عن تنفيذ قرار النقل

للجهات الإدارية صلاحية إصدار القرارات الإدارية التي تضمن حسن سير المرفق العام بما يحقق المصلحة العامة، ومن ضمن القرارات الإدارية التي تصدرها الجهات الإدارية قرارات نقل الموظفين حسب مقتضيات الوظيفة العامة، وعلى الموظف تنفيذ قرار النقل الصادر من جهة الإدارة ولا يجوز له رفض تنفيذه، وقد أكد القضاء الإداري الفلسطيني على أنه " لا يملك الموظف الامتناع عن تنفيذ قرار النقل ما دام لم يثبت أمام المحكمة أن النقل ينطوي على عقوبة تأديبية

(1) راجع المحكمة الإدارية العليا المصرية: الطعن رقم (3272)، لسنة 29 ق، تاريخ الجلسة 1986/11/2م، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، مجلس الدولة، المكتب الفني لسنة 32، رقم الجزء 1، ص 177.
(2) خالد علي: مرجع سابق، ص 18 وما بعدها.

ولا يوجد هناك تنزيل في الوظيفة أو الدرجة أو الراتب للموظف⁽¹⁾، ومع هذا كله فإن الموظف العام إذا لم يتم بتنفيذ قرار النقل الصادر من الجهة الإدارية المختصة، فإنه يترتب على ذلك آثار ونتائج تصل إلى توقيع العقوبة الإدارية بحقه وذلك لارتكابه مخالفة تأديبية وقد تصل لإنهاء خدمته بفقده الوظيفة.

سنتناول في هذا الفرع امتناع الموظف العام عن تنفيذ قرار النقل وذلك من خلال تقسيمه إلى **غصنين هما: الغصن الأول: تأديب الموظف العام المخالف لقرار النقل الوظيفي والغصن الثاني: عقوبة الموظف العام المخالف لقرار النقل بفقده وظيفته.**

الغصن الأول

تأديب الموظف العام المخالف لقرار النقل الوظيفي

إنَّ الموظف المرتكب لجريمة تأديبية يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في التشريعات الوظيفية، وتتقيد الإدارة في تأديب الموظف العام بنصوص القانون وذلك وفقاً للإجراءات القانونية، ودون المساس بحقوق الموظف التي كفلها له المشرع الفلسطيني، ووضع المشرع الفلسطيني ضمانات تكفل حماية الموظف من تعسف الجهة الإدارية عند التحقيق معه في المخالفة التأديبية الصادرة عنه .

إذا صدر قرار النقل الوظيفي من الإدارة المختصة بذلك، وفقاً للشروط القانونية في حدود الضوابط التي تحمي الموظف من تعسف الإدارة، وجب على الموظف المنقول تنفيذ قرار النقل، أيّاً كانت الخسارة التي قد تصيبه، وإلا فإنه يعاقب تأديبياً، فلا يجوز له الامتناع عن تنفيذ قرار النقل بحجة أنه يحرمه من مميزات مالية كان يتمتع بها سابقاً، أو أن النقل مقنع بعقوبة تأديبية، فليس للموظف في وظيفته أي حق مكتسب طالما أن قرار النقل سليم وقانوني⁽²⁾.

أولاً: تعريف الجريمة التأديبية:

يختلف مفهوم المخالفة التأديبية عن مفهوم المخالفة الجنائية في كثير من الجوانب فالمخالفة التأديبية تكون صادرة عن موظف عام فقط، ولا تصدر عن شخص عادي، ولها

(1) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلسة 2012/2/6م في الدعوى الإدارية رقم 537 لسنة 2010، موقع المقتفي.
(2) جاكين عمرية: مرجع سابق، ص93.

أركانها الخاصة والتي تكون في الغالب شبيهه بأركان الجريمة الجزائية، وإن استخدام تعبير المخالفة التأديبية هو الاصطلاح الذي أطلقه عليه القضاء الإداري والفقهاء في مجال القانون الإداري، تشبيهاً بالجريمة الجزائية، حيث يعد ارتكاب الموظف إخلالاً بواجبه الوظيفية جريمة تأديبية تستوجب العقاب التأديبي⁽¹⁾.

لم يضع المشرع الفلسطيني تعريفاً خاصاً بالجريمة التأديبية أو مفهوم معين وإنما وصف إخلال الموظف بواجباته بأنه يعد جريمة تأديبية تستوجب العقاب لمرتكبها، وكذلك مخالفة الموظف للقرارات الإدارية ومخالفة القوانين والأنظمة المعمول بها، يعتبر مخالفة تأديبية يترتب عليها إحدى العقوبات التأديبية المنصوص عليها في التشريعات الوظيفية⁽²⁾.

وعليه فإن المشرع الفلسطيني لم يحصر الأخطاء والمخالفات التأديبية على سبيل الحصر كما فعل قانون العقوبات رقم (74) لسنة (1936) حيث حصر الجرائم الجنائية من خلال قاعدة " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" المعمول بها في الجرائم الجنائية، وإنما في المجال الإداري لم يحدد الجرائم تحديداً على سبيل الحصر للأعمال التي تعتبر خروجاً عن مقتضيات الوظيفة العامة، أو تلك التي تخل بكرامة الوظيفة العامة، وهذه إحدى مميزات المخالفات التأديبية حيث أعطى للسلطة المختصة بتأديب الموظف سلطة تقديرية لذلك، فأى عمل للموظف يوصف بأنه إخلالاً بواجبات الوظيفة العامة أو كرامتها متروكة للسلطة التقديرية للإدارة العامة لتحديد ذلك، على أن يكون التقدير خاضعاً لرقابة القضاء الإداري⁽³⁾.

وقد عرفها بعض الفقهاء بأنها " هي أن يأتي الموظف عملاً أو أن يمتنع عن أداء عمل يكون من شأنه الإخلال بمقتضيات الوظيفة العامة، سواء أكان داخل نطاق الوظيفة أو خارجها بما لا يتفق مع مركزه كموظف عام"⁽⁴⁾.

(1) راجع وليد مزهر: الوظيفة العامة في القانون الفلسطيني (دراسة تحليلية)، مرجع سابق، ص 165.
(2) المادة (68) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.
(3) د. إعاد حمود القيسي: الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان (الأردن)، الطبعة الأولى، 1998، ص 252.
(4) د. خالد الزغبي: مرجع سابق، ص 234.

وهناك جانب آخر عرفها بأنها " هي كل فعل أو تصرف يكون مخالفاً للمهام والواجبات التي تفرضها الوظيفة العامة، وتثير الاضطراب في صفوف الجماعة وتخل بأمنها وبالنظام فيها"⁽¹⁾.

نخلص مما سبق، إلى أن الجريمة التأديبية غير محصورة بنص معين فأي إخلال بواجبات الوظيفة أو عدم إطاعة الرئيس المباشر في العمل، وأي فعل يعيق سير العمل في المرافق العامة، أو فعل يحط من مكانة الوظيفة العامة أو يسيء إليها وذلك بقيام الموظف بارتكاب المحظورات في الوظيفة العامة، كل هذه الأفعال السابقة تشكل جريمة تأديبية تستوجب العقوبة عليها، فالمشرع وسع من مفهوم المخالفة التأديبية لتشمل أنواعاً مختلفة ومن ضمن ذلك مخالفة الأوامر والقرارات الإدارية الصادرة عن الرئيس الإداري، ومنها قرار النقل الوظيفي فإن قيام الموظف بعدم تنفيذه قرار النقل يعد مخالفة تستوجب العقوبة التأديبية عليها.

ثانياً: الجهة الإدارية المختصة بتأديب الموظف المخالف لقرار النقل :

تختلف السلطة الإدارية التي تتولى تأديب الموظف العام مرتكب المخالفة في التشريع الفلسطيني حسب القوانين الوظيفية المنظمة لعمل الموظف العام في فلسطين .

1- الجهة المختصة بتأديب موظفي الخدمة المدنية لمخالفة قرار النقل:

أناط المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية لرئيس الدائرة الحكومية إيقاع العقوبات المحددة في القانون، أو بالإحالة إلى لجنة مختصة بالتحقيق، ويكون القرار في العقوبة ممن يملك توقيعها، فقد نص قانون الخدمة المدنية على أنه " تكون الإحالة للتحقيق على مخالفة تأديبية ممن يملك سلطة توقيع العقوبة على الموظف"⁽²⁾ وحددت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية من يملك سلطة توقيع العقوبة حيث نصت على أن لرئيس الدائرة الحكومية المختص أو من فوض من قبله من بين الفئة العليا سلطة توقيع عقوبتي التنبيه، أو لفت النظر على موظفي الفئة الأولى فما دون، ويجب أن يبلغ ديوان الموظفين بذلك حسب الأصول⁽³⁾.

(1) د. سليمان الطماوي : القضاء الإداري ، الكتاب الثالث ، قضاء التأديب ، دار الفكر العربي ، مصر ، 1987 ، ص 47.

(2) المادة (69) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

(3) المادة (86) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

الأمر الذي يتبين معه أنّ المشرع الفلسطيني حدد الجهة المختصة بتأديب الموظفين من (الفئة الأولى حتى الفئة الخامسة) من قبل رئيس الدائرة الحكومية أو من يفوضه بذلك من الوكلاء وذلك في عقوبات التنبيه ولفت النظر، أما غيرها من العقوبات فيتم إحالة الموظف إلى لجنة تحقيق مختصة ومشكلة حسب القانون⁽¹⁾.

أما موظفي (الفئة العليا) فقد جعل المشرع الفلسطيني صلاحية توقيع العقوبة عليهم من قبل مجلس الوزراء، وتكون إحالة موظفي الفئة العليا للتحقيق على المخالفات التأديبية بقرار من مجلس الوزراء بناء على طلب من رئيس الدائرة الحكومية التابعين لها، وتتولى التحقيق لجنة يشكلها مجلس الوزراء من موظفين لا تقل درجاتهم عن درجة الموظف المحال للتحقيق، ثم ترفع اللجنة توصياتها إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بشأنها وفقاً لأحكام القانون⁽²⁾.

أما الموظفين المنتدبين أو المعارين فيخضعون في التأديب إلى الجهة المنتدبين أو المعارين إليها، حيث تكون الجهة المندوب أو المعار إليها الموظف مختصة بالتحقيق معه وتأديبه عن المخالفات التي يرتكبها خلال فترة النذب أو الإعارة⁽³⁾.

2- الجهة المختصة بتأديب أعضاء السلطة القضائية لمخالفة قرار النقل :

أعطى المشرع الفلسطيني صلاحية تأديب القضاة إلى رئيس المحكمة التابع لها القاضي، وذلك في توقيع عقوبة التنبيه سواء أكان ذلك كتابة أو شفاهة، أما فيما عدى عقوبة التنبيه فتتعد صلاحيتها لمجلس تأديب، يشكل من أقدم قاضيين من أعضاء المحكمة العليا، وأقدم قاضي من قضاة الاستئناف من غير أعضاء مجلس القضاء الأعلى⁽⁴⁾.

أما فيما يخص أعضاء النيابة العامة فتكون سلطة التأديب للنائب العام لإقامة الدعوى التأديبية على عضو النيابة بنفسه أو بناءً على طلب من وزير العدل، حيث نص قانون السلطة القضائية على أنه " تسري أحكام الفصل الرابع من الباب الرابع (مسألة القضاة تأديبياً) على

(1) المادة (88) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

(2) المادة (71) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

(3) المادة (87) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

(4) المواد (47-48-49) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة (2002).

أعضاء النيابة العامة وتقام الدعوى التأديبية عليهم من قبل النائب العام من تلقاء نفسه أو بناء على طلب وزير العدل⁽¹⁾

يتضح من هذا النص أنه تطبق نفس إجراءات تأديب القضاة على أعضاء النيابة العامة، وبهذا يؤكد المشرع الفلسطيني على تبعية أعضاء النيابة للسلطة القضائية وأنهم أعوان العدالة والقضاء .

3- الجهة المختصة بتأديب موظفي السلك الدبلوماسي لمخالفة قرار النقل:

تتعد صلاحية توقيع العقوبة على موظفي السلك الدبلوماسي لوزير الخارجية، حيث يحق للوزير أن يحيل موظف السلك إلى التحقيق عند مخالفته لواجباته أو مقتضيات وظيفته، و يحدد الوزير بقرار منه من يقوم بمباشرة التحقيق، وتُعرضُ النتائج على اللجنة المختصة بتأديب موظفي السلك، ومن ثم ترفعُ اللجنة توصياتها إلى وزير الخارجية إما بحفظ الموضوع أو بتوقيع التنبية، أو الإحالة للتأديب⁽²⁾.

4- الجهة المختصة بتأديب موظفي قوى الأمن لمخالفة قرار النقل :

أعطى المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لسنة (2005) صلاحية توقيع العقوبات التأديبية إلى لجنة الضباط شريطة أن يصادق وزير الداخلية عليها حسب الأصول القانونية، حيث نصت المادة (96) من ذات القانون على أنه " تختص لجنة الضباط بتوقيع أي من هذه العقوبات على أن يصدق الوزير المختص عليها إلا في حالة الاستغناء عن الخدمة فيلزم الحصول على تصديق الرئيس".

ثالثاً: إجراءات تأديب الموظف العام المخالف لقرار النقل:

سنتناول في هذا المقام إجراءات تأديب الموظف العام المخالف لقرار النقل الوظيفي وذلك حسب قوانين الوظيفة العامة في فلسطين، وهي إجراءات تأديب موظفي الخدمة المدنية، وإجراءات تأديب أعضاء السلطة القضائية، وإجراءات تأديب موظفي السلك الدبلوماسي وذلك كما يلي:

(1) المادة (72) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة (2002).
(2) المادة (27) من قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة (2005).

1- إجراءات تأديب موظفي الخدمة المدنية لمخالفة قرار النقل:

بيّن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني الإجراءات الخاصة بتأديب موظفي الخدمة المدنية، حيث إنّ سلوك الموظف العام بالامتناع عن تنفيذ قرار النقل الوظيفي فإنه معرض للمساءلة التأديبية، وذلك لمخالفة الموظف قرارات الإدارة العامة ومخالفة مقتضيات الوظيفة العامة، والقوانين والأنظمة الوظيفية، وعليه يحال الموظف المرتكب المخالفة التأديبية (عدم تنفيذ قرار النقل) للتحقيق معه من قبل لجنة تحقيق، وذلك بقرار من رئيس الدائرة الحكومية، ويتضمن قرار الإحالة بياناً بالمخالفات المنسوبة إليه والتي تشكل الوقائع المادية، ويصدر رئيس الديوان أو من يفوضه بذلك خطأً بالتنسيق مع الدائرة الحكومية المختصة قراراً بتشكيل لجنة للتحقيق مع الموظف وسماع أقواله، ويشمل القرار مَهْمَةَ اللجنة ومكان وزمان انعقادها، وتتكون اللجنة من عدد لا يقل عن ثلاثة، ولا يزيد على خمسة أعضاء ويعين أحدهم ليكون رئيساً للجنة ويشارك في عضوية اللجنة مندوب عن الدائرة الحكومية التابع لها الموظف على الأقل.⁽¹⁾

ويجب على الموظف المحال للتحقيق بسبب رفضه تنفيذ قرار النقل أن يمثل لدعوة التحقيق أمام اللجنة، وأن يُدلي بإفادته حول عدم تنفيذه قرار النقل الوظيفي، وفي حالة رفضه ذلك يعتبر ممتنعاً، وفي حكم المتغيب عن العمل من تاريخ رفضه الإدلاء بإفادته أمام اللجنة، وتبلغ دائرته الحكومية والديوان ووزارة المالية بذلك⁽²⁾، ويجب على لجنة التحقيق بعد الانتهاء من التحقيق أن تقدم تقريراً إلى الجهة المختصة بتشكيل اللجنة مصحوباً بمحضر للجنة وبتقرير عن الوقائع التي توصلت إليها، والتوصيات التي تراها مناسبة خلال خمسة عشر يوماً من انتهاء التحقيق، وتصدر توصيات لجنة التحقيق بأغلبية آراء أعضائها، وإذا تساوت آراء أعضاء اللجنة يرجح الجانب الذي منه رئيس اللجنة، ويجب أن تكون أوراق المحاضر والتقرير موقعة من رئيس وأعضاء اللجنة، وتصدر الجهة المختصة بتشكيل لجنة التحقيق القرار المناسب على ضوء توصيات لجنة التحقيق حول المخالفة التأديبية، ويعتبر محضر وتوصيات لجنة التحقيق ومرفقاته سرية للغاية، ولا يجوز نشر أي جزء منها أو إفشاء محتوياتها⁽³⁾، وتخطر الجهة المختصة

(1) المادة (88) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

(2) المادة (90) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

(3) المادة (91) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

بتشكيل لجنة التحقيق الموظف كتابة بالجزء الموقع عليه وأسباب توقيعه، ويبلغ الديوان ووزارة المالية بذلك⁽¹⁾.

يتبين مما سبق، أن المشرع ف قانون الخدمة في قوى الأمن قد انتهج في التأديب الأسلوب الرئاسي إلا أن هذا الأسلوب له مساوئ وعليه ندعوا المشرع للأخذ بنظام التأديب القضائي أو الشبه قضائي، كونه يعتبر ضماناً أكيدة لحقوق الموظف العام ومنعاً من تعسف الإدارة العامة في استخدام السلطة الممنوحة لها.

2- إجراءات تأديب أعضاء السلطة القضائية لمخالفة قرار النقل:

أعطى المشرع الفلسطيني لوزير العدل صلاحية الإشراف الإداري على جميع المحاكم، وكذلك لرئيس كل محكمة الإشراف على القضاة العاملين بها وعلى سير العمل فيها، ويملك رئيس كل محكمة توجيه التنبيه للقاضي المخالف لقرار النقل شفاهه أو كتابة، وفي التنبيه الكتابي يحق للقاضي الاعتراض عليه خلال خمسة عشر يوماً من تبليغه إليه وفقاً للإجراءات المقررة بالقانون، وفي هذه الحالة تقضي المحكمة، إما برفض الاعتراض أو باعتبار التنبيه كأن لم يكن، وإذا تكررت المخالفة أو استمرت بعد صيرورة التنبيه نهائياً رفعت الدعوى التأديبية على القاضي المخالف لقرار النقل الصادر بحقه⁽²⁾.

ويكون تأديب القاضي المخالف لقرار النقل من اختصاص مجلس يؤلف من أقدم اثنين من قضاة المحكمة العليا وأقدم قاض من قضاة محاكم الاستئناف من غير أعضاء مجلس القضاء الأعلى، وعند غياب أحد الأعضاء أو وجود مانع لديه يحل محله الأقدم فالأقدم ممن يلونه في الأقدمية من الجهة التي يتبعها، ويتولى رئاسة المجلس أقدم أعضائه الحاضرين من المحكمة العليا، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأعضائه⁽³⁾.

إن المشرع الفلسطيني انتهج النظام الشبه القضائي في العقوبات عدا التنبيه وهي مجالس التأديب والرئاسي في عقوبة التنبيه في تأديب أعضاء السلطة القضائية⁽⁴⁾، وهذا بمثابة تطور كبير نحو الأسلوب النزيه وفيه أيضاً ضماناً وحماية للقضاة من تعسف جهة الإدارة، وهذا

(1) المواد (92) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

(2) المادة (47) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة (2002).

(3) المادة (48) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة (2002).

(4) د. وليد مزهر، د. شريف بعلوشة: الوظيفة العامة في فلسطين، مرجع سابق، ص262.

النظام بخلاف النظام الرئاسي المعمول به في تأديب موظفي الخدمة المدنية، مع أن الاتجاه الغالب في التأديب هو وجود قضاء تأديب مستقل لأن فيه ضمانا لحقوق القضاة، ويعتبر القضاء جهة محايدة ومستقلة⁽¹⁾.

وتُقامُ الدعوى التأديبية بموجب عريضة تشتمل على المخالفة التي انتهت إليها التحقيقات وهي رفض تنفيذ القاضي لقرار النقل، وتُودَعُ العريضة لدى سكرتارية مجلس التأديب، وإذا رأى مجلس التأديب وجها للسير في الإجراءات أمر بتكليف القاضي بالحضور في الموعد الذي يحدده المجلس، ويجب أن يشتمل التكليف على بيان كاف لموضوع الدعوى التأديبية وأدلة الاتهام، وتسلم للقاضي بناءً على طلبه وصورة من أوراق الدعوى قبل موعد الجلسة بأسبوعٍ على الأقل، لكي يستطيع أن يبدى أوجه دفاعه بخصوص عدم تنفيذه لقرار النقل الصادر بحقه، وأن يدحض الاتهام الموجه له، ويجوز لمجلس التأديب أن يقرر وقف القاضي عن مباشرة أعمال وظيفته حتى تنتهي محاكمته وله أن يعيد النظر في قرار الوقف في أي وقت، ويصرف للقاضي مرتبه مدة الوقف إلا إذا قرر مجلس التأديب غير ذلك⁽²⁾.

ويُصدِرُ مجلسُ التأديب قراره في الدعوى التأديبية حول مخالفة القاضي لقرار النقل بعد سماع طلبات الادعاء، ودفاع القاضي ويجب أن يشتمل على الأسباب التي بني عليها وتتلّى عند النطق في جلسة سرية، ويكون للقاضي وللنائب العام الحق في الطعن على القرار وفقاً للإجراءات المبينة القانون⁽³⁾.

ونخلص مما سبق: بأنَّ القاضي إذا خالف قرار النقل الصادر عن مجلس القضاء الأعلى، فإنه يتعرض للمساءلة التأديبية، حيث يتولى تأديبه مجلس تأديب مختص بذلك، ويكفل قانون السلطة القضائية ضمانات لتأديب القاضي، منها حق الدفاع، وحق تبليغ القاضي بلائحة الاتهام، وحقه في الاطلاع على محاضر التحقيق، وتوكيل محامي وسرية الجلسات وغيرها من الضمانات.

(1) المادة (49) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة (2002).

(2) المادة (50) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة (2002).

(3) المادة (53) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة (2002).

3- إجراءات تأديب موظفي السلك الدبلوماسي لمخالفة قرار النقل:

إنّ لوزير الخارجية صلاحية إحالة أي موظف من السلك إلى التحقيق عند مخالفته لواجباته أو مقتضيات وظيفته، وفي حالة رفض الموظف قرار النقل يحدد الوزير بقرار منه من يقوم بمباشرة التحقيق معه في هذا الخصوص، وتعرض النتائج على اللجنة، وترفع اللجنة توصياتها إلى الوزير إما بحفظ الموضوع أو بتوقيع التنبيه أو الإحالة للتأديب، ولا يجوز توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في القانون على موظف السلك إلا بعد التحقيق معه من قبل لجنة تشكل لهذه الغاية، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه⁽¹⁾.

حيث يكون توقيع جزاء التنبيه على موظفي السلك لمخالفتهم قرار النقل من درجة ملحق إلى درجة سكرتير أول بقرار من وزير الخارجية، ويكون توقيع هذا الجزاء من درجة مستشار فما فوق باستثناء السفراء بقرار من وزير الخارجية بناءً على توصية من اللجنة المختصة، وإذا تكرر التنبيه قبل رفع التنبيه الأول، يتم تأخير نقله للخارج لمدة سنتين، كما يجوز علاوة على ذلك تخطيه في الترقية مرة واحدة⁽²⁾.

ولوزير الخارجية أن يوقف موظف السلك المخالف لقرار النقل عن عمله إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك على ألا تزيد مدة الوقف على ثلاثة أشهر إلا بقرار من مجلس التأديب، ولا يترتب على وقف الموظف وقف مرتبه وبدالاته وما يمنح له من مبالغ أخرى ما لم يقرر مجلس التأديب غير ذلك، ولرئيس البعثة عند وجود أسباب قوية وموجبة للاستعجال أن يوقف مؤقتاً أي موظف من موظفي البعثة شريطة أن يُحظرَ وزير الخارجية بذلك، وللوزير إلغاء الوقف أو مده مع مراعاة ما نص عليه القانون، ويجب أن يشتمل قرار مجلس التأديب بالعقوبة للموظف المخالف لقرار النقل على الأسباب التي بنى عليها وأن يوقع من رئيس المجلس ومن أعضائه⁽³⁾.

4- إجراءات تأديب موظفي قوى الأمن لمخالفة قرار النقل:

لم ينظم قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني رقم (8) لسنة (2005) إجراءات تأديب العساكر، وعليه فإن يطبق على موظفي الخدمة في قوى الأمن الإجراءات المنصوص عليها في

(1) المادة (27) من قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة (2005).

(2) المادة (29) من قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة (2005).

(3) المواد (30-31-32) من قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة (2005).

قانون الخدمة المدنية الفلسطيني كونه المرجع الرئيس والشريعة العامة لأحكام الوظيفة العامة في فلسطين.

الفصل الثاني

عقوبة الموظف العام المخالف لقرار النقل بفقدته وظيفته

استكمالاً لما تم سَرْدُهُ سابقاً بخصوص وقوع الموظف في المخالفة التأديبية وذلك بسبب امتناعه عن تنفيذ قرار النقل الوظيفي، وبتطبيق نصوص قانون الخدمة المدنية وكذلك ما توصل إليه اجتهاد القضاء الإداري الفلسطيني، نجد أن الموظف الممتنع عن تنفيذ قرار النقل الوظيفي في حكم المتغيب عن الوظيفة العامة مما يؤدي إلى فقدته وظيفته في حال استمر الموظف في عدم تنفيذه قرار النقل، وذلك بعدم تسلمه العمل في الوظيفة الجديدة أو المكان الجديد المنقول إليه لمدة خمسة عشر يوماً متصلة، وحتى لو كان قرار النقل مخالفاً لتشريعات الوظيفة العامة إلا أنه يجب على الموظف المنقول تنفيذ قرار النقل ومن ثم الطعن فيه أمام القضاء الإداري حسب الأصول القانونية.

ويعتبر الموظف فاقداً لوظيفته إذا صدر قرار بالنقل الوظيفي، ولم يتم بتنفيذه، ومباشرة العمل لدى الجهة أو الدائرة المنقول إليها لمدة خمسة عشر يوماً متصلة من تاريخ تبلغه بهذا القرار، ويصدر القرار بفقد وظيفة الموظف الممتنع عن تنفيذ قرار النقل من رئيس الدائرة الحكومية⁽¹⁾، وقد نص المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية على " يفقد الموظف وظيفته اذا تغيب عن عمله دون إذن مدة (15) يوم متصلة ما لم يقدم عذراً مقبولاً"⁽²⁾ وكذلك نصت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية بأنه " يعتبر الموظف فاقداً لوظيفته إذا انقطع عن عمله دون إذن مدة (15) يوماً متصلة حتى ولو كان الانقطاع عقب إجازة قانونية وإذا انقطع مدة أكثر من (30) يوم غير متصلة في السنة وعلى رئيس الدائرة الحكومية أن يصدر قراراً يبلغ الديوان ووزارة المالية بذلك"⁽³⁾.

(1) د. مصطفى الروسان : قرار فقد الوظيفة كسبب لإنهاء خدمة الموظف العام وحدود الرقابة القضائية عليه، مجلة الميزان للدراسات الإسلامية والقانونية، المجلد الخامس، العدد الأول، الأردن، سنة 2018، ص42.
(2) المادة (90) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.
(3) المواد (120) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

ولا يحق للموظف الاعتراض على قرار النقل الوظيفي وذلك بعدم تنفيذه حتى لو كان قرار النقل تعسفياً أو تأديبياً أو مخالفاً لمبدأ المشروعية، ولا يسقط حق الموظف بالطعن في قرار النقل التأديبي بتنفيذه له، حيث قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية في حكم لها بأن "الإذعان الذي يترتب عليه عدم قبول دعوى الإلغاء، هو أن يقبل الطاعن بالقرار المطعون فيه قبولاً طوعياً صريحاً لا افتراضياً، إذ أن تنفيذ المستدعي أمر النقل من وظيفة إلى أخرى لا يعبر عن قبول إرادي صريح، لأن امتناع الموظف عن تنفيذه يفقده وظيفته عند تطبيق النصوص الناظمة للانقطاع عن الوظيفة"⁽¹⁾.

ولا يجوز للموظف أن يتغيب عن عمله مهما كانت الأسباب والدواعي لذلك إلا في حدود ما أجازته تشريعات الوظيفة العامة، وقد نص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني بأنه " لا يجوز للموظف أن ينقطع عن عمله إلا لإجازة يستحقها في حدود الإجازات المقررة في هذا القانون"⁽²⁾.

وقد قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية في حكم لها باعتبار الموظف الممتنع عن تنفيذ قرار النقل في حكم المتغيب عن الوظيفة العامة، حيث جاء في نصه " أن المحكمة تجد أن المستدعي ضده الثاني وزير المالية قام بتوجيه الكتاب رقم (و م / د م ع / 1358 / 2014) تاريخ 2014/11/4 إلى المستدعي ضده الأول رئيس ديوان الموظفين الموجود ضمن حافظة المستندات (ن/1) يتعلق بالمستدعية صباح النابلسي ومضمونه أنه قد تم نقل الموظفة من عملها في مدينة رام الله إلى مدينة نابلس وأنها تغيبت عن العمل مدة أسبوعين دون عذر ويطلب منه اعتبارها فاقدة لوظيفتها...، و حسب ما هو واضح من البيانات المقدمة أن المستدعية قد انقطعت عن عملها مدة تزيد عن خمسة عشر يوماً متصلة دون عذر مقبول و لم تقدم المستدعية للمحكمة أية بَيِّنَة تشير إلى أنها كانت تداوم في عملها، أو ما يناقض ما قدمته النيابة العامة مما يفيد أن القرارات المطعون فيها جاءت متفقة و أحكام القانون"⁽³⁾.

وانتقد بعض الفقه الاتجاه السابق بخصوص اعتبار الموظف الممتنع عن تنفيذ قرار النقل الوظيفي بحكم المتغيب عن الوظيفة ومن ثمَّ فقده لوظيفته، وذلك لأن الموظف في هذه

(1) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، جلسة 2003/4/28، في الدعوى الإدارية رقم 50 لسنة 1999، موقع المقتفي.

(2) المادة (78) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

(3) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، جلسة 2015/6/22، في الدعوى الإدارية رقم 281 لسنة 2014، موقع المقتفي.

الحالة يكون قد أخلّ بواجباته الوظيفية مما يتوجب مساءلته تأديبياً لعدم امتثاله للأوامر الصادرة له من الرئيس الإداري، دون اعتبارها حالة من الحالات التي يفقد بها الموظف العام وظيفته⁽¹⁾.

يرى الباحث أن عدم تنفيذ الموظف لقرار النقل في بدايته يعتبر مخالفة تأديبية تستوجب توقيع العقوبة المناسبة عليه، كونه خالف قرار إداري صادر عن رئيسه في العمل، وأن هذه المخالفة تؤدي إلى الإخلال بالعمل الوظيفي، وتهدد استقرار الوظيفة العامة، وأن استمرار مخالفة الموظف لقرار النقل الوظيفي وامتناعه عن تنفيذه لمدة (15) يوماً تؤدي إلى فقدته لوظيفته وصدور قرار بإنهاء خدمته الوظيفية، الأمر الذي يبين لنا مدى الخطورة في عدم قيام الموظف بتنفيذ قرار النقل الوظيفي، وعليه يكون من الأفضل على الموظف المنقول هو تنفيذ قرار النقل حتى لو كان مخالفاً لمبدأ المشروعية، وذلك لتفادي الوقوع في المخالفة التأديبية أو صدور قرار بفقده الوظيفة، ومن ثم فإن حقه في الطعن في القرار، إلا أنه يجوز للموظف في حالات تتطلب الاستعجال واستثناءً عن الأصل العام أن يطلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه سواء أكان بالتظلم أو بدعوى الإلغاء ولكن هذا يرجع إلى السلطة التقديرية للإدارة في التظلم وللقضاء الإداري في دعوى الإلغاء في مدى إصدار قرار بوقف تنفيذ قرار النقل التأديبي.

(1) د. مصطفى الروسان : مرجع سابق، ص43.

المبحث الثاني

الرقابة على قرار نقل الموظف العام

تمهيد وتقسيم:

الإدارة العامة سلطة أمرة ولها الصلاحية بإصدار القرارات الإدارية التي تنظم سير العمل في المرافق العامة والقانون هو من أعطى هذه السلطة للإدارة وذلك لتحقيق الغاية من القرار الإداري، ولما كانت السلطة مطلقة للإدارة في بعض الحالات أو مقيدة بنصوص القانون، فقد تخالف الإدارة القوانين وتخرق مبدأ المشروعية وقد تتعسف الإدارة في استعمال السلطة الممنوحة لها بقوة القانون، لذلك فقد أوجد المشرع الفلسطيني ضمانات أساسية وأصيلة لعدم مخالفة الإدارة لمبدأ المشروعية، وهي الرقابة على أعمال الإدارة وتنقسم إلى رقابة إدارية ذاتية تمارسها الإدارة على نفسها وذلك من خلال التظلمات التي يقدمها الموظفون لإعادة النظر في قرارات الإدارة ومن ضمنها قرار النقل الوظيفي، ورقابة القضاء على أعمال الإدارة، فالقضاء الإداري هو الدرع الذي يحمي الأفراد من تسلط الإدارة لما لها من سلطة الرقابة على القرارات الصادرة عن الإدارة ولها صلاحية إلغاء القرار الإداري المجحف بحقوق الأفراد والمخالف للقانون ولمبدأ المشروعية.

لذلك فإننا سنتناول في هذا المبحث الرقابة على قرار نقل الموظف العام وذلك من خلال

تقسيمه إلى مطلبين هما :

المطلب الأول: التظلم الإداري من قرار النقل .

المطلب الثاني: الطعن القضائي في قرار النقل .

المطلب الأول

التظلم الإداري من قرار النقل

إنَّ حقَّ الدفاع عن النفس حقَّ مشروعٌ تكفله كافة الدساتير والقوانين في جميع دول العالم والتظلم من القرار الإداري يعتبر بمثابة دفاع عن النفس، وهو حق للموظف العام لا يمكن سلبه منه، وقد نص القانون على حق الموظف في التظلم من القرار الإداري الذي يتخذ بحقه، حتى لا يكون هناك إساءة في استخدام السلطة، مما يؤدي إلى وجود إحساس لدى الموظف بأن هناك حماية له بموجب القانون، ويترتب على ذلك تعزيز إحساسه بالرضا وعدم الجحود، وبالتالي توفير أكبر قدر من الاستقرار في العمل⁽¹⁾، كذلك يعتبر التظلم الإداري من قرار النقل الوظيفي ضماناً أساسية لحقوق الموظفين أمام الإدارة، والتظلم الإداري بالغ الأهمية حيث يعطي الإدارة فرصة لمراجعة قراراتها، وأيضاً يؤدي رفع التظلم إلى قطع مدة سريان الطعن القضائي في القرار الإداري حتى تفصل الإدارة في التظلم المقدم إليها خلال المدة القانونية .

سنتناول في هذا المطلب التظلم الإداري من قرار النقل وذلك من خلال فرعين هما :

الفرع الأول : مفهوم التظلم الإداري وأحكامه.

الفرع الثاني : الأثر المترتب على التظلم الإداري.

(1) حجازي القرشلي ومجد الحساينة : مرجع سابق ، ص 80

الفرع الأول

مفهوم التظلم الإداري وأحكامه

القرارات الصادرة عن الإدارة لا تعتبر بائنة ولا يجوز الطعن فيها، فقد أجاز المشرع الفلسطيني للموظف مواجهة القرار الإداري وذلك من خلال التظلم لدى جهة الإدارة خلال مدة قانونية محددة، سواء أكانت قرارات إيجابية أو سلبية، والتظلم هو حق للموظف لمواجهة القرار الإداري الصادر بحقه من قبل الإدارة العامة، والتظلم يمنح الإدارة فرصة لتدقيق ومراجعة قرارها بخصوص النقل الوظيفي الصادر بحق الموظف والذي يترتب عليه تغير المراكز القانونية، ويساهم التظلم الإداري في تخفيف العبء عن القضاء الإداري⁽¹⁾، والعمل على حل الخلافات في الوظيفة العامة بالطريق الودي دون اللجوء إلى القضاء الإداري، وفي هذا الفرع سنبين مفهوم التظلم الإداري وأحكامه من خلال غصنين هم : الغصن الأول: تعريف التظلم الإداري، وفي الغصن الثاني: أحكام وضوابط التظلم الإداري.

الغصن الأول

تعريف التظلم الإداري

تتعدد تعريفات التظلم الإداري بحسب الجهة التي تتناول تعريفه من عدة جوانب، سواء من حيث مكوناته أو من حيث آثاره التي تترتب عليه، ولم يُعرّف المشرع الفلسطيني التظلم الإداري إنما تعرض لتعريفه فقط الفقه والقضاء .

تنوعت تعريفات الفقهاء للتظلم الإداري كلاً حسب وجهة نظره واجتهاده، فقد عرفه بعض الفقه بأنه " اعتراض كتابي يقدمه من صدر بشأنه القرار الإداري إلى السلطة المختصة، يُبدي فيه المعارض عدم رضاه عما تضمنه القرار الصادر بشأنه؛ لأنه مخالف للحقيقة ويتسم بعدم المشروعية، ويطلب فيه إعادة النظر بتعديل القرار أو سحبه أو إلغائه، وهو طريق يسلكه المعارض قبل لجوئه إلى القضاء، ويمثل قطعاً لسريان ميعاد دعوى الإلغاء وحالة من حالات

(1) د. نجم الأحمد : التظلم الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الثالث، 2013، ص10.

إطالة مدتها".⁽¹⁾ **يتبين من التعريف** السابق أنه شرح للتظلم الإداري وليس تعريفاً، كذلك يعاب عليه بأنه طويل ومتشعب وغير دقيق.

وعرفه البعض بأنه "هو أن يقدم صاحب الشأن الذي صدر القرار الإداري أو التأديبي في مواجهته التماساً إلى الجهة الإدارية لإعادة النظر في قرارها الذي أضر بمركزه القانوني"⁽²⁾، لتعديله أو إلغائه أو سحبه⁽³⁾. **يتضح أن هذا التعريف** قاصر عن تحديد الجهة الرئاسية وكذلك بيان طبيعة التظلم.

وقد عرفه جانب آخر بأنه " وسيلة إدارية يستخدمها صاحب الشأن المتضرر من قرار الإدارة، عن طريق طلب يقدمه إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أو الجهة الرئاسية لها، ويطلب المتظلم فيه تعديل أو سحب أو إلغاء ذلك القرار وفقاً للقانون"⁽⁴⁾ **يرجح الباحث** هذا التعريف لأنه شامل لكافة عناصر التظلم الإداري.

العناصر التي يجب توافرها في التظلم الإداري وهي مستخلصة من التعاريف السابقة⁽⁵⁾ :

- 1- التظلم الإداري عبارة عن طلب .
- 2- يقدمه صاحب الشأن.
- 3- محل التظلم الإداري قرار إداري نهائي.
- 4- التظلم الإداري يقدم إلى الجهة التي أصدرت القرار الإداري أو إلى الجهة التي تعلوها أو إلى جهة أخرى ينص عليها القانون.
- 5- يجب أن يتم تقديمه وفقاً للإجراءات القانونية المنصوص عليها، خلال مدة معينة.

يتبين مما سبق، أن التظلم الإداري من الطلبات التي أجاز المشرع الفلسطيني للموظف تقديمها للاعتراض على قرار النقل الوظيفي الصادر بحقه، وذلك بغية مواجهة الإدارة لتضرر مركزه القانوني من قرار النقل الوظيفي بشتى أنواعه، وخاصة النقل التأديبي (المقنع)، وهذا التظلم

(1) د. محمد إبراهيم الوكيل : التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص 16.
(2) مرجع أجنبي (Jean Claude Ricci. Contentieux administratif)، مشار إليه لدى د. شريف بعلوشة، إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري الفلسطيني ، رسالة دكتوراه ، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، 2016، ص355.
(3) د. عدنان عمرو: القضاء الإداري قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الطبعة الثانية، الإسكندرية ، 2004، ص79.
(4) أحمد قنيطرة : النظام القانوني للتظلم من القرار الإداري في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية ، غزة ، فلسطين، 2017 ، ص38.
(5) أحمد قنيطرة : مرجع سابق ، ص38.

هو بمثابة مراجعة لقرار الإدارة فيما يتعلق بنقل الموظف المتظلم من القرار، ونوع من أنواع الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة العامة، وقد أجاز المشرع الفلسطيني التقدم بهذا التظلم للجهة الإدارية الرئاسية على مصدر القرار الإداري المطعون فيه، وتدقيق ومراجعة القرارات الصادرة عن الإدارة العامة، والعمل على تصويبها من الناحية القانونية، وقد يتعرض الموظف العام إلى ظلم الإدارة بإصدار قرار نقل تأديبي مقنع بحقه، وعلى الموظف العام خلال المدة القانونية تقديم التظلم إلى مصدر القرار أو الجهة الرئاسية له للتأكد من صحة هذه القرارات، والعمل على تعديلها أو سحبها أو إلغائها حسب القانون.

الفصل الثاني

أحكام وضوابط التظلم الإداري

نطرح في هذا الفصل بعض أحكام وضوابط التظلم الإداري وذلك على الوجه الآتي:

أولاً: شروط التظلم الإداري:

يجب أن يكون التظلم صحيحاً من الناحية القانونية حتى يتم قبوله والنظر فيه، فيجب أن تتوافر في التظلم شروط لتمام صحته، فلا يقبل التظلم من دونها، وهي تختلف فهناك شروط لمقدم الطلب، وهناك شروط خاصة بالتظلم وأيضاً المدة القانونية لقبوله خلالها، وسنبين هذه الشروط على النحو التالي:

1- أن يكون مقدم التظلم ذو صفة ومصالحة:

الصفة من الشروط التي يجب توافرها في مقدم التظلم الصفة، وهذه الصفة هي ارتباط القرار بشخص المتظلم أو بوظيفته ارتباطاً وثيقاً، ونص المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية على وجوب توافر الصفة في مقدم الطلب، لا يجوز للموظف أن يتظلم من القرار الإداري إلا إذا كان للقرار الإداري ارتباطاً بشخصه أو بوظيفته⁽¹⁾.

لا بد من توافر الصفة والمصالحة في التظلم الإداري؛ لأنه إجراء سابق لدعوى الإلغاء، ولا بد أن يقدم التظلم من صاحب الصفة والمصالحة؛ فالتظلم المقدم من غير صاحب الصفة

(1) المادة (2/160) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

والمصلحة، لا يمكن التمسك به أمام القضاء أو الاحتجاج به على الجهة الإدارية، وإن كان لها الاعتداد به والرد عليه⁽¹⁾.

وجديرٌ بالذكر أن صاحب المصلحة في التظلم هو من تعرض مركزه القانوني للضرر من القرار الإداري، حتى لو كانت المصلحة محتملة متى كان من المتوقع أن هذا القرار الإداري يمسُّ المراكز القانونية للمتظلم منه⁽²⁾، وفيما يخص قرار النقل الوظيفي فيجب أن يكون قرار النقل يمس بمصلحة المتظلم حتى يقبل منه هذا التظلم، وحتى ينطبق عليه ذلك لا بد أن يكون قرار النقل التأديبي مرتبط بشخص المتظلم ووظيفته، بحيث تكون له صفة ومصلحة للطعن في هذا القرار من خلال تقديم تظلم لجهة الإدارة، أو الجهة المختصة بذلك.

وتختلف المصلحة في الدعوى الإدارية عن المصلحة في الدعوى المدنية، حيث تستند المصلحة في الدعوى المدنية إلى حق تم الاعتداء عليه، أما المصلحة في القانون الإداري فإنها لا تستند إلى حق إنما يلزم أن تتوافر المصلحة فقط⁽³⁾.

2- أن يقدم التظلم إلى الجهة التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية أو جهة أخرى:

تُقَدَّم التظلمات إلى الجهة التي أصدرت القرار الإداري⁽⁴⁾ وذلك للمراجعة وإعادة النظر في القرار الصادر عنها، ومدى موافقته للنصوص القانونية، وكذلك يجوز تقديم التظلم إلى الجهة الرئاسية لمصدر القرار الإداري في السلم الوظيفي، وهذا ما يعرف بالتظلم الرئاسي وينظر في هذا التظلم من جانب إشرافي ورقابي على عمل المرؤوسين من قبل الإدارة العليا، للتأكد من صحة القرارات الإدارية الصادرة عنهم، وقد يقدم التظلم إلى جهة أخرى غير مصدر القرار والجهة الرئاسية، فقد يقدم التظلم إلى لجان أو دوائر خاصة في بعض الوحدات الحكومية، مثل دائرة التفتيش القضائي أو إلى ديوان الموظفين العام⁽⁵⁾.

وأيضاً تختلف الجهة التي يقدم إليها التظلم باختلاف القانون واجب التطبيق، وذلك لأن التظلم اختياري في الضفة الغربية أما في قطاع غزة فإن القانون المطبق وهو قانون الفصل في

(1) د. الدين الجبالي محمد بوزيد: التظلم الإداري في قواعد المرافعات أمام ديوان المظلم، بحث قانوني، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، الاقتصاد والإدارة، م28ع1، 2014، ص287.

(2) راجع المادة (3) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001).

(3) نواف كنعان: القضاء الإداري، دار الثقافة والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عمان، 2007، ص198.

(4) المادة (1/4/5) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة (2016).

(5) راجع أحمد قنيطرة: مرجع سابق، ص91.

المنازعات الإدارية ينص على وجوب التظلم في القرارات السلبية في المادة الخامسة منه، مثلاً في قانون السلطة القضائية يقدم التظلم إلى دائرة التفتيش القضائي، أما قانون الخدمة المدنية يقدم التظلم لرئيس الدائرة الحكومية وفقاً لنص المادة (105) من ذات القانون⁽¹⁾.

يتضح مما سبق: أن للموظف الصادر بحقه قرار النقل التعسفي أو التأديبي التظلم منه إلى الجهة التي أناط لها المشرع الفلسطيني صلاحية إصدار قرار النقل الوظيفي أو الجهة الرئاسية لها في السلم الوظيفي، أو إلى ديوان الموظفين حسب ما تنص تشريعات الوظيفة العامة وذلك لمراجعة قرار النقل التعسفي والتأكد من مدى مطابقته لنصوص التشريعات الوظيفية السارية في فلسطين، بحكم العلاقة الإدارية والإشرافية لمثل هذه الجهات على القرارات الإدارية، ونؤيد ما أخذ به المشرع الفلسطيني في قانون السلطة القضائية، وذلك بتحديد جهة مختصة لنظر التظلمات وهي دائرة التفتيش القضائي.

3- أن يكون تقديم التظلم خلال المدة القانونية:

يشترط لقبول التظلم أن يقدم خلال المدة القانونية له، وتبدأ المدة القانونية لتقديم التظلم من اليوم التالي لتبليغ القرار أو نشره أو العلم به يقيناً، وينتهي بانتهاء اليوم الأخير من هذه المدة، وإذا صادف اليوم الأخير عطلة رسمية امتد ميعاد التظلم إلى أول يوم دوام رسمي⁽²⁾.

للموظف أن يتظلم لرئيس الدائرة الحكومية من قرار النقل الوظيفي وذلك خلال المدة القانونية، حيث نص على ذلك قانون الخدمة المدنية وذلك كما يلي:⁽³⁾ "

1- للموظف أن يتظلم لرئيس الدائرة الحكومية من أي قرار إداري وذلك خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه به.

2- ويتم البت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، فإذا انقضت هذه المدة دون الرد خطأً على المتظلم أعتبر تظلمه مرفوضاً.

(1) د. عبد الناصر أبو سميح: التظلم الإداري في فلسطين بين الوجوب والإيجاز، بحث قانوني، المجلة العربية للفقهاء والقضاء، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، العدد 44، 2013، ص 45.
(2) أحمد قنيطرة: مرجع سابق، ص 82.
(3) المادة (105) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته، انظر أيضاً المادة (4/5) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة (2016).

3- للموظف اللجوء إلى القضاء خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه رفض تظلمه أو انقضاء المدة المنصوص عليها في الفقرة (2) أعلاه.

4- تنظيم اللائحة التنفيذية لهذا القانون الإجراءات الخاصة بالتظلم من القرارات الإدارية..

وقد نصت أيضاً على ذلك المادة (160) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على أنه "

1- للموظف أن يتظلم لرئيس الدائرة الحكومية من أي قرار إداري وذلك خلال عشرين يوماً من تاريخ إعلامه به.

2- تتولى وحدة شؤون الموظفين بالدائرة الحكومية المختصة إخطار الموظف شخصياً عن القرار الإداري الذي يتعلق به أو بوظيفته فور صدوره بواسطة رئيسه المباشر."

أما قانون السلطة القضائية فحدد مدة التظلم من القرارات الإدارية خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار الإداري حسب الأصول القانونية، ويقدم التظلم إلى دائرة التفتيش القضائي للفصل فيه خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم العريضة⁽¹⁾.

لم ينص قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية أو قانون السلك الدبلوماسي الفلسطيني على المدة المحدد لرفع التظلم الإداري، وبذلك تسري أحكام قانون الخدمة المدنية بخصوص مدة التظلم الإداري على العساكر وكذلك على موظفي السلك الدبلوماسي، حيث إن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني يعتبر الشريعة العامة والمرجع الرئيس لأحكام الوظيفة العامة في فلسطين.

ويرى الباحث أن التأكد من ميعاد التبليغ من الأمور الغاية في الأهمية وتساعد الموظف الصادر بحقه قرار النقل التأديبي أو التعسفي في تقديم تظلمه، والحرص على المدة القانونية التي منحها المشرع الفلسطيني للموظف كما ذكر أعلاه لتقديم تظلمه من القرار التعسفي إلى الجهات المختصة حسب الأصول، وأن كثيراً من الموظفين ضيعوا على أنفسهم فرصة تعديل أو سحب الإدارة العامة لقرارها، ويعود السبب في ذلك إلى تقويت الموظف مدة التظلم الإداري.

4- أن يكون التظلم مجدياً وذو نتيجة:

من المؤكد أن التظلم الإداري قبل رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، سواء أكان التظلم مقدم إلى الجهة الإدارية التي أصدرته أم إلى الجهة الرئاسية لها، لا يقبل إلا بالنسبة للقرارات القابلة للسحب، وذلك للحكمة القائمة عليها استلزام هذا التظلم، فإذا امتنع على الإدارة

(1) المادة (44) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة (2002).

إعادة النظر في القرار لاستنفاد ولايتها بصدور هذا القرار، أو لعدم وجود سلطة رئاسية تملك صلاحية التعقيب على الجهة الإدارية التي أصدرت هذه القرارات، فإن التظلم في هذه الحالة يصبح غير مجدٍ وغير منتج، وفي هذه الحالة يكون على المتضرر اللجوء إلى القضاء لأن تظلمه لن يحدث أي أثر في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء⁽¹⁾.

يتضح مما سبق: أنه لا بد لقبول التظلم من قرار النقل التأديبي أو التعسفي أن يكون مجدياً ويحقق نتيجة وذلك من خلال بيان مدى جسامة المخالفة التي يحتويها قرار النقل التأديبي وما هي العيوب التي شابت ذلك القرار مما تستدعي إلغائه أو سحبه أو تعديله.

5- أن يكون التظلم مشتمل على بيانات المتظلم وموضوع القرار وأسبابه.

أكد المشرع الفلسطيني على ضرورة أن يشتمل التظلم الإداري على بيانات أساسية لا يقبل التظلم من دونها، منها المظهر الخارجي واسم مقدم التظلم وغيرها، وهذه البيانات هي⁽²⁾:

أ- اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه.

ب- تاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره أو تاريخ إعلان القرار المتظلم منه.

ت- موضوع القرار المتظلم منه والأسباب التي بني عليها التظلم ويرفق بالتظلم المستندات التي يرى تقديمها.

6- أن يكون التظلم واضح وغير مبهم ويحدد فيه طلب المتظلم.

يشترط أن يكون التظلم واضحاً وغيّر مُبْهِمٍ، ويجب أن يكون التظلم منصّباً على قرار واضح وغير مجهول فإذا كان مجهولاً فإنه يعتبر التظلم باطلاً، وكذلك يجب بيان الطلبات التي يرغب المتظلم الحصول عليها، وأن تكون البيانات للدلالة على المتظلم كافية، مثلاً إلغاء قرار النقل الصادر بحق الموظف، لأنه مبني على أسباب تأديبية، أو أن يطلب من الجهة الإدارية سحب القرار الإداري محل التظلم، أو تعديل القرار بما يتوافق مع الوضع القانوني السليم⁽³⁾.

وجديرٌ بالذكر هنا أن التظلم الإداري بأنواعه سواء أكان تظلم اختياري أو وجوبي، فلا بد أن يتحقق فيه الشروط السابقة، وإلا فإن إقامة التظلم مضيعة للوقت، ولا يمكن تحقيق الغاية من

(1) محمد إرشيد : التظلم الإداري كسبب لقطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية ، فلسطين ، 2016 ، ص66.

(2) المادة (4/160) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

(3) د. رمضان بطيخ : القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، الطبعة الثانية ، القاهرة ، 2000 ، ص 423.

التظلم إلا بوجود هذا التظلم كاملاً متكاملًا من الناحية الشكلية والموضوعية وأيضاً الإجرائية، كما سنُبين ذلك لاحقاً في أحكام وضوابط رفع التظلم الإداري، لذا فإن تقديم التظلم صحيحاً يحقق الهدف الذي نشأ من أجله، ويصبوا إلى غايته بحماية حقوق الموظفين من تعسف الإدارة العامة.

ثانياً: إجراءات التظلم الإداري:

أجاز المشرع الفلسطيني للموظف المتضرر من قرار النقل الوظيفي الاعتراض عليه من خلال تقديم تظلم إلى جهة الإدارة التي صدر عنها قرار النقل. أو الجهة التي تعلوها في السلم الإداري فإذا كان القرار صادر عن المدير العام يحق تقديم التظلم إلى مكتب المدير العام، وكذلك يحق تقديمه إلى مكتب الوزير المسؤول عن المدير العام ويعلوه في السلم الإداري⁽¹⁾، وقرار النقل مثله مثل باقي القرارات الإدارية التي يحق للموظف تقديم تظلم لجهة الإدارة إذا شعر بوقوع الظلم عليه نتيجة هذا القرار أو لوجود تعسف في استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية في تقدير مصلحة العمل وتغليب المصلحة العامة.

وحتى يترتب على التظلم الإداري آثاره القانونية لابد من مراعاة الأحكام والضوابط الخاصة بالتظلم، والتي تتمثل بوجود تقديم التظلم خلال المدة القانونية له حسب نصوص القانون واجب التطبيق، كذلك يجب تقديمه إلى الجهة المختصة بتلقي التظلمات⁽²⁾.

للموظف أن يتظلم لرئيس الدائرة الحكومية من قرار النقل التأديبي أو التعسفي وذلك خلال عشرين يوماً من تاريخ إعلامه به، حيث تتولى وحدة شؤون الموظفين بالدائرة الحكومية المختصة إخطار الموظف شخصياً عن القرار الإداري الذي يتعلق به أو بوظيفته فور صدوره بواسطة رئيسه المباشر، ولا يجوز للموظف أن يتظلم من قرار النقل التأديبي إلا إذا كان للقرار الإداري ارتباطاً بشخصه أو بوظيفته وخلال عشرين يوماً من تاريخ علمه به، وللموظف الذي يرغب في التظلم من قرار النقل التأديبي أن يتقدم بكتاب التظلم لرئيس الدائرة الحكومية على النموذج المخصص، لذلك بواسطة رئيسه المباشر، ويجب أن يشتمل التظلم على بيانات الموظف المتظلم وتاريخ قرار النقل التأديبي وأسبابه، ويحال طلب التظلم والمستندات المرفقة في

(1) د. ماجد الحلو : القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص320.
(2) أحمد قنيطرة : مرجع سابق، ص72.

اليوم التالي إلى وحدة شؤون الموظفين بالدائرة الحكومية المختصة للنظر به وبحثه والتأشير عليه، وتقوم بقيده برقم مسلسل في سجل خاص يبين فيه تاريخ تقديمه أو وروده، ومن ثمَّ يعرض الطلب ومرفقاته على رئيس الدائرة الحكومية المختص وله أن يبحثه بنفسه أو بواسطة لجنة لفحص التظلمات تشكل بقرار منه ويجوز النظر في التظلم بغياب الموظف أو بعد استدعائه وسماع أقواله⁽¹⁾.

يُصدِرُ رئيسُ الدائرة الحكومية المختص قراره بشأن التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا انقضت المدة دون الرد على التظلم اعتبر تظلمه مرفوضاً ويبلغ صاحب الشأن خطأً بالقرار الصادر في تظلمه، والأسباب التي بني عليها ويبلغ الديوان بذلك، وفي حالة رفض تظلم الموظف أو انقضاء مدة (60) يوماً وتبلغ الدائرة الحكومية التابع لها الموظف بنسخة من قرار الوزير وذلك بالتنسيق مع ديوان الموظفين، وللموظف اللجوء إلى القضاء خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه رفض تظلمه أو انقضاء شهرين من تاريخ تقديم التظلم من القرار الإداري⁽²⁾.

وقد أحسن المشرع الفلسطيني عندما نص على أن الأصل في التظلم هو اختياري، يحق للموظف التظلم من القرار الإداري خلال المدة القانونية، وكذلك له الحق في الطعن بالقرار الإداري مباشرةً أمام القضاء الإداري الفلسطيني، وهذا يعطي حرية مطلقة لصاحب الشأن⁽³⁾.

إلا أن قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة (2016) المطبق في قطاع غزة أوجب تقديم التظلم في القرارات السلبية قبل الطعن فيها أمام القضاء الإداري في المادة (3/5) من ذات القانون " في حالة رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها، لا يُقبل الاستدعاء إلا بعد تقديم تظلم للجهة الإدارية، ويتم البت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، فإذا انقضت هذه المدة دون الرد على مقدم التظلم اعتبر طلبه مرفوضاً ويحسب ميعاد الاستدعاء من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني".

(1) راجع المادة (160) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

(2) حجازي القرشلي ومجد الحسانة : مرجع سابق ، ص81.

(3) د. عبد الناصر أبو سمهدانة : التظلم الإداري في فلسطين بين الوجوب والإيجاز، مرجع سابق، ص52.

وحقيقة القول أن المشرع الفلسطيني نص في قانون الخدمة المدنية على ما يكفل للموظف حق الدفاع في مواجهة القرار الإداري بالنقل التأديبي لما يترتب عليه من آثار قانونية قد تضر بمصلحة الموظف العام ، لذلك فقد نظم المشرع الفلسطيني التظلم لدى جهة الإدارة المباشرة وهو ما يعرف بالرقابة الذاتية ، وفي حال تم رفض التظلم يحق للموظف اللجوء إلى القضاء خلال (60) يوماً من رفض التظلم ، وهذا يبين لنا فائدة عملية مهمة وهي أن التظلم لدى جهة الإدارة يقطع مدة التقادم في الطعن بالقرار الإداري أمام القضاء الإداري وهي مدة (60) يوماً من صدور القرار الإداري النهائي .

أما قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لسنة (2005) فقد أجاز للعسكري التظلم من قرار الاستيداع تأديبياً حيث أجاز له خلال مدة زمنية تقديم رد كتابي بهذا الخصوص حيث نصت المادة (22) من ذات القانون بأنه " لا يجوز للجنة الضباط الاستغناء عن خدمات الضابط أو إحالته إلى الاستيداع تأديبياً، إلا بعد إخطاره بما هو منسوب إليه ومواجهته بعد خمسة عشر يوماً على الأقل لسماع أوجه دفاعه، ويحق للجنة منحه أجلاً لتقديم دفاعه كتابة"، ولكن المشرع نص فقط على حالة الاستيداع تأديبياً أما بخصوص باقي القرارات التأديبية فإن يطبق عليها أحكام قانون الخدمة المدنية لأنه المرجع الأساس في أحكام الوظيفة العامة.

ويرى الباحث بخصوص التظلم من قرار نقل القضاة أنه ما دام أن قانون السلطة القضائية الفلسطينية أعطى الحق للقاضي في التظلم من تقرير الكفاءة وهو قرار إداري، فهذا بمثابة تصريح للطعن في القرارات الإدارية وذلك من خلال التقدم بالتظلم إلى دائرة التفتيش القضائي، وقياساً عليه فإنه يحق للقاضي أن يتقدم بالتظلم من قرار النقل التأديبي المقنع أمام الجهة المختصة وذلك وفقاً لنص المادة (45) من قانون السلطة القضائية الفلسطينية " يكون التظلم بعريضة تقدم إلى دائرة التفتيش القضائي وعلى هذه الدائرة عرض التظلم على مجلس القضاة الأعلى خلال خمسة أيام من تاريخ تقديمه لها، يفصل مجلس القضاة الأعلى في التظلم بعد الاطلاع على الأوراق وسماع أقوال المتظلم، ويصدر قراره قبل إجراء الحركة القضائية بوقت كاف يخبر به صاحب الشأن بكتاب مسجل بعلم الوصول" **وندعو المشرع الفلسطيني** لتعديل نص المواد (44-45) من قانون السلطة القضائية الفلسطينية رقم (1) لسنة (2002) لتشمل التظلم من كافة القرارات الإدارية الصادرة بحق القضاة .

الفرع الثاني

الأثر المترتب على التظلم الإداري

إن اكتمال التظلم بتوافر شروطه القانونية يؤدي إلى آثار هامة جداً، أهمها قطع مدة سريان الطعن بالإلغاء خلال المدة التي حددها القانون، أيضاً في بعض القرارات يكون التظلم وجوبي فلا يكون القرار نهائي إلا بعد مضي مدة التظلم⁽¹⁾، وللتظلم أهمية كبيرة حيث يعطي الإدارة فرصة لمراجعة قراراتها من الناحية القانونية، ويمهد الطريق للإدارة لتصحيح الوضع القانوني للموظف العام من خلال سحب قرارها⁽²⁾، لذلك فإن التظلم بالغ الأثر على الإدارة وعلى الموظف العام وكذلك على القرار الإداري، إن التظلم يعتبر أيضاً من الضمانات الأساسية التي تكفل حقوق الموظف وتحمي الموظف من تعسف الإدارة باستعمال حقها، لذا فإننا في هذا الفرع سنشرح في بيان الأثر المترتب على التظلم الإداري وذلك من خلال تقسيمه إلى ثلاثة غصون هي : **الغصن الأول**: أثر التظلم بالنسبة للموظف ولالإدارة ، **الغصن الثاني**: أثر التظلم بالنسبة للقرار الإداري، **الغصن الثالث**: وقف تنفيذ القرار الإداري.

الغصن الأول

أثر التظلم بالنسبة للموظف ولالإدارة

إن التظلم الإداري يساعد في حل المشاكل الإدارية فيما بين الموظف العام والإدارة بخصوص القرار الإداري محل التظلم، ويترتب على ذلك آثار مهمة بالنسبة للموظف المتظلم وكذلك آثاراً بالنسبة لجهة الإدارة مصدر القرار المتظلم منه.

أولاً: أثر التظلم بالنسبة للموظف:

من الآثار التي تعود على الموظف من رفع التظلم هو الإعلان عن رفضه لمضمون القرار الإداري، لأن عدم قيام الموظف من التظلم على القرار الإداري يعتبر دليل على رضاه عن مضمون هذا القرار، لأن السكوت في معرض الحاجة بيان، لذلك فإن تقديم التظلم ما هو إلا

(1) أنظر المادة (3/5) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة (2016).
(2) د. باسم بشناق، إيداد المزين : سحب القرارات الإدارية في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا الفلسطينية ، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية والقانونية، غزة، 2017، ص135.

دليل على رفض الموظف العام لمضمون القرار الإداري، بالإضافة إلى أن رفع التظلم يكون بغية حصول الموظف على حقوقه وذلك من خلال رفع الأثر المترتب عن القرار الإداري، والذي أحدث تعديلاً في المراكز القانونية، فيعمل المتظلم على إعادة الحال السابق قبل صدور القرار الإداري وحصول المتظلم على حقوقه⁽¹⁾.

كذلك يترتب على التظلم بطريق غير مباشر أثرٌ، وهو التأكيد على علم الموظف بالقرار الإداري علماً يقيناً؛ لأن قيام الموظف برفع التظلم من القرار الإداري دليل لا يقبل العكس على علم الموظف العام بالقرار الإداري حتى لو بطريق غير الطريق القانوني وهو التبليغ والنشر، ويسري الميعاد من تاريخ التظلم من القرار الإداري⁽²⁾.

وجديةً بالذكر أن قرار النقل التأديبي أو التعسفي لا يمكن إيقافه متى صدر عن الإدارة ووجد طريقه نحو التنفيذ، فإن قيام الموظف برفع التظلم قد يمثل عقبة في طريق قرار النقل؛ لأن التظلم يوقف تنفيذ القرار في بعض الحالات ذات الاستعجال وذلك بطلب يقدم للإدارة بوقف تنفيذ قرار النقل التأديبي حتى يتم البت في التظلم وحتى تنتهي مدة التظلم هذا يفرض الحماية المؤقتة للموظف في حالات استثنائية، وحتى يعمل على حماية حقوقه من تعسف الإدارة العامة، وإن قرار وقف تنفيذ قرار النقل التأديبي في حالة الاستعجال يرجع تقدير ذلك للإدارة العامة صاحبة القرار دون وجود نص قانوني يلزمها بذلك.

ثانياً : أثر التظلم بالنسبة للإدارة :

يترتب على التظلم آثار بالنسبة للإدارة مصدرة القرار وهو إتاحة الفرصة لمراجعة قراراتها، فقد تقبل الإدارة التظلم وتسحب قرارها أو تعدله أو تلغيه، وقد ترفض الإدارة التظلم سواء أكان بشكل صريح أو ضمني خلال المدة القانونية⁽³⁾.

(1) راجع محمد إرشيد : مرجع سابق ، ص71 وما بعدها.

(2) أحمد قنيطرة : مرجع سابق، ص103.

(3) خالد العنزي : النظام القانوني لترقية الموظف العام ، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط ، 2012، ص109.

1- قبول الإدارة للتظلم الإداري :

إذا وافقت الإدارة على قبول التظلم الإداري فإنه يترتب عليه ما يلي:

أ- سحب الإدارة لقرارها ويقصد بالسحب " عملية قانونية تمكن الجهة الإدارية مصدره القرار أو السلطة الرئاسية من إعدام القرار بأثر رجعي، وإزالة كافة الآثار القانونية المترتبة عليه وكأنها لم تكن"⁽¹⁾.

ب- تعديل القرار الإداري وذلك بتصحيح القرار الإداري الذي يشوبه عيب في حال كان يقبل تصحيحه، أم إذا كان القرار منعدم فلا يجوز تعديله⁽²⁾.

ت- إلغاء القرار الإداري، ويقصد بإلغائه تجريد القرار الإداري من آثاره القانونية بالنسبة للحاضر والمستقبل دون أن يمتد ذلك للماضي، وتهدف الإدارة من إلغاء قرارها حماية المشروعية وتحقيق الصالح العام⁽³⁾.

الأمر الذي يبين أن متى قامت الإدارة بقبول التظلم فإن قرارها بخصوص قرار النقل التأديبي أو التعسفي يكون إما بسحبه أو تعديله أو إلغائه كما ذكر أعلاه وبهذا تتحقق الغاية من التظلم الإداري.

2- رفض الإدارة للتظلم الإداري:

على الإدارة أن ترد على التظلم خلال المدة القانونية المحددة في القانون، وتختلف هذه المدة حسب نوع التظلم، ففي التظلم الوجوبي يكون على الإدارة الرد خلال مدة (30) يوماً من تاريخ تقديم التظلم، حيث نص قانون الفصل في المنازعات الإدارية على أنه " في حالة رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها، لا يُقبل الاستدعاء إلا بعد تقديم تظلم للجهة الإدارية، ويتم البت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، فإذا انقضت هذه المدة دون الرد على مقدم التظلم اعتبر طلبه

(1) د. باسم بشناق ، إيد المزين : مرجع سابق، ص106.

(2) د. وليد القاضي : ترقية الموظف العام ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2012 ، ص327.

(3) د. عدنان عمرو : مبادئ القانون الإداري نشاط الإدارة ووسائلها، مرجع سابق ، ص146.

مرفوضاً ويحسب ميعاد الاستدعاء من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني⁽¹⁾. وهذا ما هو معمول به في محافظات غزة فقط.

أما في التظلم الاختياري فتكون للإدارة سلطة تقديرية للرد على التظلم خلال مدة ستين يوماً من تاريخ تقديم التظلم، أما إذا انقضت المدة دون الرد الصريح بالقبول أو الرفض فيكون ذلك رفضاً ضمناً للتظلم⁽²⁾، حيث نص قانون الخدمة المدنية على أنه " يتم البت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، فإذا انقضت هذه المدة دون الرد خطياً على المتظلم اعتبر تظلمه مرفوضاً، وللموظف اللجوء إلى القضاء خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه رفض تظلمه أو انقضاء المدة ستين يوماً"⁽³⁾.

يتضح مما سبق: أن الإدارة قد ترفض التظلم في قرار النقل التأديبي بشكل صريح من خلال الرد المباشر خلال المدد المذكورة أعلاه، أو يكون الرد بشكل ضمني وذلك بالسكوت عن الرد بانقضاء المدة المحددة دون الرد، فيكون ذلك رداً ضمناً برفض التظلم، وهنا يكون على الموظف اللجوء إلى القضاء خلال مدة ستين يوماً من تاريخ الرد على التظلم بالرفض أو من تاريخ انقضاء المدة المحددة في القانون.

الفصل الثاني

أثر التظلم بالنسبة للقرار الإداري

عند رفع التظلم من قبل الموظف فإنه يترتب عليه آثاراً بالنسبة للقرار الإداري المتظلم منه، وذلك من خلال قطع سريان مدة الطعن بالإلغاء، ويجب أن يُبْت في التظلم قبل مضي مدة ستين يوماً من تاريخ تقديمه⁽⁴⁾، وتعد هذه من أهم الآثار التي تترتب على رفع التظلم، وكذلك قد يترتب عليه وقف تنفيذ القرار المظلم فيه بالتظلم، فلا يتصور من الإدارة تنفيذ القرار المتظلم منه كون التظلم نوع من أنواع الطعن في القرار الإداري، ووقف تنفيذ القرار المتظلم منه فيه فائدة كبيرة لحماية المراكز القانونية بصورة مؤقتة حتى يتأكد من صحة القرار الإداري من الناحية القانونية.

(1) المادة (3/5) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة (2016).

(2) د. ماجد الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص325.

(3) المادة (105) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

(4) د. عبد الناصر أبو سمهدانة: التظلم الإداري في فلسطين بين الوجوب والإيجاز، مرجع سابق، ص51.

أولاً : قطع مدة الطعن بالإلغاء :

إن رفع التظلم الإداري اختياري كما بيّنا، وأكد على ذلك قانون الخدمة المدنية في نصوصه، إلا أن القانون في بعض الحالات قد اشترط بل وأوجب على الموظف تقديم تظلم من القرار الإداري إلى الإدارة قبل رفع الدعوى، ويكون ذلك في القرارات السلبية، والتظلم الوجوبي في هذه الحالة شرط لقبول دعوى الإلغاء كما نص على ذلك القانون⁽¹⁾.

وبالتالي فإن تقديم التظلم يترتب قطع الميعاد المقرر قانوناً لرفع دعوى الإلغاء، ويعطي صاحب المصلحة مدة إضافية لرفع الدعوى أمام محكمة العدل العليا الفلسطينية في حالة رفض الإدارة العدول عن قرارها أو قررت عدم الرد على التظلم، بمعنى أن التظلم يقطع سريان ميعاد رفع الدعوى، وتبدأ مدة طعن جديدة بعد رد الإدارة على المتظلم أو بعد مرور ستين يوماً من تاريخ إبلاغه القرار بالطرق القانونية⁽²⁾.

إن تقديم التظلم بنوعيه الاختياري والوجوبي، يؤدي إلى قطع الميعاد المحدد لسريان مدة الطعن القضائي في القرار الإداري الذي تم إعلان صاحب الشأن به، بحيث يبدأ حساب مدة جديدة للطعن القضائي من تاريخ صدور رد جديد على ذلك التظلم، إلا أنه ينبغي لكي يترتب على تقديم التظلم مثل هذه النتيجة أن يقدم هذا التظلم خلال الميعاد المحدد في القانون، وهو (60) يوماً للتظلم الوجوبي⁽³⁾ و(30) يوماً في التظلم الوجوبي⁽⁴⁾، وذلك ابتداءً من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية أو تبليغ صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به يقيناً⁽⁵⁾.

وأكد القضاء الإداري الفلسطيني في كثير من نصوصه على أهمية التظلم الإداري والأثر المترتب عليه، " فالتظلم الذي يقطع الميعاد هو التظلم المنصوص عليه في القانون، ويصنف التظلم الإداري من حيث الجهة الإدارية التي يقدم إليها إلى ثلاثة أنواع :

1- التظلم الولائي: وهو التظلم الذي يقدم إلى مصدر القرار نفسه.

2- التظلم الرئاسي: وهو التظلم الذي يقدم إلى رئيس مصدر القرار.

(1) راجع المادة (3/5) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة (2016).
(2) راجع د. عبد الناصر أبو سمهانة : القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص320.
(3) انظر المادة (105) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.
(4) أنظر المادة (3/5) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة (2016).
(5) د. نواف كنعان : القضاء الإداري، مرجع سابق، ص224.

3- التظلم أمام اللجان الإدارية: وهو التظلم الذي يقدم إلى لجنة ينشئها المشرع الفلسطيني لهذه الغاية ويطلق عليها اصطلاح لجنة الاعتراضات.

والتظلم الإداري هو الذي يفرضه القانون، إذ يفترض وجود عمل إداري يخاصم صاحب الشأن مشروعيته وملاءمته، لذلك لا تعد الاعتراضات أو التظلمات المقدمة في ظل غياب النص القانوني أو العمل الإداري المحدد حصراً بأنها تظلماً إدارياً، بل هي مجرد التماسات فقط ليس لها قوة الاعتراض أو التظلم القانوني⁽¹⁾.

ومما يجدر الإشارة إليه أن من أهم الآثار التي تترتب على التظلم من قرار النقل التأديبي أو التعسفي، هو قطع ميعاد الطعن به بالإلغاء أمام القضاء، حيث يعطي فرصة للموظف العام بالاستفادة من المدة القانونية للتظلم الإداري، فقد أعطى المشرع الفلسطيني الموظف العام في التظلم الاختياري مدة (60) يوماً⁽²⁾، أما في التظلم الوجوبي أعطاه مدة (30) يوماً⁽³⁾، وهذا يضاف إلى مدة الطعن القضائي وهي مدة (60) يوماً، وهذه المدة الطويلة تحفظ حق الموظف العام، وتحمي المركز القانوني له إذ يوقف قرار النقل التأديبي أو التعسفي، كذلك في القرارات السلبية لا تعتبر نهائية حتى تنتضي مدة التظلم، وهذه ضمانات أكيدة لحقوق الموظف العام صَمَمَهَا له المشرع الفلسطيني، وإن قرارات النقل الوظيفي من القرارات الماسة بحقوق الموظفين وكثيراً ما تنطوي هذه القرارات على عقوبة تأديبية مقنعة، وكثيراً ما تتعسف الإدارة في استعمال حقها في إصدار قرار النقل الوظيفي مما يجعلها تحيد عن الهدف الأساسي من عملية النقل الوظيفي، وتقع الإدارة في إساءة استعمال السلطة.

الفصل الثالث

وقف تنفيذ القرار الإداري

إن وقف تنفيذ القرار المتظلم منه إلى حين البت الفاصل النهائي في التظلم الإداري المقدم ضد القرار الإداري، ويعد أمراً أساسياً وضرورياً في حالات استثنائية يتطلب فيها الأمر ذلك متى توافرت حالة الاستعجال، ويجب العمل على تحقيقه لتأسيس فكرة العدالة والإنصاف

(1) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، جلسة 2009/3/2، في الدعوى الإدارية رقم 169 لسنة 2008، موقع المقتفي.

(2) انظر المادة (105) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.

(3) انظر المادة (3/5) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة (2016).

الإداري، والعمل على توطيد مبدأ المشروعية، وتأكيداً لمبادئ العدالة والمساواة، وإن وقف الإدارة لتنفيذ القرار المتظلم منه في حالة الاستعجال يأتي من فكرة احترام مبدأ المشروعية والملاءمة لظروف القرار الإداري، ويبعد عن الإدارة شبه التعسف في استعمال السلطة، وكذلك استبعاد الإدارة الحكم عليها بالتعويض بعد إلغاء قرارها من القضاء الإداري، كذلك يؤدي أعمال مبدأ وقف تنفيذ القرار المتظلم منه إلى تعزيز الثقة بين الموظفين والإدارة، وتوطيد العلاقة التكاملية بين المواطن والدولة⁽¹⁾.

لم ينص المشرع الفلسطيني على مسألة وقف تنفيذ القرار المتظلم منه سواء في قوانين الوظيفة العامة أو في القوانين الإجرائية ولكنه نص على وقف تنفيذ القرار المطعون فيه أمام القضاء الإداري، وكان الأولى على المشرع الفلسطيني أن ينص على وقف تنفيذ القرار الإداري في حالات خاصة مستعجلة وذلك منعاً لتعسف الإدارة وحماية لحقوق الموظف العام.

ويعتبر وقف تنفيذ القرار المتظلم في حالة الاستعجال مهم جداً، كونه يحافظ على حقوق الموظف المتظلم، خاصة وأن من أولويات وواجبات الإدارة العامة رعاية مصالح الموظفين والحفاظ عليها، وبالتالي فإن ما يفرضه المنطق السليم هو أن تقوم الإدارة بإيقاف تنفيذ القرار المتظلم منه متى اقتضت الحاجة لذلك وكان القرار مما يصعب تداركه فيما بعد إذا كان تنفيذه مادياً بحيث يترتب على تنفيذ القرار زوال محل التظلم⁽²⁾.

ويرى بعض الفقه أنه على الرغم مما للتظلم من أهمية كبيرة إلا أنه لا يؤدي إلى وقف تنفيذ القرار الإداري، وهذا ما يجعل الموظف تحت رحمة الإدارة في حال نفذت القرار أو أدى إلى تحقيق نتائج يتعذر إعادة الحال إلى ما قبل التظلم الإداري في حال تم قبول التظلم، إذ أن التظلم في هذه الحالة لا يعد ضماناً للموظفين، لذلك كان من الأفضل أن يكون هناك ضمانات للموظفين وذلك من خلال منع الإدارة من تنفيذ قرارها خلال مدة الطعن بالتظلم⁽³⁾.

ومن وجهة نظرنا أن وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه في حالات خاصة وعلى وجه الاستعجال يعتبر من المبادئ التي ابتدعها القضاء الإداري الفلسطيني، وأكد عليها في كثير

(1) محمد إرشيد : مرجع سابق ، ص91.

(2) أحمد قنيطرة : مرجع سابق، ص119.

(3) نسرين هادي : القضاء الإداري المستعجل (دراسة مقارنة)، المركز العربي للنشر والتوزيع، 2017، ص90.

من أحكامه لضرورات معينة واستثنائية، حيث قضت بأن " على الرغم من أن المشرع الفلسطيني لم يعمل على وضع نصوص قانونية تجيز لمحكمة العدل العليا الفلسطينية إصدار قرار بوقف تنفيذ القرار الإداري، إلا أنها تملك الحق في أن تأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري، إذا كان تنفيذه سيؤدي إلى إحداث ضرر لا يمكن تلافيه"⁽¹⁾، وباعتبار التظلم نوع من أنواع الطعن في القرارات الإدارية، ويترتب عليه آثاراً تشبه كثيراً آثار الطعن القضائي، كما أن وقف تنفيذ القرار الإداري المتظلم منه في حالات معينة ذات طبيعة عاجلة واستثنائية فيه ضمانات أساسية لحماية استقرار المراكز القانونية المكتسبة بطريق مشروع، وأن استعجال الإدارة في تنفيذ القرار الإداري قد يكبدها مخاطر كبيرة في حال ثبت للقضاء الإداري فيما بعد بطلان القرار الإداري أو انعدامه. لوجود عيب من عيوب إلغاء القرار الإداري، لذلك فلا بد للإدارة التمهّل واحترام مبدأ وقف تنفيذ القرار في حالات خاصة ومستعجلة لحين الفصل في التظلم المقدم من الموظف، وهذا فيه إنصاف وعدالة للموظف العام في حالات تستوجب وقف تنفيذ قرار المتظلم منه استثنائياً، وهذا ينطبق على قرار النقل التأديبي أو التعسفي لما فيه من ضرر قد يصيب الموظف سواء في مكانته الوظيفية أو مدى تمتعه بمنصبه القانوني والحوافز وغيرها حيث يؤدي قرار النقل إلى تغيير في المراكز القانونية قد يصعب تداركها فيما بعد في ظروف معينة وهذه حالات استثنائية وأن هذا الوقف لا يتعارض مع ضرورة تنفيذ القرارات الإدارية لأن وقف التنفيذ هو استثناء عن القاعدة العامة ولا يكون إلا في حالات معينة وفق ظروف خاصة تحيط بالقرار الإداري الذي يطلب وقف تنفيذه.

(1) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، جلسة 2003/5/2، في الدعوى الإدارية رقم 16 لسنة 2002، موقع المقتفي.

المطلب الثاني

الطعن القضائي في قرار النقل

للإدارة العامة الصلاحية في إصدار القرارات الإدارية التي تنظم سير العمل في المرافق العامة منها قرارات النقل الوظيفي، والقانون هو من أعطى هذه السلطة للإدارة وذلك لتحقيق الغاية من القرار الإداري ، وأن الإدارة قد تخالف القوانين وتخرق مبدأ المشروعية أو تتعسف الإدارة في استعمال السلطة الممنوحة لها بقوة القانون ، لذلك فقد أوجد المشرع الفلسطيني ضمانات أساسية وأصيلة لعدم مخالفة الإدارة لمبدأ المشروعية⁽¹⁾ ، وهي رقابة القضاء على أعمال الإدارة فكان القضاء الإداري هو الدرع الحامي للموظفين من تسلط الإدارة لما لها من سلطة الرقابة على القرارات الصادرة عن الإدارة، ولما يتمتع به القضاء من استقلالية ونزاهة، فقد أعطى المشرع الفلسطيني للقضاء الإداري صلاحية إلغاء القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية⁽²⁾، من هذه القرارات قرار النقل التأديبي المقنع فمن شأن القضاء أن ينظر نظرة فاحصة وعادلة لقرارات النقل التأديبي أو النقل التعسفي أو مهما تعددت صورته.

لذلك فإننا سنتناول في هذا المطلب الطعن القضائي في قرار النقل وذلك من خلال الفرعيين التاليين:

الفرع الأول : مفهوم دعوى الإلغاء .

الفرع الثاني : الآثار المترتبة على الطعن القضائي في قرار النقل.

(1) د. عبد الناصر أبو سمهدانة : القضاء الإداري في فلسطين ، مرجع سابق ، ص76.

(2) د. ماجد الحلو : القضاء الإداري ، مرجع سابق، ص67.

الفرع الأول

مفهوم دعوى الإلغاء

يعتبر قضاء الإلغاء من أهم ضمانات الموظفين لمواجهة قرارات النقل التأديبية أو التعسفية، ويعرف قضاء الإلغاء بقضاء فحص المشروعية لأنه يختص بفحص مشروعية القرار الإداري من حيث مدى مخالفته لمبدأ المشروعية، يفصل القضاء الإداري في هذا النوع من الدعاوى وذلك من خلال إلغاء آثار القرار الإداري المعيب، وعيوب القرار الإداري أو ما يعرف بأوجه إلغاء القرار الإداري، ودعوى الإلغاء من أشهر دعاوى القضاء الإداري، لذلك يُطلق البعض عليه قضاء الإلغاء⁽¹⁾، وتختلف بحسب النظام القضائي المعمول به في الدولة هل هو قضاء موحد أو مزدوج؟، فالمزدوج يعني وجود قضاء إداري مستقل عن القضاء النظامي وله محاكم خاصة به تفصل فقط في الدعاوى الإدارية، لذلك فإننا في هذا المطلب سنبين مفهوم دعوى الإلغاء وذلك من خلال ثلاثة غصون وهي : **الغصن الأول**: تعريف دعوى الإلغاء، **الغصن الثاني**: شروط دعوى الإلغاء، **الغصن الثالث**: إجراءات دعوى إلغاء قرار النقل الوظيفي.

الغصن الأول

تعريف دعوى الإلغاء

لم يعرف المشرع الفلسطيني دعوى الإلغاء تاركاً الأمر للفقهاء والقضاء لتعريفها، وتتنوع التعريفات الفقهية في تعريف دعوى الإلغاء، وعلى ذلك جرى تعريفها، حيث عرّفها الدكتور سليمان الطماوي بأنها "هي الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري بطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون"⁽²⁾ يتبين من هذا التعريف أن غاية دعوى الإلغاء هي إعدام القرار الإداري المخالف لمبدأ المشروعية.

(1) راجع حكم محكمة العدل العليا، رام الله، جلسة 2005/10/4، في الدعوى الإدارية رقم 43 لسنة 2005، موقع المفتي.
(2) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، القاهرة، 2000، ص151.

وعرّفها أيضا بعض الفقه بأنها " هي دعوى قضائية موضوعية تختصم قراراً إدارياً غير مشروع بهدف إلغاء هذا القرار ومحو جميع الآثار القانونية المترتبة عليه في مواجهة الخصوم والكافة، ولا يجوز لأي من الأطراف الاتفاق على التنازل عنها؛ لأنها من النظام العام"⁽¹⁾.

وعرّفها بعض الفقه الفلسطيني بأنها " دعوى عينية تهدف إلى فحص مشروعية القرارات الإدارية ويترتب على الحكم بإلغاء القرار إعدام أثره، باعتباره كأن لم يكن ويعود المستدعي لمركزه القانوني السابق إن كان ممكناً"⁽²⁾. ويرجح الباحث هذا التعريف حيث جاء التعريف جامعاً مانعاً لكافة عناصر دعوى الإلغاء ويبين بوضوح مكنونها والغاية من هذه الدعوى.

يتضح من التعريفات السابقة أنه يوجد عدة خصائص لدعوى الإلغاء وهي:

- 1- أنها دعوى عينية موضوعية.
- 2- الخصم في دعوى الإلغاء القرار الإداري المخالف لمبدأ المشروعية.
- 3- الهدف من دعوى الإلغاء هي إعدام آثار القرار الإداري ما أمكن ذلك.

وأوضحت محكمة العدل العليا الفلسطينية ماهية دعوى الإلغاء والغاية منها فقضت بأنه " لما كانت دعوى الإلغاء وفق ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين تهدف إلى مخاصمة قرار إداري معيب بقصد التوصل إلى إلغائه إعلاءً لمبدأ المشروعية، وحماية للأفراد من تعسف الإدارة، وهي بذلك دعوى عينية، الخصم فيها هو القرار الإداري الطعين، وبالتالي فإن محكمة القضاء الإداري تحاكم القرار لا الإدارة بما يجعل الدعوى متحررة من لدد الخصوم"⁽³⁾.

كما وعرفتها محكمة العدل العليا الفلسطينية بأنها "المطالبة من القاضي الإداري مراقبة مشروعية القرار الإداري، وتستهدف من ذلك إلغاءه، لمخالفته القواعد القانونية للحفاظ على المصلحة العامة"⁽⁴⁾

يتبين من تعريف محكمة العدل العليا الفلسطينية أنها جانبت الصواب ولم يشتمل على كافة جوانب دعوى الإلغاء بأنها دعوى عينية، وأن الخصم فيها القرار الإداري، إلا أنه بيّن أن

(1) براء صلاح : النظام القانوني لميعاد الطعن في دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري الفلسطيني ، رسالة ماجستير ، الجامعة الإسلامية ، غزة ، فلسطين ، 2018 ، ص15.

(2) د. عبد الناصر أبو سمهدانة : القضاء الإداري في فلسطين ، مرجع سابق ، ص206.

(3) حكم محكمة العدل العليا ، رام الله ، جلسة 2005/10/4 ، في الدعوى الإدارية رقم 43 لسنة 2005 ، موقع المقتفي.

(4) حكم محكمة العدل العليا رام الله ، جلسة 2009/5/20 في الدعوى الإدارية رقم 95 لسنة 2008 ، موقع المقتفي.

دور القاضي الإداري هو مراقبة مشروعية القرار الإداري، وهذا يُبين أن للقاضي دور رقابي على أعمال الإدارة العامة، وله حق توجيه الإدارة، والتدخل في أعمالها بحكم دوره الرقابي.

وخلاصة القول: أن دعوى الإلغاء من أشهر دعاوى القضاء الإداري، وأيضاً تعد من دعاوى القضاء العينية، لأنها تحمي المراكز القانونية العامة من خلال التصدي للقرارات المخالفة لمبدأ المشروعية الإدارية، وهذه الدعوى تخاصم القرار الإداري لا مصدر القرار، لأن الغاية منها إعلاء مبدأ المشروعية وحمايته، وتعتبر دعوى الإلغاء من النظام العام فلا يجوز الاتفاق على مخالفتها، ويتميز القضاء الإداري بأنه قضاء استثنائي، فلا يجوز اللجوء إليه إلا بعد استنفاد جميع الطرق الأخرى.

الفصل الثاني

شروط دعوى الإلغاء

ويُقصد بشروط دعوى الإلغاء الشروط الواجب توافرها لكي تنظر الدعوى أمام القضاء الإداري، فإذا تخلف شرط أو أكثر فلا تقبل الدعوى، ولا تكون صالحة للنظر في موضوعها وحتى لو كانت من ضمن اختصاص المحكمة ولو توافر لصاحب الطعن حق أو مصلحة فيها، لذا فعلى القاضي قبل نظر موضوع الدعوى أن يتحقق من توافر شروط دعوى الإلغاء⁽¹⁾، وإن قرار النقل يعتبر من قبيل القرارات الإدارية، لذا يجب أن تتوفر فيه شروط وكذلك في الموظف العام؛ لكي يتم قبول رفع دعوى إلغاء هذا القرار، وهذه الشروط سيتم شرحها على النحو التالي:

أولاً: شروط تتعلق بالقرار المطعون فيه:

يجب أن يكون القرار المطعون فيه (قرار النقل) متكامل من الناحية القانونية، وذلك بتوافر شروط محددة فيه وهي:

(1) أ.د. رمضان محمد بطيخ، شروط قبول دعوى الإلغاء، ندوى القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"، الرباط المملكة المغربية، 2005، ص2.

1- أن يكون القرار المطعون فيه قراراً إدارياً: ويكون القرار إداري بصوره عن هيئة وطنية عامة بإرادتها المنفردة، وبقصد إحداث أثر قانوني، إما بتعديل أو إنشاء أو إلغاء مراكز قانونية، مثل قرار النقل الوظيفي⁽¹⁾.

2- أن يكون القرار المطعون فيه نهائي: ويقصد به أنه لا يحتاج إلى تصديق من أي جهة أخرى لتنفيذه، ويجب أن يكون هذا القرار الإداري نهائياً، بمعنى أنه يكون قابلاً للتنفيذ دون حاجة إلى أي إجراء لاحق، أما إذا كان القرار لا يزال غير قابل للتنفيذ بضرورة تصديقه من الرئيس الإداري الأعلى أو من جهة إدارية أخرى⁽²⁾.

3- أن يكون القرار المطعون فيه صادراً عن سلطة إدارية وطنية: بغض النظر عن وجود هذه السلطة، ويُفصّل بوطنية، أي أنها تابعة للدولة، وبالتالي فإن الطعن بالإلغاء يكون في القرارات الصادرة عن أي جهة إدارية تنتمي إلى السلطة الوطنية سواء أكانت مركزية أو لا مركزية، وليس لجهة أخرى، مثل منظمات دولية، ولا يكفي وطنية، بل يجب أن تكون وطنية إدارية⁽³⁾.

4- أن يحث تغييراً في المراكز القانونية سواء بالتعديل أو الإلغاء أو الإنشاء، فلا يقبل الطعن بالإلغاء في القرار الإداري إلا إذا كان القرار يؤثر في المراكز القانونية للموظف العام، وعليه فلا يعتبر القرار المطعون فيه نهائي إلا إذا أحدث أثراً في مراكز قانونية تمسّ الطاعن، وقضت محكمة العدل العليا الفلسطينية في حكم لها " من المتفق عليه فقهاً وقانوناً أن القرار الإداري القابل للطعن هو القرار النهائي الذي يؤثر في مركز قانوني للطاعن لا يمكن تداركه إلا بإلغائه أو تعديله، ويشترط لقبول دعوى الإلغاء أمام محكمة العدل العليا الفلسطينية أن يوجه الطعن ضد قرار إداري نهائي"⁽⁴⁾.

ثانياً: شروط تتعلق برفع الدعوى :

يقصد بهذا الشرط أن تتوافر في رافع الدعوى الموظف العام المنقول الصفة والمصلحة، فلا بد للموظف العام الذي يطعن في قرار النقل أن تتوافر لديه المصلحة للطعن في قرار النقل الصادر عن الإدارة العامة، وقد اشترط المشرع الفلسطيني هذا الشرط في قانون أصول

(1) راجع د. عبد الناصر أبو سمهانة : القضاء الإداري في فلسطين ، مرجع سابق ، ص 217 وما بعدها .
(2) د. إبراهيم شيحا : القضاء الإداري (مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري)، منشأة المعارف، الإسكندرية ، 2006، ص 314.
(3) راجع شريف بعلوشة : دعوى إلغاء القرار الإداري ، رسالة ماجستير ، جامعة الأزهر ، فلسطين ، غزة ، 2010 ، ص 50.
(4) حكم محكمة العدل العليا ، رام الله ، بجلسة 2004/5/12 في الدعوى الإدارية رقم 22 لسنة 2003 ، موقع المقتفي.

المحاكمات المدنية والتجارية، حيث نص بأنه " لا تقبل دعوى أو طلب أو دفع أو طعن لا يكون لصاحبه مصلحة قائمة فيه يقرها القانون، وتكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محقق أو الاستيثاق⁽¹⁾ لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه، وإذا لم تتوافر المصلحة قضت المحكمة من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعوى"⁽²⁾.

وأكدت ذلك محكمة العدل العليا الفلسطينية حيث قضت في حكم لها بأن " المصلحة حتى تكون دعوى الإلغاء مقبولة، هي أن يكون رافعها في حالة قانونية يؤثر عليه فيها القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً، وله مصلحة شخصية مباشرة في طلب الإلغاء، إذ إنَّ دعوى الإلغاء موضوعية ليس القصد منها الدفاع عن المشروعية، والصالح العام فحسب، بل الدفاع عن مصلحة ذاتية للمستدعي أثر فيها القرار المطعون فيه"⁽³⁾.

خلاصة القول: أن المشرع الفلسطيني والقضاء الإداري اشترطا الصفة والمصلحة في رافع دعوى الإلغاء لقبول الدعوى أمام القضاء، وإنَّ عدم توافرها يترتب عليه عدم قبول الدعوى، وشرط المصلحة يقصد به أن يكون القرار الإداري يمسّ المركز القانوني للطاعن وذلك من الناحية الشخصية؛ لأن شرط المصلحة شخصية ومباشرة، وأجاز المشرع الفلسطيني المصلحة المحتملة استثناءً، وخوفاً من ضياع الدليل أو زواله، بحيث يتوقع من هذا القرار ضرراً للطاعن، وعليه يجب أن يتوافر في الموظف الصفة والمصلحة للطعن في قرار النقل الوظيفي ومثال المصلحة في قرار النقل أنه يمسّ مركز الموظف في الوظيفة العامة، وذلك بتغيير مكان عمله أو طبيعة عمله بسبب قرار النقل الوظيفي.

ثالثاً: شرط ميعاد الطعن بالإلغاء :

إنَّ الحكمة في تحديد المدة التي يجوز فيها الطعن بالإلغاء، هي ما يتطلبه الصالح العام من استقرارٍ في الأوضاع الإدارية، وعدم بقاء القرارات الإدارية لفترة طويلة مهددة بالإلغاء، ومدة

(1) بمعنى إقامة الدليل وحفظ الشيء وتوثيقه خوفاً من ضياعه في المستقبل.
(2) المادة (3) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001).
(3) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلسة 2006/4/12 في الدعوى الإدارية رقم 40 لسنة 2005، موقع المفتي.

الطعن تتعلق بالنظام العام، فلا يجوز الاتفاق على مخالفتها، وكذلك يجوز إثارة هذا الدفع المتعلق بالمدة في أي حالة تكون عليها الدعوى، وكذلك يحق للمحكمة إثارته من تلقاء نفسها⁽¹⁾.

يبدأ ميعاد رفع دعوى الإلغاء من تاريخ علم الموظف بالقرار، وقد حدد المشرع الفلسطيني وسيلتين للعلم بالقرار الإداري وهما: **التبليغ والنشر**، وهناك وسيلة ثالثة وهي **العلم اليقيني** وهي من ابتداء القضاء الإداري، وقد حدد المشرع الفلسطيني مدة الطعن بالإلغاء وهي ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الإداري، أما في حالة امتناع الإدارة عن اتخاذ قراراً كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها فإن مدة الطعن بالقرار الإداري خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب للإدارة باتخاذ قرارها⁽²⁾.

وقضت محكمة العدل العليا الفلسطينية في حكم لها بأن " العلم اليقيني بالقرار الإداري والذي يقوم مقام التبليغ لا بد أن يكون علماً يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً، ويكون كذلك باطلاع الشخص الصادر ضده القرار على أسباب القرار وفحواه، وميعاد الطعن بالقرار الإداري يبدأ من ميعاد تبليغه أو نشره أو علم ذي المصلحة به علماً يقيناً"⁽³⁾.

ولا يُقبل الاستدعاء في القرار السلبي إلا بعد تقديم تظلم للجهة الإدارية (في محافظات غزة فقط)، ويتم البت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، فإذا انقضت هذه المدة دون الرد على مقدم التظلم اعتبر طلبه مرفوضاً، ويحسب ميعاد الاستدعاء من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني، وينقطع سريان الميعاد المذكور بالتظلم الإداري للجهة المختصة خلال ميعاد الطعن بالإلغاء أو بتقديم الاستدعاء إلى محكمة غير مختصة، أو من خلال تقديم طلب تأجيل الرسوم في الاستدعاء، وكذلك يتوقف ميعاد الطعن في الأحكام في حالة القوة القاهرة، بالإضافة إلى أنه يقبل الطعن في القرارات الإدارية المنعدمة في أي وقت دون التقيد بأي ميعاد⁽⁴⁾.

(1) د. ماجد الحلو : القضاء الإداري ، مرجع سابق، ص311.

(2) انظر المادة (284) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001).

(3) حكم محكمة العدل العليا ، رام الله ، بجلسة 1996/11/26 في الدعوى الإدارية رقم 6 لسنة 1996، موقع المقتفي.

(4) أنظر المادة (5) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة (2016)، أيضاً راجع شريف بعلوشة : دعوى إلغاء القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص85 وما بعدها.

رابعاً: شرط انعدام طريق الطعن المقابل (الطعن الموازي):

يعود السبب لإقرار واعتماد هذه النظرية القضائية إلى رغبة القضاء الفرنسي مبتدع هذه النظرية، وذلك رغبة منه للتخفيف عن كاهله بعد أن تضخم عدد دعاوى الإلغاء المعروضة على مجلس الدولة الفرنسي تضخماً ليس للمجلس القدرة على تحملها، وذلك لما لدعوى الإلغاء من مزايا منها، الإعفاء من الرسوم القضائية، وعدم اشتراط تقديمها عن طريق محامٍ، فقرر مجلس الدولة أمام هذه الحالة استبعاد نظر الدعاوى التي يمكن الفصل فيها عن طريق قضائي آخر⁽¹⁾.

ويُقصد بهذا الشرط هو انتفاء وجود طريق آخر غير دعوى الإلغاء، يحقق نفس نتائج دعوى الإلغاء، ويؤسس لهذا الشرط من خلال عدة أسباب منها أن دعوى الإلغاء دعوى احتياطية، يتم اللجوء إليها في حال لم يتوافر قضاء يحقق الحماية للموظف وغيرها من الأسانيد، إن المشرع الفلسطيني لم يحدد موقفه بشكل واضح لهذا الشرط، إلا أنه باستقراء أحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية يتبين أن فكرة انتفاء الطعن كشرط لقبول دعوى الإلغاء، وفكرة عدم الاختصاص هي نفس النتيجة، وهو عدم نظر دعوى الإلغاء، فالقضاء الإداري أخذ بفكرة عدم الاختصاص تارة لوجود محكمة أخرى مختصة بنظر الدعوى وأخذ بفكرة انتفاء الطعن المقابل تارة أخرى، لوجود قضاء آخر يفصل في هذه الدعوى⁽²⁾.

وأكدت محكمة العدل العليا الفلسطينية على ما سبق في حكم لها بأن "قضاء الإلغاء هو قضاء استثنائي لا يجوز اللجوء إليه إذا كان للطاعن مرجع طعن موازٍ يحقق له جميع المزايا التي تحققها دعوى الإلغاء"⁽³⁾.

وجديرٌ بالذكر أن القضاء الإداري هو قضاء من لا محكمة له ويكون اللجوء إليه في حالة استنفاد طرق الطعن الأخرى، حيث أكد القضاء الإداري في أحكامه أن دعوى الإلغاء هي دعوى استثنائية، أي أن الأصل اللجوء إلى الطرق الأخرى من تظلم إداري أو قضاء نظامي، حتى إذا لم يجد الموظف طريقاً يسلكه، سلك طريق القضاء الإداري من خلال دعوى الإلغاء.

(1) د. ماجد الحلو: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 337.

(2) راجع د. عبد الناصر أبو سمهدانة: القضاء الإداري في فلسطين، مرجع السابق، ص 348 وما بعدها.

(3) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلسة 2006/7/10 في الدعوى الإدارية رقم 176 لسنة 2005، موقع المفتي.

الفصل الثالث

إجراءات دعوى إلغاء قرار النقل الوظيفي

هناك عدد من الإجراءات المتبعة أمام المحكمة الإدارية الفلسطينية (محافظة غزة) كذلك هي نفس الإجراءات المتبعة أمام محكمة العدل العليا الفلسطينية (رام الله) ولكن بخلاف بسيط سوف نعمل جاهدين على الدمج بينهما، وذلك أولاً بتحقيق الدمج الكامل بين شطري الوطن، بخصوص رفع دعوى إلغاء قرار النقل الوظيفي ونظرها من قبل المحكمة المختصة وهي كالتالي:

أولاً: المدة الزمنية لرفع دعوى إلغاء قرار النقل:

يُقدّم الاستدعاء لدى المحكمة الإدارية (العدل العليا) خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ قرار النقل للموظف ومن اليوم التالي لتاريخ نشر قرار النقل التنظيمي في الجريدة الرسمية، أو بأي وسيلة أخرى، بما في ذلك الوسائل الإلكترونية، إذا كان التشريع يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة، و يعتبر في حكم التبليغ علم الموظف بقرار النقل علماً يقينياً بطريق غير النشر والتبليغ⁽¹⁾، أما بخصوص القرارات السلبية وهي حالة صمت الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار يبدأ الميعاد من تاريخ انقضاء ثلاثين يوماً على تقديم الطلب إليها وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها⁽²⁾، ومثالاً على ذلك طلب الترقية حال توافرت شروطها أو طلب العلاوة المستحقة، ولا يُقبل الاستدعاء إلا بعد تقديم تظلم للجهة الإدارية، ويتم البت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، فإذا انقضت هذه المدة دون الرد على مقدم التظلم اعتبر طلبه مرفوضاً ويحسب ميعاد الاستدعاء من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني⁽³⁾.

يتبين من النصوص السابقة أن المشرع الفلسطيني ميز في مدة الطعن بين القرارات الإيجابية وبين القرارات السلبية، حيث تكون المدة ستون يوماً من تاريخ العلم بالقرار في القرارات الإيجابية وتكون ثلاثون يوماً من تاريخ العلم بالقرار في القرارات السلبية⁽⁴⁾، وأيضاً اشترط قانون الفصل في المنازعات التظلم في القرارات السلبية قبل الطعن في القرار بالإلغاء، بخلاف قانون

(1) انظر حكم محكمة العدل العليا، رام الله، جلسة 1996/11/26 في الدعوى الإدارية رقم 6 لسنة 1996، موقع المقتفي.

(2) المادة (284) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001).

(3) المادة (5) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة (2016)، كذلك انظر المادة (284) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001).

(4) المادة (284) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001).

أصول المحاكمات المدنية والتجارية لم يشترط ذلك، ويترتب على عدم التظلم رد دعوى الإلغاء شكلاً، وهذا ما يعرف بالتظلم الوجوبي.

• ينقطع سريان الميعاد الطعن بالإلغاء في الحالات التالية⁽¹⁾:

1- التظلم الإداري للجهة المختصة خلال ميعاد الطعن بالإلغاء: يترتب على قطع مدة سريان ميعاد الطعن بإلغاء قرار النقل، ويجب أن يُبْت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، ويعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة، بمثابة رفضه، ويحسب ميعاد تقديم الاستدعاء من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني بحسب الأحوال.

2- تقديم الاستدعاء إلى محكمة غير مختصة شريطة أن يقدم خلال ميعاد الطعن بالإلغاء.

3- تقديم طلب تأجيل الرسوم شريطة أن يقدم هذا الطلب خلال ميعاد الطعن بالإلغاء، ولم ينص قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية على هذه الحالة.

وجديرٌ بالذكر أن هناك حالات توقف (قطع- وقف - امتداد) مدة السير في الدعوى، مثل: القوة القاهرة⁽²⁾ وأن المدة قد تمتد، وذلك في حال صادف آخر يوم في المدة إجازة رسمية مثل: الأعياد، والعطل الرسمية، فتمتد المدة إلى أول يوم عمل بعد هذه العطل⁽³⁾.

ثانياً: تحديد أسباب الطعن بالإلغاء:

لقد حدد المشرع الفلسطيني أسباب الطعن بالإلغاء، ويشترط في تقديم الاستدعاءات الخاصة بدعوى إلغاء قرار النقل الوظيفي المطعون فيه توافر أسباب للطعن بالإلغاء⁽⁴⁾، وقد قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية بهذا الخصوص بأن "الطعون المرفوعة لمحكمة العدل العليا الفلسطينية يجب أن تكون متعلقة بالاختصاص، أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو التعسف والانحراف في استعمال السلطة، وأن أي طعن يقدم للعدل العليا لا يقوم على أحد هذه الأسباب يستوجب الرد شكلاً"⁽⁵⁾ ويقابل ذلك المادة

(1) المادة (4/5) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة (2016).

(2) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلاسة 1999/1/31م في الدعوى الإدارية رقم 45 لسنة 1998، موقع المقتفي.

(3) المادة (21) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001).

(4) المادة (4) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة (2016).

(5) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلاسة 2005/3/9م في الدعوى الإدارية رقم 130 لسنة 2005، موقع المقتفي.

(34) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة (2001)، وعليه سوف نقوم بشرح كل واحد على حدا كما يلي:

1- **عدم الاختصاص:** أي صدور القرار الإداري من جهة غير مختصة بإصدار مثل هذه القرارات، بل هي من اختصاص جهة إدارية أخرى. ويعتبر عيب عدم الاختصاص أول وأقدم أسباب دعوى الإلغاء، وهو يصيب القرار الإداري في ركن الاختصاص، فإذا كان من الممكن تعريف ركن الاختصاص، بأنه الصلاحية القانونية على ممارسة وإصدار قرار إداري معين باسم الإدارة ولحسابها طبقاً للأصول القانونية⁽¹⁾.

وقد أكد القضاء الإداري في أحكامه على أن عدم الاختصاص يعد عيباً جوهرياً من عيوب القرار الإداري فنص على أن " اعتداء السلطات الإدارية الدنيا على اختصاص السلطات الإدارية الأعلى يؤدي إلى عدم مشروعية القرارات الصادرة عنها، لعدم الاختصاص، إذ تكون هذه القرارات مشوبة بعيب عدم الاختصاص حتى لو اتخذت بناءً على أوامر من السلطة المختصة أو بترخيص منها"⁽²⁾.

وجديرٌ بالذكر أن المشرع الفلسطيني قد حدد الجهة المختصة بالنقل الوظيفي، ففي قانون الخدمة المدنية الجهة المختصة بالنقل الوظيفي هي جهة التعيين، كذلك بيّنا سابقاً الجهة المختصة بنقل أعضاء السلطة القضائية وأيضاً الجهة المختصة بنقل العسكري، وكذلك الجهة المختصة بنقل موظفي السلك الدبلوماسي، وإن صدور قرار النقل الوظيفي من غير الجهة التي حددها القانون يكون قرار النقل الوظيفي معيب بعيب عدم الاختصاص، أي قرار منعدم يجوز الطعن فيه بأي وقت.

2- **وجود عيب في الشكل أو الإجراءات:** بحيث يكون القرار الإداري الصادر عن الإدارة مشوب بعيب في الشكل أو في إجراءات صدور قرار النقل الوظيفي، أي مخالفة الإجراءات القانونية في عملية النقل الوظيفي، فقد حددت قوانين التشريعات الوظيفية إجراءات لعملية النقل سبق لنا بيانها بالتفصيل في الفصل الأول.

إنّ الإدارة العامة لا تنقيد بشكل معين أو إجراءات خاصة عند إصدار قرار إداري ما، ويجب على الإدارة اتباع الشكل والإجراءات التي حددها القانون بنص خاص، وإذا ما خالفت

(1) د. خميس إسماعيل : دعوى الإلغاء و وقف تنفيذ القرار الإداري ، دار محمود للنشر، الطبعة الأولى، 1998، ص61.
(2) حكم محكمة العدل العليا ، رام الله ، بجلسة 1999/11/13م في الدعوى الإدارية رقم 17 لسنة 1998 ، موقع المقنني.

الإدارة ذلك ولم تحترم الشكليات والإجراءات التي فرضها القانون عند إصدار قرار ما، فإن القرار الإداري في هذه الحالة يكون مشوباً بعيب الشكل والإجراء⁽¹⁾، مما يستوجب إلغاؤه. وقضت محكمة العدل العليا الفلسطينية في حكم لها بأنه " على رجل الإدارة أن يراعي الإجراءات التي أوجب القانون مراعاتها قبل إصدار القرار الإداري، وأن يفرغ القرار بالشكل الذي أوجبه القانون وإلا كان القرار مشوباً بعيب في شكله"⁽²⁾.

3- مخالفة القانون الأساسي والقوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

ويستدل من ذلك أن رقابة القضاء هنا رقابة موضوعية تستهدف تطابق محل القرار الإداري لأحكام النظام ومبدأ المشروعية، وهذا يعني أن العيب بمخالفة النظام واللوائح هو مخالفة محل القرار الإداري لأحكام النظام العام، ومبدأ المشروعية، ويقصد بمحل القرار الإداري: الأثر القانوني الذي يحدثه القرار الإداري مباشرة، وذلك بتغيير المراكز القانونية إما بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء⁽³⁾.

وقد قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية بأنه " يتضح جلياً أن القرار المطعون فيه جاء مخالفاً لنص قانوني ملزم، وأن ما ورد فيه من أنه استثناء دون أن يخول القانون مصدره أية صلاحية تجيز له ذلك، فإن القرار والحالة هذه يكون مخالفاً للقانون، ويؤدي إلى الضرر بالمستدعي الثاني دون مبرر قانوني أو واقعي، وحيث إن مصدر القرار يكون بذلك قد تجاوز القانون مما يجعل قراره معيباً وواجب الإلغاء"⁽⁴⁾.

4- الانحراف وإساءة استعمال السلطة: هو حالة إصدار القرار الإداري ولكنه ذو غاية مخالفة

لا تهدف لخدمة الغاية المناطة بالإدارة، وإنما لخدمة المصالح الشخصية، فالقرار الإداري هو مجرد وسيلة وليس بغاية، فالغاية هي تحقيق الصالح العام، والمحافظة على النظام العام⁽⁵⁾.

ويرى الباحث أن قيام الإدارة باستغلال السلطة التقديرية التي بيدها، وإساءة استعمالها في مواجهة الموظفين مما يضر بمصالحهم يعد ذلك عيباً في الغاية، فعندما يكون قرار النقل الوظيفي للانتقام وليس للمصلحة العامة، يصبح ذلك بمثابة انحراف الإدارة عن الهدف الذي وضعه المشرع الفلسطيني لعملية النقل الوظيفي، والغاية التي يصبوا إليها، وهذا ما تمخض

(1) د. شريف بعلوشة: دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 128.

(2) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلسة 1996/11/26م في الدعوى الإدارية رقم 6 لسنة 1996، موقع المقتفي.

(3) د. خالد الظاهر: القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، مكتبة القانون والاقتصاد، الطبعة الأولى، الرياض، 2009، ص 227.

(4) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلسة 2004/6/1م في الدعوى الإدارية رقم 5 لسنة 2001، موقع المقتفي.

(5) سيف الدين احميطوش: قضاء الإلغاء، بحث قانوني، مجلة قانونك، المغرب، 2017، ص 9 وما بعدها.

عنه ما يعرف بالنقل التأديبي المقنع، فهنا أساءت الإدارة استعمال سلطتها التقديرية التي منحها لها المشرع الفلسطيني، وذلك من أجل ضمان سير العمل في المرفق العام بانتظام واطراد، وليس للعمل على قلقة الوضع الوظيفي بإصدار قرارات نقل تعسفية بحق الموظفين. وقد قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية في حكم لها بأن " عدم تحقق شرط المصلحة العامة في نقل الموظف يجعل من القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة"⁽¹⁾.

5- **عيب السبب:** يقصد به الحالة الموضوعية الخارجية التي تدفع إلى إصدار القرار الإداري، ويختلف عن الغاية التي هي الحالة النفسية لمصدر القرار الإداري، وما تتطوي عليه من قصد تحقيق هدف معين من القرار⁽²⁾.

القرار الإداري يجب أن يكون مبنياً على سبب قانوني صحيح وعلى سند من القانون، لا سيما إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة بقانون أو نظام، وإلا كان القرار مخالفاً للقانون، إذ من واجب الإدارة وهي بصدد اتخاذ قرارها أن تفصح عن السبب الذي من أجله تدخلت في إصدار هذا القرار أو استندت إليه في إصداره⁽³⁾. الأمر الذي يتبين معه أن عدم استناد الإدارة في قرارها الإداري لسبب قانوني يؤدي إلى اعتباره معيباً وليس في محله ويعتريه النقص والقصور، وبذلك يجب أن يكون قرار النقل الوظيفي مسبب متى كان مقيد بسبب قانوني، ويعتمد على أسانيد قانونية ووقائع وأن يتلاءم القرار الإداري مع الواقع الوظيفي.

وجديرٌ بالذكر أن هذه هي أسباب الطعن الخمسة التي يتمحور الحكم بالإلغاء على مدى توافرها، وإنَّ عدم توافر هذه الأسباب في لائحة الاستدعاء يجعله يرد شكلاً، وتتميز هذه الأسباب فيما بينها، فهناك أسباب تتعلق بالنظام العام كعيب الاختصاص وعيب الشكل والإجراء ويكون القرار الإداري في هاتين الحالتين منعدم، ولا يرتبط رفع دعوى الإلغاء فيها على ميعاد، وإنما يجوز الطعن فيها في أي وقت، أما باقي الأسباب يترتب على وجودها بطلان القرار الإداري⁽⁴⁾.

(1) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلسة 2003/4/3م في الدعوى الإدارية رقم 49 لسنة 1999، موقع المفتي.

(2) د. ماجد الحلو: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص420.

(3) انظر حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلسة 2003/3/12، في الدعوى الإدارية رقم 19 لسنة 1997، موقع المفتي.

(4) راجع د. عبد الناصر أبو سمهدانة: القضاء الإداري في فلسطين، المرجع السابق، ص354 وما بعدها.

ثالثاً: بيانات الاستدعاء ومرفقاته وسندياته وذلك كما يلي⁽¹⁾:

- نسخ عن السندات الكتابية التي يستند إليها في دعواه بخصوص قرار النقل.
- قائمة بأسماء الشهود الذين يرغب في سماع شهاداتهم إثباتاً لطلبه وعناوينهم الكاملة.
- القرار المطعون فيه إذا كان قد تم تبليغه له، أي قرار النقل الوظيفي الصادرة عن الجهة المختصة وبيّنا أن دائرة شئون الموظفين في الدائرة الحكومية تتولى ذلك.

ويؤدّع الاستدعاء ومرفقاته لدى قلم المحكمة الإدارية، وبعدد نسخ تكفي للمستدعي ضدهم إذا كانوا أكثر من واحد، حيث تبدأ الإجراءات أمام المحكمة المختصة بتقديم استدعاء إلى قلم المحكمة بعدد المستدعي ضدهم مرفقاً به الأوراق المؤيدة له.

ويميل الباحث إلى الرأي الذي يقول أن قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لم يوفق في وضع الأحكام المتبعة أمام محكمة العدل العليا الفلسطينية، وكان يجب عليه تفصيل ماهية البيانات، والمستندات الواجب إرفاقها بلائحة الاستدعاء، وندعو المشرع الفلسطيني لتعديل هذه النصوص بما يتوافق مع خصوصية دعوى الإلغاء⁽²⁾.

خامساً: تقديم لائحة جوابية من المستدعي ضده أو من محامٍ مزاول:

يحق للمستدعي ضده في الاستدعاء المقدم لإلغاء قرار النقل الوظيفي أن يقدم لائحة جوابية على الاستدعاء خلال خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغه الاستدعاء لبيان أسباب رد الاستدعاء، وإذا لم تكن اللائحة الجوابية مقدمة من رئيس النيابة العامة أو أحد مساعديه، ويجب أن تكون اللائحة الجوابية موقعة من محامٍ مزاولٍ، وتسري على اللائحة الجوابية وتقديم المرفقات أحكام لائحة الاستدعاء ذاتها المنصوص عليها في قانون الفصل في المنازعات الإدارية المطبق في محافظات غزة⁽³⁾.

فإذا رغب المستدعي ضده في معارضة إصدار قرار قطعي، صادر عن جهة إدارية وجب عليه خلال ثمانية أيام من تاريخ تبليغه الاستدعاء بإلغاء قرار النقل أن يقدم لائحة جوابية

(1) المادة (8) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة (2016)، أنظر كذلك المادة (283) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001).

(2) د. شريف بعلوشة: دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 222.

(3) راجع المادة (9-10) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة (2016)، و المادة (284) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001).

مع نسخة منها لتبليغها للمستدعي، فإذا تخلف عن تقديم اللائحة خلال تلك المدة فلا يجوز سماعه في معارضة الاستدعاء بعد ذلك⁽¹⁾.

سادساً: موعد نظر الاستدعاء والحكم فيه (جلسة المحاكمة):

تُحدد المحكمة الإدارية موعداً للنظر في الاستدعاء المقدم بالطعن في قرار النقل الوظيفي (التأديبي) خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء إجراءات تبادل اللوائح فيها أو انقضاء المدد المقررة لذلك، ويبلغ بذلك الموعد أطراف الاستدعاء وتنتظر المحكمة الإدارية في الاستدعاء المقام لديها مرافعة وبصورة علنية ما لم تقرر المحكمة خلاف ذلك، وإذا لم يحضر المستدعي والمستدعي ضده فيجوز للمحكمة الإدارية تأجيل الاستدعاء أو شطبه وإذا لم يحضر المستدعي أو تَخَلَّفَ عن حضور أي جلسة من جلسات المحاكمة على الرغم من تبليغه تبليغاً صحيحاً؛ فيجوز للمحكمة الإدارية من تلقاء نفسها أن تقرر شطب الاستدعاء⁽²⁾.

قد تعين المحكمة ميعاداً لسماع الاستدعاء بحضور فريقٍ واحدٍ للنظر في إصدار قرار مؤقتٍ، وإصدار مذكرة للمستدعي ضده لبيان الأسباب الموجبة للقرار المطعون فيه (قرار النقل الوظيفي) أو المانعة من إصدار القرار موضوع الطلب، ويبلغ القرار المؤقت إلى المستدعي ضده وإلى كل شخص ترى المحكمة تبليغه له حسب الأصول⁽³⁾.

وفي الجلسة الأولى لنظر الاستدعاء يعرض المستدعي ضده أوجه دفاعه في حدود ما ورد في لائحته الجوابية، ثم تُكَلِّف المحكمة المستدعي بالرد على الحجج التي أدلى بها المستدعي ضده، وَيَسْرُدُ وقائع دعواه كما وردت في استدعائه للطعن في قرار النقل الوظيفي، وبعد تكرار اللوائح، تُحدد المحكمة نقاط الاتفاق والاختلاف في المسائل المتعلقة بالاستدعاء، ويُدَوِّن ذلك في محضر الجلسة، ويُكَلِّف المستدعي بحصر بيناته في هذه الجلسة، وفي جلسة البينات تبدأ المحكمة الإدارية بغزة (العدل العليا) بسماع بينات المستدعي، ثم بينات المستدعي ضده، وبعد الانتهاء من سماع البينات، تستمع المحكمة الإدارية إلى المرافعة الختامية لكل من الأطراف، مبتدئة بالمستدعي ويكون المستدعي ضده آخر من يتكلم إلا إذا أمرت المحكمة الإدارية بخلاف ذلك⁽⁴⁾.

(1) المادة (287) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001).

(2) راجع المادة (13) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة (2016).

(3) راجع المادة (286) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001).

(4) راجع المادة (14-15) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة (2016).

وتُعلن المحكمة الإدارية بغزة إقفال باب المرافعة بعد الانتهاء من سماع البيّنات والمرافعات، وتتطّق المحكمة الإدارية بالحكم علانية، خلال مدة لا تزيد على عشرين يوماً من تاريخ إقفال باب المرافعة⁽¹⁾.

وبهذا القدر نكون قد بيّنا بشكل مبسط الإجراءات القضائية الخاصة بدعوى إلغاء قرار النقل الوظيفي، وأن محكمة العدل العليا برام الله والمحكمة الإدارية بغزة هما كما ذكرنا سابقاً القضاء المختص بالفصل في دعاوى الإلغاء، وما يتعلق بمنازعات الوظيفة العامة التي تكون الإدارة جزء أصيل فيها، وهذا يؤكد على ضمان احترام مبدأ المشروعية، وهو أن كل من في الدولة سواء أكانوا أفراد أو هيئات أو إدارات فهم خاضعون في أفعالهم لحكم القانون، ومن المبادئ التي استقر عليها اجتهاد محكمة العدل العليا الفلسطينية أنه " لا يجوز نقل الموظف من درجة إلى درجة أدنى إلا بموافقة الخطيّة، ولا يجوز أن يكون هذا النقل إجراءً تأديبياً مقلعاً وذلك وفقاً للمادة (58) والمادة (9) من قانون الخدمة المدنية"⁽²⁾، ومن هذا المبدأ يتضح مدى اهتمام القضاء الإداري بموضوع النقل التأديبي للموظفين، وأن القضاء الإداري بحكم رقابته على أعمال الإدارة يسعى لفرض احترام حقوق الموظفين، ومن هذه الحقوق الاستقرار الوظيفي، الذي يهدده إجراءات النقل التعسفية التي لا تستند إلى أصل قانوني.

الفرع الثاني

الآثار المترتبة على الطعن القضائي في قرار النقل

يُعد قرار النقل الوظيفي مثله مثل باقي القرارات الإدارية التي يترتب على الطعن فيها حماية المراكز القانونية مؤقتاً لحين الفصل في الاستدعاء المقدم لدى القضاء الإداري، وهذه الآثار من أجل ضمان استمرار سير المرفق العام بانتظام وإطراد، ومن هذه الآثار وقف تنفيذ القرار المطعون فيه⁽³⁾، وهذا المبدأ من ابتداء القضاء الإداري، ويتفق هذا المبدأ مع روح العدالة والإنصاف، وفيه ضمانة لحقوق الموظفين من تعسف الإدارة، وخشية من ضياع حقوق الموظف العام، وأيضاً يترتب على دعوى الإلغاء إعدام آثار القرار الإداري المخالف لمبدأ المشروعية وذلك بعد ثبوته أمام القضاء الإداري.

(1) راجع المادة (16) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة (2016).

(2) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلسة 2008/6/3 في الدعوى الإدارية رقم 20 / 2007، موقع المقتفي.

(3) راجع د. ماجد الطو: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص346.

لذا فإننا في هذا الفرع سنبين الآثار المترتبة على الطعن القضائي في قرار النقل، وإن آثار دعوى إلغاء القرار الإداري كثيرة، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر أكثرين وذلك من خلال غصنين هما : الغصن الأول: وقف تنفيذ قرار النقل (المطعون فيه)، الغصن الثاني: الحكم بإلغاء القرار الإداري المعيب .

الغصن الأول

وقف تنفيذ قرار النقل (المطعون فيه)

إن وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه في حالات خاصة تستوجب الاستعجال يعد من أهم الآثار التي تترتب على دعوى الإلغاء، فإن وقف تنفيذ القرار الإداري يعد ضماناً للموظف العام في مواجهة الإدارة العامة، ويؤدي وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه إلى ضمان استقرار المراكز القانونية المكتسبة بطريق مشروع⁽¹⁾، وأيضاً يعتبر وقف تنفيذ القرار المطعون فيه تأكيداً لحق التقاضي الذي نص عليه القانون الأساسي، لأن تنفيذ القرار الإداري في بعض الحالات التي يصعب تداركها فيما بعد، فيه مخاطرة كبيرة لضياح حقوق الموظفين، وقد لا تؤدي دعوى الإلغاء ثمارها في حالة تنفيذ القرار المطعون فيه، مما يترتب عليه التعويض فقط لاستحالة عودة الحال لما كان عليه قبل القرار الإداري المعيب، إن مبدأ وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه لم ينص عليه المشرع الفلسطيني وإنما هو وليد اجتهادات الفقه والقضاء الإداريين.

الأصل أنه لا يترتب على رفع دعوى الإلغاء وقف تنفيذ القرار المطعون فيه؛ لأن من شأن وقف تنفيذ القرارات الإدارية نتيجة الطعن فيها بالإلغاء، أن يؤدي إلى تهديد نشاط الإدارة بالشلل والتوقف، لذا فقد حرص المشرع الفرنسي على تأكيد هذه الحقيقة في قانون مجلس الدولة⁽²⁾. وأن وقف تنفيذ القرار الإداري يكون استثناءً عن القاعدة العامة في أن القرارات الإدارية تصدر عن الإدارة وتكون مكسية بالمشروعية، إلا أن القضاء الإداري وحماية لحقوق الموظفين أجاز في حالات معينة تستوجب الاستعجال وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه وذلك مؤقتاً لحين الفصل في دعوى الإلغاء.

(1) راجع غيتاوي عبد القادر، وقف تنفيذ القرار الإداري قضائياً، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر، 2008، ص18.
(2) د. وسام العاني : القضاء الإداري، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، الطبعة الأولى، 2015، ص298.

وأكدت محكمة العدل العليا الفلسطينية على هذا المبدأ، حيث قضت في حكم لها " وبالرجوع إلى القانون فإننا نجد بأن المشرع الفلسطيني لم ينص على وقف تنفيذ القرار الإداري، لا في قانون تشكيل المحاكم النظامية أو في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، ونظراً لعدم وجود نص في القانون بتنظيم وقف تنفيذ القرارات الإدارية، فإنه في هذه الحالة تعود المحكمة إلى القواعد العامة في القانون الإداري مسترشدة في ذلك بما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين، وعلى ضوء ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين فإن المحكمة تجد بأن سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها مردّها إلى الرقابة القانونية التي يسلطها القضاء الإداري على القرار على أساس وزنه بميزان القانون وزناً مناطه مبدأ المشروعية، توجب على القضاء الإداري ألا يوقف قراراً إلا إذا تبين له حسب الظاهر من الأوراق ومع عدم المساس بأصل طلب الإلغاء عند الفصل فيه، حيث إن طلب وقف التنفيذ يقوم على ركنين (الأول): قيام الاستعجال، إذا كان يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها و(الثاني) يتصل بمبدأ المشروعية بأن يكون ادعاء الطالب في هذا الشأن قائماً بحسب الظاهر على أسباب جدية، وكلا الركنين من الحدود القانونية التي تحد سلطة القضاء الإداري".⁽¹⁾

يرى الباحث أن القضاء الإداري الفلسطيني يأخذ بمبدأ وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه ولكن كاستثناء على القاعدة العامة، وذلك مقيد بضوابط حسب وقائع الدعوى والأوراق والمستندات، ويخضع ذلك للسلطة التقديرية للمحكمة، وعلى ذلك وضع القضاء الإداري الفلسطيني شروط لوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، وأن وقف تنفيذ القرار الإداري لحين الفصل في الاستدعاء، وهذا يؤكد على حق التقاضي المنصوص عليه في القانون الأساسي⁽²⁾، وأن الأصل هو عدم وقف تنفيذ القرار الإداري، إلا إذا ارتأت المحكمة لوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه حسب واقع الحال ومدى الضرر المترتب عن القرار.

• شروط وقف تنفيذ قرار النقل المطعون فيه (أركانه):

هناك شروط يجب توافرها حتى يتم قبول وقف تنفيذ القرار المطعون فيه⁽³⁾ وهذه الشروط نصت عليها محكمة العدل العليا الفلسطينية، حيث قضت في حكم لها أنه " نجد أن الفقه

(1) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلسة 2005/10/4 في الدعوى الإدارية رقم 133 لسنة 2005، موقع المقتفي.

(2) المادة (30) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة (2003).

(3) راجع د. ماجد الحلو: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص346.

والقضاء قد استقرّاً على أنه يشترط لكي يجاب طلب وقف التنفيذ، يجب أن تتوافر في الطلب الشروط التالية : 1- أن يطلب رافع دعوى الإلغاء صراحة وقف تنفيذ القرار؛ لأن طلب وقف التنفيذ ليس غاية في ذاته ولكنه تمهيداً لإلغاء القرار وهو متفرع عنه 2- أن تكون نتائج تنفيذ القرار من المتعذر تداركها فيما لو حكم بالإلغاء 3- أن يستند طلب الإلغاء إلى أسباب جدية 4- أن يتقدم المستدعي بكفالة تضمن كل عطل أو ضرر فيما لو تبين أن المستدعي غير محق في دعواه⁽¹⁾.

الشرط الأول: تقديم طلب وقف تنفيذ قرار النقل : يجب تقديم طلب مستعجل بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه وذلك لحين الفصل في الاستدعاء، وأن يطلب فيه المستدعي وقف تنفيذ القرار المطعون فيه (قرار النقل)، وقد أكدت ذلك محكمة العدل العليا الفلسطينية في حكم لها " نجد أن الفقه والقضاء قد استقرّاً على أنه يشترط لكي يجاب طلب وقف التنفيذ، أن تتوافر في الطلب الشروط التالية : 1- أن يطلب رافع دعوى الإلغاء صراحة وقف تنفيذ القرار؛ لأن طلب وقف التنفيذ ليس غاية في ذاته ولكنه تمهيداً لإلغاء القرار وهو متفرع عنه"⁽²⁾.

الشرط الثاني: قيام ركن الاستعجال: ويقصد بذلك تعذر تدارك الضرر الناتج عن التنفيذ الفوري للقرار المطعون فيه، حتى لو قضي بإلغاء القرار المطعون فيه فيما بعد⁽³⁾، ويتحقق ذلك بأن يكون تنفيذ قرار النقل المطعون فيه، يسبب ضرر على الموظف العام الصادر بحقه القرار ولا يمكن تدارك هذا الضرر بعد ذلك،

وقد أكدت ذلك محكمة العدل العليا الفلسطينية في حكم لها حيث قضت بأن " نرى أنه من حق وصلاحيات محكمة العدل العليا أن تصدر قراراً مستعجلاً بوقف التنفيذ المادي للقرار المطعون فيه إذا وجدت أن التنفيذ المادي للقرار الإداري قد يُحدثُ أضراراً لا يمكن تلافئها بالنسبة للمستدعي"⁽⁴⁾، وإن هذا الركن مهم جداً؛ لأنه الأساس الذي يقوم عليه مبدأ وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، ومثالاً عليه: لو أصدرت الإدارة العامة قرار نقل مكاني لموظف عام من مدينة (رفح) إلى مدينة (رام الله) فإنه يترتب على تنفيذ هذا القرار تغيّر مكان سكن الموظف،

(1) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلسته 2003/3/11 في الدعوى الإدارية رقم 6 لسنة 2003، موقع المقتفي.

(2) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلسته 2003/3/11 في الدعوى الإدارية رقم 6 لسنة 2003، موقع المقتفي.

(3) د. وسام العاني: القضاء الإداري، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، الطبعة الأولى، 2015، ص299.

(4) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلسته 2005/2/1 في الدعوى الإدارية رقم 16 لسنة 2005، موقع المقتفي.

وبالتالي تَغَيَّر مدارس أبنائه مما يترتب عليه ضرر، بضياح الامتحانات المدرسية عليهم، بسبب تنفيذ قرار النقل الوظيفي من محافظات غزة إلى المحافظات الشمالية.

الشرط الثالث: أن يستند طلب الإلغاء إلى أسباب جدية: ويُستَشَفُّ ذلك من الأسباب التي وضعها المستدعي في طلب إلغاء القرار الإداري، ويستند إليها في طلبه، بحيث تكون الأسباب جدية ومتصلة بمبدأ المشروعية⁽¹⁾، وليس الهدف منها النيل من الإدارة العامة فقط، ويتبين ذلك من خلال وقائع الدعوى والمستندات الأولية في الاستدعاء، ومثال ذلك: أن يكون قرار النقل صادراً عن جهة غير مختصة، فالقرار في هذه الحالة منعدم، وهذا السبب جدي وقوي ومتعلق بالنظام العام، أو كان القرار معيب في الشكل والإجراءات وهذا عيبٌ جوهرى ومتعلق بالنظام العام.

الشرط الرابع : أن يتقدم المستدعي بكفالة تضمن كل عطل أو ضرر: لو تبين فيما بعد أن المستدعي غير محق في دعواه⁽²⁾، الأمر الذي يتبين منه أنه لو كانت دعوى الإلغاء كيدية وحكمت المحكمة برد الاستدعاء، فإن المستدعي يتحمل كافة الأضرار المادية والمعنوية التي لحقت بالمستدعي ضده من جراء الطعن بالإلغاء في القرار الإداري، وكذلك ما ترتب على وقف تنفيذ القرار الإداري طيلة مدة التقاضي من ضرر للمستدعي ضده، لذلك ألزم القضاء المستدعي من تقديم كفالة عدلية من كفيل مقتدر يضمن أي ضرر يصيب المستدعي ضده.

وإن وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه هو إجراء استثنائي، يعطي القاضي سلطة تقديرية يستطيع على أثرها أن يصدر حكماً مؤقتاً وعلى وجه الاستعجال، بوقف تنفيذ القرار الإداري عند الطعن به بالإلغاء، إذا طلب صاحب المصلحة ذلك في لائحة الدعوى، وذلك عند توافر الشروط اللازمة لوقف التنفيذ، وطلب وقف التنفيذ قد يكون كلياً يشمل وقف تنفيذ القرار الإداري كاملاً، وقد يكون الوقف جزئياً وذلك عندما يتضمن القرار عدة أحكام يكون بعضها سليماً والبعض الآخر معيباً، فيكون للقاضي وقف تنفيذ القرار جزئياً⁽³⁾.

(1) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلسة 2005/10/4 في الدعوى الإدارية رقم 133 / 2005، موقع المقتفي.
(2) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلسة 2003/3/11 في الدعوى الإدارية رقم 6 لسنة 2003، موقع المقتفي.
(3) سليمان الراجحي: وقف تنفيذ القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2013، ص21 وما بعدها.

وجديرٌ بالذكر أن القضاء الإداري هو من نظم وابتدع نظرية وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، لاعتبارات ذات أهمية كبيرة منها حماية المراكز القانونية للموظفين مؤقتاً لحين الفصل في الطعن القضائي، وهذا يجسد الدور الإنشائي للقضاء الإداري حيث إن القضاء يعتبر مصدر لقواعد القانون الإداري، وهذا الأثر المترتب على الطعن القضائي في القرار الإداري من أهم الآثار لدعوى الإلغاء وأشهرها، وهذا المبدأ يبين دور القضاء في حماية حقوق الموظفين وفرض مبادئ العدالة والإنصاف، وحماية أيضاً لمبدأ المشروعية أساس النظام داخل الدولة، بالإضافة إلى تمكين الموظفين من ممارسة حقهم في التقاضي، لأن تنفيذ القرار يؤدي إلى انعدام محل الدعوى في حالة كان القرار لا يمكن تداركه فيما بعد، لكن القضاء الإداري جعل هذا المبدأ استثناءً عن القاعدة العامة، وهي شمول القرار الإداري بالتنفيذ المعجل، ويتم ذلك بطلب فرعي يقدم للمحكمة لوقف تنفيذ القرار الإداري في حال توافرت أركانه وشروطه.

الفصل الثاني

الحكم بإلغاء قرار النقل المعيب

الهدف من الطعن القضائي في القرار الإداري المعيب هو إلغاؤه وإعدام آثاره التي ترتبت عليه الحالية والمستقبلية، وإعادة الاستقرار للمراكز القانونية التي تغيرت بسبب هذا القرار الإداري المعيب، وأن إلغاء القضاء الإداري للقرار المطعون فيه يكون في حالة ثبوت عيوب هذا القرار الإداري، وأن عيوب القرار الإداري أو ما يعرف بأسباب الطعن (أوجه الإلغاء) تتنوع فيما بينها من حيث القوة لإعدام آثار القرار الإداري المعيب، وهذه العيوب نص عليها المشرع⁽¹⁾ وهي خمسة عيوب تم ذكرها سابقاً، ويترتب على صدور قرار من المحكمة المختصة بإلغاء القرار الإداري المعيب آثار نذكر منها:

أولاً: حجية الأمر المقضي به:

يُصَدُّ بالحجية أن الحكم القضائي إذا صدر فإنه يكون حجة فيما فصل فيه من حقوق وبالتالي يحوز الاحترام والإلزام أمام المحكمة التي أصدرته وأمام المحاكم الأخرى⁽²⁾.

(1) المادة (34) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة (2001).
(2) د. شريف بعلوشة: دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 259.

ومن المبادئ المستقرة في نصوص القضاء الإداري الفلسطيني " أن دعوى الإلغاء تهدف إلى مخاصمة القرار المعيب بقصد إلغائه وليس لمخاصمة الإدارة مصدرته، فضلاً على أن القرارات التي تصدرها محكمة العدل العليا بإلغاء القرارات الإدارية لها حجة على الكافة، كما أن القضاء الإداري في فلسطين على درجة واحدة لا تقبل فيه دعوى اعتراض الغير، إذ إن دور القضاء الإداري في الإثبات يتميز بالإيجابية في استقصاء الواقع، والحقيقة والوصول إليهما من خلال المرونة في الإجراءات التي تفرضها طبيعة الدعوى الإدارية، وهو ما يعبر عنه فقها بالإجراءات التي تنتمي إلى نظام التعقيب والتحري الأمر الذي استقر الاجتهاد معه أن القضاء الإداري الذي يكون على درجة واحدة لا تقبل أحكامه المراجعة بأي طريق من طرق الطعن، فضلاً على أن حكم الإلغاء له حجية عامة كاملة شاملة مانعة من أي نزاع أو دعوى ويكتسب الدرجة القطعية المبرمة بما يجعله غير قابل للمراجعة"⁽¹⁾.

نخلص مما تقدم بيانه: أن موقف القضاء الإداري الفلسطيني أنه بمجرد صدور الحكم في دعوى الإلغاء فإنه لا يجوز الطعن به بأي طريق من طرق الطعن، سواء أكان حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية برفض الطلب وفي هذه الحالة يصبح القرار الإداري محصن ولا يجوز الطعن فيه بأي طريق آخر، أو أن يكون الحكم بإلغاء القرار الإداري وإعدام كل أثر له وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل القرار الإداري، ويكون القرار الإداري واجب النفاذ وعلى الإدارة تنفيذه، ويصبح حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية عنوان الحقيقة، ويعود ذلك لأن محكمة العدل العليا الفلسطينية هي درجة واحدة.

ويرى البعض وبحق أنه يجوز الطعن في أحكام محكمة العدل العليا، وبالرجوع إلى القوانين المختصة وخاصة قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية والإدارية يتبين بأنها تناولت إجراءات وقواعد إصدار الأحكام والطعن في الأحكام القضائية وفق الشروط والإجراءات التي نص عليها القانون فقد جاء فيها⁽²⁾ " 1- للخصوم الطعن في الحكم وفقاً لطرق الطعن المقررة

(1) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلسة 2005/10/4 في الدعوى الإدارية رقم 43 لسنة 2005، موقع المفتي.
(2) المادة (191) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001).

في هذا القانون" وهذا دليل على جواز الطعن في الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا، كون أن هذا القانون ينظم إجراءات دعوى الإلغاء أمام محكمة العدل العليا برام الله⁽¹⁾.

وجديرُ بالذكر أنه في الوقت الراهن يوجد في فلسطين نظامين في القضاء الإداري، النظام القضائي الإداري المتمثل في محكمة العدل العليا الفلسطينية والتي مازال العمل بها في المحافظات الشمالية، والقضاء الإداري فيها على درجة واحدة وأحكامه قطعية لا يُقبلُ الطعن فيها بأي طريق، والنظام القضائي الإداري المعمول به في محافظات غزة، حيث صدر بعد عام (2016) قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة (2016)، وعليه فقد أصبح القضاء الإداري في محافظات غزة على درجتين، وبناءً عليه يجوز الطعن في الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية بغزة أمام محكمة العدل العليا كدرجة ثانية، حيث نص القانون سابق الذكر في المادة الأولى منه على أنه " تنظر المنازعات الإدارية في فلسطين على درجتين : 1- المحكمة الإدارية 2- محكمة العدل العليا".

ويرى الباحث أن قانون الفصل في المنازعات الإدارية المطبق في محافظات غزة سالف الذكر خالف ما كان مستقر عليه قضاء محكمة العدل العليا الفلسطينية من أن أحكامه قطعية لا يجوز الطعن فيها بأي طريق، بالإضافة إلى أنه أصبح التقاضي فيها على درجتين أسوة بالقضاء العادي، وهذا فيه تأكيد وحفظ لحقوق المواطنين، وذلك من خلال مراجعة قرارات المحكمة مما قد يشوبها من أخطاء، وذلك كون أن المحكمة المختصة بنظر الطعن قد تصيب وقد تُخطئ، وعليه يجب أن يكون هناك من يُصوّب ذلك الخطأ، وهذا لا يكون إلا بوجود هيئة قضائية درجة ثانية، خاصة أن الموظف الذي يطعن في قرار النقل الوظيفي يطمح إلى إظهار الحق وتأكيد، لما قد يصيبه من ضرر جرّاء قرار النقل التأديبي، المخالف لنصوص القانون والتشريعات الوظيفية، لذلك لا بد له من فرصة ثانية لكسب الحق وإظهار العدل.

ثانياً: تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء :

لا يختلف الحكم القضائي الإداري عن الأحكام القضائية الأخرى الصادرة عن مختلف المحاكم، وتسري في شأن تنفيذه الأحكام الإدارية، القواعد المقررة لتنفيذ الأحكام بشكل عام، ويعد

(1) محمد أبو زيادة : الطعن في أحكام المحاكم الإدارية في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، 2019، ص37.

من أهم السندات التنفيذية التي كساها المشرع الفلسطيني بالحماية التنفيذية، ومرتبطة بأوصافٍ معينة يوجبها القانون وهو أن يكون الحكم باتاً وقطعياً، ومصادق عليه بالصيغة التنفيذية، وأن لا يكون صدر بشأنه وقف تنفيذ⁽¹⁾، وإذا كان الحكم واجب النفاذ، يحق للمحكوم له الحصول على صورة تنفيذية من الحكم؛ لأجل تنفيذه مختومة بخاتم المحكمة، وموقعة من رئيس قلم المحكمة⁽²⁾.

يقع على عاتق الإدارة العامة، ضرورة التقيد بتنفيذ الحكم الصادر بإلغاء قرارها المعيب، وإلا فإن تقصيرها في أداء هذا الواجب، يثير المسؤولية التقصيرية بحقها، فضلاً عن المسؤولية الجنائية للموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء⁽³⁾.

وعليه فالإدارة ملزمة بضرورة إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الإداري، وهو جزء من واجبها الإيجابي اتجاه محو جميع الآثار القانونية والمادية التي ترتبت عن القرار المعيب، وذلك بأثر رجعي، من خلال سعيها إلى إزالة جميع الآثار القانونية التي رتبها القرار الملغي، انطلاقاً من النتيجة القطعية لحكم الإلغاء هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى أن على الإدارة الامتناع عن مخالفة حكم الإلغاء، باعتبار أن الأخير يحوز حجية الأمر المقضي به، فعليها الامتناع عن إصدار أي قرار من شأنه مخالفة القرار الملغي⁽⁴⁾.

ومن المبادئ التي استقرَّ عليها قضاء محكمة العدل العليا الفلسطينية أن "القرار الإداري الذي تصدره الإدارة يجب أن يكون قابلاً للتنفيذ، في حين أن القرار القضائي الذي تصدره محكمة القضاء الإداري واجب النفاذ مهما كان شكله، والقرار الذي تصدره محكمة القضاء الإداري بالإلغاء له حجية مطلقة، ويترتب عليه انعدام القرار الإداري من يوم صدوره، واعتباره كأن لم يكن، وعلى الإدارة أن تعيد الحالة إلى ما كانت عليها كما لم يصدر هذا القرار إطلاقاً، مهما كانت النتائج، وليس للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء، إذ يترتب على إعدام القرار الإداري

(1) بعزيب هجيرة : امتناع الإدارة العامة عن تنفيذ القرار الإداري ، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري ، الجزائر ، 2018 ، ص16.

(2) المادة (181) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة(2001).

(3) عبد الكريم شاكر : دعوى إلغاء القرار الإداري ، مجلة الإدارة والاقتصاد ، سنة 35 عدد 93 ، عام 2012 ، ص158.

(4) عبد الغني بسيوني : القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) ، الدار الجامعية ، الطبعة الأولى ، الإسكندرية ، 1993 ، ص708 وما بعدها.

إبطال جميع القرارات التي استندت في وجودها إليه، فإذا فصل موظف وعين آخر بدلاً منه، ثم أُلغِيَ قرار الفصل يعادُ الموظف المفصول، ويُغَيَّ قرار التعيين الجديد"⁽¹⁾.

وختلاصة القول: أن حكم الإلغاء يكون واجب النفاذ بمجرد صدوره وعلى الإدارة تنفيذه، وينعدم كل أثر للقرار الإداري منذ صدوره بأثر رجعي، وتكون الإدارة ملزمة بإعادة الحال للموظف لما كان عليه وضعه الوظيفي قبل إلغاء قرار النقل الوظيفي بحقه، وذلك إما بعودته إلى مكان عمله السابق إذا كان النقل مكاني، أو بعودة الموظف لعمله السابق إذا كان قرار النقل نوعي، أو بعودته إلى درجته الوظيفية السابقة في حال كان قرار النقل إلى درجة أقل من درجة الموظف التي كان عليها قبل النقل الوظيفي.

(1) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، بجلسة 2005/10/3 في الدعوى الإدارية رقم 11 لسنة 2001، موقع المقتفي.

الخاتمة

تُعتبر دراسة الوظيفة العامة والموظف العام من أهم موضوعات القانون الإداري، وخاصة حركة الموظف العام وتنقله فيما بين الدوائر الحكومية كما بينا ذلك في دراستنا، ومن خلال هذه الدراسة توصل الباحث لجملة من النتائج والتوصيات وهي:

أولاً: النتائج:

- 1- إنَّ عملية النقل الوظيفي هي انتقال الموظف من مكان عمله أو الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة أخرى داخل الإدارة أو إلى خارجها بناءً على قرار من الجهة المختصة أو بطلب منه، سواء أكانت في نفس الدرجة أو أعلى منها، وفق ضوابط وشروط محددة في القانون.
- 2- اشترط المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني في النقل أن لا يؤثر على درجة الموظف الوظيفية، سواء بدرجة أقل منها أو يؤثر على ترقيته، وهذا بين الحماية التي كفلها المشرع الفلسطيني للموظف العام، وضمانة أساسية لحقوقه من تعسف الإدارة العامة، ومنعاً للإدارة من إساءة استعمال سلطتها.
- 3- تعد الجهة المختصة بالتعيين هي نفسها المختصة بنقل الموظف العام، فمن يملك سلطة التعيين يملك سلطة النقل، وعليه فقد حدد المشرع الفلسطيني الجهة المختصة بتعيين الموظف العام ونقله حسب قانون الخدمة المدنية.
- 4- أعطى المشرع الفلسطيني الحق للموظف العام أن يتقدم بطلب إلى الإدارة التابع لها لنقله من وظيفته الحالية إلى وظيفة أخرى، أو من دائرة إلى أخرى، سواء أكانت في نفس الدرجة الوظيفية وهو الأفضل أو في درجة أقل لكن بشرط موافقة خطية منه، ويستثنى من ذلك قانون السلطة القضائية نظراً لخصوصية العمل في مرفق القضاء والنيابة العامة فيما يتعلق بالنقل الداخلي.
- 5- لم ينص قانون السلطة القضائية على إجراءات وقواعد خاصة بحركة نقل القضاة الداخلية (التدوير) وإنما ترك ذلك لحرية مجلس القضاء في وضع القواعد والإجراءات، حيث نص فقط على اختصاص مجلس القضاء الأعلى بوضع لوائح تنظم عملية نقل القضاة.
- 6- يعتبر النقل الوظيفي أداة فعالة من أدوات مكافحة الفساد بشتى أنواعه المالي والإداري والأخلاقي، وذلك من خلال وضع خطة هيكلية للنقل الوظيفي بشكل دوري وغالباً ما يتم كل

أربع سنوات، وخاصة عملية النقل الوظيفي في الوظائف العليا الإشرافية والرقابية لما لها من صلاحيات إدارية واسعة.

7- يعد النقل الوظيفي هو أساس الحركة والتنقلات في المؤسسات العامة، ويعد أحد أهم الاستراتيجيات لتطوير الموظفين والدوائر الحكومية على حدٍ سواء، كذلك يؤدي النقل الوظيفي إلى القضاء على الروتين والملل والبيروقراطية في العمل الحكومي، ويساعد على التجديد والتطوير والتنوع في المهارات الإدارية.

8- لم ينظم المشرع الفلسطيني النقل التأديبي إلا في قانون السلك الدبلوماسي وذلك لخطورة هذه الوظائف السيادية والتي تتعلق بالعمل الدبلوماسي خارج الدولة، ولا يوجد في التشريعات الأخرى ما يسمى بالنقل التأديبي ولكن هذا المصطلح ظهر كثيراً في اجتهاد القضاء الإداري الفلسطيني بمسمى النقل المقنع.

9- أجاز المشرع الفلسطيني للموظف التظلم من قرار النقل الوظيفي للاعتراض عليه، وذلك بغية مواجهة الإدارة لتضرر مركزه القانوني من قرار النقل الوظيفي بشتى أنواعه وخاصة النقل التأديبي (المقنع)، وأيضاً يعطي التظلم للموظف مدة إضافية للطعن في قرار النقل أمام القضاء الإداري بعد الرد على التظلم أو بمضي ستين يوماً على تقديمه.

10- إن قرار نقل الموظف العام يخضع إلى رقابة القضاء الإداري، إن كان ينطوي على عقوبة تأديبية، ويكون متفقاً والقانون قرار نقل الموظف العام إذا لم يؤثر نقله على مسماه الوظيفي أو درجته أو راتبه، ولم يثبت أن نقله كان إجراءً تأديبياً مقنعاً أو استهدف غاية غير المصلحة العامة.

ثانياً: التوصيات:

يقترح الباحث من خلال هذه الدراسة مجموعة من التوصيات نجلها على النحو الآتي:

1- يوصي الباحث مجلس الوزراء بضرورة وضع لوائح تنظيمية تنص على معايير محددة، ومدد زمنية معينة تقدر بأربع سنوات لحركة النقل الوظيفي في كافة المؤسسات العامة الفلسطينية، وذلك بهدف مكافحة الفساد الإداري في الوظيفة العامة.

2- يوصي الباحث مجلس الوزراء بتعديل نص المادة (67) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، وذلك بالنص صراحة على أسباب النقل الوظيفي وليس المصلحة العامة فقط فهذا

سبب فضفاض، يفتح المجال أمام الإدارة العامة لإساءة استعمال السلطة في عملية النقل الوظيفي، وكذلك إلزام الإدارة العامة بتسبب قرارات النقل الوظيفي.

3- يوصي الباحث مجلس الوزراء بضرورة إصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني وذلك لأن المشرع أحال لهذه اللائحة تنظيم عملية نقل العساكر في الأجهزة الأمنية، لما لها من آثار قانونية في الشأن العسكري.

4- يوصي الباحث المشرع الفلسطيني بتعديل نص المادة (1/23) من قانون السلطة القضائية والنص على جواز نقل أعضاء النيابة استثناءً عن الأصل، وذلك في حالة النقل الخارجي لغير العمل في دوائر النيابة العامة، ولكن بموافقة عضو النيابة على هذا النقل الخارجي.

5- يوصي الباحث كلاً من المجلس الأعلى للقضاء ووزارة العدل بضرورة وضع لوائح تنظيمية خاصة بعملية نقل القضاة وأعضاء النيابة العامة، وذلك وفقاً لمعايير محددة ومدد تتلاءم مع طبيعة العمل القضائي.

6- يوصي الباحث المشرع الفلسطيني بإصدار قانون التدوير الوظيفي الذي يشمل معايير محددة للنقل، وإجراءات النقل لكافة وظائف الدولة العمومية، وذلك أسوةً بالمشرع العراقي، والمشرع اليمني في هذا الخصوص، وذلك من أجل الارتقاء بالوظيفة العامة.

وفي الختام أحب أن أقول أن هذه الدراسة لا تكتمل لأن الكمال لله وحده ولو أنني راجعت هذه الدراسة كل يوم سوف أعدل عليها وأزيد، وأفضل ما يقال في هذا المقام ما قاله القاضي الفاضل أستاذ العلماء البلغاء عبد الرحيم البيساني وهو يعتذر إلي العماد الأصفهاني عن كلام استدركه عليه⁽¹⁾: "إني رأيت أنه لا يكتب أحد كتاباً في يومه إلا قال في غده: لو غير هذا لكان أحسن ولو زيد هذا لكان يُستحسن ولو قُدّم هذا لكان أفضل ولو تُرك هذا لكان أجمل.

تم بحمد الله وتوفيقه

(1) موقع الألوكة، المجلس العلمي، تاريخ الزيارة 2020/2/29 الساعة 5:09م.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: القرآن الكريم.

ثانياً: السنة النبوية:

1- الألباني : صحيح سنن أبي داوود، مكتبة المعارف، الطبعة الأولى، 1998.

ثالثاً: المعاجم واللغة:

1- قاموس المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية بالقاهرة، الطبعة الخامسة، باب النون، 2011.

2- عبد الغني أبو العزم : معجم الغني الزاهر، مؤسسة الغني للنشر، 2013.

رابعاً: الكتب المتخصصة:

1- إبراهيم شيحا : القضاء الإداري (مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري)، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، بدون طبعة، 2006.

2- إبراهيم أحمد، شريف الطباخ : الوسيط الإداري، شرح قانون مجلس الدولة في ضوء الفقه والقضاء، الجزء الثاني، ناس للطباعة، الطبعة الأولى، القاهرة، 2014 .

3- إعاد القيسي : الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان (الأردن)، الطبعة الأولى، 1998.

4- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، النقل والندب والإعارة في الوظائف المدنية والعسكرية، رام الله، فلسطين، 2017.

5- بدري مباركة : محاضرات في الوظيفة العامة، جامعة الدكتور الطاهر مولاي بسعيدة، كلية الحقوق، الجزائر، بدون طبعة، 2014.

6- بشار عبد الهادي : دراسات وأبحاث في الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الأولى، مطبعة حطين، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان، 1983.

7- حجازي القرشلي، محمد الحساينة : دليل الموظف العام، ديوان الموظفين العام، الباب الثالث، الفصل الثاني، 2013.

- 8- حمدي القبيلات : القانون الإداري الجزء الثاني، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 2010.
- 9- خالد الزغبى : القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998.
- 10- خالد الظاهر : القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، مكتبة القانون والاقتصاد، الطبعة الأولى، الرياض، 2009.
- 11- خميس إسماعيل : دعوى الإلغاء و وقف تنفيذ القرار الإداري ، دار محمود للنشر، الطبعة الأولى، 1998.
- 12- رشا الشمري : المبادئ الحديثة للوظيفة العامة بين الشريعة والقانون، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، 2016.
- 13- رمضان بطيخ : القضاء الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، 2000.
- 14- سليمان الطماوي :
- القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي ، بدون طبعة، مصر، 1987.
- القضاء الإداري، قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، القاهرة، 2000.
- 15- شريف خاطر: الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- 16- شريف بعلوشة :
- مبادئ القانون الإداري في فلسطين، مكتبة نيسان، الطبعة الثانية، غزة، فلسطين، 2019.
- القضاء الإداري السعودي، مركز الدراسات العربية للنشر، الطبعة الأولى، القاهرة، 2016
- 17- عاطف المكاوي: التفويض الإداري، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، 2015.
- 18- عامر الكيسي: إدارة شؤون الموظفين و العاملين بالخدمة المدنية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الطبعة الثالثة، القاهرة، 2014.

- 19- عبد الغني بسيوني : القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) ، الدار الجامعية، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 1993.
- 20- عبد الناصر أبو سمهدانة :
- القضاء الإداري في فلسطين، مكتبة الطالب الجامعي، جامعة الأقصى، الطبعة الثانية، غزة، فلسطين، 2019.
- الوسيط في شرح القرارات الإدارية في فلسطين، مكتبة دار الفكر، الطبعة الأولى، فلسطين، 2013.
- 21- عدنان عمرو :
- مبادئ القانون الإداري نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف، الطبعة الثانية، القدس، 2004.
- القضاء الإداري قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الطبعة الثانية، الإسكندرية ، 2004.
- 22- فؤاد العطار : القضاء الإداري ، دار النهضة العربية، بدون طبعة، القاهرة، 1968.
- 23- ماجد الحلو :
- القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، بدون طبعة، الإسكندرية، 2000.
- القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية، بدون طبعة، الإسكندرية، 1995.
- القرارات الإدارية ، دار المطبوعات الجامعية ، بدون طبعة، الإسكندرية ، 1994.
- 24- محمد إبراهيم الوكيل : التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012.
- 25- محمد فؤاد مهنا : الوجيز في القانون الإداري، مطبعة الشاعر، بدون طبعة، الإسكندرية، 1983.
- 26- محمود الهواسي، حيدر البرزنجي: مبادئ علم الإدارة الحديثة، مطبعة ابن العربي، بدون طبعة، بغداد، 2014.
- 27- مصطفى عفيفي : فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 1998.
- 28- نجوم الحجري : السلطة التقديرية في القرار الإداري، المركز العربي للنشر والتوزيع، بدون طبعة، 2019.

- 29- نسرین هادي : القضاء الإداري المستعجل (دراسة مقارنة)، المركز العربي للنشر والتوزيع، بدون طبعة، 2017.
- 30- نواف كنعان : القضاء الإداري ، دار الثقافة والنشر والتوزيع ، الطبعة الثانية ، عمان ، 2007.
- 31- هاني غانم ، حازم الجمالي : الموظف العام في ضوء قانون الخدمة المدنية ، مكتبة نيسان ، الطبعة الأولى، 2017.
- 32- وسام العاني : القضاء الإداري، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، الطبعة الأولى، 2015.
- 33- وليد القاضي : ترقية الموظف العام ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2012.
- 34- وليد مزهر، شريف بعلوثة :
- الموظف العام في ضوء أحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني دراسة تحليلية، مكتبة نيسان ، الطبعة الأولى، غزة، 2020.
- الوظيفة العامة في فلسطين، مكتبة بيسان، الطبعة الأولى ، 2020.

خامساً: الرسائل العلمية:

- 1- أحمد قنيطة : النظام القانوني للتظلم من القرار الإداري في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2017.
- 2- براء صلاح : النظام القانوني لميعاد الطعن في دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري الفلسطيني، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2018.
- 3- بعزیز هجيرة : امتناع الإدارة العامة عن تنفيذ القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري، الجزائر، 2018.
- 4- جاكين عمرية : التعيين في الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2014.
- 5- خالد العنزي : النظام القانوني لترقية الموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، 2012.

- 6- خذيري عبد الغفور : النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة العربي التبسي، الجزائر، 2015.
- 7- رائد العدوان : نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، 2012.
- 8- رجيمي مسعودة : الوضعيات القانونية الأساسية للموظف العام وحركة نقله، رسالة ماجستير بعنوان، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2015.
- 9- سليمان الراجحي: وقف تنفيذ القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2013 .
- 10- شريف بعلوشة :
- إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري الفلسطيني، رسالة دكتوراه، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، 2016.
- دعوى إلغاء القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، فلسطين، غزة، 2010.
- 11- شمس الدين بوزيدي: دور التدوير الوظيفي في تمكين العاملين، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوضياف، الجزائر، 2017.
- 12- عبد العزيز فلاتة : التدوير الوظيفي للقيادات الإدارية وانعكاساته على الروح المعنوية للعاملين بمستشفى القوات المسلحة بالرياض، رسالة ماجستير، جامعة نايف للعلوم الأمنية، السعودية، 2011.
- 13- غيتاوي عبد القادر، وقف تنفيذ القرار الإداري قضائياً، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر، 2008.
- 14- محمد أبو زيادة : الطعن في أحكام المحاكم الإدارية في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، 2019.
- 15- محمد إرشيد : التظلم الإداري كسبب لقطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2016.
- 16- منى أبو هولي : مشكلات التدوير الإداري لدى مديري المدارس الحكومية بمحافظة غزة وسبل التغلب عليها، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، 2017.

- 17- نضال بدر : التدوير الوظيفي ودوره في الكفاءة والإنتاجية في الوزارات الفلسطينية، رسالة ماجستير، جامعة الأقصى وأكاديمية الإدارة والسياسة، فلسطين، غزة، 2016.
- 18- وليد مزهر: الوظيفة العامة في القانون الفلسطيني (دراسة تحليلية)، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية - القاهرة، كلية العلوم القانونية، 2002.

سادساً: الأبحاث العلمية:

- 1- باسم بشناق، إياد المزين (2017) : سحب القرارات الإدارية في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا الفلسطينية، بحث قانوني، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية والقانونية، غزة، ص(103-148).
- 2- خالد علي (2010) : مفهوم النقل الوظيفي واتجاهات القضاء الإداري العراقي الحديثة بشأنه (دراسة مقارنة)، بحث قانوني، مجلة العلوم القانونية، المجلد 25، الإصدار 2، جامعة بغداد، ص(162-193).
- 3- الدين الجيلالي محمد بوزيد (2014): التظلم الإداري في قواعد المرافعات أمام ديوان المظلم، بحث قانوني، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، الاقتصاد والإدارة، م28ع1، ص(263-318).
- 4- رمضان محمد بطيخ (2005): شروط قبول دعوى الإلغاء، ورقة عمل، دورة القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"، الرباط المملكة المغربية، ص(1-4) .
- 5- سمير الحبيشي (2008) : الدوران الداخلي للموظفين وأثره في أدائهم، بحث علمي، جامعة العلوم والتكنولوجيا، صنعاء، ص(1-135).
- 6- سيف الدين احميطوش (2017) : قضاء الإلغاء، بحث قانوني، مجلة قانونك، المغرب، ص(1-13).
- 7- صفاء السويلميين، عبد الرؤوف الكساسبة، أحمد الضلاعين (2013): عيب الشكل وأثره في القرار الإداري، بحث قانوني، جامعة اليرموك، علوم الشريعة والقانون، مجلد 40، ملحق 1، ص(1012-1023).
- 8- عبد الكريم شاکر (2012) : دعوى إلغاء القرار الإداري، بحث قانوني، مجلة الإدارة والاقتصاد، سنة 35 عدد 93، ص(147-161).

- 9- عبد الناصر أبو سمهدانة (2013) : التظلم الإداري في فلسطين بين الوجوب والإيجاز، بحث قانوني، المجلة العربية للفقهاء والقضاء، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، العدد44، ص(29-54).
- 10- محمد العلي، عماد العمر(2018): التدوير الوظيفي وأثره على الفساد الإداري لدى موظفي القطاع الحكومي في الجمهورية العربية السورية ، بحث علمي، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (40)، العدد(3)، ص(321-339).
- 11- محمد محمود (2014): الجزاء التأديبي المقنع، بحث قانوني، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، المجلد (30)، العدد(60)، الرياض، ص(51-85) .
- 12- مصطفى الروسان (2018): قرار فقد الوظيفة كسبب لإنهاء خدمة الموظف العام وحدود الرقابة القضائية عليه، بحث قانوني، مجلة الميزان للدراسات الإسلامية والقانونية، المجلد الخامس، العدد الأول، الأردن، ص(35-64).
- 13- ميسون أحمد (2013) : أثر التدوير الوظيفي للمديرين في تطوير وتنمية الموارد البشرية ، بحث علمي، مجلة جامعة التنمية البشرية، العدد 3، جامعة الموصل، ص(296-326).
- 14- نجم الأحمد (2013): التظلم الإداري، بحث قانوني، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الثالث، ص(9-45).
- 15- نوفان العجارمة، ناصر السلامة (2013): نفاذ القرار الإداري الإلكتروني، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 40، ملحق، ص(1024-1035).

سابعاً: مجموعة الأحكام القضائية:

- 1- ماهر أبو العينين : أحكام وفتاوى مجلس الدولة، الكتاب الأول، القاهرة، 2004.
- 2- مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة 1976، العدد 12/7 .
- 3- مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، مجلس الدولة، المكتب الفني (الجزء الأول و الثاني).

ثامناً: التشريعات:

أ- الدساتير والقوانين:

- 1- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة (2003) وتعديلاته.
- 2- قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته.
- 3- قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001) وتعديلاته.
- 4- قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة (2001).
- 5- قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.
- 6- قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني رقم (8) لسنة (2005)
- 7- قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة (2005).
- 8- قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة (2016).
- 9- النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة (2000) وتعديلاته.

ب- اللوائح والتعميمات:

- 1- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (45) لسنة (2005).
- 2- اللائحة التنفيذية لقانون السلك الدبلوماسي رقم (374) لسنة (2005).
- 3- تعميم ديوان الموظفين العام بشأن التعيينات والترقيات، الصادر بتاريخ 2005/11/21.
- 4- تعميم ديوان الموظفين العام بشأن الغياب عن العمل الرسمي، صادر بتاريخ 2005/12/31.
- 5- قرار رقم (3) لسنة 2006م بشأن منع انتقال الموظفين بين الخدمة المدنية والعسكرية.
- 6- قرار مجلس الوزراء رقم (259) لسنة 2010 بشأن المسؤولية التأديبية لمنتسبي قوى الأمن الفلسطيني.
- 7- قرار مجلس الوزراء لنظام موظفي هيئة مكافحة الفساد رقم (7) لسنة (2011).
- 8- قرار رقم (109) لسنة 2011م بشأن نظام موظفي سلطة النقد الفلسطينية.

تاسعاً: المواقع الإلكترونية:

- 1- موقع النيابة العامة لدولة فلسطين، دور النيابة العامة.
- 2- موقع كوم .

- 3- موقع المقتني، جامعة بيرزيت، فلسطين.
- 4- موقع الجزيرة .
- 5- موقع شاشة نيوز.
- 6- موقع سبتمبر .
- 7- موقع الألوكة ، المجلس العلمي.

عاشراً: المقابلات الشخصية:

- 1- مقابلة مع السيد/ هاني حسونة ، مدير دائرة الابتعاث في ديوان الموظفين العام، والسيد/ محمد أبو حجر، موظف في دائرة التعيينات في ديوان الموظفين العام وذلك بتاريخ 2019/9/17 ، الساعة 12:15م داخل مبنى ديوان الموظفين العام ، غزة.
- 2- مقابلة مع الضابط / أحمد الصبيحي ، مدير دائرة التنقلات والإعداد بهيئة الإدارة والتنظيم، والضابط / ممدوح نبيل صهيون الذي يعمل داخل هيئة الإدارة والتنظيم بوزارة الداخلية والأمن الوطني وذلك حول موضوع نقل العساكر من قوة أمنية إلى أخرى، وذلك بتاريخ 2020/2/4م الساعة 01:10م في هيئة الإدارة والتنظيم بمدينة غزة.