مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية

اسم المقال: نقل الموظف العام بين المصلحة العامة والجزاء التأديبي
اسم الكاتب: مريم محمد المازمي، سيمون بدران
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8506
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 04:10 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

جامعة الشارقة
UNIVERSITY OF SHARJAH

مجلة جامعة الشارقة

مجلة علمية محكمة

للعلوم القانونية



المجلد 19، العدد 2
ذو القعدة 1443هـ / يونيو 2022م

الترقيم الدولي المعياري للدوريات 2616-6526

https//:doi.org/10.36394/jls.v19.i2.9

نقل الموظف العام بين المصلحة العامة والجزاء التأديبي

مريم محمد المازمي

سيمون بدران

كلية القانون - جامعة الشارقة

الشارقة - الامارات العربية المتحدة

تاريخ الاستلام: 07-04-2020 **تاريخ القبول: 27-10-2020**

ملخص البحث:

إن العلاقة التي تحكم الموظف بالإدارة هي علاقة تنظيمية ويخضع الموظف لما تصدره الإدارة من قرارات وتعليمات متعلقة بحسن سير العمل وتنظيمه. وموضوع نقل الموظف العام من أهم المواضيع التي تطرأ على الموظف العام في مسيرته الوظيفية، فهنا يثور التساؤل حول صحة الإجراءات المتخذة تجاه الموظف، وما الضمانات التي تكفل صحة هذه الإجراءات المتخذة؟ وهل للموظف حق أو وجود ضمانات تكفله؟ ومن السلطة المختصة بإصدار مثل هذا القرار. فتمت دراسة موضوع البحث والتوسع فيه بشكل أكبر.

في هذا البحث ستتناول الباحثة مدلول الموظف العام والوظيفة العامة، وذلك في فصل تمهيدي يوضح أيضا شروط كل من الموظف العام والوظيفة العامة، بعد ذلك تم تقسيم البحث إلى فصلين.

الفصل الأول بعنوان نقل الموظف العام في الوظيفة العامة ويتضمن ثلاث مباحث أساسية وهي مفهوم النقل وتمييزه عن الانتداب، أنواع النقل وشروطها، والسلطة المختصة بإصدار قرار النقل متضمنا الآثار المترتبة على ذلك.

في الفصل الثاني سيتم التركيز على نقل الموظف العام بين تنظيم العمل الوظيفي والجزاء التأديبي، ستتناول الباحثة ثلاث مباحث أساسية أيضا وهي معايير التفرقة بين النقل كإجراء إداري وتنظيمي والنقل كجزاء تأديبي، ومن خلال جمع المادة العلمية لكتابة موضوع البحث تم التطرق بشكل أوسع للضمانات وتمت دراسة ضمانات مشروعية قرار نقل الموظف العام وطرحها في البحث على شكل ثلاث مطالب في المبحث الثاني. وفي المبحث الأخير فقد تم طرح تعريف دعوى إلغاء قرار نقل الموظف العام وأمثلة من الأحكام القضائية.

وباتباع طريقة منهجية ساعدت الباحثة في تنظيم الخطة وكتابة البحث، فقد تم الوصول إلى نتائج وتوصيات دقيقة في نهاية البحث، أهمها أن اتباع جهة الإدارة لإجراءات التأديب الصحيحة والسليمة التي حددها المشرع يؤدي إلى توصل لجهة الإدارة إلى القرار السليم، ومن ثم تحصينه من الإلغاء سواء أمام لجنة التظلمات أو أمام القضاء. وأهم توصية تتمثل في ضرورة مراجعة التشريعات المنظمة للوظيفة العامة والتشريعات ذات الصلة بها من قبل السلطة التشريعية وإزالة ما يعتريها من غموض أو تعارض حتى يتسنى للجهات المختصة تنفيذها بما يضمن العدالة وسهولة الإجراء.

الكلمات الدالة: قرار، ضمانات، معايير، جزاء، حق، تظلم، طعن، إلغاء، دعوى

مقدمة:

يعد نقل الموظف العام إحدى مظاهر السلطة التي تتمتع بها الإدارة في سبيل تحقيق المصلحة العامة، والمحافظة على سير المرفق العام بانتظام واضطراد، فهو من المواضيع الشائكة نظراً لما تملكه الإدارة من سلطة تقديرية واسعة باستطاعتها الإفلات من رقابة القضاء، إضافة إلى ذلك أن للنقل علاقة وطيدة مع بعض الوضعيات التي تطبع المسار المهني للموظف، كالإعفاء من المسؤولية والتأديب والاستقالة، فيظهر من خلال المنازعات التي عرضت على القضاء الإداري أقدام الإدارة في بعض الأحيان على إعفاء أحد موظفيها من مباشرة مسؤولية ما داخل الجهاز الإداري، وإرفاق ذلك بنقله إما مكانياً أو وظيفياً، إضافة إلى ذلك تقوم الإدارة بإنزال عقوبات تأديبية على بعض الموظفين وتستتبعها بقرار النقل كعقوبة تبعية، إذ نصت التشريعات الوظيفية صراحة على النقل كإجراء إداري تنظيمي، والنقل كعقوبة تأديبية، فالإدارة قد تستخدم نقل الموظف بحجة تنظيم العمل بحكم إدارتها للمرفق العام إلا أنها في حقيقة الأمر تتخذها حجة لتوقيع عقوبة على الموظف دون اتباع الإجراءات والضمانات التأديبية الواجب اتباعها.

وفي كل الاحوال يجب ألا يترتب من إجراء النقل أي مساس بالمركز القانوني للموظف على النحو الذي يضر به، خاصة فيما يتعلق الأمر بحقه في الدرجة الوظيفية وحقه في الترقية بالأقدمية.

ولا شك أن المصلحة العامة للإدارة أوسع من أن يمكن تقييدها بضوابط محددة من أن نحكم على تصرفات الإدارة بأنها مشروعة أم لا، فإثبات عيب الانحراف بالسلطة يعد من المسائل التي يصعب اكتشافها لأنها غالباً ما تكون متعلقة بمصدر القرار وهي الإدارة والتي غالباً ما تحتفظ بأسباب صدوره، فهي تقوم بمحاسبة الموظف عن طريق توقيع عقوبة مقنعة عليه تتمثل في إجراء النقل، وهو إجراء تتخذه الإرادة ضد الموظف دون أن توجه له اتهام معين، وهذا ما يعد خروجاً على مشروعية العقوبة، حيث ما تتخذه الإدارة من توقيع العقوبة على الموظف ليس من العقوبات المنصوص عليها قانوناً، وعدم مراعاة الإجراءات المقررة للتأديب.

مشكلة الدراسة:

إن المشكلة الرئيسة التي تعالجها هذه الدراسة تتمثل في الآتي:

يعد الموظف العام العنصر الحيوي لكيان الدولة فهو المكلف بإدارة وتسيير المرفق العام، وقد تتخذ المؤسسات الإدارية ضد الموظف قرار بنقله، فهنا يثور التساؤل حول صحة الإجراءات المتخذة تجاه الموظف، وماهي الضمانات التي تكفل صحة هذه الإجراءات

المتخذة؟ وهل للموظف حق أو وجود ضمانات تكفله؟

فالإدارة قد تستخدم نقل الموظف بحجة تنظيم العمل وتحقيق المصلحة العامة، إلا أنها في حقيقة الأمر تتخذها ذريعة لتوقيع عقوبة على الموظف، دون أن تخضع لأي رقابة قضائية، فإذا قامت بذلك كان قرارها مشوباً بعيب سوء استخدام السلطة، لذلك قرر المشرع اتخاذ إجراءات وضمانات يجب اتباعها لحفظ حقوق الموظف العام.

أهمية الدراسة:

تحظى دراسة نقل الموظف العام بأهمية بالغة تفرض نفسها على واقع الأمر وذلك للاعتبارات الآتية:

الاعتبار الأول: تتجلى أهمية البحث في كونه يعالج موضوعاً مهمًّا من المواضيع التي تطرأ على الموظف العام في مسيرته الوظيفية؛ إذ إن نقل الموظف العام من أهم ما قد يطرأ على الموظف في حياته الوظيفية، نظراً لما يتمتع به موضوع نقل الموظف العام من مميزات في طابعه العملي والذي يخضع له الموظف العام من خلال مساره الوظيفي.

الاعتبار الثاني: عدم وجود محاكم إدارية متخصصة في دولة الإمارات العربية المتحدة للنظر في النزاعات الإدارية التي قد تنشأ بين الأفراد والجهات الإدارية حتى الآن، ومن ثم يضطر الأفراد إذا ما أراد أحدهم رفع دعوى تظلم من جهة إدارية إلى رفعها أمام المحاكم العادية التي تستند في هذه الحالة إلى النصوص التشريعية القائمة.

الاعتبار الثالث: يتمثل في أن الدراسة والبحث حول نقل الموظف العام تسهم في التوصل إلى فهم طبيعة العلاقة بين مدى تحقيق التطور الوظيفي للجهة الإدارية، وللموظف نفسه وبين الرضا الوظيفي التي قد تصل له، دون أن يكون هناك تعسف أو إجبار في نقل الموظف.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة بتحقيق جملة من الأهداف ألخصها فيما يأتي:

1. دراسة ماهية نقل الموظف العام في نطاق الوظيفة العامة، حالاته، شروطه، أنواعه، والرقابة عليه.
2. التعرف على أهم النصوص القانونية في هذا الموضوع، بالإضافة إلى معايير التفرقة بين النقل كإجراء إداري تنظيمي والنقل كجزاء تأديبي.

3. التعرف على الأحكام القضائية في الإمارات وفي التشريعات المقارنة المتعلقة بنقل الموظف العام.

منهج الدراسة:

1. نظراً لخصوصية موضوع الدراسة، سوف يعتمد عدة مناهج علمية تتكامل فيما بينها، وذلك بقصد الإلمام بموضوع الدراسة بمختلف تفصيلاته، ولأجل تحقيق هذه الغاية، سوف اتبع المناهج الآتية:

2. المنهج الوصفي: وذلك لعرض كل المفاهيم المتعلقة بنقل الموظف العام، وعرض نصوص قانون الموارد البشرية الاتحادي ووصفها وصفاً دقيقاً خالياً من المبالغة أو التقليل ومن ثم استخلاص النتائج العلمية وتحليلها.

3. المنهج التحليلي: وذلك بتحليل الآراء الفقهية وتحليل الاحكام القضائية.

المنهج المقارن: والذي يقوم بتعزيز المواقف الفقهية والتشريعية واللائحة، بمواقف واجتهادات قضائية ذات صلة وثيقة بالموضوع واستعراض موقف كل مشرع بشكل كاف وبسيط.

تقسيم الدراسة:

ولعرض كافة الافكار المتعلقة بموضوع الدراسة فقد قسمتها على النحو الآتي:

فصل تمهيدي: مدلول الوظيفة العامة والموظف العام

المبحث الأول: تطور مدلول الوظيفة العامة وشروط الالتحاق بها

المطلب الأول: تطور مدلول الوظيفة العامة

المطلب الثاني: شروط الالتحاق بالوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة

المبحث الثاني: مدلول الموظف العام وعناصره

المطلب الأول: تعريف الموظف العام

المطلب الثاني: عناصر تعريف الموظف العام

الفصل الأول: نقل الموظف العام في الوظيفة العامة

المبحث الأول: مفهوم النقل في الوظيفة العامة وتمييزه عما يشابهه من إجراءات

المطلب الأول: مفهوم نقل الموظف العام

المطلب الثاني: تمييز نقل الموظف العام عن الانتداب

المبحث الثاني: أنواع النقل في الوظيفة العامة وشروطها

المطلب الأول: أنواع نقل الموظف العام في الوظيفة العامة

المطلب الثاني: شروط وضوابط نقل الموظف العام

المطلب الثالث: أسباب نقل الموظف العام

المبحث الثالث: السلطة المختصة بإصدار قرار النقل في الوظيفة العامة

المطلب الأول: صدور قرار النقل من المرجع المختص

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على صدور قرار النقل

الفصل الثاني: نقل الموظف العام بين تنظيم العمل الوظيفي والجزاء التأديبي

المبحث الأول: معايير التفرقة بين النقل كإجراء إداري تنظيمي والنقل كجزاء تأديبي

المطلب الأول: معيار البحث عن نية الإدارة

المطلب الثاني: معيار جسامة الأثر المترتب على الإجراء

المطلب الثالث: معيار تحليل أسباب الإجراء

المبحث الثاني: ضمانات مشروعية قرار نقل الموظف العام

المطلب الأول: الضمانات التأديبية السابقة على صدور قرار النقل

المطلب الثاني: الضمانات التأديبية الملازمة لتوقيع الجزاء التأديبي

المطلب الثالث: الضمانات التأديبية بعد صدور قرار النقل

المبحث الثالث: دعوى الغاء قرار نقل الموظف العام

المطلب الأول: تعريف دعوى الإلغاء وشروطها

المطلب الثاني: أحكام قضائية في دعوى الإلغاء

الخاتمة

النتائج والتوصيات

فصل تمهيدي

مدلول الوظيفة العامة والموظف العام

تمهيد وتقسيم:

من غير المعقول وجود دولة مكتملة الأركان في الوقت الراهن بدون وجود موظف عام، فهما يرتبطان ببعضهما البعض، ولا يكتسب الموظفون العموميون هذه الصفة بدون وجود الدولة والتنظيم القانوني الذي يربطهما وينظم العلاقة بينهما.

إذ تتميز الوظيفة العامة بأهمية خاصة في الدراسات القانونية والإدارية، فلا يمكن لأي دولة أن تحقق أهدافها إلا من خلال الارتقاء بالوظيفة العامة من جميع النواحي.

وتقوم مقومات التنظيم الإداري على عدة عناصر جوهرية، تبدأ بالخلية الأساسية لكل تنظيم وهي الوظيفة العامة، ثم الموظف العام الذي يشغل الوظيفة، وحيث أن موضوع الرسالة نقل الموظف العام وضماناته التأديبية فإنه من الضروري في البداية أن نستعرض معنى الوظيفة العامة ومفهوم الموظف العام، وعليه سأقسم هذا الفصل التمهيدي إلى مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول: تطور مدلول الوظيفة العامة وشروط الالتحاق بها

المبحث الثاني: مدلول الموظف العام وعناصره

المبحث الاول: تطور مدلول الوظيفة العامة وشروط الالتحاق بها

الإدارة في المرافق العامة ترتكز على أساسين، الأول بناء تنظيمي محكم يستمد قواعده من طبيعة المرفق العام وأهدافها، والثاني: جهاز مدرب قادر على النهوض بأعباء تلك المرافق في إطار ذلك التنظيم، وكل أساس فيهما لا يغنى عن الآخر، إذ وجب على الإدارة أن تحافظ على سير المرفق العام، لتجعل منها أداة فعالة قادرة على الانطلاق والتقدم، وأن تختار العاملين فيها من العناصر المشهود لها بالكفاءة وحسن الخلق، والعمل على راحتهم

وتوجيههم الاتجاه الصحيح حتى يعملوا على تحقيق أهداف الإدارة [1].

تحظى الوظيفة العامة باهتمام المشرعين والفقهاء في كل دول العالم المقارن لأهميتها في حياة كل الأفراد في الوقت الحالي، إذ يتناولون الجوانب المتعلقة بالتنظيم الإداري [2]، بما يتضمنه من إنشاء التنظيم وتحديد الوظائف والاختصاصات وغير ذلك بهدف تحقيق الأهداف المرجوة التي يراد بها حسن سير العمل وتنميته في شتى المجالات.

وبناءً على ما تقدم سأقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: تطور مدلول الوظيفة العامة

المطلب الثاني: شروط الالتحاق بالوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة

المطلب الاول: تطور مدلول الوظيفة العامة

تقوم الوظيفة في النظام الفرنسي على انخراط الموظفين في مدراج الوظيفة العامة على أساس ظروفهم الشخصية وأن الوظيفة في نظره هي مهنةCarriere ينخرط فيها الموظفون في بدء حياتهم الوظيفية، ويستمرون فيها مدى الحياة، وتستقل صفة الموظف عن الوظيفة التي يشغلها، بحيث لا يرتبط مصيره بوظيفة معينة، وإنما يجوز للإدارة أن تستفيد منه في أي عمل آخر، على أن يصعد من الدرجات الدنيا لكي ينال الدرجات العليا[3].

فالوظيفة العامة في النظام الفرنسي تأخذ به بعض الدول العربية، ومنها مصر ودولة الإمارات العربية المتحدة، حيث ورد بالمرسوم بقانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (11) لسنة 2008 وتعديلاته أنه: " تطبق أحكام هذا المرسوم بقانون على الموظفين المدنيين الذين يتقاضون رواتبهم من الميزانية، وكذلك على الموظفين المدنيين العاملين في الهيئات والمؤسسات العامة الاتحادية. وتستثنى من تطبيق أحكامه الوزارات والجهات الاتحادية التي نصت قوانينها على أن تكون لها

(1) عطوة، أشرف حسين، مبادئ القانون الإداري والموارد البشرية، طبقا لأحدث التشريعات لسنة 2018 في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت، الطبعة الخامسة، 1440هـ-2019م، ص:122.

(2) التنظيم الإداري هو تحديد وتنسيق الجهود البشرية لتحقيق الاهداف المقررة وتنفيذ السياسة المرسومة بكفاءة وبأقل تكلفة ممكنة وفي أسرع وقت ممكن، عطوة، أشرف حسين، مبادئ القانون الإداري والموارد البشرية، مرجع سابق، ص:118.

(3) عطوة، أشرف حسين، مبادئ القانون الإداري والموارد البشرية، مرجع سابق، ص: 123.

أنظمة وظيفية خاصة بها وذلك في حدود ما نصت عليه"[1].

وتعتبر الوظيفة في هذا النظام [2] وخاصة الفرنسي عملًا مستقراً للموظف وتخضع لنظام قانوني خاص مستقل ومتميز عن ذلك الذي يحكم العمل في المشروعات الخاصة، بحيث يتدرج في درجاتها وفئاتها إلى أن تنتهي خدمته، على أن يكون الموظف خاضعاً للسلطة الرئاسية.

كما أن هذا النظام يعتد بالمعيار الشخصي لشاغل الوظيفة، إذ يركز على مؤهلات شاغلها العلمية والعملية، وعليه يكون الموظفون العموميون في ظل هذا النظام هيئة Corps مستقلة بحيث يكون تعيين موظفين جدد بمثابة تكملة لما تتعرض تلك الهيئة من نقص بسبب الوفاة أو بلوغ السن المقرر لترك الخدمة، أو بقصد التوسع في الخدمات العامة أو بسبب تزايد حجم العمل أو إنشاء إدارات جديدة دون أن يرتبط الموظف بوظيفة محددة، وإنما يمكن نقله إلى وظيفة أخرى، بشرط مراعاة الضمانات التي تقررها التشريعات للموظفين [3].

وعليه فالوظيفة في هذا النظام تتميز بعدد من الخصائص أهمها [4]:

- الوظيفة رسالة وخدمة تتمتع بالاستقرار والثبات والدوام.
- الوظيفة تحكمها قواعد القانون الإداري وخاصة قانون أو نظام الخدمة، ويلتزم هذا النظام بوجود قوانين وأنظمة ولوائح للموظفين.
- التسلسل الإداري والتدرج الرئاسي يعدان من أهم مميزات الوظيفة العامة في هذا النظام.
- يؤلف الموظفون في هذا النظام شريحة لها خصائصها ومميزاتها داخل جسم

(1) المادة (2) من بالمرسوم بقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية للمرسوم الاتحادي بقانون رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (9) لسنة 2011 والمرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016.

(2) يطبق هذا النظام في معظم الدول الأوربية الغربية وخاصة فرنسا وانجلترا وبلجيكا وايطاليا واسبانيا والسويد والنرويج، كما يأخذ بهذا النظام اليابان والدول العربية، شحادة، موسى، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، وفقاً للمرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية ولائحته التنفيذية رقم 13 لسنة 2010 والقرارات الوزارية الصادرة استناداً لهذا المرسوم بقانون، مكتبة الجامعة، الإمارات وإثراء للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى 2012، ص:18.

(3) عطوة، اشرف حسين، مبادئ القانون الإداري والموارد البشرية، مرجع سابق، ص: 124 - 125.

(4) شحادة، موسى، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص: 18 - 19.

المجتمع، وهم يشكلون جزءاً هاماً من بنيان الدولة الإداري.

ونظراً لتعدد أنشطة الدولة وتشعبها، وصعوبة وضع حد فاصل بين ما هو عام وما هو خاص، فإنه من الصعوبة وضع تعريف دقيق وشامل للوظيفة العامة والموظف العام، يصلح لكل مكان وزمان؛ وعليه ستعرض الباحثة في هذه الدراسة محاولات لوضع تعريف للوظيفة العامة.

أولاً- مفهوم الوظيفة العامة في فرنسا:

عرف الفقيه الفرنسي André decondorder الوظيفة العامة بأنها: "مجموعة الاختصاصات القانونية التي يمارسها الموظف للصالح العام والتي لا يتصرف فيها تصرفاً شخصياً"، ويركز هذا المفهوم على ما تقوم به الإدارة من أعمال ومهام بواسطة موظفيها الذين تتوفر فيهم صفات معينة، وتستهدف من ذلك الصالح العام دون البحث في أحوال الموظفين ومراكزهم القانونية [1].

ثم صدر في فرنسا التشريع رقم (16) الصادر في 11 يناير 1984، والخاص بنظام الوظيفة العامة حيث نص على أنه:" تسري احكام هذا القانون على موظفي الدولة والوحدات المحلية"[2].

ثانياً- مفهوم الوظيفة العامة في مصر:

أما في مصر فلم يتعرض المشرع المصري لتعريف الوظيفة العامة، إلا إني سأعرض محاولات الفقهاء لوضع تعريف لها، حيث عرفها البعض بأنها: " مجموعة الموظفين العاملين بالأجهزة الحكومية أياً كانت نظمها أو لوائحها وهم يعملون في خدمة الدولة بوزاراتها ومصالحها وهيئاتها المختلفة ووحدات الإدارة المحلية"[3].

ثالثا- مفهوم الوظيفة العامة في الإمارات العربية المتحدة:

لم يتطرق المشرع الإماراتي لمفهوم الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، وإنما اكتفى بتحديد عناصر تعريف الوظيفة العامة الأساسية كونها عبارة عن مهنة أو وظيفة

(1) طرشي، احمد، التعيين في الوظائف العامة بين النظام الاسلامي والقانون الجزائري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، 2016 - 2017، جامعة الجزائر، ص: 12.

(2) المادة (1) من التشريع رقم (16) 11 / يناير/1984، محمد، محمد أحمد عبدلاه، الرابطة الوظيفية بين قيامها وانقضائها (الموظف العام- الحقوق والالتزامات)، دار المطبوعات الجامعية، 2013، ص: 18.

(3) الشربيني، احمد مصطفى يوسف، موسوعة الموظف العام، دراسة مقارنة بين الشريعة الاسلامية والأنظمة الوضعية، المجلد الأول، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، 2020، ص: 35.

مدرجة في الهيكل التنظيمي للوزارة، يستحق عنها الموظف راتباً في الميزانية العامة للاتحاد، ويتحمل في نفس الوقت واجباتها ومسؤولياتها على ضوء القوانين المنظمة لها لتحقيق الصالح العام، وهذا ما اكدت عليه المادة (5) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية على أن: " تلتزم الوحدات التنظيمية المعنية بالوزارة بالمبادئ والسياسات المنصوص عليها في هذا المرسوم بقانون، والتأكد من تطبيقها على الموظفين بشكل عادل ومتساو، وذلك بهدف ايجاد بيئة عمل تحفز الأداء".

ونشير إلى أن القوانين والأنظمة تشترط توافر عدد من الشروط فيمن يرشح لتولي الوظيفة العامة، وتكاد أن تكون هذه الشروط موحدة عند جميع الدول.

إذ نصت المادة (15) من قانون الموارد البشرية: " يشترط فيمن يعَّين في إحدى الوظائف العامة"[1]، وهذا ما ستعرضه الباحثة بالتفصيل في المطلب القادم.

وبناءً على ما سبق ومع اختلاف التعريفات للوظيفة العامة يلاحظ أن جميع التعريفات اتفقت على كون الوظيفة العامة كل عمل عام دائم مستمر في مرفق عام تديره الدولة يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة.

المطلب الثاني: شروط الالتحاق بالوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة

يشترط فيمن يريد الالتحاق بالوظيفة العامة عدة شروط، وهذا ما نص عليه المرسوم بقانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (11) لسنة 2008م بشأن الموارد البشرية على شروط الالتحاق بالوظيفة العامة كما يلي [2]:

1. أن يكون حسن السيرة والسلوك.
2. ألا يقل سنه عن ثماني عشرة سنة.
3. أن يكون حاصلاً على المؤهلات العلمية والعملية اللازمة لشغل الوظيفة.
4. أن يجتاز كافة الاختبارات والمقابلات المتعلقة بالوظيفة بنجاح.
5. أن يكون لائقاً طبياً.

(1) المادة (15) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية للمرسوم الاتحادي بقانون رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (9) لسنة 2011 والمرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016.

(2) المادة (15) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية للمرسوم الاتحادي بقانون رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (9) لسنة 2011 والمرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016.

6. ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية في جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد صدر عفو عنه من السلطات المختصة أو رد إليه اعتباره.

7. ألا يكون قد تم فصله من الخدمة السابقة بسبب أية مخالفات مرتبطة بالعمل أو بسبب حكم قضائي نهائي في جريمة.

وسنتناول بالشرح بالتفصيل كل من هذه الشروط:

1. أن يكون حسن السيرة والسلوك: وهذا يعني أن يتحلى الموظف بالسيرة الحميدة والسلوك الحسن، فهو العنصر الأساسي الذي يتوقف على تفاعله واستقامته حسن سير العمل، وبالآتي تحقيق المصلحة العامة، وهذا ما ورد عليه نص دستور دولة الإمارات العربية المتحدة على أن: " الوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها ويستهدف الموظف العام في أداء واجبات وظيفته المصلحة العامة وحدها"[1]، كما أكدت عليه أيضاً قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية.

وعليه يجب أن يكون المرشح للوظيفة العامة شخص مشهود له بحسن السمعة والأخلاق الحميدة ورحيماً بالناس، يراعي مشاكلهم ويجد المخرج منها، ولذلك تقوم العديد من الدول على قيام من سيرشح في الوظيفة العامة باستخراج شهادة من الأجهزة الأمنية(التسجيل الجنائي) تسمى شهادات حسن سير وسلوك التي تثبت بأن المرشح للوظيفة لم يكن من ذوي النشاط الإجرامي وتقدم من ضمن أوراق التعيين وهي تعد الشرط الأول للترشيح للوظيفة العامة، وهي تعتبر ضمانة لحسن اختيار الموظف العام المنوط به تسيير المرافق العامة وتقديم كل الخدمات للمواطنين[2].

كما اهتم المشرع المصري بهذا الشرط عندما نص عليه في قوانين العامليين المدنيين في القانون رقم (81) لسنة 2016 الذي يشترط فيمن يعين في احدى الوظائف العامة أن:" يكون محمود السيرة حسن السمعة وألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جناية أو في جريمة مخلة بالشرف والأمانة وألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بقرار أو حكم تأديبي نهائي ما لم تمض على صدوره أربع سنوات على الاقل"[3].

(1) المادة (35) الفقرة (2) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة.

(2) عطوة، اشرف حسين، مبادئ القانون الإداري والموارد البشرية، مرجع سابق، ص: 137 - 138.

(3) المادة (20) الفقرة (2) من قانون العامليين المدنيين رقم (81) لسنة 2016.

2. ألا يقل سنه عن ثمانية عشرة سنة: في هذا السن يستطيع الشخص أن يمارس الوظيفة العامة ويتحمل الأعمال المكلف بها. فإذا أرادت الإدارة أن تعين شخص في مكان شاغر في الوظائف العليا، فبديهياً أن يكون السن مرتفع لما يتطلبه هذا المكان من خبرة ومؤهلات عليا ومعرفة، وهذه تزداد بالمران وطول الوقت، ويجب اثبات السن بوثيقة رسمية (شهادة الميلاد) (1)، والحكمة من اشتراط السن هو ضمان تحقيق حد أدني من الادراك والنضج العقلي اللازم لتحمل الاعباء الوظيفية ومسؤولياتها.

3. شرط الكفاءة العلمية والعملية: يجب في كل من يرغب في وظيفة معينة أن تتوافر لديه المؤهلات والشهادات العلمية (2)، والخبرة المطلوبة للوظيفة حتى يلتحق بها، وقد اوجب قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018 أن تكون المؤهلات العلمية مصدقة ومعادلة من جهة الاختصاص بالدولة.

4. أن يجتاز كافة الاختبارات والمقابلات بنجاح: تختلف الاختبارات من وظيفة إلى اخرى حسب طبيعة كل وظيفة، ويسري هذا الشرط على جميع الوظائف الواردة في المادة (9) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية بالقرار رقم (13) لسنة 2012(3).

5. شرط اللياقة الصحية: وهذا يعني أن يتمتع المرشح للوظيفة بصحة تؤهله للعمل الذي سيتعين، كما يشترط ألا يكون مريضاً بمرض معدي، أو أن صحته لا تجعله يتحمل اعباء الوظيفة، لأن الدولة تعمل على ضمان سير مرافقها العامة بشكل دائم ومنتظم، ويتحقق ذلك بقرار يصدر من اللجنة الطبية المعتمدة التي تقرر توافر شرط اللياقة من عدمه (4).

6. ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية في جناية أو جنحة مخلة بالشرف والأمان: وهذا يعني أنه من غير اللائق أن يتولى شخص مهام الوظيفة

(1) تجدر الاشارة الى أن اذا كان يوم ميلاد الموظف غير معروف اعتبر من مواليد اليوم الأول من يناير من السنة التي ولد فيها، واذا كان غير معروف سنة ولادته فيتم ذلك عن طريق اللجنة الطبية المعتمدة في هذا الخصوص، شحادة، موسى، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص: 55.

(2) كشهادة الثانوية العامة او الدبلوم المتوسط او شهادة البكالوريوس او الماجستير او الدكتوراة... ويختلف شرط المؤهل حسب طبيعة الوظيفة المطلوبة ومستواها.

(3) (التعيين بعقد دوام كامل، والتعيين بعقد دوام جزئي، والتعيين بعقد مؤقت، والتعيين بعقد خاص)، انظر المادة (10) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية بالقرار رقم (1) لسنة 2018.

(4) عطوة، أشرف حسين، مبادئ القانون الإداري والموارد البشرية، مرجع سابق، ص:143.

العامـة وهـو محكـوم عليـه بعقوبـة مقيـدة للحريـة مخلـة بالشـرف والأمانـة، أمـا الحكـم الصـادر بعقوبـة ماليـة لا يحـول دون تولـي الوظيفـة العامـة، كمـا أن اعتبـار مـا يعتبـر مـن الجرائـم المخلـة بالشـرف والأمانـة [1] متـروك لتقديـر القاضـي.

وتجـدر الإشـارة إلـى أن المشـرع نـص علـى حـالات اسـتثنائية تفتـح فيهـا أبـواب العمـل أمـام المسـيئين وهي:

- إذا صدر عفو عنه من السلطات المختصة.
- إذا رد اليه اعتباره.
- وعليـه فمـن صـدر عفـو عنـه ورد اعتبـاره يعتبـر الحكـم كأن لـم يكـن ويصبـح صالحـاً لتولـي الوظيفـة العامـة ومباشـرتها.
- إذا كان الحكـم مشـمولاً بوقـف النفـاذ، ففـي هـذه الحالـة يجـوز تعييـن الموظفيـن فـي هـذه الحالـة بعـد موافقـة السـلطة المختصـة، بغـض النظـر عـن نـوع الجريمـة.

وتتحقـق السـلطة المختصـة مـن هـذا الشـرط مـن خـلال صحيفـة الحالـة الجنائيـة للمرشـح لتولـي الوظيفـة العامـة.

7. ألا يكـون قـد سـبق فصلـه مـن الخدمـة السـابقة بسـبب مخالفـات جسـيمة مرتبطـة بالعمـل او بسـبب حكـم قضائـي نهائـي فـي جريمـة: فالموظـف الـذي سـبق فصلـه بسـبب قيامـه بمخالفـات جسـيمة مرتبطـة بالعمـل لا يصلـح لتولـي الوظيفـة.
8. ألا يكـون قـد تقـدم بدعـوى ضـد جهـة عملـه مـا لـم يكـن قـد صـدر فـي تلـك الدعـوى حكـم قضائـي نهائـي، وهـذا الشـرط مسـتحدث حيـث تـم إضافتـه إلـى اللائحـة التنفيذيـة الصـادرة بقـرار مجلـس الـوزراء الاتحـادي [2].

(1) من أمثلة الجرائم المخلة بالشرف والامانة كما وردت في أحكام القضاء: جرائم الرشوة والسرقة والتزوير وسوء استعمال الامانة والشهادة الكاذبة والاختلاس وتعاطي المخدرات او ترويجها وشرب الكحول والمسكرات والمقامرة.

(2) المادة (22) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية.

المبحث الثاني: مدلول الموظف العام وعناصره

يعد الموظف العام محور الوظيفة العامة وهو الركن الأساسي الذي يقع على عاتقه مسؤولية الوظيفة العامة، ويجب على الإدارة أن تراعي عناصر ضمان سلامة قيام الموظف العام بواجباته، لذلك يقع على عاتق الإدارة حسن اختيار الموظف وتدريبه وتوجيهه وإشرافه والرقابة عليه.

ونشير إلى أنه لم يرد في معظم القوانين والأنظمة الوظيفية تعريف محدد للمقصود بالموظف العام، وإنما اكتفت بعض التشريعات ببيان من ينطبق عليه تشريع الوظيفة العامة، تاركة هذا الأمر للفقه والقضاء، وترجع صعوبة تحديد مدلول الموظف العام إلى اختلاف الأنظمة الوظيفية داخل الدولة الواحدة، إذ تكمن الصعوبة في إيراد تعريف واحد ينطبق على جميع الموظفين في الدولة الواحدة، إضافة إلى ذلك الصعوبة النابعة من الطبيعة المتطورة للقانون الإداري التي يتميز بها كنتيجة لتطور فلسفة الإدارة والحكم.

واستناداً إلى كل ما سبق ستتناول الباحثة بالتفصيل مفهوم الموظف العام وشروطه من خلال المطالب الاتية:

المطلب الأول: تعريف الموظف العام

المطلب الثاني: عناصر تعريف الموظف العام

المطلب الاول: تعريف الموظف العام

يختلف مفهوم الموظف العام في التشريعات وفي الفقه وفي أحكام القضاء، وهذا ما ستوضحه الباحثة تباعاً:

الفرع الأول: التعريف التشريعي:

1. تعريف الموظف العام في التشريع الفرنسي:

نصت الفقرة الأولى من قانون التوظيف الفرنسي رقم2294)) الصادر في 19 اكتوبر 1946 على أنه: "يسرى على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة ويشغلون درجة من دراجات الكادر في إحدى الإدارات المركزية للدولة أو في إحدى الإدارات الخارجية التابعة لها أو في المؤسسات القومية"، ومن الملاحظ أن التشريع الفرنسي تجنب اعطاء تعريف محدد للموظف العام وإنما اكتفى بوجود بعض النصوص الخاصة التي استعملت

مصطلح الموظف العام [1].

2. تعريف الموظف العام في التشريع الإماراتي:

سأعرض تعريف الموظف العام في بعض التشريعات في دولة الإمارات العربية المتحدة:

أ. الدستور الاتحادي:

نصت المادة (71) من الدستور الاتحادي على أنه "لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس الوطني الاتحادي وأية وظيفة من الوظائف العامة في الاتحاد بما في ذلك المناصب الوزارية"، ويستفاد من هذه المادة أن المشرع الدستوري لم يقصد وضع تعريف عام لمدلول الموظف العام، وإنما قصد تعريف الوظيفة العامة في مجال تطبيق أحكام الدستور لوصف الموظفين العموميين الذين لا يجوز لهم الجمع بين عضوية المجلس الوطني الاتحادي والوظيفة العامة [2].

ب. قانون الموارد البشرية [3]:

عرفت المادة (1) من المرسوم الاتحادي بقانون رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في دولة الإمارات العربية المتحدة المعدل بالمرسوم القانون الاتحادي رقم (9) لسنة 2011 والمرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016 الموظف العام بأنه: "كل من يشغل احدى الوظائف الواردة في الميزانية".

ج. قانون العقوبات الاتحادي:

ينص قانون العقوبات الاتحادي رقم (3) لسنة 1987 على أن: "يعتبر موظفاً عاماً في حكم هذا القانون: كل موظف عمومي يعمل في الوزارات والدوائر الحكومية، وكل افراد

---

(1) محارب، علي جمعة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة – دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2004، ص: 77.

(2) كنعان، نواف، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، شرح لقانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم 21 بسنة 2001، مكتبة الجامعة، الشارقة وإثراء للنشر والتوزيع، الأردن الطبعة الأولى 2008، ص:22.

(3) يقصد باصطلاح الموارد البشرية: مجموعة من التنظيمات تتعلق بالموظفين العموميين، وهذه التنظيمات قد تتعلق بناحية قانونية تتمثل في كيفية قيام الموظف بعمله، وقد تتعلق بناحية فنية، تبدو في علاقة الموظف بالإدارة والاهتمام بمشاكله وحياته الوظيفية، عطوة، أشرف حسين، مبادئ القانون الإداري والموارد البشرية، مرجع سابق، ص: 117.

القوات المسلحة، ورؤساء المجالس التشريعية والاستشارية والبلدية واعضاؤها، ورؤساء مجالس الإدارة وأعضاؤها والمديرون وسائر العاملين في الهيئات والمؤسسات العامة والجمعيات والمؤسسات ذات النفع العام، وكل من فوضته احدى السلطات العامة القيام بعمل معين وذلك في حدود العمل المفوض به، ورؤساء مجالس الإدارة وأعضاؤها والمديرون وسائر العاملين في الهيئات والمؤسسات العامة...."[1]. وأكدت المادة (6) من هذا القانون على أن: " يستوي أن تكون الوظيفة أو العمل أو الخدمة دائمة أو مؤقتة، بأجر أو بغير أجر طواعية أو جبراً...".

الفرع الثاني: التعريف الفقهي:

طرح الفقه الإداري العديد من التعاريف وتصدى العديد من الفقهاء لتعريف الموظف العام وسنكتفي بسرد أبرزها، فقد عرف WALINE الموظف العام بأنه: "كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية ويساهم بصورة اعتيادية في تسيير مرفق عام، ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر الإداري"[2].

وفي الفقه الفرنسي فقد عرف PLANTEY الموظف العام بأنه: "ذلك الشخص الذي يساهم بصورة دائمة في تنفيذ نشاط مرفق عام إداري"[3].

وفي مصر، فقد عرف الاستاذ الدكتور سليمان الطماوي الموظف العام بأنه: "الشخص الذي يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد اشخاص القانون العام"[4].

الفرع الثالث: التعريف القضائي:

1. قضاء مجلس الدولة الفرنسي:

يعرف القضاء الإداري الفرنسي الموظف بأنه: " الشخص الذي يعهد اليه بوظيفة دائمة، داخل ضمن كادر الوظائف الخاص بمرفق عام"[5].

(1) المادة (5) من قانون العقوبات الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة رقم (3) لسنة 1987م.

(2) WALINE Marcel, Traité élémentaire de droit adminstratif, Sirey, 1963, Paris, 2 émé édition p. 324.

(3) PLANTEY A., Traité pratique de la Fonction publique, Paris, 1973, L.G.D.J., T.1,NO. 44

(4) الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، درا الفكر العربي، القاهرة، 2014.

(5) الفلاتي، محمد بن صديق أحمد، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية-

2. القضاء المصري:

ورد تعريف الموظف العام في حكم للمحكمة الإدارية بمصر بقولها: " إن 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 اشخاص القانون العام"[1].

وفي حكم آخر قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه:" لكي يعتبر الشخص موظفاً عاماً، يجب ان تكون علاقته بالحكومة لها صفة الاستمرار والدوام في خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر أو بالخضوع لإشرافها"[2].

ويلاحظ أن كل من القضاء الفرنسي والمصري يتطلب توافر شرطين هما:

1. شغل الوظيفة بصفة دائمة (دائمية الوظيفة).

الخدمة الدائمة في مرفق عام تديره الدولة ذاتها (مرافق مركزية أو محلية) وكذلك المؤسسات العامة وأن يدار هذا المرفق بأحد اساليب إدارة المرافق العامة [3].

2. القضاء الإماراتي:

ورد تعريف وتوضيح لعلاقة الموظف العام بالإدارة في المحكمة الاتحادية العليا بقولها: " من المقرر أن علاقة الموظف بجهة عمله هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، وأن الموظف ليس له حق مكتسب في البقاء في وظيفة بعينها بل يجوز تغيير مركزه القانوني فيها وفق ما تقتضيه المصلحة العامة ولا يقيد الإدارة في ذلك إلا أن يترتب على نقله من وظيفته أو تسكينه على أخرى النزول براتبه أو إساءة الإدارة في ذلك استخدام سلطتها في هذا الشأن.."[4].

دراسة تأصيلية مقارنة وتطبيقيه، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، الرياض، 1426هـ-2005م، ص: 29.

(1) ادارية عليا في القضية رقم 983 لسنة 9 ق بتاريخ 19 / 5 / 1969 لسنة 14 ق بند 97، ص: 731، مشار اليه في بسيوني، عبد الغني، القانون الاداري- دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر، منشأة المعارف- الاسكندرية، 1991، ص:201.

(2) إدارية عليا في 9 - نوفمبر 1957، القضية رقم 648 - لسنة 2 ق، السنة الخامسة، رقم 16، ص: 118، مشار اليه في الشربيني، احمد مصطفى يوسف، موسوعة الموظف العام، دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والانظمة الوضعية، المجلد الاول، مرجع سابق، ص: 37.

(3) شحادة، موسى، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص: 26 - 27.

(4) اتحادية عليا في الطعن رقم 250 لسنة 2018 اداري، جلسة الاربعاء الموافق 15 مايو 2019.

المطلب الثاني: عناصر تعريف الموظف العام

نصت المادة (2) بالمرسوم بقانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (11) لسنة 2008 وتعديلاته أنه: "تطبق أحكام هذا المرسوم بقانون على الموظفين المدنيين الذين يتقاضون رواتبهم من الميزانية"، وكذلك على الموظفين المدنيين العاملين في الهيئات والمؤسسات العامة الاتحادية، وتستثنى من تطبيق أحكامه الوزارات والجهات الاتحادية التي نصت قوانينها على أن تكون لها انظمة وظيفية خاصة بها وذلك في حدود ما نصت عليه"[1].

ويتبين من أحكام قانون الموارد البشرية الاتحادي، أنه لا يشترط ان تكون الوظيفة دائمة أو مؤقتة، بأجر أو بغير أجر، طواعية أو جبراً، كذلك في قانون العاملين المدنيين في مصر، على الرغم من أنه يأخذ بمبدأ دائمية الوظيفة، إلا أنه يعامل بعض الفئات معاملة تختلف سواء بالنسبة لدائمية الوظيفة أو بالنسبة للأجر، ومن الامثلة على ذلك وظيفة العمدة في مصر تعتبر وظيفة عامة بالرغم من أن العمدة لا يتقاضى أجراً وأن وظيفته مؤقتة [2].

من خلال تعريف القانون للموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة والقضاء والفقه الإداري في مصر، يمكن تحديد العناصر المطلوبة لكي يطلق على الشخص صفة الموظف العام:

أولاً- أن يعمل الشخص في مرفق عام تديره الدولة او أحد اشخاص القانون العام:

حتى يطلق على الشخص صفة الموظف العام يجب أن يعمل في خدمة مرفق عام، سواء كان هذا المرفق يتبع السلطة المركزية أو اللامركزية، أو في المرافق العامة المرفقية أو المصلحية، مثل الهيئات والمؤسسات العامة أو الجامعات الحكومية، أو المرافق ذات النفع القومي [3].

ثانياً- أن يعمل في وظيفة دائمة:

ومعنى الخدمة الدائمة أن يستمر الموظف لخدمة الدولة منذ تعيينه وحتى وصوله لسن التقاعد، أي لا تكون خدمته مؤقتة أو عارضة [4]، ومن الملاحظ أن قانون الموارد البشرية الإماراتي خالف هذا الشرط وأجاز بصفة استثنائية أن تشغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة

(1) المادة (2) من بالمرسوم بقانون الموارد البشرية الاتحادي رقم 11 لسنة 2008 وتعديلاته.

(2) عطوة، أشرف حسين، مبادئ القانون الاداري والموارد البشرية، مرجع سابق، ص:127.

(3) عطوة، أشرف حسين، مبادئ القانون الإداري والموارد البشرية، مرجع سابق، ص:128.

(4) السيد، حمدي انور، الشامل في القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، دبي، 2013، ص:151.

فـي الأحـوال المبينـة بالقانـون [1].

ثالثـاً- أن يتـم تعيينـه مـن قبـل السـلطة المختصـة بـأداة قانونيـة: وهـذا يعنـي أن يكـون التحـاق الموظـف بوظيفتـه قـد تـم طبقـاً لأحـكام القانـون، وبقـرار إداري صحيـح ومـن سـلطة مختصـة، ويسـتثنى مـن ذلـك حالـة الموظـف الفعلـي، وهـو شـخص تـم تعيينـه بشـكل مخالـف للقانـون أو لـم يصـدر قـرار بتعيينـه أصـلاً، أو فصـل مـن الخدمـة ولـم يكـن يعـرف، أو انتخـب لوظيفـة معينـة ثـم اتضـح أن انتخابـه كان باطـلا [2].

وعليه يستفاد من المادة السابقة أن صفة الموظف العام تنطبق على:

1. العامليـن بـوزارات الحكومـة ومصالحهـا والأجهـزة التـي لهـا موازنـة خاصـة بهـا ووحـدات البلديـات المحليـة.
2. العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم.

ويعد عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون الفئات الآتية:

- كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة الدولة.
- كل مـن فوضتـه إحـدى السـلطات العامـة فـي القيـام بعمـل معيـن وذلـك فـي حـدود العمـل المفـوض فيه.
- كل شـخص يقـوم بـأداء خدمـة عامـة بنـاءً علـى تكليـف صـادر اليـه بمقتضـى القوانيـن واللوائـح وصـادر عـن سـلطة مختصـة قانونـاً.

وبعـد اسـتعراضي فـي الفصـل التمهيـدي لمدلـول كل مـن الوظيفـة العامـة وشـروطها والموظـف العـام وعناصـره، سـتتناول الباحثـة موضـوع البحـث الأساسـي وهـو نقـل الموظـف العـام وضماناتـه التأديبيـة مـن خـلال الفصـول الآتيـة وذلـك علـى النحـو الآتـي:

الفصل الأول: نقل الموظف العام في الوظيفة العامة

الفصل الثاني: نقل الموظف العام بين تنظيم العمل الوظيفي والجزاء التأديبي

(1) نصت المادة (10) من المرسوم الاتحادي بقانون رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2011، والمرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016 على أنه: "تشغل الوظائف في كل جهة اتحادية بالتعيين وفقاً لأحد أنواع العقود التالية: 1.تعيين بعقد دوام كامل.2.تعيين بعقد دوام جزئي.3.تعيين بعقد مؤقت.4.تعيين بعقد خاص".

(2) السيد، حمدي أنور، الشامل في القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص: 150.

الفصل الاول: نقل الموظف العام في الوظيفة العامة

تمهيد وتقسيم:

تعد عملية نقل الموظف العام من أكثر الاساليب تأثيراً على الموظف نفسه وعلى الإدارة، لأنه قد يحصل العديد من التناقض والتعارض بين مصلحة الموظف ومصلحة الإدارة أو المرفق الذي يعمل فيه؛ خاصة أن الموظف يسعى دائماً إلى تنظيم حياته الوظيفية بما يحقق مصالحه، فإذا تم نقله إلى وظيفة اخرى نراه يقاوم بشتى الطرق إذا ما أجبر على ذلك وأحياناً يقدم على الاستقالة من العمل.

فالنقل هو قيام الإدارة المختصة باستبدال الوظيفة المسندة للموظف بوظيفة شاغرة في نفس النوع والدرجة في ادارة أخرى، فقد يتم نقل الموظف بقصد إعادة هيكلة الموظفين العاملين في وحدة إدارية معينة، بما يحقق سير المرافق العامة، وتجدر الإشارة إلى أن للإدارة السلطة التقديرية في وضع الموظفين القابلين للنقل، ووضع كل موظف في المكان الذي يليق بكفاءته وجدارته، بما يحقق العدالة بين الموظفين [1].

وعليه يفترض في الإدارة أن تمارس صلاحية نقل الموظفين لتحقيق مصلحة العمل، فإذا ثبت أن قرار النقل الذي اتخذته الإدارة استهدف غاية أخرى بعيدة عن المصلحة العامة كالانتقام أو التنكيل بالموظف فإن القرار يكون معيباً جديراً بالإلغاء [2].

وبناءً على ما تقدم ستعرض الباحثة في هذا الفصل المباحث الآتية:

المبحث الأول: مفهوم النقل في الوظيفة العامة وتمييزه عما يشابهه من إجراءات

المبحث الثاني: أنواع النقل في الوظيفة العامة وشروطها

المبحث الثالث: السلطة المختصة بإصدار قرار النقل في الوظيفة العامة

(1) كنعان، نواف، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص:80.

(2) نبيلة، صديقي، نبيلة، صديقي، النقل بين العقوبة التأديبية المقنعة والإجراء التنظيمي الداخلي، مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد الثاني – جوان 2015، شعبان 1436، ص:59.

المبحث الاول: مفهوم النقل في الوظيفة العامة وتمييزه عما يشابهه من إجراءات

تعد عملية نقل الموظف العام من أكثر العمليات تأثيرا على الموظف العام وعلى الإدارة أثناء المسار الوظيفي للموظف العام، لأنه قد يحصل في كثير من الأحيان التناقض والتعارض بين مصلحة الموظف ومصلحة الإدارة أو المرفق الذي يعمل فيه. ولما كان النقل مقرر للمصلحة العامة، وأن من جراء نقل الموظف العام قد ينطوي ذلك على تطبيق جزاء مقنع عليه.

واستناداً إلى ما سبق ستوضح الباحثة في هذا المبحث المطالب الاتية:

المطلب الأول: مفهوم نقل الموظف العام

المطلب الثاني: تمييز نقل الموظف العام عن الانتداب

المطلب الاول: مفهوم نقل الموظف العام

النقل في اللغة: إلحاق الموظَّف بوظيفة غير التي يعمل بها أو إعادة تعيينه فِي مَكَانٍ آخَرَ[1].

النقل اصطلاحاً: عبارة عن انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة أخرى في نفس مستواها أو أعلى منها فيعتبر في هذه الحالة نقلاً بترقية، وقد يكون النقل للموظف المشمول بنظام إلى نظام آخر وفق ضوابط وشروط محددة سواء كان النقل في الجهة أو خارجها [2].

والآن وجب علينا أن نعرض مفهوم نقل الموظف العام في التشريعات وفي الفقه وفي أحكام القضاء، وهذا ما ستبينه الباحثة تباعاً:

الفرع الأول: مفهوم نقل الموظف العام في التشريعات:

في دولة الإمارات العربية المتحدة، عرفت المادة 1 بند 8 من المرسوم بقانون لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الموظف العام تعريفا مختصرا حيث نصت على أن الموظف العام هو: " كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة في الميزانية". وهذا ما أكدت عليه المادة 1 بند 11 من قرار مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2010

(1) عبدالغفور، خذيري، النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة العربي التبسي، الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015 - 2016، ص: 8.

(2) عبدالغفور، خذيري، النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص: 6.

في شأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية.

ترى الباحثة بأن هذا التعريف لا يمكن اعتباره تعريفا كافيا، وذلك لأنه ربط تعريف الموظف العام بالأشخاص الذين يحصلون على رواتبهم وامتيازاتهم من الميزانية العامة للحكومة، وقد يمتد ذلك إلى غير الموظفين كرجال الشرطة الاتحادية والعسكريين والعاملين في الدولة من غير الموظفين.

أما في التشريعات الفرنسية، تم تعريف الموظف العام في الفقرة الأولى من قانون التوظيف الفرنسي رقم 2294 الصادر في 19اكتوبر1946:" يسري على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة ويشغلون درجة من درجات الكادر في إحدى الإدارات المركزية للدولة أو في إحدى الإدارات الخارجية التابعة لها أو في المؤسسات القومية ".

في مصر، فقد نصت المادة الأولى من القانون رقم 210 لسنة 1951 بشأن نظام موظفي الدولة بأنه:" تسري أحكام هذا الباب على الموظفين الداخلين في الهيئة سواء كانون مثبتين أم غير مثبتين". ويعتبر موظفاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف الداخلة في الهيئة بمقتضى مرسوم أو أمر جمهوري أو قرار من مجلس الوزراء أو من أية هيئة أخرى تملك سلطة التعيين قانوناً. أما في ظل القانون رقم 46 لسنة 1964 فقد ورد في المادة الثانية منه:" يعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بقرار من السلطة المختصة ". وفي هذا القانون يتبين للباحثة أن المشرع أزال التفرقة بين الوظائف الدائمة والمؤقتة، بينما ورد في نظام العاملين المدنيين بالدول الصادر بالقانون رقم 58 لسنة 1971:" يعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحده ويكون التعيين في الوظائف المؤقتة للمتمتعين بالجنسية المصرية أو الأجانب وفقاً للقواعد التي تتضمنها اللائحة التنفيذية مع مراعاة الأحكام الخاصة بتوظيف الأجانب ".

الفرع الثاني: مفهوم نقل الموظف العام في الفقه:

قدم الفقه عدة تعاريف لنقل الموظف العام، حيث ذهب البعض للقول بأن:"نقل الموظف العام الوظيفي هو نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى، سواء أكان هذا نقل الموظف العام من نفس الكادر، أو كادر آخر، سواء أكان نقل الموظف العام إلى وظيفة في نفس الوظيفة أو إلى وظيفة درجتها مختلفة"[1]، وقد جاء هذا التعريف شاملًا لمختلف صور نقل الموظف العام سواءً في الحالات العادية أو في الحالات التأديبية، إلا أنه لم يوضح آلية نقل الموظف

(1) عبد الغفور، خذيري، النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص:8.

العـام ولا الجهـة صاحبـة الصلاحيـة فيـه.

الفرع الثالث: مفهوم نقل الموظف العام في القضاء:

قضـت محكمـة القضـاء الإداري فـي مصـر: "ومـن حيـث إنـه مـن المقـرر أن نقـل العامليـن لـم يشـرع ليسـتخدم فـي الانتقـام منهـم، أو حتـى لتوقيـع عقوبـةٍ تأديبيـةٍ مقنعـة عليهـم ولـو ثبـت ارتكابهـم ذنبـاً إداريـاً، فـإذا مـا سـخر النقـل لأغـراضٍ كهـذه كان مشـوباً بإسـاءة اسـتعمال السـلطة؛ فضـلاً عـن أنـه يكـون عقوبـة تأديبيـة مبتدعـة لـم ينـص عليهـا القانـون، ولـم تتبـع فـي توقيعهـا الإجـراءات الشـكلية التـي يقتضيهـا المشـرع تحقيقـاً للعدالـة، وهـذا السـبب الأول لبطـلان القـرار المطعـون فيـه، وهـو ذاتـه يجعـل القضـاء الإداري مختصـاً بنظـر طلـب إلغائـه إذ يكشـف عـن انطـواء النقـل فـي الواقـع علـى قـرارٍ تأديبـي، وهـو مـا لا خـلاف علـى اختصـاص هـذا القضـاء بنظـر الطعـن عليـه بالإلغـاء"[1].

وفي حكم آخر لها قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في 18 مارس 1989 م، بأن: " من المسلم به في الفقه والقضاء الإداريين أن الجزاء التأديبي المقنع جزاءٌ غير مشروع، وأنه إذا ثبت أن قرار نقل العامل كان مقصوداً به مجازاته تأديبياً عن خطأ تأديبي وقع منه، فإن هذا القرار يكون واجب الإلغاء، وذلك لأن نقل العاملين لم يشرع من أجل اتخاذ وسيلة لمجازاة العامل المخطئ، وإنما لاتخاذ وسيلة لتحقيق أفضل إدارة للمرافق العامة على أحسن وجه، وعلى هذا الأساس فإنه لا يجوز القول بصحة ما ذهب إليه الحكم المطعون فيه من أن النقل كجزاء مقنع يغني عن مجازاة المطعون ضدهم، عما هو ثابت قبلهم"[2].

وفـي الإمـارات قضـت المحكمـة الاتحاديـة العليـا :" لمـا كان ذلـك وكانـت المسـتأنف ضدهـا فـي الاسـتئناف رقـم 2 / 2007 قـد صـدر قـرار نقلهـا رقـم 98 / 2005 بتاريـخ 26 / 6 / 2005 ضمـن حركـة تنقـلات المدرسـين مـن مدرسـة --- للبنـات إلـى روضـة --- وفـي حـدود منطقـة الشـارقة التعليميـة وبـذات النشـاط بعـد ان اوصـى بـه تقريـر تقييـم أدائهـا المـؤرخ فـي 13 / 5 / 2006 نـزولا عنـد مصلحـة العمـل وحسـب الإجـراءات والأوضـاع الإداريـة المتبعـة عـادة فـي ذلـك بنهايـة كل عـام دراسـي وبمـا تـراه الإدارة متفقـاً ملاءمـة المرحلـة لقـدرات المعلمـة ولمـا تـراه مـن اعطـاء الفرصـة لهـا لتحقيـق مـردود إيجابـي للوظيفـة المسـندة اليهـا وبمـا يعـد بالفائـدة علـى المصلحـة العامـة التـي تسـعى اليهـا الـوزارة ..."[3].

(1) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في1973 / 3 / 1 م قضية رقم 165 9 لسنة 24 ق المجموعة، السنة السادسة والعشرون أكتوبر 1971 سبتمبر 1972 م ص49.

(2) إدارية عليا الصادر في 18 / 3 / 1989 م، طعن رقم) 2872 (لسنة 31 ق الموسوعة الإدارية الحديثة، ص 404.

(3) اتحادية عليا في الطعن رقم 390 لسنة 29 القضائية ـ نقض اداري.

المطلب الثاني: تمييز نقل الموظف العام عن الانتداب

إن المفهوم الأكثر تقارباً مع النقل هو انتداب الموظف العام، وحتى نتمكن من التمييز بينهما علينا في البداية عرض المعنى القانوني للانتداب بصورة مختصرة حتى نتمكن من تحديد أوجه التشابه والاختلاف، وهذا ما ستتناوله الباحثة في هذا المطلب من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: تعريف الانتداب وشروطه

الفرع الثاني: التمييز بين نقل الموظف العام والانتداب

الفرع الاول: تعريف الانتداب وشروطه

والمقصود بالانتداب: قيام الموظف بأعمال وظيفة اخرى غير وظيفته الاصلية بصفة مؤقتة، أو هو قرار السلطة المختصة يسند إلى الموظف وظيفة اخرى غير وظيفته الأصلية بصورة مؤقتة داخل وحدته الإدارية أو في وحدة أخرى، وتكون الوظيفة الاخرى بنفس الدرجة أو اعلى منها درجة مع بقاء الموظف مرتبطاً عضوياً في جهة عمله الأصلية حيث يتقاضى منها مرتبه وعلاوته وترقيته إذا توافرت مدة الأقدمية [1].

وقد نظم قانون الموارد البشرية في دولة الإمارات الأحكام المتعلقة بالندب، إذ نصت المادة (26) من على أنه: "يجوز بقرار من رئيس الجهة الاتحادية أو من يفوضه ندب الموظف للقيام بواجبات وظيفة شاغرة أو غاب عنها شاغلها لمدة ستة أشهر قابلة للتمديد شريطة أن تكون الوظيفة المنتدب إليها معادلة لدرجة الموظف المنتدب أو أعلى منها بدرجتين كحد أقصى، وعند انتهاء فترة الندب يجوز نقل أو ترقية الموظف إلى الوظيفة التي انتدب إليها وذلك وفقاً لأحكام النقل والترقية المنصوص عليها في هذا المرسوم بقانون ولائحته التنفيذية"[2].

نصت المادة (38) على أنه: "يجوز ندب الموظف داخل الجهة الاتحادية أو خارجها لجهة اتحادية أخرى وفقاً لإجراءات الموارد البشرية والموافقات الإلكترونية أو الرقمية المعتمدة للقيام بواجبات وظيفة شاغرة أو غاب عنها شاغلها وفقا للشروط الآتية [3]:

(1) شعت، هالة عبد الحميد، اصول القانون الاداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1434هـ-2013م، ص:198.

(2) المادة (26) من المرسوم الاتحادي بقانون رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2011، والمرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016.

(3) المادة (38) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2016 من اللائحة التنفيذية من قانون الموارد البشرية.

1. لا يجوز ندب الموظف لأكثر من وظيفة واحدة بالإضافة إلى وظيفته الأصلية.
2. يكون الندب بالإضافة إلى العمل الأصلي أو على سبيل التفرغ.
3. ألا تتجاوز مدة الندب ستة أشهر قابلة للتمديد.
4. أن تكون الوظيفة المنتدب إليها معادلة لدرجة الموظف المنتدب أو أعلى منها بدرجتين كحد أقصى.
5. لا يجوز ندب الموظف أثناء فترة الاختبار.
6. لا يجوز ندب الموظف إلى وظيفة أعلى إذا كان قد حصل على نتيجة تقييم أداء بمستوى بحاجة إلى تحسين عن السنة السابقة وفقاً لنظام إدارة الأداء.
7. يخضع الموظف المنتدب لكافة القواعد المعمول بها في الجهة المنتدب إليها فيما عدا العلاوة الدورية، والترقية وإنهاء الخدمة.
8. يجوز إنهاء ندب الموظف في أي وقت قبل انتهاء مدته.
9. يكون توقيع الجزاءات عن المخالفات التي يرتكبها الموظف المنتدب خارج الجهة الاتحادية من اختصاص الجهة المنتدب إليها إذا كان الانتداب على سبيل التفرغ ووفقاً للإجراءات والجزاءات الإدارية المعمول بها لديها".

الفرع الثاني: التمييز بين نقل الموظف العام والانتداب

نصت المادة (39) على أنه: " يمنح الموظف من الجهة المنتدب إليها بدل ندب اعتباراً من تاريخ مباشرته مهام الندب بواقع 25 ٪ من الراتب الأساسي لبداية مربوط درجة الوظيفة المنتدب إليها وذلك شريطة ما يأتي [1]:

1. أن يكون الندب بالإضافة إلى مهام الوظيفة الأصلية.
2. أن تزيد مدة الندب على شهرين.

وبناءً على ما تقدم فالفرق بسيط بين الانتداب والنقل من حيث انتقال الموظف العام من وظيفة إلى أخرى، ومن حيث السلطة صاحبة الحق في اتخاذ قراري النقل أو الانتداب،

(1) المادة (39) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2016 من اللائحة التنفيذية من قانون الموارد البشرية.

إذ هي نفسها السلطة صاحبة الحق في التعيين، إلا أن الفرق الأساسي بينهما يكمن في أن النقل ليس إجراءً استثنائياً، بل هو إجراء عادي، خلافاً للانتداب، أما النقل فهو ذو طبيعة دائمة، بينما الانتداب فهو إجراء مؤقت ينتهي بانتهاء المدة المقررة له والتي لا تتجاوز الخمسة سنوات [1].

المبحث الثاني: أنواع النقل في الوظيفة العامة وشروطها

قد تطرأ على الحياة الوظيفية تغييرات معينة وفقاً لمتطلبات العمل، بقصد تحقيق المصلحة العامة وتنظيم العمل الوظيفي، فقد ينقل الموظف العام إلى مكان آخر وفقاً لشروط وإجراءات وجب اتباعها من قبل السلطة المختصة، وسوف تعرض الباحثة في هذا المبحث انواع النقل وشروطه من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: أنواع نقل الموظف العام في الوظيفة العامة

المطلب الثاني: شروط وضوابط نقل الموظف العام

المطلب الثالث: أسباب نقل الموظف العام

المطلب الاول: أنواع نقل الموظف العام في الوظيفة العامة

نصت المادة (23) من قانون الموارد البشرية على أنه: " 1. يجوز نقل الموظف من وظيفته إلى أية وظيفة أخرى شاغرة سواء داخل الجهة الاتحادية أو إلى جهة اتحادية أخرى شريطة عدم المساس بالدرجة والراتب الإجمالي للموظف.2. كما يجوز نقل الموظف إلى جهة اتحادية أخرى مع درجته الوظيفية ومخصصاته المالية".

ويقسم الفقه والقضاء الإداريان النقل من عدة زوايا هي [2]:

- النقل الرأسي أو (العمودي) والنقل الافقي.
- النقل بناءً على طلب الموظف والنقل بناءً على طلب الإدارة.
- النقل المكاني والنقل النوعي.

(1) عبد الغفور، خذيري، النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص: 13.

(2) شحادة، موسى، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص: 112 - 113.

الفرع الأول: النقل الرأسي أو (العمودي) والنقل الافقي:

أولاً- النقل الرأسي أو (العمودي): إن سياسة الإدارة في نقل الموظفين العموميين نقلاً رأسياً أو عمودياً يعد قاعدة من قواعد حسن تطبيق نظام الوظيفة العامة، وضمانة فعالة لحسن سير وعمل الإدارة فاللجوء إلى النقل الرأسي أو العمودي للموظف يتم عادة عن طريق الترقية أو الترفيع سواء كانت عن طريق المسابقات أو الامتحانات، أو عن طريق قوائم قابلة للترقية إلى وظائف اعلى عن طريق المسابقات الداخلية، أو عن طريق تعيين اشخاص من خارج الكادر الوظيفي الحالي [1].

ثانيا- النقل الأفقي: يتم اللجوء إلى النقل الأفقي داخل الفئة أو الدرجة الوظيفية الواحدة؛ وجدير بالذكر أنه قد تم إضافة آليات اخرى إلى هذا النوع من النقل: النقل من فرع الوظيفة العامة إلى فرع آخر، والنقل أيضاً داخل الفرع الواحد.

وهناك نوع آخر للنقل الافقي يتم في نطاق بعض الفئات العليا للموظفين، الهدف منه استكمال التكوين الوظيفي بإكسابهم خبرات مهنية عديدة، ويطبق هذا النظام على الموظفين الذين لا يستطيعون الدخول في بعض الدرجات أو الوظائف لجمود وضعهم الوظيفي أو تأخيره [2].

الفرع الثاني: النقل بناء على طلب الموظف، والنقل بناء على طلب الإدارة:

أولاً- النقل بناءً على طلب الموظف: يجوز نقل الموظف العام من مكان إلى آخر بناءً على طلب من الموظف وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة.

فطلب النقل يكون مرهوناً بموافقة الإدارة التي تملك سلطة تقديرية في هذا المجال [3]، بشرط أن تكون هناك وظيفة شاغرة يمكن للموظف الانتقال إليها.

كما يجب الأخذ بعين الاعتبار عند النقل الأقدمية في طلب النقل وترتيب الأولوية الواردة لأسماء الموظفين في قوائم النقل [4].

ثانياً- النقل بناء على طلب الإدارة: يحق للإدارة ولاعتبارات المصلحة العامة أن تجري عمليات نقل الموظف نقلاً وظيفياً أو نقلاً مكانياً، إذا ما كان الموظف المنقول يسبب ازعاجاً

(1) شحادة، موسى، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص: 112 - 113.

(2) شحادة، موسى، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص: 113.

(3) نبيلة، صديقي، النقل بين العقوبة التأديبية المقنعة والاجراء التنظيمي الداخلي، مرجع سابق، ص:62.

(4) شحادة، موسى، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة،، مرجع سابق، ص: 115.

للآخرين؛ ويجب أن نفرق بين النقل بناءً على رغبة الإدارة ولاعتبارات المصلحة العامة والنقل كعقوبة تأديبية، خاصة إذا كان الموظف العام قد ارتكب مخالفات مسلكية [1].

وتجدر الإشارة إلى أن هذا النوع من نقل الموظف العام والذي هو متمثل في عقوبة تأديبية لا يمكن تقريره دون احترام الضمانات الخاصة بالتأديب، وفي حالة عدم احترام هذه الضمانات فإن نقل الموظف العام يعد عقوبة مستترة ومقنعة ويمكن أن تكون عرضة للإلغاء [2].

ونشير إلى أنه قد تلجأ الإدارة لإجراء النقل ليس بهدف مصلحة المرفق العام وإنما بهدف الانتقام من موظف معين أو التخلص من موظف غير كفء على الرغم من عدم ارتكابه أي خطأ يمكن محاسبته عليه، الأمر الذي يجعل من هذا الإجراء عقوبة مقنعة [3]، تحت شعار تنظيم العمل داخل المرفق العام [4]، إلا إننا ننوه أن اعتبار قرار النقل بمثابة عقوبة تأديبية مقنعة أم لا هو متروك للقضاء الذي يلاحظ من خلال الملابسات والظروف إذا كانت نية الإدارة قد اتجهت إلى توقيع العقاب على الموظف [5].

إذ أجازت العديد من التشريعات النقل التأديبي كجزاء يوقع على الموظف الذي يرتكب خطأ مهنياً، ومن هذه التشريعات نذكر على سبيل المثال التشريع الفرنسي إذ نص صراحة على النقل كإجراء إداري والنقل كعقوبة تأديبية، إلا أن النظام القانوني الذي يحكم كلتا الحالتين مختلف، فإذا كان إجراء النقل التلقائي وإجراء النقل التأديبي يؤديان إلى النتيجة نفسها ويرتبان آثارا قانونية متشابهة فإن الهدف منهما مختلف، فالنقل كعقوبة تأديبية يستهدف عقاب الموظف المخطئ في حين أن النقل كإجراء إداري يستهدف حسن سير المرفق الإداري [6].

(1) شحادة، موسى، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة،، مرجع سابق، ص: 115.

(2) عبدالغفور، خذيري، النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص: 36.

(3) يطلق عليها عدة تسميات منها: سلطة العقاب التي لا تنتمي إلى التأديب، الجزاءات غير التأديبية، وهي تصرفات تتخذها الإدارة ضد الموظف وتحاول أن تضفي عليها صفة المشروعية مستترة في ذلك وراء بعض الإجراءات التي يجيز لها القانون اتخاذها كالتدابير الداخلية ولكنها في حقيقة الأمر تهدف من اتخاذها إلى توقيع عقوبة تأديبية بحق الموظف لا يجيزها القانون، نبيلة، صديقي، النقل بين العقوبة التأديبية المقنعة والإجراء التنظيمي الداخلي، مرجع سابق، ص:57.

(4) نبيلة، صديقي، النقل بين العقوبة التأديبية المقنعة والاجراء التنظيمي الداخلي، مرجع سابق، ص:57.

(5) مصطفى، بوادي، تطبيقات العقوبة المقنعة في المجال التأديبي الفرنسي، الجزائري، الكويتي، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست، الجزائر، سداسية محكمة/ ع 06 – جوان 2014، ص: 36 - 37.

(6) نبيلة، صديقي، النقل بين العقوبة التأديبية المقنعة والإجراء التنظيمي الداخلي، مرجع سابق، ص: 64.

وتجدر الإشارة أنه في حالة النقل التأديبي يجب أن لا يكون نقل الموظف العام متمثل في عقوبة مقنعة وأن لا يقترن نقل الموظف العام بتنزيل وظيفة الموظف المنقول أو درجته، مراعاة لمبدأ عدم توقيع العقاب مرتين((1)، وجدير بالذكر أن سلطة الإدارة في النقل كعقوبة تأديبية مقيدة بضوابط معينة ويتمتع الموظف في مواجهتها بضمانات كثيرة وفعالة)حق الدفاع، التحقيق وغيرها ...(فلا يجوز إيقاع هذه العقوبة إلا بعد التأكد من ثبوت مخالفة بحق الموظف تستدعي توقيع مثل هذا الجزاء فيما أن سلطة الإدارة في اتخاذ إجراء النقل التلقائي سلطة تقديرية واسعة وضمانات الموظفين في مواجهتها محدودة إن لم تكن معدومة(2).

ونشير هنا إلى أنه لا يوجد في قانون الموارد البشرية لدولة الإمارات العربية المتحدة ما يسمى بالنقل التأديبي، وقيام الجهة الإدارية بنقل الموظف إلى منطقة نائية بعيدة إثر ارتكابه لمخالفة إدارية يعد تعسفاً في استخدام الحق، إذ أن الأمر يتطلب في هذه المسألة إحالة الموظف إلى التحقيق، ومن ثم مجازاته تأديبياً بإحدى العقوبات الواردة في القانون في حال ثبوت المخالفة المنسوبة إليه.

علماً بأن النقل لا يدخل في إطار العقوبات التأديبية التي وردت على سبيل الحصر في المادة (83) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية؛ فقرار النقل يعد سلطة تقديرية لجهة الإدارة تهدف من خلالها إلى تحقيق المصلحة العامة، ونقل الموظف إلى منطقة بعيدة لا تتحقق به مصلحة العمل إضافة إلى أن ذلك يؤدي إلى عدم أداء الموظف لواجباته على الوجه الأكمل، مما ينعكس سلباً على مصلحة العمل.

إذ نصت المادة (36) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018 على أنه: " يجوز نقل الموظف إلى أي من الهيئات والمؤسسات العامة التابعة للحكومة الاتحادية أو إلى الجهات أو الهيئات الحكومية بإحدى إمارات الدولة شريطة عدم المساس بالدرجة والراتب الإجمالي للموظف ما عدا العلاوات والبدلات المرتبطة بالوظيفة وذلك وفقاً لإجراءات الموارد البشرية والأنظمة الإلكترونية أو الرقمية المعتمدة في الحكومة الاتحادية".

وقضت المحكمة الاتحادية العليا في حكم لها: "لما كان من الثابت من القرار رقم 19 لسنة 2010 بتاريخ 31 / 10 / 2010 قد نص على أن المستأنف تم نقله من وظيفة رئيس قسم الشؤون المالية وهي الوظيفة ذاتها التي تقرر أن يشغلها بوحدة المتابعة والجودة بمكتب المدير العام كمشرف أول تدقيق ودون أي إنقاص من اطاره في الوظيفتين أو حرمانه من

(1) عبد الغفور، خذيري، النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص:19.

(2) نبيلة، صديقي، النقل بين العقوبة التأديبية المقنعة والإجراء التنظيمي الداخلي، مرجع سابق، ص: 64.

أي مميـزات مرتبطـة بدرجتـه الاصليـة، ممـا يضحـى السـبب برمتـه غيـر مبنـي علـى أسـاس وسـاقطا عـن درجـة الاعتبـار.."[1].

الفرع الثالث: النقل المكاني والنقل النوعي:

أولاً- النقـل المكانـي: يقصـد بـه نقـل موظـف مـن وظيفـة إلـى أخـرى مماثلـة لهـا نوعـاً ودرجـة سـواء أكان النقـل داخـل دائرتـه التـي يعمـل فيهـا الموظـف أو خارجهـا، بنفـس الدرجـة والأقدميـة، ويجـب أن يكـون نقـل الموظـف أمـراً تقتضيـه المصلحـة العامـة [2].

وقـد اسـتقر القضـاء الإداري فـي مصـر علـى أنـه إذا تـم النقـل بنـاءً علـى مقتضيـات المصلحة العامـة فإنـه يدخـل ضمـن الاختصـاص التقديـري لـلإدارة ولا رقابـة للقضـاء عليـه، حيـث قضـت المحكمـة الإداريـة العليـا فـي هـذا الشـأن": مـن حـق الإدارة نقـل الموظـف مـن إحـدى وظائفهـا إلـى الأخـرى التـي لا تقـل درجـة عـن الأولـى فـإن هـذا النقـل يعتبـر مكانيـاً تملكـه الإدارة لسـلطتها التقديريـة التـي لا معقـب عليهـا فيهـا متـى اقتضـت ذلـك دواعـي المصلحـة العامـة، والنقـل بهـذا الوصـف يخـرج عـن اختصـاص دائـرة القضـاء الإداري [3].

وهـذا مـا أكـدت عليـه أيضـاً المحكمـة الاتحاديـة العليـا بهـذا الخصـوص: " إن مـن المقـرر فـي قضـاء هـذه المحكمـة أن لـلإدارة بمـا لهـا سـلطة تقديريـة – أن تترخـص فـي نقـل الموظـف نقـلاً مكانيـاً أو نوعيـاً تمكينـاً لهـا مـن إدارة المرفـق وتحقيـق المصلحـة العامـة، وأن مـؤدى النقـل المكانـي تغييـر موطـن وظيفـة الموظـف دون تغييـر جـذري فـي الوظيفـة ذاتهـا أو فـي تبعيـة الموظـف المنقـول للجهـة الإداريـة التـي يعمـل بهـا وأن الاصـل فـي القـرار الإداري أنـه صـدر لغايـة تحقيـق المصلحـة العامـة وعلـى مـن يدعـي خـلاف الأصـل إثباتـه..."[4].

ثانيـاً- النقـل النوعـي: ويقصـد بـه نقـل الموظـف العـام مـن وظيفـة إلـى وظيفـة أخـرى حيـث تختلـف عـن الأولـى فـي نوعهـا وفـي طبيعـة عملهـا، كنقـل الموظـف العـام مـن وظيفـة تخصصيـة أي فنيـة إلـى وظيفـة إداريـة فـي نفـس الدرجـة وهنـا يكـون نقـل الموظـف العـام بمثابـة تعييـن

(1) اتحادية عليا في الطعن رقم (478) لسنة 2014 اداري، في جلسة الأربعاء الموافق 27 / ابريل/2016.

(2) عبدالغفور، خذيري، النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص: 45.

(3) مؤدى هذا الحكم أن السلطة الإدارية المختصة هي من يحق لها نقل موظفيها من مكان الى آخر إلا أن السلطة التقديرية للإدارة لا يعني انه لها السلطة المطلقة وإنما جرى القضاء الاداري على رقابة قرارات نقل الموظفين مكانيا من حيث اختصاص الجهة التي أصدرت قرار النقل ومراعاة الأشكال والإجراءات التي اوجب المشرع اتباعها قبل اصدار قرار النقل وخلو القرار من التعسف في استعمال السلطة، فيجب أن تكون غاية النقل المكاني تحقيق مصلحة العمل، نبيلة، صديقي، النقل بين العقوبة التأديبية المقنعة والإجراء التنظيمي الداخلي، مرجع سابق، ص:60.

(4) اتحادية عليا في الطعن رقم 584 لسنة 2013 اداري، الأربعاء الموافق 23 ابريل 2015.

جديد للموظف [1].

وفي هذا الصدد قضت محكمة الاستئناف الاتحادية في ابوظبي، إذ ألغت قرار وزير التربية والتعليم الصادر في 2007 الذي يقضي بنقل أحد معلمي وزارته إلى وزارة العمل بعد خدمة امتدت عشر سنوات، وتقول المحكمة: " أن المعلم (عمر س) قد تم نقله إلى عمل إداري في وزارة العمل وهو لا يعادل الوظيفة الفنية التي كان يشغلها في وزارة التربية والتعليم.."[2].

وتجدر الإشارة إلى أن دوائر القضاء الإداري تختص برقابة على قرار الإدارة بنقل موظف فيها في حالة القرار على آثارا سلبية تلحق الموظف واحتمال أن تسعى الإدارة من وراء قرارها بالنقل إلى معاقبة الموظف كوسيلة مقنعة تأديبية.

وجدير بالذكر إلى أن النقل النوعي قد يتم إما بناءً على طلب من الموظف، وفي هذه الحالة تستبعد وجود شبهة من قرار التعسف، أو بقرار تقديري من السلطة المختصة التي تملك صلاحية التعيين [3].

إذ ينص قانون العاملين المدنيين في مصر على أنه: "مع مراعاة النسبة المئوية المقررة في المادة (15) من هذا القانون يجوز نقل العامل من وحدة إلى أخرى من الوحدات التي تسري عليها أحكامه كما يجوز نقله إلى الهيئات العامة والأجهزة الحكومية ذات الموازنة الخاصة بها ووحدات القطاع العام والعكس، وذلك إذا كان النقل لا يفوت عليه دوره في الترقية بالأقدمية أو كان بناء على طلبه.."[4].

وتأسيساً على ما تقدم فإن الباحثة ترى أن التفرقة بين النقل كإجراء إداري (النقل الوظيفي) والنقل كجزاء تأديبي هي مسألة معقدة وغاية في الصعوبة، فالكشف عن قصد الإدارة الحقيقي من إجراء النقل لا يكون سهلاً، وفي النهاية هو متروك لتقدير القاضي لأنه يعتمد على عدة معايير حتى يستطيع الكشف عن نية الإدارة، فالقاضي بهذه الإجراءات يقوم بحماية الموظف العام من تعسف الإدارة في استعمال حقها بحجة حماية المصلحة العامة.

(1) عبدالغفور، خذيري، النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص: 13.

(2) قرار وزير التربية والتعليم رقم 481 - لسنة 2007، تم ابطاله في 2009، حكم غير منشور، مشار اليه في هامش: شحادة، موسى، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص: 52.

(3) نبيلة، صديقي، النقل بين العقوبة التأديبية المقنعة والإجراء التنظيمي الداخلي، مرجع سابق، ص: 62.

(4) المادة (54) من قانون العاملين المدنيين رقم (47) لسنة 1978 بسيوني، عبد الغني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص:263.

المطلب الثاني: شروط وضوابط نقل الموظف العام

هناك العديد من الشروط التي تحكم انتقال الموظف العام من وظيفة إلى أخرى من أهمها دراسة ظروف وطبيعة أعمال الإدارة التي يعمل فيها، إذ نصت قانون الموارد البشرية في دولة الإمارات العربية المتحدة المعدل على أنه:" 1. يجوز نقل الموظف من وظيفته إلى أية وظيفة أخرى شاغرة سواء داخل الجهة الاتحادية أو إلى جهة اتحادية أخرى شريطة عدم المساس بالدرجة والراتب الإجمالي للموظف.2. كما يجوز نقل الموظف إلى جهة اتحادية أخرى مع درجته الوظيفية ومخصصاته المالية(...) 4. استثناءً مما ورد في البند) أ (و)ب (أعلاه يجوز بقرار من مجلس الوزراء بناءً على مقتضيات المصلحة العامة نقل أي موظف من جهة عمله إلى أي جهة اتحادية أخرى بدرجته ومخصصاته المالية"[1].

كما نصت المادة (25) من ذات القانون: "يجوز بقرار من السلطة المختصة بالتعيين نقل الموظف إلى أي من الهيئات والمؤسسات التابعة للحكومة الاتحادية أو إلى الجهات أو الهيئات الحكومية بإحدى إمارات الدولة، شريطة عدم نقصان راتبه الإجمالي ما لم يوافق هو كتابة على ذلك.... وتنظم اللائحة التنفيذية لهذا المرسوم بقانون الأحكام والضوابط الخاصة بالنقل. وفي كل الأحوال، يتعين ألا يترتب على نقل الموظف إضرار بحقوقه المكتسبة".

ويستفاد من نصوص المواد السابق ذكرها أن المشرع الإماراتي عالج العديد من الأحكام المتعلقة بالنقل كوضع وظيفي، وأقر ضمانات لحماية الموظف من تعسف الإدارة أثناء النقل، ويمكن أجمالي هذه الأحكام بما يأتي:

أ. عدم المساس بالدرجة والراتب الإجمالي للموظف: اشترط المشرع الإماراتي في عملية نقل الموظف العام عدم المساس بالدرجة الوظيفية للموظف وراتبه الاجمالي إلا إذا هو وافق كتابة على ذلك، وهذا ما أكدته المادة (36) بقولها: "يجب ألا يترتب على نقل الموظف نقصان راتبه الإجمالي ما لم يوافق كتابة على ذلك"[2].

(1) المادة (23) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2011 والمرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016.

(2) ((المادة (36) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018.

ب. ألا يُؤدّي النقل إلى المساس بالحقوق المُكتسبة[1] للمُوظّف: وهذا يعني أن يكون النقل إلى وظيفة معادلة لوظيفة الموظف المنقول، فلا يجوز أن ينقل الموظف إلى وظيفة تقل درجتها عن درجة الوظيفة المنقول منها، سواءً من حيث سعة اختصاصاتها أو مزاياها، لأن في ذلك اخراج النقل عن هدفه وجعله منطوياً على عقوبة تأديبية[2]، فإذا قامت الإدارة بنقل الموظف من مكان عمله إلى مكان آخر وكان غرضها تفويت حقه في الترقية، فذلك يعتبر انحراف من الإدارة باستعمال سلطتها ومساساً بالحقوق المكتسبة الأساسية للموظف، وهذا ما أكدت عليه المادة (23) من قانون الموارد البشرية،، واللائحة التنفيذية على أنه: "2. ألا يؤدي النقل إلى تأخير أقدمية الموظف المنقول وتعد خدمته متصلة بما يترتب على ذلك من آثار.3. يحتفظ الموظف المنقول بمستحقاته وأرصدة إجازاته السنوية المستحقة له من جهة العمل التي نقل منها"[3].

ج. أن يكون الهدف من النقل تحقيق المصلحة العامة: وهذا ما نصت عليه المادة (23) من قانون الموارد البشرية: " يجوز بقرار من مجلس الوزراء بناءً على مُقتضيات المصلحة العامّة..."[4]، وعليه يحق للإدارة أن تقوم بنقل موظفيها في المواقع المختلفة للإدارة مع مراعاة الإجراءات المقررة قانوناً، أما إذا كان قرار النقل لم يستهدف المصلحة العامة وكان هدفه ايذاء الموظف والتنكيل فيه يعتبر عقوبة مقنعة وكان معيباً بإساءة استخدام السلطة.

ونشير هنا إلى أن المشرع الإماراتي حقق ضمانه مهمة للموظف وذلك باشتراطه أن يكون الهدف من نقل الموظف تحقيق المصلحة العامة، وهذا يعني ألا تخرج سلطة الإدارة التقديرية في نقل الموظف عن حدود الهدف المحدد للنقل، كاستخدام الإدارة سلطتها في النقل لتحقيق منافع ذاتية للموظفين، كأن يستهدف قرار النقل ابعاد اصحاب الدور في الترقية بإلحاقهم بإدارات اخرى بعيداً عن دائرة المتطلعين للترقية على أساس الأقدمية فيكون النقل

(1) وفي هذا الخصوص نص المشرع المصري على ضمانة هامة للموظف تتمثل في اشتراط عدم جواز نقل الموظف إذا كان سيفوت على الموظف حقه في الترقية، في الوحدة المنقول إليها، ومن أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية في هذا الصدد"; فإن كان من الثابت أن نقل الموظف العام لم يكن له دواع عامة تبرره وأنه يفوت على المدعي دوره في الترقية، فإنه قد وضع مخالفا للقانون ومشوبا بعيب الانحراف اساءة استعمال السلطة"، عبدالغفور، خذيري، النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص: 32.

(2) كنعان، نواف، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص:81 - 82.

(3) المادة (36) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018.

(4) المادة (23) الفقرة (4) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (11) لسنة 2008.

عندئذ سبيلاً للتخطي باتخاذه وسيلة مستترة للحيلولة دون صاحب الدور والحصول على حقه في الترقية بالأقدمية.

وعليه إذا صدر قرار النقل من الإدارة المختصة مستوفياً الشروط القانونية، وجب على الموظف المنقول أن ينفذ قرار النقل مهما حصل وإلا سيجازى تأديبياً، فلا يجوز له الامتناع عن تنفيذ القرار بحجة أنه يحرمه من امتيازات معينة أو استناداً إلى أسباب صحية أو شخصية، فالإدارة هي التي تقرر ما تقتضيه المصلحة العامة [1].

المطلب الثالث: أسباب نقل الموظف العام

تتعدد أسباب نقل الموظف العام، فهي إما اسباب تتعلق بالموظف أو أسباب تتعلق بالإدارة:

ويمكن تلخيص أسباب النقل بما يلي [2]:

- النقل إلى وظائف جديدة أو وظائف شاغرة لم يعين فيها أحد.
- النقل لحل الخلافات والمشكلات بين الموظفين، وذلك بإبعاد بعضهم عن بعض.
- تلبية رغبات الموظفين بنقلهم إلى وظائف تتلاءم مع ميولهم الوظيفية أو اماكن سكنهم.
- نقل الموظفين المقصرين أو غير الأكفاء إلى وظائف تتلاءم مع قدراتهم المتاحة.
- نقل الموظفين ذوي الكفاءات إلى وظائف تلائم قدراتهم.
- النقل لزيادة معلومات الموظف وتدريبه على ممارسة وظائف متعددة لزيادة الخبرات المهنية لديه لجعله جاهزاً لممارسة أية وظيفة وتحمل مسؤوليتها.
- النقل لغايات تكليف الموظف في وظائف لا يتقدم لها أحد على الرغم من الاعلان عنها .

(1) كنعان، نواف، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص:82.

(2) شحادة، موسى، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص: 116.

المبحث الثالث: السلطة المختصة بإصدار قرار النقل في الوظيفة العامة

من المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداري أن قرارات نقل الموظفين تنفرد بها الإدارة المختصة، ولها مطلق الحرية في إصدار تلك القرارات لأن لها دون غيرها تقدير ظروفها والاسترشاد بما تراه مناسباً لمصلحة العمل وأنه ليس للموظف تجاه تنظيم العمل في الإدارة، وما يقتضيه الصالح العام من تنسيق وتوزيع الاختصاصات، وليس للموظف الحق في الطعن بقرارت النقل. تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين كالآتي:

المطلب الأول: صدور قرار النقل من المرجع المختص

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على صدور قرار النقل

المطلب الأول: صدور قرار النقل من المرجع المختص

فالسلطة المختصة [1] بنقل الموظفين هي تلك السلطة التي يحددها أو يعنها المشرع، سواء في الإدارات والمصالح الحكومية، أو في وحدات القطاع العام، وعليه فالسلطة التي تقوم بنقل الموظف العام هي نفسها السلطة التي قامت بتعيينه، فهي المختصة دون غيرها في مباشرة تلك المهمة.

وتأسيساً على ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه:" من حيث أن الأصل نقل العامل من وحدة إلى أخرى من الوحدات الخاضعة لأحكام القانون، المتعلق بالعاملين المدنيين بالدولة والهيئات العامة والأجهزة الحكومية ذات الموازنة الخاضعة لها، ووحدات القطاع العام والعكس، إنما يكون بقرار من السلطة المختصة بالتعيين"[2].

وجدير بالذكر أنه حتى يكون النقل صحيحاً يجب أن يكون مستكملاً للإجراءات الآتية[3]:

1. نصت المادة (23) على أنه " تكون صلاحيات النقل وفقاً لما يلي: وظيفتا وكيل الوزارة أو المدير العام أو وكيل الوزارة المساعد أو المدير التنفيذي أو من في حكمهما في الجهة الاتحادية، بقرار من رئيس الجهة الاتحادية في حالة النقل

(1) السلطة المختصة: هي السلطة المناط بها صلاحيات التعيين، المادة (1) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008، وتعديلاته بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2011 والمرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016.

(2) عبدالغفور، خذيري، النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص: 33 - 34.

(3) كنعان، نواف، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص: 81 - 83.

داخل الجهة الاتحادية، ومن السلطة المختصة بالتعيين في حالة النقل خارج الجهة الاتحادية، اما باقي الوظائف بقرار من رئيس الجهة الاتحادية أو من يفوضه في حالة النقل داخل الجهة الاتحادية، وبموافقة رئيسي الجهة المنقول منها والجهة المنقول إليها في حالة النقل خارج الجهة الاتحادية"[1]، وهذا يعني أن يصدر قرار النقل من الجهة المختصة التي حددها القانون لكل فئة، حيث يكون نقل وكلاء الوزارة والوكلاء المساعدين داخل الوزارة بقرار من الوزير المختص، ويكون نقلهم خارجها بقرار من مجلس الوزراء.

أما بالنسبة لباقي الوظائف فيكون نقل موظفيها من وظيفة إلى أخرى داخل الوزارة أو إلى وزارة أخرى بقرار من الوزير بناءً على عرض لجنة شئون الموظفين أو بموافقة الوزيرين عند النقل من وزارة إلى وزارة اخرى، وموافقة السلطات المختصة في الاتحاد والإمارة التي نقل اليها الموظف إلا إذا كان النقل بناءً على طلب الموظف.

2. أن يكون النقل إلى وظيفة معادلة لوظيفة الموظف المنقول، فلا يجوز أن ينقل الموظف إلى وظيفة تقل درجتها عن درجة الوظيفة المنقول منها، سواءً من حيث سعة اختصاصاتها أو مزاياها، لأنه في ذلك أخرج النقل عن هدفه وجعله منطوياً على عقوبة تأديبية [2].

3. ألا تخرج سلطة الإدارة التقديرية في نقل الموظف عن حدود الهدف المحدد للنقل، كاستخدام الإدارة سلطتها في النقل لتحقيق منافع ذاتية للموظفين، كأن يستهدف قرار النقل إبعاد أصحاب الدور في الترقية بإلحاقهم بإدارات اخرى بعيداً عن دائرة المتطلعين للترقية على أساس الأقدمية فيكون النقل عندئذ سبيلاً للتخطي باتخاذه وسيلة مستترة للحيلولة دون صاحب الدور والحصول على حقه في الترقية بالأقدمية [3].

ومفاد ذلك أن معيار الاختصاص في اصدار قرار النقل هو مستوى الفئة الوظيفية التي ينتمي اليها الموظف المنقول، وهذا ما فصلته المادة (23) من قانون الموارد البشرية إذ يتم نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى معادلة أو مساوية لها في الدرجة داخل الوزارة أو إلى وزارة اخرى بقرار من الوزير المختص بناءً على عرض لجنة شؤون الموظفين بالوزارة، وفي حالة نقل الموظف من وزارته إلى وزارة أخرى يتوجب موافقة الوزيرين

(1) المادة (23) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته

(2) المادة (36) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية.

(3) ادارية عليا المصرية في القضية رقم 2010 بتاريخ 15 / 12 / 1982 مجموعة أحكامها، ص:109.

المختصين... أما نقل الموظف بين الحكومة الاتحادية وحكومات الإمارات الأعضاء في الدولة، فيتم بعد موافقة السلطات المختصة في الجهة المنقول منها والجهة المنقول اليها[1].

فإذا صدر قرار نقل الموظف العام من غير السلطة المختصة، أعتبر قرار نقل الموظف العام باطلاً لمخالفة نص القانون.

وهذا ما أكدته أيضا محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها أن " نقل العامل من وظيفة لأخرى من ذات الدرجة في المجموعة، دون العرض على لجنة شؤون العاملين، يصيب القرار بعيب مخالفة القانون [2]".

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على صدور قرار نقل الموظف العام

ينبغي من الناحية القانونية أن يصدر قرار النقل من المرجع المختص، وبعد إصدار قرار نقل الموظف العام قد تترتب عدة آثار على ذلك، نستخلصها من المواد 24 و25 و32 / 4 و32 / 5 من المرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الإتحادية ولائحته التنفيذية رقم 13 لسنة 2010 والقرارات الوزارية الصادرة استنادا لهذا المرسوم بقانون:

1. تتحمل الوزارة أو الجهة الاتحادية أو الجهة المحلية المنقول إليها الموظف كافة التكاليف والرسوم التي قد تترتب على النقل، بما في ذلك أية فروقات في أقساط الاشتراك في برنامج التقاعد المعمول به لدى الهيئة العامة للمعاشات والتأمينات الاجتماعية.

2. يجوز بقرار من السلطة المختصة بالتعيين نقل الموظف إلى أي من الهيئات والمؤسسات التابعة للحكومة الإتحادية أو إلى الجهات أو الهيئات الحكومية بإحدى إمارات الدولة، شريطة عدم نقصان راتبه الإجمالي ما لم يوافق الموظف على ذلك كتابة.

3. يحتفظ الموظف المنقول بمستحقاته وأرصدة إجازاته السنوية المستحقة له من جهة عمله التي انتقل إليها.

(1) كنعان، نواف، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص: 80.

(2) [2] عبد الغفور، خذيري، النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص: 34.

الفصل الثاني: نقل الموظف العام بين تنظيم العمل الوظيفي والجزاء التأديبي

تمهيد وتقسيم:

أجازت العديد من التشريعات النقل كإجراء إداري للموظف العام لدواعي المصلحة العامة وأقرت النقل التأديبي كجزاء يوقع على الموظف الذي يرتكب خطأ مهنياً، ومن هذه التشريعات نذكر على سبيل المثال القانون الفرنسي، إذ نصت صراحة على النقل كإجراء إداري والنقل كعقوبة تأديبية، إلا أن النظام القانوني الذي يحكم كلتا الحالتين مختلف، فإذا كان إجراء النقل التلقائي وإجراء النقل التأديبي يؤديان إلى النتيجة نفسها ويرتبان آثارا قانونية متشابهة فإن الهدف منهما مختلف، فالنقل كعقوبة تأديبية يستهدف عقاب الموظف المخالف، في حين أن النقل كإجراء إداري يستهدف حسن سير العمل الإداري.

كما أن سلطة الإدارة في النقل كعقوبة تأديبية مقيدة بضوابط معينة ويتمتع الموظف في مواجهتها بضمانات كثيرة وفعالة كحق الدفاع، والتحقيق وغيرها؛ فلا يجوز إيقاع هذه العقوبة إلا بعد التأكد من ثبوت المخالفة بحق الموظف وتستدعي توقيع مثل هذا الجزاء، وللإدارة سلطة تقديرية واسعة في اتخاذ إجراء النقل كإجراء إداري، فالمشرع عادة لا يضع ضوابط وشروطا وإجراءات محددة لاستعمال الإدارة لصلاحية النقل التلقائي باستثناء ما يتعلق بقيد النقل إلى وظيفة شاغرة ومن الدرجة الوظيفية نفسها [1].

ونشير إلى أن المشرع الإماراتي لم ينص صراحة على نقل الموظف العام كجزاء تأديبي وإنما أدرجه كإجراء إداري تنظيمي فقط، في المواد (23)، (24)، (25)، إلا انه أن بعض الادارات تقوم بعدد من التجاوزات في نقل الموظف العام، حيث ينطوي على عقوبة مقنعة له.

وعليه ستتناول الباحثة في هذا الفصل المباحث الآتية:

المبحث الأول: معايير التفرقة بين النقل كإجراء تنظيمي داخلي والنقل كجزاء تأديبي

المبحث الثاني: ضمانات مشروعية قرار نقل الموظف العام

المبحث الثالث: دعوى إلغاء قرار نقل الموظف العام

(1) صديقي، نبيلة، نقل الموظف العام بين العقوبة التأديبية المقنعة والاجراء التنظيمي الداخلي، مرجع سابق، ص: 64.

المبحث الاول: معايير التفرقة بين النقل كإجراء إداري تنظيمي والنقل كجزاء تأديبي

إن التفرقة بين التدابير الداخلية والجزاءات التأديبية هي مسألة صعبة ومعقدة، فالكشف عن القصد الحقيقي لجهة الإدارة من إجراء نقل الموظف ليس بهذه السهولة، ذلك لأن القضاء يعتمد على عدة معايير بقصد الوصول إلى نية الإدارة كونها تتصل اتصالاً وثيقاً بحماية الموظف العام من تعسف الإدارة في استعمال حقها في مجال المحافظة على المصلحة العامة.

ففي فرنسا استقر الفقه الفرنسي خاصة الأستاذ DE CORAIL على ثلاثة معايير رئيسية اعتمدها القضاء الفرنسي في التفرقة بين النقل كإجراء إداري تنظيمي أو النقل [1] كجزاء ستتناولها الباحثة على النحو الاتي:

المطلب الأول: معيار البحث عن نية الإدارة

المطلب الثاني: معيار جسامة الأثر المترتب عن الإجراء

المطلب الثالث: معيار تحليل أسباب الإجراء

المطلب الاول: معيار البحث عن نية الإدارة

بموجب هذا المعيار يحاول القضاء تحديد قصد الإدارة من اتخاذها لقرار النقل، وما إذا كانت تهدف إلى عقاب الموظف أم مجرد استعمال سلطتها في تنظيم المرفق العام، وغالبا فالإدارة لا تكشف عن قصدها من اتخاذ قرار نقل الموظف، إلا أن القضاء الفرنسي يستعين ببعض الاعتبارات لتحديد قصد الإدارة نلخصها في النقاط الاتية [2]:

1. الرجوع إلى الظروف والمعطيات الملموسة في القضية وإلى مدى تطبيق النصوص القانونية، التي تسمح للإدارة اتخاذ قرارها، فإذا اتضح أن المشرع قد أعفى الإدارة من اتباع الإجراءات التأديبية، فإنه بدون شك يريد من وراء ذلك الاعتراف للإدارة بحقها في استعمال التدابير الداخلية لضمان حسن سير المرفق العام، أما في حالة سكوت المشرع فإن هذا السكوت يفسر كذلك لصالح الإدارة لأن القرار المتخذ من قبلها وفي هذه الحالة

(1) J.-L.de CORAIL, La distinction entre mesure disciplinaire et mesure hiérarchique dans le droit de la fonction publique, AJDA, 1967, pp. 3 - 27، مشار اليه في هامش: صديقي، نبيلة، نقل الموظف العام بين العقوبة التأديبية المقنعة والإجراء التنظيمي الداخلي، مرجع سابق، ص: 66.

(2) صديقي، نبيلة، نقل الموظف العام بين العقوبة التأديبية المقنعة والإجراء التنظيمي الداخلي، مرجع سابق، ص: 66 - 67.

يعد من قبيل التدابير الداخلية.

2. شكلية تسبيب القرار فإذا فرض المشرع على الإدارة تسبيب قرارها بالنقل، فإنه يجعل من هذا القرار قراراً تأديبياً.

3. استخلاص الصفة التأديبية لقرار النقل من الوثائق المتبادلة بين الإدارة والموظف والمشاكل القائمة بينهما التي سبقت صدور قرار النقل مما يستفاد منه نية الإدارة المبيتة في إنزال العقاب.

أما في مصر ربطت المحكمة الإدارية العليا بين نية الإدارة في العقاب وإتيان الموظف لتصرف ينطوي على إخلال بواجبات وظيفته بقولها:" لكي يعد القرار الإداري بمثابة الجزاء التأديبي المقنع، أن يكون متضمناً عقوبة من العقوبات التأديبية المعينة وإلا كان الجزاء صريحًا، وإنما يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة اتجهت إلى عقاب العامل فإذا صدر القرار بسبب تصرف معين ينطوي على إخلال العامل بواجبات وظيفته كان القرار قراراً تأديبياً، فإذا كان ذلك ما تقدم وكان القرار المطعون فيه قد أفصح عن سبب إصداره، وهو تأخير المدعي في تجهيز الحسابات الختامية، فإن القرار المطعون فيه يكون قراراً تأديبياً صدر مخالفاً للقانون، إذ إنه فضلاً عن ذلك أنه قد صدر دون اتباع الإجراءات والأوضاع المقررة للتأديب فإنه أوقع عقوبة لم ترد ضمن العقوبات التأديبية التي عددها القانون حصراً"[1].

وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا بعد أن أوضحت نية الإدارة بأنها:" إذا اتجهت إلى عقاب الموظف بغير الإجراءات والأوضاع المقررة لذلك فيكون قرارها عندئذ مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، ومخالفاً للقانون، أما إذا تبين أنها لم تنحرف بسلطتها لتحقيق مثل هذا الغرض الخفي، وإنما استعملتها في تحقيق المصلحة العامة التي أعد لها القرار، كان سليماً ومطابقاً للقانون"[2].

المطلب الثاني: معيار جسامة الأثر المترتب على الإجراء

يقوم هذا المعيار على البحث عن النتائج التي خلفها القرار الذي اتخذته الإدارة، فبموجبه ينظر القضاء إلى مدى جسامة الآثار الناجمة عن إجراء النقل ومقدار الضرر الذي لحق بالموظف المنقول، فالثابت في مجلس الدولة الفرنسي يشترط أن يكون الضرر

(1) ادارية عليا في القضية رقم 1141 لسنة 2 ق، جلسة 23 / 6 / 1956م، محمود، محمد فاروق، الجزاء التأديبي المقنع، المجلة العربية للدراسات الامنية والتدريب، المجلد (30) العدد (60)، الرياض، 1435 - 2004م، ص:69.

(2) محمود، محمد فاروق، الجزاء التأديبي المقنع، مرجع سابق، ص:61.

على قدر معين من الخطورة والجسامة كي تسبغ الصفة التأديبية على قرار النقل، فإذا كان الغرض من النقل التلقائي إبعاد الموظف عن مسكنه العائلي وفقد بعض المزايا المادية كخفض المرتب أو نقله إلى وظيفة أدنى في السلم الإداري، اعتبر القضاء هذا النقل بمثابة جزاء تأديبي، أما التغييرات الطفيفة في المزايا المادية التي من شأنها أن تحدث نتيجة لقرار النقل التلقائي فلا يأخذها القاضي بعين الاعتبار[1].

وتطبيقاً لذلك فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 10 فبراير 1978 بأن: " إجراء النقل ولو تم لمصلحة المرفق، إلا أن الصفة التأديبية تلحقه إذا أدى إلى خفض المسؤوليات المناطة بالموظف خفضاً حقيقياً، أو أدى إلى تغيير في صفته الوظيفية"[2].

وعلى العكس من ذلك قرر في قراره الصادر بتاريخ 7 مايو 1980 بأن: "الإجراء الذي يقصد إعادة تنظيم المرفق وتحديثه، مما يستلزم إعادة توزيع الاختصاصات بين المديرين لا يعتبر كعقوبة تأديبية مقنعة تستتر به وراء الإجراء التنظيمي الداخلي، طالما أن المسؤوليات المناطة بأحد المدراء ممن شملهم الإجراء، تقترب من تلك التي كان يمارسها قبل صدور القرار" [3].

إذ من المبادئ المهمة في موضوع القرارات التأديبية ضرورة التناسب بين العقوبة مع المخالفة التي ارتكبها الموظف، وترجع صعوبة هذه المسألة إلى عدم وجود قيود صريحة تلزم الإدارة بتوقيع عقوبة معينة على مخالفة معينة، والسبب في ذلك أن المخالفات التأديبية غير محددة، وبالآتي فالمشرع يجد صعوبة في تحديد عقوبة مسبقاً لجريمة غير محددة [4].

والمقصود بالتناسب بأنه:" تقدير اهمية السبب ومدى توافق هذا السبب مع محل القرار الإداري"، فالتناسب له عنصران (السبب والمحل) وهو أحد عناصر ملاءمة القرار

(1) صديقي، نبيلة، نقل الموظف العام بين العقوبة التأديبية المقنعة والإجراء التنظيمي الداخلي، مرجع سابق، ص: 67.

(2) C.E., 10 février 1978, Ministre du travail c/Dame Barba, R.D.P, n° 1, 1979, p.286، مشار اليه في هامش: صديقي، نبيلة، نقل الموظف العام بين العقوبة التأديبية المقنعة والاجراء التنظيمي الداخلي، مرجع سابق، ص:68.

(3) C.E., 7Mai 1980, Centre hospitalier de p.c /Mlle D.H, n°25, 1980, p.347، مشار اليه في هامش: صديقي، نبيلة، نقل الموظف العام بين العقوبة التأديبية المقنعة والاجراء التنظيمي الداخلي، مرجع سابق، ص: 68.

(4) الفحلي، راشد محمد، النظام القانوني للجزاء التأديبي وضماناته في دولة الإمارات العربية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014، ص:99.

الإداري، بل اعتبره البعض أهم عنصر الملاءمة في القرار الإداري [1].

المطلب الثالث: معيار تحليل أسباب الإجراء

يتمثل هذا المعيار في البحث عن الأسباب التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ الإجراء وذلك لمعرفة ما إذا كانت الجهة الإدارية تبتغي المحافظة على المصلحة العامة للمرفق أو تأديب الموظف العام.

فإذا كانت الأسباب واقعية أو قانونية من طبيعة تأديبية ثبتت الصفة التأديبية للإجراء المتخذ، كأن يسبق اتخاذ إجراء النقل ارتكاب الموظف العام لذنب إداري؛ واحياناً قد تفصح الإدارة عن الأسباب التي دفعتها لاتخاذ القرار، كأن تعلل قرار النقل كإجراء إداري بسلوك الموظف.

فيتضح في هذه الحالة أنها ترمي إلى اتخاذ قرار تأديبي؛ أما إذا كان سبب النقل يقتضيها العمل في المرفق فإن قرار النقل التلقائي لا يعدو أن يكون مجرد إجراء تنظيمي ولو تم النقل في غير مصلحة الموظف.

وقد تكون الأسباب التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ قرار النقل متنوعة أي أن تعبر عن نية الإدارة في المحافظة على الصالح العام وتأديب الموظف العام في آن واحد في هذه الحالة يكون القرار تأديبياً [2].

أما عن موقف القضاء الإداري المصري فالثابت عنه أنه يجمع بين المعايير الثلاثة للتمييز بين العقوبة التأديبية والإجراء الداخلي في مجال نقل الموظفين وذلك من خلال معيار موضوعي يعتمد فيه على بعض القرائن والظروف الملابسة لاتخاذ إجراء النقل للكشف عن نية الإدارة الحقيقية والهدف الذي تبتغي تحقيقه، إذ يصعب في كثير من الأحيان أن يكشف القضاء عن القصد الحقيقي للإدارة دون بحث الملابسات المحيطة بالإجراء المتخذ وتحليل الأسباب التي استند إليها.

ولا شك أن هذا الاتجاه يوفر ضماناً أكبر للموظفين عن طريق فحص القرارات الصادرة عن الإدارة التي تخفي جزاءات تأديبية مقنعة وبالآتي التصدي لها وإلغائها [3].

(1) الفحلي، راشد محمد، النظام القانوني للجزاء التأديبي وضماناته في دولة الإمارات العربية، مرجع سابق، ص:100.

(2) صديقي، نبيلة، نقل الموظف العام بين العقوبة التأديبية المقنعة والإجراء التنظيمي الداخلي، مرجع سابق، ص: 69.

(3) صديقي، نبيلة، نقل الموظف العام بين العقوبة التأديبية المقنعة والاجراء التنظيمي الداخلي، مرجع سابق، ص:

وترى الباحثة أن القضاء الإماراتي حذا حذو القضاء المصري بأنه جمع بين المعايير الثلاثة للتمييز بين العقوبة التأديبية والإجراء الداخلي في مجال نقل الموظفين وذلك عن طريق الكشف عن الظروف وتحليل الاسباب التي أدت إلى اتخاذ مثل هذا القرار.

كما أكدت المحكمة الاتحادية العليا على هذا الموضوع بقولها :"وحيث أنه كان صحيحاً من الناحية المبدئية أن الموظف المنقول يستصحب مركزه القانوني من الجهة المنقول منها إلى الجهة المنقول إليها وتعتبر خدمته متصلة ويتقاضى مكافأة نهاية خدمته على أساس آخر راتب تقاضاه، إلا انه بخصوص النزاع المطروح فإن عملية النقل لم تتم بشكل مجرد، حتى يمكن القول باستصحاب الموظف لكامل مركزه القانوني السابق، وإنما جاءت مقرونة بضوابط تشريعية صادرة عن مجلس الوزراء والمجلس التنفيذي لإمارة ابوظبي، حددت آلية النقل ومسؤولية الجهات المنقول منها أو إليها بخصوص أداء مكافأة نهاية الخدمة المستحقة للموظف المنقول وتحديد كيفية احتسابها، والحكم المطعون فيه إذ لم يلتزم في حساب مكافأة نهاية الخدمة بالضوابط المقررة بمقتضى القرارات المشار إليها أعلاه يكون قد خالف صحيح القانون، لذلك ودونما حاجة لمناقشة باقي الأسباب المثارة في الطعن يكون الحكم المطعون فيه لاغياً مستوجباً للنقض"[1].

المبحث الثاني: ضمانات مشروعية قرار نقل الموظف العام

تعتبر ضمانات مشروعية القرار الإداري من أقوى أنواع الضمانات المشروعة للموظف العام، حيث تترتب عليها حماية وحريات الإنسان بصفة عامة، وحماية الموظفين العاملين في مواجهة سلطة التأديب بصفة خاصة نظراً للخصائص والمميزات التي تتسم بهذه الرقابة.

وتأسيساً على ما تقدم فقد يخل الموظف العام بواجباته الوظيفية مما يعرضه للمساءلة التأديبية وتوقيع الجزاء التأديبي.

وتعد مراحل التأديب وما يصاحبها من إجراءات في غاية الأهمية لما يترتب عليها من نتائج خطيرة تجاه الموظف، حيث يبقى في وضع نفسي قلق طوال تلك المراحل، إذ قد تستلزم الإجراءات التأديبية في معظم الاحيان المساس بحقوقه الشخصية، حيث أن استدعاء الموظف للتحقيق معه ومواجهته بما وجه إليه من مخالفات قد يؤثر على سمعته في العمل.

---

70 - 69.

(1) اتحادية عليا في الطعن رقم 69 لسنة 2012 س 6 ق، جلسة 25 / 6 / 2012 اداري – هيئة عامة.

لـذا يجـب علـى الإدارة إحاطـة الموظـف بكافـة الإجـراءات التأديبيـة التـي يمكـن أن تتخـذ ضـده، حيـث تجـد أثرهـا علـى الموظـف وعلـى بقيـة الموظفيـن بـأن القانـون يكفـل حقوقهـم حتـى وإن أخطـأوا.

وعليـه فقـد كان واجبـاً علـى الإدارة اتبـاع الإجـراءات والضمانـات قانونـاً فـي حـال تأديـب الموظـف باعتبارهـا تشـكل ضمانـات مقـررة لمصلحـة الموظـف الخاضـع للتأديـب [1].

فالضمانـات التأديبيـة المتوفـرة للموظـف العـام هـي أن يتـم تمكينـه مـن حقـه فـي الدفـاع عـن نفسـه أو عـن طريـق نائبـه؛ وكذلـك حقـه فـي الاطـلاع علـى الملفـات، ومواجهـة جهـة الإدارة لـه بالمخالفـة المنسـوبة؛ وكذلـك حقـه فـي أن يتـم التحقيـق الإداري معـه بـكل حيـادة، إضافـة إلـى تسـبيب القـرار الإداري لمـا لـه مـن أهميـة للموظـف العـام.

وأيضـاً حـق الموظـف فـي التظلـم مـن القـرارات الإداريـة الصـادر ضـده؛ وإذا لـم يقبـل الموظـف القـرار الصـادر مـن اللجـان المختصـة فـي التظلـم الإداري كان لـه الحـق فـي الطعـن أمـام القضـاء [2].

وفـي محـل دراسـتنا هـذا وهـو نقـل الموظـف العـام، فقـد يسـبق توقيـع عقوبـة النقـل بعـض الإجـراءات التـي تسـبق حادثـة النقـل وهـي أن يرتكـب الموظـف مخالفـة وتـم التحقيـق معـه بشـأنها، وعنـد الانتهـاء منـه تقـوم الإدارة بنقلـه مـن مـكان إلـى آخـر بحجـة تحقيـق المصلحـة العامـة، إلا أنـه فـي حقيقـة الامـر ينطـوي ذلـك علـى عقوبـة مقنعـة، وعليـه سـتتناول الباحثـة فـي هـذا المبحـث الضمانـات التأديبيـة للموظـف السـابقة والملازمـة واللاحقـة لقـرار نقـل الموظـف وذلـك مـن خـلال المطالـب الاتيـة:

المطلب الأول: الضمانات التأديبية السابقة على صدور قرار النقل

المطلب الثاني: الضمانات التأديبية الملازمة لتوقيع الجزاء التأديبي

المطلب الثالث: الضمانات التأديبية بعد صدور قرار النقل

(1) إسماعيل، أحمد السيد محمد، اجراءات التأديب الاداري للموظف العام في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية (دراسة مقارنة)، اكاديمية شرطة دبي، سلسلة الرسائل العلمية، 1435هـ - 2014، ص: 9.

(2) الكعبي، محمد سلطان، الضمانات التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة الإمارات ابريل 2018، ص: 2، https://scholarworks.uaeu.ac.ae/public_law_theses

المطلب الاول: الضمانات التأديبية السابقة على صدور قرار النقل

تتعدد الضمانات التأديبية السابقة على توقيع الجزاء التأديبي؛ فالموظف إذا ما نسب إليه ارتكاب مخالفة تأديبية [1] فثمة إجراءات الواجب اتباعها والالتزام بها قبل تبرئته أو توقيع الجزاء عليه؛ فهي لصالح الموظف الهدف منها الوصول إلى الحقيقة.

إذ تعرف الضمانات التأديبية بأنها "الحقوق الممنوحة للموظف العام من خلال القوانين في مراحل إيقاع العقوبة"[2].

ويعرفها الفقيه الإنجليزي (Beach) بـ "عدالة الإجراءات"؛ والمقصود بها "أن الإدارة يجب أن تواجه الموظف أو العامل بما هو منسوب إليه كتابة وأن تكون الأسباب مفصله، ولا يوقع جزاء إلا بعد استجواب الموظف، ويجب أن تتاح له الفرصة كاملة ليدافع عن تصرفاته ويدحض ما هو منسوب إليه"[3].

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة تكفل المشرع الإماراتي في المرسوم بقانون بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018 بتوفير مجموعة من الضمانات التأديبية لكل موظف في المرحلة السابقة على توقيع الجزاء، هذه الضمانات تحفظ حقوق الموظف عند إجراء التحقيق معه، إذ تتيح للموظف الاتحادي مختلف الضمانات في سبيل الدفاع عن نفسه، وتفنيد جميع الحجج الموجهة ضده، وعند قيام السلطة التأديبية بتوقيع الجزاء التأديبي عليه، لا بد من ذكر المبررات القانونية التي استندت إليها وأسفرت عنها إجراءات التأديب، والتي على أساسها أصدرت قراراها بتوقيع الجزاء التأديبي، وهذا ما ستتناوله الباحثة بالتفصيل في الفروع الاتية:

الفرع الاول: حق المواجهة

الفرع الثاني: حق الدفاع

---

(1) المخالفة التأديبية: "بأنها إخلال الموظف بواجبات وظيفته مما يمنح السلطة التأديبية المختصة في جهة عمله الحق بمجازاته في حدود الجزاءات المقررة قانونياً"، وتأسيساً على ذلك فإن المخالفة التأديبية تعني الخروج على القوانين والأنظمة واللوائح المعمول بها في جهة العمل والتي يتعين على كل موظف أن يلتزم بها وفق الأصول المقررة في هذا الشأن، فإن خرج عليها يعتبر مرتكبا لمخالفة تأديبية، الدليل الاسترشادي لسياسات وإجراءات الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، الطبعة الأولى، سبتمبر، 2014، ص:125.

(2) الكعبي، محمد سلطان، الضمانات التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص:2.

(3) الكعبي، محمد سلطان، الضمانات التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص: 2.

الفرع الأول: حق المواجهة

والمقصود بالمواجهة: تمكين الموظف من الاحاطة بالاتهامات المنسوبة اليه وجهاً لوجه، حتى يكون على دراية بظروفها، واطلاعه على ملفه الشخصي حتى يستطيع اعداد دفاعه، وابعاد التهمة عنه وتبرئته منها [1].

فإذا أقر الموظف بما هو منسوب إليه فعلاً، فيجب على المحقق استجوابه تفصيلاً، أما إذا نفى الموظف المخالف ما هو منسوب إليه، فعلى المحقق مواجهته بأدلة الإثبات والتحقق من دفاعه والأدلة التي قدمها والشهود، وتجدر الاشارة أنه يجب ألا يتم تعريض الموظف المخالف لأي إكراه أو ضغط أثناء استجوابه، وألا تتدخل جهة التحقيق في اجابات الموظف المحال إلى التحقيق [2].

وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا في تناولها للمقصود بالمواجهة بقولها: "تعني المواجهة ايقاف الموظف على حقيقة التهم المسندة إليه واحاطته علماً بمختلف الادلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع الإدلاء بأوجه دفاعه، ولا يغني عنها مجرد القول بأن المخالفة ثابتة ثبوتاً مادياً لا شبهة فيه، ذلك أن الحكم على ثبوت المخالفة وانتفائها مرده إلى ما يسفر عنه التحقيق الذي يعتبر توجيه التهمة وسؤال المخالف عنها، وتحقيق دفاعه بشأنها، أحد عناصره الجوهرية"[3].

وتقتضي المواجهة – كضمانة تأديبية سابقة على توقيع الجزاء التأديبي ما يلي [4]:

1. أن يحضر الموظف المتهم إجراء التحقيق بنفسه، وأن يحاط علماً بالتهم المنسوب إليه ارتكابها، وبجميع الأدلة التي نسبت إليه، مع اعطاءه الحق من الدفاع عن نفسه، وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات وسماع شهود النفي، وهذا ما نصت المادة (97) من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية على أنه: " 2.يتم استدعاء الموظف المحال إلى اللجنة للتحقيق معه وفق إجراءات الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وأنظمتها الإلكترونية أو الرقمية المعتمدة، على أن يتضمن

(1) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مكتبة الجامعة، الشارقة، واثراء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2008، ص: 233.

(2) الراشدي، سلطان عبيد سالم، تأديب الموظف العام في النظام القانوني في دولة الإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، جامعة الإمارات، يناير 2019، بحث منشور، ص: 100.

(3) ادارية عليا في الطعنين رقم 1124 بتاريخ 25 / 1 / 1992، الموسوعة الادارية الحديثة، جزء 29، ص: 474، مشار اليه في هامش كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص: 233.

(4) كنعان نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص: 233 - 234.

الإخطار ما هو منسوب إليه ومكان وتاريخ الجلسة، وذلك قبل الموعد المحدد لها بثلاثة أيام على الأقل، ويتم الإخطار بالبريد العادي أو الفاكس أو البريد الإلكتروني أو بأي من الوسائل المتاحة"[1].

وتأكيداً على ذلك فقد قضت المحكمة الاتحادية العليا على: " أن مبدأ المُواجهة بين الخصوم من المبادئ الأساسية في إجراءات التقاضي سواءً أمام القضاء أو أمام الخبرة ومُؤدى ذلك أنه إذا باشر الخبير المأمورية دون حضور الخصم وتوقيعه على محاضر الجلسات فإن التقرير يشوبه البطلان وإذا اعتد الحكم بذلك التقرير وحده يكون باطلاً أيضا"[2].

2. أن تكون مواجهة الموظف بالاتهام على أسئلة صريحة ومباشرة وليس بأسئلة عامة لا تحمل معنى الاتهام أو توحي له بأنه غير متهم، وبطريقة تمكنه من إبداء دفاعه والرد على ما يوجه إليه من اتهام.

3. أن يواجه الموظف المتهم باتهام محدد، سواء من حيث نوع المخالفة، والوصف الدقيق لها، وأن تحدد أبعاد المخالفة من حيث المكان والزمان والأشخاص وسائر العناصر الأخرى المحددة لذات المخالفة وأن يواجه به الموظف المتهم بالتحقيق، إذ لم يحدد المشرع شكلاً معيناً للمواجهة، ولكن الهدف من المواجهة هو العلم بالتهمة وأدلتها وهو ما يوجب أن تكون التهمة محددة وواضحة المعالم ليس بها غموض حتى يتسنى للمتهم الرد على تلك التهمة التي تستند إليها سلطة التحقيق وأدلتها التي عندها والدفاع عن نفسه ضد تلك الأدلة والتهمة المنسوبة إليه[3].

الفرع الثاني: حق الدفاع

كفلت التشريعات حق الدفاع، إلا أنها لم تضع تعريفاً محدداً وجامعاً لهذا الحق، حيث عرف الفقه حق الدفاع بأنه "منح الموظف المهلة الكافية حتى يتدبر أمره ويتمكن من الوقوف على حقيقة ما نسب إليه من وقائع ليتمكن من الدفاع عن نفسه شفاهة أو كتابة"[4].

ولهذا الحق أهمية على المستوى العالمي فقد نص عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أن: "كل شخص متهم بريء إلى أن تثبت إدانته قانوناً بمحاكمة علنية تضمن له الضمانات

(1) المادة (97) الفقرة (2) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل برقم (1) لسنة 2018.

(2) اتحادية عليا، الطعن رقم 580)) لسنة 2013 تجاري، الحكم الصادر بجلسة الأربعاء الموافق 9 من إبريل سنة2014، المكتب الفني المحكمة الاتحادية العليا.

(3) الكعبي، محمد سلطان، الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص: 72.

(4) الكعبي، محمد سلطان، الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص:62.

الضرورية للدفاع عنه"[1]، كما نجد هذا الحق بارزاً في القوانين المحلية لدولة الإمارات حيث جاء في الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة أن: "المتهم بريء حتى تثبت إدانة في محاكمة قانونية عادلة، وللمتهم الحق في أن يوكل كل من يملك القدرة على الدفاع عنه أثناء المحاكمة"[2].

ويعتبر حق الدفاع من المبادئ المقررة في كل من التشريع الإماراتي والفرنسي والمصري، باعتباره حق اصيل من حقوق الأفراد ومن حق كل فرد ان يتمسك به، وحتى ولو لم يرد به نص خاص في قانون أو لائحة، فهي ضمانه هامة وأساسية لأي متهم، إذ من حقه الدفاع عن نفسه، لرد الظلم الذي نسب إليه وعليه لا يجوز للسلطة المختصة أن تعاقب شخصا إلا بعد اطلاعه على المخالفات المسندة إليه وإعداد وسائل دفاعه وإعطائه مهله زمنية مناسبة لذلك، أما إذا أخلت الإدارة بحق الدفاع، فإن إجراءات التأديب تكون باطلة، ومن ثم يعتبر باطلاً ما يترتب على بعده من إجراءات من القرار الصادر بالجزاء بحق الموظف[3].

وهذا ما نصت عليه المادة (98) من اللائحة التنفيذية بقولها: "عند بدء التحقيق يتعين على رئيس لجنة المخالفات أن يتلو على الموظف المحال للتحقيق جميع الوقائع المنسوبة إليه بشكل واضح وإحاطته بالأدلة التي تؤيد ارتكابه المخالفة حتى يتمكن من إبداء دفاعه، وتقديم ما لديه من مستندات تؤيد أقواله، وأن يتم إثبات كل أقواله ويوقع عليها، وفي حال امتناعه يتم إثبات ذلك من قبل رئيس اللجنة"[4].

وجدير بالذكر أنه في حالة امتناع الموظف المخالف عن الحضور للتحقيق، على الرغم من اعلانه اعلاناً صحيحاً، يعد بمثابة تنازل عن استعمال حق الدفاع، ولا يجوز له التمسك بإهدار جهة الإدارة لحقه في الدفاع عن نفسه.

المطلب الثاني: الضمانات التأديبية الملازمة لتوقيع الجزاء التأديبي

أعطى المشرع للموظف ضمانات اخرى ملازمة لتوقيع الجزاء التأديبي، وهي حقه في أن يتم التحقيق الإداري معه بكل حيادية، إضافة إلى تسبيب القرار الإداري لما له من

(1) المادة (11) الفقرة (1) من الإعلان العالمي لحقوق الانسان لسنة 1948.

(2) المادة (28) من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة.

(3) اسماعيل، احمد السيد محمد، إجراءات التأديب الاداري للموظف العام في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية- دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص:73.

(4) المادة (98) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية.

أهمية للموظف العام، وهذا ما ستعرضه الباحثة في هذا المطلب من خلال الفروع الاتية:

الفرع الأول: التحقيق الإداري

الفرع الثاني: تسبيب القرار الإداري

الفرع الأول: التحقيق الإداري

يعتبر التحقيق الإداري مع الموظف العام من أهم الضمانات التأديبية، فهو أولى الخطوات للكشف عن حقيقة المخالفة الموجهة إلى الموظف العام، إذ يستطيع الموظف من خلال التحقيق أن يدافع عن نفسه ويفنّد ما يوجه إليه من اتهام؛ حيث يستهدف التحقيق الإداري كشف مرتكب المخالفة من فاعلها والوصول إلى الحقيقة، فهو أمر حتمي سابق على توقيع الجزاء، الذي يبطل إذا وقع بدون تحقيق.

إذ تبدأ مرحلة التحقيق من الوقت الذي يقوم فيه الموظف العام بارتكاب مخالفة تأديبية، إذ عندما ترى السلطة المختصة أن الموظف العام يستحق جزاءاً تأديبياً تقوم بإحالته إلى التحقيق، والمقصود بالتحقيق: " مجموعة الإجراءات التي تستهدف تحديد مدى ثبوت المخالفة التأديبية وتحديد المسؤول عنها"[1].

فالتحقيق كما هو مسلم به في الفقه والقضاء عبارة عن وسيلة تستخدمها الإدارة لأجل الكشف عن الحقيقة، فهو إجراء أولي يمهد لمرحلة أخرى، إلا أنه قد يرتب بعض الآثار ذات الخطورة على الحياة الوظيفية للموظف، بما يلزم معه ضرورة توفير قدر من الضمانات الشكلية وتحقيق الاطمئنان للموظف حتى يتأهب للدفاع عن نفسه، ويدرأ ما هو موجه إليه من تهم [2].

والأصل في التحقيق أن يكون مكتوباً، وهذا ما تؤيده العديد من التشريعات في فرنسا ومصر والإمارات، حيث تعد كتابة التحقيق شرطاً أساسياً لصحة التحقيق الإداري، ويؤدي خلاف ذلك إلى بطلان التحقيق الإداري مع الموظف، وذلك بسبب عيب في الشكل المحدد في التحقيق وما يترتب عليه من آثار أخرى منها العبث في أوراق الدعوى وضياع أدلتها، حيث نصّ المشرع الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة في الفقرة (4) من المادة رقم (81) من القانون الاتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية المعدل بالقانون الاتحادي رقم 9 لسنة 2011 على أنه: "لا يجوز أن يفرض على

(1) الدليل الاسترشادي لسياسات وإجراءات الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، مرجع سابق، ص:129.

(2) الراشدي، سلطان عبيد سالم، تأديب الموظف العام في النظام القانوني في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص:79.

الموظف أية جزاءات إدارية إلا بعد إجراء تحقيق خطي معه "[1].

ولكن عند صدور المرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016 فقد نص خالياً من هذا البند ولم تتضمن مواد القانون الجديد ما يشير إلى ضرورة كتابة التحقيق، فجعل بذلك التحقيق مفتوحاً سواء أكان كتابة أو شفاهة؛ وعند ثبوت المخالفة القانونية لدى الرئيس المباشر في المكان الذي يعمل به الموظف الذي ارتكب المخالفة مع وجود الادلة يقوم الرئيس المباشر بإحالة أمر الموظف المخالف إلى لجنة المخالفات [2].

وبعد ذلك صدر المرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016 متضمناً تعديل المادة (81) من المرسوم بالقانون الجديد حيث حذف الفقرة التي كانت تشترط أن يكون التحقيق مكتوباً، دون أن تتضمن نصوصه ما يشير إلى ضرورة أن يكون التحقيق مكتوبا [3].

ونستنتج من ذلك أنه أصبح للإدارة الخيار في كتابة التحقيق أو عدم كتابته؛ وقد يكون للمُشرع غرض آخر عندما ألغى هذه البيانات هو إعطاء جهة الإدارة الحرية في وضع مقومات التحقيق فكل بيان له أهمية بحسب موقعه، فتارةً قد يؤثر وجوده في محضر التحقيق وتارةً أخرى ليس له أي تأثير [4].

---

(1) المادة (81) الفقرة (4) من قانون الموارد البشرية رقم (11) لسنة 2008 وتعديلاته.

(2) نصت الفقرتان الأولى والثالثة من المادة (92) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية الاتحادي المذكور سابقا، على ما يلي: "1 - يتولى الرئيس المباشر إجراءات التحقيق المبدئي ... 3 - يجوز أن يكون التحقيق المبدئي شفاهة على أن يثبت مضمونه في طلب الإحالة وإذا كان التحقيق خطيا أرفق صورة منه بكتاب الإحالة".

عندما عُقد اجتماع مجلس الوطني الاتحادي لمُناقشة سياسة الهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية يوم الأربعاء المُوافق 6 ديسمبر لسنة 2017 فقد وجهت سعادة/ عائشة راشد ليتيم عضو المجلس الوطني عدة أسئلة (بعد الاطلاع على مرسوم بقانون اتحادي رقم 17 لسنة 2016 منها سبب حذف هذا البند المُتعلق بالتحقيق؟ وهل توجد ضمانات للمُوظف في هذا الشأن إن لم يوجد بند واضح في القانون يُحدد شكل التحقيق؟ فكان رد معالي الدكتور/ أحمد بن عبد الله حميد بالهول الفلاسي وزير دولة لشؤون التعليم العالي والمهارات المُتقدمة رئيس الهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية " بأن حق المُوظف محفوظ ويوجد تحقيق خطي من قِبل ثلاث لجان ومنها لجنة المُخالفات ولجنة التظلمات ولجنة الاعتراض وهي ثلاث فرص للمُوظف للرد كتابيا على أي تظلم وأن ما تم حذفه من القانون بند التحقيق الإداري من قِبل المدير حيث كان المدير المُباشر يقوم بالتحقيق مع المُوظف ويرفع تقرير بشأنه ويوجد في بعض الأحيان نزاع بين المُوظف والمُدير والمُوظفون لا يقبلون هذا التحقيق ويُفضلون الإحالة للجان ولمُصلحة المُوظف وتعزيز العدالة تم حذف هذا البند ويوجد بند آخر مُفصل فيه الإجراءات الجديدة، الشامسي، احمد عبدالله، ضمانات تأديب الموظف العام على ضوء التشريع الاتحادي الإماراتي – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير،جامعة الإمارات، 2019، ص:9 - 10، https://scholar-works.uaeu.ac.ae/public_law_theses

(4) الشامسي، احمد عبدالله، ضمانات تأديب الموظف العام على ضوء التشريع الاتحادي الإماراتي – دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص: 16.

ولا ترى الباحثة بأساً في أن يكون التحقيق في الجزاءات البسيطة شفوياً، مثل: الإنذار سواء الخطي أو الشفهي، والخصم من الراتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام؛ ذلك أن كثرة التحقيقات الكتابية قد تؤدي إلى تعطل العمل في حال ما إذا استدعي الموظف للتحقيق أكثر من مرة، أما باقي الجزاءات فلا بد أن تكون مكتوبة نظراً لخطورتها وتأثيرها على أداء الموظف، فهي تحتاج إلى تحقيق وقيام الموظف بالدفاع فيها عن نفسه [1].

وتتضح أهمية الكتابة في عملية الإثبات، والرجوع إلى كافة الإجراءات التي مرّ عليها التحقيق، حتى يتم التأكد من لجوء الإدارة إلى الإجراءات وعدم تعسفها ضد المُوظف المُحال إلى التحقيق.

وهذا ما اكدت المحكمة الاتحادية العليا في حكم لها :" أن ما أستقر عليه فقهاءً وقضاءً في محاضر التحقيق الإداري يتعين أن تتضمن بذاتها مقومات صحتها وسلامتها الشكلية والموضوعية حيث تتلخص الوقائع أن مُوظف قد صدر بحقه جزاء إنهاء خدمته والقانون المحلي رقم 5 لسنة 2001 بشأن الخدمة المدنية لإمارة الشارقة وتعديلاته يقضي بعدم جواز توقيع الجزاء التأديبي على المُوظف إلا بعد إجراء تحقيق كتابي معه، وأن الثابت من صور محاضر التحقيق الكتابي الذي تم إجراءه مع المطعون ضده، بأن هذا التحقيق اعتراه نقص في شكله وإجراءاته، إذ لا يُبين من تلك المحاضر اسم الهيئة التي قامت بالتحقيق، ولا توقيعات من قاموا بالتحقيق أو شاركوا فيه، كما خلت من توقيع أمين سر لجنة التحقيق، فإنه يكون بذلك معيبا"[2].

وفي حكم آخر لها قضت المحكمة الاتحادية العليا على أن " التحقيق التأديبي إنما يكون في المُخالفات والمُحظورات التي يأتيها المُوظف بالمُخالفة لمُقتضيات الوظيفة العامة"[3].

أما في مصر، أجاز المشرع على ذلك بالرغم من انتقاد الفقهاء من أن يكون الاستجواب شفاهة بالنسبة إلى جزائي الانذار والخصم من الراتب عن مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام والوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ثلاثة أيام، على أن يثبت مضمونه في المحضر الذي يحوي الجزاء؛ ذلك لأن تدوين التحقيق يمثل ضمانه هامة للموظف المخالف لمعرفة الوقائع المنسوبة اليه وأدلة الاتهام لإبداء دفاعه فيما نسب اليه [4].

---

(1) الكعبي، محمد سلطان، الضمانات التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص: 27.

(2) اتحادية عليا، الطعن رقم (127) لسنة 2010 إداري، الحكم الصادر بجلسة الأربعاء الموافق 20 من أكتوبر سنة 2010، المكتب الفني للمحكمة الاتحادية العليا.

(3) اتحادية عليا، الطعن رقم (72) لسنة 2011 إداري، الحكم الصادر بجلسة الأربعاء الموافق 25 من مايو سنة 2011، المكتب الفني للمحكمة الاتحادية العليا.

(4) اسماعيل، أحمد السيد محمد، إجراءات التأديب الاداري للموظف العام في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية

وغالبا ما يتم التحقيق مع الموظف المحال إليه من خلال إدارة متخصصة تلحق بالجهة الرئاسية وهي ادارة الشؤون القانونية أو ادارة التحقيقات؛ ولكن ذلك لا يمنع من أن يتولى الرئيس الإداري بنفسه التحقيق مع الموظف، وفي جميع الاحوال يكون التصرف في التحقيق متروكاً للرئيس الإداري المختص.

أما في فرنسا فيقوم أحد الموظفين في المرفق الذي يعمل فيه الموظف المخالف بإجراء التحقيق، إلا أنه قد يقوم بإجراء التحقيق في بعض الاحيان الرئيس المحلي، وقد يقوم به مفتش عام، أو أن يتابعه الوزير المختص بنفسه [1].

وتجدر الاشارة إلى أن صدور قرار النقل بعد التحقيق معه سواء اقترن التحقيق بجزاء أم لا، فإن هذا يعتبر قرينة على أن النقل يستر جزاء ولكنها قرينة تقبل اثبات العكس وبذلك ينقل عبء الاثبات تحقيق المصلحة العامة في النقل على الإدارة [2].

وهذا ما اكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا في هذا الخصوص: " وحيث إن الطاعنة تنعي بالسبب الثالث وبالوجه الثالث من السبب الأول من أسباب الطعن على الحكم المطعون فيه الإخلال بحق الدفاع ومخالفة القانون والثابت بالأوراق حينما قضى بمشروعية القرار الأول (463 / 2011) اعتماداً على أعمال التحقيق التأديبي الذي أجرى مع الطاعنة من طرف المطعون ضدها. حال أن الطاعنة تمسكت بعدم مشروعية أعمال التحقيق لافتقادها للمبادئ القانونية الناظمة للتحقيق التأديبي؛ ولافتقاد التحقيق ذاته لضمانات التحقيق. فهي لم تخطر بمواعيد التحقيق ولم يسمح لها بالاطلاع على أوراق الشكوى المقامة ضدها؛ ولم يتم تدوين إفادتها أمام لجنة التحقيق إلا أن الحكم المطعون فيه لم يرد على دفاعها مما يعيبه بالقصور المبطل الموجب للنقض"[3].

الفرع الثاني: تسبيب القرار الإداري التأديبي

يعد تسبيب القرار التأديبي كذلك من الضمانات التي يتمسك بها الموظف العام، حيث إن تسبيب القرار التأديبي يعدَ ضمانة شكلية ومقيدة لجهة الإدارة، حيث تتقيد الإدارة عند إصدار القرار الإداري ضد الموظف ببيان الأسباب التي بنت عليها قرارها الإداري.

والمحلية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص:146.

(1) اسماعيل، احمد السيد محمد، إجراءات التأديب الاداري للموظف العام في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية- دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص:92.

(2) العنزي، سعد نواف، الضمانات الاجرائية للتأديب- دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2007، ص:494.

(3) اتحادية عليا في الطعن رقم (119) لسنة 2013 اداري، جلسة الاربعاء 20 / نوفمبر/2013.

فالقاعدة المستقرة في نطاق القانون الإداري أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها الإدارية، أي لا يوجد ما يجبر الإدارة على الإفصاح عن سبب إصدارها للقرار ما لم يلزمها المشرع بذلك؛ إلا انه استثناءً من هذا المبدأ العام قد يشترط القانون تسبيب القرارات الإدارية.

والمقصود بتسبيب القرارات الإدارية كما عرفه الفقيه الفرنسي (فيدل Vedel) بأنه: " التزام قانوني تعلن الإدارة بمقتضاه الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على إصدار القرار الإداري وشكلت الأساس القانوني الذي بني عليه"[1].

وفي تعريف اخر من الفقه المصري عرف التسبيب بأنه: " هو ذكر أو بيان الأسباب التي قام عليها القرار الإداري، وبصفة خاصة في المحرر المكتوب"[2].

كما تناول القضاء تعريف التسبيب إذ نصت المحكمة الإدارية العليا على أنه: " إن المستقر عليه قضاءً إن القرار الإداري يحمل على سببه الصحيح ما لم يقم الدليل على عدم صحته وانه لا إلزام على جهة الإدارة بتسبيب قراراتها ما لم يلزمها القانون بذلك، وأنه طالما إن جهة الإدارة لم تفصح عن أسباب قرارها فإن يحمل على الصحة واذا قدمت السبب فإن القضاء الإداري يملك رقابة هذا السبب والحكم ببطلانه إذا كان غير مشروع وبالآتي إلغاء القرار وأن مركز العامل هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت وفق مقتضيات الصالح العام وليس للعامل حق مكتسب في التمسك بالبقاء في وظيفة معينة أو عمل يؤديه في مكان محدد وأن بالآتي لا معقب على قرارات النقل- أو الندب- التي تصدرها جهة الإدارة ما دامت قد خلت من إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها"[3].

وفي الإمارات ورد موضوع التسبيب في حكم المحكمة الاتحادية العليا عندما نصت في حكمها على انه: " يتعين على جهة الإدارة أن تلتزم حكم القانون في تصرفاتها وأن تستند إلى سبب مشروع في إنهاء خدمات مستخدميها بوصفه الحالة الواقعية أو القانونية التي تبرر للإدارة إصدار قرار الإنهاء. وضرورة هذا التسبيب في الحالات التي ينص عليها القانون يعد ضماناً ضد إتباع الإدارة الهوى فيما تتخذه من قرارات غالباً ما تمس بها حقوق وحريات الأفراد. وتقدير توافر السبب المشروع من عدمه من سلطة محكمة

(1) شنطاوي، علي خطار، تسبيب القرارات الإدارية في فرنسا والأردن، دراسة مقارنة، مجلة دراسات، الجامعة الأردنية –عمان- الأردن، المجلد الثاني والعشرون (أ) العدد السادس، 1416هـ- 1995، ص: 3091.

(2) أحمد، الديداموني مصطفى، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري- دراسة مقارنة، في النظام الفرنسي والمصري والعراقي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1992، ص: 163.

(3) إدارية عليا الطعن رقم 1300 لسنة 29 ق جلسة 6 / 2 / 1993، عبد التواب، معوض، الموسوعة النموذجية في القضاء الاداري، المجلد الثاني (دعوى الإلغاء)، المرجع السابق، ص:384.

الموضـوع متـى أقامـت قضاءهـا علـى أسـباب سـائغة لهـا معينهـا فـي الأوراق بمـا يكفـي لحملـه.."[1].

وحتـى يكـون التسـبيب صحيحـاً يجـب أن تتوافـر فيـه عـدة شـروط، وستقسـم الباحثـة هـذه الشـروط إلـى شـروط خارجيـة أو شـكلية للتسـبيب، وشـروط داخليـة أو موضوعيـة للتسـبيب.

أولاً- الشروط الخارجية أو الشكلية للتسبيب:

1. وجـوب أن يكـون التسـبيب مباشـراً: المقصـود بالتسـبيب المباشـر للقـرار:" هـو التسـبيب الـوارد فـي صلـب القـرار نفسـه"[2]، وهـذا يعنـي أن التسـبيب يكـون مباشـراً إذا تضمـن القـرار ذاتـه الأسـباب التـي بنـي عليهـا، والتسـبيب المباشـر علـى هـذا النحـو يسـتبعد فكـرة القـرار الشـفوي مـن ناحيـة، ويسـتبعد التسـبيب بالإحالـة مـن ناحيـة أخـرى؛ ومتـى تحقـق التسـبيب المباشـر فإنـه لا يفتـرض فيـه صياغـة معينـة [3].

2. كتابـة التسـبيب: أن يكـون التسـبيب مكتوبـاً يعـد شـرطاً منطقيـاً يقبلـه العقـل والمنطـق السـليم. وقـد حـرص المشـرع الفرنسـي علـى تحديـد مضمـون التسـبيب القانونـي بالنـص علـى انـه: "يتعيـن أن يكـون التسـبيب الـذي يقتضيـه هـذا القانـون مكتوبـاً.."[4]، كمـا أن منشـور رئيـس الـوزراء فـي 31 أغسـطس أشـار إلـى أن التسـبيب يسـتبعد فـي جميـع الأحـوال إمكانيـة صـدور قـرار شـفوي [5].

3. أن يكـون التسـبيب معاصـراً للقـرار: ويقصـد بذلـك: " توافـر الاعتبـارات القانونيـة والواقعيـة التـي تكـون سـببا للقـرار الإداري وقـت إصـداره"[6]، وبعبـارة أخـرى وجـوب

(1) اتحادية عليا في الطعن رقم (772) لسنة 25 قضائية، جلسة الأحد الموافق 19 /ديسمبر/ 2004 (مدني).، مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا في منازعات القضاء الإداري، الكتاب الأول في القرار الإداري، خلال الفترة 1975 وحتى 2005، مطبوعات جامعة الإمارات ووزارة العدل، ص:28.

(2) أبو المجد، أشرف عبد الفتاح، تسبيب القرارات الادارية أمام قاضي الإلغاء – دراسة مقارنة بين التشريع الفرنسي ونصوص القانون المصري مع أحدث الأحكام القضائية والآراء الفقهية الفرنسية والمصرية في هذا الشأن، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2007، ص:248.

(3) عبد اللطيف، محمد، تسبيب القرارات الادارية- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص: 131.

(4) المادة (3) من قانون التسبيب في فرنسا الصادر في 11 / 7 / 1979.

(5) الطوخي، سامي محمد، شفافية أعمال الإدارة مدخل رقابي للإصلاح الإداري (دراسة مقارنة بالتطبيق على تسبيب القرارات الإدارية)، رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة بني سويف، 1425هـ-2005م، ص: 745.

(6) عبد اللطيف، محمد، تسبيب القرارات الادارية، المرجع السابق، ص: 144.

توافر التلازم الزمني بين إصدار القرار والإفصاح عن أسبابه [1].

ثانياً- الشروط الداخلية أو الموضوعية للتسبيب:

1. أن يكون تسبيب القرار واضحاً [2] وموجزاً ليس فيه إخلال: ويقصد بالتسبيب الموجز عدم تحرير أسباب مطولة للقرار والاكتفاء عادة بأسباب مختصرة لعناصر الأسباب القانونية والواقعية التي تشكل أساس القرار [3].

2. أن يكون التسبيب صريحاً وليس ضمنياً: وليس السبب في هذه الحالة مجرد ذكر المخالفة الموجبة للإزالة كما وردت في القانون وإنما ثبوت تأكد الجهة الإدارية من قيام عناصر المخالفة في الواقع ولا يتأتى ذلك إلا من خلال الأوراق والخرائط والرسومات وقرار اعتماد خط التنظيم [4].

3. أن يتضمن التسبيب كافة الأسباب القانونية [5] والواقعية [6] التي تشكل أساس القرار الإداري: اذ تقتضي ممارسة معظم الصلاحيات الإدارية قيام حالات واقعية عملية... فممارسة تلك الصلاحيات مشروطة بقيام تلك الحالات الواقعية، وبهذا لا يملك رجل الإدارة إصدار قرارات إدارية بناء على رغباته الشخصية المحضة واستنادا إليها، بل يتعين أن تتوافر واقعة أو مجموعة وقائع يتعين أن تحدث أولاً [7].

---

(1) أبو المجد، أشرف عبد الفتاح، تسبيب القرارات الادارية أمام قاضي الإلغاء – دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص:253.

(2) ويقصد بوضوح التسبيب: "تمكن صاحب الشأن من فهم واستيعاب الأسباب الواقعية والقانونية التي حملت مصدر القرار على إصداره بمجرد القراءة الأولى للقرار، شنطاوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص: 769.

(3) الطوخي، سامي محمد، شفافية أعمال الإدارة مدخل رقابي للإصلاح الإداري، مرجع سابق، ص: 736.

(4) الطوخي، سامي محمد، شفافية أعمال الإدارة مدخل رقابي للإصلاح الإداري، مرجع سابق، ص: 738.

(5) ويقصد بالأسباب القانونية: " الأسس القانونية التي يقوم عليها القرار الإداري"، وتتمثل الأسس في قاعدة قانونية مكتوبة، سواء أكانت واردة في صلب الدستور نفسه، أو في قانون أو في نظام أو في قاعدة قانونية غير مكتوبة، وسواء أكانت مبدأ من المبادئ العامة للقانون أو قاعدة عرفية، شنطاوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري – الجزء الثاني، مرجع سابق، ص:768.

(6) الأسباب الواقعية فيقصد بها:" العناصر الواقعية التي يستند إليها مصدر القرار الإداري"، أولهما: أن تتخذ شكل عمل معين مثل تقديم طلب الاستقالة أو الإحالة إلى التقاعد، أو الطلب المقدم للحصول على ترخيص معين، ثانيهما: أن تتخذ الأسباب الواقعية شكل حالة معينة، أي عبارة عن مجموعة من الأفعال سواء أكانت ايجابية أو سلبية، وسواء أكانت حالية أو مستقبلية، كالأفعال الايجابية أو السلبية التي يقترفها الموظف (التأخر عن الدوام مثلاً)، شنطاوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري – الجزء الثاني، مرجع سابق، ص: 768.

(7) شنطاوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري – الجزء الثاني، مرجع سابق، ص: 768.

ويتضح مما سبق أن الأسباب الواقعية في القرارات الإدارية تتخذ ثلاثة أشكال ومظاهر مختلفة [1].

4. يتعين أن يرد التسبيب في صلب القرار : يجب على مُصدر القرار أن يشير في صلب القرار، ذاته إلى النصوص القانونية أو اللائحية أو المبادئ القانونية العامة للقانون التي استند إليها القرار... فمن حق الأفراد الاطلاع ومعرفة وبأمانة ودقة النظام القانوني الذي يخضعون له، فالنص القانوني الذي يقضي بالموافقة على ترخيص ما، لأي فرد تتوافر فيه شروط منح الترخيص؛ ولا يصح اقتصار قرار الرفض أن تقتصر أسبابه على الرجوع إلى النص بأن: " الطالب لا تتوافر به الشروط المطلوبة"؛ وإنما ينبغي أن تتضمن الأسباب، العناصر القانونية الأساسية التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها[2].

وهذا ما أكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا بقولها: " أن القرار الإداري تنظيمياً كان أو فردياً هو عمل قانوني من جانب واحد، يصدر بالإرادة الملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون، بقصد إحداث اثر قانوني معين ابتغاء تحقيق مصلحة عامة، ويجب أن يقوم القرار على سبب يبرره، وهو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ القرار، والأصل أنها غير ملزمة ببيان أسباب قرارها، إلا إذا اوجب القانون ذلك عليها، حينئذ يصبح تسبيب القرار إجراء شكلياً يترتب على إهماله بطلانه، ومن المقرر أيضاً في القانون الإداري المقارن انه إذا تطلب القانون تسبيب القرارات الإدارية فإنه يجب أن تكون هذه الأسباب واردة في صلب القرار، حتى يخرج القرار حاملاً بذاته كل أسبابه، إما الإحالة إلى أوراق أو وثائق أخرى، فلا تكفي لقيام التسبيب"[3].

5. يجب أن يكون التسبيب كافياً ومنطقياً: يلزم أن يكون التسبيب من الكفاية بحيث يسمح بتحقيق الغرض منه، فالتسبيب الناقص شأنه شأن عدم التسبيب يزيل الحكمة من التسبيب، فيعتبر القرار معيباً إذا لم يسبب أصلاً أو إذا سبب ولكن على وجه غير كاف[4]، ويكون التسبيب منطقياً متى تمكنت الإدارة متخذة القرار من تقريب الاعتبارات الواقعية بالاعتبارات القانونية والربط بينهم، فيشكلان معا علاقة السببية

(1) شنطاوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري– الجزء الثاني، مرجع سابق، ص: 768

(2) الطوخي، سامي محمد، شفافية أعمال الإدارة مدخل رقابي للإصلاح الإداري، مرجع سابق، ص: 750.

(3) اتحادية العليا في الطعن رقم (96) لسنة 2008 ق ع نقض إداري، جلسة 27 / 4 / 2008.، حكم غير منشور.

(4) حسن، عبد الفتاح، التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري- تعليق على حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في 30 / 3 / 1963، العدد الثاني، مجلة العلوم الادارية، 1966، ص: 188.

التي تؤدي إلى النتيجة، أي منطوق القرار بحيث تصبح هذه النتيجة مقبولة لكونها تعتبر عن تفهم صحيح من متخذ القرار للعناصر الواقعية والقانونية، وتعبر عن قواعد للتفكير الصحيح في الربط بين تلك العناصر، بما يرتب في النهاية صحة القرار المنتهي إليه[1].

6. وجوب أن يكون التسبيب محدداً وملابساً: ويقصد بالتسبيب الملابس هو: " التسبيب الذي يأخذ في الاعتبار ظروف الحالة التي يصدر فيها القرار كذلك المركز الشخصي لصاحب الشأن"، أما التسبيب المحدد فالمقصود به هو: " التسبيب الذي يبين العناصر الواقعية للقرار على وجه التحديد"[2].

وبناءً على ذلك يجب أن يكون التسبيب متضمناً أيضاً العناصر الواقعية ومشيراً إلى الظروف والملابسات التي أحاطت بمركز ذو الشأن عند إصدار القرار، ويحرص القضاء الإداري على رقابة كفاية التسبيب [3].

فالتسبيب هو إجراء فعال يبدد الشك في مدى سلامة القرار، ويزيل الريب من صحته، وعلى أساسه يحاط صاحب الشأن علما بأسباب القرار ويحدد موقفه بالاقتناع به أو التظلم منه أو الطعن فيه [4].

ونشير إلى حكم المحكمة الاتحادية العليا عندما قضت: " أن لمحكمة الموضوع سلطة إعطاء الوصف الحق للقرار الإداري تحت رقابة المحكمة الاتحادية العليا. ولما كان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أنه خلص إلى أن حقيقة القرار رقم 1111 لسنة 2005 هو قرار نقل إداري أصدرته المطعون ضدها بما لها من سلطة إدارية تقديرية في نقل موظفيها. وبيَّن الحكم المطعون فيه نصوص القانون واللوائح التي تعطى للإدارة (المطعون ضدها) هذه السلطة، ولم يثبت من الأوراق أن الطاعن جادل في صحة استناد الإدارة إلى تلك النصوص. وكانت الإدارة بحسب الأصل غير ملزمة بتسبيب قرارها لتوافر قرينة ابتغاء المصلحة العامة المفترضة في كل قرار تصدره. ومن ثم فإن النعي يغدو في غير

(1) الطوخي، سامي محمد، شفافية أعمال الإدارة مدخل رقابي للإصلاح الإداري، مرجع سابق، ص: 754.

(2) أبو المجد، أشرف عبد الفتاح، تسبيب القرارات الادارية أمام قاضي الإلغاء – دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص: 267.

(3) الرباطي، ايمان حسين، تسبيب القرارات الإدارية – دراسة مقارنة وتطبيقية في النظام القانون الفرنسي والمصري والإماراتي، رسالة ماجستير، جامعة الشارقة، 2010، ص: 196.

(4) القيسي، اعاد علي الحمود، مبادئ القانون الاداري والوظيفة العامة وفقا لتشريعات دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص: 226.

محلـه واجـب الرفـض"[1].

وأخيـراً تجـدر الإشـارة أنّ النقـل المعاصـر لقـرار الجـزاء التأديبـي أو بعـده لا يعنـي حتمـاً كأصـل عـام وجـود انحـراف أو إسـاءة اسـتعمال للإجـراء باعتبـاره عقوبـة مقنعـة، فقـد يكشـف قـرار الجـزاء عـن قيـام اعتبـارات مـن المصلحـة العامـة تحتـم إجـراء النقـل.

تبعـاً لذلـك قضـت المحكمـة الإداريـة العليـا" : بـأن ارتـكاب الموظـف العديـد مـن المخالفـات منهـا مـا يعـد تحديـاً وتمـرداً علـى الرئيـس الأعلـى للموظـف المنقـول يجيـز للجهـة الإداريـة وهـي تملـك اتخـاذ الإجـراءات التأديبيـة ضـده الاكتفـاء بنقلـه إلـى وظيفـة أخـرى لا تتضمـن المسـاس بحقوقـه القانونيـة أو تنزيلـه فـي الدرجـة صحـة قـرار النقـل ولـو كان مصاحبـاً ـلهـذه الاتهامـات مادامـت الجهـة الإداريـة تغيـت المصلحـة العامـة؛ كمـا قضـت بـأن : "ارتـكاب الموظـف لمخالفات ماليـة يجـوز نقلـه لصالـح العمـل مـن المـكان الـذي كان مسـرحا لمخالفتـه حتـى لا يؤثـر علـى سـير العمـل وانتظامـه"[2].

المطلب الثالث: الضمانات التأديبية بعد صدور قرار النقل

تعتبـر الضمانـات التأديبيـة بعـد صـدور قـرار النقـل، مـن الضمانـات الجوهريـة التـي يتعيـن توفرهـا للموظـف، ومفـاد ذلـك أن للموظـف عـدة خيـارات للاعتـراض علـى القـرار الصـادر ضـده بقـرار نقلـه، فلـه أن يسـتند إمـا للخطـأ أو عـدم مشـروعية القـرار أو التعسـف ومـا شـابه ذلـك، لـذا فـلا بـد مـن وجـود ضمانـة للموظـف لكـي يقـوم بالطعـن علـى هـذه العقوبـة، فـإذا اسـتنفد الموظـف المخالـف مـا كان مقـرراً لـه فـي سـبيل دفـع الاتهـام عنـه ووقـع عليـه الجـزاء فـلا سـبيل أمامـه إلا الطعـن فـي القـرار الصـادر ضـده بالجـزاء التأديبـي عـن طريـق التظلـم الإداري، أو الطعـن عليـه قضائيـاً، حيـث يعتبـر الطعـن فـي القـرارات التأديبيـة مـن أهـم الضمانـات إذا لـم يتمكـن الموظـف الاسـتفادة مـن الضمانـات السـابقة.

وعليـه فالمخاطـب بقـرار النقـل (القـرار التأديبـي) حـق الطعـن فيـه، ويعـد هـذا الحـق مـن الحقـوق العامـة التـي تعتـرف دسـاتير بمـا فيهـا دسـتور الإمـارات، فحـق الطعـن القضائـي مـن اهـم ضمانـات الموظـف فـي مواجهـة سـلطة التأديـب (الإدارة) التـي تتجاهـل مراعـاة سـير العدالـة، والضمانـات المقـررة لـه، وتصـدر قراراتهـا بتعسـف، فيكـون للموظـف حـق التقاضـي والتظلـم مـن جـراء تلـك القـرارات [3].

(1) اتحادية عليا في الطعـــن رقـــم (313) لسنـــة 2008، جلسة 26 / 11 / 2008م، حكم غير منشور.

(2) صديقي، نبيلة، النقل بين العقوبة التأديبية المقنعة والإجراء التنظيمي الداخلي، مرجع سابق، ص: 75. والعنزي، سعد نواف، الضمانات الاجرائية للتأديب- دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص:494.

(3) القيسي، اعاد علي الحمود، مبادئ القانون الإداري والوظيفة العامة وفقاً لتشريعات دولة الإمارات العربية

وبناءً على ما تقدم ستعرض الباحثة في هذا المطلب الفروع الآتية:

الفرع الأول: التظلم الإداري من الجزاء التأديبي لنقل الموظف العام

الفرع الثاني: الطعن القضائي لقرار نقل الموظف العام

الفرع الاول: التظلم الإداري من الجزاء التأديبي لنقل الموظف العام

أولى المشرع للجنة التظلمات دوراً مهمًّا في كشف الحقائق، على الرغم من أن هذا الدور يأتي في وقت لاحق، أي لا يلجأ اليها الموظف المخالف إلا بعد صدور القرار التأديبي.

وللجنة التظلمات دور بارز في إلغاء الجزاء أو تعديله، فعند تعديل الجزاء لا يجوز للجنة توقيع جزاء أشد من الجزاء المتظلم منه [1].

أولاً- تعريف التظلم الإداري:

1. التعريف الفقهي:

والمقصود بالتظلم الإداري: "أن يتقدم صاحب الشأن بالتماس لجهة اصدار القرار الإداري بغرض اعادة النظر فيه، إما بالسحب أو التعديل أو الاستبدال بآخر وذلك بحسب ما تملكه من صلاحيات في هذا الشأن"[2].

وعرف الفقه التظلم الإداري بأنه:" وسيلة كفلها القانون للمتهم، لمواجهة ما تصدره الإدارة ضده من جزاءات، يعتقد في عدم مشروعيتها، ويلتمس فيه أن تعيد الإدارة النظر في قرارها، الذي أضر بمركزه القانوني بالسحب أو التعديل، وهو طريق يسلكه من صدر ضده قرار الجزاء قبل لجوئه إلى الطعن قضائيا"[3].

ومن الملاحظ أن هذا التعريف يعتبر أن التظلم هو وسيلة إدارية ولكنه في الواقع وسيلة قانونية، فالإدارة لا تمنح هذه الوسيلة رغبة منها للأفراد، وإنما هو امر نظمه القانون، اجيز من خلاله لذوي الشأن اللجوء للإدارة لطلب العدول عن قرارها [4].

المتحدة، مرجع سابق، ص:227.

(1) المادة (103) من اللائحة التنفيذية من قرار مجلس الوزراء رقم (41) لسنة 2018، وتعديلاته.

(2) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص:295.

(3) الكعبي، محمد سلطان، الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص:75.

(4) المنصوري، محمد العوامي، الوسيط في الطعن على القرار الإداري بالإلغاء في دولة الإمارات العربية المتحدة،

2. التعريف القضائي:

عرفت المحكمة الاتحادية العليا التظلم بأنه:" طريقة من طرق التشكي من القرار الإداري، به تراجع الإدارة مصدرة القرار المتظلم منه، أو جهة إدارية أعلى منها القرار، لإعادة النظر فيه أو لفحص ما قد يعزوه إليه المتظلم من عيوب توصل إلى سحبه أو إلغائه إداريا"[1].

ثانيا- أنواع التظلم:

ينقسم التظلم الإداري إلى قسمين وهما كالآتي:

أ. التظلم الوجوبي (الإجباري):

يعد التظلم الإداري الوجوبي استثناء من الاصل العام، فالمشرع أحيانا قد يستلزم في حالات معينة البدء بالتظلم إلى الإدارة قبل رفع دعوى معينة، وإلا حكمت المحكمة بعدم قبول الدعوى، ونشير هنا إلى أن التظلم الإداري الوجوبي لا يكون إلا بنص القانون الصريح أو الضمني، وهذا النوع من التظلم قد يحدد القانون شكله وإجراءاته، ومددَ معينة لتقديمه[2].

والمقصود بالتظلم الوجوبي هو" التظلم الذي نص عليه المُشرع صراحةً، وجعل منه شرطا لقبول الطعن بالإلغاء، ورتّب على تخلفه عدم قبول الطعن [3] ".

كما عرّفت المحكمة الاتحادية العليا التظلم الوجوبي بأن: " التظلم إذا أوجب القانون التظلم من القرار الإداري أمام الجهة التي أصدرته أو أمام جهة أخرى غيرها، فإن هذا التظلم يُعتبر شرطا لقبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية أمام القضاء وما هو ما يُعرف بالتظلم الوجوبي"[4].

ب. التظلم الاختياري:

التظلم الاختياري:" وسيلة يخير الموظف باستعمالها في مواجهة القرار الإداري الذي

الطبعة الاولي، 2019م، ص: 24.

(1) اتحادية عليا في الطعن رقم (242) لسنة 29، جلسة 30 / 12 / 2007.

(2) المنصوري، محمد العوامي، الوسيط في الطعن على القرار الإداري بالإلغاء في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص:30.

(3) الشامسي، أحمد عبدالله، ضمانات تأديب الموظف العام على ضوء التشريع الاتحادي الإماراتي، مرجع سابق، ص: 106.

(4) الشامسي، أحمد عبدالله، ضمانات تأديب الموظف العام على ضوء التشريع الاتحادي الإماراتي، مرجع سابق، ص: 106.

صدر لغير صالحه، وهو غير ملزم بسلوكه إذا ما أراد تجاوزه للطعن بالقرار أمام القضاء"، فالتظلم الاختياري يعد وسيلة اختيارية للموظف الالتجاء إليه، إذا رأى وجها لذلك، لكن يستطيع الموظف الطعن على القرار الإداري مباشرة أمام القضاء، دون التقيد بانتظار لرد الإدارة على تظلمه أو التقيد بمرور مدة معينة على تقديمه للتظلم. (1)

ويعتبر هذا نوع من أنواع التظلم الذي يتقدم به الموظف العام، صاحب الشأن إلى مصدر القرار التأديبي القاضي بنقل الموظف العام ذاته بشكوى وذلك بشكوى بطلب منه فيها أن يعيد النظر في القرار الذي أصدره بسحبه أو إلغائه أو تعديله وذلك حسب السلطة التي يملكها مصدر القرار.

ونشير إلى أنه قد لا يرد على الالتماس المقدم من الموظف؛ وفي هذه الحالة يعد سكوتها رفضها ضمنيا للتظلم (2).

ويستفاد من جميع القوانين الإماراتية ومراسيمها محل الدراسة أن المشرع جعل التظلم وجوبيا أمام الإدارة على قراراتها فرض الجزاءات التأديبية، بمعنى أن التظلم يعد شرطاً جوهرياً لقبول دعوى الطعن على قرارات التأديب، غير أننا نجد المشرع الاتحادي يورد ما يُفهم منه أن التظلم اختياري، فقد استخدم لفظ) يجوز (في اللائحة التنفيذية رقم (1) لسنة 2018 لقانون الموارد البشرية الاتحادي، عندما نص على أنه: "يجوز للموظف أن يتقدم إلى لجنة التظلمات بتظلم خطي"(3)، ولكن بالنظر إلى أن المرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016عندما نص على أنه:" لا تسمع الدعوى المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة بالتطبيق لأحكام هذا المرسوم بقانون بعد انقضاء مدة ستين يوماً (4)"، يجعلنا ندرك أن المشرع الاتحادي جعل التظلم من القرار الإداري شرطاً لقبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية، إذ بعد انتهاء المدة من العلم بقرار التظلم الإداري لا تقبل دعوى الإلغاء؛ وفي النهاية فإن التظلم من القرار الإداري يكون بذلك إجباريّا بالنسبة للمشرع الاتحادي.

(1) العجيلي، لفتة هامل، التحقيق الاداري في الوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2015، ص: 68.

(2) عبد الغفور، خذيري، النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص:64.

(3) المادة (102) من اللائحة التنفيذية من قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018 لقانون الموارد البشرية وتعديلاته.

(4) المادة (116) من اللائحة التنفيذية من قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018 لقانون الموارد البشرية وتعديلاته.

ثالثا- التظلم من الجزاءات الإدارية وشروطها:

ج. لجنة التظلمات:

أنشأ المشرع الاتحادي نوعين من اللجان للتظلم أمامهما، وذلك بموجب قانون الموارد البشرية رقم (11) لسنة 2008 المعدل بمرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016 ولائحته التنفيذية رقم (1) لسنة2018، حيث نصّ على أن: "تختص لجنة التظلمات بالنظر في التظلمات المقدمة إليها من الموظفين على الجزاءات الإدارية من خلال الاطلاع على ملف التحقيق وسماع من ترى سماع أقواله عن الواقعة محل التحقيق، كما لها أن تعيد الموضوع إلى لجنة المخالفات لاستيفاء أي جوانب أو نقص في التحقيق وإعادته إليها واستكمال بحث التظلم [1]".

ومن الملاحظ ان المشرع الاتحادي منح اختصاصات واسعة للجنة التظلم فيما يتعلق بالتظلم المقدم من الموظف، حيث تختص بقبول التظلم سواء بإلغاء الجزاء أو تعديله، شريطة ألا يضار المتظلم من تظلمه، فعند تعديل الجزاء لا يجوز للجنة توقيع جزاء أشد من الجزاء المتظلم منه.

كما نص المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 المُشار إليه على إجراءات التظلم أنه:" يجوز للمُوظف أن يتقدم إلى لجنة التظلمات بتظلم خطي من الجزاءات الإدارية التي قررت لجنة المخالفات فرضها عليه أو أية قرارات أو إجراءات إدارية أخرى ويُستثنى من ذلك تظلمات تقييم الأداء والتي تنظم وفق أحكام نظام إدارة الأداء وتكون قرارات اللجنة قطعية في التظلمات المرفوعة إليها بشأن جزاءات لفت النظر والإنذار الكتابيين"[2].

رابعاً- اختصاصات لجنة التظلمات:

بالإضافة إلى ذلك فقد حددت المادة (101) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018 المُشار إليه شكلاً للجنة التظلمات على أن: " تُشكل بقرار من رئيس الجهة الاتحادية لجنة يناط بها النظر في تظلمات المُوظفين من الجزاءات الإدارية، تتكون من عدد من الأعضاء، بشرط ألا يكون من بينهم عضو في لجنة المُخالفات المُتظلم من قرارها".

كما حددت المادة (102) من ذات القرار رقم (1) لسنة 2018 المُشار إليه بأن لجنة التظلمات تقبل التظلم الخطي وفقا للأنظمة الإلكترونية أو الرقمية.

(1) المادة (103) من القانون رقم ((17 لسنة 2016 المعدل لقانون الموارد البشرية رقم (11) لسنة 2008 وتعديلاته.

(2) المادة (97) من القانون رقم (11) لسنة 2008 وتعديلاته.

ووفقاً لنص المادة (104) من قرار مجلس الوزراء المُشار إليه فإن قرارات لجنة التظلمات قطعية في التظلمات المرفوعة بشأن توقيع جزائي لفت النظر والإنذار الخطيين.

تختص لجنة التظلمات بالنظر في التظلمات المقدمة إليها من الموظفين على الجزاءات والإجراءات الإدارية من خال الاطلاع على ملف التحقيق وسماع من ترى سماع أقواله عن الواقعة محل التحقيق، كما لها أن تعيد الموضوع إلى لجنة المخالفات لاستيفاء أي جوانب أو نقص في التحقيق وإعادته إليها واستكمال بحث التظلم وإصدار قرارها بشأنه بما يأتي [1]:

أ. عدم قبول التظلم شكلاً.

ب. قبول التظلم شكلا ورفضه موضوعاً.

ج. قبول التظلم شكلاً وتخفيض أو إلغاء الجزاء.

ويجب ألا يضار المتظلم من تظلمه، فلا يجوز للجنة التظلمات تعديل الجزاء بتوقيع جزاء أشد من الجزاء المتظلم منه.

خامسا- شروط التظلم:

يجب أن يتضمن طلب التظلم شروطاً لقبوله سواءً كان وجوبياً أم جوازياً وهذه الشروط كالآتي [2]:

الشرط الأول: يجب تقديم التظلم من صاحب الشأن الذي له مصلحة في الالغاء أو نائبه القانوني: باعتباره صاحب المصلحة الذي تأثر مركزه القانوني أو تم المساس بمصلحته، ويجب أن يكون صاحبُ المصلحة كامل الأهلية، أما إذا كان ناقص الأهلية أو عديمها فلا أثر لتظلمه في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء إذا تمسك وليه بذلك، لذا يجب تقديم التظلم من شخص صاحب مصلحة وكامل الأهلية، حتى تكون لديه القدرة على وزن تصرفاته وتقديرها على نحو يحقق مصلحته، كما يجب أن يتضمن اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه وتاريخ صدور القرار، وموضوع القرار المتظلم منه، والأسباب التي يبني عليها

(1) المادة (103) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018 بشأن مرسوم بقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والدليل الاسترشادي لسياسات وإجراءات الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، الطبعة الأولى، سبتمبر 2014، ص: 133.

(2) المنصوري، محمد العوامي، الوسيط في الطعن على القرار الإداري بالإلغاء في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص: 25 - 28.، والكعبي، محمد سلطان، الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص: 78 - 83.

التظلم، ويرفق بالتظلم المستندات التي يرى المتظلم تقديمها.

الشرط الثاني: يجب أن يتم تقديم التظلم بعد صدور القرار الإداري النهائي وقبل رفع الدعوى : وترجع أهمية ذلك إلى أن القرار قد مرَ بمراحل عديدة قبل أن يصير نهائياً، لأنه قد يقدم الأفراد)بالخطأ (تظلماً في مرحلة من مراحل القرار التمهيدي، فلا يكون له أثر في المدة بعد صدور القرار في شكله النهائي فالقرار الإداري التمهيدي لا يجوز التظلم منه لأنه لم يصبح بعد قراراً إدارياً نهائياً، فلا يجوز مثلاً الطعن بالإلغاء في استشارة أو رأي أبدته الجهة الإدارية لأنه ليس إلا إجراء تمهيدياً يسبق صدور القرار، حيث يمكن أن يؤدي إلى إصدار قرار أو لا يؤدي إلى إصدار قرار.

ولِكي يكون القرار نهائياً يجب أن يكون قد صدر مستنفداً كافة درجات التسلسل الإداري، بأن يكون قد صدر من سلطة إدارية تملك حق إصداره دون الحاجة إلى تصديق سلطة إدارية أعلى، فلا يجوز التظلم من قرار يحتاج إلى تصديق أو اعتماد من سلطة أعلى من مصدره إذ في هذه الحالة يكون التظلم سابقاً لأوانه لأن سلطة التحقيق قد ترى تعديل القرار أو رفض التصديق عليه وهنا يكون التظلم بلا جدوى ولا معنى له.

الشرط الثالث: يجب أن يقدم التظلم الإداري خلال المدة القانونية لرفع دعوى الإلغاء:

لا يكون تقديم التظلم صحيحاً إلا إذا تم خلال المدة المحددة قانونياً اعتباراً من تاريخ النشر

أو إعلانه أو العلم اليقيني به، فالعبرة في تحديد تاريخ تقديم التظلم الإداري تكون بتاريخ وصوله الفعلي إلى الجهة الإدارية المتظلم إليها، ولا يكون بتاريخ إرسال التظلم بريدياً أو بتاريخ الإيداع بالبريد مثلاً، ولكن التأخير غير العادي في وصول التظلم إلى الجهة المرسل إليها سواء كان التأخير راجعاً إلى هيئة البريد أو تراخي الإدارة في تسجيل التظلم في سجل التظلمات أمر يؤخذ في الاعتبار، فإذا لم يتم تقديم التظلم في الميعاد المنصوص عليه يُقضى بعدم قبول دعوى الإلغاء، والعبرة هنا بالتظلم الأول في حالة تكرار التظلمات بهدف قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء.

وقد حددت قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (11) لسنة 2008 هذه المدة بحيث لا تتجاوز ثلاثة أسابيع اعتبارا من تاريخ إبلاغ الموظف بقرار لجنة التظلمات [1].

الشرط الرابع: يجب أن يكون التظلم مجدياً: لكي يكون التظلم الإداري ينتج أثره، يجب

(1) المادة (98) من قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (11) لسنة2008 وتعديلاته بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2011والمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2016.

أن يكـون التظلـم مجديـاً بمعنـى أن يكـون موضوعـه قـراراً إداريـاً والحكمـة مـن التظلـم هـي مراجعـة الإدارة لنفسـها، فـإذا لـم يكـن لـلإدارة المتظلـم إليهـا أن تعيـد النظـر فـي القـرار، كان التظلـم غيـر مجـد لا يـؤدي إلـى قطـع مـدة الطعـن.

لـذا فـإذا كانـت هنـاك فائـدة تذكـر مـن التظلـم، وذلـك بـأن يكـون هنـاك احتمـال أن تغيـر جهـة الإدارة رأيهـا بعـد تقديمـه، فإنـه يكـون مجديـاً، أمـا إذا أفصحـت الإدارة مقدمـاً عـن موقفهـا، بأنهـا لـن تسـتجيب لأي تظلـم يقـدم إليهـا، أو كانـت الإدارة لا تملـك سـلطة تعديـل القـرار أو سـحبه ففـي هـذه الحـالات لا ينتـج التظلـم أثـره فـلا يكـون التظلـم مجديـاً.

الشـرط الخامـس: يجـب أن يتـم تقديـم التظلـم إلـى الجهـة الإداريـة التـي أصدرتـه أو الجهـة الإداريـة الأعلـى عنهـا، بشـرط أن يكـون قـد حصـل العلـم ضمـن الميعـاد القانونـي المقـرر، والحكمـة مـن ذلـك أن الجهـة التـي اصـدرت القـرار أو السـلطة الاعلـى منهـا همـا وحدهمـا يمكنهمـا العـدول عـن القـرار وإعـادة النظـر فيـه.

الشـرط السـادس: يجـب أن يكـون التظلـم الإداري واضحـاً ومفهومـاً، لا مجهـولاً ولا يفهـم سـبب تقديمـه، لـذا يجـب أن يشـمل العناصـر التـي تعيـن علـى بحـث التظلـم، وأن يكـون منصبـاً علـى قـرار معيـن وأن يبيـن فيـه سـبب التظلـم، فكلمـا كان التظلـم واضحـاً لا يحمـل عبـارات عامـة ومجهولـة كان ذلـك منتجـاً لأثـاره.

د. لجنة الاعتراضات:

حـددت اللائحـة التنفيذيـة للمرسـوم بقانـون رقـم (1) لسـنة 2018 لقانـون المـوارد البشـرية، اختصـاص لجنـة الاعتراضـات، بقولهـا: "يجـوز للموظـف الاعتـراض علـى قـرار لجنـة التظلمـات الصـادر فـي غيـر جزائـي الإنـذار ولفـت النظـر الكتابييـن، وذلـك بتقديـم اعتـراض خطـي وفقـاً لآليـات المـوارد البشـرية وأنظمتهـا الإلكترونيـة"[1].

وذلـك باعتبـار لجنـة الاعتراضـات جهـة محايـدة منفصلـة عـن الجهـة التـي وقعـت فيهـا المخالفـة، حيـث ان القانـون حـدد مـدة لتقديـم الاعتـراض أمـام لجنـة الاعتراضـات بمـا لا يتجـاوز ثلاثـة أسـابيع مـن تاريـخ إبـلاغ الموظـف بقـرار العقوبـة، وإلا اعتبـر قـرار لجنـة التظلمـات قطعيـاً، ويكـون الاعتـراض علـى قـرار لجنـة التظلمـات الصـادر فـي غيـر جزائـي الإنـذار ولفـت النظـر كتابيـاً.

(1) المادة (105) من اللائحة التنفيذية من قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018 لقانون الموارد البشرية وتعديلاته.

كما حدد المشرع الاتحادي تشكيل لجنة النظر في الاعتراضات، عندما نص على انه: "تشكل لجنة بالهيئة بقرار من رئيسها، تسمى)لجنة الاعتراضات(وتختص بالنظر في الاعتراضات على القرارات الصادرة من لجنة التظلمات في شأن الجزاءات الموقعة على الموظفين في غير جزاءات الإنذار ولفت النظر الكتابيين أو أي إجراءات أو قرارات صادرة في حقهم، ويكون للجنة مقرر يختاره الرئيس من غير الأعضاء، ولا يكون له صوت معدود"[1]، هذا ولم يحدد المشرع عدد أعضاء اللجنة، تاركاً باب عدد الأعضاء مفتوحا أمام رئيس الهيئة ليختار ما يراه مناسباً.

كما تصدر لجنة الاعتراضات قرارها في موضوع الاعتراض المقدم من الموظف، وذلك بأغلبية أعضائها، وفي حالة التساوي يرجح الجانب الذي فيه الرئيس، وللجنة الاعتراضات أن تصدر قرارها بما يأتي [2]:

أ. عدم قبول التظلم شكلاً.

ب. قبول التظلم شكلاً ورفضه موضوعاً.

ج. قبول التظلم الموظفين شكلاً وتخفيض أو إلغاء الجزاء.

ونستنتج من المواد القانونية المتعلقة بلجنة النظر في الاعتراضات أن التظلم أمامها يحقق مبدأ الحياد، حيث يكون مقر لجنة الاعتراضات بالهيئة الاتحادية للموارد البشرية الاتحادي، وتشكل بقرار من رئيس الهيئة.

لذا فإن تشكيل واختيار أعضاء لجنة الاعتراضات من اختصاص وصلاحيات الهيئة الاتحادية للموارد البشرية وهي جهة محايدة خلافا للجنة التظلمات الداخلية التي يكون مقرها بالوزارة المختصة وتشكل بقرار من الوزير.

وأخيراً ترى الباحثة أن المشرع الاتحادي سعى إلى تبسيط إجراءات حصول الموظفين على حقوقهم من خلال عدة لجان سواء من خلال لجنة المخالفات ابتداء، ومن ثم لجنة التظلمات التي تنشأ في كل وزارة اتحادية، وأيضاً اعطاء الموظف الحق بالاعتراض على قرار لجنة التظلمات وذلك بتقديم اعتراض خطي إلى اللجنة المختصة تقدم إلى لجنة الاعتراضات في هيئة الموارد البشرية الاتحادي للنظر في هذه الاعتراضات المقدمة.

(1) المادة (108) من اللائحة التنفيذية من قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018 لقانون الموارد البشرية وتعديلاته.

(2) المادة (110) من اللائحة التنفيذية من قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018 لقانون الموارد البشرية وتعديلاته.

وبهذا نجد أن المشرع قد كفل أكبر قدر من الضمانات للموظف العام قبل اللجوء إلى القضاء الاتحادي.

الفرع الثاني: الطعن القضائي لقرار نقل الموظف العام

يعد الطعن القضائي أهم وآخر ملجأ يتجه اليه الموظف العام المتضرر، وذلك بعد استنفاد كافة السبل لإعادة حقوقه، بحيث تعمل المحاكم على إلغاء أي قرار يخرج من حدود الشرعية.

أولاً- تعريف الطعن القضائي:

والمقصود بالطعن القضائي هو دعوى عينية أو موضوعية وليست خصومة شخصية، يُقصد منها الطعن على القرار الإداري الصادر في حق المُوظف ظناً منه بعدم إنصافه في هذا القرار [1].

إذ قد تنحرف الإدارة في استخدام سلطاتها فهي هذا المجال بإيقاع عقوبات على موظفيها دون أن يكون لها سند في القانون وذلك من خلال اتخاذها إجراءات إدارية معينة تؤثر في المركز القانوني للموظف المعني وهي في الحقيقة تقصد معاقبته باتخاذ تلك الإجراءات دون التصريح بذلك وهي ما تعرف بالعقوبات الوظيفية المقنعة.

وتعتبر العقوبة المقنعة من أبرز صور الانحراف بالإجراءات في نطاق التأديب، نظراً لقيام الإدارة بتجاوز الضمانات المقررة للموظف وإلحاق الأذى به على خلاف ما نص عليه القانون، فهي تقوم عمداً بتوقيع عقوبات بالمعنى الصحيح للفظ على موظفيها عن طريق خفي بإجراءات منصوص عليها بالقانون ولكنها تستخدمها في غير الاغراض التي تقررت من أجله [2].

فالإدارة بذلك تستسهل فكرة العقوبة المقنعة حيث وجدت في الإجراءات الداخلية وسيلة سهلة وسريعة لتحقيق هدفها في عقاب الموظف بدلاً من الاصطدام بطائفة من الإجراءات والضمانات كان يتعين عليه اللجوء اليها قبل الشروع في تأديب الموظف العام[3].

ولكي يعد القرار الإداري بمثابة الجزاء التأديبي المقنع يكفي أن تتبين المحكمة من

(1) الشامسي، أحمد عبدالله، ضمانات تأديب الموظف العام على ضوء التشريع الاتحادي الإماراتي، مرجع سابق، ص: 119.

(2) العنزي، سعد نواف، الضمانات الإجرائية للتأديب- دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص: 487.

(3) العنزي، سعد نواف، الضمانات الإجرائية للتأديب- دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص: 488.

ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف، كأن يصدر القرار بسبب تصرف معينٍ ينطوي على إخلال الموظف بواجبات وظيفته، ومن ثم فإنه إذا كان قرار نقل الموظف قد أفصح عن سبب إصداره وهو تأخيره في تجهيز الحسابات الختامِية فإن هذا القرار يكون قراراً تأديبياً صدر مخالفاً للقانون وجديراً بالإلغاء، أو فضلاً عن أنه صدر دون اتباع الإجراءات والأوضاع المقررة للتأديب فإنه وقع عقوبةً لم ترد ضمن العقوبات التأديبية التي عددها القانون حصراً.(1)

مثال آخر توزيع الموظفين داخل المرفق بما يتفق وصالح العمل مع أن الإجراء هو النقل إلا أن الإدارة تتحقق بِه غاية خفية هي العقاب، يحركها سبب غير معلن هو خطأ الموظف، وما التأديب إلا عقاب عن خطأ.

إلا أن جهة الإدارة مع قيام الخطأ في حق الموظف، اتخذته سبباً لنقله مستبعدة الضمانات التي نص عليها القانون. (2)

وفي ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكم لها بأنه: " ومن حيث أنه عن قرار نقل الطاعن فإن الثابت من الأوراق أن قرار النقل المطعون عليه قد جاء قرين الجزاء التأديبي ومن جهة الاختصاص بتوقيعه مدوناً على ذات المذكرة التي حملت النتيجة دون تحري عن مدى احتياجات العمل المنقول إليه فإنه والحالة هذه لا يعد نقلاً مكانياً وإنما يستر في الواقع جزاءً تأديبياً بعيداً عن المصلحة العامة ومدى احتياجات العمل في المرفق لهذا النقل مما يشوبه بإساءة استعمال السلطة والانحراف بها ويتعين لذلك القضاء بإلغائه"(3).

وجدير بالذكر أنه لا يعتبر كل إجراء تتخذه السلطة الإدارية ويترتب عليه الانتقاص من مزايا الموظف المالية أو الادبية من الجزاءات التأديبية الخاضعة للطعن على مشروعيتها امام القضاء التأديبي، وإنما تخرج الكثير من القرارات التأديبية عن رقابة القضاء والذي لا يمكن التعقيب عليها، وإذا كانت الجزاءات التأديبية الصريحة لا تثير مشكلة في هذا الصدد، على اعتبار أن المشرع نص عليها في قائمة الجزاءات في القوانين المختلفة، إلا أن هناك طائفة من الإجراءات كالتدابير الداخلية وإن كانت لا تخضع كأصل عام للطعن في مشروعيتها امام القضاء التأديبي، إلا أن الإدارة قد تستخدم تلك الإجراءات للنيل من

(1) إدارية عليا في الطعن رقم (509) لسنة 17 ق جلسة 29 / 5 / 1976م.

(2) محمود، محمد فاروق، الجزاء التأديبي المقنع، مرجع سابق، ص: 62.

(3) إدارية عليا في الطعن رقم (4067) لسنة 43 ق – ع – جلسة 23 / 12 / 2000، وجيز المحكمة الإدارية عن العام 2000 - 2001، العنزي، سعد نواف، الضمانات الاجرائية للتأديب- دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص: 491.

الموظف العام وعقابه[1].

وفي الإمارات إذا أرادت جهة الإدارة معاقبة موظف نتيجة لارتكابه مخالفة معينة فإنها تكون مقيدة بالعقوبات الواردة على سبيل الحصر في المادة (83) قانون الموارد البشرية رقم (11) لسنة 2008 وتعديلاته، وليس من بينها عقوبة النقل والتي لا تملك الجهة الإدارية الخروج عليها وإلا عد تصرفها باطلاً؛ إذ أن النقل في دولة الإمارات يعتبر إجراءً إداري تنظيمي فقط ولا ينطوي على عقوبة تأديبية للموظف.

إلا أن الإدارة قد تنحرف باستخدام سلطتها للنيل من الموظف وتقوم بنقله؛ وتأسيساً على ذلك فقد كفل دستور دولة الإمارات والقوانيين التي تنظم السلطة القضائية في الإمارات والمحكمة الاتحادية العليا نوعاً من الرقابة على أعمال الإدارة عموماً، وخصوصاً على القرارات التأديبية [2].

وهذا ما أكّده دستور دولة الإمارات العربية المُتحدة في المادة (41) على أن: " لكل إنسان أن يتقدم بالشكوى إلى الجهات المُختصة بمِا في ذلك الجهات القضائية من امتهان الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الباب ".

فالطعن القضائي لن يتم قبوله كطعن بالإلغاء في حالة عدم تقديم المُوظف للتظلم إن كان التظلم وجوبياً وبعد فوات ميعاد التظلم، كما أن هذا الإجراء هو نقل الفصل في شرعية هذا القرار إلى جهة مُحايدة تخرج عن السلك الإداري.

كما نص قانون إنشاء المحكمة الاتحادية العليا على أن: "إلى أن تنشأ المحاكم الاتحادية الابتدائية، تختص المحكمة العليا بالفصل في المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والافراد، سواء كان الاتحاد مدعياً او مدعى عليه فيها"[3].

وتجدر الاشارة إلى ان الجهة المختصة بالرقابة القضائية في قرار الطعن في نقل الموظف العام في الإمارات هو المحكمة الاتحادية العليا النظر في التظلمات المرفوعة من الموظفين في الحكومة الاتحادية الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية الاتحادي عن قرارات مجلس التأديب الصادرة بتوقيع عقوبات الوقف عن العمل دون مرتب أو خفض

(1) العنزي، سعد نواف، الضمانات الإجرائية للتأديب- دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص:486.

(2) السويدي، سعيد سالم المظلوم، إجراءات وضمانات تأديب الموظف العام، وفقا لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (11) لسنة 2008 - دراسة مقارنة، دار الكتاب القانوني، بدون سنة نشر، ص: 208.

(3) المادة (72) من القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 1973 من قانون انشاء المحكمة الاتحادية العليا.

المرتب أو الدرجة أو خفضهما معاً أو الفصل من الوظيفة [1].

أما في مصر فتكون الجهة المختصة بالرقابة القضائية على قرارات نقل الموظف العام يكون للمحاكم التأديبية وهذا ما نص عليه قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972:" تختص المحاكم التأديبية بنظر الدعاوي التأديبية عن المخالفات المالية والإدارية التي تقع من العاملين المدنيين بالجهاز الإداري للدولة في وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الحكم المحلي والعاملين بالهيئات العامة والمؤسسات العامة وما يتبعها من وحدات وبالشركات التي تضمن لها الحكومة حدا أدنى من الأرباح [2].

ثانياً- أوجه وأسباب الطعن القضائي:

تتلخص أسباب الطعن في قرار نقل الموظف العام بخمسة أسباب هي:

1. عيب عدم الاختصاص:

يعد عيب عدم الاختصاص من العيوب الجوهرية التي تلحق القرار الإداري، ويعرف بأنه: " التفويض الذي يمنحه القانون لجهة معينة ليس لها إصدار القرار الإداري"[3].

ويشترط لصحة القرار التأديبي أن يصدر من الجهة المختصة بالتأديب كما حدده القانون في توزيع الاختصاصات، فإذا صدر القرار التأديبي من جهة غير مختصة فهو ليس صحيحاً، والأصل أن عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري يتعلق بالنظام العام، فالمحكمة لها أن تتصدى لها من تلقاء نفسها حتى ولم يثره الموظف، فالخروج عن قواعد الاختصاص قد يكون جسيماً مثل صدور القرار التأديبي من جهة ليست ذات اختصاص فيعد ذلك اغتصاباً للسلطة، كما لو صدر قرار من غير الموظف المختص فيكون القرار معيباً بعيب عدم الاختصاص المطلق ويكون في هذه الحالة منعدماً وعديم الاثر [4].

وهذا ما قضت به المحكمة الاتحادية العليا في هذا الشأن بأنه: "إن القرار الإداري ما هو إلا تصرف قانوني تقوم به الإدارة بقصد إنشاء مركز قانوني أو تعديل أو الغاء مركز قانوني قائم، ولا يكون للقرار مثل هذا الأثر ما لم تكن الإدارة متخذة القرار مختصة بإصداره في إطار الحدود التي بينها القانون، فإذا تجاوزت حدود اختصاصها، وقع قراراها

(1) المادة (84) من القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 1973 من قانون انشاء المحكمة الاتحادية العليا

(2) المادة (15) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972.

(3) الكعبي، محمد سلطان، الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص:112

(4) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص: 308.

مشوباً بعيب عدم الاختصاص"[1].

ويأخذ عيب عدم الاختصاص صوراً متعددة، وذلك تبعاً لما يترتب عليه من آثار بسيطة أو جسيمة؛ فمن أمثلة عيوب القرار التأديبي البسيط، منها: [2]

عدم الاختصاص الزمني: مثل صدور قرار تأديبي ممن فقد ولاية إصداره من حيث الزمن.

عدم الاختصاص المكاني: مثل أن يصدر من موظف يتمتع بسلطة التقدير، ولكنه تجاوز نطاق اختصاصه المكاني، فالاختصاص الوظيفي لكل موظف مقيد بمكان معين.

عدم الاختصاص الموضوعي: وهو الذي يقوم على أساس توزيع الاختصاصات داخل الإدارة [3]، مثل اعتداء سلطة تأديبية على اختصاص سلطة تأديبية أخرى، او اعتداء هيئة مرؤوسة على سلطات هيئة عليا وهكذا.

2. عيب الشكل والإجراءات:

ركن الشكل ": هو مجموعة القواعد الإجرائية والشكلية التي أوجب القانون على رجل الإدارة مراعاتها قبل إصدار القرار الإداري"[4].

ويعتبر عيب الشكل والإجراءات من أكثر أوجه الإلغاء التي يستند إليها القضاء الإداري في إلغاء القرار التأديبي [5]، فالقرار التأديبي يجب أن يتبع إجراءات معينة قبل صدوره، حيث يسبق هذا الجزاء، إجراء تمهيدي يتمثل في التحقيق الإداري المستوفي كافة المقومات والضمانات التي سبق تناولها في موضوع سابق في هذا البحث، ولذلك فالتحقيق الإداري إجراء شكلي لاحق.

ويمثل اتباع قواعد الشكل والإجراءات أهمية في حماية المصلحة العامة والخاصة، فالمصلحة العامة تتمثل في تجنب الإدارة إصدار القرارات غير المشروعة وغير المدروسة، أما المصلحة الخاصة للأفراد فتتمثل في اعتبار الشكليات التي يقررها القانون تهدف إلى

(1) اتحادية عليا في جلسة 16 / 12 / 1997 في الطعن رقم (144)، لسنة 19 ق، مجموعة احكام المحكمة الاتحادية العليا في منازعات القضاء الإداري، الكتاب الاول في القرار الإداري من 1975 وحتى 2005، ط1، ص:175.

(2) الكعبي، محمد سلطان، الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص: 113.

(3) عبدالغفور، خذيري، النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص: 75.

(4) الكعبي، محمد سلطان، الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص:114.

(5) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص:310.

حماية مصالح الأفراد وتحقيق ضمانات لهم [1].

وعليه يجب مراعاة الإجراءات الشكلية عند إصدار القرار التأديبي والتظلم منه، ولا بد من أن يتم التظلم أمام لجنة التظلمات، أو أمام لجنة النظر في الاعتراضات وفقاً لما نص عليه قانون الموارد البشرية، وفق المواعيد المقررة بالقانون [2].

وبالآتي فيجب على مخرج القرار التأديبي القاضي بنقل الموظف العام احترام القواعد المنظمة للإجراءات والشكليات التي يمكن أن تعيب قراره فتجعله عرضة للطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء المختص.

3. عيب المحل:

محل القرار الإداري هو موضوعه أو الأثر القانوني المباشر المترتب عليه، ويقصد بعيب المحل أن يخالف محل القرار الإداري إحدى القواعد القانونية، غير أن عيب المحل قد ينشأ عن تأويل القاعد القانونية وحملها على معنى غير ذلك الذي قصدته.

ويشترط في المحل الذي يقع على قرار الجزاء التأديبي شرطان، هما [3]:

أولا- يجب أن يكون محل القرار الإداري ممكناً، بمعنى أن يكون ممكناً من الناحية القانونية

والواقعية، فإذا كان محل القرار التأديبي مستحيلاً قانوناً أصبح القرار الإداري منعدماً.

ثانيا- يجب أن يكون محل القرار التأديبي جائزاً، بمعنى أن يكون متفقاً مع القواعد والمبادئ

العامة السارية أو المبادئ القانونية العامة، فإذا خالف أحكام القانون أصبح القرار غير مشروع وعرضة للإلغاء.

ولكي يرتب محل القرار التأديبي أثره يجب أن يقع الجزاء وفق النصوص القانونية المعمول فيها في الجهة التي يعمل بها الموظف المخالف، ومن ثم فإن تطبيق أي جزاء لم يرد النص عليه يجعل الجزاء غير مشروع وبالآتي يعتبر محل القرار التأديبي غير

(1) الكعبي، محمد سلطان، الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص:114.

(2) السويدي، سعيد سالم المظلوم، إجراءات وضمانات تأديب الموظف العام، وفقا لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (11) لسنة 2008 - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص: 220.

(3) الكعبي، محمد سلطان، الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص:116.

موجـود، وهـو مـا يتطلـب الطعـن فيـه والمطالبـة بإلغائـه وبطلانـه.

4. عيب إساءة استعمال السلطة لنقل الموظفين:

وتظهـر مشـكلة الانحـراف بسـلطة التأديـب فـي هـذه الحالـة، أثنـاء لجـوء الإدارة لإجـراء النقـل للموظـف العـام ليـس بهـدف مصلحـة المرفـق العـام، وإنمـا بهـدف تأديـب الموظـف الأمـر الـذي يجعـل مـن هـذا الإجـراء بمثابـة عقوبـة مقنعـة، تحـت سـتار تنظيـم العمـل داخـل المرفـق العـام [1].

فعيـب الانحـراف بالسـلطة يرتبـط بشـكل مباشـر بنيـة مصـدر القرار؛ لذلـك عيب المشـروعية فيـه لا تكتسـب صبغـة خارجيـة ولا تظهـر فـي القـرار ذاتـه، ولذلـك تطبيقاتـه القضائيـة عـادة مـا تكـون قليلـة، مثـل إجـراء نقـل الموظفيـن فالعقوبـة المقنعـة إجـراء فـي ظاهـره تنظيـم المرفـق العـام أي ظاهـره قانونـي وباطنـه إجـراء تعسـفي فـي حـق الموظـف ليـس لـه مـا يبـرره، فـأي قـرار مـن الإدارة يمـس بالمركـز القانونـي للموظـف تتبعـه بالضـرورة إجـراءات وأسـباب قانونيـة تبـرره [2].

والملاحـظ أن القـرارات الإداريـة التـي تحمـل عقوبـات تأديبيـة مقنعـة تكـون قـرارات سـليمة فـي جميـع أركانهـا [3]، باسـتثناء ركـن الغايـة حيـث يكـون لـلإدارة صلاحيـة اتخـاذ الإجـراء الإداري الـذي أضـر بالموظـف ولكنـه ينحـرف فـي اسـتخدام هـذه الصلاحيـة لتحقيـق أهـداف لـم يقصدهـا المشـرع أو القانـون فيكـون قـراره معيـب بعيـب الانحـراف بالسـلطة.

فـي فرنسـا اعتبـر النقـل التلقائـي مـن ضمـن العقوبـات التأديبيـة؛ وكذلـك هـو إجـراء داخلـي يقتضيـه مصلحـة المرفـق العـام فـي بعـض الأحيـان؛ فقـد تسـتخدم الإدارة النقـل كعقوبـة صريحـة ولكـن لتحقيـق أهـداف لـم يشـرعها القانـون ودون اتبـاع الإجـراءات التأديبيـة.

أمـا فـي مصـر نجـد أن النقـل هـو إجـراء داخلـي وليـس عقوبـة تأديبيـة صريحـة؛ فـإذا اتخذتـه الإدارة بحجـة عقـاب الموظـف المخطـئ اعتبـر عقوبـة مقنعـة [4].

---

(1) عبدالغفور، خذيري، النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص: 77.

(2) برجي، جلول محمد، وخالد، بوصلاح، نطاق الرقابة القضائية على مشروعية القرار التأديبي للموظف العام، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد رقم 5 العدد 1، تاريخ النشر 31 / 12 / 2019، ص: 105.

(3) أركان القرار الإداري هي الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية

(4) الجعيفري، أحمد طالب حسين، العقوبات الوظيفية المقنعة التي تفرض على الموظف العام، المجلات الأكاديمية العلمية العراقية، واسط للعلوم الإنسانية، المجلد 9، العدد 20، 2012، ص: 348 - 377. https:// iasj.net/iasj?func=article&aId=56520

ونشير هنا إلى حكم محكمة القضاء الإداري في مصر بالقرار الذي أصدرته الإدارة بنقل أحد الموظفين إلى وزارة الأوقاف والتي رقى فيها ثم أعيد إلى وزارة الأشغال بعد سبعة أيام، ليشغل الدرجة الرابعة والتي ما كان ليحوزها لو لم يتبع هذا الإجراء وذهبت المحكمة إلى أن القرار معيب لانحرافه عن استهداف المصلحة العامة، إلى ترتيب مصلحة شخصية بحتة لأحد الأفراد"[1].

5. عيب السبب:

تقتضي سلامة القرار التأديبي ان تكون أسبابه مستخلصة من أصول ثابتة بالأوراق، وأن تكيف الوقائع التي أدت إلى توقيع الجزاء التأديبي تكييفاً صحيحاً، وأن يكون السبب جدياً وواضحاً، وأن تكون كافية لإدانة الموظف المتهم [2].

والسبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تحدث أولاً، فتوحي لرجل الإدارة بإمكان تدخله واصدار قراره، ومن هذا فإن الرقابة الإدارية تشترك على السبب وعلى الغرض وهي تصب على الوقائع، الأولى وقائع دافعة لإصدار القرار، والثانية وقائع محيطة بإصدار القرار.

والقاضي يراقب الواقعة من حيث شرعيتها ومدى اتفاقها أو تعارضها مع القوانين المتعلقة بها، ويراقب مشروعية القاعدة التي تضعها الإدارة، وهل تتفق مع القوانين أو تعارضها؛ وفي مواضيع التأديب يراقب القضاء التكييف القانوني للأفعال المنسوبة إلى الموظف العام [3].

المبحث الثالث: دعوى إلغاء قرار نقل الموظف العام

يترتب على الحكم بإلغاء قرار نقل الموظف العام إنهاء القرار بأثر رجعي منذ تاريخ صدوره، كما تلتزم الجهة باتخاذ ما يلزم لإعادة الوضع للموظف كما كان عليه قبل صدور القرار، وامتناعها عن تنفيذ المحكوم بإلغائه.

والمقصود بإلغاء القرار التأديبي هو:" إعدام لهذا القرار سواء في الماضي أو المستقبل مع محو الآثار التي تترتب على القرار الملغي"؛ وعرف أيضاً بأنه:" إنهاء او تجريد

(1) محكمة القضاء الإداري جلسة 5 / 1 / 1953، السنة السابعة، ص: 273، خليفة، عبدالعزيز منعم، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص: 169.

(2) السويدي، سعيد سالم المظلوم، إجراءات وضمانات تأديب الموظف العام، وفقا لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (11) لسنة 2008 - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص: 225.

(3) عبد الغفور، خذيري، النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص:80.

القرارات الإدارية من قوتها القانونية بأثر رجعي، ويعتبر الجزاء كأن لم يكن"[1].

المطلب الأول: تعريف دعوى الإلغاء وشروطها

وتعرف دعوى الإلغاء بأنها:"الوسيلة القانونية التي قررها المشرع للأفراد ذوي المصلحة للطعن أمام الجهات القضائية المختصة بالقرارات الإدارية غير المشروعة، وطلب إلغائها"[2].

فالقرار التأديبي القاضي بنقل الموظف العام لا يخرج تعريفه عن القرار الإداري باعتباره كل عمل قانوني فردي بصدر بإرادة إحدى الجهات الإدارية المختصة وبحدث آثار قانونية بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم؛ لأن القرار التأديبي القاضي بنقل الموظف العام، يكون هدفه إنزال العقاب بالموظف الذين ثبتت إدانتهم في الإخلال بمهامهم الوظيفية، مع أن كل من القرارين الإداري والتأديبي يستهدفان انتظام سير المرافق العامة بانتظام واطراد تحقيقاً للصالح العام، فشرط المصلحة يعد من الشروط المهمة لقبول دعوى الإلغاء عملاً بالقاعدة القائلة لا دعوى بدون مصلحة(.([3]

يعتبر شرط المصلحة وجوده في دعوى الإلغاء من الموظف الطاعن الذي يشكل القرار المطعون فيه مساساً بمركزه القانوني، فالمصلحة في الدعوى هي المنفعة التي تلحق الموظف الطاعن في حالة الاستجابة لطلبه.

أما شرط الصفة فهي أن يكون المتقاضي على علاقة مباشرة بالقرار المطعون فيه؛ وبما أن القرار التأديبي القاضي بنقل الموظف العام يعد قرارا إدارياً، وهذا طبقاً لما صدر مستوفياً وقائماً على أركانه ومتوفر على شروطه الشكلية، كان قرارا شرعياً؛ أما إذا لحقه عيب من عيوب عدم الشرعية، فإنه يجب أن يتعين لعرضه لرقابة الإلغاء، ووجب الحكم بإلغائه وهدم آثاره.

والمقصود برقابة القضاء الرقابة الشرعية والقانونية، وليست رقابة الملاءمة؛ لأن القضاء الإداري يراقب مدى سلامة القرار التأديبي القاضي بنقل الموظف العام من العيوب التي تؤدي إلى بطلانه وليس له أن يراقب مدى ملائمة العقوبة التأديبية القاضية بنقل الموظف العام للخطأ المهني إلا إذا كان القرار التأديبي القاضي بنقل الموظف العام معيباً

(1) العنزي، سعد نواف، الضمانات الإجرائية للتأديب- دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص: 265

(2) () عبد الغفور، خذيري، النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص:70.

(3) عبد الغفور، خذيري، النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص:72.

بعيب إساءة استعمال السلطة عند استعمال السلطة التأديبية للخطأ المهني [1].

أما بالنسبة للوضع في مصر فنظراً لوجود النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية، فتكون الرقابة نظراً لمدى خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء.

إذ أن المسألة مرت بعدة تطورات إذ أن محكمة القضاء الإداري جرت في احكامها منذ انشائها على أن اختيار العقاب الملائم للجريمة التأديبية المرتكبة، مسألة متروكة للإدارة تترخص فيها بدون معقب عليها، واستثنت المحكمة من هذه القاعدة العامة نوعين من العقوبات التي توقع على العمد والمشايخ من ناحية، وتلك التي توقع على الطلبة من ناحية أخرى حيث انها اشترطت قياس الجزاء بما يثبت من خطأ، لكي يتناسب العقاب مع الجريمة المرتكبة [2].

فالقاضي الإداري حتى يحكم بإلغاء القرار الإداري للانحراف بسلطة إصداره فانه يتوجب عليه أن يبحث أولاً عن الهدف الذي منحه المشرع من اجله السلطات للإدارة ثم يبحث عن الهدف الذي استعملت هذه السلطات لتحقيقه في الدعوى المرفوعة امامه، ومن ثم يقرب بين هذين الهدفين، ليقرر ما إذا كان الثاني متفقا مع الأول أم لا.

فإن كان متفقاً خلا القرار من عيب الانحراف بالسلطة وإن كان غير ذلك فإن القرار يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة [3].

وإذا كان التمييز بين كل من الإجرائيين) التدبير الداخلي التنظيمي والعقوبة التأديبية (أمر في غاية الصعوبة، إلا أنه يبقى الكشف عن النية الحقيقية للإدارة من وراء إصدار قرار النقل وكونه صادراً بنية توقيع العقوبة أو بقصد سير العمل في المرفق العام هو الفيصل الذي يسير عليه القضاء الإداري للتمييز بين النقل كإجراء إداري بحت والنقل كعقوبة تأديبية [4].

وتأسيساً على ذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها بأن: "وطبقاً لما جرى عليه قضاء هذه المحكمة - أن نقل العامل من وظيفة إلى أخرى من ذات الدرجة وبذات المجموعة النوعية ومن مكان إلى مكان آخر هو أمر تترخص فيه جهة الإدارة تجريه كلما

(1) عبدالغفور، خذيري، النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص: 73.

(2) عطوة، أشرف حسين، مبادئ القانون الاداري والموارد البشرية طبقا لأحدث التشريعات لسنة 2018 في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص: 241 - 242.

(3) خليفة، عبد العزيز منعم، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2008، ص:90.

(4) صدقي، نبيلة، النقل بين العقوبة التأديبية المقنعة والإجراء التنظيمي الداخلي، مرجع سابق، ص:80.

استوجبته المصلحة العامة وحسن سير العمل في المرفق الذي تقوم عليه ولا رقابة للقضاء الإداري على جهة الإدارة ما دام قرارها راعى القيود التي وضعها المشرع لمصلحة العامل المنقول وما دام خلا قرار النقل من إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها"[1].

المطلب الثاني: أحكام قضائية في دعوى الإلغاء

قضت المحكمة الإدارية العليا بقولها: "ومفاد ما تقدم أن النقل هو أمر تترخص فيه جهة الإدارة توجبه طالما استوجبه المصلحة العامة وحسن سير العمل في المرفق الذي تقوم عليه، إلا أن هذا النقل لا يكون إلا بين وظائف المجموعة النوعية الواحدة ولا يجوز أن يتم بين مجموعات نوعية مختلفة ويجب موافقة لجنة شؤون العاملين وفقاً لما نصت عليه المادة (4) من مواد إصدار القانون وإلا غدى قرار النقل باطلاً ولا يعد قرار النقل نافذا إلا من تاريخ اعتماد السلطة المختصة، ومن حيث أن الثابت من الاوراق أن الطاعن حاصل على دبلوم المدارس الثانوية الصناعية وعين بالجهة الإدارية المطعون ضدها بوظيفة فنية وظل بتدرج بوظائفها إلى أن شغل وظيفة مدير إدارة الإمداد والتموين وإذ صدر القرار المطعون فيه الطاعنان من مجموعة نوعية إلى مجموعة نوعية اخرى وعلى غير النحو المقرر قانوناً، ومن حيث أن الحكم الطعين خالف هذا النظر فإنه يكون قد صدر مخالفاً للقانون وتعين الإلغاء"[2].

ونشير هنا إلى حكم المحكمة الاتحادية العليا في هذا الخصوص بقولها: " ولما كان ذلك وكان الثابت من قرار مدير جامعة ... رقم (7003) للعام الأكاديمي 2018 – 2019 أنه تضمن نقل الطاعنة بوظيفتها ضابط شؤون الطلبة من فرع خورفكان إلى فرع كلباء وأسس القرار على ما ثبت في حق الطاعنة من تكرار اعتذارات وإجازات، وتقصيرها في عملها، وما أنجر في حقها من ملاحظات شفوية وكتابية. وإذ لم يحقق الحكم المطعون فيه في هذه الوقائع ولم يمحصها مكتفياً بما أورده في مدوناته من أن قرار النقل اقتضته مصلحة العمل فإنه يكون قد شابه الفساد في الاستدلال فضلا عن مخالفة القانون مما يعيبه ويوجب نقضه..."[3].

---

(1) إدارية عليا في الطعن رقم (7380) لسنة 47 قضائية عليا، جلسة 10 / سبتمبر 2007، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثانية والخمسون، - من أول أكتوبر سنة 2006 إلى آخر سبتمبر سنة 2007 - صـ 892.

(2) ادارية عليا في الطعن رقم (3249) لسنة 43 ق، عليا جلسة 12 / 11 / 2005، محمد، خالد عبد الفتاح، قواعد النقل والندب والترقية للعاملين بالدولة والقطاع العام في ضوء احكام المحكمة الادارية العليا، الطبعة الأولي، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2009، ص: 11.

(3) اتحادية عليا في الطعن رقم (504) لسنة 2019 اداري جلسة الاربعاء الموافق 13 / نوفمبر /2019.

وفي حكم آخر للمحكمة الاتحادية العليا عندما نصت على أنه: " ذلك أنه من المقرر في الفقه الإداري وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة أن لجهة الإدارة سلطة نقل وتوزيع الموظف الذي تغيرت أو ألغيت وظيفته إلا أن ذلك منوط بأن تكون الوظيفة الموزع عليها الموظف معادلة للوظيفة المنقول منها وألا يهدر له حقاً أو يضر به أو ينقص ما كان يحتفظ به الموظف بصفة شخصية من أجر كان يتقاضاه من عمله السابق، ولما كان ذلك وكان قرار مجلس الوزراء قد اتخذ قراراً بإعادة هيكلة قطاع الطيران المدني وأن مجلس إدارة المطعون ضدها أصدر القرار رقم (1) لسنة 2011 باعتماد هذه الهيكلة وفق الرواتب والدرجات المرفقة لتطبيقه وكانت الوظيفة المنقول إليها الطاعن حسب الثابت من رسالة تعديل عقد العمل أن مسماه الجديد هو مستشار المدير العام لشؤون النقل الجوي، ومدير إدارة النقل الجوي بالإنابة - وهي من الوظائف القيادية في الهيئة ولم يثبت لا دلالة ولا نصاً أنه تم حرمانه من بعض المميزات التي كان يحصل عليها أو التخفيض من راتبه أو قام دليل في الأوراق على أن الإدارة أساءت استعمال سلطتها في اتخاذ القرار المطعون فيه، أو خالفت فيه ما تنص عليه المادة (70) من لائحة شؤون الموظفين التابعين لمصالحها ويضحي الحكم المستأنف في هذا الخصوص في محله والنعي على غير أساس ولا يجدي الطاعن التمسك بأن القرار المطعون فيه قد حرمه من الترقية إلى الدرجة الأعلى باعتباره طلبا مكملا للقرار المطعون فيه إذ أنه ليس قرارا مترتبا عن القرار الأول وغير متصل به اتصالا لا يقبل الانفصال أو التجزئة وهو مستقل تماما عنه ومختلف في موضوعه وفي سببه"[1].

الخـــــاتـــــمة:

الحمدالله الذي وفقني في إنجاز هذا البحث في موضوع نقل الموظف العام وضماناته التأديبية (دراسة مقارنة وتطبيقية في النظام القانوني الإماراتي) في ظل قانون الموارد البشرية الاتحادية، باعتبار ان هذا الموضوع لم يعط اهمية كافية بالبحث كموضوع مستقل.

فالمتعارف عليه نظاماً أن الإدارة هي القائمة على تحقيق وتنظيم مصلحة المرفق العام ولكي يكون قرار النقل مشروعاً، يجب أن يهدف إلى تحقيق مصلحة العمل فإذا خالفت الإدارة هذه الغاية، فإن القضاء الإداري اعتبر قرارها مشوباً بعيب سوء استعمال السلطة، إذ أن العلاقة التي تحكم الموظف بالإدارة هي علاقة تنظيمية ويخضع الموظف لما تصدره الإدارة من قرارات وتعليمات متعلقة بحسن سير العمل وتنظمها.

ولكن أحزانا قد تلجأ الإدارة وهي بصدد مؤاخذة الموظف المخالف إلى نقله سواء كان مكانها أو نوعها متذرعة بالمصلحة العامة تتطلب ذلك بينما يحمل في طياته عقوبة تأديبية مبطنة وليس أمام الموظف الضعيف إلاّ القبول به، وإلاّ تعرض للمساءلة التأديبية أو طي

(1) اتحادية عليا في الطعن رقم 21 لسنة 2016 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 18 / اكتوبر /2017م، مجموعة المبادئ والأحكام الصادرة في المواد الإدارية، العام القضائي 2017، ص: 91.

قيده إذا انقطع عن عمله.

إلا أن المشرع الاتحادي والعديد من التشريعات الأخرى كفَلت للموظف العام ضمانات تأديبية للموظف العام قررتها النصوص القانونية في نطاق المساءلة التأديبية للموظف العام؛ تلك الضمانات التي تتعلق بالمحاكمة التأديبية للموظف، والتي يتعين مراعاتها قبل توقيع العقوبة عليه.

وتهدف الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي إظهار حقيقة ما ينسب إلى الموظف من مخالفات، حتى يبني القرار المتضمن العقوبة على مقومات سليمة.

ومن أهم الضمانات التي يجب كفالتها في كل تحقيق تأديبي أو محاكمة تأديبية، هي مواجهة الموظف المتهم تأديبياً بما هو منسوب إليه؛ وعلى ذلك فإن مواجهة الموظف بما ينسب إليه من مخالفات، وإن كانت ضمانة تأديبية، إلا أنها تشكل في ذات الوقت أمرًا ضرورياً يقتضيه سير الإجراء التأديبي لتحقيق غايته.

وأخيراً، إذا لم يتمكن الموظف الاستفادة من الضمانات السابقة، فلا بد من وجود ضمانة للموظف لكي يقوم بالطعن على قرار نقله دون وجه حق؛ فإذا استنفد الموظف المخالف كل الضمانات، فلا سبيل أمامه إلا الطعن في القرار الصادر ضده بالجزاء التأديبي عن طريق التظلم الإداري، أو الطعن عليه قضائياً.

فالضمانات التأديبية للموظف العام، تكسب الموظف إبعاداً جديدة، فخصوصية الرابطة بين الإدارة وموظفيها لم تعد مسوغاً لإيقاع الجزاء دون اتباع إجراءات معدة سلفاً لتحقيق الامن والاطمئنان للموظف، وكفالة عدالة المساءلة التأديبية بكافة إجراءاتها ومراحلها المختلفة.

النتائج:

1. من أشهر مجالات تطبيق العقوبات التأديبية المقنعة النقل المكاني أو النوعي بإكراه الموظف المذنب على عملٍ معينٍ بإتباع أساليب منحرفة.
2. العقوبة المقنعة هي الإجراء المؤلم الذي تتخذه جهة الإدارة ضد الموظف المخالف، دون توجيه تهمة معينة إليه أو استيفاء إجراءات وضمانات التأديب، وذلك خروجاً على مبدأ مشروعية العقوبة.
3. ان رقابة القاضي تنصب على ركن الغاية حيث يكون القرار الإداري سليماً من الناحية الخارجية في كافة أركانه ولكنه يشوبه عيب داخلي هو عيب الانحراف

في استخدام السلطة؛ فهنا يجب على القاضي أن يبحث عن النية الحقيقة لمصدر القرار المطعون فيه كعقوبة مقنعة، حتى يستشف من كل الظروف والملابسات إذا كان القرار المطعون فيه لتحقيق المصلحة العامة من عدمه.

4. الحق في التقاضي يعتبر أكثر عدالة من حق التظلم، فهذا الأخير مجرد ضمانة للموظف أمام جهة تمثل دور الخصم والحكم في آن واحد.

5. تحرص أغلب التشريعات مثل التشريع الإماراتي على تقرير مجموعة من الضمانات لكل من الموظفين العموميين المنسوب إليهم ارتكاب مخالفات تأديبية، ولجهة الإدارة كذلك، بهدف تأمين عدالة العقوبة التأديبية وبث الطمأنينة في نفوس الموظفين من ناحية وضمان الردع وفعالية النظام التأديبي تحقيقا لسير العمل الإداري.

6. اتباع جهة الإدارة لإجراءات التأديب الصحيحة والسليمة التي حددها المشرع يؤدي إلى توصل لجهة الإدارة إلى القرار السليم، وبالآتي تحصينه من الالغاء سواء أمام لجنة التظلمات أو أمام القضاء.

التوصيات:

توحيد تعريف الموظف العام والوظيفة العامة.

1. مراجعة التشريعات المنظمة للوظيفة العامة والتشريعات ذات الصلة بها من قبل السلطة التشريعية وإزالة ما يعتريها من غموض أو تعارض حتى يتسنى للجهات المختصة تنفيذها بما يضمن العدالة وسهولة الإجراء.

2. ضرورة وضع قواعد أكثر في مجال نقل الموظف العام بأنواعه لحماية الموظف، خاصة فيما يتعلق بالنقل الإجباري للمصلحة العامة، الذي يكثر استخدامه من قبل الإدارة كوسيلة مقنعة بهدف توقيع عقوبات على الموظفين.

3. تجميع القواعد المنظمة لأحكام التأديب بدلاً من تركها في مجموعات مختلفة، وهو ما يتسبب في بعض الاحيان باضطراب المساءلة التأديبية.

4. يعد القرار بنقل الموظف من العقوبات التي تمتد أثارها إلى اسرة الموظف، لذلك يجب أن تكون هناك ضمانات وأسباب جديدة تستدعي مثل هذه العقوبة.

5. يتعين أن تقوم التشريعات الوظيفية بتنظيم الإجراءات الإدارية كنقل الموظف العام، لأننا رأينا كيفية استخدام تلك الإجراءات في تأديب الموظف فيما اصطلح

على تسميته العقوبة المقنعة، على الرغم من عدم جواز اتباع مثل هذا الأسلوب.

6. إشاعة الوعي الإداري ونشر الثقافة القانونية من خلال المحاضرات والندوات في نطاق الإدارة أو الموظفين مما يحول دون تعنت هذه القيادات في إيقاع الجزاءات التأديبية.

التوصيات الخاصة بالمشرع الإماراتي:

1. ضرورة انشاء نظام قضائي إداري مستقل، وذلك لتعزيز فكرة التخصص القضائي، تحقيقاً لسرعة الفصل في القضايا المطروحة امامها.

2. يجب تحديد المخالفات التأديبية سلفاً بدلاً من ترك الأمر بأكمله بيد الإدارة لتقرر ما إذا كان الفعل يشكل مخالفة تأديبية من عدمه.

3. على المشرع الإماراتي أن ينص كما فعل المشرع الفرنسي في القانون الصادر بتاريخ 11 / 7 / 1979 على التسبيب الوجوبي في القرارات الفردية التي تلحق ضررا بالأفراد، ويعتبر النقل من القرارات التي تسبب ضرر للفرد لذلك يجب التسبيب الوجوبي.

4. يجب على جهة التأديب الالتزام بالجزاءات المنصوص عليها حيث لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية لم ينص عليها المشرع ومنها عقوبة النقل حيث لم ينص عليها المشرع الإماراتي، ونرى أنه يمكن للمشرع الإماراتي إضافة هذه العقوبة للعقوبات التأديبية وخصوصا في حالة عدم وجود علاقة جيدة بين الموظف والموظفين الآخرين.

5. نقترح أن يضاف بند في قانون الموارد البشرية يحدد معالم المخالفات وتحديد إطارها وأسسها العامة، وألا يترك الأمر مرهوناً على مزاجية الوزارات والإدارات، الأمر الذي يفضي إلى التعسف والاستبداد في إساءة استعمال السلطة.

6. على المشرع الإماراتي أن ينص صراحة على أن يكون التحقيق مع الموظف يكون كتابة، وإن كنا نرى أنه في المخالفات البسيطة مثلا الإنذار الشفوي فإنه لا مانع من أن يكون التحقيق شفويا.

وختاماً أرجو أن أكون قد وفقت فيما كتبت فإذا كنت قد وفقت فما توفيقي إلا بالله فله الحمد رب العالمين، وإن كنت قد قصرت فأسأله عز وجل المغفرة والعفو إنه غفورٌ رحيم، فيعفو عن زللي، ويتقبل مني عملي، وأن يسلك بي سبيل الرشاد، ويلهمني الصواب والسداد

(وَمَـا تَوْفِيقِـي إِلا بِـاللَّهِ عَلَيْـهِ تَوَكَّلْـتُ وَإِلَيْـهِ أُنِيـبُ (88)) سـورة هـود (.

قائمة المصادر والمراجع:

المراجع العامة:

الكتب:

1. أبـو المجـد، أشـرف عبـد الفتـاح. (2007). تسـبيب القـرارات الإداريـة أمـام قاضـي الإلغـاء – دراسـة مقارنـة بين التشـريع الفرنـي ونصـوص القانـون المصـري مع أحدث الأحـكام القضائيـة والآراء الفقهية الفرنسـية والمصرية فـي هذا الشـأن. الإسـكندرية: منشـأة المعارف.
2. السـويدي، سـعيد سـالم المظلـوم. (بـدون سـنة نشـر). إجـراءات وضمانـات تأديـب الموظـف العـام، وفقـا لقانـون المـوارد البشـرية فـي الحكومـة الاتحاديـة رقـم (11) لسـنة 2008 - دراسـة مقارنـة. دار الكتـاب القانونـي.
3. السـيد، حمـدي أنـور. (2013). الشـامل فـي القانـون الإداري فـي دولـة الإمـارات العربيـة المتحـدة. دبـي: مكتبة الفـلاح للنشـر والتوزيع.
4. الشـربيني، أحمـد مصطفـى يوسـف. (2020). موسـوعة الموظف العام، دراسـة مقارنـة بين الشـريعة الإسـلامية والأنظمـة الوضعيـة، المجلـد الأول. المنصـورة: دار الفكـر والقانون للنشـر والتوزيع.
5. الطوخـي، سـامي محمـد. (1425هـ- 2005م). شـفافية أعمـال الإدارة مدخـل رقابي للإصـلاح الإداري (دراسـة مقارنـة بالتطبيـق علـى تسـبيب القرارات الإدارية). (رسـالة للحصـول علـى درجة الدكتوراه فـي الحقوق، جامعة بني سـويف).
6. العجيلي، لفتة هامل. (2015). التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية.
7. الفحلـي، راشـد محمـد. (2014). النظـام القانونـي للجـزاء التأديبي وضمانـاتـه في دولـة الإمارات العربية، دراسـة مقارنـة، القاهـرة: دار النهضـة العربية.
8. القيسـي، أعـاد علـي الحمود. (1437هـ-2016-م). مبادئ القانـون الإداري والوظيفة العامة وفقاً لتشـريعات دولة الإمـارات العربيـة المتحـدة، (الطبعة الأولى). جامعة الشـارقة.
9. بسيوني، عبد الغني. (1992). القانون الإداري، الدار الجامعية.
10. المنصـوري، محمـد العوامـي. (2019م). الوسـيط فـي الطعـن علـى القـرار الإداري بالإلغـاء في دولـة الإمارات العربيـة المتحدة، (ط1).
11. حسـن، عبـد الفتـاح. (1966). التسـبيب كشـرط شـكلي فـي القـرار الإداري- تعليـق علـى حكـم المحكمـة الإدارية العليـا الصـادر فـي 30 / 3 / 1963. مجلـة العلـوم الإداريـة، العـدد (الثانـي).
12. حمـد، الديدامونـي مصطفـى. (1992). الإجـراءات والأشـكال فـي القـرار الإداري- دراسـة مقارنـة، فـي النظـام الفرنسـي والمصـري والعراقـي، الهيئـة المصريـة العامـة للكتاب.
13. خليفة، عبد العزيز منعم. (2008). الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف.
14. شـعت، هالـة عبـد الحميـد. (1434هـ-2013-م). أصـول القانـون الإداري فـي دولـة الإمـارات العربيـة المتحـدة، (الطبعـة الأولـى). مكتبـة الفـلاح للنشـر والتوزيـع.
15. شـحادة، موسـى. (2012). الوظيفـة العامـة فـي دولـة الإمـارات العربيـة المتحدة، وفقاً للمرسـوم بقانـون اتحادي رقـم 11 لسـنة 2008 بشـأن المـوارد البشـرية فـي الحكومـة الاتحاديـة ولائحتـه التنفيذيـة رقـم 13 لسـنة 2010 والقـرارات الوزاريـة الصـادرة اسـتناداً لهذا المرسـوم بقانـون، الطبعة الأولـى. عمان: مكتبة الجامعـة، الإمارات وإثـراء للنشـر والتوزيع.

16. عطوة، أشرف حسين. (1440هـ-2019م). مبادئ القانون الإداري والموارد البشرية، طبقاً لأحدث التشريعات لسنة 2018 في دولة الإمارات العربية المتحدة، (الطبعة الخامس). مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع.

17. محمد، محمد أحمد عبد اللاه. (2013). الرابطة الوظيفية بين قيامها وانقضائها (الموظف العام- الحقوق والالتزامات). دار المطبوعات الجامعية.

18. محارب، علي جمعة. (2004). التأديب الإداري في الوظيفة العامة – دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية. الإسكندرية.

19. عبد التواب، معوض. (1996). الموسوعة النموذجية في القضاء الإداري، المجلد الثاني (دعوى الإلغاء). منشأة المعارف، الإسكندرية.

20. عبد اللطيف، محمد. (1996). تسبيب القرارات الإدارية- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة.

كنعان، نواف:

21. (2008) النظام التأديبي في الوظيفة العامة، (ط1). الشارقة: مكتبة الجامعة، وإثراء للنشر والتوزيع.

22. (2008) الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، شرح لقانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم 21 بسنة 2001 (ط1)، الشارقة: مكتبة الجامعة، والأردن: إثراء للنشر والتوزيع.

المجلات:

23. برجي، جلول محمد وخالد، بوصلاح. (31 / 12 / 2019). نطاق الرقابة القضائية على مشروعية القرار التأديبي للموظف العام. مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد رقم 5، العدد (1).

24. شنطاوي، علي خطار. (1416هـ- 1995). تسبيب القرارات الإدارية في فرنسا والأردن- دراسة مقارنة- مجلة دراسات، المجلد الثاني والعشرون (أ) العدد (السادس)، الجامعة الأردنية -عمان- الأردن.

الأبحاث والرسائل العلمية:

25. إسماعيل، أحمد السيد محمد. (1435هـ-2014-). إجراءات التأديب الإداري للموظف العام في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية (دراسة مقارنة). أكاديمية شرطة دبي، سلسلة الرسائل العلمية.

26. الرباطي، إيمان حسين. (2010). تسبيب القرارات الإدارية – دراسة مقارنة وتطبيقية في النظام القانون الفرنسي والمصري والإماراتي. (رسالة ماجستير، جامعة الشارقة).

27. الراشدي، سلطان عبيد سالم. (يناير 2019). تأديب الموظف العام في النظام القانوني في دولة الإمارات العربية المتحدة. (رسالة ماجستير، جامعة الإمارات)، بحث منشور .https://scholarworks.uaeu /ac.ae/public_law_theses

28. الفلاتي، محمد بن صديق أحمد. (1426هـ2005-م). الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية- دراسة تأصيلية مقارنة وتطبيقية. (رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض).

29. طرشي، أحمد. (2016 - 2017). التعيين في الوظائف العامة بين النظام الإسلامي والقانون الجزائري- دراسة مقارنة-. (رسالة ماجستير، جامعة الجزائر).

المراجع المتخصصة:

الكتب:

30. العنزي، سعد نواف. (2007). الضمانات الإجرائية للتأديب-دراسة مقارنة-. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.

31. محمد، خالد عبد الفتاح.(2009). قواعد النقل والندب والترقية للعاملين بالدولة والقطاع العام في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، (الطبعة الأولى). المركز القومي للإصدارات القانونية.

المجلات:

32. الجعيفري، أحمد طالب حسين. (2012). العقوبات الوظيفية المقنعة التي تفرض على الموظف العام. المجلات الأكاديمية العلمية العراقية، المجلد 9، العدد (20). واسط للعلوم الإنسانية . https://iasj.net/iasj?func=article&aId=56520

33. محمود، محمد فاروق. (1435 - 2004م). الجزاء التأديبي المقنع. المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، المجلد (30)، العدد (60)، الرياض. https://doi.org/10.12816/0006256

34. مصطفى، بوادي. (جوان 2014). تطبيقات العقوبة المقنعة في المجال التأديبي الفرنسي، الجزائري، الكويتي، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست، الجزائر، سداسية محكمة/ ع 06 . https://doi.org/10.12816/0010019

35. نبيلة، صديقي. (جوان 2015، شعبان 1436). النقل بين العقوبة التأديبية المقنعة والإجراء التنظيمي الداخلي. مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد (الثاني) . https://doi.org/10.12816/0019327

الرسائل العلمية:

36. الشامسي، أحمد عبد الله. (2019). ضمانات تأديب الموظف العام على ضوء التشريع الاتحادي الإماراتي – دراسة مقارنة. (رسالة ماجستير، جامعة الإمارات) . https://scholarworks.uaeu.ac.ae/public_law_theses

37. الكعبي، محمد سلطان. (أبريل 2018). الضمانات التأديبية للموظف العام -دراسة مقارنة-. (رسالة ماجستير، جامعة الإمارات). https://scholarworks.uaeu.ac.ae/public_law_theses

38. عبد الغفور، خذيري. (2015 - 2016). النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري. (رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي، الجزائر).

الأحكام والقوانين:

39. الإعلان العالمي لحقوق الانسان لسنة 1948

40. الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة لعام 2001.

41. الدليل الاسترشادي لسياسات وإجراءات الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، الطبعة الأولى سبتمبر، 2014.

42. قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2011 والمرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016.

43. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثانية والخمسون، - من أول أكتوبر سنة 2006 إلى آخر سبتمبر سنة 2007.

44. مجموعة احكام المحكمة الاتحادية العليا في منازعات القضاء الإداري، الكتاب الأول في القرار الإداري من 1975 وحتى 2005، الطبعة الأولى.

45. مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا في منازعات القضاء الإداري، الكتاب الأول في القرار الإداري، خلال الفترة 1975 وحتى 2005، الطبعة الأولى 2006، مطبوعات جامعة الإمارات ووزارة العدل.

Transliteration Arabic References: الترجمة الصوتية لمصادر ومراجع اللغة العربية:

almurājiʻu alʻāmmatu

alkutubu

1. ʾabū almajdi ʾasharafa ʻabdi alfattāḥi (2007). tasbība alqarārāti alʾidāriyyati ʾamāma qāḍī alʾilghāʾa- dirāsata muqāranati bayna al-tashrīʻi alfurniyyi wanuṣūṣi alqānūni almiṣriyyi maʻa ʾaḥadatha alʾaḥkāmi alqaḍāʾiyyati wa-alʾārāʾi alfiqhiyyati alfaransiyyati wa-al-miṣriyyati fī hādhā al-shảni al-ʾiskndryah munshảatu almaʻārifi
2. al-sūīdiyyu saʻīda sālima almaẓlūmi (bidūni sanati nashri ʾijrāʾātin waḍamānāti tảdībi almūʾaẓẓafi alʻāmmi waffaqā liqānūni almawāridi albushriyyati fī alḥukūmati alittiḥādiyyati raqma 11) lisanati 2008- dirāsata muqāranatin dāru alkitābi alqānūniyyi
3. al-sayyidu ḥamday ʾanwaru (2013). al-shāmila fī alqānūni alʾidāriyyi fī dawlati alʾimārāti alʻarabiyyati almuttaḥidati dubbiyyun maktabatu alfalāaḥi lil-nashri wa-al-tawzīʻi
4. al-sharbīniyyu ʾaḥamida muṣṭafā yūsf (2020). mawsūʻata almūʾaẓẓafi alʻāmmi dirāsata muqāranati bayna al-sharīʻati alʾislāmiyyati wa-alʾānẓimati alwaḍʻiyyati almujallada alʾawwala almanṣūratu dāru alfikri wa-al-qānūni lil-nashri wa-al-tawzīʻi
5. al-ṭūkhiyyi sāmmiyya muḥammada (1425h- 2005m). shaffāfiyyata ʾaʻmāli alʾidārati madkhala raqābay lilʾiṣlāḥi alʾidāriyyi dirāsata muqāranatin bi-al-taṭbīqi ʻalā tasbībi alqarārāti alʾidāriyyati (risālatan lil-ḥuṣūli ʻalā darajati al-duktwrāhi fī alḥuqwqi jāmiʻata bunnī suīfa
6. alʻajīliyyu laftata hāmila (2015). al-taḥqīqa alʾidāriyya fī alwaẓīfati alʻāmmati lubnānun manshūrātu alḥalbiyyi alḥuqūqiyyati
7. alfaḥliyyu rāshida muḥammada (2014). al-niẓāma alqānūniyya lil-jazāʾi al-tảdībiyyi waḍamānātihi fī dawlati alʾimārāti alʻarabiyyati dirāsata muqāranatin alqāhirata dāru al-nahḍati alʻarabiyyati
8. alqaysiyyu ʾaʻāda ʻaliya alḥammūda (1437h- 2016m). mabādiʾa alqānūni alʾidāriyyi wa-al-waẓīfati alʻāmmati waffaqā litashrīʻāti dawlati alʾimārāti alʻarabiyyati almuttaḥidati al-ṭabʻata alʾwlā jāmiʻata al-shāriqati
9. basyūnī ʻabda alghaniyyi (1992). alqānūna alʾidāriyya al-dāra aljāmiʻiyyata
10. almanṣūriyyu muḥammada alʻawwāmiyyi (2019m). alwasīṭa fī al-ṭaʻni ʻalā alqarāri alʾidāriyyi bi-alʾilghāʾi fī dawlati alʾimārāti alʻarabiyyati almuttaḥidati ṭ
11. ḥusnun ʻabda alfattāḥi (1966). al-tasbība kasharṭi shakliyyi fī alqarāri alʾidāriyyi-taʻlīqun ʻalā ḥukmi almaḥkamati alʾidāriyyati alʻulyā al-ṣādiri fī 30 / 3 / 1963. majallatu alʻulūmi alʾidāriyyati alʻadada al-thāny
12. ḥamdun al-dydāmwny muṣṭafan (1992). alʾijrāʾāti wa-alʾāshkāli fī alqarāri alʾidāriyyi- dirāsata muqāranatin fī al-niẓāmi alfaransiyyi wa-al-miṣriyyi wa-al-

‘irāqiyyi alhayʾata almiṣriyyata al‘āmmata lil-kitābi

13. khalīfatun ‘abda al‘azīzi muna‘‘amun (2008). alinḥirāfa bi-al-sulṭati kasababin liʾilghāʾi alqarāri alʾidāriyyi munshảata alma‘ārifi
14. shi‘tu hālata ‘abdi alḥamīdi (1434h- 2013m). ʾuṣwla alqānūni alʾidāriyyi fī dawlati alʾimārāti al‘arabiyyati almuttaḥidati al-ṭab‘ata alʾwlā maktabata alfalāaḥi lil-nashri wa-al-tawzī‘i
15. shaḥādatun mūsan (2012). alwaẓīfata al‘āmmata fī dawlati alʾimārāti al‘arabiyyati almuttaḥidati waffaqā lil-marsūmi biqānūni ittiḥādiyyi raqmi 11 lasanatan 2008 bishảni almawāridi albushriyyati fī alḥukūmati alittiḥādiyyati walāʾiḥatihi al-tanfīdhiyyati raqma 13 lasanatan 2010 wa-al-qarārāti alwizāriyyati al-ṣādirati istinādan li-hādhā almarsūmi biqānūnin al-ṭab‘ata alʾwlā ‘ammānu maktabatu aljāmi‘ati alʾimārāti wảithrāʾin lil-nashri wa-al-tawzī‘i
16. ‘aṭwata ʾasharafa ḥissayni (1440h- 2019m). mabādiʾa alqānūni alʾidāriyyi wa-al-mawāridi albushriyyati ṭabbaqā liʾaḥdatha al-tashrī‘ātu lusnatu 2018 fī dawlati alʾimārāti al‘arabiyyati almuttaḥidati al-ṭab‘ata alkhāmsa maktabata alfalāaḥi lil-nashri wa-al-tawzī‘i
17. muḥammadun muḥammadun ʾaḥamida ‘abdu al-lāhin (2013). al-rābiṭata alwaẓīfiyyata bayna qīāmihā wānqḍāʾhā almūʾaẓẓafa al‘āmma- alḥuqwqa wa-al-iltizāmāti dāra almaṭbū‘āti aljāmi‘iyyati
18. muḥāribun ‘aliyya jam‘atin (2004). al-tảdība alʾidāriyya fī alwaẓīfati al‘āmmảahi-dirāsata muqāranatin dāra almaṭbū‘āti aljāmi‘iyyati al-ʾiskndryah
19. ‘abdu al-tawwābi mu‘awwaḍun (1996). almawsū‘ata al-namūdhajiyyata fī alqaḍāʾi alʾidāriyyi almujallada al-thāny da‘wā alʾilghāʾi munshảata alma‘ārifi al-ʾiskndryah
20. ‘abdu al-laṭīfi muḥammadun (1996). tasbība alqarārāti alʾidāriyyảahi- dirāsata muqāranatin dāra al-nahḍati al‘arabiyyati alqāhirata

kan‘ānun nawāfin

21. (2008) al-niẓāma al-tảdībiyya fī alwaẓīfati al‘āmmati ṭ al-shāriqata maktabatu aljāmi‘ati wảithrāʾan lil-nashri wa-al-tawzī‘i
22. (2008) alkhidmata almadaniyyata fī dawlati alʾimārāti al‘arabiyyati almuttaḥidati sharaḥa liqānūni alkhidmati almadaniyyati fī alḥukūmati alittiḥādiyyati raqma 21 bisanati 2001(ṭ al-shāriqata maktabatu aljāmi‘ati wa-alʾurduna ʾithrāʾun lil-nashri wa-al-tawzī‘i

almajallātu

23. burjiyyun jlwl muḥammadun wakhālidun bwṣlāḥ (31 / 12 / 2019). niṭāqa al-raqābati alqaḍāʾiyyati ‘alā mashrū‘iyyati alqarāri al-tảdībiyyi lil-mūʾaẓẓafi al‘āmmi majallatu albuḥwthi fī alḥuqwqi wa-al-‘ulūmi al-sīāsiyyati almujallada raqma 5، al‘adada 1).
24. shnṭāʾī ‘uliya khaṭṭāru (1416h- 1995). tasbība alqarārāti alʾidāriyyati fī faransā wa-alʾurduni- dirāsata muqāranảah- majallata dirāsātin almujallada al-thāny wa-

al-‘asharūna ʾ al‘adada al-sādisa aljāmi‘ata alʾurduniyyaaha- ‘ammāna- alʾurduna

alʾbḥāthu wa-al-rasāʾilu al‘ilmiyyatu

25. ʾismā‘yl ʾaḥamida al-sayyidu muḥammadun (1435h- 2014). ʾijrāʾāti al-ṯadībi alʾidāriyyi lil-mūʾaẓẓafi al‘āmmi fī ẓalla qawānīnu almawāridi albushriyyati alittiḥādiyyati wa-al-maḥalliyyati dirāsata muqāranati ʾkādīmiyyta shurṭati dubbiyyi silslata al-rasāʾili al‘ilmiyyati
26. al-ribāṭiyyu ʾīmāna ḥissayni (2010). tasbība alqarārāti alʾidāriyyaahi- dirāsata muqāranatin wataṭbīqiyyatin fī al-niẓāmi alqānūna alfaransiyya wa-al-miṣriyya wa-alʾimārāty (risālatu mājistīrin jāmi‘ata al-shāriqati
27. al-rāshidiyyu sulṭāna ‘abīdi sālimun (ynāyr ṯadība almūʾaẓẓafi al‘āmmi fī al-niẓāmi alqānūniyyi fī dawlati alʾimārāti al‘arabiyyati almuttaḥidati (risālatu mājistīrin jāmi‘ata alʾimārāti baḥtha manshūra https://scholarworks.uaeu.ac.ae/public_law_theses/
28. alfalātiyyu muḥammada bn ṣadīqu ʾaḥamdun (1426h- 2005m). aljazāʾāti al-ṯadībiyyati ‘alā almūʾaẓẓafi al‘āmmi fī niẓāmi almamlakati al‘arabiyyati al-su‘ūdiyyaahi- dirāsata ṯaṣīliyyata muqāranatin wataṭbīqiyyatin (risālatu mājistīrin jāmi‘ata nāyifi al‘arabiyyati lil-‘ulūmi alʾamniyyati al-rīāḍa
29. ṭarashiyyun ʾaḥamdun (2016- 2017). al-ta‘yīna fī alwaẓāʾifi al‘āmmati bayna al-niẓāmi alʾislāmiyyi wa-al-qānūni aljazāʾiriyyi- dirāsata muqāranȧah- (risālata mājistīrin jāmi‘ata aljazāʾiri

almurāji‘a almutakhaṣṣiṣata

alkutubu

30. al‘anaziyyu sa‘ida nawāfin (2007). al-ḍamānāti alʾijrāʾiyyati lil-ṯadībi- dirāsata muqāranȧah- al-ʾiskndryah dāru almaṭbū‘āti aljāmi‘iyyati
31. muḥammadun khālida ‘abdi alfattāḥi (2009). qawā‘ida al-naqli wa-al-nadabi wa-al-taraqqiyati lil-‘āmilīna bi-al-dawlati wa-al-qiṭā‘i al‘āmmi fī ḍawʾi ʾaḥkāmi almaḥkamati alʾidāriyyati al‘ulyā al-ṭab‘ata alʾwlā almarkaza alqawmiyya lil-ʾiṣdārāti alqānūniyyati

almajallātu

32. al-j‘yfry ʾaḥamida ṭālibu ḥissayni (2012). al‘uqūbāti alwaẓīfiyyati almuqni‘ati allatī tafriḍu ‘alā almūʾaẓẓafi al‘āmmi almajallātu alʾkādīmiyytu al‘ilmiyyatu al‘irāqiyyatu almujallada 9، al‘adada 20). wāʾusṭu lil-‘ulūmi alʾinsāniyyati https://iasj.net/iasj?func=article&aId=56520
33. maḥmūdun muḥammada fārūqa (1435- 2004m). aljazāʾa al-ṯadībiyya almuqni‘a almajallatu al‘arabiyyatu lil-dirāsāti alʾamniyyati wa-al-tadrībi almujallada 30)، al‘adada 60)، al-rīāḍun https://doi.org/10.12816/0006256
34. muṣṭafan bawādy (jawwāni 2014). taṭbīqāti al‘uqūbati almuqni‘ati fī almajāli al-ṯadībiyyi alfaransiyyi aljazāʾiriyya alkūʾaytiyya majallata alijtihādi lil-dirāsāti alqānūniyyati wa-al-iqtiṣādiyyati almarkaza aljāmi‘iyya ltāmnghst aljazāʾira sudāsiyyata maḥkamati / ‘ 06. https://doi.org/10.12816/0005396

35. nabīlatu ṣadīqiyya (jawwāni 2015، sha‘bāni 1436). al-naqla bayna al‘uqūbati al-tảdībiyyati almuqni‘ati wa-al-ʾijrāʾi al-tanẓīmiyyi al-dākhiliyyi majallatu alqānūni wa-al-‘ulūmi al-sīāsiyyati al‘adada al-thāny https://doi.org/10.12816/0019327

al-rasāʾila al‘ilmiyyata

36. al-shāmisiyyu ʾaḥamida ‘abdu al-lhi (2019). ḍamānāti tảdībi almūʾaẓẓafi al‘āmmi ‘alā ḍawʾi al-tashrī‘i alittiḥādiyyi al-ʾimārāty- dirāsata muqāranatin (risālatu mājistīrin jāmi‘ata alʾimārāti https://scholarworks.uaeu.ac.ae/public_law_theses
37. alka‘biyyu muḥammada sulṭānin (ʾabrīlu 2018). al-ḍamānāti al-tảdībiyyati lil-mūʾaẓẓafi al‘āmmi- dirāsata muqāranảah- (risālata mājistīrin jāmi‘ata alʾimārāti https://scholarworks.uaeu.ac.ae/public_law_theses
38. ‘abdu alghafūri khdhyry (2015- 2016). al-niẓāma alqānūniyya linaquli almūʾaẓẓafa al‘āmma fī al-tashrī‘i aljazāʾiriyyi (risālatu mājistīrin kulliyyata alḥuqwqi wa-al-‘ulūmi al-sīāsiyyati jāmi‘ata al‘arabiyyi iltabisī aljazāʾira

alʾaḥkāmu wa-al-qawānīnu

39. alʾi‘lảanu al‘ālamiyyu liḥuqwqi al-ansān lisanati 1948
40. al-dustūru alittiḥādiyyu lidawlati alʾimārāti al‘arabiyyati almuttaḥidati li‘āmi 2001.
41. al-dalylu alistirshādiyyu lisīāsātin wảijrāʾāti almawāridi albushriyyati fī alḥukūmati alittiḥādiyyati al-ṭab‘ata alʾwlā sibtmbarun 2014.
42. qānūnu almawāridi albushriyyati fī alḥukūmati alittiḥādiyyati lil-marsūmi biqānūni ittiḥādiyyi raqmi 11) lisanati 2008 bishảni almawāridi albushriyyati fī alḥukūmati alittiḥādiyyati wata‘dīlātihi bi-al-marsūmi biqānūni ittiḥādiyyi raqmi 9) lisanati 2011 wa-al-marsūma biqānūni ittiḥādiyyi raqmi 17) lisanati 2016.
43. majmū‘atu almabādiʾi alqānūniyyati allatī qararatihā almuḥkamati alʾidāriyyati al‘ulyā al-sanata al-thāniyata wa-al-khumusūna- min ʾawwala ʾuktūbri sanati 2006 ʾilā ʾākhiri sibtmbari sanati 2007.
44. majmū‘atu aḥkām almaḥkamata alittiḥādiyyata al‘ulyā fī munāza‘āti alqaḍāʾi alʾidāriyyi alkitāba alʾawwala fī alqarāri alʾidāriyyi min 1975 waḥattā 2005، al-ṭab‘ata alʾwlā
45. majmū‘atu alʾaḥkāmi al-ṣādirati ‘ani almaḥkamati alittiḥādiyyati al‘ulyā fī munāza‘āti alqaḍāʾi alʾidāriyyi alkitāba alʾawwala fī alqarāri alʾidāriyyi khilāla alfatrati 1975 waḥattā 2005، al-ṭab‘ata alʾwlā 2006، maṭbū‘ātin jāmi‘atin alʾimārāti wawizārati al‘adli

The transfer of the public employee between public interest and disciplinary penalty

Mariam Mohamed Almaazmi

Simon Badran

College of Law - University of Sharjah

Sharjah - U.A.E.

Abstract:

The relationship between the employee and the administration is an organizational relationship in which the employee is subject to the decisions and instructions issued by the administration related to the proper operations and organization of work.

Therefore, the issue of the transfer of the public employee is one of the most important issues that occur to a public employee's career. Here, a question arises about the validity of the measures taken towards the employee: what are the guarantees that ensure the validity of these measures? Does the employee have a right or are there guarantees that ensure his rights? And who is the competent authority entitled to issue such a decision? The research topic was thoroughly studied and expanded.

In this study, the researcher will deal with the meaning of the public employee and the public position in an introductory part that also clarifies the conditions of both the public employee and the public office. The study was then divided into two chapters.

The first chapter is entitled the transfer of a public employee in a public office and it includes three basic topics, namely the concept of transfer and its distinction from the mandate, the types of transfer and its conditions, as well as the authority competent to issue a transfer decision, including the implications thereof.

In the second chapter, the focus will be on the transfer of the public employee between the organization of functional work and the disciplinary penalty. The researcher will also deal with three basic topics, namely the criteria for differentiating between transfer as an administrative and organizational procedure and transfer as a disciplinary measure. The guarantees of the legality of the decision to transfer the public employee will also be included in the research as three subjects within the second topic. In the last section, the definition of the abolition of the decision to transfer the public employee and examples of judicial rulings will be presented.

By following a methodical approach that helped the researcher in organizing the plan and writing the research, accurate results and recommendations were reached at the end of the study. The most important is that the administration's adherence to the correct and proper disciplinary measures set by the legislator enables it to reach the right decision, and thus immunizes it from cancellation whether before a committee Grievances or before the courts. The most important recommendation is the need to review the legislations regulating the public office and the relevant legislation by the legislative authority and remove the existing ambiguity or conflict, so that the competent authorities can implement it in a manner that guarantees justice and the ease of procedure.

Keywords: Decision, guarantees, standards, punishment, right, grievance, appeal, cancellation, lawsuit