الجمهورية العربية السورية
جامعة دمشق
كلية الحقوق
قسم القانون العام

التنظيم القانوني للاستقالة في الوظيفة العامة

دراسة مقارنة

دراسة أعدت لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد

نور خالد منون

بإشراف

الدكتور باسم عزو

المدرس في قسم القانون العام
كلية الحقوق ـ جامعة دمشق

٢٠٢٢

كلمة شكر

إلى من أشرف فكان خير مشرف

إلى من نصح فكان خير حكيم

إلى الدليل الذي استنرت به لإنجاز هذا المشروع

الدكتور: باسم عزو

إلى من كان سنداً ودعماً ومرجعاً علمياً قيماً ومثالاً للعطاء

الدكتور: حسن البحري

الى من كان خير عون لي لإنجاز هذا المشروع

الدكتور: عيد قريطم

.Syrian Arab Republic
university of Damascus
college of Law
Department of Public Law

Legal regulation of resignation in public office

A comparative study

A study prepared for obtaining a master's degree in public law

Preparation

Nour Khaled Manoun

Supervised by

Dr. Basem Ezzo

Lecturer in the Department of Public Law

Faculty of Law - Damascus University

2022

التنظيم القانوني للاستقالة في الوظيفة العامة

دراسة مقارنة

كلمة الشكر

إلى من أشرف فكان خير مشرف

إلى من نصح فكان خير حكيم

إلى الدليل الذي استنرت به لإنجاز هذا المشروع

الدكتور: باسم عزو

إلى من كان سنداً ودعماً ومرجعاً علمياً قيماً ومثالاً للعطاء

الدكتور: حسن البحري

إلى من كان خير عون لي لإنجاز هذا المشروع

الدكتور: عيد قريطم

الملخص باللغة العربية

تُعدّ الاستقالة الوظيفية نظاماً قانونياً معروفاً على صعيد جميع الدول، فهي تعبير إرادي يصدر عن الموظف، يعبر فيها عن رغبته في ترك الوظيفة العامة، ولأهمية هذا الموضوع للموظف بوصفه ممارسة لحرية التوقف عن العمل كما هو منصوص عليه في أغلب الدساتير إذا لم تكن كلها، إذ يمثل الموظف المحرك البشري للمرفق العام، فقد أفرد المشرع في فرنسا ومصر وسورية تنظيماً قانونياً لهذه الحرية، إلا أن المشرع الفرنسي اقتصر على الأخذ بالاستقالة الصريحة خلافاً لنظيريه المصري والسوري اللذين أقرا الاستقالة بنوعيها الصريح والضمني ، الأول يتمثل بتقديم الموظف طلباً يعرب فيه عن رغبته بإنهاء خدمته الوظيفية واقتران هذا الطلب بموافقة الإدارة، والثاني بسلوك الموظف الدال على رغبته في ترك العمل، وتترتب على كلا النوعين آثار عدة تنعكس بأعبائها على الموظف تتمثل بانقطاع راتبه وزوال صفته الوظيفية، وعلى الإدارة الملزمة تعويض غيابه عن المرفق خشية التوقف أو التلكؤ في تقديم الخدمات، وما قد يؤديه هذا الغياب من نتائج سلبية تتمثل بعدم سير المرفق العام بانتظام واطراد.

الفهرس

المقدمة ١
المبحث التمهيدي مفهوم الاستقالة الوظيفية وتمييزها عن النظم المشابهة ٧
المطلب الأول مفهوم الاستقالة الوظيفية ٧
الفرع الأول التعريف بالوظيفة العامة والموظف العام ٨
أولاً: مدلول الوظيفة العامة والموظف العام ٨
ثانياً: طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة ١٢
الفرع الثاني تعريف الاستقالة الوظيفية وأساسها القانوني ١٨
أولاً: تعريف الاستقالة الوظيفية ١٨
ثانياً: الأساس القانوني للحق في الاستقالة ٢١
المطلب الثاني ٢٤
تمييز الاستقالة عن النظم المشابهة ٢٤
الفرع الأول تمييز الاستقالة عن الإضراب ٢٤
أولاً: أوجه الاتفاق مع الاستقالة: ٢٧
ثانياً: أوجه الاختلاف مع الاستقالة: ٢٧
الفرع الثاني تمييز الاستقالة عن الاستيداع ٢٨
أولاً: أوجه التشابه مع الاستقالة ٣٠
ثانياً: أوجه الاختلاف مع الاستقالة ٣١
الفرع الثالث تمييز الاستقالة عن كف اليد ٣٢
أولاً: أوجه التشابه مع الاستقالة: ٣٢
ثانياً: أوجه الاختلاف مع الاستقالة: ٣٣
الفصل الأول أنواع الاستقالة ٣٤

المبحث الأول الاستقالة الصريحة ٣٥
المطلب الأول مفهوم الاستقالة الصريحة وشروط طلبها ٣٦
الفرع الأول مفهوم الاستقالة الصريحة ٣٦
الفرع الثاني شروط طلب الاستقالة ٣٨
أولاً: أن يكون طلب الاستقالة مكتوباً ٣٨
ثانياً: أن يكون طلب الاستقالة صادراً عن إرادة حرة..... ٤٠
ثالثاً: أن يكون طلب الاستقالة خالياً من أي قيد أو شرط..... ٤١
المطلب الثاني العيوب المفسدة لإرادة الموظف العام مقدم الاستقالة ٤٥
المطلب الثالث المركز القانوني للموظف طالب الاستقالة والآثار المترتبة على طلبه..... ٥٣
الفرع الأول المركز القانوني للموظف طالب الاستقالة ٥٣
الأمر الأول: استمرار الموظف في أداء عمله بعد تقديم طلب الاستقالة..... ٥٤
الأمر الثاني: العدول عن طلب الاستقالة..... ٥٦
الفرع الثاني الآثار المترتبة على طلب الاستقالة ٥٨
أولاً: آثار قبول الاستقالة..... ٥٩
ثانياً: آثار رفض الاستقالة ٦٣
المبحث الثاني الاستقالة الضمنية (الحكمية) ٦٦
المطلب الأول مفهوم الاستقالة الضمنية وأساسها القانوني ٦٧
الفرع الأول مفهوم الاستقالة الضمنية (الحكمية) ٦٧
الفرع الثاني الأساس القانوني للاستقالة الضمنية..... ٦٨
المطلب الثاني حالات تحقق الاستقالة الضمنية..... ٧١
الفرع الأول الانقطاع عن العمل مدة خمسة عشر يوماً متتالية..... ٧١
الشرط الأول: الانقطاع من دون إذن عن العمل..... ٧٣
الشرط الثاني: عدم تقديم الأعذار المقبولة للانقطاع: ٧٥

الفرع الثاني الانقطاع عن العمل مدة ثلاثين يوماً غير متصلة..... ٨٤
الشرط الأول: انقطاع الموظف مدة ثلاثين يوماً غير متصلة عن عمله:..... ٨٤
الشرط الثاني: أن تكتمل مدة الانقطاع خلال سنة ميلادية واحدة:..... ٨٥
الفرع الثالث الالتحاق بجهة أجنبية()..... ٨٦
الشرط الأول: الالتحاق فعلاً بخدمة أية جهة أجنبية: ٨٧
الشرط الثاني: عدم الحصول على ترخيص ٨٨
الفصل الثاني الآثار المترتبة على الاستقالة ٩٤
المبحث الأول أثر الاستقالة في إعادة التعيين والحقوق التقاعدية والمقابل النقدي للإجازات الاعتيادية..... ٩٤
المطلب الأول أثر الاستقالة في إعادة التعيين ٩٥
المطلب الثاني أثر الاستقالة في الحقوق التقاعدية..... ٩٨
المطلب الثالث أثر الاستقالة في الحصول على المقابل النقدي لرصيد الإجازات الاعتيادية..... ١٠٣
المطلب الرابع أثر الاستقالة في المطالبة بالحقوق المالية ١٠٧
المبحث الثاني الإحالة إلى المحاكمة التأديبية وأثرها في الاستقالة..... ١٠٨
المطلب الأول ماهية الإحالة إلى المحاكمة التأديبية ١٠٩
المطلب الثاني أثر الإحالة إلى المحاكمة التأديبية في الاستقالة ١١٣
الخاتمة ١١٨
قائمة المصادر والمراجع..... ١٢٢

المقدمة

يعد الموظف العام محوراً مهماً من محاور القانون الإداري، وموضوعاً مفصلياً، فهو المحرك البشري للمرافق العامة، والسبب الرئيس في بقائها في حالة من الدوام والاستمرارية، ويحرص المشرع على تضمين قوانين الوظيفة العامة شروطاً محددة لاختيار أكثر المواطنين كفاءة دائماً وأكثرهم خبرة في ميدان الوظيفة العامة من أجل النهوض بمهمات تلك الوظيفة ومسؤولياتها وتحقيق مقاصدها. وعليه يعمل هذا الموظف لخدمة الدولة والسهر على سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ولكفالة ذلك ينظم القانون استقالة الموظفين خشية تأثيرها السلبي في سير العمل في المرفق، الأمر الذي ينعكس على مجمل الحياة العامة داخل الدولة، ويسبب إرباكاً واضطراباً قد ينتهي بنتائج لا تحمد عقباها.

لما تقدم يعد الموظف موضوعاً ذا أهمية متزايدة في دراسة القانون الإداري كونه الأداة الفاعلة في تحقيق مقاصد المرفق العام، فالإدارة عبارة عن مجموعة من الأشخاص المعنوية التي لا تملك التعبير عن إرادتها أو المحافظة على أموالها ومصالحها، إلا من خلال العنصر البشري الذي يتصرف باسمها ولحسابها.

فالموظف العام عنصر جوهري، إلا أن ذلك العنصر لا يعد فاعلاً ما لم يوجد إلى جانبه المال العام، أو الإمكانيات المادية، وباجتماع هذين العنصرين يمكن أن تدور عجلة المرفق العام، وكلما حرصت الإدارة على انتقاء أفضل العناصر البشرية وأكثرها كفاءة انعكس ذلك إيجاباً على أداء المرفق العام، وإذا كان لا يمكن منع أي شخص تتوفر فيه الشروط القانونية للتوظيف من الالتحاق بمختلف الوظائف العامة في الدولة استناداً إلى حقه الدستوري في التوظيف، فإنه بالتبعية لا يمكن أيضاً منعه بعد توظيفه من إنهاء علاقته الوظيفية قبل بلوغ السن المقررة للإحالة إلى التقاعد، بحيث لا يمكن إجباره على البقاء في الوظيفة والاستمرار في أداء واجباتها مادام قد عبر عن رغبته الصريحة في قطع علاقته بصفة نهائية بالإدارة المستخدمة استناداً إلى حقه في الاستقالة، والتي تعد حقاً من الحقوق الأساسية المعترف بها للموظف في مجال الوظيفة العامة وحالة من حالات انتهاء الخدمة وفقدان صفة الموظف، إلا أنه لا

يمكن التفريط بهؤلاء الموظفين بسهولة لمجرد رغبتهم في ترك العمل بصورة الاستقالة، بل لا بد من تنظيم قانوني محكم لهذا الأمر، لتجنب الاهتزازات التي تصيب العمل الإداري اليومي نتيجة ذلك، وضماناً للتوفيق بين المصلحتين العامة والخاصة، أي التوفيق بين حق الموظف في الاستقالة بترك الوظيفة بناءً على رغبته في إطار توفير ضمانات قانونية كافية تكفل له ذلك من جهة، ومن جهة ثانية الحفاظ على مبدأ الاستمرارية من خلال وضع ضوابط يلتزم الموظف بمراعاتها عند ممارسته لهذا الحق قصد ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد، ومن ثم ضمان حق الجماعة في الحصول على الخدمة العامة.

الدراسات السابقة

١- دراسة (الدوري، ٢٠١٩):

الآثار الجنائية لاستقالة الموظف

هدفت الدراسة إلى بيان النصوص القانونية التي تكفل حق الاستقالة باعتباره من أهم الحقوق التي يستطيع الموظف ممارستها في ظل ظروف محددة والحالات التي نظم فيها المشرع منع الاستقالة حفاظا منه على المصلحة العامة، وقد توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج أهمها:

أ- تعد الاستقالة حق من حقوق الموظف التي يلجأ إليها عند عدم رغبته في المواظبة عليها.

ب-تقسم استقالة الموظف من حيث أسلوبها إلى استقالة صريحة واستقالة ضمنية.

٢- دراسة (مباركة بدري، ٢٠١٧):

التنظيم القانوني للاستقالة في التشريع الجزائري ضرورة للتوفيق بين مصلحة الموظف والمصلحة العامة.

هدفت الدراسة إلى إبراز أهم الضمانات الممنوحة للموظف والضوابط المفروض عليه مراعاتها تحقيقا للمصلحة الخاصة والمصلحة العامة في الوقت ذاته.

وقد توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج أهمها:

أ- اعتبار الاستقالة حقا من الحقوق الأساسية التي منحها قانون الوظيفة العامة للموظف حتى يستعمله في حال اتجاه إرادته إلى قطع العلاقة التي تجمعه بالإدارة التي ينتمي إليها بصفة نهائية قبل بلوغه السن المقررة لترك الوظيفة.

ب- ممارسة الحق في الاستقالة ينبغي تنظيمه من قبل المشرع قصد التوفيق أو الموازنة بين حرية الموظف في الإعلان عن إرادته في إنهاء الخدمة من ناحية، ومن ناحية أخرى ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

٣- دراسة (العنزي عبد العزيز، ٢٠١٢):

النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام

هدفت الدراسة إلى بيان المنظام القانوني الذي يحكم انتهاء خدمة الموظف العام، سواء الوطني والأجنبي من حيث عدم تماثل أسباب انتهاء هذه الخدمة لكل منهما، ومن ثم بيان الآثار المترتبة على انتهاء الخدمة سواء أكانت آثارا قانونية أم آثارا مادية.

وقد توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج أهمها:

أ- إن انتهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة بسبب الاستقالة لا يعني تحلله تماما من كل علاقة تجمعه بالإدارة بل هناك مجموعة من الآثار القانونية والمادية المترتبة على ذلك.

إشكالية الدراسة

بما أن الإدارة هي مجموعة من الأشخاص المعنوية التي لا تملك التعبير عن إرادتها إلا من خلال الموظفين العامين الذين يتصرفون باسمها ولحسابها.

ومن هنا أتت أهمية الموظف العام الذي بدونه من الممكن أن يتعرقل سير المرافق العامة وتتوقف عن أداء الخدمة العامة.

وكما للفرد الحق في التقدم للوظيفة العامة كذلك منحه القانون الحق في الانفكاك عنها، لكن ممارسة حقه هذا من الممكن أن يتعارض مع موضوع حساس ومفصلي وهو ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد

أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى الإجابة عن التساؤلات الآتية:

١- هل الاستقالة حقاً محضاً للموظف، أم أنها تخضع لتنظيم قانوني معين؟

٢- ماهي القيود والإجراءات التي تنظم الاستقالة؟

٣- هل يحق للإدارة أن ترفض الاستقالة؟

منهجية الدراسة

للوصول إلى هذه الأهداف، والإجابة عن الإشكالية الأساسية المطروحة بدراسة قانونية علمية واضحة، اتبعنا منهجاً علمياً يناسب موضوع الرسالة، وهو المنهج المقارن والمنهج التحليلي لبعض العناصر في معالجتها لهذا الموضوع، وذلك من خلال عرض النصوص القانونية التي تضمنتها كل من قوانين الوظيفة العامة في كل من فرنسا

ومصر وسورية، وما توافر لدينا من أحكام قضائية في مجال الدراسة والعمل على تحليلها، متوخين البحث عن الحقائق العلمية، والتوقف عند الثغرات القانونية، وتأثيرها، واقتراح الحلول للمشاكل التي أبرزتها التجارب العلمية.

أهمية الدراسة

تتجلى أهمية دراسة هذا الموضوع في:

أولاً: الأهمية العلمية

تكمن في أن الاستقالة بحسب الرأي الراجح حق للموظف، له أن يستعمله في أي لحظة من حياته الوظيفية، كونه حقاً أصيلاً مشتقاً من حرية الإنسان في العمل أو التوقف عن العمل.

ثانياً: الأهمية العملية

تتمثل في أنّ قبول الاستقالة أو رفضها من شأنهما أنّ يؤثرا في أداء الموظف العام سواء إيجاباً أم سلباً، فإذا رفض طلب الاستقالة بصورة تعسفية من قبل الإدارة فقد يؤدي إلى كبح روح العطاء لدى الموظف، وهذا نتيجة عدم رغبته في البقاء في وظيفته، وهذا ما يؤدي إلى تعطيل مصالح الأفراد، ويؤثر أو ينعكس على سير المرفق العام بانتظام واطراد.

خطة الدراسة

وفقاً لمنهجية البحث في موضوع التنظيم القانوني لاستقالة الموظف العام، فقد تحددت خطة الدراسة لمعالجة الموضوع بتقسيمه إلى مبحث تمهيدي وفصلين:

يتعلق المبحث التمهيدي بمفهوم الاستقالة الوظيفية، وقد قسمناه إلى مطلبين، تناولنا في الأول مفهوم الوظيفة العامة، وخصصنا الثاني لتمييزها عما يشابهها من النظم القانونية.

خصصنا الفصل الأول لأنواع الاستقالة، وقد قسمناه إلى مبحثين اثنين، تناولنا في المبحث الأول الاستقالة الصريحة من خلال تبيان مفهومها وشروط طلبها في المطلب الأول، والعيوب المفسدة لإرادة الموظف العام مقدم الاستقالة في المطلب الثاني، أما المطلب الثالث فقد خصصناه لنبين المركز القانوني للموظف طالب الاستقالة والآثار المترتبة على طلبه.

أما المبحث الثاني فقد تناولنا فيه النوع الثاني من أنواع الاستقالة وهو الاستقالة الضمنية أو الحكمية، وقسمناه إلى مطلبين اثنين تناولنا في المطلب الأول: مفهومها وأساسها القانوني، وفي المطلب الثاني حالات تحقق الاستقالة الضمنية.

أما الفصل الثاني فقد خصصناه للبحث في آثار الاستقالة، وقسمناه إلى مبحثين تناولنا في المبحث الأول أثر الاستقالة في إعادة التعيين والحقوق التقاعدية والإجازات من خلال تقسيمه إلى مطالب ثلاثة تناولنا فيه هذه الآثار كل على حدة، وخصصنا المبحث الثاني للبحث في أثر الإحالة إلى المحاكمة التأديبية في الاستقالة من خلال تقسيمه إلى مطلبين اثنين، تناولنا في المطلب الأول ماهية الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، أما المطلب الثاني فقد تناولنا فيه أثر الإحالة إلى المحاكمة التأديبية في الاستقالة.

المبحث التمهيدي

مفهوم الاستقالة الوظيفية وتمييزها عن النظم المشابهة

تعد الاستقالة أحد أسباب إنهاء الخدمة العامة، فهي حق معترف به للموظف، لهذا فإن الاستقالة تعد من الموضوعات الواجب الاهتمام بها في حياة المرفق العام، إذ تستجيب الإدارة إلى رغبة أحد موظفيها الملزمين قانوناً بالعمل على ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد، وهذه الرغبة تتمثل في ترك الخدمة الوظيفية في المرفق العام تركاً نهائياً. وبالنظر إلى احتياج المرافق العامة إلى رعاية خاصة من المشرع، نظراً إلى الخدمات الجماعية التي يقوم بها الأفراد، فقد اقتضى أن يكون مركز الموظف في علاقته بالدولة من قبيل المراكز التنظيمية العامة، ومن ثم فإنّ طلب الاستقالة هو مجرد رغبة من الموظف في فصم العلاقة الوظيفية بإرادته واختياره بصفة نهائية، كما أنّ هذا الحق ترد عليه قيوداً تتعلق في الصالح العام، وعليه سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: مفهوم الاستقالة الوظيفية

المطلب الثاني: تمييز الاستقالة عن النظم المشابهة

المطلب الأول

مفهوم الاستقالة الوظيفية

لغرض الإحاطة بمفهوم الاستقالة الوظيفية بالقدر الذي تتطلبه دراسة موضوع الاستقالة كأحد أهم أسباب انتهاء الخدمة العامة، نرى من الضروري أن نتناول بداية التعريف بالوظيفة العامة والموظف العام (الفرع الأول)، لننتقل إلى تعريف الاستقالة الوظيفية، ومعرفة أساسها القانوني (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التعريف بالوظيفة العامة والموظف العام

إنّ التعريف بالوظيفة العامة والموظف العام يتطلب بيان مدلول كل منهما، ومن ثم بيان الرابطة التي تربط الموظف العام بالإدارة.

أولاً: مدلول الوظيفة العامة والموظف العام

سوف نقوم بتبيان مدول الوظيفة العامة والموظف العام في اللغة، ومن ثم في التشريع، وكذلك في الفقه القانوني والقضاء.

١- معنى الوظيفة العامة والموظف العام في اللغة

أصلها من الفعل الثلاثي (وظف) ، وهي كلمة تدل على تقدير شيء، والوظيفة من كل شيء، ما يقدر له في كل يوم من رزق أو طعام أو علف، وجمعها وظائف، وخراج الوظيفة: الشيء المعين الذي يجب دفعه خراجاً عن الأرض إن لم تزرع[١]. وبالنتيجة يمكن استخراج المعنى اللغوي للوظيفة العامة فهي تعني: التقدير والديمومة، والتقدير يكون في منح بدل تقديم الشيء، وبشكل دوري ودائم.

٢- معنى الوظيفة العامة والموظف العام في التشريع

ورد تعريف الوظيفة العامة والموظف العام في التشريع السوري في نظام العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤بالمادة الأولى منه أن:" الوظيفة العامة هي: "كل عمل دائم وردت تسميته في

[١]- ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين محمد ابن مكرم، لسان العرب، دار صادر بيروت، ١٩٩١، ج٩، ص ٣٥٨.، ابن فارس، أبو الحسين أحمد، معجم مقاييس اللغة، دار الجايل، بيروت، الطبعة الأولى،ج٦، ص١٢٢.

ملاك الجهة العامة.." وأن الموظف العام: "كل من يعين بصورة دائمة في إحدى الوظائف الملحوظة في الملاك العددي للجهة العامة".

وقد عرف قانون الخدمة المدنية المصري الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ في المادة الثانية/ الفقرة الخامسة منه: "يقصد بالموظف: كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة".

أما بالنسبة إلى المشرع الفرنسي فقد حدد في قانون التوظيف العام رقم (١٦) لسنة ١٩٨٤ الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القانون، دون ذكر تعريف محدد وشامل للموظف العام، عندما نص في المادة الثانية منه على أنه:" تسري أحكام هذا الباب على الأشخاص المعينين بوقت كامل لشغل وظيفة دائمة والمثبتين في درجة مدرجة في الهرم الوظيفي لدوائر الدولة المركزية والمرافق الخارجية التابعة لها أو في مؤسسات الدولة العامة "[٢].

٣- معنى الوظيفة العامة والموظف العام في الفقه القانوني والقضاء:

يعرف بعض الفقه القانوني الوظيفة العامة بأنها: "كيان قانوني قائم في إدارة الدولة، وهي تتألف من مجموعة أعمال محددة، ويطلق على شاغلها اسم "الموظف العام"[٣].

وتكون الوظيفة العامة على أنواع: دائمة أو مؤقتة، وهي مشغولة أو شاغرة، ولكل واحد منها تعريفها الخاص[٤].

١- فالوظيفة الدائمة، هي التي تقتضي القيام بعمل غير محدد بزمن معين.

٢- أما الوظيفة المؤقتة، فهي التي تقتضي القيام بعمل مؤقت، ينتهي في زمن محدد، أو تكون مستحدثة في الأصل لغرض مؤقت.

٣- وتكون الوظيفة مشغولة عندما يعين فيها موظف يقوم بتأدية المهام المحددة في إطارها المعروف.

---

[٢]- د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧، ص ٢١.
[٣]- د.فوزي حشيش، الموظف العام وحقوقه وواجباته، المنظمة الإدارية، القاهرة، ١٩٨٢، ص ١٩.
[٤]- أ.د سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ص ٢٩٠-٢٩٢.

٤- أما إذا وجدت الوظيفة، وأحدثت بموجب نص معين، ولم يعين فيها موظف لشغلها لسبب من الأسباب، فتسمى عندئذ "وظيفة شاغرة".

ولكي تتصف الوظيفة بالعمومية، فإنه لا بد أن تؤدى في دوائر الدولة وأجهزتها، وأن يكون لها الطابع الحكومي، وهذا ما يميزها عن الوظيفة الخاصة التي تمارس في الدوائر والمؤسسات الخاصة، والتي تتصف بطابع الخصوصية.

وتتمتع الوظيفة العامة بالسلطة العامة، بمعنى أن لقراراتها صفة الإلزام، ووجوب التنفيذ تحت طائلة مساءلة المخالفين ومعاقبتهم، وهذا ما لا يتوافر بالطبع في الوظيفة الخاصة التي لا تمارس سلطة عامة تسبغ على أعمالها صفة الإلزام، إلا أن الدولة قيدت الموظف بمجموعة من القيود والضوابط القانونية، ومن بين هذه الضوابط خضوع الوظيفة العامة، ومن ثم الموظف العام لرقابة قضائية لا تخضع لها الوظيفة الخاصة والموظف الخاص، كما أن أعمال الموظف تخضع أيضاً للرقابة السياسية التي تمارسها السلطة التشريعية في الدولة وذلك بحسب النظام المعتمد[٥].

أما بخصوص تعريف الموظف العام في الفقه القانوني، فقد عرفه بعض الفقه القانوني بأنه: "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة المرافق التي تدار بطريق مباشر بواسطة السلطات الإدارية المركزية أو المحلية أو المرفقية، ويشغل وظيفة داخلة في النظام الإداري للمرفق الذي يعمل فيه"[٦]. ويلاحظ في هذا التعريف أنه يتوسع في مدلول الموظف العام.

والبعض الآخر عرفه بأنه: "كل من يعمل في وظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق الاستغلال المباشر "[٧].

---

[٥]- د. محمد حامد الجمل، الموظف العام، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٨٥، ص ٢٨.

[٦]- د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ص ٥١٨.، د. عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري، أساليب النشاط الإداري ووسائله، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ٩٨.

[٧]- د.أحمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٨.

أما بعضهم الآخر فعرفوه بأنه: "الشخص الذي يساهم في عمل دائم بمرفق عام يدار بطريق الاستغلال المباشر مساهمة قائمة على تعيين مشروع من الإدارة وقبول اختياري من الموظف"[٨].

من خلال التعريفات السابقة يتضح لنا أن الفقه القانوني يؤكد وجود عناصر عدّة لا بد من توافرها في الشخص لاكتساب صفة الموظف العام، هي: الخدمة الدائمة في مرفق عام، وأن يدار المرفق العام من قبل الدولة أو أحد أجهزتها، وأن يتم تعيين الشخص بقرار من السلطة الإدارية المختصة قانوناً.

أما بالنسبة لموقف الفقه الفرنسي تجاه تعريفه للموظف العام فإنّه منقسم إلى اتجاهين، قديم وحديث، الأول وسع من تحديد مدلول الموظف العام متأثرين بالنصوص التشريعية التي وسعت من ذكر الفئات أو الاشخاص الذين يخضعون للقانون[٩]، فالموظف في نظر هؤلاء هو الشخص الذي يعمل في وظيفة دائمة في كادر إداري في مرفق عام، وكان من أنصار هذا الاتجاه الفقيهان (هوريو) و(رولاند) فعرّفا الموظف بأنه:" الشخص الذي يشغل إحدى الوظائف في الكوادر الدائمة للمنشأة لضمان السير المنتظم للمرافق العامة "[١٠]
في حين جرى الاتجاه الحديث على التضييق من تعريفهم للموظف العام، وكان من أنصاره الفقيهان (دي لوبادير) و(فالين)، فكان تعريف هذا الاتجاه للموظف العام بأنه:" كل من يساهم في إدارة مرفق عام يدار بالطريق المباشر ويشغل وظيفة دائمة ضمن درجة من درجات كادر الإدارة العامة"[١١]. وكان للقضاء الإداري أيضاً دور في محاولة وضع تعريف شامل للموظف العام، فقضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه:" الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة ضمن كادر الوظائف الخاص بمرفق عام"[١٢].

---

[٨]- د. محمد طه بدوي ود. محمد طلعت الغنيمي، الوجيز في النظم الإدارية، دار المعارف، مصر، من دون سنة طبع، ص ١٥٠.

[9] - Houriou maurice: precisde droit administratif 2eed ،sirey ،pairs ،1933 ،p 729- 730.

[10] -. Houriou maurice: precisde droit administratif 2eed,op.cit,p731.

[11] - Andre de Laubadere: Traite elementaire de droit administratif 2eme ed 1957 ،p 640.

[12] - Andre de Laubadere,op.cit,p641.

وقد عرفته محكمة القضاء الإداري المصرية حيث جاء في أحكامها بأن: الموظف العمومي هو: " الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق "[١٣]

ثانياً: طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة

ثار التساؤل في الفقه والقضاء الإداريين حول طبيعة العلاقة التي تربط بين الموظف العام والدولة، وقد اتجه الرأي في البداية إلى عدّ هذه العلاقة تعاقدية، ثم استقر الأمر أخيراً على أنها علاقة تنظيمية طبقاً للقوانين والأنظمة، وهذا ما سنبينه:

١ – العلاقة العقدية بين الموظف العام والإدارة:

تقوم هذه العلاقة على أساس أن علاقة الموظف بالدولة علاقة تعاقدية، وترجع هذه النظرية في أساسها إلى الوقت الذي كان القانون المدني هو الشريعة العامة التي تطبق على الأفراد وعلى الإدارة أيضاً. ويرى أنصار هذه النظرية أن العلاقة التي تربط الموظف بالدولة هي علاقة تعاقدية، لا تختلف عن مثيلاتها في القانون الخاص، ويوصف هذا العقد بأنه عقد إجارة أشخاص إذا كان الموظف يقوم بعمل مادي، وعقد وكالة إذا كان العمل المنوط به عملاً قانونياً، فهذا العقد هو الذي يحدد حقوق والتزامات كل من الطرفين، ومن ثم فإن الموظف يكون في مركز شخصي تعاقدي شأنه شأن أي متعاقد آخر في القانون الخاص[١٤].

---

[١٣]- ينظر في ذلك حكمها الصادر في ١٣ / ١١ /١٩٦٧، أشار له الدكتور أحمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، المرجع السابق، ص٧.

[١٤]- د. محمود أبو السعود حبيب، الموظف العام وممارسة الحقوق والحريات السياسية، مطبعة الإيمان، القاهرة، ص١١٠، د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، القاهرة، الطبعة الثانية، ص ١٩٦.

وقد انتقدت هذه النظرية، ومن أبرز هذه الانتقادات[١٥]:

أ- من الناحية الشكلية:

إن تعيين الموظف في خدمة الدولة لا يتم أبداً نتيجة لمناقشات حرة أو مساومات بينه وبين الدولة كما تفترض ذلك فكرة التعاقد في القانون المدني، وعليه يستحيل القول بأن هناك إيجاباً أو قبولاً حراً يتبادلهما الموظف والدولة، فتعيين الموظف وتحديد مركزه القانوني يتم بناء على قرار التعيين وحده وليس بناء على رغبة الموظف أو إرادته، ومن ثم لا مجال لوجود مساومات حول أحكام الوظيفة، ذلك أن هذه جميعها مقررة في القوانين والأنظمة، وتترتب جميع هذه الأحكام بمجرد صدور قرار التعيين[١٦].

ب- من الناحية الموضوعية:

إن نتائج فكرة العقد في القانون المدني القائلة بأن: "العقد شريعة المتعاقدين" تتعارض مع ما تقضي به فكرة المرافق العامة التي تغلب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، إذ لن تستطيع الإدارة في هذه الحالة أن تعدل في مركز الموظف إلا بموافقته ورضاه كونه متعاقداً في ظل فكرة العقد المدني، كما أن الموظف يمكنه فسخ العقد إذا اختلت شروط العقد، وهذا يخالف قاعدة قابلية المرفق العام للتعديل والتطوير باستمرار بواسطة الإدارة وحدها[١٧].

إضافة إلى أن هذا الوضع يهدم قاعدة أساسية من قواعد القانون الإداري وهي أن الموظف قد وجد من أجل الوظيفة وليس العكس، فهي أسبق في وجودها منه، ولولاها لما كانت الدولة في حاجة

---

[١٥]- أ.د سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٤٧٣، د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص ١٨٩، عبد الحميد كمال وحشيش، دراسات في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٥١-٥٢.

[١٦]-د. شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٢١.

[١٧]- أ.د سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص٤٧٤.

إليه، وهذا ما يدعم موقف الدولة في أن يكون لها وحدها حق وضع الأحكام المنظمة للوظيفة العامة وتعديلها في كل وقت وفقاً لما تمليه عليها المصلحة العامة للدولة[١٨].

ت- النتائج المعروفة لفكرة العقد في القانون الخاص:

إن آثار العقد لا تمتد إلى غير الطرفين المتعاقدين، بمعنى نسبية آثار العقد، وهذا ما يتعارض مع فكرة الوظيفة العامة التي تمتد آثارها إلى غير الموظف، ويظهر ذلك في حال تقصير الموظف في أداء واجباته الوظيفية ليس فقط إزاء الإدارة بل إزاء الأفراد أيضاً، والذين هم ليسوا أطرافاً في العقد، حيث يجري مساءلته تأديبياً[١٩].

ونتيجة لكل هذه الانتقادات التي وجهت إلى العلاقة التعاقدية المحكومة بالقانون الخاص، حاول بعض الفقهاء الرد عليها من خلال تكييف هذه العلاقة على أنها علاقة تعاقدية في نطاق القانون العام، بمعنى أن عقد الوظيفة العامة عقد إداري وليس عقداً مدنياً، وهذا ما سمح للإدارة بالتصرف وفق الامتيازات والسلطات التي يمنحها لها النظام القانوني للعقود الإدارية، وبالوقت نفسه يمكنها من التعديل والتغيير وفقاً لحاجات المرفق العام، مع عدم تمكين الموظف من فسخ العقد في حال إخلال الإدارة ببعض شروط العقد[٢٠].

٢- العلاقة التنظيمية بين الموظف العام والإدارة

ونتيجة للانتقادات السابقة التي وجهت للنظرية العقدية، والتي أظهرت عدم صلاحيتها للتطبيق في الواقع العملي لتحديد طبيعة العلاقة بين الموظف والدولة، فقد اتجه الفقه والقضاء إلى إيجاد نظرية جديدة لتكييف هذه العلاقة مؤداها أن هذه العلاقة مردها إلى النصوص القانونية وحدها، سواء وردت في القوانين أو اللوائح، فهي التي

---

[١٨]-أ.د بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا تاريخ، ص٥٤٠.

[١٩]- أ.د بكر القباني، القانون الإداري، المرجع السابق، ص٥٤١.

[٢٠]- د. عادل عبد الفتاح النجار، النظام القانوني لوقف الموظف العام احتياطياً، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ص١٣٧.

تضع شروط هذه العلاقة وأحكامها، والموظف يخضع لهذه الأحكام بما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات، وهذا يعني أن الموظف في مركز تنظيمي، وأن قرار التعيين لا ينشئ للموظف مركزاً ذاتياً خاصاً، فالمركز الوظيفي موجود وسابق في وجوده لوجود الموظف، ولكنه يقوم بإسناد المركز القانوني الوظيفي إلى الموظف العام فقط بما يتضمنه من حقوق وواجبات بصرف النظر عن صفة شاغلي الوظيفة، ومن ثم يكون للإدارة حق تعديل القواعد المنظمة للعمل في المرفق العام في كل وقت يكون ذلك التعديل فيه ضرورياً للمصلحة العامة الذي تمثله مصلحة المرافق العامة في السير بانتظام واطراد دون التقيد بإرادة الموظفين العامين أو مصلحتهم في المرافق العامة[٢١].

وقد أدى الاعتراف للإدارة بحق التعديل والتطوير هذا إلى القول بأن العلاقة بينهما وبين الموظف العام علاقة تنظيمية، أي إنّ الموظف يكون في مركز تنظيمي لائحي تحكمه القواعد القانونية المنظمة للوظيفة العامة، فقرار التعيين ليس إلا وسيلة لإسناد الوظيفة إلى الموظف، وقبول الموظف لهذا القرار هو مجرد قبول للخضوع لأحكام الوثيقة فيباشر واجباتها ومسؤولياتها وفقاً لما قررته القوانين والأنظمة في هذا الشأن[٢٢].

هذا وتعدّ النظرية التنظيمية من نظريات القانون الإداري السائدة في كثير من الدول، ففي فرنسا اعتُمدت هذه النظرية من قبل المشرع الفرنسي في قوانين الموظفين لعام ١٩٦٤ و١٩٥٩، كما حظيت هذه النظرية بتأييد مجلس الدولة الفرنسي الذي توقف عن تكييف العلاقة بين الموظف والدولة على أنها علاقة تعاقدية[٢٣].

ولا يوجد في الجمهورية العربية السورية نص صريح يبيّن التكييف القانوني للعلاقة بين الموظف والإدارة، كما هو الحال في فرنسا، إلا أنّ المحكمة الإدارية العليا قررت في أكثر من مناسبة أنّ الرابطة الوظيفية التي تربط الموظف العام بالإدارة رابطة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح[٢٤].

---

[٢١]- د. رمضان بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ص٤١٦، أ. د سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤١١.

[٢٢]- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص٢٠٠.

[٢٣]- د. فوزي حشيش، مرجع سابق، ص ٦٠.

[٢٤]- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ٢٠٩ في الطعن رقم ٧٥٧ لسنة ١٩٨٤، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عام ١٩٨٤، ص ٥٦٩، وقرارها رقم ٢/٢٠٨ في الطعن ٢٥٤٣ لعام ٢٠٠٤، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للسنوات ٢٠٠١-٢٠٠٢-٢٠٠٣-٢٠٠٤، ص ٤٦٧.

كما اعتمدها المشرع المصري في قوانين الوظائف العامة ابتداء من قانون سنة ١٩٥١ وحتى الصادر عام ١٩٧٨، كما أيدها مجلس الدولة المصري منذ قيامه عام ١٩٤٦.[٢٥]

هذا وقد ترتب على تأسيس علاقة الموظف بالدولة على النظرية التنظيمية نتائج بالغة الأهمية بالنسبة لكل من الموظف والإدارة[٢٦]، وتتمثل بالآتي[٢٧]:

أ- إنّ مضمون المركز التنظيمي للموظف العام تحدده الدولة سلفاً وبإرادتها المنفردة – من دون تدخل من الموظف – عن طريق القوانين والأنظمة المتضمنة لقواعد عامة مجردة تحدد فيها ما تمنحه الدولة للموظف من حقوق وما تفرضه عليه من التزامات، ويكون أمامها الموظفون كافة من الفئة نفسها على قدم المساواة، فلا يجوز أن تختلف هذه القواعد والأحكام من شخص لآخر نتيجة مساومات أو اتفاقات خاصة بينه وبين الإدارة، إذ لا تكون لهذه الاتفاقات أي قيمة قانونية لمخالفتها لقواعد آمرة متعلقة بالنظام العام، سواء تعلق الاتفاق بمنح امتيازات أو بإنقاص ماله منها إلا ما يخص الحق بالرضا والاختيار.

ب- إن مضمون المركز التنظيمي للموظف العام يمكن أن يكون موضوعاً للتعديل في أي وقت بالإرادة المنفردة للإدارة العامة ودون توقف على رضا الموظف، ودون أن يكون للموظف الادعاء بأنّ له حقوقاً مكتسبة لا يجوز المساس بها، أو أن يطالب بأي تعويض نتيجة لهذا التعديل، إذ يجري التعديل المشار إليه بأثر مباشر طالما أنه تم بإجراء تأديبي.

ت- إنّ علاقة الموظف العام التنظيمية بالدولة هي من علاقات القانون العام، ومن ثم فإنّ أي نزاع ينشأ بينه وبين الإدارة يكون البت فيه من اختصاص القضاء الإداري، ويستفيد الموظف من مزايا هذا القضاء وخصوصاً في دعاوى إساءة استعمال السلطة، ويترتب على ذلك أنه لا يجوز للموظف الإضراب والامتناع

---

[٢٥]- د. زكي محمد النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام، دار الفكر العربي، بدون سنة طبع، ص ١٤٥.
[٢٦]- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢٠٢-١٠٤.
[٢٧]- أ.د سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٤٧٥.

عن العمل، لأنّ ذلك إجراء يخالف القوانين واللوائح التي حددت واجباته، فوسيلته في مقاومة قرار الإدارة المخالف هو اللجوء إلى القضاء الإداري.

ث- إنّ القرارات التي تصدرها الإدارة بشأن الموظفين كقرارات التعيين والترفيع والنقل وإنهاء الخدمة هي قرارات إدارية بالمعنى الاصطلاحي الدقيق، أي عمل قانوني قائم بذاته، ولكنه عمل جرى من جانب واحد هو جانب الإدارة وبإرادتها المنفردة ودون مشاركة أو قبول من الموظف المعني، ويترتب على صدورها تطبيق النظام القانوني الوظيفي على الموظف المعين مثلاً، غير أن امتناعه عن استلام العمل يسقط قرار التعيين، لأنه غير ملزم بقبول قرار التعيين رغم إرادته، ولا يلزم لإزالة آثار التعيين أن يستقيل منها، لأنه قرار معلق على شرط واقف (استلام العمل)، أو فاسخ (عدم قبول التعيين).

ج- لا تنقطع صلة الموظف العام بالإدارة العامة بمجرد تقديمه استقالته، بل تبقى هذه الصلة قائمة إلى حين قبول استقالته من جانب السلطة المختصة، وهذا يقتضي منه استمراره في أداء عمله الوظيفي لحين صدور قرار الإدارة بقبول الاستقالة أو رفضها، فإذا انقطع عن العمل قبل قبول الاستقالة يعد فاقداً لوظيفته، الأمر الذي يترتب عليه حرمانه من حقوقه المالية كافة. ولهذا حرصت معظم الأنظمة القانونية على تنظيم موضوع الاستقالة ومن بينها الفرنسي والمصري والسوري والتي عدّت خدمة الموظف منتهية بمجرد صدور قرار الاستقالة من الجهة المختصة، وهذا هو موضوع بحثنا.

الفرع الثاني

تعريف الاستقالة الوظيفية وأساسها القانوني

أولاً: تعريف الاستقالة الوظيفية

الاستقالة عملية إرادية يثيرها الموظف بطلب يقدم منه، وتنتهي الخدمة فيها بالقرار الصادر عن جهة الإدارة بقبول هذا الطلب، فالموظف الذي يقدم استقالته يعبر عن إرادته ورغبته في ترك الخدمة في المرفق العام، ولا تنتهي علاقته بالإدارة إلا بقرار القبول، سواء صراحة أم ضمناً. لكن هذا لا يعني أنّ الاستقالة عملية تعاقدية تتم بإيجاب من قبل الموظف وقبول من جهة الإدارة، بل هي عملية إدارية تتم بقرار تنفرد به من جهة الإدارة [٢٨].

وفي السابق كانت الاستقالة تتم تبعاً إلى طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة، وبما أنه كانت العلاقة تتكيف على أساس تعاقدي، فإن للموظف الحق في فسخ هذا العقد متى شاء، مع مراعاة أحكام النصوص المدنية في حالة الاستقالة في الوقت غير المناسب، بمعنى آخر: إن الاستقالة تنتج آثارها القانونية كافة بمجرد تقديمها، وليس للإدارة إلا مطالبة الموظف بالتعويض في حال تقديم الاستقالة في وقت غير مناسب، وذلك طبقاً للنصوص المدنية المتعلقة بعقد إجارة الأشخاص[٢٩].

أما في الوقت الحاضر فإنه صار من المسلم به أن الموظف العام في مركز تنظيمي أو لائحي، وليس في مركز فردي أو شخصي مستمد من العقد، وهذا يعني أنّ عملية الاستقالة أصبحت خاضعة للقواعد التي تستمد من المركز التنظيمي، وللإدارة الحق في تنظيم الاستقالة ووضع الشروط اللازمة لإجرائها، ويتمثل هذا التنظيم للصالح العام، فالاستقالة أمر مباح، لأنه لا يجوز في الظروف العادية على الأقل إرغام فرد على القيام بعمل لا يريده، وعلى هذا الأساس يحق للموظف ترك العمل في أي وقت يشاء، إلا أن هذا الحق يجب تقييده مراعاة للصالح العام، بمعنى

---

[٢٨]- د. حسين حمودة المهدوي، شرح أحكام الوظيفة العامة، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، من دون سنة طبع، ص ٥٠١.

[٢٩]- د. أحمد عبد القادر الجمال، القانون الإداري المصري والمقارن، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، ١٩٥٥، ص ١٩٤-١٩٥.

آخر: يقوم النظام القانوني للاستقالة على أساس التوفيق بين حرية الموظف في ترك العمل من ناحية وبين مقتضيات المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام بانتظام واطراد من ناحية أخرى، وعليه فإنّ الاستقالة لا تعد نهائية ولا تترتب آثارها القانونية إلا بقبولها من جهة الإدارة[٣٠].

ولقد تباينت الاتجاهات الفقهية في تحديد مفهوم الاستقالة، ذلك أنّ كل فقيه يعرف الاستقالة من وجهة نظره، الأمر الذي يترتب عليه وجود قائمة كبيرة من التعريفات.

فقد عرفها جانب من الفقه بأنّها:" تعبير الموظف صراحة عن نيته في ترك الخدمة نهائياً " [٣١].

وعرّفها جانب آخر بأنّها:" إعلان الموظف عن إرادته الموافق عليها من قبل الإدارة في هجر الوظيفة بصفة نهائية" [٣٢]

وأيضا فقد عرفت الاستقالة على نحو عدّت سبباً للتوقف عن أداء الوظيفة تنتج بمبادرة الموظف ويجب أن يتم طلبها كتابياً، وذلك بأنها الاستقالة إعلان الموظف عن إرادته الموافق عليها من الإدارة بصفة نهائية [٣٣].

وفي الفقه العربي فقد عرّفت بأنها رغبة الموظف في ترك الخدمة قبل بلوغه السن القانونية لسبب من الأسباب [٣٤].

كما عرفت بأنّها: إنهاء خدمة الموظف بناء على طلبه أو لاتخاذه موقفاً معيناً يعدّه القانون بمثابة طلب استقالة [٣٥].

---

[٣٠]- د. طعيمة الجرف، القانون الإداري (نشاط الإدارة العامة، أساليبه ووسائله)، مطبعة جامعة القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٣٢٣.

[٣١]- د. عبد اللطيف السيد رسلان، النظرية العامة للاستقالة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٤١.

[٣٢]- د. عبد اللطيف السيد رسلان، المرجع نفسه، ص ٤٢.

[٣٣]- د. شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦-٢٠٠٧، ص ٦٩.

[٣٤]– أ.د سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص٤٩٦.

[٣٥]– د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٦، ص٣٦٩.

ومن جانب آخر فقد عرفت: بأنها تعبير الموظف العام عن إرادته غير المشروطة صراحة أو ضمناً، والموافق عليها من قبل الجهة المختصة بالتعيين في ترك الخدمة الوظيفية بصفة نهائية، قبل بلوغ السن القانونية للإحالة إلى المعاش [٣٦].

ويرى البعض أنّ الاستقالة هي استجابة جهة الإدارة إلى رغبة أحد عمالها الملزمين قانوناً بالعمل في هجر الخدمة هجراً نهائياً يستوي في ذلك أن يعبر العامل عن رغبته صراحة أو ضمنياً[٣٧].

في حين عرفها البعض الآخر بأنّها: عمل إرادي من جانب العامل يفصح فيه عن رغبته في ترك الخدمة بصفة نهائية قبل بلوغه السن المقررة لذلك[٣٨].

وأيضا فقد عرفت بأنها " إنّ مفهوم الاستقالة هو أن يتقدم الموظف بطلب مكتوب إلى السلطة المختصة، يطلب فيه استقالته من الخدمة، ولا يستطيع ترك الخدمة إلا بعد صدور قرار الإدارة بقبول استقالته، لضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد"[٣٩].

كما عرفت من جانب آخر:" أنّ الاستقالة يجب أن تكون نتيجة طلب مقدم من الموظف العام إلى جهة الإدارة، يعرب فيه عن رغبته في ترك الخدمة بصفة نهائية"[٤٠]

والاستقالة ما هي إلا عملية إدارية تتفاعل فيها إرادتان، هما إرادة الموظف من خلال رغبته في ترك العمل، وإرادة الإدارة من خلال قبولها لطلب الاستقالة، ومن ثم لا تكون الاستقالة بإرادتها المنفردة، لأنّ علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة تنظيمية، وعليه لا بد من التمييز بين طلب الاستقالة وهو التصرف الإرادي الصادر عن الموظف،

---

[٣٦]– د. عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق، ص٤٦.

[٣٧]- د. محمود حلمي، قانون نظام العاملين المدنيين، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦، ص٢٢٧.

[٣٨]- السيد محمد إبراهيم، شرح قانون نظام العاملين المدنيين، دار المعارف، ١٩٦٦، ص ٦٣٦.

[٣٩]- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨، ص ٣٧١.

[٤٠]- د.محمد عبد الحميد أبوزيد، دوام سير المرافق العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٥، ص ١٢٦.

والذي لا ينهي العلاقة الوظيفية بل يعد سبباً للقرار الصادر من الإدارة بقبول الاستقالة، وبين القرار الذي ينهي العلاقة الوظيفية ويلغي المركز القانوني للموظف[٤١].

كما عرفها الدكتور محمد يوسف الحسين والدكتور مهند مختار نوح بأنّها: أن يعلن العامل بإرادته الحرة الخالية من العيوب والمدونة بشكل مكتوب عن رغبته بقطع الرابطة الوظيفية بينه وبين الإدارة التي يعمل فيها[٤٢].

وفي ضوء ما سبق من تعريفات **يمكنني تعريف** الاستقالة بأنّها التعبير الصادر عن الموظف العام بصورة صريحة أو ضمنية، والتي يبدي فيها رغبته في ترك الوظيفة العامة بشكل نهائي قبل بلوغه السن القانوني المحدد للتقاعد، وموافقة الإدارة على ذلك في المدة المحددة قانوناً.

ثانياً: الأساس القانوني للحق في الاستقالة

تعدّ الاستقالة حقاً للموظف يستمد وجوده من قواعد الدستور والتشريع الوظيفي ويماثل الحق في الالتحاق بالوظيفة العامة، وقد نظمت التشريعات المقارنة مسألة الاستقالة من الوظيفة العامة بقدر كبير من الحرص والاهتمام لغرض تجسيد رغبة الموظف العام وحماية المصلحة العامة المتمثلة في ضرورة سير مرفق الإدارة بانتظام واطراد دون أن يتأثر بتلك الاستقالة، فإذا كانت العلاقة التي تربط بين الموظف وإدارته تحكمها قواعد تنظيمية تخضع للنظام اللائحي انطلاقاً من أن الموظف يمثل الدولة في تقديم خدماتها لمستعملي المرفق العام ومرتاديه، فإنه من اللازم أن يتدخل القانون ليضبط جميع مسائل التوظيف بدءاً من الالتحاق بالوظيفة من حيث الشروط والإجراءات المتبعة وطرق التوظيف ومبادئه مروراً بتنظيم تلك العلاقة في أثناء قيامها فتتكفل قواعد التشريع بتنظيم ظروف العمل الوظيفي كنظام الأجور والتعويضات وحقوق الموظف وواجباته والنظام التأديبي وصولاً إلى حالات انتهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف وإدارته. ومن تلك الحالات الاستقالة التي يعلن فيها الموظف رغبته في ترك منصب عمله

---

[٤١]- د. يوسف الياس، المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني، الطبعة الأولى، دار التقني للطباعة والنشر، ١٩٨٤، ص ٢٣٧.

[٤٢]- د.محمد يوسف الحسين، د. مهند نوح، القانون الإداري، (عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية)، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١١-٢٠١٢- ص١٢٩.

بتقديم طلب مكتوب إلى الإدارة المعنية، ولا يمكن أن يحصل الفراق بينهما إلا بالتراضي المعروف في المنظومة العقدية مع تسجيل اختلاف يتمثل في اشتراط القواعد القانونية لمجموعة من الضوابط تمكن الموظف من تحقيق رغبته على النحو الذي يضمن عدم الإضرار بالإدارة.

فالاستقالة ليست عملاً إرادياً من جانب الموظف العام، كما يدل عليه ظاهر الحال، تنتهي به العلاقة الوظيفية، بل هي تصرف إرادي صادر عن الموظف، ويعدّ سبباً للقرار الإداري الصادر عن الإدارة بقبول طلب الاستقالة، فهناك طلب استقالة، وهناك قرار صادر عن الإدارة بقبول هذا الطلب، تنتهي به العلاقة الوظيفية ويلغى المركز القانوني للموظف[٤٣].

لهذا حرص المشرع الفرنسي ونظيراه المصري والسوري على تنظيم استعمال هذا الحق عن طريق التوفيق بين حق الموظف في الاستقالة وترك الخدمة، وحق الإدارة في استمرار الحصول على المنفعة العامة، وذلك في المحافظة على مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

فقد اعترف المشرع الفرنسي بحق الموظف في الاستقالة وفقاً لنص المادة /٥٨/ من مرسوم /١٦/ أيلول ١٩٨٥ إذ نصت على أنّ:" الاستقالة تتجلى في طلب مكتوب يقدمه الموظف إلى الجهة المختصة معبراً عن رغبته في ترك الوظيفة"[٤٤].

كما يجد الحق في الاستقالة من جانب الموظف أساسه الدستوري في دستور مصر لعام ٢٠١٤ والذي نص على أنه: "... ولا يجوز إلزام أي مواطن بالعمل جبراً، إلا بمقتضى قانون، ولأداء خدمة عامة.."[٤٥].

وأيضاً فقد نص المشرع المصري على الاستقالة بأن: "للعامل أن يقدم استقالته من وظيفته،.."[٤٦]

---

[٤٣]- د. علي خطار الشنطاوي، دراسات في الوظيفة العامة، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، دون طبعة، ص ٢٣.

[٤٤]- ميرفت يوسف إسكندر، استقالة الموظف العام "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة دمشق-كلية الحقوق، ٢٠١٢، ص١٦ وما بعدها.

[٤٥]- نص المادة (١٢) من الدستور المصري النافذ لعام ٢٠١٤.

[٤٦]- المادة (٩٧) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، كما نصت عليها المادة (١٦٩) من اللائحة التنفيذية رقم ١٢١٦ لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ "للموظف أن يقدم استقالته من وظيفته كتابة ولا تنتهي خدمته إلا من تاريخ صدور قرار السلطة المختصة أو من تفوضه بقبول الاستقالة"

وفي سورية تناول المشرع السوري الحق في الاستقالة في التشريعات المتعاقبة التي نظمت أحكام الوظيفة العامة، وعرّف قانون الموظفين الأساسي السوري ذو الرقم /١٣٥/ لعام ١٩٤٥ وتعديلاته الاستقالة بأنها "تقديم الموظف طلباً خطياً إلى مرجعه بإعفائه من الخدمة، وصدور قرار من السلطة المختصة بقبول هذا الطلب".

كما قرر القانون الأساسي للعاملين في الدولة ذو الرقم /١/ لعام ١٩٨٥ في المادة /١٣٤/ منه أن "الاستقالة هي تقديم العامل طلباً خطياً إلى مرجعه بإعفائه من الخدمة"[٤٧]. وتبنى المشرع السوري التعريف السابق ذكره في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ وذلك في المادة /١٣٣/ منه، والتي تنص على أن: "الاستقالة هي تقديم العامل طلباً خطياً إلى مرجعه بإعفائه من الخدمة"[٤٨].

وعليه فإنّ التمتع بالاستقالة كحق لا يختلف عن تمتع الموظف بحقوقه الأخرى المكتسبة بسبب وظيفته، والاختلاف الوحيد يكمن فقط في أنّ الموظف هذه المرة يريد قطع العلاقة مع الإدارة نهائياً وينهي تقديم خدماته مقابل إنهاء الطرف الآخر ممثلاً في الإدارة لحقه في الانتفاع بسائر الحقوق المرتبطة بالوظيفة.

بمعنى أنّ طبيعة تكريس هذا الحق تفرض زوال حقوق الموظف، وعلى هذا الأخير في حال إبداء رغبته في إنهاء خدماته أن يكون مدركاً لآثار تمتعه بهذا الحق؛ فبقدر ما يضمن التشريع حق الموظف في تقديم استقالته بقدر ما يضمن للإدارة التملص من سائر واجباتها تجاهه.

استخلاصاً مما سبق، فالحق في الاستقالة يرتب آثاراً بليغة عن سائر الحقوق الأخرى كونه يؤدي في حالة تحقيقه إلى إزالة الحقوق المتولدة بسبب الوظيفة، ورغم ذلك ما دام القانون يضمن للموظف الحرية في الالتحاق بالوظيفة فإنّه يضمن له أيضاً الحرية في الخروج منها، بمعنى أنه يملك الحق في الخروج من الوظيفة العامة، ولا يتأتى له ذلك إلا بطريقة قانونية تسمى لدى التشريعات بالاستقالة.

---

[٤٧]- المادة ١٣٤ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤.
[٤٨]- المادة ١٣٣ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤.

ونظراً لأهمية موضوع الاستقالة فقد ارتأيت تخصيص المطلب الثاني للتمييز بين الاستقالة وبين النظم القانونية المشابهة لها كالآتي:

المطلب الثاني

تمييز الاستقالة عن النظم المشابهة

في هذا المطلب سنتناول بالدراسة أوجه الاتفاق والاختلاف بين الاستقالة بوصفها أحد أسباب انتهاء الخدمة الوظيفية، وبين بعض الأنظمة الأخرى، وسوف نخصص هذا المطلب لدراسة أوجه الشبه والاختلاف بين الاستقالة ونظامي الإضراب والإحالة إلى الاستيداع، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

تمييز الاستقالة عن الإضراب

يعدّ الإضراب أحد أهم المسائل الدستورية والإدارية التي شهدت تطوراً في الآونة الأخيرة [٤٩]، إذ سعت المواثيق الدولية والإقليمية وعدد كبير من دساتير العالم إلى ضرورة تنظيم ممارسته كحق أساسي ومشروع أسوة بالحقوق الأخرى التي تنظمها الدساتير.

ويعرف الإضراب بأنه: امتناع موظفي المرافق العامة عن تأدية أعمال وظائفهم مع تمسكهم في الوقت ذاته بأهداف الوظيفة العامة ومزاياها [٥٠]، بغية إرغام الحكومة على الاستجابة لبعض مطالبهم الوظيفية أو المهنية كزيادة الأجور أو خفض ساعات العمل، وإما أن يكون بغية تحقيق أهداف سياسية[٥١].

---

[٤٩]- للإضراب أشكال متنوعة وهي على النحو الآتي: ١- الإضراب التقليدي٢- الإضراب الدائري(المغلق) ٣- الإضراب القصير والمتكرر٤- الإضراب البسيط٥- إضراب الحماس والاندفاع ٦- الإضراب المفاجئ٧- الإضراب السياسي ٨- الإضراب التضامني، انظر د. عدنان العابد، مفهوم الإضراب وآثاره في تشريع العمل، مجلة الحقوق، العدد الأول، بغداد، ١٩٦٦، ص١٦.

[٥٠]- د. عبد اللطيف السيد رسلان، النظرية العامة للاستقالة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص٤١. ص ٤٨.

ويعدّ الإضراب عملاً خطيراً يهدد سير المرافق العامة، ومن ثم فإنه يتعارض تعارضاً أساسياً مع قاعدة ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واطراد، لذا يتعين تنظيمه والتضييق من نطاقه ما أمكن.

وجدير بالذكر أنه كان قد جرى العمل قبل دستور ١٩٤٦ في فرنسا على تحريم الإضراب، وكان قد استقر رأي الفقه والقضاء على عدم مشروعية اللجوء إلى الإضراب، وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في قضية "ونكل" بصدد إضراب موظفي البريد، إذ ذهب إلى أنّ الموظف بقبوله الوظيفة التي أسندت إليه قد أخضع نفسه لكل الالتزامات [٥٢] المترتبة على ضرورة سير المرافق العامة وتنازله عن كل ما من شأنه أن يتعارض مع استمرار المرفق العام [٥٣].

وعندما صدر دستور ١٩٤٦ في فرنسا نص في مقدمته على أنّ حق الإضراب يعدّ حقاً دستورياً للجميع على أن تكون ممارسة هذا الحق في نطاق القوانين التي تصدر بتنظيمه، وقد أصدر المشرع الفرنسي بعض القوانين التي تنظم حق الإضراب عندما أصدر القانون رقم ١٥٠٤ في ٢٨/ ٩/ ١٩٤٨ في شأن مرفق البوليس والقانون رقم ٦٩٦ في ٦/ ٨/ ١٩٥٨ في شأن مرفق السجون، ثم صدر قانون ١٩٦٣/٧/٣١ وحرم بموجبه الإضراب الشامل الذي يؤدي إلى تعطيل المرفق العام بصورة كاملة، وألزم النقابات التي تعتزم الإضراب في غير هذه الحالة أن تخطر الإدارة قبل ٥ أيام على الأقل من التاريخ المحدد لبدء الإضراب [٥٤].

أما بالنسبة للمشرع المصري فلم يتطرق إلى تعريف الإضراب، باستثناء ما ورد في المادة (١٢٤) من قانون العقوبات التي نصت: "إذا ترك ثلاثة على الأقل من الموظفين أو المستخدمين عملهم ولو في صورة الاستقالة أو امتنعوا عمداً عن تأدية واجب من واجبات وظيفتهم متفقين في ذلك أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك عوقب كل

---

[٥١]- د. عمر فؤاد بركات، مبادئ القانون الإداري، سعيد رأفت للطباعة، القاهرة، ١٩٨٥، ص ١٤٩.
[٥٢]- د. عبد اللطيف السيد رسلان، النظرية العامة للاستقالة، المرجع السابق،ص ٤٩.
[٥٣]- المرجع نفسه، ص ٤٩.
[٥٤]- د. عمر فؤاد بركات، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق،ص ١٩٥.

منهم بالحبس.."، فالمشرع هنا عرف الإضراب المعاقب عليه جزائياً فقط[٥٥]، تاركاً تعريف الإضراب بشكل عام إلى اجتهاد الفقه والقضاء، ومكتفياً بمشروعيته وتنظيمه[٥٦].

كذلك الحال فإنّ القضاء المصري (محكمة النقض المصرية) لم تعرف الإضراب، بل اكتفت بإيضاح عدم مشروعيته في المرافق العامة، تطبيقاً لنص المادة (١٢٤) من قانون العقوبات سالفة الذكر[٥٧].

وتجدر الإشارة إلى أن حق الإضراب في مصر هو حق مشروع بعدما كان محرماً ومحظوراً في قانون العقوبات المصري، وذلك بعد انضمام مصر وتصديقها على الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث نصت الفقرة "د" من المادة الثامنة من الاتفاقية المذكورة على أن: "تكفل الدول الأعضاء الحق في الإضراب على أن يمارس طبقاً لقوانين كل بلد"[٥٨].

كما حرص الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤ على كفالة حق الإضراب، إذ قضى بأن: "الإضراب السلمي حق ينظمه القانون"[٥٩].

أما بالنسبة للدستور السوري لعام ٢٠١٢ فقد كفل حق المواطنين في الإضراب عن العمل شريطة أن يتم في إطار مبادئ الدستور والقانون [٦٠].

وللتمييز بين الاستقالة والإضراب نورد الآتي:

---

[٥٥]- د. صلاح رفيق محمد، الحماية الدستورية لقواعد قانون العمل، رسالة ماجستير، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، ٢٠١٥، ص ٨٤.
[٥٦]- د. رمضان عبد الله صابر، النقابات العمالية وممارسة حق الإضراب، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٣٨.
[٥٧]- د. عبد الباسط عبد المحسن، الإضراب في قانون العمل، دراسة مقارنة، دراسة دكتوراه، كلية الحقوق، ١٩٩٢، ص ٣١.
[٥٨]- وضعت هذه الاتفاقية الأمم المتحدة عام ١٩٥٥، وصارت سارية المفعول عام ١٩٦٦، وصادقت عليها مصر عام ١٩٨٢.
[٥٩]- المادة (١٥) من الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤.
[٦٠]- المادة ٢/٤٢ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢.

أولاً: أوجه الاتفاق مع الاستقالة:

بما أن الإضراب يعد عملاً إرادياً أي قائماً على إرادة الموظف العام، بمعنى اتجاه إرادة الموظف إلى الامتناع عن أداء الأعباء الوظيفية التي يشغلها، وهو في هذا يتشابه مع الاستقالة كونها عملاً إرادياً يقوم به الموظف العام، فكلّ من الاستقالة والإضراب يشترط لتوافر أي منهما اتجاه إرادة الموظف العام إلى إتيان ذلك التصرف القانوني[٦١].

ثانياً: أوجه الاختلاف مع الاستقالة:

يختلف الإضراب عن الاستقالة في أنّ الموظف في حالة الإضراب يمتنع عن تأدية أعباء وظيفته مع تمسكه في الوقت نفسه بالوظيفة التي يشغلها، في حين أنه في حالة الاستقالة تتجه إرادة الموظف العام إلى التخلي عن القيام بأعباء الوظيفة والتخلي عن الوظيفة أيضاً بصفة نهائية [٦٢].

كما تختلف الاستقالة عن الإضراب في أنها تكون أقل خطورة على دوام سير المرفق العام من الإضراب، فضلاً عن أنّ عنصر المفاجأة في الإضراب أكثر خطورة منه في الاستقالة، مع ما لهذا العنصر من أثر فعال في إعاقة المرفق عن أداء رسالته بطريقة منتظمة ودائمة[٦٣].

إضافة إلى أنّ الإضراب يؤثر في الحياة الاقتصادية كونه يتعلق بحق العمل، في حين تتعلق الاستقالة بمركز تنظيمي هدفه ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد[٦٤].

وأخيراً فإنه من الممكن ممارسة الإضراب بأي صورة من الصور التي بيّنها الفقه، على عكس الاستقالة التي لا تتحقق إلا بصورتيها الصريحة والضمنية.

---

[٦١]- أ.د سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٨٨، ص ٣٨٥.
[٦٢]- د. عبد اللطيف السيد رسلان، النظرية العامة للاستقالة، المرجع السابق، ص ٥١.
[٦٣]- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، منافع المرافق العامة وحتمية استدامتها، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٣٩٠.
[٦٤]- د. عبد اللطيف السيد رسلان، النظرية العامة للاستقالة، المرجع السابق، ص ٥٢.

الفرع الثاني

تمييز الاستقالة عن الاستيداع

الإحالة إلى الاستيداع عبارة عن نظام خاص يؤدي إلى تنحية الموظف العام تنحية مؤقتة عن أعمال وظيفته، بحيث تفقده حقوقها ومزاياها وتضعه في وضع خاص يبقى احتياطياً لاحتمال الحاجة إلى خدماته [٦٥].

ويعرف الاستيداع بأنه: "وضع الموظف الذي يخرج من وظيفته دون أن يلحق بأخرى، مع احتفاظه بصفة الموظف العام"[٦٦].

وعرفه جانب من الفقه بأنه: "إجراء وقتي وقائي في المجال غير التأديبي كالوقف الاحتياطي في المجال التأديبي"[٦٧].

فالاستيداع نظام يراد منه إعفاء الموظف من العمل لمدة معينة من الزمن، دون أن تنقطع علاقته بالجهة الإدارية التي يعمل لديها.

وقد جرى المشرّع في القوانين التي أخذت بنظام الإحالة إلى الاستيداع على تنظيمه في إحدى صورتين:

- **الصورة الأولى:** تكون بناء على طلب الموظف، كالإحالة إلى الاستيداع لأسباب صحية أو غير صحية.
- **الصورة الثانية:** تكون من دون طلب منه كالإحالة إلى الاستيداع لأسباب تتعلق بالصالح العام.

فنظام الإحالة إلى الاستيداع نظام وسط بين الخدمة الكاملة وبين تركها لأنه يؤدي إلى حرمان الموظف مؤقتاً من العمل ومن بعض مزاياه، والغرض منه وضع الموظف الذي يلحق به أحد الأسباب التي تبرر إنهاء خدمته، وقد تقضي العدالة – كما يقتضي صالح الموظف والصالح العام معاً– إحالة الموظف عندئذ إلى الاستيداع لمدة

---

[٦٥]- السيد محمد الدماصي، الوسيط في شرح قانون العاملين بالقطاع العام، عالم الكتب، مصر، ١٩٧٢، ص ٢٣٢.
[٦٦]- حمدي سليمان القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب في القانون الأردني، مرجع سابق، ص ٤٣.
[٦٧]- د. وهيب سلامة، الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء، دراسة مقارنة، مكتبة الأنجلو مصرية، القاهرة، بلا سنة نشر، ص ١٩١.

محددة بدلاً من إصدار قرار بإنهاء خدمته، ويتقاضى الموظف خلال هذه المدة نسبة من راتبه، وينظر خلالها في تقدير ما إذا كان الموظف صالحاً للعودة إلى الخدمة أم أن الصالح العام يقتضي الاستغناء نهائياً عن خدماته[٦٨].

وقد أخذ المشرع المصري بنظام الإحالة إلى الاستيداع في قوانين العاملين المدنيين بالدولة المتعاقبة، ويرى الدكتور سليمان محمد الطماوي أنّ نظام الاستيداع في ظل القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ هو أقرب إلى الإجازة الإجبارية، لأنّ الدولة ملزمة بإعادة الموظف المحال إلى الاستيداع إلى العمل في نهاية العامين إذا لم يعد قبل ذلك، عملاً بالمادة ٦٨من القانون[٦٩].

وإن المشرع المصري في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة في صورته الأولى الذي صدر عنها ألغى نظام الاستيداع، إلا أن المشرع أعاده بمقتضى تعديل يوليو – سنة ١٩٨٣، ولكن تحت تسمية جديدة هي: نظام منح الإجازة، وذلك بمقتضى المادة (٣٥) من القانون المشار إليه، إذ إن المشرع المصري قد عدل أحكامه تعديلاً جوهرياً في قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.[٧٠]

وعليه يظهر أن قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ لم ينص على حالة الإحالة إلى الاستيداع، ولا على نظام منح الإجازة التي ذهب إليها قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في المادة ٣٥ منه، بل نص في المادة (٢٧) منه على أن: "يعرض أمر الموظف الذي يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف على لجنة الموارد البشرية، فإذا تبين لها من فحص حالته أنه أكثر ملاءمة للقيام بوظيفة أخرى في مستوى وظيفته ذاته، اقترحت نقله إليها لمدة لا تتجاوز سنة، وإذا تبين للجنة بعد انقضاء المدة المشار إليها أنه غير صالح بها بطريقة مرضية اقترحت خصم (٥٠%) من الأجر المكمل لمدة ستة أشهر، وإذا تبين بعدها أنه غير صالح للعمل، اقترحت اللجنة الأخرى فصله من الخدمة مع حفظ حقه في المعاش".

---

[٦٨]- د. عبد اللطيف السيد رسلان، المرجع السابق، ص ٥٣.

[٦٩]- د. حمدي سليمان القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب في القانون الأردني، مرجع سابق، ص٤٤.

[٧٠]- محمود صالح، الموسوعة الإدارية للفقه والقضاء، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، ج٢، ط٤، سنة ٢٠١٠، ص ١١٧٥.

ويتبين لنا مما سبق أن الإحالة إلى الاستيداع تعد نوعاً من الفصل، شأنها شأن تنحية العامل عن وظيفته تنحية تفقده حقوقها ومزاياها، ويضعه في ظل نظام خاص يبقى فيه احتياطياً لاحتمال الحاجة إلى خدمته، وهذا ما جرى عليه قضاء محكمة القضاء الإداري، وبذلك يكون الموظف في أثناء مدة الاستيداع في مرحلة وسط بين بقاء العلاقة الوظيفية وانقضائها، وتنتهي هذه المرحلة إما بإكمال هذه العلاقة الوظيفية من جديد إذا ما أعيد إلى الخدمة، أو بانقضائها وإنهاء خدمته[٧١].

كما نص المشرع السوري في المواد من ٥٦ إلى ٥٨ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ على الإجازة الخاصة غير المأجورة.

وللتمييز بين الاستقالة والاستيداع نورد الآتي:

أولاً: أوجه التشابه مع الاستقالة

يتشابه نظام الإحالة إلى الاستيداع في صورته الأولى مع الاستقالة في أنه يلزم لصحة قرار الإحالة إلى الاستيداع صدوره بناء على طلب الموظف العام، وإلا كان معيباً، ويكون معيباً إذا ثبت صدوره بعد سحب الموظف العام طلبه، شأن الإحالة إلى الاستيداع في ذلك شأن قبول الاستقالة، إذ يعد طلب الاستقالة سبباً في القرار الإداري الصادر بقبولها، ويلزم لصحته أن يكون الطلب قائماً لحين صدور القرار بقبول الاستقالة[٧٢].

وتتشابه الاستقالة مع نظام منح الإجازة الإجبارية التي نعدها صورة من صور الإحالة إلى الاستيداع في أنها تحظر على الجهة الإدارية المختصة قبول طلب الموظف المجاز إجبارياً بالإحالة إلى التقاعد إذا كان محالاً إلى المحاكمة التأديبية، وفقاً لحكم الفقرة الثانية من المادة (٣٥) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨[٧٣]، شأنه في ذلك شأن

---

[٧١]- محمود صالح، الموسوعة الإدارية للفقه والقضاء، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، ج٢، مرجع سابق، ص ١١٧٥-١١٧٦.

[٧٢]- د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٦٤، ص ٤٥.

[٧٣]- الفقرة الثانية من المادة (٣٥) مكرر من قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، مضافة بالقانون ١١٥ لسنة ١٩٨٣، نصت على: "للعامل الذي منح طلب إحالته إلى المعاش ما لم يكن محالاً إلى المحاكمة التأديبية، وتسوى حقوقه التأمينية..".

الاستقالة، إذ يحظر القانون قبول الاستقالة من الموظف العام المحال إلى المحاكمة التأديبية حتى الحكم في الدعوى بغير الفصل، أو الإحالة إلى المعاش.

ثانياً: أوجه الاختلاف مع الاستقالة

لا تعدّ الإحالة إلى الاستيداع سبباً من أسباب انتهاء الخدمة إذ لا تعدو – في حقيقة الأمر – أن تكون أكثر من وضع قائم بذاته من الأوضاع المختلفة التي يوجد فيها الموظف كالإعارة مثلاً.. وذلك لأنّ أسباب انتهاء الخدمة الوظيفية محدد في القانون على سبيل الحصر وليست الإحالة إلى الاستيداع من بينها وذلك على العكس من الاستقالة.

فالإحالة إلى الاستيداع وإن كان يترتب عليها كف يد الموظف العام عن ممارسة الأعباء والاختصاصات الوظيفية إلا أنّ ذلك يكون بصفة مؤقتة، في حين أن الاستقالة يترتب عليها كف يد الموظف العام عن ممارسة تلك الاختصاصات والأعباء بشكل نهائي كونها أحد أسباب انتهاء الخدمة في الوظيفة العامة [٧٤].

إضافة إلى أنّ منح الإجازة الخاصة بلا أجر يكون بقرار من السلطة صاحبة الحق بالتعيين أو الوزير المختص في حال تجاوزت الإجازة ثلاثة أشهر، في حين أن الاستقالة تقبل من قبل الجهة صاحبة الحق بالتعيين ويجوز التفويض في هذا المجال.

[٧٤]- د. عبد اللطيف السيد رسلان، المرجع السابق، ص ٥٦.

الفرع الثالث

تمييز الاستقالة عن كف اليد

كف اليد مؤسسة قانونية أوجدها المشرع وأتاح من خلالها للجهة المختصة استبعاد العامل مدة من الزمن أو عند توقيفه من قبل السلطات المختصة أو عند إجراء التحقيقات في مسألة معينة لمدة مؤقتة وليست نهائية[٧٥].

وقد عرّف المشرع السوري كف اليد في قانون المحاكم المسلكية رقم /٧/ لعام ١٩٩٠ بموجب المادة /٥/ بأنه: "توقيف العامل عن عمله مؤقتاً "، وعدّ المشرع في المادة /٦/ من القانون المذكور أن العامل يعد مكفوف اليد حكماً خلال مدة توقيفه، وأشار القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ في المادة /٨٩/ منه إلى موضوع أجور العامل عن مدة كف اليد.

في حين لم يعرّف المشرع المصري كف اليد عندما عالج أحكامه، وقضت المادة /٨٣/ من قانون العاملين المدنيين المصري في الدولة رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٨ المعدلة بالقانون /١١٥/ لعام ١٩٨٣ أن لكل من السلطة المختصة، ومدير النيابة الإدارية بحسب الأحوال أن يوقف العامل عن عمله احتياطياً لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر متى اقتضت مصلحة التحقيق ذلك.

وبموجب المادة /٨٤/ من قانون العاملين المدنيين المصري في الدولة رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٨ فإن كل عامل يحبس احتياطياً يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه وهو ما يعرف بكف اليد الحكمي في سورية.

وللتمييز بين الاستقالة وكف اليد نورد ما يأتي:

أولاً: أوجه التشابه مع الاستقالة:

يتشابه كف اليد مع الاستقالة في أنّ كلاً منهما توقف الموظف عن العمل.

---

[75] - د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص٥٠.

ثانياً: أوجه الاختلاف مع الاستقالة:

تقبل الاستقالة من السلطة الإدارية، وغالباً ما تكون الجهة صاحبة الحق بالتعيين، وكذلك يتخذ قرار كف اليد من قبل السلطة صاحبة الحق بالتعيين، وأما المعينون بمرسوم فتكّف يدهم بقرار يصدر عن رئيس مجلس الوزراء[٧٦].

ومنح المشرع السوري كلاً من رئيس الهيئة المركزية بموجب المادة /٤٧/ من قانون الهيئة المركزية رقم /٢٤/ لعام ١٩٨١ سلطة كف يد العامل، كما منح رئيس الجهاز المركزي حق اتخاذ هذا التدبير[٧٧].

أما في مصر فقد منح هذا الحق للسلطة المختصة والنيابة الإدارية، وهنا نلاحظ تعدد الجهات المختصة بتقرير كف اليد وذلك تبعاً للجهة التي تضع يدها على التحقيق.

إضافة إلى أن الاستقالة يقدمها الموظف لأسباب تخصه، خلافاً للأسباب التي تبرر كف يد العامل وهي أن يكون محالاً إلى التحقيق، وأن تقتضي مصلحة التحقيق ذلك[٧٨].

وفي حالة كف اليد الحكمي الذي يتجلى في توقيف العامل من قبل السلطات المختصة وهذا ما يحول دون ممارسته أعمال الوظيفة المسندة إليه.

وبالنسبة إلى الإعادة إلى العمل فإن الانقطاع عن العمل في كف اليد مؤقت، والعودة إلى العمل جائزة، وتكون الخدمة بعد العودة استمراراً للخدمة السابقة، بخلاف الاستقالة إذ إنّ العودة تكون بمثابة تعيين جديد[٧٩].

ومن حيث الآثار المترتبة على كف اليد فإن مكفوف اليد يستحق أجوره عند إعادته إلى العمل، وذلك ضمن شروط حددها القانون، أما المعاد إلى العمل بعد الاستقالة فإنه لا يستحق أي أجر عن المدة التي قضاها بين الاستقالة والإعادة إلى العمل[٨٠].

---

[76] - المادة /٥/ فقرة /ب/ من قانون إنشاء المحاكم المسلكية رقم /٧/ لعام ١٩٩٠.

[77].- المادة /٢٤/ من قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٦٤/ لعام ٢٠٠٣

[78].- د. عبد اللطيف السيد رسلان، المرجع السابق، ص ٥٦.

[79]- د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص٥٠.

وأخيراً فإن كف اليد يتخذ من قبل الإدارة بحق الموظف لإقصائه عن الوظيفة بصورة مؤقتة لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة، في حين تكون الاستقالة انقطاع للرابطة الوظيفية بصورة نهائية بناء على إرادة الموظف[٨١].

الفصل الأول

أنواع الاستقالة

الأصل أنّ الموظف يلتحق بالوظيفة العامة بإرادته وبناء على طلبه، كما أنّ الموظف يستطيع ترك الوظيفة أيضاً بإرادته من خلال ما يسمى بالاستقالة شريطة موافقة الإدارة، فالأصل في الاستقالة أن يصدر القرار الإداري بناء على طلب كتابي من العامل يعلن فيه عن رغبته في ترك الوظيفة نهائياً. وقد اقتصر المشرع الفرنسي على تنظيم أحكام الاستقالة الصريحة ضمن أسباب نهاية الخدمة الوظيفية **(المبحث الأول)**، بيد أن المشرع المصري والسوري قد أقرّا نوعاً آخر من الاستقالة يفترض فيه أن إرادة الموظف قد اتجهت إلى فصم الرابطة الوظيفية مع الإدارة دون أن يفصح عن ذلك صراحة، وإنما باتخاذه موقفاً يستفاد منه أن الموظف أراد ذلك، وهذه هي الاستقالة الضمنية أو الحكمية **(المبحث الثاني)**،وسوف نتناول كلاً من الاستقالة الصريحة والاستقالة الضمنية أو الحكمية وفق المبحثين الآتيين.

---

[80] - د. حمدي سليمان القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب في القانون الأردني، ص١١٧٤.

[81] - د. حمدي سليمان القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب في القانون الأردني، ص١١٧٥.

المبحث الأول

الاستقالة الصريحة

بالرغم من اتفاق أغلبية التشريعات على الحق المقرر للموظف العام بالاستقالة، إلا أنه ينبغي ممارسة هذا الحق ضمن الشروط المنصوص عليها قانوناً، والملاحظ أن هذا الحق يمكن ممارسته في أي وقت، إلا أنّ هنالك أحوالاً معينة قد تسبب ممارسته فيها حرجاً إدارياً نظراً للظروف المحيطة بالإدارة والمرفق العام، ما يؤدي إلى رفضه أو تأجيله، لأن الموظف العام في جميع البلدان – عربية كانت أم غير ذلك – إنما يقوم بعمل لصالح الجماعة لا لصالح فرد بذاته، ومن ثم لما كانت الاستقالة صورة من صور التوقف النهائي عن ممارسة النشاط الوظيفي، وآلية من آليات فقدان صفة الموظف العام، يمكن أن تؤثر في سير المرفق العام، لذا وجب تنظيمها على نحو يوفق بين المحافظة على سير المرفق العام بانتظام واطراد، وحق الموظف العام بصفة عامة في ترك الخدمة العامة، وذلك بوضع مقتضيات قانونية وجب على طرفي العلاقة الوظيفية احترامها[٨٢]. وبعبارة أخرى عند التقاطع بين المصلحة العامة الخاصة لا بد من ترجيح المصلحة العامة على المصلحة الخاصة.

ولهذا السبب سنسعى في هذا المبحث إلى تحديد مفهوم الاستقالة الصريحة وشروط طلب الاستقالة في المطلب الأول، والعيوب التي تؤثر في إرادة الموظف مقدم طلب الاستقالة وتعيبها في المطلب الثاني، وفي المطلب الثالث سنتناول مركز الموظف مقدم الاستقالة والآثار المترتبة على طلب الاستقالة.

[٨٢]- ملكية الصروخ، القانون الإداري" دراسة مقارنة"،الطبعة السابعة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ٢٠١٠، ص ٣٥٢.

المطلب الأول

مفهوم الاستقالة الصريحة وشروط طلبها

كما اتضح لنا سابقاً أنّ الاستقالة تصرف إرادي يقترن بقبول الإدارة الصريح أو الضمني، وهو الأمر الذي يتطلب دراسة الاستقالة الصريحة، بوصفها النوع الأول من أنواع الاستقالة، وهي تكون صريحة وظاهرة للعيان عند تقديم طلب تحريري من الموظف الذي ينبغي أن يبنى على إرادة صريحة وصحيحة غير مشوبة بأحد العيوب، وإلا كانت إرادة الموظف باطلة وما بني عليها من تبعات وآثار قانونية تعد أيضا باطلة، وهذا ما سوف نتعرض إليه في هذا المطلب من خلال توضيح مفهوم الاستقالة الصريحة في (الفرع الأول)، وسنبحث في (الفرع الثاني) شروط طلب الاستقالة المقدمة من الموظف الراغب في إنهاء خدمته الوظيفية.

الفرع الأول

مفهوم الاستقالة الصريحة

وهي الصورة المألوفة من صور الاستقالة، وتعني أن يقدم الموظف طلباً صريحاً إلى جهة الإدارة، معرباً فيه عن إرادته الخالصة في إنهاء خدمته، فتجيبه الإدارة إلى طلبه في ظرف مدة معينة، ما لم يكن لديها مانع يمليه عليها حسن سير العمل في المرفق العام الذي يجب أن يمضي في أداء الخدمة العامة على نحو دائم ومضطرد[٨٣]، فهي عملية إدارية ذات أبعاد تنظيمية تختلف عن فسخ عقد العامل بإرادة الموظف، ولا ترتب آثارها بمجرد تقديم طلب بها، بل يجب لإتمامها أن تبت فيها جهة الإدارة، أو على الأقل مضي المدة المحددة قانوناً من دون أن تتخذ الإدارة قرارها بالرفض، وإلى أن تبت جهة الإدارة في طلب الاستقالة أو مضي المدة المقررة يكون الموظف في وضع يفرض عليه

[٨٣]- د. زكي محمد النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام، دار الفكر العربي، بدون سنة طبع، ص ١١٥.

الاستمرار في العمل من ناحية، ويسمح له بمراجعة نفسه وإخطار جهة الإدارة بعدوله عن الاستقالة من ناحية أخرى[٨٤].

ويتبين مما سبق أن الاستقالة الصريحة تتطلب تقديم طلب تحريري من الموظف، يعلن فيه عن رغبته الصريحة في ترك الخدمة نهائياً قبل بلوغه السن القانونية لانتهاء الخدمة وصدور قرار إداري من الجهة المختصة بقبول الطلب المذكور، وبموافقة صريحة أو ضمنية من الإدارة، ولما كانت خدمته لا تنتهي إلا بالقرار الإداري، فعليه يجب على الموظف أن يستمر في الخدمة إلى حين قبول طلبه من الإدارة[٨٥].

والأساس القانوني للاستقالة الصريحة يتمثل في النص عليها في أغلب قوانين الوظيفة العامة، إذ حرص المشرع الفرنسي في المادة (١٣١) من قانون نظام الموظفين الصادر في ١٩/ أكتوبر/١٩٤٦ على أن الاستقالة لا أثر لها إلا إذا قبلتها السلطة المختصة بالتعيين.

كما أشار المشرع المصري إلى الاستقالة الصريحة في قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وفي المادة (٩٧) منه، والمادتين (١٦٨-١٧٠) من اللائحة التنفيذية رقم ٢٩١٢ لقانون الخدمة المدنية رقم٨١ لسنة ٢٠١٦ التي نصت على أنّه: "يجب البت في طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، وإلا اعتبرت الاستقالة مقبولة بحكم القانون ما لم يكن الطلب معلقاً على شرط، أو مقترناً بقيد، وفي هذه الحالة لا تنتهي خدمة الموظف إذا تضمن قرار قبول الاستقالة إجابته إلى طلبه.."

أما المشرع السوري فقد نص على الاستقالة الصريحة بشكل صريح في المادة (١٣٣) من نظام العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ والتي نصت على أن: "الاستقالة هي تقديم العامل طلباً خطياً إلى مرجعه بإعفائه من الخدمة".

---

[٨٤]- د. نعيم العطية والأستاذ حسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة(مؤلف مشترك)، الدار العربية للموسوعات، ج٦، ط١٩٨٦،١-١٩٨٧، ص ٥٣٦.

[٨٥]- د. يوسف إلياس، المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني، مرجع سابق، ص ٢٣٨.

كما استقر رأي الفقه الفرنسي والمصري على أن الاستقالة هي سبب تنتهي به العلاقة الوظيفية نهائياً[٨٦]، وذلك عند تعبير الموظف العام صراحة عن إرادته القاطعة في ترك الخدمة الوظيفية وموافقة الجهة الإدارية على ذلك[٨٧].

الفرع الثاني

شروط طلب الاستقالة

العنصر الأول من عناصر الاستقالة هو تقديم طلب يوضح فيه الموظف رغبته في ترك الوظيفة وإنهاء الرابطة الوظيفية مع الإدارة، ويشترط في طلب الاستقالة حتى ينتج أثره الشروط الآتية:

أولاً: أن يكون طلب الاستقالة مكتوباً

ورد النص على هذا الشرط صراحة في القوانين الخاصة بالوظيفة العامة، ففي مصر نصّ عليها المشرع المصري في المادة (١١٠) من القانون رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١ بشأن موظفي الدولة، والمادة (٧٩) من القانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤ بشأن العاملين المدنيين بالدولة، وتقابل المادة (٧١) من القانون رقم (٥٨) لسنة ١٩٧١، والمادة (٩٧) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، والمادة (١٦٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الجديد رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ والمطبق حاليا على أن: "للموظف أن يقدم استقالته من وظيفته مكتوبة..".

كذلك نص قانون العمل المصري الجديد في المادة (١١٩) على أنّ: "لا يعتد باستقالة العامل إلا إذا كانت مكتوبة.."[٨٨].

كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٦٧ لسنة ٣٨ ق بجلسة ١٩٩٣/٣/٩ أن "الاستقالة الصريحة يجب أن تقدم مكتوبة..".

---

[٨٦]- د. شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٢٧٤.
[٨٧]- المرجع السابق، ص ٢٧٤.
[٨٨]- د. محمد لبيب شنب، شرح أحكام العمل، الطبعة السادسة، بلا دار نشر، ٢٠١٠، ص ٦٠٦.

وكنظيره المصري نظم المشرع السوري أحكام الاستقالة الصريحة في المادة (١٣٣) من القانون رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ واشترط أن يكون طلب الاستقالة مكتوباً[٨٩].

ويعود اشتراط الكتابة في طلب الاستقالة إلى اعتبارين:

١- الاعتبار الأول: أن الاستقالة لا تتم قانوناً إلا بقبولها من السلطة الإدارية المختصة، وهذا يستلزم أن يعرض طلب الاستقالة على الرؤساء الإداريين وتوضع منهم موضع الدراسة والتمحيص، ذلك أن ترك الموظف للخدمة قد يؤثر في حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، ومن ثم أوجب المشرع أن تكون الاستقالة مكتوبة حتى يتسنى للرؤساء الإداريين البت في قبول الاستقالة على ضوء ما تبديه من آراء الدرجات الدنيا الملامسة لاحتياجات المرفق العام إلى بقاء مقدم الاستقالة[٩٠].

٢- الاعتبار الثاني: الاستقالة إجراء بالغ الأثر بالنسبة لحياة الموظف الوظيفية، يترتب عليه انفصام الرابطة الوظيفية وما يتبعه من انقطاع المزايا المالية التي كان يحصل عليها الموظف من الإدارة لقاء قيامه بخدمتها، وقد يكون راتبه هو مورد رزقه الأساسي أو الوحيد، ومن ثم عنى المشرع أن لا يؤخذ الموظف بالنتائج المترتبة على زلة من لسانه تحت انفعال لا يلبث أن يتلاشى ولا يخلف لصاحبه سوى الندم على ما بدر منه، وأشترط نتيجة لذلك أن يكون إفصاح الموظف عن إرادته في الاستقالة على ترو وأناة وبينة بما فيه صالحه، ويتحقق بشكل أوفى متى أعلن رغبته في الاستقالة كتابة[٩١].

والكتابة في طلب الاستقالة هي شرط شكلي لصحة الطلب[٩٢]، وليست مجرد وسيلة للإثبات[٩٣]، فإن طلب الاستقالة الشفهي لا يصلح سبباً لقرار يصدر عن الإدارة بإنهاء خدمة الموظف حتى في حال ثبوت صدور

---

[٨٩]- د. سعيد نحيلي، أوجه النشاط الإداري، الجزء الثاني، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، ص١٠١.

[٩٠]- د. محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة والكادرات الخاصة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧، ص ٦٠ وما بعدها، وبالمعنى ذاته ينظر إلى د. نعيم العطية والأستاذ حسن الفكهاني، مرجع سابق، ص ٥٤٥، والدكتور زكي محمد النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص ١١٧.

[٩١]- د. محمود حلمي، الجديد في أنظمة العاملين المدنيين بالجهاز الإداري وبالقطاع العام، مقال منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة عشرة، العدد الثاني، ١٩٧٣، ص ٤٦، وبالمعنى ذاته ينظر إلى د. محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة والكادرات الخاصة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٦١.

[٩٢]- د. يوسف الياس، المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني، مرجع سابق، ص ٢٣٨.

[٩٣]- حمدي سليمان القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب في القانون الأردني، مرجع سابق، ص ١٤٠.

ذلك الطلب الشفوي منه[٩٤]، إذ لا يمكن للإدارة أن ترتب على مجرد أقوال صدرت عن الموظف في لحظة غضب أو انفعال نتائج قانونية تؤدي إلى إنهاء خدمته، ويعدّ القرار الصادر منها في قبول استقالة الموظف في هذه الحالة معيباً يتعين إلغاؤه.

كذلك لا يجوز تقديم طلب الاستقالة هاتفياً[٩٥]، أو بأي وسيلة أخرى من غير الكتابة.

وإذا اشترط القانون أن تكون الاستقالة مكتوبة إلا أنها لا تتقيد بصيغة أو بشكل أو بألفاظ معينة، بل تستفاد من أية عبارة تدل على رغبة الموظف في اعتزال الخدمة نهائياً بصفة جدية وقاطعة وواضحة[٩٦].

وبذلك يمكن ملاحظة أن شرط الكتابة يحقق مصلحة مزدوجة، فمن ناحية يحقق مصلحة للإدارة تتمثل في التأكد من جدية مقدم الاستقالة، حتى يتسنى لها أيضاً البحث عن بديل يحل محل طالب الاستقالة، وكي لا يتعرض سير المرفق العام إلى الخطر، ومن ناحية ثانية يحقق مصلحة للموظف لأنه ضمانة له بأن يكون الطلب تحريرياً ولا يصار إلى الطلب الشفوي، لكونه قد يكون متسرعاً وغير مبني على أسس موضوعية فحسب، بل نحن نؤيد جانب من الفقه الذي ذهب إلى أن شرط الكتابة يعدّ شكلاً للاستقالة وتخلف هذا الشكل يؤدي إلى بطلان الاستقالة حتى ولو أمكن صدورها فعلاً عن الموظف.

ثانياً: أن يكون طلب الاستقالة صادراً عن إرادة حرة

نظراً لكون الاستقالة مظهراً من مظاهر إرادة الموظف في اعتزال الخدمة يجب أن تقدم بكل حرية واختيار، وإلا تعد باطلة[٩٧]،

لأن قرار قبول الاستقالة هو قرار إداري يشترط أن يكون قائماً على سبب صحيح، وأن الاستقالة هي تصرف قانوني لذا يجب أن تصدر عن إرادة صحيحة خالية من عيوب الرضا، فإذا لم يكن طلب الاستقالة صادراً عن رغبة

---

[٩٤]- د. السيد محمد إبراهيم، شرح قانون نظام العاملين المدنيين، مرجع سابق، ص ٦٣٦.
[٩٥]- د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٩، ص ٢١٦.
[٩٦]- أحمد عبد الرحمن، النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٩، ص ٥٦٢.
[٩٧]- د. أحمد الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، الطبعة الأولى، بلا دار نشر، عمان، ١٩٨٩، ص ١٣٧.

صحيحة ورضا مطلق، وشابه عيب من عيوب الرضا، بطل الطلب، ومن ثم بطل قبول الطلب الذي انبنى عليه، أي إنّ القرار الإداري كان مشوباً بالبطلان[٩٨]، ومن عيوب الرضا التي يمكن أن تصيب أياً من طرفي الاستقالة فتفسدها، هما عيبا الإكراه والغلط[٩٩] واللذان سيتم بحثهما لاحقاً، وكذلك لو صدر طلب الاستقالة عن إرادة غير واعية أو مدركة لنتائج أفعاله، كما لو صدرت بتأثير من المرض الشديد الذي يمنع التعبير الصحيح عن الإرادة، كإصابته بمرض الفصام أو العته، وكذلك الحال لو أن الاستقالة تمت بإرادة موظف غير مدرك للنتائج الناتجة عنها[١٠٠].

ويلاحظ أنّ كلاً من التشريعين المصري ونظيره السوري لم يشترطا توافر هذا الشرط صراحة، إلا أننا نأخذ به استناداً إلى القواعد العامة في القانون التي تقضي بذلك، أما الفقه والقضاء الإداريان فقد استقرا على ذلك الأمر الذي يستوجب النص على هذا الشرط صراحة ضمن الأحكام الخاصة بالاستقالة[١٠١].

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن: "طلب الاستقالة هو ركن السبب في القرار الصادر بقبولها، وإنه يلزم لصحة هذا القرار أن يكون الطلب قائماً حين صدور القرار مستوفياً شروط صحته شكلاً وموضوعاً.. وأن يكون باعتباره مظهراً من مظاهر إرادة الموظف في اعتزال الخدمة صادراً برضاء صحيح غير مشوب بإكراه.."[١٠٢].

ثالثاً: أن يكون طلب الاستقالة خالياً من أي قيد أو شرط

من الممكن أن يقترن طلب الاستقالة ببعض القيود والشروط، فما هي قيمة هذه الشروط والقيود من الناحية القانونية؟ وهل يعتد بالطلب المشروط للاستقالة؟ أم يجب أن يكون الطلب خالياً من القيود والشروط، وهل في استطاعة الإدارة إصدار قرارها بقبول الاستقالة دون الاعتداد بالشروط التي علق عليها طلب الاستقالة؟

---

[٩٨]- د. زكي محمد النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص ١١٨ وما بعدها.

[٩٩]- شهاب بن أحمد، انتهاء خدمة الموظف العام والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٧، ص ٣٠٠.

[١٠٠]- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط١، ١٩٩٥، ص ١٣١.

[١٠١]- أ.د سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٤٤٠.

[١٠٢]- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٣٥٠ لسنة ٣٧ ق بجلسة ١٩٩٤/١١/١٨.

إن الرأي الراجح في الطلب المشروط للاستقالة أن طلب الاستقالة يجب أن يكون خالياً من أي قيد أو شرط، لأن اقتران الطلب بشرط أو قيد يشكك في رغبة الموظف في ترك الخدمة، إذ قد يكون هدفه من الطلب حث الإدارة على تلبية طلباته، لا إنهاء خدمته[١٠٣]، وهذا ما يؤدي بالإدارة إلى المنازعة بشأن جدية هذه الطلبات، وهو أمر رأى المشرع المصري أن ينزه الإدارة عنه[١٠٤].

وبمعنى آخر، يعود وجوب خلو الاستقالة من تعليقها على شرط واقترانها بقيد إلى اعتبارين:

- الاعتبار الأول: إنّ تقديم الاستقالة المقترنة بقيد والمعلقة على شرط يثير اللبس في جدية الرغبة التي يبديها الموظف في الاستقالة، إذ قد يكون هدفه الحقيقي من طلب الاستقالة السعي إلى حث الإدارة على تحسين حالته بإجابته إلى طلبات غير اعتزال الخدمة.
- الاعتبار الثاني: إنّ الشرط الذي تعلق عليه الاستقالة قد يثير منازعات في شأن إجابة الموظف إليه، وقد رأى المشرع أن يجنب الإدارة من الخوض في هذه النزاعات، وذلك لوجوب أن تكون الاستقالة خالصة من كل شرط يثير منازعات بين الإدارة وعاملها[١٠٥].

والمقصود بالشروط التي يجب أن يخلو منها طلب الاستقالة هي الشروط الحقيقية، أما إذا لم تكن كذلك، وكانت مجرد عبارات في شأن أمور تترتب على قبول الاستقالة بحكم القانون، أو تتضمن بعض المزايا المشروعة أو النظر إلى طلب الاستقالة بعين العطف، فإن مثل هذه العبارات لا تعد شروطاً يعلق عليها طلب الاستقالة، كاشتراطه في طلب استقالته على وجوب صرف مكافأته عن مدة خدمته بمجرد تركه الوظيفة"[١٠٦]، أو أن يطلب الموظف في استقالته تحسين معاشه[١٠٧].

---

[١٠٣]- د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٣، ص ٤٨٢، وبالمعنى نفسه انظر: سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٢٤٢ وما بعدها.

[١٠٤]- د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة وفقاً لأحكام القضاء الإداري في مصر وفرنسا، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٩٦، ص٦.

[١٠٥]- د. نعيم عطية، الاستقالة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ١٩٦٥، ص ١٧٧.

[١٠٦]- المرجع نفسه، ص ١٧٧.

[١٠٧]- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن ٤٤٩ لسنة ١٣ ق في ١٩٦٩/٥/١٠، مح س ١٤، ص ٦٩٣.

كما يجب أن تكون هذه الشروط الحقيقية مشروعة وداخلة في نطاق الوظيفة العامة، وإلا فإن للإدارة الحق بقبول الاستقالة من دون الالتفات إلى هذه الشروط، كأن يقدم الموظف استقالته بشرط تعيينه في وظيفة أعلى لا تتفق شروط شغلها مع مؤهلاته. كما أن الشروط التي من شأنها تعطيل سير المرفق العام، أو التي يكون القصد منها الاحتجاج على الإدارة تعد باطلة ولا يعتد بها[١٠٨]، ومن حق الإدارة قبول الاستقالة من دون التقيد بهذه الشروط لمنافاتها الصالح العام الذي يرجح عند تعارضه مع مصالح الافراد[١٠٩].

وعليه فإنّ طلب الاستقالة غير المعلق على شرط يختلف عن الطلب المعلق على شرط، فالطلب غير المعلق على شرط يعدّ مقبولاً صراحة لصدور قرار القبول، أو ضمناً لعدم البت فيه خلال المدة المعينة في القانون، أما الطلب المعلق على شرط فلا يعد مقبولاً إلا إذا صدر قرار صريح يتضمن قبول الطلب مع الشرط، ولا يعد مقبولاً ضمناً مهما مضى من الوقت على تاريخ تقديمه، كذلك لا يعد مقبولاً في حالة صدور قرار بقبوله من دون الشروط التي علق عليها طلب الاستقالة، وذلك لأن تعليق الطلب على شرط يعلق وجود الاستقالة ذاتها على تحقق هذا الشرط، فإذا لم يتحقق هذا الشرط الذي علقت عليه الاستقالة انعدمت الاستقالة ذاتها، وصارت كأنها لم تكن، ومن ثم صار القرار الصادر بقبولها دون الشرط قراراً باطلاً لانعدام محله[١١٠].

وبالنسبة إلى موقف المشرع المصري فقد نص في المادة ١١٠ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الملغى على أن: "تعد الاستقالة المقترنة بأي قيد أو المعلقة على شرط كأن لم تكن "، ونصت المادة ٦٠ من اللائحة التنفيذية للقانون أعلاه على أنه: "إذا كانت الاستقالة مقترنة بأي قيد أو معلقة على شرط يؤشر عليها رئيس المصلحة أو وكيل الوزارة المختص بالحفظ"، أما المادة ٧٩ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ فقد اقتصر نصها على أن تكون الاستقالة مكتوبة، ولم يشر إلى أن تكون الاستقالة خالية من أي قيد أو شرط بالصراحة، وإن كانت هذه المادة قد عادت بعد ذلك فقررت في هذا المقام أنه إذا كانت الاستقالة معلقة على شرط أو مقترنة بقيد فلا تنتهي خدمة العامل إلا إذا

---

[١٠٨]- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة، دراسة مقارنة، ١٩٧٥، ص ١٠٢.
[١٠٩]- د. حمدي سليمان القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب في القانون الأردني، مرجع سابق، ص ١٤٣.
[١١٠]- السيد محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص ٦٣٩-٦٤٠.

تضمن قرار قبول الاستقالة إجابته إلى طلبه، أما المادة (٣/٩٧)آمن قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ [١١١]تقابل المادة (١٧١) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ فقد نصت على أنه: "يجب البت في طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه وإلا عدّت الاستقالة مقبولة بحكم القانون ما لم يكن الطلب معلقاً على شرط أو مقترناً بقيد، وفي هذه الحالة لا تنتهي خدمة الموظف إلا إذا تضمن قرار قبول الاستقالة إجابته إلى طلبه".

ويلاحظ أن هذا النص قد وضع لمصلحة الإدارة وحدها، فلها أن تتمسك به، أو تتنازل عنه وفقاً لمقتضيات مصلحة المرافق العامة، فإن قبلت الإدارة الاستقالة دون تلبية الشروط التي علقت عليها، فإن قرارها يكون باطلاً، ذلك لأن تعليق الاستقالة على شروط معينة، يعني أنّ الموظف قد جعل أمر قبول الاستقالة متوقفاً على قبول شروطه، فإن لم تتحقق هذه الشروط فإن استقالته تكون هي الأخرى غير موجودة، لورودها على غير محل[١١٢].

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر في هذا الشأن بأنه: "تعتبر الاستقالة مقبولة بحكم القانون مالم تكن معلقة على شرط أو مقترنة بقيد، ففي هذه الحالة لا تنتهي خدمة العامل إلا إذا تضمن قرار قبول الاستقالة إجابته إلى طلبه"[١١٣].

أي إن القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة وقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ أجازا تقديم الاستقالة المشروطة، وأجازا للإدارة قبولها بشروطها، وهذا ما كان يسير عليه القضاء الإداري المصري حتى في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١، فقد أفتت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة المصري بجلسة ٢٤ يناير ١٩٦١– في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١، بأنه:" ..الاستقالة المعلقة على شرط تعد

---

[١١١]- المادة ٣/٩٧ من قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، والمادة ١٧١ من اللائحة التنفيذية المرقمة ٢٩١٢ لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

[١١٢]- خالد عبد الفتاح محمد، نظام العاملين المدنيين بالدولة، القاهرة، الطبعة الأولى، ص١٣٤.

[١١٣]- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ١١٧٥ لسنة ٢٨ ق، جلسة ١٩٨٦/٤/١٣، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج٢٧، قاعدة رقم ١٨، ص ٥٦٥.

كأن لم تكن، إلا أن هذا الحكم لم يوضع لمصلحة الجهة الإدارية وحدها، بل من ثم لها أن تتمسك به أو تتنازل عنه وفقاً لمقتضيات الصالح العام، أي إنّ لها في هذا الصدد أن تقبل الاستقالة بشروطها، وإلا عدت كأنها لم تكن"[١١٤].

أما بالنسبة إلى موقف المشرع السوري فلم يتناول صراحة موضوع الاستقالة المعلقة على شرط، وجاءت قوانين الوظيفة العامة خالية من الإشارة إلى طلب الاستقالة المعلق على الشرط أو المقترن بقيد، فلم يقر هذا الشرط على نحو بات وصريح.

المطلب الثاني

العيوب المفسدة لإرادة الموظف العام مقدم الاستقالة

لما كانت الحكمة من وراء تقرير حق الموظف في الاستقالة تتمثل في تحقيق إرادته في اعتزال الخدمة الوظيفية بعمل إرادي هو الاستقالة، لذا وجب أن تصدر الاستقالة عن إرادة صحيحة خالية من العيوب، كعيب الإكراه والغلط، ولا بد في هذا الصدد من التمييز بين الإرادة المعيبة والإرادة غير الموجودة، فالإرادة المعيبة هي إرادة موجودة ولكنها صدرت عن موظف شاب إرادته عيب انحدر بها إلى العدم أو العيب، ما جعلها غير معبرة بشكل صحيح عن مصالحة وقابلة للنقض، أما الإرادة غير الموجودة فمجرد مظهر خارجي يوهم بأنها موجودة، ولكن في الواقع الأمر لا ينطوي على إرادة تعلقت بمحلها[١١٥].

ويترتب على هذا التمييز الجوهري أنّ الاستقالة التي تقوم على إرادة غير موجودة لا يكون لها وجود، أو بمعنى آخر: إن قرار قبول الاستقالة في هذه الحالة يعد من القرارات الإدارية المعدومة، أما الاستقالة التي تقوم على إرادة معيبة فهي موجودة، لأن الإرادة موجودة، ولكن يجوز للموظف العام الذي شاب إرادته عيب أن يطعن بقرار قبول الاستقالة خلال المواعيد المحددة قانوناً للطعن بالإلغاء، وعليه سنتناول في هذا المطلب فرعين، سنخصص (

---

[١١٤]- د. حمدي سليمان القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب في القانون الأردني، مرجع سابق، ص ١٤٢.

[١١٥]- د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة وفقاً لأحكام القضاء الإداري في مصر وفرنسا، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٩٦، ص٦.

الفرع الأول) للبحث في عيب الإكراه، و(الفرع الثاني) سنبحث فيه الغلط كعيوب مفسدة لإرادة الموظف العام مقدم الاستقالة[١١٦].

الفرع الأول

الإكراه وأثره في الاستقالة

نظراً لكون الاستقالة تصرفاً قانونياً وجب أن تصدر عن إرادة صحيحة خالية من عيوب الرضا، فإذا لم يكن طلب الاستقالة صادراً عن رغبة صحيحة ورضا طليق، وشابه عيب من عيوب الرضا بطل الطلب و من ثم بطل القرار الصادر بقبول الاستقالة الذي بني عليه، وفي مقدمة العيوب التي يجب أن يخلو منها طلب الاستقالة عيب الإكراه، لما يلحقه بإرادة الموظف العام، ويؤدي إلى بطلان الاستقالة[١١٧]، فالإكراه هو إجبار شخص بغير حق على أن يعمل عملاً من دون رضاه، ولا يختار مباشرته لو ترك ونفسه، بمعنى أن يكون تصرف الشخص صادراً تحت سلطان رهبة يبعثها الطرف الآخر في نفسه دون حق ولو كانت قائمة على أساس أنّ ظروف الحال تصور للطرف الذي يدعيها أن هنالك خطراً جسيماً محدقاً يهدده هو أو غيره في نفسه أو جسمه أو ماله، ويراعى في تقدير الإكراه جنس من وقع عليه هذا الإكراه وسنه وحالته الاجتماعية والصحية، وكل ظرف آخر من شأنه أن يؤثر في جسامة الإكراه[١١٨]، والإكراه المفسد للرضا يشتمل على عنصرين[١١٩]:

- **العنصر الموضوعي:** هو الوسائل التي تولد الإيعاز بخطر جسيم محدق بالنفس أو المال أو الشرف[١٢٠]، ولتحقق الإكراه هنا لا بد من استعمال وسائل للإكراه تقع على الجسم أو النفس، كالضرب والإيذاء بأنواعه، وهي وسائل تقع على الجسم[١٢١]، وهو ما يعرف بالإكراه المادي.

---

[١١٦]- د. عبد اللطيف السيد رسلان، الاستقالة في الوظيفة العامة بين النظامين الوضعي والإسلامي، مرجع سابق، ص ٤٠٠.
[١١٧]- المرجع نفسه، الصفحة نفسها.
[١١٨]- د. نعيم العطية، الاستقالة، مرجع سابق، ص ١٦٩.
[١١٩]- الطعن رقم ١٥٨ لسنة ١ق، جلسة ١٩٥٥/١١/٥، مشار إليه لدى: د. حامد الشريف، مجموعة المبادئ القضائية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، ج٤، المكتبة العالمية بالإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٥٩٩.
[١٢٠]- د. محمد زكي النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص ١١٩.

- **العنصر النفسي:** هو الرهبة التي تبعثها تلك الوسائل في النفس، فتحمل الموظف على تقديم استقالته، ويجب أن تبعث الرهبة بغير حق، أي بوسائل غير مشروعة، ولغاية غير مشروعة[١٢٢]، كالتهديد بإلحاق الأذى دون إيقاعه بالفعل، أو إحداث ألم نفسي، وهذا ما يسمى بالإكراه النفسي أو المعنوي، لأنه يوقع في النفس رهبة أو ألماً، وهذا هو الأكثر وقوعاً وشيوعاً في العمل[١٢٣].

وبناء على ما سبق فإنه يشترط في الإكراه المعيب لإرادة العامل أو الموظف ثلاثة شروط وهي:

١- أن يقوم على رهبة حقيقية تمتلك الموظف على أساس جدي لا يستطيع دفعها، ولا قبل له بتحملها، فترغمه على ترك الوظيفة دفعاً لما عساه أن يصيبه من أذى هو وغيره في صحته أو ماله أو شرفه[١٢٤].

٢- أن يكون الموظف واقعاً تحت تأثير تصرفات غير مشروعة من جانب الإدارة، من شأن تلك التصرفات أن تبعث الرهبة في نفس العامل أو الموظف بغير حق، أي بوسائل غير مشروعة، فمتى كانت التصرفات الصادرة من جهة الإدارة إزاء الموظف مشروعة وصادرة في حدود سلطتها بغير تعسف، فإنه لا يمكن أن يتولد عنها إكراه مفسد لرضاء الموظف إذا ما قدم استقالته بسببها[١٢٥].

٣- أن يكون الإكراه جسيماً بمراعاة ظروف كل حالة وملابساتها، من حيث جنس من وقع عليه الإكراه، وحالته الاجتماعية والصحية ومركزه ورتبته، وكل ظرف آخر من شأنه أن يؤثر في جسامة الإكراه، ويخضع ما إذا كان هناك إكراه جسيم من عدمه لتقدير المحكمة في حدود رقابتها لمشروعية القرارات الإدارية كون الإكراه يؤثر في صحة القرار الإداري، بل يخضع الإكراه إلى رقابة المحكمة الإدارية العليا في تعقيبها على أحكام المحاكم الأدنى. وعلى ذلك فإنّ الاستقالة كي تعمل أثرها

---

[١٢١]- د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، المجلد الأول، دار النهضة العربية، ١٩٨١، ص ٤٤٨.
[١٢٢]- د. محمد زكي النجار، المرجع السابق، ص ١٢٠.
[١٢٣]- د. عبد اللطيف السيد رسلان، الاستقالة في الوظيفة العامة بين النظامين الوضعي والإسلامي، مرجع سابق، ص ٤٠٤.
[١٢٤]- د. زكي محمد النجار، المرجع السابق، ص ١٢٠ وما بعدها.
[١٢٥]- د. نعيم العطية، الاستقالة، مرجع سابق، ص ١٦٩.

يجب أن تكون صادرة عن رضا صحيح، وإرادة حرة لا تكون واقعة تحت ضغط وإكراه من جانب الإدارة، وإلا كان قرار قبول الاستقالة بمثابة الفصل المخالف للقانون، وهذا ما يوجب إبطاله كون طلب الاستقالة يمثل ركن السبب في القرار الإداري الصادر بقبولها[١٢٦].

وبناءً عليه يظهر أن إكراه الموظفين على الاستقالة لا يقع من جانب الإدارة وحدها، بل من الممكن أحياناً أن يتدخل الغير في مثل هذا الأمر، كالعصابات أو المفسدين، أو حتى الوضع الاجتماعي للموظف نفسه.

وعلى سبيل المثال قد تتعرض الموظفة المتزوجة إلى الإكراه والضغط عليها من قبل زوجها لترك العمل، فتقدم طلباً باستقالتها، في هذه الحالة فإن الإكراه وإن كان قد أفسد إرادة الموظف إلا أنه لا يؤثر في صحة قرار قبول الاستقالة، فالإدارة غير مسؤولة عن الظروف الشخصية أو غيرها للموظف العام، والقول بغير ذلك يؤدي إلى نتيجة خطرة تهدد سير المرافق العامة بانتظام واطراد، فمثلاً الموظف الذي يتقدم بطلب استقالة وبعد قبولها يمكنه الادعاء بأنه تعرض إلى الإكراه من أحد الأشخاص، ويثبت ذلك بتواطؤ الأخير معه، وبناء على ذلك فإنه لا يؤثر في إرادة الموظف سوى الإكراه الصادر من الإدارة أو الجهة التابع إليها الموظف[١٢٧].

وذهب القضاء الإداري المصري في هذا الشأن، إذ قضت المحكمة الإدارية العليا: "... من حيث أن طلب الاستقالة باعتباره مظهراً من مظاهر إرادة الموظف في اعتزال الخدمة يجب أن يصدر برضاء صحيح، ويفسده ما يفسد الرضا من عيوب، ومنها الإكراه إذا توافرت عناصره بأن يقدم الموظف الطلب تحت سلطان رهبة بعثتها الإدارة في نفسه دون حق..."[١٢٨]

والسؤال الذي يثار أيضاً حول مدى عدّ تهديد الموظف بفصله طبقاً لأحكام القانون إكراهاً؟.

---

[١٢٦]- د. زكي محمد النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص ١٢٠ وما بعدها.

[١٢٧]- حمدي سليمان القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب في القانون الأردني، مرجع سابق، ص ١٤١.

[١٢٨]- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢٣/مارس/١٩٥٧، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية، حكم ٧١، ص ٧٣٨.

وجدت هذه الصورة بصدد تطبيق قرار مجلس الوزراء المصري الصادر في ٤ نوفمبر ١٩٥٣، الذي يقضي بضم خدمة لا تتجاوز السنتين مع أداء الفرق بين المرتب والمعاش مشاهرة لموظفي الدرجة الثانية فما فوق، الذين يقدمون طلباً خلال ستين يوماً من تاريخ صدور القرار المشار إليه باعتزال الخدمة، بشرط أن يجيز مجلس الوزراء ذلك، ولكن الموظفين ترددوا ولم يقبلوا الاستفادة من هذا التيسير كما كان متوقعاً، فصدر قانون ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ الذي خول مجلس الوزراء حق الإحالة إلى المعاش لعدم الصلاحية، مع ضم سنة واحدة، وحرمان الموظف الذي يحال إلى المعاش تطبيقاً لهذا القانون من الطعن أمام القضاء[١٢٩]، ولقد لجأت الإدارة إلى تهديد بعض الموظفين بتطبيق أحكام القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ عليهم إذا هم لم يتقدموا مختارين بطلب الاستفادة من قرار مجلس الوزراء الصادر في ٤ نوفمبر لسنة ١٩٥٣، فاضطر بعضهم إلى تقديم استقالتهم مكرهين، اختياراً لأهون الضررين، ثم بعد ذلك طعنوا في طلبات استقالاتهم، لأنها قدمت تحت سلطان الإكراه[١٣٠].

وقد قضت محكمة القضاء الإداري أن: "تهديد الموظف بفصله – طبقاً لأحكام القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ والذي يحرمه من حقه في التقاضي إذا فصل بناء عليه – سواء بطلب الإلغاء أو التعويض إذ لا يمكنه أن يدافع عن نفسه وصحة عدم الصلاحية، ويثبت عدم صحتها بحكم القضاء– هذا التهديد يعدّ إكراهاً مفسداً لرضا الموظف الذي قدم استقالته بناء على هذا التهديد. و يكون التهديد بفصله استناداً إلى هذا القانون عملاً غير مشروع، وهذا الأمر من عناصر الإكراه.."[١٣١]

كما أنّ انعدام إرادة الموظف وقت تقديم الاستقالة يجعل قرار قبولها منعدماً، إذ يتعين لصحة قرار قبول الاستقالة أن يكون طلب الاستقالة مستوفياً شروط صحته شكلاً وموضوعاً، ولكونه مظهراً من مظاهر إرادة الموظف في اعتزال الخدمة يجب أن يكون صادراً عن إرادة لها وجود قانوني بأن تكون قائمة على إدراك وروية نفسية طبيعية،

---

[١٢٩]- د. سليمان الطماوي، قضاء التاديب، دار الفكر العربي، ١٩٨٦، ص ٣٤٨.
[١٣٠]- د. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ١٩٨٦، ص ٩٠.
[١٣١]- د. عبد اللطيف السيد رسلان، الاستقالة في الوظيفة العامة بين النظامين الوضعي والإسلامي، مرجع سابق، ص ٤٠٨.

إذ تنعدم تلك الإرادة قانوناً إذا كان الموظف مصاباً بمرض عقلي يفقده الإدراك وتلك الروية، ويتعين على ذلك إلغاء القرار الصادر بقبول الاستقالة لانطوائه على عيب مخالفة القانون[١٣٢].

ونورد فيما يأتي بعض التطبيقات العملية المستقاة من أحكام مجلس الدولة المصري:

أ- قضت محكمة القضاء الإداري بأن نقل الإدارة للموظف من عمل إلى آخر لأسباب ترتأيها ليس من التصرفات غير المشروعة، كما لا يمكن عدّه من الأفعال الجسيمة التي تؤثر في إرادة الموظف، حيث تجعله يؤثر الاستقالة على تنفيذ النقل، ومهما كان من أمر، فلو كان النقل ينطوي على شيء من التنزيل في الوظيفة ففي مقدور الموظف المنقول أن يصبر قليلاً وأن يسلك الطريق القانوني متظلماً منه إلى الجهات الإدارية المختصة فإن لم يجد ذلك فأمامه طريق الدعوى القضائية إن كان له وجه، لا أن يسارع إلى تقديم استقالته لمجرد أن تصرف الإدارة لم يرقه أو سبب له بعض المضايقات[١٣٣]. أي إنّ هناك وسائل قانونية متاحة للموظف المنقول لأن يسلكها لمواجهة هذا القرار، كالتظلم والمحاكم للطعن بالقرار.

ب-قضت محكمة القضاء الإداري أنّ تعيين آخر في وظيفة كان يتطلع الموظف على شغلها أو البقاء فيها لا يعد إكراهاً من جانب الإدارة على الاستقالة طالما أنه ليس له حق مكتسب فيها، وأن الإدارة إذا اختارت غيره للوظيفة المذكورة إنما ترخصت في حدود سلطتها التقديرية طبقاً للقانون[١٣٤]، أي إن النقل يعدّ من السلطة التقديرية للإدارة.

ت-قضت محكمة القضاء الإداري أنّ الموظف إذا استوثق من اتخاذ إجراءات محاكمته بصدور قرار وقفه عن العمل، ففضل ترك الوظيفة على الوقوف للمحاكمة، فلا محل للادعاء بأن استقالته جاءت مشوبة

---

[١٣٢]- حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٧١١٧ لسنة ٨ق في ١٩٥٧/٤/١٤، مج س١١، ص ٣٥٠.
[١٣٣]- حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١٠٦ لسنة ٤ق في ١٩٥١/٢/٢٨، مج س٥، ص٦٧٣.
[١٣٤]- حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٣٤٢لسنة ٢ق في ١٩٥١/١/١٧، س٥، ص ٤٣٣.

بالإكراه، وذلك لأنه يشترط في الإكراه المفسد للرضا أن يكون بوسيلة غير مشروعة، ولا يعد الوقف في حد ذاته من الأفعال الجسيمة التي تؤثر في إرادة الموظف، فتجعله يؤثر الاستقالة على الاستمرار في الوقف[١٣٥].

ولا شك في صحة ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري في هذه الأحكام، حيث لم تتوافر في واقعات الدعاوى التي أرست فيها المحكمة المبادئ السابقة لعناصر الإكراه، إذ إن نقل الموظف من وظيفته إلى أخرى أو ترقية آخر إلى وظيفة كان يتطلع إليها الموظف هو من سلطات الإدارة التقديرية، طالما استعملت سلطتها بعيداً عن نطاق الانحراف بالسلطة، وتكون الوسيلة القانونية لتجنب الآثار التي ترتبها تلك القرارات هي الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري، وليست الاستقالة[١٣٦].

الفرع الثاني

الغلط وأثره في الاستقالة

طلب الاستقالة هو مظهر من مظاهر إرادة الموظف في اعتزال الخدمة الوظيفية، كما أن القرار الصادر بقبول الاستقالة مظهر من مظاهر إرادة الجهة الإدارية في قبول هذا الطلب وإحداث الأثر القانوني المترتب على الاستقالة، ويلزم أن يصدر كل منهما برضا صحيح يفسده ما يفسد الرضا من عيوب، كما يزيل هذه العيوب أو يسقط الحق في التمسك بها ما يقضي به القانون في هذا الخصوص. ومن عيوب الرضا التي تلحق إرادة أي من طرفي الاستقالة فتفسدها عيب الغلط[١٣٧]، فالغلط هو حالة تقوم بالنفس، تحمل على توهم غير الواقع، وهو يتمثل إما بواقعة غير صحيحة يتوهم الإنسان صحتها، وإما بواقعة صحيحة يتوهم عدم صحتها[١٣٨].

---

[١٣٥]- حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٢٨٤ لسنة١ق في ١٩٨٤/٤/٢١، س٢، ص ٥٧٤.
[١٣٦]- د. عبد اللطيف السيد رسلان، الاستقالة في الوظيفة العامة بين النظامين الوضعي والإسلامي، مرجع سابق، ص ٤٠٥.
[١٣٧]- المرجع نفسه، ص ٤١٧.
[١٣٨]- د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مرجع سابق، ١٩٨١، ص٣٨٢.

وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري المصري إلى أن وقوع الاستقالة تحت تأثير الغلط في فهم القانون من جانب الإدارة ومقدم الاستقالة باعتقاد أن الموظف مقدم الاستقالة كان ممن يفيدون من قرار مجلس الوزراء الصادر في ١٩٥٣/١٢/١٦ الذي كان يشترط للإفادة من أحكامه، أن يكون للموظف المستقيل مدة خدمة محسوبة في المعاش تبلغ خمس عشرة سنة فإن الإدارة قد قامت بعد ذلك بما يحقق ما طلبه الموظف وأمثاله في استقالاتهم من صرف المبالغ المستحقة لهم في صندوق الادخار كاملة، بما في ذلك حصة الحكومة، فليس ثمة ما يوجب إلغاء القرار الصادر بقبول الاستقالة بحجة أن تقديم طلبها والقرار الصادر بقبولها كلاهما وقع تحت تأثير الغلط في فهم القانون، ومرد ذلك إلى أصل طبيعي يتعلق بزوال عيب فساد الرضا بسبب الغلط، أوردته المادة (١٢٤) من القانون المدني، حيث نصت على أنه: "ليس لمن وقع في غلط أن يتمسك به على وجه يتعارض مع ما يقضي به حسن النية.."[١٣٩]

وبالمعنى ذاته ذهبت المحكمة الإدارية العليا بالطعن المرقم ١٧٠٢ لسنة ٢ق – جلسة ١٩٥٧/٣/٢٣ إلى أن: وقوع الاستقالة تحت تأثير الغلط في فهم القانون من جانب الإدارة ومقدم الاستقالة – زوال عيب فساد الرضا – لا وجه للتمسك بعد ذلك بهذا العيب[١٤٠].

[١٣٩]- حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١٧٠٢لسنة ٢ق في ١٩٥٧/٣/٢٣، مشار إليه لدى مجدي محمود محب حافظ، موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في خمسين عاماً، ج١، دار محمود للنشر والتوزيع، ٢٠٠٨، ص ٣٦٩.

[١٤٠]- د. حامد الشريف، مجموعة المبادئ القضائية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ص ٥٩٨.

المطلب الثالث

المركز القانوني للموظف طالب الاستقالة والآثار المترتبة على طلبه

يعد مركز الموظف الذي يتقدم بطلب استقالة مركزاً مؤقتاً إلى حين بت الإدارة بطلبه، إلا أن ذلك المركز يحتم عليه الاستمرار في الدوام الرسمي وعدم الانقطاع لأقرب الأجلين، إما قبول الإدارة أو رفضها الصريح أو مضي المدة المحددة لرد الإدارة على الطلب. ومن جانب آخر لا بد أن نبين السلطة التقديرية للإدارة تجاه الطلب وهي تترجم بقرار إداري، وهو ما سنبينه في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

المركز القانوني للموظف طالب الاستقالة

يعدّ اعتراف المشرع بحق الاستقالة للموظف العام تخويله القدرة أو السلطة الإرادية في استعمال هذا الحق في إطار احترام الشروط والقيود المتعلقة بكيفية ممارسته، ومن ثم فإن الحق في الاستقالة – كغيره من الحقوق – ليس حقاً مطلقاً لأن في إطلاقه الاعتداء على المصلحة العامة. فإذا كان المشرع قد أقر للموظف حق ترك الوظيفة بصفة نهائية بناء على رغبته دون أن تملك الجهة الإدارية المختصة سلطة إرغامه على البقاء رغماً عنه، فبالمقابل قد فرض عليه واجب الاستمرار في أداء واجباته الوظيفية خلال مدة معينة ضماناً لسير المرفق العام بانتظام واطراد. وبما أن وضع الموظف العام إلى حين البت في طلب الاستقالة يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالتكييف القانوني للاستقالة، وبما أن الطبيعة القانونية للاستقالة تتسم بالطابع اللائحي، فإن ذلك يترتب عليه أمران:

الأمر الأول: استمرار الموظف في أداء عمله بعد تقديم طلب الاستقالة

بات من المستقر عليه قانوناً وفقهاً وقضاء أن الاستقالة لا تنتج آثارها إلا بقبول الجهة الإدارية لطلب الاستقالة المقدم من الموظف العام[١٤١]، وعليه فإن الموظف الذي يتقدم بطلب الاستقالة يجب أن يستمر في أداء الأعمال المنوطة به، ومباشرة واجبات وظيفته إلى أن تبت الإدارة بطلبه، ذلك أن الاستقالة وما يرتبه طابعها التنظيمي لا تتم وتصبح نهائية إلا بقبول الإدارة طلب الموظف، أو بانقضاء مدة الثلاثين يوماً في القانون المصري على تقديمها دون قبول جهة الإدارة أو عدم قيام الإدارة بإرجاء قبولها، ويترتب على هذا القول أن صفة الموظف تبقى لصيقة به، طالما أن طلبه لم يلق القبول بعد من الجهة المختصة بذلك[١٤٢].

أما في القانون السوري فقد أوجب على الإدارة البت في طلب الاستقالة إما بالقبول أو الرفض خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه[١٤٣].

وعليه فإنه يجب على الموظف الذي قدم طلب استقالته أن يلتزم – خلال هذه المدة – بالاستمرار في القيام بمهام وظيفته قصد تحقيق المصلحة العامة، فمبادرته الحرة بإنهاء مهامه لا تحرره من التزاماته المهنية تجاه الإدارة التي ينتمي إليها، إذ يظل مطالباً بأداء الواجبات المرتبطة بوظيفته إلى غاية صدور قرار بقبول الاستقالة، ويرجع سبب ذلك إلى أن استقالة الموظف قد تخل بمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد خاصة إذا تمت هذه الاستقالة في وقت غير مناسب ولم تستعد الإدارة بعد لشغل الفراغ الناجم عنها[١٤٤]، وهذا ما استدعى ضرورة التوفيق بين مصلحة الموظف المتمثلة في ممارسة حقه في الاستقالة والمصلحة العامة المتعلقة بضمان مبدأ الاستمرارية من خلال إلزام الموظف المعني بالاستمرار في عمله بعد تقديم طلب استقالته، وبناء على ذلك فإن

---

[١٤١]- تقبل الاستقالة في القانون السوري بمرسوم بالنسبة لمعاوني الوزير والمديرين العامين، وبقرار من الوزير المختص أو صك من الجهة صاحبة الحق في التعيين أيهما أدنى بالنسبة لسائر العاملين، انظر نص المادة/١٣٣/ من القانون رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤.

[١٤٢]- شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ٢٠٠٩ -٢٠٠٨، ص ٢٩٤.

[١٤٣]- الفقرة ب من المادة ١٣٣ من قانون العاملين الأساسي رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤.

[١٤٤]- محمد عبد العال السناري، نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية، دراسة مقارنة، دون سنة النشر، دون مكان النشر، ص ٩٦.

الموظف الذي ينقطع عن عمله بعد تقديم طلب الاستقالة وقبل قبول الطلب أو انقضاء المدة المحددة يكون قد أخل في واجبات وظيفته، ومن ثم يكون قد عرض نفسه إلى العقوبات التأديبية، وأحياناً الجزائية[١٤٥].

وقد نص المشرع المصري صراحة على هذا الالتزام في قوانين الخدمة العامة المتعاقبة إذ نصت المادة (٩٧) من قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، تقابل المادة (١٧٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على أنه: "يجب على العامل أن يستمر في أداء عمله إلى أن يبلغ إليه قرار قبول الاستقالة، أو ينقضي الميعاد المنصوص عليه.."

ولقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية أن استقالة الموظف العامل لا تبرر انقطاعه عن العمل، ويجب عليه الاستمرار فيه إلى أن تقبل الاستقالة ويعلن قبولها، أو ينقضي الميعاد الذي يقرره القانون[١٤٦].

وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا هذا الحكم فذهبت إلى أنه:" لا يترتب على تقديم العامل لاستقالته اعتبارها مقبولة فور تقديمها، بل يتعين على العامل الاستمرار في أداء واجبات وظيفته حتى يبلغ إليه قرار قبول الاستقالة أو تمضي المدة التي حددها القانون لاعتبارها مقبولة"[١٤٧]، وأساس ذلك أن تعيين الموظف في الوظيفة ولو برغبته يخضعه إلى نظام الوظيفة العامة الذي يجعله مكلفاً بأداء واجباتها في خدمة الشعب، وذلك وفقاً للمادة (١٤) من دستور مصر لسنة ٢٠١٤.

كما أن الموظف الذي يترك العمل قبل قبول طلبه بالاستقالة يكون قد أخل بواجبات وظيفته، ومن ثم يكون من حق الإدارة أن تحاسبه تأديبياً، إلا أنه يقع تحت طائلة قانون العقوبات أيضاً إذا كان من شأن الترك أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر، أو كان من شأن ذلك عرقلة سير المرفق العام.

وبالرجوع إلى قانون العاملين الأساسي رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤ فإننا لم نجد أي نص صريح يلزم العامل بالاستمرار في عمله حتى قبول الاستقالة، إلا أنه وحماية للمصلحة العامة فإنه لا يجوز للعامل أن ينقطع عن عمله

---

[١٤٥]- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٦، ص ٩٣٩، وبالمعنى ذاته ، د. عبد اللطيف السيد رسلان، الاستقالة في الوظيفة العامة بين النظامين الوضعي والإسلامي، مرجع سابق، ص ٢٠٨-٢٠٩.

[١٤٦]- حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١٠٦٩ لسنة ٦ق، جلسة ١٩٥٤/٣/٧، مج س٨، ص ٩٩٤.

[١٤٧]- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٤٨ لسنة ٣١ق، جلسة ١٩٨٩/٦/٢٤، الموسوعة الإدارية، ج٢٧، ص ٥٧٧.

قبل قبول طلب استقالته وإلا تعرض للمسائلة التأديبية والجزائية، وقد نص قانون العقوبات السوري صراحة على ذلك بموجب المادة ٣٦٤ من قانون العقوبات المعدلة بمقتضى المرسوم التشريعي ذي الرقم /٤٦/ لعام ١٩٧٤ والتي نصت على أنه: "يعاقب بالحبس من ثلاث سنوات إلى خمس سنوات، وبغرامة لا تقل عن الراتب الشهري مع التعويضات لمدة سنة كاملة، كل من ترك عمله أو انقطع عنه من العاملين في الوزارات أو الإدارات أو المؤسسات أو الهيئات العامة أو البلديات أو أي من جهات القطاع العام أو المشترك، قبل صدور الصك القانوني بقبول استقالته من المرجع المختص".

الأمر الثاني: العدول عن طلب الاستقالة

إذا كانت الاستقالة حقاً للموظف، فله أن يقدم طلباً باستقالته إلى جهة الإدارة التابع إليها، وله أيضاً أن يعدل عن طلب الاستقالة بحريته واختياره شريطة أن يتم ذلك قبل صدور قرار من الإدارة بقبول الاستقالة أو قبل انقضاء الأجل المقرر للإدارة للبت في طلب الاستقالة، ذلك لأنه كما بينا سابقاً أن طلب الاستقالة هو ركن السبب في القرار الإداري الصادر بقبول الاستقالة، فيلزم لصحة هذا القرار أن يكون الطلب قائماً لحين صدور القرار الإداري بقبول الاستقالة، فإذا ما عدل الموظف عن طلب استقالته قبل صدور قرار قبولها صار من غير الجائز إنهاء خدمته لذلك السبب، وإلا عد القرار الصادر بقبولها غير قائم على أساس يبرره، وبهذا يكون مخالفاً للقانون، مع وجوب أن يتصل العدول عن الاستقالة بعلم الإدارة قبل أن تقرر قبولها[١٤٨].

في قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ لم ينظم المشرع المصري عدول الموظف عن استقالته بنصوصه التشريعية، إلا أن الفقه المصري يرى وجوب ذلك لصحة القرار الصادر بقبول استقالة الموظف أن يكون طلب الاستقالة قائماً وقت صدور هذا القرار، فإذا عدل الموظف عن طلبه قبل صدور قرار القبول فإنه يجب على الإدارة أن تتوقف عن النظر في الموضوع، وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بقولها: "إن طلب

[١٤٨]- د. سمير يوسف البهي، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، دار الكتب العربية، ١٩٩٧، ص ٧٦٩، وأيضاً: د. زكي محمد النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص ١٣٩.

الاستقالة هو ركن السبب في القرار الإداري الصادر بقبولها، فيلزم لصحة هذا القرار أن يكون الطلب قائماً لحين صدور القرار، مستوفياً شروط صحته شكلاً وموضوعاً[١٤٩]، إلا أن هذا العدول يكون غير منتج الأثر إذا اتصل بعلم الإدارة بعد قيامها بإصدار قرارها بقبول الطلب، ذلك أن خدمة الموظف تعد منتهية بقبول الطلب صراحة أو ضمناً [١٥٠].

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا – في هذا الصدد أنّ: "طلب العدول عن الاستقالة ينتج أثره من حيث عدّ طلب الاستقالة غير قائم إذا قدم للسلطة الرئاسية للطاعن قبل انقضاء الميعاد الذي يعدّ الاستقالة مقبولة، وقبل أن تبت السلطة في هذا الطلب، دون أن ينال من ذلك كون هذا الطلب لم يصل إلى علم السلطة المختصة بالبت في الاستقالة إلا بعد صدور قرارها بقبول الاستقالة، فالعبرة في هذا الشأن هو اتصال علم الجهة الإدارية بطلب العدول، والتي يلتزم القائمون عليها برفع الأمر للسلطة المختصة في وقت ملائم دون أن يتحمل الطاعن مسؤولية تراخي هؤلاء في اتخاذ الإجراء المناسب بحسبان أن العمل في الجهاز الإداري يجري على تقديم الطلبات المتعلقة بشؤونهم – وإن كانت باسم الوزير المختص – إلى الجهات التابعة للوزير والتي تتولى هي رفع الأمر للوزير لاتخاذ ما يراه، دون أن يلزم أصحاب الشأن بتقديم تلك الطلبات إلى الوزراء شخصياً، وإلا كان في ذلك تحميل لأصحاب الشأن والوزراء فوق ما تتحمله طاقتهم، وهو مما لا يجوز[١٥١].

ونلاحظ أن قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ سار على خطا قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٨٧، فلم ينظم في نصوصه التشريعية موضوع عدول الموظف عن استقالته أيضاً.

---

[١٤٩]- حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ٩٥٨، لسنة ١ق، جلسة ١٩٥٥/١١/٥، مجموعة الأستاذ أحمد سمير أبو شادي، ج٢، (١٩٥٥-١٩٦٥)، ص ١٦٢٧.

[١٥٠]- السيد محمد إبراهيم، شرح قانون نظام العاملين المدنيين، مرجع سابق، ص ٦٤٣.

[١٥١]- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٢٢٠٧ لسنة ١٩٩٣/١٢/٢٨.

أما بالنسبة لموقف المشرع السوري، فيلاحظ أنه قد منح العامل الحق في سحب طلب الاستقالة قبل انتهاء مدة الستين يوماً المقررة للإدارة للبت في طلب الاستقالة، وقبل أن يصدر صك قبول استقالته، وعدّ طلب الاستقالة في هذه الحالة ملغى كأنه لم يكن[١٥٢].

الفرع الثاني

الآثار المترتبة على طلب الاستقالة

تتمتع الإدارة صاحبة الاختصاص بحرية حينما تمارس الاختصاصات والصلاحيات التي أنيطت بها، وهذه الحرية هي نوع من إجراء التصرفات المسموح بها للإدارة[١٥٣]، إذ تكون للإدارة سلطة تقديرية في اتخاذ التصرف، أو الامتناع عن اتخاذه، أو اتخاذه على نحو معين، أو اختيار الوقت الذي تراه مناسباً للتصرف أو السبب الملائم له، أو في تحديد محله، فهي حقيقة واقعة، وهي أمر تستلزمه مقتضيات النشاط الإداري، لأنه إذا كان من شأن الاختصاص المقيد أن يحقق أكبر ضمان لحرية الأفراد وحمايتهم من تعسف الإدارة – إلا أنّ الإسراف في التقييد يترتب عليه عواقب وخيمة، إذ يؤدي إلى شل حركة الإدارة والقضاء على روح الإبداع والابتكار لديها[١٥٤].

وبما أن علاقة الموظف العام بالإدارة لا تنقطع بمجرد تقديم طلب الاستقالة، بل تبقى قائمة إذ إن القانون أعطى سلطة تقديرية إلى الإدارة في قبول الاستقالة أو رفضها، وذلك بناء على مقتضيات الصالح العام[١٥٥]، وعلى هذا الأساس فإنّ هناك احتمالين بعد تقديم طلب الاستقالة من الموظف:

- **الاحتمال الأول:** للإدارة أن توافق على طلب الموظف بالاستقالة، ويكون هذا بموجب قرار إداري تصدره الإدارة لتبلغ به الموظف عن قبولها الاستقالة، أو أن تلتزم جانب الصمت إلى أن تنتهي المدة المقررة للبت

---

[١٥٢]- المادة (١٣٤) من القانون رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

[١٥٣]- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية والرقابة القضائية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧١ ص ٦١ وما بعدها.

[١٥٤]- د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، تنظيم القضاء الإداري وفقاً لدستور ٢٠١٤ في مصر، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٤، ص ١٨٣ وما بعدها.

[١٥٥]- أسماء العجيلي، حرية الموظف العام في التوقف عن العمل، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩، ص ١٥٣،

في طلب الاستقالة وهي ثلاثون يوماً بحسب القانون المصري الذي عدّ حينها أن الاستقالة مقبولة[١٥٦] وتولد حينها قرار إداري ضمني بقبول الاستقالة.

وعلى خلاف نظيره المصري فقد ألزم المشرع السوري الإدارة بأن تبت في طلب الاستقالة سلباً أو إيجاباً خلال ستين يوماً من تاريخ تقديم الطلب[١٥٧]، إلا أنه لم يحدد صراحة مصير الطلب الذي تقدم به أحد الموظفين في حال سكوت الإدارة عن الرد سلباً أو إيجاباً.

- **الاحتمال الثاني:** قد ترفض الإدارة طلب الاستقالة، ويكون رفضها صراحة، وتبلغ به الموظف تحريرياً[١٥٨]، وسنقوم ببيان ذلك وفق الآتي:

أولاً: آثار قبول الاستقالة

من المسلم به أنّ علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة واللوائح، ويترتب على ذلك عدم استطاعته ترك الوظيفة عقب تقديم استقالته، لأنه لو أبيح له ذلك دون انتظار قبولها لنتج عن ذلك إخلال بمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد، لذلك لا بد من قبول الاستقالة من جهة الإدارة، لكي ينتج أثرها[١٥٩].

ويرجع الأساس القانوني لقاعدة قبول الاستقالة إلى مبدأ دوام سير المرافق العامة، لأن الموظف يمثل العنصر العضوي للمرفق العام الذي لا يمكن أن يعمل من دونه ما لم يضمن وجود العدد الكافي من الموظفين، وإلا يتعذر على المرفق العام الاستمرار في ممارسة نشاطه بانتظام لإشباع الحاجات العامة للجمهور، ومن ثم فإن إعطاء الحق إلى الموظف في ترك الخدمة بمجرد تقديم الاستقالة، من شأنه أن يؤدي إلى تعطيل سير المرفق العام، أو توقفه عن أداء خدماته[١٦٠].

---

[١٥٦]- المادة (٩٧) من قانون العاملين المدنيين في الدولة.
[١٥٧]- المادة(١٣٣) الفقرة /ب/ من القانون/٥٠/ لعام ٢٠٠٤.
[١٥٨]- د. غازي فيصل مهدي، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام، الطبعة الأولى، جامعة النهرين، ٢٠٠٤، ص ١٠١.
[١٥٩]- د. عثمان خليل عثمان، القانون الإداري، مطبعة الأهالي، بغداد، ١٩٤٠، ص ١١٢.
[١٦٠]- د. أحمد عبد القادر الجمال، القانون الإداري المصري والمقارن، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مكتبة النهضة المصرية، ١٩٥٥، ص ١٩٤.

وإذا ما صدر قرار بقبول الاستقالة، فإن ذلك يرتب انفصام العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة، لأن هذه العلاقة الوظيفية لا تنتج أثرها في إنهاء خدمة الموظف بمجرد تقديم طلب الاستقالة، كما لا يسري هذا القرار على الموظف بأثر رجعي، بل من تاريخ صدور القرار الإداري بالقبول، لذلك فإنّ الموظف المستقيل يستحق الراتب إلى اليوم الذي يصدر فيه قرار بقبول استقالته، وإذا ما تم قبول الاستقالة فإنّ هذا القبول يكون نهائياً، ولا يجوز للإدارة أن تلغي قرارها هذا إلا وفقاً للقواعد المقررة بِشأن إلغاء القرار الإداري أو سحبه، أما إذا أرادت الإدارة إعادة الموظف إلى وظيفته السابقة أو غيرها فإن هذه الإعادة لا تكون بإلغاء قرار قبول الاستقالة، بل وفق إجراءات إعادة التعيين، أي إنه يكون بمثابة تعيين جديد[١٦١].

وهذا يعني أنّ صدور قرار صحيح بقبول استقالة الموظف يجعل رابطته الوظيفية منقطعة، وإذا رغبت الإدارة فيما بعد إعادة الموظف إلى الخدمة، فعليها أن تصدر صكاً جديداً على أساس إعادة الموظف المستقيل، ولا يسوغ في هذا الخصوص أن تعتمد إلى طي قرار قبول الاستقالة الأولى[١٦٢].

و قبول الإدارة للاستقالة يتخذ بدوره شكلين، فإما أن يكون صريحاً أو ضمنياً، فيكون القبول صريحاً حينما تعلن الإدارة موافقتها على طلب الاستقالة المقدم من الموظف العام ضمن المدة القانونية، والتي تكون مدتها أربعة أشهر في القانون الفرنسي[١٦٣]، وثلاثين يوماً في القانون المصري[١٦٤]، وستين يوماً في القانون السوري[١٦٥].

و يتم قبول الاستقالة الصريح في التشريع السوري بمرسوم بالنسبة لمعاوني الوزير والمديرين العامين، وبقرار من الوزير المختص أو صك من الجهة صاحبة الحق في التعيين أيهما أدنى بالنسبة لسائر العاملين[١٦٦].

ويشترط في القرار بقبول الاستقالة أن يكون صادراً من الجهة المختصة، ومن ثم فإن صدور قرار قبول الاستقالة من جهة غير مختصة يجعل القرار مشوباً بمخالفة قواعد الاختصاص[١٦٧].

---

[١٦١]- د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الطبعة الأولى، الكتاب الثاني، مطبعة دار العراق للطبع والنشر، بغداد، ١٩٨٠، ص ٣٨٤.
[١٦٢]- رأي مجلس الدولة السوري رقم ١٣٩ لعام ١٩٧٨م.
[١٦٣]- المادة (٣٤) من المرسوم الفرنسي الصادر في ١٩٥٩.
[١٦٤]- المادة (٩٨) من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨- م (١٧١) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم٨١ لسنة ٢٠١٦.
[١٦٥]- المادة (١٣٣) فقرة ب من القانون رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.
[١٦٦]- المادة (١٣٣) من القانون رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

وقد يكون قبول الاستقالة ضمنياً عندما تسكت الإدارة، ولا ترد على طلب الاستقالة، ففي هذه الحالة يجعل المشرع من سكوت الإدارة قرينة قانونية على قبولها طلب الاستقالة، ويعد سكوتها هنا قراراً إدارياً ضمنياً بالقبول إذا انقضت المدة المقررة لذلك، وقد أخذ المشرع المصري بالقبول الضمني لطلب الاستقالة، حيث قرر المشرع المصري أن فوات المدة المحددة وهي مدة ثلاثين يوماً دون أن تبت الإدارة في طلب الاستقالة، فإن سكوتها هذا يعد قراراً إدارياً ضمنياً بقبول الاستقالة، إلا إذا كان الطلب معلقاً على شرط أو مقترناً بقيد، فانقضاء مدة الثلاثين يوماً دون البت فيها في هذه الحالة لا يعد قبولاً للاستقالة بشروطها وقيودها، ولا حتى قبولها مجردة عما قرنت به من شروط وقيود، إلا إذا صدر قرار صريح بذلك[١٦٨].

وهذا ما حكمت به المحكمة الإدارية العليا بمصر بالطعن رقم ٣٤٣ لسنة ٩ق – جلسة ١٤//١٩٨٦ على أن:" القبول الضمني للاستقالة لا يتحقق إلا بعد فوات المدة التي حددها القانون من دون أن تصدر الإدارة قراراً صريحاً في الطلب – العبرة بتاريخ صدور القرار الإداري الذي يحدد موقف الإدارة من الطلب، وليس بتاريخ إبلاغ هذا القرار إلى صاحب الشأن ذاته، أو إلى الجهات التي يتبعها[١٦٩].

أما المشرع الفرنسي فلم يتعرض في قانون الموظفين إلى هذه الحالة، وإنما أوجب على الإدارة أن تصدر قرارها في طلب الاستقالة خلال أربعة أشهر من تاريخ تقديم الطلب إليها، ولم يشر إلى وضع الموظف بانتهاء هذه المدة.

ويرى بعض الفقه الفرنسي أن سكوت الإدارة طوال هذه المدة يعد بمثابة قرار ضمني بالرفض، خاصة وأن المادة (٥١) من قانون ٣١/ تموز/ لعام ١٩٤٥ المنظم لمجلس الدولة قررت بشأن سكوت الإدارة مدة أربعة أشهر من تاريخ تقديم الطلب إليها من ذوي الشأن يعد قراراً ضمنياً بالرفض، بالإضافة إلى أن المشرع الفرنسي تطلّب في

---

[١٦٧]- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم /٥٧٣/ الطعن /٤٤١/ لعام ١٩٩٦.

[١٦٨]- شهاب بن أحمد، انتهاء خدمة الموظف العام والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها، مرجع سابق، ص ٣٠٤، وبالمعنى ذاته، المادة (١٧١) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

[١٦٩]- د. حامد الشريف، مجموعة المبادئ القانونية القضائية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ص ٦٠٠.

المادة (٣٢) من قانون الموظفين ضرورة صدور قرار صريح من الإدارة بقبول الاستقالة حتى تنتج آثارها في إنهاء خدمة الموظف[١٧٠].

والمشرع السوري هو الآخر لم يأخذ بالقبول الضمني للاستقالة، بل أوجب على الإدارة البت في طلب الاستقالة بالقبول أو بالرفض خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، ويجري العمل لدى الجهات العامة في سورية عند البت في طلبات الاستقالة مراعاة الآتي:

أ- ألا ينتج عن قبول الاستقالة تعطيل أو إرباك للعمل.

ب- ألا يستتبع قبولها تعيين بديل.

ت- ألا يؤدي قبولها إلى إفقار الإدارة بالاختصاصات النادرة.

ث- أن لا تقبل استقالة الملتزمين بخدمة الدولة قبل إيفائهم بكامل التزاماتهم الواجبة عليهم بمقتضى أحكام القوانين والأنظمة النافذة.

ج- الحد ما أمكن من قبول استقالة المسؤولين عن دراسة أو تنفيذ أي من المشاريع الاستثمارية، ما لم يتم إنجاز المشروع واستلامه نهائياً، أو إمكانية الاستغناء عنه دون أن يتأثر سير العمل في المشروع.

ح- يعد طلب استقالة الموظفة بسبب زواجها أو التحاقها بمكان عمل زوجها أو لرعاية أولادها مبرراً كافياً لقبوله شريطة ألا يتعارض مع القوانين والأنظمة النافذة، ولا سيما ناحية الالتزام بالخدمة[١٧١].

هذا ولم يأخذ المشرع السوري خلافاً لنظيريه الفرنسي والمصري بإرجاء قبول طلب الاستقالة في القانون رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤، إلا أننا نرى أنه إذا كانت مصلحة العمل تعطي الإدارة سلطة تقديرية في إرجاء قبول الاستقالة وذلك وفقاً للقواعد العامة للقانون- في حال عدم وجود نص صريح على ذلك- فإنّ عدم صدور قرار نهائي وقطعي في دعوى تأديبية أو جزائية مقامة على الموظف الذي قدم استقالته يوجب على الإدارة عدم القبول لحين صدور قرار نهائي بذلك مهما امتدت هذه المدة، وعليه كان جديراً بالمشرع السوري إعطاء مدة إضافية أو

---

[١٧٠]- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ص٤٠٣.

[١٧١]- بلاغ رئاسة مجلس الوزراء رقم ١٧/ ب-١٥/٣٢٧ بتاريخ ١٩٨٠/٢/١٧م.

إرجاء البت في طلب الاستقالة في هذا الخصوص إلى مدة أكثر من الستين يوماً، حتى يتسنى للإدارة اتخاذ قرار البت من دون الإضرار بالمصلحة العامة.

ثانياً: آثار رفض الاستقالة

في البدء لا بد من الإشارة إلى أن طلب الاستقالة إذا استوفى شروطه كاملة التي يتطلبها القانون، وخلا من العيوب التي تصيب إرادة مقدمه، فلا يحق للإدارة رفض قبول الاستقالة إذا لم يوجد مبرر جدي لذلك، ويتمثل هذا المبرر في حالة الضرورة وقيام ظروف استثنائية، ويعود السبب في ذلك إلى كون الاستقالة حقاً من حقوق الموظف، لأنّ الموظف لا يجبر بالبقاء والاستمرار في وظيفة لا يرغب بها[١٧٢].

وللإدارة سلطة تقديرية في هذا المجال، فهي إما أن ترفض الطلب إذا رأت أن مصلحة المرفق وضرورة سير المرفق العام بانتظام واطراد يتطلبان ذلك، وإما أنها تقضي بتأجيل قبول الاستقالة، وسبب التأجيل هذا يعود إلى أنه قد يحدث بسبب استقالة الموظفين نقص في الكادر الوظيفي، وهذا ما يؤدي إلى تعطيل وعرقلة سير المرفق العام ودوامه، ما يدفع بالإدارة إلى تأجيل طلب الاستقالة إلى حين أن تهيئ من يحل محل الموظف المستقيل، أو قد يكون سبب قرار الإدارة بتأجيل طلب الاستقالة راجعاً إلى كون الموظف الذي قدم الاستقالة قد اتخذت ضده إجراءات تأديبية، فقام بتقديم استقالته لكي يتهرب من العقوبة، فيحق للإدارة أن تؤجل النظر في طلبه هذا إلى حين الفصل في المخالفة التي ارتكبها[١٧٣].

وقد أشار المشرع السوري صراحة إلى سلطة الإدارة في رفض طلب الاستقالة، إذ نصت المادة (١٣٣) من القانون رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ على أنه "يجب البت في طلب الاستقالة إما بالقبول أو الرفض خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه".

---

[١٧٢]- د. السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، دراسة مقارنة، من دون طبعة، من دون دار نشر، ٢٠٠٣، ص ٤٢٣.

[١٧٣]- د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٦٩، ص ٣٤٣.

أما موقف المشرع المصري فقد جاء مغايراً لنظيره السوري، إذ منح الإدارة سلطة في تأجيل البت في طلب الاستقالة لمدة أسبوعين، بالإضافة إلى مدة الثلاثين يوماً[١٧٤] دون أن يعطيها سلطة رفض طلب الاستقالة[١٧٥]. وهذه السلطة منحها المشرع المصري لأسباب تتعلق بمصلحة العمل وهي سلطة تقديرية خاضعة لرقابة القضاء.

إلا أن جانباً من الفقه يرى أن للإدارة سلطة في رفض طلب الاستقالة، فذهب بعضهم إلى أن للإدارة مثل هذا الحق في حالة الضرورة المتعلقة بمصلحة سير المرفق العام بانتظام واطراد، وهي سلطة تقديرية للإدارة، ويكون قرارها برفض طلب الاستقالة خاضعاً إلى رقابة القضاء الإداري، وذهب بعضهم الآخر إلى أنّه إذا ما تقدم إليها الموظف طالباً استقالته فإنها ملزمة بالموافقة عليها، وهي لا تملك سلطة رفض طلبه هذا[١٧٦].

وفي فرنسا أعطى المشرع الفرنسي للإدارة سلطة تقديرية في قبول الاستقالة أو رفضها أو إرجاء البت فيها خلال مدة أربعة أشهر من تاريخ تقديم طلب الاستقالة أو إرجاء البت فيها، وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في حكم له جاء فيه: "إن الموظف المستقيل لا يمكنه التخلص من الملاحقات التأديبية، وهذا ما يسمح للإدارة أن ترفض الاستقالة لتتمكن من الملاحقة التأديبية "[١٧٧].

ويكون قرار الإدارة تجاه طلب الاستقالة خاضعاً لرقابة القضاء الإداري والذي بدوره يبحث فيما إذا كانت الإدارة قد انحرفت أم لا في استعمال سلطتها التقديرية، وهذا الانحراف يقع عبء إثباته على الموظف الطاعن بقرار الإدارة[١٧٨].

وقد أكد هذا المبدأ مجلس الدولة الفرنسي والذي تضمن أن يكون سبب رفض الاستقالة من قبل الإدارة هو الصالح العام ومصلحة المرفق العام، وقد جاء فيه: "إن المستقيل لا يبقى تحت رحمة السلطة التي لها حق التعيين، وإذا كانت هذه تتمتع بسلطة استنسابية ولكنه لا يمكنها رفض الاستقالة إلا في مصلحة المرفق"[١٧٩].

---

[١٧٤]- المادة (٩٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨- المادة (١٧١) من اللائحة التنفيذية المرقمة(١٢١٦) لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١لسنة٢٠١٦.

[١٧٥]- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٧٦.

[١٧٦]- المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

[١٧٧]- حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٢٧/آذار/١٩٣٦، موريس نخلة، الوسيط في شرح قانون الموظفين، الجزء الثاني، ص ١٠٠٩.

[١٧٨]- د. محمد عبد الحميد أبوزيد، منافع المرافق العامة وحتمية استدامتها، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٤٠٦-٤٠٧.

[١٧٩]- حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٢٧/ تشرين الثاني/١٩٥٩، موريس نخلة، الوسيط في شرح قانون الموظفين، الجزء الثاني، ص ١٠٠٩.

وفي النهاية لا بد من الإشارة إلى أن استعمال الإدارة سلطتها التقديرية في هذا المجال – سواء بقبول الاستقالة أم برفضها– يخضع لرقابة القضاء الإداري، فلا يحق لها التعسف في استعمال حقها، فالسلطة التقديرية ليست مطلقة، وإنما تخضع لرقابة القضاء لفحص قراراتها والتأكد من خلوها من التعسف في استعمال هذه السلطة، وعلى هذا الأساس يقوم القاضي الإداري بمراقبة الدوافع التي تبني عليها جهة الإدارة قرارها بالقبول أو الرفض، آخذاً بالحسبان التوفيق بين حق الموظف في ممارسة حرية العمل بترك الوظيفة، ومقتضى الصالح العام بدوام سير المرفق بانتظام واطراد[١٨٠].

وبحسب رأيي لا أؤيد فكرة رفض الإدارة لطلب استقالة الموظف للأسباب الآتية:

١- إذا كان سبب رفض الإدارة للاستقالة معللاً لمصلحة المرفق العام في الاستمرار فإن ذلك غير صحيح، لأن الإدارة تملك في المقابل سلطات متعددة ومنها سلطة التعيين والنقل والندب، وعن طريق هذه السلطات تستطيع أن تسد النقص الحاصل في الكادر الوظيفي وبذلك تملأ الفراغات في الوظيفة العامة، وعلى هذا الأساس لا تبقى لها حجة في رفض استقالة الموظف بسبب الفراغ الذي يتركه الموظف باستقالته.

٢- إن المدة التي حددها المشرع للإدارة في الإجابة عن طلب الاستقالة، وكذلك حقها في إرجاء الاستقالة كافية بالنسبة إلى الإدارة لتتخذ الإجراءات المناسبة والتي من خلالها تحافظ على الموازنة بين دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد وبين حرية الموظف العام في ترك العمل الوظيفي.

٣- إنّ رفض الاستقالة من قبل الإدارة يتعارض مع رغبة الموظف في الاستمرار بأداء العمل الوظيفي، وهذا ما يولد لديه مشاعر الكره تجاه العمل الوظيفي، والذي بدوره ينعكس على الإنتاج، ومن ثم يكون تأثيره سلبياً على الخدمات المقدمة من قبل المرفق العام أكثر من تأثير الاستقالة عليه.

٤- وأخيراً فللموظف منفذ آخر للتخلص من الوظيفة العامة وهو الاستقالة الحكمية أو الضمنية والتي سنوضحها لاحقاً، فما على الموظف سوى التغيب لمدة من الزمن والتي حددها القانون وبانقضائها يصبح الموظف

[١٨٠]- د. السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، مرجع سابق، ص ٤٢٤.

مستقيلاً بحكم القانون، ومن ثم تكون الاستقالة الضمنية أخطر على المرفق العام من الاستقالة الصريحة، لأنه في الحالة الأولى لا تعلم الإدارة سبب غياب الموظف، وهل سيعود للعمل أم لا، وهذا يجعل الإدارة غير مهيأة لاتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على دوام المرفق العام وملء الفراغ الشاغر الذي يحدثه غياب الموظف عن الوظيفة العامة، أما الاستقالة الصريحة فيكون هدف الموظف واضحاً وصريحاً وهو ترك العمل الوظيفي نهائياً، وهذا ما يجعل الإدارة على علم يقيني بذلك مسبقاً.

المبحث الثاني

الاستقالة الضمنية (الحكمية)

بعد الإلمام بالأحكام الخاصة بالاستقالة الصريحة كونها الحق للموظف العام يناله بقبول السلطة المختصة، أو بقوة القانون عند فوات المدة القانونية المحددة والممنوحة إلى السلطة التي لها صلاحيات التعيين للبت فيها، سوف نتطرق في هذا المبحث إلى نوع آخر من الاستقالة، وهو ما يعرف بالاستقالة الحكمية أو الضمنية التي سنتناول مضمونها وفحواها في مطلبين، نخصص الأول لمفهوم الاستقالة الضمنية وأساسها القانوني، وفي المطلب الثاني سنتناول حالات أو مظاهر تحقق الاستقالة الضمنية.

المطلب الأول

مفهوم الاستقالة الضمنية وأساسها القانوني

للاستقالة الضمنية معنى محدد عند جمهور الفقهاء والقضاء الإداري يتمثل في عدّ الموظف العام مستقيلاً وإن لم يقدم طلباً صريحاً بذلك، ولكنه يتخذ موقفاً معيناً يعده القانون قرينة على رغبة الموظف في ترك العمل الوظيفي[١٨١]، وهذا ما سنبينه في هذا المطلب، وذلك من خلال فرعين، سنخصص (الفرع الأول) لمفهوم الاستقالة الضمنية، أما(الفرع الثاني) فسنخصصه للأساس القانوني الذي تقوم عليه الاستقالة الضمنية.

الفرع الأول

مفهوم الاستقالة الضمنية (الحكمية)

الأصل في الاستقالة أن يتقدم الموظف بها بطلب صريح إلى جهة الإدارة يعبر فيه الموظف عن إرادته الخالصة في إنهاء خدمته، وتجيب الإدارة على طلبه في ظرف مدة معينة حددها القانون، مالم يكن لديها مانع يمليه عليها حسن سير العمل في المرفق العام الذي يجب أن يمضي في أداء الخدمة العامة على نحو دائم مضطرد، وهي الصورة المألوفة من صور الاستقالة[١٨٢]. بيد أنه توجد حالات معينة إذا توافرت إحداها فإن ذلك يعد قرينة على أن الموظف مستقيل حكماً، وهذا ما يعرف بالاستقالة الضمنية أو الحكمية[١٨٣]، والتي يراد بها افتراض نية الاستقالة لدى الموظف الذي يقوم بتصرف أو سلوك معين ينم عن قصده في إنهاء علاقته بالإدارة، أي إننا نكون أمام قرينة قانونية تستمد من تصرفات الموظف، إذا ما تحققت هذه القرينة – كما أسلفنا– يعد مستقيلاً ضمنياً [١٨٤]. فالاستقالة الضمنية هي كالاستقالة الصريحة تقوم على إرادة الموظف باتخاذه موقف ينبئ عن انصراف نيته إلى الاستقالة بحيث لا يدع

---

[١٨١]- د. محمد جمال مطلق الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٣، ص ٣٣٨.

[١٨٢]- د. محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة والكادرات الخاصة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٤٦ وما بعدها.

[١٨٣]- د. زكي محمد النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص ١٦٩.

[١٨٤]- د. يوسف الياس، المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني، مرجع سابق، ص ٢٤٢.

ظروف الحال أي شك في دلالته على حقيقة المقصود، ويتمثل هذا الموقف في الإصرار على الانقطاع الذي يعد قرينة على هجر الوظيفة والبعد عنها، وتنتفي هذه القرينة متى ثبت من الوقائع ما ينفي هذا القصد[١٨٥].

وعليه إذا انقطع الموظف عن العمل لمدة معينة يحددها المشرع من دون إذن أو عذر مشروع فذلك يؤدي إلى عد خدمته منتهية بحكم القانون، ومع أن تشريعات الوظيفة العامة متفقة على مضمون هذه الحالة وجوهرها، إلا أنها تختلف في التسميات التي تطلقها عليها، فنجدها في التشريع والقضاء والفقه المصري تعرف بالاستقالة الضمنية[١٨٦]، وفي نظيره السوري تعرف بالاستقالة الحكمية[١٨٧].

الفرع الثاني

الأساس القانوني للاستقالة الضمنية

إن الأساس القانوني للاستقالة الضمنية يتمثل في النص عليها في أغلب قوانين الوظيفة العامة، إذ نص المشرع المصري على الاستقالة الضمنية في أغلب قوانينه الخاصة بالخدمة المدنية، فنصت المادة (٩٨) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن يعد العامل مقدماً استقالته في الحالات الآتية:

١- إذا انقطع عن عمله بغير إذن أكثر من خمسة عشر يوماً متتالية، ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يوماً التالية ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر مقبول، وفي هذه الحالة يجوز للسلطة المختصة أن تقرر عدم حرمانه من أجره عن مدة الانقطاع إذا كان له رصيد من الإجازات يسمح بذلك، وإلا وجب حرمانه من أجره عن هذه المدة فإذا لم يقدم أسباباً تبرر الانقطاع أو قدم هذه الأسباب ورفضت عُدّت خدمته منتهية من تاريخ انقطاعه عن العمل.

---

[١٨٥]- الطعن رقم ٣٦٨٨ لسنة ٣٦ ق- جلسة ١٩٩٢/١/٢٤، مشار إليه لدى الدكتور حامد الشريف، مجموعة المبادئ القضائية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ص ٥٩٧.

[١٨٦]- حكم المحكمة الإدارية العليا طعن ١٩٤٠ لسنة ٣٨ق جلسة ١٩٩٤/٤/١٩، مشار إليه لدى: د. سمير يوسف البهي، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص ٧٨١.

[١٨٧]- رأي مجلس الدولة السوري رقم ١٣٩ لعام ١٩٧٨، مذكور لدى: د. محمد يوسف الحسي، د. مهند نوح، القانون الإداري (عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية)، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٠-٢٠١١، ص ١٣١.

٢- إذا انقطع عن عمله بغير إذن تقبله جهة الإدارة أكثر من ثلاثين يوماً غير متصلة في السنة، وتعدّ خدمته منتهية في هذه الحالة من اليوم التالي لاكتمال هذه المدة.

وفي الحالتين السابقتين يتعين إنذار العامل كتابة بعد انقطاعه لمدة خمسة أيام في الحالة الأولى، وعشرة أيام في الحالة الثانية.

٣- إذا التحق بخدمة أية جهة أجنبية بغير ترخيص من حكومة مصر العربية، وفي هذه الحالة تعد خدمة العامل منتهية من تاريخ التحاقه بالخدمة في هذه الجهة الأجنبية.

ولا يجوز عدّ العامل مستقيلاً في جميع الأحوال إذا كانت قد اتخذت ضده إجراءات تأديبية خلال الشهر التالي لانقطاعه عن العمل، أو لالتحاقه بالخدمة في هذه الجهة الأجنبية.

كما نص المشرع المصري في المادة (٦٩) من قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ في الفقرة السادسة والسابعة والثامنة منها على الاستقالة الضمنية أيضاً، فنص على أن خدمة الموظف تنتهي لأحد الأسباب الآتية:

- **الفقرة الخامسة:** الانقطاع عن العمل من دون إذن خمسة عشر يوماً متتالية، ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يوماً التالية ما يثبت أن الانقطاع كان بعذر مقبول.
- **الفقرة السادسة:** الانقطاع عن العمل من دون إذن ثلاثين يوماً غير متصلة في السنة.
- **الفقرة الثامنة:** الالتحاق بخدمة جهة أجنبية بغير ترخيص من حكومة جمهورية مصر العربية.

أما المشرع السوري فقد أشار إلى الاستقالة الضمنية أو الحكمية، والتي يعد فيها العامل مستقيلاً بحكم القانون بسبب اتخاذ الموظف لأوضاع تقطع برغبته بفصم الرابطة الوظيفية مع الإدارة[١٨٨]، وقد حدد قانون العاملين رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ هذه الأوضاع الذي يعد متخذها بحكم المستقيل وهي[١٨٩]:

---

[١٨٨]- د. نعيم عطية، الاستقالة، مجلة العلوم الإدارية، العدد٢، السنة السابعة، ١٩٦٥/، ص ١٦٧ وما بعدها.

١- العامل المعين أو المسمى أو المنقول أو المندب الذي لا يباشر عمله خلال /١٥/ يوماً من تاريخ تبليغه صك التعيين، أو التسمية، أو النقل، أو الندب.

٢- العامل الذي ينهي ندبه ولا يلتحق بوظيفته خلال /١٥/ يوماً من تاريخ تبلغه صك إنهاء الندب.

٣- العامل الذي يترك وظيفته دون إجازة قانونية، ولا يستأنف عمله خلال /١٥/ يوماً من تاريخ تركه الوظيفة، والذي يتغيب أكثر من /٣٠/ يوماً بصورة منقطعة خلال السنة الواحدة.

٤- العامل المجاز الذي لا يستأنف عمله خلال /١٥/ يوماً من تاريخ انتهاء إجازته.

٥- العامل المدعو لخدمة العلم الذي لا يستأنف عمله خلال /١٥/ يوماً من تاريخ تسريحه من الجيش.

٦- العامل الموفد بمهمة رسمية الذي لا يستأنف عمله خلال /١٥/ يوماً من تاريخ انتهاء إيفاده.

٧- العامل الموفد للدراسة أو للاطلاع أو للتدريب الذي لا يضع نفسه تحت تصرف جهته العامة خلال /٣٠/ يوماً من تاريخ انتهاء الإعارة أو الإجازة.

٨- العامل المعار أو المجاز إجازة خاصة بلا أجر الذي لا يضع نفسه تحت تصرف جهته العامة خلال /٣٠/ يوماً من تاريخ انتهاء الإعارة أو الإجازة.

في حين ذهب المشرع الفرنسي إلى إنكار الاستقالة الضمنية أو الحكمية، حيث استقر قانون الموظفين الفرنسي لسنة ١٩٤٦ ولسنة ١٩٥٩ على أن استقالة الموظف يجب أن تكون حاسمة ووفق التنظيم القانوني لها، ولذلك فإن مجرد ترك الموظف لمركزه الوظيفي لا يحقق الاستقالة، ويكون للإدارة فرض الجزاءات التأديبية بحقه عند الانقطاع. وحسناً فعل المشرع الفرنسي في عدم تبنيه هذا الأسلوب، فالاستقالة بهذا المعنى تعدّ خروجاً وتزايداً على المعنى الحقيقي للاستقالة الذي سبق بيانه، كما أن إنهاء الخدمة هنا فيه نوع من الجزاء التأديبي نتيجة

---

[١٨٩]- المادة (١٣٥) من القانون رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

المسلك الخاطئ للموظف العام، وعليه يظهر مدى تطور المشرع الفرنسي وحرصه على انتظام سير المرافق العامة[١٩٠].

المطلب الثاني

حالات تحقق الاستقالة الضمنية

دأبت التشريعات على تحديد حالات معينة تعد فيها الموظف مستقيلاً حكماً ولو لم يقدم طلباً بذلك، ما يعني أن الموظف سيقوم بعمل تستشف الإدارة أن إرادته الضمنية متجهة إلى ترك العمل، وأن رغبته في خدمة الدولة والمرفق قد انتهت، وهما حالتا الانقطاع عن العمل والالتحاق بالعمل لدى جهة أجنبية سنتطرق إليهما في فروع ثلاثة نخصص (الفرع الأول) لحالة الانقطاع المتصلة عن العمل لمدة خمسة عشر يوماً، وسنتناول في (الفرع الثاني) حالة الانقطاع غير المتصل لمدة ثلاثين يوماً، و(الفرع الثالث) لحالة الالتحاق بالعمل لدى جهة أجنبية دون ترخيص من الحكومة و ذلك كالآتي:

الفرع الأول

الانقطاع عن العمل مدة خمسة عشر يوماً متتالية

يحدد المشرع عادة الحالات التي يجوز فيها للموظف الانقطاع عن العمل لمدة زمنية محددة تعرف بالإجازة، ويحدد المشرع نوع الإجازة وتسميتها ومدتها، والغاية منها، وفي غير هذه الحالات على الموظف الاستمرار في العمل وعدم الانقطاع عنه، انطلاقاً من مبدأ ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واطراد، لأن انقطاع الموظف عن العمل من دون إذن مدة طويلة يؤدي إلى إعاقة المرفق العام عن أداء مهامه وإنجاز أعماله[١٩١]. والحكمة من انقطاع الموظف عن العمل من دون إذن أو عذر المدة التي حددها القانون في حكم الاستقالة ترجع إلى أن المشرع حدد

---

[١٩٠]- لؤي كريم عبد خضير المشهداني، ضمانات سير المرفق العام بانتظام واطراد في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٥، ص ١٠٢.

[١٩١]- د. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٨٩، ص ٥٣٢.

إجازات الموظفين التي تمنح إليهم ويؤذن لهم فيها بالانقطاع عن العمل، وعدها كافية لإيفاء الموظف حقه، وتمكينه من تحقيق مطالب حياته الخاصة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن انقطاع الموظف عن عمله مدة طويلة سيؤدي إلى ارتباك في صفوف العمل بدوائر الحكومة، ومن ثم تكدس الأعمال على كاهل الموظفين الذين لم ينقطعوا عن العمل، وهذا ما يضر بالصالح العام، وبحسن سير الخدمة في المرافق العامة[١٩٢].

ويقصد بالانقطاع عن العمل: الانقطاع الكامل الذي يتمثل في عدم حضور الموظف أصلاً إلى مكان العمل خلال ساعاته المقررة، فلا يعد حضور الموظف إلى مكان العمل وامتناعه عن التوقيع على سجل الدوام، أو امتناعه عن أداء واجباته أو تقصيره فيها، أو انصرافه عن مقر العمل قبل المواعيد الرسمية المقررة دون إذن، أو انقطاعه بإذن لإجازة مصرح بها، أو مأمورية كلف بها لا يعد من قبيل القرينة على الاستقالة الضمنية[١٩٣].

عدّ المشرع المصري الموظف الذي ينقطع عن عمله لمدة (١٥) يوماً متصلة مستقيلاً بحكم القانون، وقد عدّ المشرع المصري قرينة الانقطاع عن العمل أكثر من خمسة عشر يوماً متتالية من دون إذن، على رغبة الموظف في اعتزال الخدمة، ومن ثم عده مستقيلاً. وقرينة أخرى نص عليها المشرع المصري في الفقرة الثانية من المادة (٩٨) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، والفقرة الخامسة من المادة (٦٩) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ وعُدّ على أساسها الموظف مستقيلاً حكماً.

ومن خلال استقراء نصوص التشريع السوري نلاحظ أن المشرع السوري اتفق مع نظيره المصري بعدّه العامل الذي يترك وظيفته دون إجازة قانونية، ولا يستأنف عمله خلال ١٥ يوماً من تاريخ تركه الوظيفة، بحكم المستقيل[١٩٤].

---

[١٩٢]- د. زكي محمد النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص ١٤٨.

[١٩٣]- د. زكي محمد النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص ١٥١، وبالمعنى ذاته: د. نبيلة كامل، الوظيفة العامة وفقاً لأحكام القضاء الإداري في مصر وفرنسا، مرجع سابق، ص ٦٨٤ وما بعدها.

[١٩٤]- الفقرة الثالثة من المادة (١٣٥) من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤.

وقد أكد مجلس الدولة السوري في أحكامه على هذه الحالة فقرر أن : " غياب الموظف وانقطاعه عن عمله مدة تزيد عن خمسة عشر يوماً قبل صدور صك بمنحه الإجازة الخاصة بدون راتب التي كان قد تقدم بطلبها إنما يعتبر غياباً غير مشروع.."[١٩٥].

ويشترط في حالة الانقطاع عن العمل وبحسب ما أشار إليه كل من المشرع المصري ونظيره السوري شرطين هما:

الشرط الأول: الانقطاع من دون إذن عن العمل

مفاد هذا الشرط أن يكون انقطاع الموظف المدة المشار إليها قانوناً من دون إذن ولو كان عقب إجازة مصرح له بها من أي نوع، وألا تقل مدة الانقطاع عن المدة المحددة قانوناً، فإذا تخلف أي من هذه الأمور، لا يمكن إعمال قرينة الاستقالة الضمنية في شأن الموظف، ذلك أن المدة المحددة قانوناً هي التي أعدها المشرع قرينة على اعتزال الموظف للعمل باستقالة حكمية أو ضمنية، وعلى ذلك فلو قطع الموظف المدة المحددة قانوناً ولو ليوم واحد تخلف الشرط في حالة الانقطاع وانتفت قرينة الاستقالة الضمنية[١٩٦].

ولكن هذا لا يمنع الإدارة من ملاحقته تأديبياً عن مثل هذا الفعل، وفي مثل هذه الحالة لا يجوز إسقاط مدة انقطاع الموظف عن العمل من مدة خدماته مادام قد تم جزاؤه ومحاسبته تأديبياً عن هذا الانقطاع[١٩٧].

ويدخل في باب الانقطاع عن العمل من دون إذن انقطاع الموظف عن العمل عقب الإجازة، فالموظف الذي يتجاوز الإجازة المسموح بها، شأنه شأن الانقطاع عن العمل من دون إذن، فهنا يقيم قرينة على أنه يريد ترك الوظيفة ومزاياها[١٩٨].

---

[١٩٥]- القرار رقم ٤٧ في الطعن رقم ٩٠ لسنة ١٩٦٧.
[١٩٦]- د. زكي محمد النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص ١٥٠.
[١٩٧]- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقم ٣٥/٣٠٠٤، ٢٢٣٤ لسنة ٣٧ق جلسة ١٩٩٣/١/٩، والطعن رقم ٦٤٥ لسنة ٣٦ ق جلسة ١٩٩٣/٦/١٢.
[١٩٨]- د. زكي محمد النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص ١٥١.

وتحسب المدة المقررة لعدّ الموظف مستقيلاً ابتداء من اليوم التالي مباشرة لانقضاء الإجازة، فإذا صادف اليوم الأخير من هذه المدة التي حددها المشرع عطلة رسمية كيوم جمعة أو أيام الأعياد والمناسبات الرسمية الأخرى التي تحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء، فإن هذه المدة تنقطع ولا تنهض معها قرينة الاستقالة الضمنية إلا إذا امتد غياب الموظف العام بعد انتهاء هذه العطلة بما يكمل المدة المحددة للانقطاع، ويسري هذا الحكم بالنسبة لانقطاع الموظف عقب إجازة اعتيادية أو مرضية أو خاصة من دون راتب[١٩٩].

وقرينة الاستقالة الضمنية التي قررها المشرع لصالح جهة الإدارة ولها سلطة تقديرية في ذلك، ضماناً لحسن سير العمل في المرافق العامة التي تتولاها، ومن ثم فليس ثمة ما يمنع – سواء من حيث الاعتبارات العملية أم القانونية – أن تتنازل جهة الإدارة عن التمسك بقرينة الاستقالة الحكمية المقررة لمصلحتها[٢٠٠]، فإن شاءت أعملت القرينة وعدت الموظف مستقيلاً، وإن شاءت تغاضت عنها على الرغم من توافر شروطها، فلا تعدّه مستقيلاً، وتمضي في مساءلته تأديبياً للانقطاع من دون إذن أكثر من خمسة عشر يوماً متتالية، والإفصاح عن ذلك يكون في صورة قرار إداري[٢٠١].

وهذا ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها بقولها: **(** القرينة التي جاء بها المشرع لاعتبار الموظف مستقيلاً مقررة لمصلحة جهة الإدارة للجهة الإدارية أعمالها واعتباره مستقيلاً أو إهمالها وتمضي في مساءلته تأديبياً..**)**[٢٠٢].

فإذا اتخذت الإدارة هذه الإجراءات التأديبية ضد الموظف سقطت القرينة المستفادة من الانقطاع، وعد انقطاعه غير مشروع بشرط أن تتخذ الإجراءات التأديبية بحقه خلال شهر[٢٠٣]، لأن اختيار الإدارة اتخاذ الإجراءات التأديبية ضد الموظف امتنع عليها عدّه مستقيلاً، لأن المحاكمة التأديبية لا يمكن أن توجه إلى شخص انقطعت صلته

---

[١٩٩]- د. عبد اللطيف السيد رسلان، الاستقالة في الوظيفة العامة بين النظامين الوضعي والإسلامي، مرجع سابق، ص ٢١٨.

[٢٠٠]- د. زكي محمد النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص ١٦٩.

[٢٠١]- حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٤٣٠، لسنة ١٣ق، ١٩٧٠/٤/٢٧ مشار إليه لدى مجدي محمود محب، موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في الخمسين عاماً (١٩٥٥-٢٠٠٥)، ص ٣٧٣.

[٢٠٢]- أسماء العجيلي، حرية الموظف العام في التوقف عن العمل، مرجع سابق، ص ١٤٣.

[٢٠٣]- حكم المحكمة الإدارية العليا (١٣/٩١٤) في ١٩٧٠/٣/٢١، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً(١٩٦٥-١٩٨٢)، الجزء الرابع، الهيئة المصرية للكتاب، ١٩٨٥، ص ٤١٥.

بالوظيفة بقبول الاستقالة[٢٠٤]، فإذا تراخت عن ذلك خلال الشهر المذكور فإن ذلك يعد تنازلاً منها عن سلطتها في مساءلة الموظف، ومن ثم تنهض القرينة القانونية المستفادة من الانقطاع فيصير الموظف مستقيلاً حكماً[٢٠٥]، أما إذا قامت الإدارة بإنهاء خدمة الموظف بسبب الانقطاع على الرغم من إحالته إلى المحاكمة التأديبية فإن قرارها الصادر بإنهاء الخدمة يكون منعدماً، لأنه يتضمن سلب ولاية المحكمة، وينطوي على غصب لسلطتها وسلب ولايتها في تأديب العامل[٢٠٦]، والإجراءات التأديبية التي تبطل عمل القرينة، ليست هي التي تتخذ عن الانقطاع فحسب، بل عن أي مخالفة أخرى يكون الموظف قد ارتكبها قبل انقطاعه، إلا أن الجمعية العمومية للقسم الاستشاري والتشريع بجلستها ١٩٦١/١/٩ أفتت بعكس ذلك، إذ رأت أنه إذا انقطع العامل مدة الشهر المذكور ولم يصدر قرار عدّه مستقيلاً عن وظيفته، فلا تعد خدمته قد انتهت بمقتضى استقالة مكتوبة، ومن ثم لا تعد إعادته إلى عمله متضمنا تعييناً جديداً، بل تعد علاقته الوظيفية مستمرة غير منقطعة.

وقد قرر مجلس الدولة السوري في أحد أحكامه أن: (إن الموظف الذي كانت إدارته أعفته من الدوام لينصرف إلى أبحاثه وتجاربه معتبرة أن انقطاعه إلى هذه التجارب يقوم مقام الدوام الفعلي، ثم عادت بعد مدة من الزمن وبلغته ضرورة الدوام على وظيفة جديدة نقلته إليها، يعتبر بحكم المستقيل من الوظيفة إذا تخلف عن الدوام ولم يباشر وظيفته الجديدة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه قرار النقل)[٢٠٧].

الشرط الثاني: عدم تقديم الأعذار المقبولة للانقطاع:

مفاد هذا الشرط أن لا يبدي الموظف المنقطع عن الوظيفة دون إذن عذراً مشروعاً يبرر انقطاعه عن أداء مهام وظيفته، فإذا تقدم بعذر مشروع تقدره الجهة المختصة، فإن القرينة القانونية القائمة على رغبة الموظف في التخلي عن وظيفته لا تنتج أثرها، ومن ثم لا يجوز عدّ الموظف مستقيلاً من الخدمة.

---

[٢٠٤]- حكم المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بالطعن رقم ٢٣٦٤ لسنة ٣٢ق بجلسة ١٩٩١/١١/٣، مشار إليه لدى محمود صالح، الموسوعة الإدارية للفقه والقضاء، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، ج٢، مرجع سابق، ص ١٢٦٢.

[٢٠٥]- أسماء العجيلي، حرية الموظف العام في التوقف عن العمل، مرجع سابق، ص ١٤٤.

[٢٠٦]- الطعن رقم ٦٩٢٧ لسنة ٤٥- جلسة ٢٠٠٢/١٢/٢٨، مشار إليه لدى: محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة والكادرات الخاصة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٨٦.

[٢٠٧]- القرار ٢ في الطعن ٢٥ لسنة ١٩٦٦، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية في عام ١٩٨٤.

أما إذا قدم الموظف عذراً مشروعاً فإن قرينة الاستقالة الضمنية تنتفي ولا تنتج أثرها، **وقد نصت المادة (٩٨) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨:** أن الاستقالة الضمنية لا تستكمل قرينتها إلا بإخفاق الموظف المنقطع عن عمله في تقديم الأعذار المبررة لانقطاعه خلال الخمسة عشر يوماً التالية، أو تقديمه لهذه الأسباب، إلا أن الإدارة رفضت الأخذ بها، وفي هذه الحالة تعد خدمة الموظف منتهية من تاريخ الانقطاع[٢٠٨].

ويشترط أن يكون انقطاع الموظف عن عمله المدة المحددة من دون إذن إدارياً، أما إذا كان انقطاعه نتيجة لأمر خارج عن إرادته فإنه لا تنهض معه قرينة الاستقالة الضمنية، ولا يخلى بين الموظف ووظيفته[٢٠٩]، كما لا يشترط في العذر الذي يبديه الموظف المنقطع والذي ينفي قرينة الاستقالة الضمنية أن يرقى إلى القوة القاهرة، لأن هذه الأخيرة يكون موطنها الأصيل هو الإخلال في الالتزامات التعاقدية[٢١٠]، ويستفاد من هذا العذر أن الموظف لا يزال متمسكاً بعمله راغباً فيه، وأن معيار العذر المانع من إعمال الاستقالة الضمنية في حق الموظف العام أن تكون عودة الموظف إلى عمله عن رغبة حقيقية، وبنية صادقة في الانتظام في العمل[٢١١].

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بمصر: "..إنّ قرينة الاستقالة الضمنية تنتفي إذا أبدى العامل المرض حتى ولو تبين فيما بعد عدم صحة هذا العذر، وفي هذه الحالة يحال إلى المساءلة التأديبية، أوجب المشرع على الموظف المنقطع عن العمل بسبب المرض إخطار جهة عمله خلال (٢٤) ساعة على الأكثر من انقطاعه مع بيان محل إقامته حتى تتسنى لتلك الجهة إحالته إلى المجلس الطبي المختص لتوقيع الكشف عليه تمهيداً لمنحه الإجازة اللازمة[٢١٢]. **وأشارت أيضاً بالمعنى ذاته في أحدث أحكامها:** "عاملون مدنيون بالدولة – استقالة – انتفاء قرينة

---

[٢٠٨]- د. عبد اللطيف السيد رسلان، الاستقالة في الوظيفة العامة بين النظامين الوضعي والإسلامي، مرجع سابق، ص ٢٣١، وبالمعنى ذاته المادة (٦/٦٦) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١لسنة ٢٠١٦.

[٢٠٩]- حكم محكمة القضاء الإداري ١٥/يونيه/١٩٥٢، مجموعة أحكام مجلس الدولة لسنة ٦ق، ص ٥٩١.

[٢١٠]- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق، مرجع سابق، ص ١٥٣.

[٢١١]- د. زكي محمد النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص ١٥٣.

[٢١٢]- انظر المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٣٨٤٦ لسنة ٤٣ق عليا، جلسة ٢٠٠١/١١/١٧، مشار إليه لدى محمود صالح، ج٢، مرجع سابق، ص ١٢٧٩، وبالمعنى ذاته. خالد عبد الفتاح، أحكام التعيين وإنهاء الخدمة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩، ص ٨٥.

الاستقالة، إذا ثبت من ظروف الحال أن انقطاع العامل كان بعذر مقبول، ولو كان هذا العذر غير صحيح ففي هذه الحالة يسأل تأديبياً"[٢١٣].

وقضت المحكمة الإدارية أيضاً بأن وجود المحال في القوات المسلحة لأداء الخدمة العسكرية لا يترتب عليه عده منقطعاً من دون إذن لا ينبئ عن انصراف نيته إلى الاستقالة من وظيفته، الأمر الذي لا تتوافر معه شروط إعمال قرينة الاستقالة الضمنية وفقاً لحكم المادة (٩٨) من قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، ومن ثم فلا يجوز عدّ المحال مستقيلاً، وفقاً لحكم هذه المادة[٢١٤].

وقد قرر مجلس الدولة السوري في الصدد ذاته: " موظف . استقالة . انقطاعه عن العمل . عدّه بحكم المستقيل . تقديمه تقريراً طبياً يثبت أنه كان مصاباً بالحمى التيفية.

إن المحكمة التي نظرت القضية وأصدرت حكمها بشأنها أقامت قضاءها في ذلك على أن التقريرين اللذين قدما إلى الإدارة بتاريخ متأخر ينهضان حجة لتأكيد وجود الأسباب القاهرة (المرض) التي تحول بين الموظف والالتحاق بعمله، لأنهما يثبتان بما لا يدع مجالاً للشك أنّ الموما إليه كان مريضاً خلال فترة انقطاعه عن العمل الأمر الذي يمتنع فيه على الإدارة أن تعتبره بحكم المستقيل، طالما توافرت الأسباب التي اعتبرتها المادة (٨١) من قانون الموظفين الأساسي مبرراً يحول دون تطبيق أحكامها"[٢١٥].

وهناك قرينة أخرى نص عليها المشرع المصري في المادة (٩٨) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، والمادة (٦٩/الفقرة ٧) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ وعدّ فيها الموظف مقدماً استقالته ضمنياً وهي: (الانقطاع عن العمل دون إذن ثلاثين يوماً غير متصلة بالسنة)، لقد أراد المشرع من

---

[٢١٣]- المحكمة الإدارية العليا، الدائرة الثانية – موضوع – الطعن رقم ١٦٧٦٧ لسنة ٥١ ق عليا، جلسة ٢٠٠٨/٢/٨، مشار إليه لدى محمود صالح، الموسوعة الإدارية للفقه والقضاء، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، ج٢، المرجع السابق، ص ١٢٧٩.

[٢١٤]- حمدي سليمان القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب في القانون الأردني، مرجع سابق، ص ٢٣٦.

[٢١٥]- القرار رقم ٢١٢ في الطعن رقم ١٩٦ لسنة ١٩٧٧.

ذلك أن يواجه بهذه الحالة الموظفين الذين ينقطعون عن عملهم مدداً طوالاً من دون أن تتوافر في حقهم قرينة الاستقالة، طبقاً للحالة الأولى[٢١٦].

كما نص المشرع السوري في المادة ٣/١٣٥ من قانون العاملين الأساسي بالدولة رقم ٥٠ لعام٢٠٠٤ على القرينة ذاتها وهي: (التغيب أكثر من ٣٠ يوماً بصورة متقطعة خلال السنة الواحدة**).**

وقرينة الاستقالة المستفادة من انقطاع الموظف عن عمله أكثر من ثلاثين يوماً غير متصلة تعد قرينة قاطعة لا تقبل إثبات العكس، لأن المشرع لم يعط الموظف المنقطع هذه المدة الحق في أن يثبت أن انقطاعه كان لعذر مقبول، ومن ثم لم يجز للسلطة المختصة أن تقرر عدم حرمانه من أجره مدة الانقطاع[٢١٧].

بيد أنه في حالة إذا ما قامت الإدارة باتخاذ إجراءات تأديبية في حق الموظف، وهنا ينبغي التمييز بين ما إذا قامت بها جهة الإدارة خلال السنة أم خلال الشهر التالي لاكتمال هذا الانقطاع غير المتصل، فالموظف يعد مستقيلاً إذا قامت جهة الإدارة بالإجراءات التأديبية خلال السنة التالية لاكتمال الانقطاع، أما إذا قامت بهذه الإجراءات خلال الشهر التالي لاكتمال هذا الانقطاع ٣١ يوماً فلا يعد مقدماً استقالته، وتحديد هذا الشهر في حالة الانقطاع غير المتصل أمر واضح أيضاً، لأنّ الشهر سيسحب من تاريخ اكتمال مدة الانقطاع المتفرق المقدر الذي يجعله مستقيلاً، وهو أكثر من ثلاثين يوماً، ومن ثم فإن الشهر التالي للانقطاع في هذه الحالة هو شهر يبدأ من اليوم ٣٢، حيث يجوز خلال هذا الشهر اتخاذ إجراءات تأديبية.. وتكون هذه الإجراءات مانعة من عد الموظف مستقيلاً [٢١٨].

إذاً فالاستقالة الضمنية يستدل عليها من خلال قرينتين، إحداهما إيجابية متمثلة في انقطاع الموظف عن الدوام الرسمي بغير إذن، وأخرى سلبية متمثلة في نكول الموظف عن تقديم عذر مقبول لانقطاعه، وإن هذه القرينة شرعها المشرع لمصلحة الإدارة، لأنها القوامة على حسن سير المرفق العام وانتظامه، لذا نجد أن المشرع المصري

---

[٢١٦]- شهاب بن أحمد، انتهاء خدمة الموظف العام والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها، مرجع سابق، ص ٣٣١.

[٢١٧]- د.محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة، مرجع سابق، ص ٥٨٨.

[٢١٨]- د. محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة والكادرات الخاصة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٨٦١ وما بعدها.

أعطى في كلا الحالتين سلطة تقديرية إلى الإدارة، إذ يمكن للإدارة إبطال أثر هذه القرينة، بأن تتخذ الإجراءات التأديبية في حق الموظف المنقطع ومساءلته تأديبياً [٢١٩]، وهذا ما بيناه سابقاً.

وفي الحالتين السابقتين نص المشرع المصري ضرورة إنذار الموظف كتابة بعد انقطاعه لمدة خمسة أيام في الحالة الأولى، وعشرة أيام في الحالة الثانية، والمقصود بالإنذار هو إعلام الموظف بانقطاعه عن العمل من دون إذن، والتنبيه عليه بالعودة إلى العمل، أو إبداء ما لديه من عذر حال دون مباشرته العمل، وبإحاطته صراحة عما يراد اتخاذه حياله من إجراءات بسبب انقطاعه عن العمل تؤدي في النهاية إلى إنهاء خدمته، وهو إجراء جوهري يمثل ضمانة للموظف، وأن إغفاله يعدّ إهداراً لهذه الضمانة ويكون قرار إنهاء الخدمة دون مراعاة لهذا الإجراء مخالفاً للقانون[٢٢٠].

ولكي ينتج الإنذار أثره في انتهاء الخدمة بالاستقالة الحكمية يلزم أن يتم كتابته بعد مضي مدة معينة من الانقطاع عن العمل، وأنه يصح توجيه الإنذار إلى شخص المنذر إليه مباشرة، والحصول على توقيعه بالاستلام على السند الدال على التسليم أو طريق البرق أو البريد على العنوان الثابت في ملف خدمة الموظف، أو في أوراقه لدى الجهة الإدارية. ويعد إثبات وصول الإنذار إلى الموظف بإحدى هذه الوسائل قرينة على علم الموظف به، ويرتب ذلك القرينة المأخوذة من الانقطاع بما أنه يمثل استقالة حكمية، بإثبات أن جهة الإدارة لم توجه إليه الإنذار الكتابي بعد المدة التي حددها القانون، أو أنها وجهت إليه ولكنه لم يصل إلى علمه، وأن إنذار الموظف على هذا النحو الذي حدده القانون يعد إجراء جوهرياً لا يجوز إغفاله[٢٢١].

كما يتعين في الإنذار أن يكون لاحقًا لتاريخ الانقطاع وذا عبارات قاطعة وصريحة في إنهاء الخدمة في حالة عدم العودة إلى العمل، وبعكس ذلك لا يعتد – وهذا ما أشارت إليه المحكمة الإدارية المصرية في حكمها:

---

[٢١٩]- أسماء العجيلي، حرية الموظف العام في التوقف عن العمل: مرجع سابق، ص ١٤٣.
[٢٢٠]- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن ٢٥٨٩ لسنة ٣٣ق، جلسة ١٩٩٠/٧/١٠.
[٢٢١]- انظر حكم المحكمة الإدارية بالطعن ١٢٢١ لسنة ٤٤ ق.عليا – جلسة ٢٠٠٢/١/١٢، مشار إليه لدى محمود صالح: الموسوعة الإدارية للفقه والقضاء، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، ج٢، المرجع سابق، ص ١٢٨٨.
المادة (٩٨) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.
المادة (١٧٧) من اللائحة التنفيذية المرقمة ١٢١٦ لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

الثابت بالأوراق أن المطعون ضده يشغل مدرساً بمعهد زرقان الإعدادي الثانوي بمنطقة الأزهرية، وقد انقطع عن العمل بدءاً من ١٩٩٤/٦/٢١، وأنهيت خدمته للانقطاع بموجب القرار رقم ١١٨٦ المؤرخ ١٩٩٤/٨/١٥، وقد خلت الأوراق مما يفيد قيام الجهة الإدارية بإنذاره كتابة بعد انقطاعه عن العمل وقبل إصداره قرار إنهاء خدمته، ومن ثم تكون تلك الجهة قد أغفلت إجراء جوهرياً يترتب عليه بطلان قرار إنهاء الخدمة المشار إليه– ولا يقدح في ذلك أن الجهة الإدارية سبق وأن أنذرت المذكور بموجب الإنذار المؤرخ ١٩٩٤/٥/٨، ذلك أنه لا يعول على هذا القرار، حيث جاء سابقاً على تاريخ انقطاع المطعون ضده الحاصل في ١٩٩٤/٦/٢١، في حين أنه يتعين أن يكون لاحقاً على هذا التاريخ حتى تتحقق الغاية منه، فضلاً عن أن هذا الإنذار – والذي تعلق بواقعة انقطاعه المطعون ضده عن العمل الفترة من ١٩٩٤/٢/٥ حتى ١٩٩٤/٥/٨– لم تكن عباراته قاطعة أو صريحة في إنهاء خدمة المذكور في حالة عدم عودته إلى العمل، وبذلك قد ورد على خلاف حكم القانون، ومن ثم لا يعتد به[٢٢٢].

وأشارت المحكمة الإدارية العليا بمصر في أحدث أحكامها إلى: "عاملين مدنيين بالدولة – استقالة ضمنية – وجوب أن يكون الإنذار المكتوب واضحاً لا غموض فيه وصريحاً في الدلالة ولا لبس فيه بما ستتخذه الإدارة حيال العامل من إجراءات، فإذا اتجهت نية الإدارة إلى إنهاء خدمته تعين أن يتضمن الإنذار أنه سيتم إنهاء خدمة الموظف"[٢٢٣].

فالإنذار كما بيناه سابقاً إجراء جوهري يمثل ضمانة أساسية للموظف كما أنه يستهدف تحقق جهة الإدارة من مدى إصرار الموظف على ترك الوظيفة، وقد حرصت المحكمة الإدارية العليا على توضيح الآثار المترتبة على عدم توجيه إنذار كتابي إلى العامل في أثناء المدة التي حددها المشرع فأشارت إلى أنه: "ومن حيث أنه يتبين من المادة (٩٨) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المشار إليها، وهي التي تدور في فلكها المنازعة المطروحة، أنها تتطلب لإعمال حكمها وترتيب أثرها مراعاة إجراء شكلي حاصله التزام الجهة الإدارية إنذار الموظف كتابة بعد انقطاعه عن

---

[٢٢٢]- الطعن رقم (٣٧٨١) لسنة ٤٢ ق- جلسة ٢٠٠١/٣/٢٤، والطعن رقم (٤٨٢٤) لسنة ٤٥ق- جلسة ٢٠٠٤/٢/٢٨، مشار إليه لدى: د.محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة والكادرات الخاصة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٠٠.

[٢٢٣]- المحكمة الإدارية العليا- الدائرة الثانية- موضوع – الطعن ٣٤٠٣ لسنة ٥٠ ق. عليا- جلسة ٢٠٠٨/٥/٣، مشار إليه لدى محمود صالح، الموسوعة الإدارية للفقه والقضاء، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، ج٢، مرجع سابق، ص ١٢٩٠.

العمل لمدة خمسة أيام في الحالة الأولى، وعشرة أيام في الحالة الثانية، وهذا الإجراء الجوهري القصد منه أن تستبين الجهة الإدارية إصرار الموظف على تركه العمل وعزوفه، وفي الوقت ذاته إعلامه بما يراد اتخاذه من إجراء حياله بسبب انقطاعه عن العمل، وتمكيناً له من إبداء عذره قبل اتخاذ الإجراء"[٢٢٤].

وعليه يترتب على مخالفة الإنذار أو إغفاله بطلان القرار الصادر بإنهاء خدمة الموظف، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا بقولها: ".. وهو إجراء جوهري يترتب على مخالفته أو إغفاله بطلان القرار الصادر بإنهاء خدمة العامل، وأنه يتعين أن يكون الإنذار قاطعاً وصريحاً في عباراته بأنه سيتم إنهاء خدمة العامل إذا لم يعد إلى عمله، حتى يكون على بصيرة بالآثار الخطيرة المترتبة على انقطاعه من العمل، ولا يكفي في هذا الشأن أن يتضمن الإنذار أنه سيتم اتخاذ الإجراءات القانونية ضده، لأن تلك العبارات تعني مجرد الإحالة إلى التحقيق أو المحاكمة التأديبية"[٢٢٥].

كما يشترط في الإنذار اتصاله بعلم المنذر إليه، فيتعين على جهة العمل توجيه الإنذار إلى الموظف في المكان الذي يصل إلى علمها وجوده فيه، ذلك أنه بحسب المقرر في المادة (٢٠) من قانون المرافعات يكون الإجراء باطلاً إذا نص القانون صراحة على بطلانه أو إذا شابه عيب لم تتحقق بسببه الغاية من الإجراء، ومن ثم يتعين لكي ينتج الإنذار أثره أن يتصل بعلم من وجه إليه[٢٢٦].

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بمصر في أحدث أحكامها– "عاملون مدنيون بالدولة – استقالة ضمنية – وجوب الإنذار يتعين لكي ينتج الإنذار أثره أن يتصل بعلم من وجه إليه – وجود العامل خارج البلاد يجعل الإنذار غير منتج، ولا يرتب أثره القانوني بالاستقالة الضمنية"[٢٢٧].

---

[٢٢٤]- د. محمود صالح، الموسوعة الإدارية للفقه والقضاء، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، ج٢، مرجع سابق، ص ١٢٩١.

[٢٢٥]- حكم الإدارية العليا بالطعن ٣٧٨١ لسنة ٤٢ ق. عليا- جلسة ٢٠٠١/٣/٢٤.

[٢٢٦]- د. محمود صالح، الموسوعة الإدارية للفقه والقضاء، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧لسنة ١٩٧٨، ج٢، مرجع سابق، ص ١٢٩٥.

[٢٢٧]- حكم المحكمة الإدارية العليا- الدائرة الثانية – بالطعن رقم ١٤٤٥٠لسنة ٥٠ ق.ع جلسة ٢٠٠٨/٥/٣.

ولا ينتج أثره في عد الموظف مستقيلاً إذا قامت الجهة الإدارية باتخاذ إجراءات تأديبية في مواجهة الموظف، وهذه الإجراءات بحسب عمومية هذا التعبير – تشمل أي إجراء تبدأ به مساءلة الموظف تأديبياً، ولا يشترط أن تكون إحالة إلى المحكمة التأديبية بأن تطلب الجهة من النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية.. كما لا يشترط في الإجراءات التأديبية التي تتخذ في مواجهة الموظف أن تكون مرتبطة بالانقطاع عن العمل بوصفه خروجاً على مقتضى الواجب الوظيفي، بل يعتد بأية إجراءات تأديبية عن أية مخالفة في مواجهة الموظف خلال الشهر التالي للانقطاع.. ويحتاج الأمر إلى تحديد مجال الشهر الذي تتخذ فيه الإجراءات التأديبية فتمنع من عد الموظف مستقيلاً، وشرط الإنذار مقرر لجميع حالات الانقطاع المتصل والمتفرق وأيضاً بالنسبة إلى الالتحاق بخدمة جهة أجنبية[٢٢٨].

ويثار تساؤل حول استحالة توجيه الإنذار من قبل الإدارة إلى الموظف المنقطع؟

ألزمت المادة (٩٨) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصرية رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الإدارة بتوجيه إنذار مكتوب إلى الموظف، ولا يسقط هذا الالتزام إلا إذا استحال عليها تنفيذه طبقاً للقواعد العامة، ويترتب على صدور قرار إنهاء الخدمة على الرغم من عدم اتخاذ هذا الإجراء صحيحاً مولداً آثاره القانونية كافة في حق الموظف المنقطع، **وهذا ما ذهبت إليه الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في فتواها ملف رقم ٣١٨/٦/٨٦، بجلستها المنعقدة في ١٩٨٦/٦/٢٥**، إلى أن "..ولا يجوز الاحتجاج في هذا المجال بضرورة إنذار هؤلاء العاملين قبل اعتبار خدمتهم منتهية بالاستقالة الضمنية، لاستحالة تنفيذ ذلك الالتزام من جانب الإدارة نظراً لأن هؤلاء العاملين لا تعرف لهم أماكن إقامة أو موطن أصلي أو مختار أو أماكن لذويهم لتوجيه الإنذار إليهم فيه، الأمر الذي يؤدي إلى استحالة القيام بهذا الإجراء، ومن ثم سقوط الالتزام بإجرائه لاستحالة تنفيذه، ويكون قرار إنهاء الخدمة في هذه الحالة صحيحاً وإن صدر دون مراعاة الإنذار لهؤلاء العاملين" [٢٢٩].

وقضت المحكمة الإدارية العليا بمصر وبالمعنى ذاته في حالة استحالة إنذار الموظف لعدم علمها بعنوان الموظف المنقطع، حيث قررت بحكمها: "ومن حيث أن الثابت من الأوراق ومن الاطلاع على الصورة الضوئية

---

[٢٢٨]- د. محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة في خمسين عاماً، الكتاب الثاني، ٢٠٠٨، ص ٨٥٩.
[٢٢٩]- د. محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة في خمسين عاماً، مرجع سابق، ص ٩٣٩.

للإنذار المؤرخ في ١٩٩٣/١١/٨ المرسل إلى المطعون ضده والمتضمن أنه سوف يعتبر مفصولاً بحكم القانون في حالة عدم عودته إلى العمل خلال أسبوع من تاريخه– وقد أرسل هذا الإنذار إلى عنوانه المذكور بمركز أوتيج بني سميع وهو العنوان المسجل لدى جهة الإدارة للمطعون ضده، وقد ثبت في محضر الإعلان المؤرخ في ١٩٩٣/١٢/١٩ أن المطعون ضده موجود في السعودية، وارتد الإنذار مرة أخرى دون إعلانه، ومن ثم فإن جهة الإدارة تكون قد قامت بما ألزمها القانون اتباعه، وإذا أصدرت قرارها المطعون فيه بإنهاء خدمته للانقطاع عن العمل فإن هذا القرار يعد مطابقاً لحكم القانون ولا يغير من ذلك القول بعدم وصول الإنذار إلى المطعون ضده، فإن ذلك مردود عليه بأنه انقطع عن عمله، ولا تعلم جهة الإدارة سوى عنوانه المسجل لديها بالداخل وهوما أنذرته عليه، إذا لم يترك المطعون ضده عنوانه في السعودية، ولم يخطرها به وأن انقطاعه استطال لمدة عامين ونصف، وبالتالي يسقط التزام جهة الإدارة بإنذاره في السعودية[٢٣٠].

ويثار تساؤل آخر حول الجهة المختصة بتوجيه الإنذار، ووسيلة العلم به؟

بالنسبة إلى الجهة المختصة، بتوجيهه فهو الرئيس المباشر للموظف المنقطع، عن طريق تبليغ الأمر إلى إدارة شؤون العاملين المختصة، كونها الجهة المنوط بها شؤون العاملين الوظيفية، فتقوم بتوجيه إنذار مكتوب إلى الموظف المنقطع على عنوانه الثابت في ملف خدمته أو أي أوراق أخرى قبل الشروع في اتخاذ إجراءات إنهاء خدمته.

أما ما يتعلق بوسيلة العلم بالإنذار فلم يحدد المشرع وسيلة معينة لاتصال علم الموظف المنقطع بالإنذار الموجه إليه، وعلى ذلك يجوز إرسال الإنذار بالبريد أو البرق، أو على يد محضر، إلى العنوان الثابت لدى جهة الإدارة أنه مقيم فيه[٢٣١].

---

[٢٣٠]- الطعن رقم ١٦٣١ لسنة ٤٤ق- جلسة ٢٠٠٠/٦/١٧، مشار إليه لدى د. محمد ماهر أبو العينين، جديد أحكام وفتاوى مجلس الدولة، ك١، ٢٠٠١، ص ٩٢٧.

[٢٣١]- د. محمود صالح، الموسوعة الإدارية للفقه والقضاء، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، ج٢، مرجع سابق، ص ١٣٠١-١٣٠٢، وبالمعنى ذاته د. محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة والكادرات الخاصة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة، ك٤، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧، ص٤٨.

أما بالنسبة إلى قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ فسار فيه المشرع فيما سار فيه بقانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، في ضرورة إنذار الموظف المنقطع.

ونلاحظ أن المشرع السوري لم ينص في تشريعاته المتعاقبة على إنذار الموظف المنقطع، وكان عليه القيام بذلك لما فيه من ضمانة حقيقية لمصلحة الموظف.

الفرع الثاني

الانقطاع عن العمل مدة ثلاثين يوماً غير متصلة

تشكل حالة انقطاع الموظف عن العمل لمدة ثلاثين يوماً غير متصلة الحالة الثانية من حالات الاستقالة الضمنية التي نصت عليها المادة (٦٩/ فقرة ٦) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، والمادة (١٣٥/ الفقرة ٣) من القانون السوري رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤.

فقد قدر كل من المشرع المصري ونظيره السوري وجود حالات لا يبلغ انقطاع الموظف بها مدة الخمسة عشر يوماً المتصلة والتي يعدّ بعدها الموظف مستقيلاً، مع أن فترات انقطاعه غير المتصلة تزيد عن هذا الحد، ولذلك واجه هذه الحالة عندما عُدّ انقطاع الموظف ثلاثين يوماً غير متصلة بمثابة استقالة تتم بحكم القانون، مهما كان عدد مرات انقطاعه، مالم يقدم عذراً تقبله جهة الإدارة.

ويشترط لتحقق الاستقالة في هذه الحالة الآتي:

الشرط الأول: انقطاع الموظف مدة ثلاثين يوماً غير متصلة عن عمله:

يجب أن يبلغ عدد أيام انقطاع الموظف عن عمله ثلاثين يوماً، ولا يشترط أن تكون هذه الأيام متصلة، وإلا تحققت حالة الانقطاع الأولى لمدة خمسة عشر يوماً متصلة.

وتحسب مدة الانقطاع المتصلة التي تقل عن مدة خمسة عشر يوماً ضمن حالة الانقطاع لمدة ثلاثين يوماً غير المتصلة، ذلك لأن الموظف الذي يعود إلى عمله قبل إتمام مدة الخمسة عشر يوماً ولو بيوم واحد، لا يعدّ مستقيلاً في مفهوم الحالة الأولى، لعدم إكماله المدة التي عدّ بعدها الموظف المنقطع عن عمله مستقيلاً، إلا أن ذلك لا يمنع أن تعدّ قرينة على استقالته إذا عاد وانقطع عن عمله بما يكمل مدة الثلاثين يوماً، وبعبارة أخرى، إنّ المشرع أوجب على جهة الإدارة أن تضم مدد انقطاع الموظف عن عمله إلى بعضها، وعدّه مستقيلاً إذا بلغت هذه المدد ثلاثين يوماً، وتوافرت بحقه الشروط الأخرى[٢٣٢].

الشرط الثاني: أن تكتمل مدة الانقطاع خلال سنة ميلادية واحدة:

يجب أن تكتمل مدة الانقطاع غير المتصلة والبالغة ثلاثين يوماً خلال سنة ميلادية واحدة، وبذلك نلاحظ أنّ المشرع قد حدد مدة الانقطاع بسنة واحدة وليس اثني عشر شهراً، ففي حال انقطع الموظف تسعة وعشرين يوماً متقطعة في العام السابق كان له الحق بالاستفادة من المدة المقررة وهي الثلاثين يوماً بمجرد حلول العام الجديد، ولا يعد في هذه الحالة مستقيلاً حتى وإن تغيب في اليوم الأول من السنة الجديدة.

ونلاحظ أن كلاً من المشرعين المصري والسوري لم يشترطا على الموظف تقديم عذر مقبول في هذه الحالة عن مدد انقطاعه مخالفاً بذلك الحالة الأولى الخاصة بالانقطاع المتصل لمدة خمسة عشر يوماً والتي اشترط فيها لعدّ الموظف مستقيلاً ألا يقدم عذراً مقبولاً لجهة الإدارة عن سبب انقطاعه[٢٣٣].

---

[٢٣٢]- د. محمد أحمد عبد اللاه محمد، الرابطة الوظيفية بين قيامها وانقضائها، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ٢٠١٣، ص ١٦٢.

[٢٣٣]- محمد أحمد عبد اللاه محمد، الرابطة الوظيفية بين قيامها وانقضائها، مرجع سابق، ص ٢٦١-٢٦٢.

الفرع الثالث

الالتحاق بجهة أجنبية[٢٣٤]

نظم المشرع المصري هذه الحالة في المادة (٨١) من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ تقابل المادة (٧٣) من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ تقابل المادة (٣/٩٨) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ منه على أنه: "إذا التحق العامل بخدمة أي جهة أجنبية بغير ترخيص من حكومة مصر العربية، فإن خدمته تعتبر منتهية من تاريخ التحاقه بالخدمة في الجهة الأجنبية"[٢٣٥]، **وبالمعنى ذاته نص قانون الخدمة المدنية الجديد بمصر رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦في المادة (٦٩/الفقرة الثامنة) منه على أنه: "**تنتهي خدمة الموظف بسبب الالتحاق بخدمة جهة أجنبية بغير ترخيص من حكومة مصر العربية".

فالمشرع أقام قرينة قانونية أخرى على رغبة الموظف في الاستقالة، تلك القرينة المستفادة من واقعة التحاقه بخدمة جهة أجنبية بغير إذن من حكومته[٢٣٦].

فالموظف الذي يلتحق بالخدمة في أي جهة أجنبية من دون الحصول على تصريح من حكومته يعد راغباً عن وظيفته، ومتنازلاً عن مزاياها، لذلك فإن خدمته تعد منتهية بأثر رجعي يمتد من تاريخ التحاقه بخدمة تلك الجهة الأجنبية[٢٣٧].

ويشترط لإعمال هذه القرينة توافر شرطين:

---

[٢٣٤]- د.سعيد نحيلي، أوجه النشاط الإداري، الجزء الثاني، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، ص ١٠٠.

[٢٣٥]- ينظر كل من د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٢، ص ٥١١، وبالمعنى ذاته د.محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، الطبعة الثانية، مطبعة العشري، ٢٠٠٧، ص ٥٩٠.

[٢٣٦]- د. مصطفى أبو زيد، الوجيز في القانون الإداري، الجزء الأول، سنة ١٩٥٧، ص ٤٩٦.

[٢٣٧]- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٩٠.

الشرط الأول: الالتحاق فعلاً بخدمة أية جهة أجنبية:

أن يكون الموظف قد التحق – فعلاً – بخدمة أية جهة أجنبية، ويستوي في ذلك أن تكون هذه الجهة حكومة أجنبية، أم هيئة أجنبية خاصة، مثل شركة أو جمعية خاصة، كما يسري الحكم نفسه على التحاقه بهيئة أو منظمة دولية[٢٣٨]، كجامعة الدول العربية أو هيئة الأمم المتحدة ومنظماتها المنتشرة في أنحاء العالم، ذلك أن الهيئات الدولية إنما هي مجموعة دول أجنبية، ومن ثم يسري عليها الحظر الخاص بالالتحاق بخدمة حكومة أجنبية[٢٣٩].

وفي حالة تقدّم الموظف العام بطلب لجهة الإدارة، بغية التحاقه في خدمة أجنبية، أو كان قبوله في الجهة الأجنبية لا يزال قيد البحث، أو بحصوله على إذن، فإن قرينة الاستقالة الضمنية المترتبة لإنهاء الخدمة الوظيفية لا تنتج آثارها في حق الموظف العام لإنهاء خدمته، مع ملاحظة أن القرينة المستفادة من الالتحاق بخدمة الجهات الأجنبية تخضع أيضاً– أسوة بالقرينة المستفادة من واقعة الانقطاع – لتقدير الإدارة ومصلحتها، فإذا اتخذت الإدارة حيال موظفها الذي التحق بخدمة الجهة الأجنبية الإجراءات التأديبية خلال الشهر التالي لالتحاقه بهذه الجهة، فإن هذه القرينة تصير معدومة الأثر قانوناً، أو قد ترتضي مدة اشتغاله بتلك الجهة إجازة أياً كان نوعها، فتعد علاقته بالوظيفة مستمرة، ولا يعد قرار إعادته إلى عمله بعد ذلك من قبيل التعيين الجديد، أو قد ترى الإدارة من الظروف المحيطة بالعمل أن بقاء الموظف في الوظيفة يحقق لها خيراً يفوق ما يحققه إنهاء خدمته، أما إذا لم تقم باتخاذ مثل هذه الإجراءات، أو تراخت في اتخاذها حتى انتهت المدة المقررة لذلك، فإن القرينة تنتج اثرها، وتعدّ خدمة الموظف منتهية بأثر رجعي يرتد إلى تاريخ التحاقه بخدمة الجهة الأجنبية[٢٤٠].

وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في الطعن رقم ٣٧٠٠ لسنة ٣٧ق بجلسة ١٩٩٤/١/٢٥: "المشرع اعتبر العامل الذي يلتحق بخدمة جهة أجنبية بغير موافقة الحكومة المصرية مقدماً استقالته، وأن هذه الاستقالة تعتبر مقبولة بقوة القانون إذا لم تبادر الجهة الإدارية باتخاذ الإجراءات التأديبية بحق هذا

---

[٢٣٨]- د. زكي محمد النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص ١٦٧.
[٢٣٩]- د. محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة في خمسين عاماً، مرجع سابق، ص٤٨.
[٢٤٠]- د. محمد عبد الحميد أبوزيد، دوام سير المرافق العامة، مرجع سابق، ص ١٦٠-١٦٢.

العامل خلال أجل محدد"، على أن التحاقه بخدمة الجهة الأجنبية يعني تعيينه فحسب، ولا يلزم استلام العمل لديها فعلاً، ويستوي في ذلك أن يكون التحاق الموظف بخدمة الجهة الأجنبية بأجر أو بدون أجر[٢٤١].

ولا يشترط أن يكون التحاقه أيضاً بخدمة الجهة الأجنبية في الخارج، فقرينة الاستقالة الضمنية المنصوص عليها في المادة (٣/٩٨) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨- المادة (٦٩/ الفقرة الثامنة) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ تتوافر في حق من يعمل في خدمة الجهة الأجنبية في الخارج، أو فرع من فروعها داخل مصر.

الشرط الثاني: عدم الحصول على ترخيص

يشترط لإعمال قرينة الاستقالة الضمنية في هذه الحالة أن يكون التحاق الموظف بخدمة الجهة الأجنبية من دون ترخيص من الحكومة المصرية، أما إذا حصل الموظف على الترخيص فلا تنهض هذه القرينة في حقه، ولا تصلح لأن تكون سبباً لإنهاء خدمته الوظيفية، ويقصد بالحكومة المصرية هنا: الجهة الرسمية المنوط بها إعطاء هذا الترخيص[٢٤٢].

ويصدر الإذن بالعمل في الجهات الأجنبية من وزير الداخلية الذي فوضه القانون في وضع الشروط التي تتوافر في طالب الإذن، وإصدار صور النماذج التي تقدم عليها طلبات الاستئذان بالنسبة إلى كل من الموظفين العمومين، وباقي المواطنين[٢٤٣].

ويثار التساؤل عن مدى كفاية الإذن الذي يصدره وزير الداخلية إلى الموظف العام بالعمل لدى الجهات الأجنبية لدحض قرينة الاستقالة الضمنية؟

إنّ الإذن الصادر من وزير الداخلية بالترخيص بالعمل لدى الجهة الأجنبية وحده لا يكفي، وإن كان هذا الترخيص يعفي الموظف من العقوبة الجنائية المقررة قانوناً في هذا الشأن، إلا أن قرينة الاستقالة الضمنية المقررة في

---

[٢٤١]- د .نعيم العطية، الاستقالة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، مرجع سابق، ص ٢٢٤.
[٢٤٢]- د. عبد اللطيف السيد رسلان، الاستقالة في الوظيفة العامة بين النظامين الوضعي والإسلامي، مرجع سابق، ص ٢٥٤.
[٢٤٣]- د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام، مرجع سابق، ص ٣٤٣.

نص المادة (٣/٩٨) من قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨لا تنتفي، إلا إذا حصل الموظف على الترخيص من السلطة التي تملك إعارة الموظف إلى تلك الجهة الأجنبية، وهي كمبدأ عام السلطة التي تملك التعيين[٢٤٤].

وذهبت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بهذا الخصوص إلى أن: إنهاء خدمة الموظف عند التحاقه بخدمة جهة أجنبية بغير ترخيص من حكومة مصر العربية إنما هو إقامة المشرع على قرينة قانونية مؤداها عدّ الموظف مقدماً استقالة ضمنية، وإذا كان إنهاء خدمة الموظف في حالة الاستقالة الصريحة يتوقف على إرادة جهة العمل، فلها أن تقبلها، ولها أن ترفضها.. فإن الأمر يكون أوجب بالنسبة إلى الاستقالة الضمنية، بحيث تكون لجهة الإدارة سلطة تمليها اعتبارات المصلحة العامة في الترخيص في إنهاء خدمة الموظف.

ولئن كان الالتحاق بخدمة أية جهة أجنبية يتعين أن يكون مسبوقاً بترخيص من حكومة مصر العربية إلا أنه طبقاً للقاعدة الأصولية المقدرة من أن الإجازة اللاحقة كالإذن السابق، فإنه إذا ما رأت جهة العمل الموافقة للموظف على عمله بالجهة الأجنبية التي التحق بها، فإنّ هذه الموافقة اللاحقة تأخذ حكم الإذن السابق[٢٤٥].

وتأسيساً على ما تقدم فإنً خدمة الموظف لا تنتهي بقوة القانون كما يعتقد بالتطبيق للمادة (٨١) من قانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ والمادة (٧٣) من قانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١، والمادة (٩٨) من قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، والمادة (٨/٦٦) من قانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥، بل بقرار إداري سببه الانقطاع عن العمل أو الالتحاق بخدمة حكومة أجنبية.

وهنا يثار التساؤل هل يعدّ انتهاء خدمة الموظف المنقطع جزاء أو فصلاً تأديبياً؟

إنهاء خدمة الموظف لانقطاعه عن العمل بغير سبب مشروع لا يعد فصلاً تأديبياً، بل يقوم على افتراض أن هذا الموظف يعد في حكم المستقيل، لما يدل عليه هذا الانقطاع وتوالي المدد التي حددها القانون من رغبة ضمنية في هجر العمل، وقام المشرع بإيضاح هذا القصد في نص المادة (١٠٠) من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ الملغى، تقابل المادة (٩٨) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، من أنّ الموظف يعدّ مقدماً استقالته في أحوال انقطاعه عن

---

[٢٤٤]- د. عبد اللطيف السيد رسلان، الاستقالة في الوظيفة العامة بين النظامين الوضعي والإسلامي، مرجع سابق، ص ٢٥٥.

[٢٤٥]- د. ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة والكادرات الخاصة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٥٠ وما بعدها.

العمل بغير إذن المدة المنصوص عليها بتلك المادة، ولا يؤثر في هذا النظر أن الانقطاع عن العمل بغير سبب ينطوي على خروج على مقتضى الواجب ويبرر مجازاة الموظف تأديبياً، لأن المشرع جعل للجهة التي يتبعها الموظف في هذه الحالة سلطة تقديرية في الاختيار بين اتخاذ الإجراءات التأديبية المقررة لمجازاته، وبين إعمال قرينة الاستقالة الضمنية، وإنهاء خدمة الموظف على أساسها[٢٤٦].

وعليه لا يعد في نظر المشرع فصلاً تأديبياً بل هو قرار لإنهاء الخدمة بسبب وظيفي ينم عن اتجاه إرادة الموظف إلى الاستقالة. فكما تكون الاستقالة صريحة، فقد تكون ضمنية تستنتج من انقطاع الموظف عن أداء عمله نيه هجره، وقد قصد المشرع أن يخرج هذا السلوك من عداد المسالك التأديبية، حتى لا تنزل بالموظف الآثار القانونية للفصل التأديبي، كما أنه لا يعد فصلاً تأديبياً للأسباب الآتية:

١- إن الاستقالة الضمنية هي من المبادئ الدستورية المقررة في العصر الحديث (مبدأ حرية العمل)، أي عدم إجبار المواطن في الظروف العادية على البقاء في عمل رغماً عنه.

٢- إن انتهاء الخدمة بسبب تأديبي يرتب آثاراً قانونية خطرة على الموظف في المستقبل، فلا تجوز إعادة تعيين الموظف للخدمة إلا بعد أربع سنوات من تاريخ صدور الحكم، وهذا على عكس ما قصده المشرع المصري بالنسبة إلى الانقطاع عن العمل أو الالتحاق بجهة أجنبية، لأن المشرع لا يرتب الآثار نفسها التي يرتبها في حالة الفصل لسبب تأديبي حينما تنتهي خدمة الموظف العام بناء على الاستقالة الضمنية.

٣- لو أن المشرع قصد أن يكون الفصل بناء على الاستقالة الضمنية من قبيل الفصل التأديبي، لكان في إمكانه أن ينص عليه في: "واجبات العاملين والأعمال المحظورة عليهم"، لكنه لم يفعل ذلك، لأنه لا يعد مثل هذا الانقطاع جريمة تأديبية[٢٤٧].

---

[٢٤٦]- د. محمود صالح، الموسوعة الإدارية للفقه والقضاء، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، ج٢، مرجع سابق، ص ١٢٧٦.

[٢٤٧]- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٤ لسنة ٢٥ ق، جلسة ١٩٨٠/١/١٢، حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٧٢/٣/٢٥، قاعدة رقم ٥٦، ص ٣٢٧، مشار إليه لدى د. عبد اللطيف السيد رسلان، الاستقالة في الوظيفة العامة بين النظامين الوضعي والإسلامي، مرجع سابق، ص ٢٦٢.

وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية العليا بذات المعنى في القضية رقم ١١ لسنة ١ق- تنازع- جلسة ١٩٨٠/٢/١٦: "إن إنهاء خدمة العامل لانقطاعه عن العمل بغير سبب مشروع لا يعتبر فصلاً تأديبياً، وإنما يقوم على افتراض أن هذا العامل يعد في حكم المستقيل لما يدل عليه هذا الانقطاع طوال المدة التي حددها القانون من رغبة حقيقة في ترك العمل.."

ويثار تساؤل آخر: هل القرار الصادر بإنهاء الخدمة بناء على الاستقالة الضمنية قرار كاشف أم منشئ؟

في بادئ الأمر يجب أن نبين: ما القرار الإداري الكاشف؟ والقرار الإداري المنشئ؟

القرار الإداري الكاشف هو القرار الذي يكشف أو يؤكد مركزاً قانونياً أقامه القانون من قبل، وهو قرار يجوز للإدارة سحبه دون التقيد بميعاد معين، وله أثر رجعي يمتد إلى قيام المركز القانوني الذي يكشف عنه، كالقرار الصادر بإحالة الموظف إلى التقاعد، لبلوغه السن التي حددها القانون.

أما القرار الإداري المنشئ فهو القرار الذي يرتب أثراً قانونياً معيناً في إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديله أو إلغاء مركز قانوني قائم، فهو قرار فوري ليس له أثر رجعي، ولا يجوز للإدارة سحبه إلا خلال مدة الطعن القضائي، كقرار التعيين، فهو قرار ينشئ مركزاً قانونياً جديداً، وهو إضفاء الصفة الوظيفية على الموظف، وتمتعه بالحقوق والالتزامات[٢٤٨].

ولبيان طبيعة القرار الإداري الصادر بإنهاء الخدمة: هل هو قرار إداري كاشف أم منشئ، فهنالك آراء عدة:

- **الرأي الأول:** يرى أنه قرار كاشف عن المركز القانوني الذي تقرره بقوة القانون، فهو مجرد قرار تنفيذي يعلن عن أن الخدمة انتهت فعلاً وبقوة القانون[٢٤٩]، أي إنّ الموظف يعد مستقيلاً بقوة القانون إذا انتهت مدة الشهر.

---

[٢٤٨]- الموقع الإلكتروني، قرار -إداري https://ar.wikipedia.org/wiki

[٢٤٩]- د.السيد محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين المدنيين، مرجع سابق، ص ٢٤٩.

وقد اعتنقت المحكمة الإدارية العليا هذا المبدأ في معظم أحكامها، فقد قضت أنه إذا لم تتخذ الجهة الإدارية الإجراء التأديبي حتى انتهى ذلك الأجل، نهضت القرينة القانونية وعدّ الموظف مستقيلاً، وانتهت خدمته بدون تعليق الأمر على صدور قرار إداري بذلك[٢٥٠]، ويكفي لترتيب مضمون قرينة الاستقالة الضمنية للانقطاع عن العمل خلال المدة المعينة بعد الإنذار الكتابي، ومن دون اتخاذ الإجراء التأديبي خلال الشهر التالي لانقطاعه عن العمل[٢٥١].

- **الرأي الثاني:** يرى أنه قرار منشئ، لأنّ خدمة الموظف بحسب ما نصت عليه المادة (٧٩) من قانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ لا تنتهي إلا بالقرار الصادر بقبول الاستقالة[٢٥٢].
- **الرأي الثالث:** أوجب التمييز بين حالتين:

- **الحالة الأولى:** إذا أصدرت الإدارة بإنهاء خدمة الموظف الذي توافرت فيه قرينة الاستقالة الضمنية خلال مدة الشهر التالي للانقطاع عن العمل أكثر من خمسة عشر يوماً متتالية، أو ثلاثين يوماً منفصلة، أو الالتحاق بجهة أجنبية، قرار منشئ، لأنه تعبير عن سلطة الإدارة التقديرية، فلها إعمال قرينة الاستقالة الضمنية في حق الموظف وعده مستقيلاً، أو اتخاذ الإجراءات التأديبية ضد الموظف.
- **الحالة الثانية:** إذا أصدرت الإدارة قرارها بعدّ الموظف مستقيلاً بعد مضي الشهر التالي للانقطاع، فهنا يكون قرار الجهة الإدارية بإنهاء خدمة الموظف مجرد قرار تنفيذي كاشف يعلن عن إنهاء بقوة القانون[٢٥٣].

---

[٢٥٠]- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٩١٤ لسنة ٢٩ق، جلسة ١٩٨٦/٤/١٣.
[٢٥١]- فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بتاريخ ١٩٩١/١٠/٢٠، ملف ٧٧٩/٣/٨٦، مشار إليه لدى: د. عبد اللطيف السيد رسلان، الاستقالة في الوظيفة العامة بين النظامين الوضعي والإسلامي، مرجع سابق، ص ٢٦٥.
[٢٥٢]- حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٧١/٤/٣، مج س١٦ ق، رقم ٣١، ص٢٠٨.
[٢٥٣]- د. السيد محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين المدنيين، مرجع سابق، ص ٦٤٩.

ويلاحظ أن المشرع السوري في قانون العاملين الأساسي رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤ لم ينص بشكل صريح على حالة الالتحاق بخدمة جهة أجنبية بغير ترخيص من الحكومة كحالة من حالات الاستقالة الحكمية مخالفاً بذلك نظيره المصري، وكان جديراً به الأخذ بهذه الحالة كأحد أسباب الاستقالة الحكمية أو الضمنية بحيث يكون للإدارة سلطة تقديرية في منح العامل الترخيص بذلك أو عدمه وفقاً لاحتياجات المرفق العام القائمة عليه وحفاظاً منها على مقتضيات المصلحة العامة.

الفصل الثاني

الآثار المترتبة على الاستقالة

لما كانت الاستقالة سبباً من أسباب انتهاء الخدمة في الوظيفة العامة، فإنه يترتب عليها بعض الآثار التي قد تشترك أو تنفرد فيها مع سائر أسباب انتهاء الخدمة، وبناء على ذلك سنبحث في الأول منهما عن أثر الاستقالة في إعادة التعيين والحقوق التقاعدية والمقابل النقدي والبحث في أثر الإحالة إلى المحاكمة التأديبية في الاستقالة.

المبحث الأول

أثر الاستقالة في إعادة التعيين والحقوق التقاعدية

والمقابل النقدي للإجازات الاعتيادية

سنتطرق في مبحثنا هذا إلى ثلاثة مطالب، سنبحث في الأول منها أثر الاستقالة في إعادة تعيين الموظف المستقيل، ونخصص الثاني للبحث في أثر الاستقالة في الحقوق التقاعدية، وفي مطلبنا الأخير سنبحث أثر الاستقالة في الحصول على المقابل النقدي لرصيد الإجازات الاعتيادية، وبيان موقف المشرعين المصري والسوري بصدد كل مطلب.

المطلب الأول

أثر الاستقالة في إعادة التعيين

يرى الفقه الفرنسي أنه يترتب على قبول الاستقالة أن تكون نهائية لا رجعة فيها للموظف المستقيل، وتنهي العلاقة الوظيفية عند صدور قرار بقبول الاستقالة، ويترتب على قبول الاستقالة أن يترك العامل عمله نهائياً دون رجعة، وإذا استمر في عمله وهو مستقيل مؤقتا فهذا لا يعني شيئاً لأن الخدمة تنتهي بتحقق السبب وكل أجر يأخذه في هذه الفترة يعدّ مكافأة مقابل العمل الذي يقوم به بعد انتهاء مدة الخدمة[٢٥٤].

وإذا زاول الموظف المستقيل عملاً من أعمال الوظيفة التي كان يشغلها عُدّ باطلاً لصدوره من شخص نزعت منه صفة الموظف، فالأصل العام أن انتهاء الخدمة الوظيفية بالاستقالة يترتب عليه أن يوقف الموظف المستقيل ويعد مغتصباً للوظيفة الإدارية[٢٥٥].

و في التشريع المصري و السوري فقد تبين أن الاستقالة تتم بصدور قرار قبول طلب الاستقالة من الجهة الإدارية التي يعمل الموظف العام أو بعدّ الموظف مستقيلاً، وأنه لا يجوز الرجوع عن قرار القبول بعد صدوره إلا وفق القواعد المقررة لسحب القرار الإداري، وعليه: إن أي إعادة للموظف المستقيل إلى الوظيفة يجب أن تتم وفق القواعد المقررة لإعادة التعيين[٢٥٦].

وخدمة الموظف وإن كانت تنتهي بالاستقالة إلا أن ذلك لا يعني أنه لا يستطيع العودة إلى الخدمة من جديد، بمعنى أن الموظف الذي تنتهي خدمته بالاستقالة تجوز له العودة إلى الخدمة من حيث المبدأ، بإعادة تعيينه، فالاستقالة لا تعني عدم جواز إعادة التعيين في المستقبل، سواء في ذات الجهة التي كان يعمل لديها، أم في جهة

---

[٢٥٤]- د. عبد اللطيف السيد رسلان عودة، الاستقالة في الوظيفة العامة بين النظامين الوضعي والإسلامي، مرجع سابق، ص ٤٤٩.
[255]- د. عبد اللطيف السيد رسلان عودة، الاستقالة في الوظيفة العامة بين النظامين الوضعي والإسلامي، المرجع نفسه، ص٤٥٠.
[٢٥٦]- د. عبد اللطيف السيد رسلان، المرجع السابق، ص ٢٢٤.

أخرى، طالما أن الشروط المطلوبة للتعيين تتوافر في الشخص المستقيل ودون استحصال موافقة الجهة التي كان يعمل لديها قبل الاستقالة[٢٥٧].

فالمشرع المصري أجاز للسلطة المختصة تعيين الموظف في وظيفته السابقة التي كان يشغلها أو في وظيفة أخرى مماثلة بشروط وقيود معينة، وتخضع إعادة تعيينه هنا لتقدير جهة الإدارة فلها أن تستجيب إلى طلبه أو ترفضه[٢٥٨]، وهذا ما نصت عليه المادة (١٢) من قانون نظام العاملين المدنيين الصادر بالقانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤، تقابل (٩) من نظام العاملين المدنيين الصادر بالقانون رقم (٥٨) لسنة ١٩٧١، تقابل المادة (٢٣) من قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، على أنه: "يجوز إعادة تعيين العامل في وظيفته السابقة التي كان يشغلها أو في وظيفة أخرى مماثلة في ذات الوحدة أو وحدة أخرى.. إذا توافرت فيه الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة التي يعاد التعيين عليها..".

وهذا ما ذهبت إليه الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع المصرية أن: المشرع أجاز إعادة تعيين الذي أنهيت خدمته في ذات الوظيفة السابقة أو في وظيفة مماثلة لها في ذات الوحدة أو في وحدة أخرى بذات مرتبه الأصلي، مع الاحتفاظ بالمدة التي قضاها عند تعيينه لأول مرة في الأقدمية، وجعل ذلك منوطاً بتحقق شرطين، أولهما أن يتوافر في شأنه ما يتطلبه القانون لشغل الوظيفة التي يعاد تعيينه عليها، وثانيهما: ألا يكون التقرير الأخير المقدم عنه في وظيفته السابقة بتقدير ضعيف.."[٢٥٩].

وقضت المحكمة الإدارية العليا بالمعنى ذاته في المادة (٢٣) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، أن المشرع أجاز للسلطة المختصة بالتعيين وبغير إعلان عن الوظائف الخالية، أن تعيد الموظف في وظيفته السابقة التي كان يشغلها أو في وظيفة أخرى مماثلة في ذات الوحدة أو في وحدة أخرى مماثلة وبذات أجره الأصلي الذي كان يتقاضاه بأقدميته في الوظيفة السابقة، بشرط ذلك أن تتوافر في شأن الموظف

---

[٢٥٧]- د. زكي محمد النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص ١٨٠.

[٢٥٨]- د. ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة في خمسين عاماً، الكتاب الثاني، ٢٠٠٨، ص ٨٧٥.

[٢٥٩]- فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع المرقمة ٢٢٩/٢/٨٦ بجلسة ١٩٩٣/٤/٧، مشار إليها لدى: محمود صالح، الموسوعة الإدارية للفقه والقضاء، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧لسنة ١٩٧٨، ج١، ط٤، سنة ٢٠١٠، ص ٢٥٥.

اشـتراطات شـغل الوظيفـة التـي يعـاد التعيـين عليهـا، ولـم يكـن التقـدير المقـدم عنـه فـي وظيفتـه السـابقة بمرتبـة ضعيف"[٢٦٠].

وتلاحظ الباحثة أنّ المشرع المصري في قانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ لم يشر في نصوصه إلى موضوع إعادة تعيين الموظف المستقيل، وربما لموقف المشرع المصري هذا ما يبرره.

أمـا بالنسـبة إلـى موقـف المشـرع السـوري من إعادة التعيين فإنه قرر جواز إعادة العامل المستقيل، أو المعتبر بحكم المستقيل وذلك بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص، وبأجره السابق إلى وظيفة تتوافر فيه شروط شغلها[٢٦١].

كما لم ينص على منع الموظف الذي مارس حقه في الاستقالة من الترشح لوظيفة عامة جديدة مادامت قد توافرت فيه الشروط القانونية وذلك في إطار حقه الدستوري في التوظيف.

ومن ثم يمكن لأي شخص أن يعين في إحدى الوظائف السورية في حال توافرت فيه الشروط الآتية[٢٦٢]:

١- أن يكون سوري الجنسية منذ خمس سنوات على الأقل.

٢- غير محكوم بجناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة.

٣- أن تتوافر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذلك المؤهلات المطلوبة للوظيفة التي سيعين بها.

٤- عدم ارتباطه بوظيفة أخرى في إحدى الجهات العامة، أو تقدمه بموافقة خطية على تعيينه من الجهة التي يعمل لديها.

---

[٢٦٠]- الطعن رقم ٩٩٥لسنة ٤٣ف.عليا بجلسة ٢٠٢/٣/٩ مشار إليها لدى: محمود صالح، الموسوعة الإدارية للفقه والقضاء، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧لسنة ١٩٧٨، مرجع سابق، ص ٢٥٣.

[٢٦١]- المادة (١٣٩) الفقرة أ من قانون العاملين رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

[٢٦٢]- تنص المادة (٧) من قانون العاملين رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤أنه: "يشترط للتعيين في إحدى الوظائف: ١- أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية السورية منذ خمس سنوات على الأقل..٢- قد أتم الثامنة عشرة من عمره بتاريخ تقديمه طلب التوظيف..٣- غير محكوم بجناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة..٤- حائزاً على الشهادات والمؤهلات المطلوبة للوظيفة التي سيعين فيها بموجب هذا القانون..٥- أن تثبت سلامته من الأمراض ذات العدوى..".

المطلب الثاني

أثر الاستقالة في الحقوق التقاعدية

يستحق الموظف في حال استقالته تعويضاً مالياً عن المدة التي قضاها في الوظيفة، ويكون هذا التعويض إما بصورة مبلغ نقدي يدفع مرة واحدة له وتسمى حينها (المكافأة)، أو في شكل مبلغ شهري يستحقه مدى الحياة يؤول فيما بعد للورثة ويسمى (الراتب)، ويعد هذا التعويض بمثابة مكافأة لنهاية الخدمة أو تأميناً لاستمرار صرف بدل مرتبه في حال انقطاع الموظف عن عمله، سواء بصفة مؤقتة أو مستديمة بسبب خارج عن إرادته[٢٦٣].

و قبل الدخول بأثر الاستقالة في الحقوق التقاعدية علينا أن نوضح ما هو المقصود بالراتب التقاعدي، والمكافأة التقاعدية في التشريع والفقه؟

لم يتطرق المشرع المصري إلى تعريف للراتب التقاعدي في قانون التأمين الاجتماعي رقم (٧٩) لسنة ١٩٧٥ المعدل ولا في قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات الجديد رقم (١٣٥) لسنة ٢٠١٠، إلا أنه أتى بأحكام استحقاق الراتب التقاعدي (المعاش)، وكيفية احتسابه، ووضع حدّاً أعلى وأدنى له[٢٦٤]

وكنظيره المصري لم يأت المشرع السوري بتعريف محدد للراتب التقاعدي بل أتى أيضاً بأحكام استحقاقه وقيده بسقف نسبي بحيث يكون الحد الأقصى للمعاشات المخصصة ٧٥% من متوسط الأجر الشهري الذي حسب على أساسه.

أما التعريف الفقهي للراتب التقاعدي فقد تعددت اتجاهات الفقه الإداري في هذا الشأن، فمنهم من ذهب إلى أنه مبلغ نقدي يصرف للموظف بعد انتهاء خدمته الوظيفية بصورة نظامية أو إصابته بعجز، يؤول إلى المستحقين له بعد وفاته، وذلك مقابل المبالغ التي تم استقطاعها من راتبه ومساهمات الدولة والمؤسسات العامة[٢٦٥].

---

[٢٦٣]- خالد عبد الفتاح محمد، نظام العاملين المدنيين بالدولة، دار الحقيقة، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦، ص ١٤٦.

[٢٦٤]- المواد (١٨، ١٩، ٢٠) من قانون التأمين الاجتماعي المصري رقم (٧٩) لسنة١٩٧٥ المعدل.

كما يعرف بأنه: حق مالي يستحقه الموظف بموجب القانون مباشره بمجرد انتهاء خدمته الوظيفية بإحدى أسباب انتهاء الخدمة من دون أن يتوقف ذلك على إرادة الإدارة[٢٦٦].

وعليه، بانتهاء خدمة الموظف العام لسبب من الأسباب الواردة في القوانين الخاصة بالوظيفة العامة، يصبح له الحق في الحصول على حقوق تقاعدية، فهو يحصل على راتب تقاعدي إذا بلغت خدمته التقاعدية الحد الأدنى لنيل الراتب المذكور، فيعد الراتب التقاعدي أهم الحقوق التقاعدية، كونه يمثل إيراداً دورياً منتظماً يستلمه الموظف المتقاعد أو عياله شهرياً طيلة بقاء أسباب استحقاقه[٢٦٧].

كما يعد الراتب التقاعدي من أهم الحوافز المادية التي تشجع الأفراد على الانضمام إلى سلك الوظائف العامة لما يمثله من استقرار مادي للموظف بعد انتهاء علاقته الوظيفية، وتقدمه بالعمر وضعف قواه البدنية، كذلك هو أيضاً يمثل ضمانة مهمة لخلف المتقاعد، من خلال استمرار الخلف المستحق باستلام الراتب التقاعدي حتى بعد وفاة الموظف المتقاعد، ويستحق الموظف العام الراتب التقاعدي بانتهاء خدمته الوظيفية لأحد الأسباب التي حددها قانون التقاعد متى كان مستوفياً لشروط استحقاق الراتب التقاعدي، ويختلف مقدار هذا الراتب باختلاف مدة خدمة الموظف التقاعدية ومقدار راتبه الذي كان يتقاضاه في حياته الوظيفية، وشروط استحقاقه، والتي من أهمها سبق استقطاع نسبة مئوية من المرتب في أثناء الخدمة في مدة لا تقل عن عدد معين من السنين، ولا ينتهي هذا الحق في المعاش أو التقاعد بمجرد وفاة صاحبه بل ينتقل معظمه إلى مستحقيه من ورثته، أما إذا لم تتوافر في الموظف شروط استحقاق المعاش فيمنح عن كل عام من أعوام الخدمة مبلغاً من المال كمكافأة تقاعدية تعادل شهراً أو أكثر بحسب قوانين الخدمة لكل بلد عن كل عام من أعوام الخدمة، بصرف النظر ما إذا كان قد تم الاستقطاع من المرتب في أثناء الخدمة من عدمه[٢٦٨].

---

[٢٦٥]- د. مليكة الصروخ، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، ٢٠٠٦، ص ٤٠٩.

[٢٦٦]- د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٢١٩.

[267]- خالد عبد الفتاح محمد، نظام العاملين المدنيين بالدولة، المرجع السابق، ص ١٤٦

[٢٦٨]- محمد شوقي العابد، أثر الاستقالة على سير المرفق العام، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص ٥١.

والمكافأة التقاعدية على صعيد التشريعات لم يورد لها تعريفاً بل اكتفى بالإشارة إلى كونها من الحقوق التقاعدية التي يتمتع بها الموظف المتقاعد، وحدد حالات استحقاقها وطريقة حسابها[٢٦٩].

وقد أخذ المشرع المصري بالمكافأة التقاعدية وأسماها (تعويض الدفعة الأولى)[٢٧٠]، ويسميها بعض الكتاب المصريين بمكافأة نهاية الخدمة[٢٧١].

أما بالنسبة لما يتعلق بموضوع الاستقالة وأثرها على الحقوق التقاعدية فسنوضح موقف كل من المشرع المصري والسوري بهذا الخصوص.

فبالنسبة إلى موقف المشرع المصري من هذا الموضوع، فقد صدر القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٣ للتأمين والمعاشات لموظفي الدولة ومستخدميها وعمالها المدنيين، فقد نصت المادة (١٤) منه على أن: "يستحق المنتفع معاشاً عن انتهاء خدمته متى بلغت مدة خدمته المحسوبة في المعاش عشرين سنة على الأقل".

وجاء في المادة (٢٣) من القانون المذكور أن يخفّض في حالة الاستقالة بنسب تختلف تبعاً إلى السن، فإذا كانت السن عند ٤٥ سنة فأقل كانت نسبة التخفيض بواقع (٢٠%)، وإذا كانت السن ما بين (٤٦ و٥٠ سنة) كانت نسبة التخفيض في المعاش بواقع (١٥%)، وإذا كانت السن ما بين (٥١ و٥٥ سنة) كانت نسبة التخفيض بواقع (١٠%)، وإذا كانت السن ٥٦ إلى أقل من ٥٨ كانت نسبة التخفيض بواقع (٥%)[٢٧٢].

أما إذا انتهت خدمة المنتفع بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٦٣، ولم تكن مدة خدمته قد بلغت القدر الذي يعطيه الحق في المعاش، وفقاً لأحكام هذا القانون، فإنه يستحق مكافأة تحسب على أساس (١٥%) من المرتب أو الأجر السنوي عن كل سنة من سنوات الخدمة المشار إليها، ولا تستحق أية مكافأة إذا قلت مدة الخدمة عن ثلاث سنوات.

---

[269]- محمود صالح، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٠، ص٦٢٠

[٢٧٠]- محمود صالح، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، المرجع نفسه، ص٦٢٢.

[٢٧١]- محمد إبراهيم الدسوقي علي، الحقوق المالية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٨١.

[٢٧٢]- د. نعيم العطية، الاستقالة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، مرجع سابق، ص ٧٣ وما بعدها.

وإذا كان ترك الخدمة بسبب الاستقالة تحسب المكافأة على أساس (١٠%) من المرتب أو الأجر السنوي عن كل سنة محسوبة في المعاش إذا بلغت مدة الخدمة ثلاث سنوات فأكثر ولم تصل إلى عشر سنوات، وعلى أساس (١٢%) من المرتب أو الأجر السنوي عن كل سنة محسوبة في المعاش إذا بلغت مدة خدمته عشر سنوات فأكثر ولم تصل إلى عشرين عاماً[٢٧٣].

وصدر بعد ذلك قانون التأمين الاجتماعي رقم (٧٩) لسنة ١٩٧٥، ونص في المادة (٥/١٨) منه على أن: انتهاء خدمة المؤمن عليه لغير الأسباب المنصوص عليها في البنود (٣،٢، ١) من المادة المذكورة متى كان اشتراكه في التأمين ٢٤٠ شهراً على الأقل[٢٧٤].

وعلى ذلك فإن انتهاء خدمة الموظف بالاستقالة توجب له الحق في المعاش إذا بلغت مدة اشتراكه في التأمين ٢٤٠ شهراً أي: عشرين عاماً، ويحسب معاشه هنا بنسبة تقدر تبعاً إلى سن المؤمن عليه في تاريخ استحقاق الصرف، طبقاً للمادة (٢٣) من القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٩[٢٧٥].

ويستحق المعاش عن الأجر المتغير أياً كانت مدة اشتراك المؤمن عليه عن هذا الأجر، وذلك متى توافرت في شأنه إحدى حالات استحقاق المعاش عن الأجر الأساسي، ويشترط لصرف المعاش عن الأجر المتغير عند استحقاقه لتوافر الحالة المنصوص عليها في البند (٥) من المادة (١٨) ألا تقل سن المؤمن عليه عن خمسين عاماً [٢٧٦].

ويبين ما تقدم أن الاستقالة بوصفها سبباً من أسباب انتهاء الخدمة الوظيفية ذا أثر في المعاش أو المكافأة المستحقة للمستقيل، وقد كان هذا الأثر يصل أول الأمر إلى الحد الذي يترتب على الاستقالة سقوط حق المستقيل في المعاش أو المكافأة، ثم بأنّ للمشرع عدم عدالة هذا الأثر الفادح ونتائجه البعيدة المدى على مستقبل المستقيل وأسرته،

---

[٢٧٣]- د. عبد اللطيف السيد رسلان، الاستقالة في الوظيفة العامة بين النظامين الوضعي والإسلامي، مرجع سابق، ص٤٩١ وما بعدها.
[٢٧٤]- المادة (١٨) فقرة (٥) من قانون التأمين الاجتماعي المصري رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
[٢٧٥]- د. زكي محمد النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص١٤٣.
[٢٧٦]- المادة (١٨) مكرر من قانون التأمين الاجتماعي المصري رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٩.

ولاسيما أن العامل كثيراً ما يقدم على الاستقالة تحت ضغط ظروف غير ملائمة، ولهذا فقد اتجه المشرع إلى التخفيف من الأثر الناتج عن الاستقالة في المعاش أو المكافأة المستحقة للمستقيل، مكتفياً بالتخفيض من ذلك المعاش أو المكافأة بنسب تختلف تبعاً للسن التي يبلغها طالب الاستقالة وقت تقدمه بطلبها[٢٧٧].

أما في القانون السوري فيصرف للعامل الذي تنتهي خدمته بسبب الاستقالة، منحة نقدية تعادل مثلي أجره الأخير، بشرط أن ترتب الاستقالة معاشاً تقاعدياً، أما إذا كانت لا ترتب معاشاً تقاعدياً، فتصرف له منحة نقدية تعادل مثل أجره الأخير الأساسي للعاملين في الدولة[٢٧٨]، وتصفى الحقوق التقاعدية للمستقيل وفق الأحكام الواردة في قانون التقاعد.

[٢٧٧]- د. نعيم العطية، الاستقالة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، مرجع سابق، ص ٨١ وما بعدها.
[٢٧٨]- المادة /١٣٨/ من القانون رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤.

المطلب الثالث

أثر الاستقالة في الحصول على المقابل النقدي

لرصيد الإجازات الاعتيادية

الأصل أن وقت الموظف كله ملك للدولة، ومن ثم لا يجوز للموظف أن ينقطع عن عمله إلا لإجازة يستحقها في حدود الإجازات المقررة قانوناً، ولكن مصلحة العمل والاعتبارات الوطنية والاجتماعية تؤدي إلى منح الموظفين أنواعاً عديدة من الإجازات، نظمها المشرع في القانون، وتعدّ الإجازات التي نظمها المشرع في القانون من الحقوق التي يتمتع بها الموظفون، وحكمة ذلك أن للإنسان قدرة احتمال معينة على العمل، ومن ثم لا يجوز إجباره على القيام بعمل مدة أطول لأجل الحفاظ على طاقته الجسمانية، وتقدر هذه الطاقة البشرية على أساس متوسط عمر الإنسان العادي. واتفاقاً مع ما تقدم فإن الموظف في حال انتهت خدمته ولم يستفد من هذه الإجازات فإنه يستحق مقابلاً نقدياً عن الإجازات التي لم يستفد منها[٢٧٩].

وقد نص قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ في المادة (٦٥) منه، وفي فقرتها الأخيرة على: "..فإذا انتهت خدمة العامل قبل استنفاد رصيده من الإجازات الاعتيادية استحق عن هذا الرصيد أجره الأساسي مضافاً إليه العلاوات الخاصة التي كان يتقاضاها عند انتهاء خدمته وذلك بما لا يجاوز أجر أربعة أشهر.."

وقضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية النص أعلاه لما تضمنه من حرمان العامل من البدل النقدي لرصيد إجازاته الاعتيادية فيما جاوز الأربعة أشهر، ومتى كان عدم الحصول على هذا الرصيد راجعاً إلى أسباب اقتضتها مصلحة العمل. وهذا الحكم يسري على الوقائع والعلاقات التي سبقت صدور الحكم بعدم الدستورية، والتي

---

[٢٧٩]- د. محمود صالح، الموسوعة الإدارية للفقه والقضاء، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، ج١، مرجع سابق، ص ٨٠٣.

اتصل بها النص مؤثراً فيها ما لم تكن الحقوق والمراكز التي يرتبط بها قد استقر أمرها قبل قضاء المحكمة بناء على حكم قضائي بات[٢٨٠].

كما ذهبت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى: أحقية العاملين في شركة الجمهورية للأدوية والكيماويات والمستلزمات الطبية – عند انتهاء خدماتهم– في المقابل النقدي عن كامل رصيد إجازاتهم الاعتيادية بدون حد أقصى إذا كان الحرمان من الإجازة راجعاً إلى رب العمل، مع سريان ذلك على من انتهت خدمتهم قبل صدور حكم المحكمة الدستورية العليا المشار إليه أعلاه ما لم يكن حقهم في هذا المقابل قد انقضى بالتقادم أو حسم الخلاف في شأنه بموجب حكم حاز قوة الأمر المقضي[٢٨١].

ومن أحكام القضاء الإداري المصري في هذا الخصوص ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري في أسيوط : (ومن حيث إنه – كلما كان فوات الإجازة راجعاً إلى جهة العمل أو لأسباب اقتضتها ظروف أدائه من دون أن يكون لإرادة العامل دخل فيها – كانت جهة العمل مسؤولة عن تعويضه عنها فيجوز للعامل عندئذ – وكأصل عام – أن يطلبها جملة فيما جاوز ستة أيام كل سنة إذا كان اقتضاء ما تجمع من إجازاته السنوية على هذا النحو ممكناً عيناً، وإلا كان التعويض النقدي واجباً تقديراً بأن المدة التي امتد إليها الحرمان من استعمال تلك الإجازة مردها إلى جهة العمل فكان لزاماً أن تتحمل وحدها حصة ذلك، وأنه لما كان الحق في التعويض لا يعدو أن يكون من العناصر الإيجابية للذمة المالية للعامل ممن يندرج في إطار الحقوق التي كفلها الدستور.."[٢٨٢].

كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا في المعنى نفسه في حكمها: (ومن حيث إنّ قضاء المحكمة سالفة الذكر قد استقر واضطرد على أحقية العامل في صرف المقابل النقدي عن كامل رصيد إجازاته الاعتيادية التي لم يحصل

---

[٢٨٠]- انظر: المادة (٦٥) الفقرة الأخيرة المضافة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣، عدلت بالقانون رقم ٢١٩ لسنة ١٩٩١، حكم بعدم دستوريتها في الدعوى رقم ٢ لسنة ٢١ق دستورية بجلسة ٢٠٠٠/٥/٦، ونشر الحكم في الجريدة الرسمية، العدد ٢٠ في ٢٠٠٠/٥/١٨.
- حكم محكمة النقض في الطلب رقم ٤١ لسنة ٩٨ق – جلسة ٢٠٠١/٤/٣ طلبات أعضاء.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطلب رقم ٣٣٦٤ لسنة ٤٤ق – جلسة ٢٠٠١/٦/٢٣ طلبات أعضاء.
- محمد أحمد عبد اللاه محمد، الرابطة الوظيفية بين قيامها وانقضائها، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ٢٠١٣، ص ١٦٤.

[٢٨١]- د. محمد ماهر أبو العينين، جديد أحكام وفتاوى مجلس الدولة، ١٩٩٨-٢٠٠١، الكتاب الأول، ص ٨٥٦ وما بعدها.

[٢٨٢]- د. محمد ماهر أبو العينين، المرجع السابق، ص ٨٦١ وما بعدها.

عليها في أثناء خدمته إذا ثبت أن عدم حصوله على الإجازة كان راجعاً إلى جهة عمله أو إلى أسباب اقتضتها ظروف أدائه لعمله، وأن جهة العمل هي التي يقع عليها عبء إثبات أن عدم حصول العامل على إجازاته الاعتيادية يرجع إلى رغبته وإرادته المنفردة، وليس إلى أسباب اقتضتها مصلحة العمل) [٢٨٣].

ويثار تساؤل: هل يسقط حق الموظف المستقيل في المطالبة بالمقابل النقدي لرصيد إجازاته الاعتيادية بالتقادم من عدمه؟

إن المقابل النقدي لرصيد الإجازات هو من الالتزامات الناشئة من القانون مباشرة، فإنه يخضع إلى أحكام التقادم المنصوص عليها في المادة (٣٧٤) من القانون المدني المصري، فلا يسقط إلا بانقضاء خمسة عشر عاماً على استحقاقه.

ومن حيث إنَّ الطاعن قد أنهيت خدمته للاستقالة في تاريخ ١٩٨١/٤/٧قبل العمل بأحكام القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٨٣ الذي أضاف إلى المادة (٦٥) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الذي أضاف إلى المادة (٦٥) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة فقرة أخيرة كانت تنص على أنه:" إذا انتهت خدمة العامل قبل استنفاده رصيده من الإجازات الاعتيادية استحق عن هذا الرصيد أجره الأساسي الذي كان يتقاضاه عند انتهاء خدمته، وذلك بما لا يجاوز ثلاثة أشهر"، وقد عمل بهذا النص بدءاً من ١٩٨٢/٨/١٢، وإذا كان الطاعن يظن أنه له الحق في المطالبة بالمقابل النقدي لرصيد إجازاته وفقاً لحكم المادة (٦٥) سالفة الذكر بعد تعديلها بالقانون رقم ١٥لسنة ١٩٨٣، ومن ثم يتعين الحكم بسقوط حقه في المطالبة النقدية لرصيد إجازاته الاعتيادية بالتقادم[٢٨٤].

وجاء قانون الخدمة المدنية الجديد رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بهذا الخصوص في المادة (٥٠) منه، حيث نصت على: "يجب على الموظف أن يتقدم بطلب الحصول على كامل إجازاته الاعتيادية السنوية، ولا يجوز للوحدة

---

[٢٨٣]- الطعن رقم ١٢٨٥٢- لسنة ٤٨ق- تاريخ الجلسة ٢٠٠٦/٥/٢٠، مشار إليه لدى د.مجدي محمود محب حافظ، موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا من عام ٢٠١٠/١٩٥٥، ج٦، دار محمود، ٢٠١٠، ص ٣٧٣٠.

[٢٨٤]- الطعن رقم ٤٨٦٩- لسنة ٥١ قزع، تاريخ الجلسة ٢٠٠٨/٦/٢٢، مشار إليه في الملحق لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١لسنة ٢٠١٦ولائحته التنفيذية كمبدأ من مبادئ المحكمة الإدارية العليا، طبعة ٢٠١٦، يونيتد للإصدارات القانونية.

ترحيلها إلا لأسباب تتعلق بمصلحة العامل، وفي حدود الثلث على الأكثر، ولمدة لا تزيد عن ثلاث سنوات، وإذا لم يتقدم الموظف بطلب للحصول على إجازاته على النحو المشار إليه سقط حقه فيها وفي اقتضاء مقابل عنها، أما إذا تقدم بطلب للحصول عليها ورفضته السلطة المختصة استحق مقابل نقدي عنها يصرف له بعد مرور ثلاث سنوات على انتهاء العام المستحق عنه الإجازة على أساس أجره الوظيفي في هذا العام".

وفي التشريع السوري فإن القاعدة العامة أنه لا يجوز تراكم الإجازات من سنة إلى أخرى، بل يجب استنفاد استعمال الإجازة في عام استحقاقها، ويسقط حكماً الإجازات غير المستعملة حتى نهاية العام، وفي كل الحالات لا يجوز دفع بدل الأجر عن الإجازات غير المستعملة، إلا إذا كان عدم استعمالها بناء على طلب خطي من الجهة العامة، بعد الحصول على موافقة الوزير المختص، وعلى أن يقتصر ذلك على الحالات الضرورية التي يصدر بتحديدها قرار من الوزير المختص[٢٨٥].

[٢٨٥]- الفقرة ب من المادة ٤٥ من قانون العاملين الأساسي رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤.

المطلب الرابع

أثر الاستقالة في المطالبة بالحقوق المالية

إنّ قانون الوظيفة العامة اعترف لجهة الإدارة بحق مطالبة الموظف بأداء ما يكون مطلوباً منه من ديون مستحقة، فقد تكون هذه الديون بسبب يتعلق بأداء الوظيفة، ودين نتج بسبب صرف مبالغ للموظف بغير وجه حق، مثال أن يقوم الموظف بطلب سلفة أي مبلغ من المال عن مرتبه لمدة معينة، ومن ثم لا يحول إنهاء الخدمة للموظف دون مطالبته بهذه الديون.

إن إنهاء خدمة الموظف العام لا يشكل مانعاً من تقرير حق الموظف في المطالبة بديونه وحقوقه المستحقة له لدى جهة الإدارة أياً كان مصدر هذه الديون أو الحقوق، فقد تكون بصورة حقوق دورية كحقه في البدل النقدي عن رصيد إجازته، أو حقه في مكافأة نهاية الخدمة.

فقد قررت أنظمة الخدمة المدنية المصرية وقوانينها وتعليماتها ومنها قانون التقاعد المدني وقانون الضمان الاجتماعي جملة من الحقوق للمحالين على التقاعد أو الذين انتهت خدماتهم ومن ذلك المكافآت والادخارات وعدد من الامتيازات والحقوق التي يتمتع بها الموظف عند انتهاء الخدمة.

فقد أوجب القانون أن يدفع للموظف المصنف الذي تنتهي خدماته بسبب عدم اللياقة الصحية أو بلوغ السن القانوني، أو إلغاء وظيفته وتسريحه منها وإحالته إلى التقاعد أو الاستغناء عن خدماته أو الاستقالة[٢٨٦].

كما أوجب أن تدفع له جميع حقوقه المالية التي نصت عليها القوانين والأنظمة والتعليمات بحيث لم يحرمه القانون من حقوقه المالية إذا انتهت وظيفته بهذه الطرق، وفي حالة وفاة الموظف فإنه يعفى من بدل الابتعاث والدورات، إذا كان ممن استفاد منها كما أنه إذا توفي الموظف في أثناء خدمته فيصرف لورثته الشرعيين تعويضاً يمثل كالآتي[٢٨٧]:

---

[٢٨٦]- د. عبد اللطيف السيد رسلان عودة، ص ٤٨٦.

[٢٨٧]- المرجع نفسه، ص ٤٨٩.

أ- راتبه الكامل مع علاوته عن عمله في الشهر الذي توفي فيه.

ب- راتب ستة أشهر مع علاوته كاملة.

ت- بدل كامل إجازته التي لم يستخدمها على ألا يزيد مجموعها عن ستين يوماً، بالإضافة إلى أية حقوق أخرى يستحقها الورثة أو المعالون من أفراد أسرته.

المبحث الثاني

الإحالة إلى المحاكمة التأديبية وأثرها في الاستقالة

لا سبيل إلى احترام النظام القانوني إلا إذا تضمن هذا النظام القواعد التي تكفل حماية المرافق العامة ضد كل عبث أو إهمال أو تقصير من بعض الموظفين الذين لا يلتزمون بما يفرضه عليهم الواجب القانوني. كما أنّ أي نظام وظيفي لا بد أن يتضمن الحقوق والمزايا التي يمنحها الموظفون فإنه يتعين أيضاً أن يتضمن قواعد لتأديبهم[٢٨٨]، وما لأثر هذه القواعد في حقوقهم التي كفلها الدستور والقانون لهم، ومنها الاستقالة. عليه سنتناول في هذا المبحث مطلبين، سنبحث في المطلب الأول ماهية الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، وسنخصص المطلب الثاني للبحث في أثر الإحالة إلى المحاكمة التأديبية في الاستقالة.

[٢٨٨]- الموقع الإلكتروني www.csc.net.kw/forthdoc.htm

المطلب الأول

ماهية الإحالة إلى المحاكمة التأديبية

إذا انتهى التحقيق أياً كانت الجهة التي تولته – بغير الحفظ أو صدور القرار التأديبي عن السلطة الرئاسية المختصة – فإن الموظف يحال إلى المحاكمة التأديبية، وتتولى الجهة المختصة والمخولة بدء إجراءات المحاكمة التأديبية. والإحالة إلى المحاكمة التأديبية تعنى بالاتجاه نحو توقيع العقوبة على الموظف بعد اقتناع سلطة التأديب الرئاسية بمسؤوليته عما نسب إليه من مخالفات، وباستحقاقه هذا العقاب[٢٨٩].

وتتولى محاكمته كما أسلفنا محاكم تأديبية أنشأت لهذا الغرض، وحدد القانون كيفية تكوينها واختصاصها، وبعض الإجراءات الواجبة الاتباع أمامها، وإن في إنشائها تغلباً على ما كان سائداً في النظام التأديبي من عيوب، ويزيد من ضمانات الموظفين بفصله بين سلطتي الاتهام والمحاكمة، ويوفر عنصر الحيدة اللازم توافره في الإجراءات التأديبية كافة، وإن وجود العنصر القضائي في التشكيل يوفر حماية للموظف، وإن كان الموظف المراد تأديبه مضطهداً من رئاسته الإدارية خاصة، لما يتصف به رجال القضاء من صدق وحيدة ونزاهة توفر الأمن للموظف[٢٩٠].

ويثار تساؤل عن الجهة المختصة في الإحالة إلى التحقيق أو المحاكمة التأديبية ؟

يشير موقف المشرع المصري من الإحالة إلى التحقيق وفقاً لأسلوب الرقابة الداخلية إلى أن السلطات الرئاسية هي التي يناط بها هذا الإجراء، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا أنه: "..**ليس ثمة نص صريح في نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بتحديد السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق**" إلا أنه ليس ثمة شك في أن هذه السلطة لا ينبغي أن يترك أمرها فرطاً يمارسها كل من أراد من القيادات الصغيرة، وأن

---

[289]- - محمد عباس محمد حسانين، ضمانات التحقيق والمحاكمة التأديبية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق،٢٠٠١

[٢٩٠]- محمد عباس محمد حسانين، المرجع نفسه، ٢٠٠١، ص ٧٤.

استدعاء أقرب القواعد لحكم الموضوع يقضي بالقياس على أحكام المادة (٨٢) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ التي حددت أصحاب التصرف في التحقيق وهم: الرؤساء المباشرون، وشاغلو الوظائف العليا، والسلطة المختصة، وقد حددت المادة (٨٢) من القانون سالف الذكر السلطات التي تملك الإحالة إلى التحقيق، وهي بذاتها سلطة التأديب الرئاسية[٢٩١].

وهذا ما ذهبت إليه المادة (٦٢) من قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦من أن أصحاب الاختصاص في التصرف بالتحقيق هم: الرؤساء المباشرون، شاغلو الوظائف العليا، السلطة المختصة، المحكمة التأديبية المختصة، ووفقاً للمادة (٦٠) من قانون الخدمة المدنية سالف الذكر، تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي وظائف الإدارة العليا، وفي المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة، كما تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها، ويكون لها بالنسبة إلى هذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ، وأن اختصاصها بالتحقيق يتم بإحدى صورتين، الصورة الأولى: هي تحقيق النيابة الإدارية بناء على طلب الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص الأصيل في التحقيق، أو بناء على شكوى الأفراد التي تثبت جديتها، والصورة الثانية تحقق النيابة الإدارية من دون طلب[٢٩٢].

ومن خلال ما تقدم يتبين لنا أن المشرع المصري اعتنق مبدأ مشاركة السلطة القضائية للسلطة الإدارية في ممارسة السلطات التأديبية، وهذا ما أوضحه القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ الخاص بتنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية والذي أفصح فيه المشرع المصري عن هدفه من ذلك[٢٩٣].

أما بالنسبة إلى الجهة التي تقوم بإحالة الموظف المخالف إلى المحاكمة التأديبية في القانون المصري، فهي إما النيابة الإدارية وإما جهة الإدارة، وسيتم توضيح ذلك كما يأتي:

---

[٢٩١]- باد رشيد عيسى، النظام القانوني للتحقيق الإداري وضماناته بين القانونين العراقي والمصري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠١٥، ص ٤٠وما بعدها.

[٢٩٢]- المادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

[٢٩٣]- محمد عباس محمد حسانين، ضمانات التحقيق والمحاكمة التأديبية، دراسة مقارنة، مرجع، ص٧٤.

أ- الإحالة إلى المحاكمة التأديبية عن طريق النيابة الإدارية

إذا انتهى التحقيق مع الموظف بغير الحفظ أو بغير قرار تأديبي من السلطة الرئاسية المختصة، فإن الموظف يحال إلى المحاكمة التأديبية المختصة. وسلطة النيابة الإدارية في الإحالة إلى المحاكمة التأديبية هنا سلطة أصيلة في ممارستها عن اقتناعها، وترتب الإحالة آثاراً من وقت صدور القرار بالإحالة، وتختلف الإحالة إلى المحاكمة عن إقامة الدعوى التأديبية، إذ لا تعد الدعوى مقامة بمجرد صدور قرار الإحالة، ولكن بإيداع القرار وأوراق التحقيق في سكرتارية المحكمة، فبهذا الإيداع وحده يتعلق حق المحكمة التأديبية بالفصل في الدعوى، وبذلك تعد الدعوى مرفوعة، والنيابة الإدارية وحدها هي التي تتولى إقامة الدعوى أمام المحكمة التأديبية كونها الأمينة على هذه الدعوى، إلا أنها لا تنفرد في إحالة الموظفين العموميين إلى المحاكمة التأديبية أو مجالس التأديب، بل تشاركها في هذا الاختصاص الجهة الإدارية[٢٩٤].

ب- الإحالة إلى المحاكمة التأديبية عن طريق الجهة الإدارية:

يعد الموظف محالاً إلى المحاكمة التأديبية في اللحظة التي تفصح فيها جهة الإدارة عن إرادتها الصريحة بإحالة الموظف العام إلى المحاكمة التأديبية وتكليف النيابة الإدارية مباشرة الدعوى التأديبية.

وتناول ذلك التفسير التشريعي رقم (٢) لسنة ١٩٦٦، وجاء في المادة (٤) منه أنه: "إذا طلبت الجهة الإدارية أو الجهاز المركزي للمحاسبات من النيابة الإدارية مباشرة الدعوى التأديبية، فإن العامل يعدّ محالاً إلى المحاكمة التأديبية من تاريخ صدور قرار الجهة الإدارية أو قرار رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات لإقامة الدعوى".

وزادت المذكرة التفسيرية لهذا الأمر وضوحاً، بقولها: "فيما عدا الحالات التي يكون للنيابة الإدارية رفع الدعوى التأديبية من تلقاء نفسها، فإنّ الإحالة إلى المحكمة التأديبية تبدأ بقرار يصدر عن الجهة الإدارية،

[٢٩٤]- د. عبد اللطيف السيد رسلان، الاستقالة في الوظيفة العامة بين النظامين الوضعي والإسلامي، مرجع سابق، ص ٣٦٥ وما بعدها.

ويعد الموظف محالاً من تاريخ صدور القرار الذي أوضحت فيه الجهة الإدارية عن إرادتها في إقامة الدعوى التأديبية"[٢٩٥].

وهذا ما أكدته المادة (٨٧) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة بقولها: "يعتبر العامل محالاً إلى المحاكمة التأديبية من تاريخ طلب الجهة الإدارية أو رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات من النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية".

أما بما يتعلق بموقف قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء بالرقم /١٢١٦/ لسنة ٢٠١٦، وفي المادة (١٦١) منها، فقد عد الموظف محالاً إلى المحاكمة التأديبية من تاريخ إيداع قرار الإحالة قلم كتاب المحكمة التأديبية.

أما في التشريع السوري فقد نص المرسوم التشريعي رقم ٧ لعام ١٩٩٠على أنّ الجهة المختصة بالإحالة إلى المحكمة المسلكية تكون إما من السلطة صاحبة الحق في التعيين، وبقرار من رئيس مجلس الوزراء لمن يعين بمرسوم أو من رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بالاستناد إلى التحقيق الذي تجريه الهيئة وفق قانونها، أو من النيابة العامة[٢٩٦] التي تحيل ملف القضية إلى المحكمة المسلكية لمحاكمة العامل في حال حكم عليه بعقوبة جنائية أو بجنحة مخلة بالثقة العامة أو ناشئة عن العمل[٢٩٧].

والقرار القاضي بالإحالة إلى المحكمة المسلكية لا يقبل أي طريق من طرق الطعن، أياً كانت الجهة التي تصدره[٢٩٨].

باستقراء ما سبق نلمس أن القرار الإداري الصادر بإحالة الموظف إلى المحكمة المسلكية يصدر إما من قبل السلطة صاحبة الحق في التعيين، أو من رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، أومن النيابة العامة، وإذا ما أحيل

---

[٢٩٥]- د. عبد اللطيف السيد رسلان، الاستقالة في الوظيفة العامة بين النظامين الوضعي والإسلامي، مرجع سابق، ص ٣٥٦ وما بعدها.
[٢٩٦]- المادة /٨/ من المرسوم التشريعي رقم ٧ لعام ١٩٩٠.
[٢٩٧]- الفقرة أ من المادة /٢٦/ من المرسوم التشريعي رقم ٧ لعام ١٩٩٠.
[٢٩٨]- الفقرة ب من المادة /٨/ من المرسوم التشريعي رقم ٧ لعام ١٩٩٠.

الموظف إلى التحقيق الإداري من سلطة غير مختصة في إحالته، فإنّ هذا يؤدي إلى بطلان التحقيق، وينسحب هذا البطلان بالقطع للقرار الصادر بتوقيع الجزاء كأثر لهذا التحقيق.

المطلب الثاني

أثر الإحالة إلى المحاكمة التأديبية في الاستقالة

غالباً ما يقوم الموظف المرتكب لمخالفات وجرائم تأديبية ترتب مسؤوليته التأديبية عنها بالمسارعة إلى تقديم استقالته فور اكتشاف أمره واتخاذ إجراءات إحالته إلى المحاكمة التأديبية متخذاً بذلك من الاستقالة طريقاً ملتوياً للإفلات من العقاب [٢٩٩].

والقاعدة أنه لا يجوز للجهة الإدارية قبول الاستقالة في حال كان العامل محالاً إلى المحاكمة التأديبية، سواء كانت الإحالة سابقة على تقديم الاستقالة، أو لاحقة عليها، وذلك حتى لا يعفى العامل من الجزاء المسلكي[٣٠٠].

ولقد تطرق المشرع المصري في المادة (٢/٩٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، إلى حظر قبول استقالة الموظف في حالة إحالته إلى المحاكمة التأديبية[٣٠١]، إذ تضمنت المادة المذكورة أنه لا يجوز قبول استقالة الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية، إذ لا تقبل هذه الاستقالة إلا إذا حكم في الدعوى التأديبية بغير عقوبة الفصل أو الإحالة إلى المعاش، والمقصود من هذا أن مجرد تقديم الاستقالة لا يترتب عليه أي أثر في الدعوى التأديبية المقامة ضد هذا الموظف، وإضافة إلى ذلك فإن المشرع المصري قد حظر على الإدارة قبول استقالة الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية، والتريث في قبولها إلى حين صدور الحكم في الدعوى بغير عقوبة الفصل أو الإحالة إلى المعاش[٣٠٢]. فلو حدث وتم الفصل بالدعوى التأديبية بغير جزاء الفصل أو الإحالة إلى

---

[٢٩٩]- المرجع نفسه، ص ٣٥٣ وما بعدها.

[٣٠٠]- د.نعيم عطية، الاستقالة، مجلة العلوم الإدارية، المرجع السابق، ص ١٦٧ ومابعدها.

[٣٠١]- نصت المادة (٢/٩٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨:"..فإذا أحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية فلا تقبل استقالته إلا بعد الحكم في الدعوى بغير جزاء الفصل أو الإحالة إلى المعاش."

[٣٠٢]- انظر المادتين(٩٧-٩٨) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، والمادة (١٧٢) من اللائحة التنفيذية رقم ١٢١٦لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

المعاش، فإن جهة الإدارة تسترد حريتها في قبول الاستقالة الصادرة من الموظف. ولما كانت الإحالة إلى المحاكمة التأديبية تمثل قيداً على حرية الإدارة في قبول الاستقالة الصريحة كما أسلفنا، فإنه مما تجدر الإشارة إليه أن الأحكام السابقة ذاتها تطبق على حالة الاستقالة الضمنية، فإذا قامت الجهة الإدارية بإحالة الموظف العام المنقطع عن عمله المدة التي جعلها القانون استقالة ضمنية للمحاكمة، وذلك في خلال الشهر التالي للانقطاع، فلا يجوز لها أن تصدر قرارها بعده مستقيلاً [٣٠٣].

ويثار التساؤل عن الأثر المترتب على مخالفة الجهة الإدارية لهذا الحظر الوارد على قبول الاستقالة، وأثر ذلك في الدعوى التأديبية المقامة ضد الموظف؟

وللإجابة عن هذا التساؤل فإن سلطة الإدارة في هذه الحالة سلطة مقيدة، لأنّ المشرع في المواد القانونية المشار إليها سلفاً أوجب عدم قبول استقالة الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية، وبذلك فإنّ المشرع لم يترك للجهة الإدارية أي خيار في هذا المجال، فقد تنتهي المحاكمة التأديبية بفصل الموظف أو إحالته إلى المعاش، ومن ثم لا يكون هناك محل لقبول الاستقالة[٣٠٤].

أما فيما يتعلق بقبول الاستقالة بالمخالفة للمواد القانونية التي نص عليها المشرع فإن القرار الإداري الصادر بقبول الاستقالة هو في حقيقة الأمر يدخل في عداد القرارات المعدومة، تلك التي لا يترتب عليها أية آثار قانونية، ولا شك في انعدام ذلك القرار، لأنه يتضمن سلباً لولاية السلطة القضائية، ومن المستقر عليه أن الاعتداء على اختصاص السلطة القضائية من قبل السلطة التنفيذية يرتب الانعدام للقرار الإداري الصادر بذلك، وأن قبول الاستقالة بمخالفة المواد القانونية التي نص عليها المشرع لا ترتب أي أثر في سير الدعوى التأديبية، ويكون على المحكمة مساءلة الموظف المخالف، كما أن لها مساءلة مصدر القرار الإداري بقبول الاستقالة المخالفة للقانون[٣٠٥].

---

[٣٠٣]- د. عبد اللطيف السيد رسلان، الاستقالة في الوظيفة العامة بين النظامين الوضعي والإسلامي، مرجع سابق، ص٣٦١.
[٣٠٤]- د. زكي محمد النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص ١٣٥.
[٣٠٥]- د. عبد اللطيف السيد رسلان، الاستقالة في الوظيفة العامة بين النظامين الوضعي والإسلامي، مرجع سابق، ص ٣٥٣ وما بعدها.

وفي حال عد الموظف مستقيلاً حكماً أو ضمناً فإن المادة (٨٨) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة المعدل بالقانون رقم (١١٥) لسنة ١٩٨٣ وتقابلها المادة (٩١) من القانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٨ تقضي بأنه: "لا يمنع انتهاء خدمة العامل لأي سبب كان عدا الوفاة من محاكمته تأديبياً **إذا كان قد بدئ في التحقيق** قبل انتهاء خدمته، ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة إقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بدأ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة، وذلك لمدة خمس سنوات من انتهائها".

والمستفاد من هذا النص أنه لا يجوز إقامة دعوى تأديبية بحق الموظف الذي ترك عمله لأي سبب – عدا الوفاة – في حال ارتكب مخالفات مالية أو إدارية غير ذات ضرر مالي، ولم يكن قد بدأ التحقيق في هذه المخالفات قبل تركه الخدمة.

و في حالة قبول استقالة الموظف – صريحة كانت أم حكمية – **قبل البدء بإجراءات التحقيق في المخالفات المنسوبة** إليه، وقبل قيام الجهة الإدارية بإصدار قرارها بإنهاء خدمته للانقطاع عن العمل بشأن المخالفات الإدارية والمالية – غير ذات الضرر المالي – يبرر قرار **الحفظ** في هذه الحالة بعدم جواز إقامة الدعوى التأديبية.

وقد أيد ذلك بحث لإدارة الدراسات والبحوث الفنية بالنيابة الإدارية (الملف رقم ١٣ لسنة ١٩٨٧)، والذي انتهى إلى أنه إذا انتهت النيابة الإدارية إلى عدّ الموظف المنقطع عن عمله مستقيلاً فإنه يتعين في هذه الحالة التصرف في التحقيق بحفظ هذه الواقعة لعدم جواز إقامة الدعوى التأديبية لترك الموظف الخدمة[٣٠٦].

وبالعودة إلى قانون العاملين الأساسي السوري رقم /٥٠/لعام ٢٠٠٤ نجد أنّ المشرع السوري لم ينص على هذا الحظر تاركاً بذلك السلطة التقديرية للإدارة بخصوص هذه المسألة، إذ إنّه ومن خلال نص الفقرة ب من المادة ١٣٣والتي نصت على أنه: "يجب على الإدارةالبت في طلب الاستقالة إما بالقبول أو الرفض خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه".

[٣٠٦]- محمد شوقي العابد، أثر الاستقالة على سير المرفق العام، مرجع سابق، ص ٤٤.

يتبين من هذا النص أن للإدارة حق الرفض أو القبول، وأن سبب قرارها بالرفض هو أنّ الموظف محال إلى التحقيق، هذا بالنسبة إذا كانت الاستقالة مقدمة من الموظف بصورة صريحة أو تحريرية. أما إذا كانت بصورة ضمنية وقام الموظف بترك الخدمة على الرغم من علمه أنه محال إلى التحقيق، فترى الباحثة أنه ليس أمام الإدارة إلا إقامة الدعاوى ضده أمام المحاكم المختصة، لما ارتكبه من مخالفات وإخلال في واجبات وظيفته.

وقد قرر مجلس الدولة السوري أنه في حال تقدم الموظف بطلب الاستقالة وقبلتها الإدارة في أثناء كف يده تعد نافذة من تاريخ صدور الصك القانوني بقبولها[٣٠٧].

إلا أنني أرى ضرورة معالجة هذا الموضوع من قبل المشرع السوري من خلال النص على عدم قبول استقالة الموظف المحال إلى التأديب وانتظار نتيجة المساءلة التأديبية، وذلك لسببين هما:

السبب الأول: تفادي تعسف الإدارة في ممارسة سلطتها التقديرية في هذا المجال، ومن ثم حماية الموظف المعني بحيث قد تقبل – لأسباب خاصة لا علاقة لها بمصلحة العمل– باستقالة موظف محال إلى التأديب ومن ثم إفلاته من العقاب، في حين ترفض الاستقالة في حالة أخرى مشابهة.

السبب الثاني: تفادي المساس بالمصلحة العامة بسبب تغليب المصلحة الخاصة للموظف الذي قد تقبل استقالته بالرغم من إحالته إلى التأديب، وهذا يعني إيجاد حل للموظف المخطئ بدلاً من معاقبته، وهذا ما يؤدي إلى تعطيل النظام التأديبي، خاصة إذا كان الخطأ المرتكب جسيماً بما يستدعي توقيع عقوبة الفصل التأديبي، لاسيما وأنّ هناك اختلافاً بين هذه العقوبة والاستقالة فيما يخص إمكانية التوظيف من جديد. ومن ثم من الأفضل أن يلزم المشرع السوري الإدارة بعدم قبول استقالة الموظف المحال إلى التأديب إلا بعد الفصل في الدعوى التأديبية بغير عقوبة الفصل التأديبي (التسريح أو العزل) ضماناً للمصلحة العامة، بحيث تقبل استقالته في حالة تبرئته أو توقيع عقوبة تأديبية لا تتضمن إنهاء علاقته بالإدارة المستخدمة، في حين لا تقبل استقالته في حالة توقيع عقوبة التسريح أو العزل لأنه يستحيل إنهاء خدمته مرتين في الوقت ذاته.

---

[٣٠٧]- رأي مجلس الدولة السوري ذو الرقم ٢٣٦ لعام ١٩٧٨.

وأخيراً فإن السؤال المطروح: هل يمكن مساءلة الموظف المستقيل تأديبياً عن الأخطاء المرتكبة قبل ترك الوظيفة والتي اكتشفت بعد الاستقالة؟ وكذلك الأخطاء المرتكبة بعد ترك الوظيفة ؟

يرى بعضهم أن القانون التأديبي يجب أن يتوقف عن ملاحقة شخص انقضت علاقته الوظيفية،[٣٠٨] ومن ثم إذا انتهت الخدمة انقضت معها الصفة الوظيفية للموظف، وعليه لا محل لتحريك الدعوى التأديبية بسبب رفعها على غير ذي صفة[٣٠٩]، نظراً لأن المنطق القانوني للنظام التأديبي يفترض عدم مساءلة شخص ترك الخدمة لارتباط هذا النظام بالحفاظ على سير المرافق العامة بانتظام واطراد[٣١٠]، ولكن استثناء يجوز المساءلة التأديبية في هذه الحالة إذا كان المشرع ينص صراحة على ذلك مع تحديد العقوبات التأديبية المناسبة التي يمكن توقيعها[٣١١].

وبالرجوع إلى القوانين الأساسية العامة التي نظمت الوظيفة العامة في كل من مصر وسورية فإننا لا نجد أي نص يعطي الإدارة السلطة في تحريك الدعوى التأديبية ضد الموظف المستقيل بسبب الأخطاء التي اكتُشفت بعد الاستقالة.

---

[٣٠٨]- عبد القادر الشيخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٨٣، ص ٣٥٩.

[٣٠٩]- شعبان أحمد رمضان، دور المحكمة التأديبية، في توجيه إجراءات الدعوى التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٧٨.

[٣١٠]- د. محمد عبد العال السناري، نظم وأحكام الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص. من ٥٥٠ إلى ٥٥٢.

[٣١١]- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي "، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٤،ص٩٤.

الخاتمة

من خلال دراستنا هذا الموضوع تبين أن الاستقالة تعد حقاً من الحقوق الأساسية الممنوحة للموظف العام يستعمله في حالة اتجاه نيته إلى قطع العلاقة التي تجمعه بالإدارة التي ينتمي إليها بصفة نهائية قبل بلوغ السن المقررة لترك الوظيفة، والتي ينتج عنها انتهاء الخدمة ومن ثم فقدانه صفة الموظف، غير أن ممارسة هذا الحق يستدعي ضرورة تنظيمه من طرف المشرع وذلك قصد التوفيق أو الموازنة بين حرية الموظف في الإعلان عن إرادته في إنهاء الخدمة من ناحية، ومن ناحية أخرى ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وهذا ما سعى إليه المشرع الفرنسي والمصري والسوري الذين قاموا بتنظيم هذه الحرية تنظيماً قانونياً من خلال إقرار الحق بالاستقالة. وقد اقتصر المشرع الفرنسي على الأخذ بالاستقالة الصريحة خلافاً لنظيريه المصري والسوري اللذين أقرا الاستقالة بنوعيها الصريح والضمني، الأول يتمثل بتقديم الموظف طلباً يعرب فيه عن رغبته بإنهاء خدمته الوظيفية واقتران هذا الطلب بموافقة الإدارة، والثاني بسلوك الموظف الدال على رغبته في ترك العمل، وتترتب على كلا النوعين آثار تنعكس بأعبائها على الموظف تتمثل بانقطاع راتبه وزوال صفته الوظيفية، وعلى الإدارة الملزمة تعويض غيابه عن المرفق خشية التوقف أو التلكؤ في تقديم الخدمات، وما قد يؤديه هذا الغياب من نتائج سلبية تتمثل بعدم سير المرفق العام بانتظام واطراد.

وقد توصلت في نهاية هذا البحث إلى جملة من النتائج والتوصيات أوردها فيما يأتي:

أولاً: النتائج

وفقاً لما تناولناه في ثنايا هذه الدراسة، نختم بإلقاء الضوء على أهم ما استخلصناه من نتائج، وما تم التوصل إليه نوجزه فيما يأتي:

١-إن طلب الاستقالة يعني التعبير عن إرادة الموظف المنفردة الصحيحة في ترك العمل، والتي لا يمكن أن يترتب عليها أي أثر، ما لم تقترن بقبول الإدارة خلال المدة التي حددها المشرع في سورية ومصر وفرنسا، أو التزامها الصمت ومضي المدة المحددة في القانون المصري، الأمر الذي يعني صدور قرار إداري ضمني بالقبول، وعليه يمكن للموظف بعد ذلك أن ينقطع عن الدوام الرسمي من دون أن يترتب عليه أي أثر قانوني.

٢-إن حرية الموظف تتوقف عند تقديمه طلب الاستقالة، وهنا تبدأ حرية الجهة الإدارية المختصة بما لها من سلطة تقديرية في رفض أو قبول أو إرجاء النظر في طلب الاستقالة إلى وقت لاحق، وبحسب ما تراه مناسباً للمصلحة العامة.

٣-يجوز للموظف العام سحب طلب الاستقالة والعدول عنها طالما أن الإدارة لم تبت في ذلك.

٤-قبول الإدارة لطلب استقالة الموظف العام يجعله أمراً نهائياً لا رجعة فيه إلا وفقاً لشروط معينة ونظراً لمقتضيات المصلحة العامة.

٥-انقطاع الموظف مقدم طلب الاستقالة عن ممارسة مهماته الوظيفية قبل البت في طلبه يجعله تاركاً لعمله، وقد يؤدي هذا الانقطاع إلى مساءلته جزائياً وتأديبياً.

٦-حددت المادة (١٣٥) من القانون رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤ الخاص بنظام العاملين الأساسي في سورية، حالات الاستقالة الحكمية أو الضمنية، إلا أنه يلاحظ أن المادة المذكورة قد أغفلت النص على عدّ الموظف مستقيلاً

إذا التحق بالخدمة لدى جهة أجنبية، كما أن المشرع المصري لم يعالج أيضاً بعض الأسباب التي عالجها المشرع السوري رغم أهمية هذه الأسباب.

٧-إن المشرع السوري لم ينص على إنذار الموظف المنقطع في نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤.

٨-الاستقالة المفاجئة من دون سابق إنذار تجعل الإدارة أو المؤسسة في موقف حرج، لأنها قد تقوم بتعيين شخص بديل بشكل سريع قد يكون غير مناسب للوظيفة، قد يطول استيعابه لمهماته وإتقانها، وهذا قد يضر في سير المرفق العام.

٩-تأثر المرفق العام تأثراً سلبياً نتيجة تقديم الموظف طلب الاستقالة، وخصوصاً في حال قيام الإدارة بإنفاق المبالغ عليه في حال عملت على نفقتها الخاصة على تهيئته ورفع مستواه العلمي والتقني.

١٠-إن استقالة الموظف من وظيفته سوف تؤدي إلى تخفيض الأعباء المالية عن المؤسسة أو الإدارة، وذلك بعد قرار قطع الراتب عن الموظف المستقيل ، وستتيح للإدارة فرصة توظيف آخر مكانه.

ثانياً: التوصيات

١- نوصي المشرع السوري بإعادة النظر في نص الفقرة ب من نص المادة (١٣٣) من القانون الأساسي للعاملين لتكون على الشكل الآتي: يجب على الإدارة البت في طلب الاستقالة إما بالقبول أو الرفض خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، فإن التزمت الصمت عد الموظف مستقيلاً، إلا أنه لا يجوز انفكاكه عن عمله إلا باستكمال إجراءات براءة الذمة من أموال الدولة اللازمة.

٢- حبذا لو يأخذ المشرع السوري بنظام إخطار أو إنذار الموظف المنقطع عن الدوام الرسمي، لكون الإنذار يشكل ضمانة حقيقية لمصلحة الموظف، لا سيما من ينقل إلى محل بعيد نسبياً عن سكنه، أو من ينقطع عن الدوام الرسمي بسبب جهله للقانون، وغير ذلك من الأسباب.

٣- حبذا لو يقوم كلّ من المشرعين السوري والمصري في نصوص قوانينهما المتعلقة بالوظيفة العامة بتنظيم موضوع عدول الموظف عن استقالته.

٤- ضرورة أن يقوم المشرع السوري بمعالجة أثر الإحالة إلى المحاكمة التأديبية في الاستقالة من خلال النص على عدم قبول استقالة الموظف المحال إلى التأديب وانتظار نتيجة المساءلة التأديبية.

٥- حبذا لو يقوم المشرع السوري بتنظيم موضوع الالتحاق بجهة أجنبية، في قانون العاملين الأساسي كقرينة لعدّ الموظف مستقيلاً حكماً، كما هو الحال لدى المشرع المصري.

٦- حبذا لو يقوم كلّ من المشرعين المصري والسوري بتنظيم أحكام استقالة الموظف العام تنظيماً قانونياً متكاملاً، وذلك من خلال جمع أسبابها وحالاتها والآثار المترتبة عليها في إطار واحد بغية سهولة الإحاطة والإلمام بها.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

١- ابن فارس، أبو الحسين أحمد، معجم مقاييس اللغة، دار الجايل، بيروت، الطبعة الأولى، الجزء السادس.

٢- ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين محمد ابن مكرم، لسان العرب، دار صادر بيروت، ١٩٩١.

٣- أحمد الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، الطبعة الأولى، بلا دار نشر، عمان، ١٩٨٩

٤- د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.

٥- أحمد عبد القادر الجمال، القانون الإداري المصري والمقارن، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مكتبة النهضة المصرية، ١٩٥٥،

٦- الأستاذ أحمد سمير أبو شادي، الجزء الثاني، (١٩٥٥-١٩٦٥).

٧- بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا تاريخ.

٨- حامد الشريف، مجموعة المبادئ القضائية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، ج٤، المكتبة العالمية بالإسكندرية، ٢٠٠٩.

٩- حسين حمودة المهدوي، شرح أحكام الوظيفة العامة، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، من دون سنة طبع.

١٠-د. خالد عبد الفتاح محمد، نظام العاملين المدنيين بالدولة، القاهرة، الطبعة الأولى،٢٠٠٦.

١١-د. خالد عبد الفتاح محمد ، أحكام التعيين وإنهاء الخدمة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩.

١٢-رمضان عبد الله صابر، النقابات العمالية وممارسة حق الإضراب، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.

١٣-زكي محمد النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام، دار الفكر العربي، بدون سنة طبع.

١٤-د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، تنظيم القضاء الإداري وفقاً لدستور ٢٠١٤ في مصر، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٤.

١٥-سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧.

١٦-د. سعيد نحيلي، أوجه النشاط الإداري، الجزء الثاني، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق.

١٧-د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦.

١٨-د. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ١٩٨٦.

١٩-د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، ١٩٨٦.

٢٠-د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٣.

٢١-سمير يوسف البهي، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، دار الكتب العربية، ١٩٩٧.

٢٢-عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، دراسة مقارنة، من دون طبعة، من دون دار نشر، ٢٠٠٣.

٢٣-محمد إبراهيم، شرح قانون نظام العاملين المدنيين، دار المعارف، ١٩٦٦.

٢٤-محمد الدماصي، الوسيط في شرح قانون العاملين بالقطاع العام، عالم الكتب، مصر،.١٩٧٢

٢٥-شاب توما منصور، القانون الإداري، الطبعة الأولى، الكتاب الثاني، مطبعة دار العراق للطبع والنشر، بغداد، ١٩٨٠.

٢٦-د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ٢٠٠٨- ٢٠٠٩.

٢٧-د. شعبان أحمد رمضان، دور المحكمة التأديبية، في توجيه إجراءات الدعوى التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.

٢٨-د. طعيمة الجرف، القانون الإداري (نشاط الإدارة العامة، أساليبه ووسائله)، مطبعة جامعة القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة.

٢٩-د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، المجلد الأول، دار النهضة العربية، ١٩٨١.

٣٠-عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٦٤.

٣١-عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٦٩.

٣٢-د. عبد القادر الشيخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٨٣.

٣٣-د. عبد اللطيف السيد رسلان، النظرية العامة للاستقالة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٤.

٣٤-عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٨٩.

٣٥-د. عثمان خليل عثمان، القانون الإداري، مطبعة الأهالي، بغداد، ١٩٤٠.

٣٦-د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية والرقابة القضائية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧١.

٣٧-د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي "، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن.

٣٨-علي خطار الشنطاوي، دراسات في الوظيفة العامة، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، دون طبعة.

٣٩-عمر فؤاد بركات، مبادئ القانون الإداري، سعيد رأفت للطباعة، القاهرة، ١٩٨٥.

٤٠-د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٦.

٤١-د. مجدي محمود محب حافظ، موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في خمسين عاماً، ج١، دار محمود للنشر والتوزيع، ٢٠٠٨.

٤٢-د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، الحقوق المالية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.

٤٣-د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.

٤٤-محمد أحمد عبد اللاه محمد، الرابطة الوظيفية بين قيامها وانقضائها، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ٢٠١٣.

٤٥-د. محمد جمال مطلق الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن،٢٠٠٣.

٤٦-د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨.

٤٧-د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٢

٤٨-محمد طه بدوي ومحمد طلعت الغنيمي، الوجيز في النظم الإدارية، دار المعارف، مصر، من دون سنة طبع.

٤٩-محمد عباس محمد حسانين، ضمانات التحقيق والمحاكمة التأديبية، دراسة مقارنة.

٥٠-د. محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.

٥١-د. محمد عبد الحميد أبو زيد، منافع المرافق العامة وحتمية استدامتها، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥

٥٢-د. محمد عبد الحميد أبوزيد، منافع المرافق العامة وحتمية استدامتها، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.

٥٣-د. محمد عبد العال السناري، نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية، دراسة مقارنة، دون سنة النشر، دون مكان النشر.

٥٤-د. محمد لبيب شنب، شرح أحكام العمل، الطبعة السادسة، بلا دار نشر، ٢٠١٠.

٥٥-د. محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة والكادرات الخاصة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧.

٥٦-د. محمد يوسف الحسين، مهند نوح، القانون الإداري (عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية)، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٠-٢٠١١.

٥٧-محمود حلمي، قانون نظام العاملين المدنيين، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦.

٥٨-محمود صالح، الموسوعة الإدارية للفقه والقضاء، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة.

٥٩-محمود صالح، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٠.

٦٠-د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الإداري، الجزء الأول، سنة ١٩٥٧.

٦١-ملكية الصروخ، القانون الإداري" دراسة مقارنة"، الطبعة السابعة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ٢٠١٠.

٦٢-موريس نخلة، الوسيط في شرح قانون الموظفين، الجزء الثاني، ص ١٠٠٩.

٦٣-نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة وفقاً لأحكام القضاء الإداري في مصر وفرنسا، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٩٦.

٦٤-نعيم العطية والأستاذ حسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة (مؤلف مشترك)، الدار العربية للموسوعات، ج٦، ط١٩٨٦،١-١٩٨٧.

٦٥-د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٩.

٦٦-نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧.

٦٧-وهيب عياد سلامة، الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء، دراسة مقارنة، مكتبة الأنجلو مصرية، القاهرة، بلا سنة نشر.

٦٨-يوسف الياس، المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني، الطبعة الأولى، دار التقني للطباعة والنشر، ١٩٨٤.

ثانياً: المقالات والمجلات والدوريات والأحكام.

١- عدنان العابد، مفهوم الإضراب وآثاره في تشريع العمل، مجلة الحقوق، العدد الأول، بغداد، ١٩٦٦.

٢- محمود حلمي، الجديد في أنظمة العاملين المدنيين بالجهاز الإداري وبالقطاع العام، مقال منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة عشرة، العدد الثاني، ١٩٧٣

٣- نعيم عطية، الاستقالة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ١٩٦٥.

٤- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية في خمسة عشر عاماً(١٩٦٥-١٩٨٢)، الجزء الرابع، الهيئة المصرية للكتاب، ١٩٨٥

٥- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية في عام ١٩٨٤.

٦- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية للسنوات ٢٠٠١-٢٠٠٢-٢٠٠٣-٢٠٠٤.

٧- موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في خمسين عاماً، ج١، ٢٠٠٧-٢٠٠٨، دار محمود للنشر والتوزيع، الدكتور مجدي محمود محب حافظ.

٨- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً، (١٩٦٥-١٩٨٢)، الجزء الرابع، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٥.

٩- مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري- المكتب الفني بمجلس الدولة، لسنوات مختلفة

١٠- مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، سنة ١٩٦٥.

١١- مجلة العلوم الإدارية، السنة الثامنة، العدد الأول، أبريل، سنة ١٩٦٦.

١٢- مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة عشرة، العدد الثاني، ١٩٧٣.

١٣- مجلة العدالة، السنة الأولى، العدد الأول، ١٩٧٥.

ثالثاً: رسائل الماجستير والدكتوراه

١- أحمد عبد الرحمن، النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٩

٢- أسماء العجيلي، حرية الموظف العام في التوقف عن العمل، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩.

٣- شهاب بن أحمد، انتهاء خدمة الموظف العام والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٧

٤- عبد الباسط عبد المحسن، الإضراب في قانون العمل، دراسة مقارنة، دراسة دكتوراه، كلية الحقوق،١٩٩٢

٥- لؤي كريم عبد خضير المشهداني، ضمانات سير المرفق العام بانتظام واطراد في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٥

٦- محمد شوقي العابد، أثر الاستقالة على سير المرفق العام، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة

٧- محمد عباس محمد حسانين، ضمانات التحقيق والمحاكمة التأديبية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، ٢٠٠١

٨- محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة،١٩٨٥

٩- ميرفت يوسف إسكندر، استقالة الموظف العام "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة دمشق-كلية الحقوق، ٢٠١٢

١٠- باد رشيد عيسى، النظام القانوني للتحقيق الإداري وضماناته بين القانونين العراقي والمصري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠١٥

رابعاً: القوانين:

١- قانون التأمين الاجتماعي المصري رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٩المعدل.

٢- قانون التوظيف العام الفرنسي رقم (١٦) لسنة ١٩٨٤.

٣- قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٦٤/ لعام ٢٠٠٣

٤- قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

٥- قانون إنشاء المحاكم المسلكية رقم /٧/ لعام ١٩٩٠.

٦- القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الملغى المصري.

٧- القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ المصري الملغى.

٨- قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨

٩- اللائحة التنفيذية المرقمة ١٢١٦ لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

١٠- قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السوري رقم /٢٤/ لعام ١٩٨١

١١- نظام العاملين الأساسي في سورية الصادر بالقانون رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤.

خامساً: الدساتير

١- الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢.

٢- الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤.

٣- الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ وتعديلاته لغاية عام ٢٠٠٨.

سادساً: المواقع الإلكترونية:

١- الموقع الإلكتروني www.csc.net.kw/forthdoc.htm

٢- الموقع الإلكتروني، قرار - إداري https://ar.wikipedia.org/wiki

سابعاً: المراجع باللغة الأجنبية

1- Andre de Laubadere: Traite elementaire de droit administratif 2eme ed.

2- Houriou maurice: precisde droit administratif 2eed ،sirey ،pairs ،1933.

Abstract

The employment resignation is a common legal system in all countries as it is a conscious desire by the employee to leave the employment service. The matter is so important for the employee as it is a practice for the freedom of stopping to work as it indicated in most constitutions as the employee is the human motive for public utility.

The legislator in France, Egypt and Syria put a legal regulation for this freedom, however the French legislator considered only the explicit resignation contrary to Syrian and Egyptian legislators who former the two kinds of the resignation, the explicit and implicit, The first is valid when the employee make a request asking for his desire to finish off his employment service and is connected with the approval of the directorate the latter is about the conduct of the employee that declares his desire to leave work and there are some effects that is considered a burden on the employee represented in cutting off his occupational capacity the administration is bound to compensate his absence of the utility lest stopping in providing services or his absence may lead to negative impacts represented in stopping the running department smoothly.