جامعة دمشق
كلية الحقوق

الحقوق التقاعدية للموظف العام في سورية

بحث علمي قانوني أعد لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد الطالب
فادي عبد الرحمن محمود

إشراف
الدكتور محمود الصران
المدرس في قسم القانون العام

١٤٣٧ ـ ١٤٣٨
٢٠١٦ ـ ٢٠١٧

الحقوق التقاعدية للموظف العام في سورية

Les Droits de Retraite Dans la Fonction Publique En Syrie

بسم الله الرحمن الرحيم

(قالوا سبحانك لا علم لنا إلا ما علمتنا إنك أنت العليم الحكيم)

صدق الله العظيم

الإهداء

إلى مـــن لا يبلـــغ الشـــعر في وصـــفهم

ولا يقـــارن الكـــرم في عطـــائهم ...

ولا تـــوافيهم الكلمـــات شـــكراً

ولا الأفعـــال عطـــاء ...

أبـــي وأمـــي

إلى من هم كالنجوم في سمائي

والكواكب في مداري ...

أخوتي وأخواتي

إلى جميع أفراد عائلتي ...

كلمة شكر وتقدير

هذا وقد وفقني الله لإنجاز هذا البحث المتواضع، أتقدم بجزيل الشكر والتقدير **لأساتذتي في قسم القانون العام** حفظهم الله وأدامهم ذخراً ومنارةً للعلم والمعرفة، حيث تفضلوا عليّ بعظيم بتوجيهاتهم فلهم مني كل الوفاء.

كما أتوجه بعميق الشكر والامتنان إلى **الدكتور سعيد النحيلي** نبراس العلم والمعرفة ومنارة العطاء الذي تفضل بالمشاركة في مناقشة هذا البحث وتحكيمه رغم أعبائه الكبيرة، جزاه الله خير جزاء.

ويسرني أن أتقدم بجزيل الشكر والامتنان والعرفان بالجميل إلى **الدكتور محمد رسول العموري** لقبوله المشاركة في تحكيم هذا البحث رغم مشاغله الكثيرة. معترفاً وممتناً لفضله في المساهمة في أعدادي وتكويني على المستوى العملي. راجياً المولى عز وجل أن يجازيه بأحسن مما جازى به عباده الصالحين.

والشكر الجزيل في هذا المقام إلى أستاذي العظيم **الدكتور محمود الصران** الذي تفضل بالإشراف على البحث بكل إخلاص وصدق وأمانة، وصبر عليّ وأمدني بعلمه الواسع، وقدم لي النصح والإرشاد والدعم المعنوي، وغمرني ببالغ عنايته، فكان خير مرشد وموجه.

وأخيراً، لا يفوتني أن اشكر كل من أسدى إلي معروفاً وقدم لي العون والمساعدة من زملائي وزميلاتي من **العاملين في الجهاز المركزي للرقابة المالية**. و أخص بالشكر **الأستاذ محمد مازن يوسف** رئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية.

مقدمة عامة

INTRODUCTION GÉNÉRALE

إن وجود الوظيفة العامة قديم قدم الدول، فعندما تنشأ أي دولة تنشأ معها الوظيفة العامة لأنها تحتاج لمن يقوم بمهامها الكثيرة، فتلجأ لتعيين الأكفاء من أبنائها ليقوموا بتلك المهام نيابة عنها[1].

ازدادت أعباء الدولة في العصر الحديث وتطلب الأمر زيادة في الوظائف العامة بشكل كبير، كما ازداد أعداد الراغبين بالعمل فيها، وأخذوا يتنافسون على شغلها، مما اضطر الدول إلى سن تشريعات خاصة تنظم الوظيفة العامة، وتضبط عملية التعيين، وتبين حقوق وواجبات الموظف العام، ومنها الحقوق التقاعدية المترتبة حيث أنه لا يمكن للموظف العام أن يبقى في الوظيفة العامة إلى ما لا نهاية ، بل إن هناك عوامل تتدخل لإنهاء الرابطة الوظيفية بينه وبين الإدارة[2].

عموماً يحكم انتهاء خدمة الموظف العام مبدأان يتمثل الأول في أن رابطة الموظف بالإدارة ليست أبدية، على الرغم من اعتبار الوظيفة العامة مهنة ينقطع لها الموظف , ويتجلى الثاني في اعتبار أن العلاقة بين الموظف العام والإدارة لا تنتهي من تلقاء نفسها، وإنما يكون ذلك بناءً على تحقق أحد الأسباب التي حددها المشرع لإنهاء الخدمة على سبيل الحصر[3].

ومن الجدير ذكره في هذا المقام أن انتهاء خدمة الموظف العام لا تعني انقطاع صلته بالإدارة تماماً، بل إن هنالك جملة من الآثار التي تترتب على عملية

---

[1] عادل الطبطبائي ، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، دراسة تطبيقية لقرارات مجلس الخدمة المدنية وفتاوى ديوان الموظفين وإدارة الفتوى والتشريع، كلية الحقوق، جامعة الكويت، (١٩٨٣). ص ٢٢٤.

[2] نخله سوريس (٢٠٠٤)، الوسيط فيشرح قانون الموظفين، الجزء الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، دون طبعة، ص ١٤٧.

[3] بدرية جاسر المصلح ، قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، دون طبعة، (دون سنة نشر) ص ٣.

انتهاء خدمة الموظف، وبعض الروابط تبقى مستمرة ما بين الموظف والإدارة حتى بعد انتهاء خدمته[٤].

من حيث المبدأ تمتاز علاقة الموظف العام بالإدارة بأنها علاقة مؤقتة وليست دائمة تنقضي إما بقرار من الإدارة بناءً على رغبتها أو بناء على طلب الموظف العام، وإما أن تنقضي بحكم القانون[٥].

ونظراً لما تمثله التأمينات الاجتماعية من حاجة ضرورية للإنسان وخاصة لرعايته وأسرته من بعده, سعت معظم الدول إلى إنشاء أنظمة الضمان الاجتماعي التي أضحت الهدف الأول في برامج الأحزاب في الدول الأوربية تنافس به في برامجها الانتخابية.

في الواقع إن معظم الحكومات الحالية في أوربا وأمريكا كان أهم أسباب فوزها بالحكم هي برامج التأمينات الاجتماعية وتطويرها والمحافظة عليها.

تعتبر التأمينات الاجتماعية أحد الوسائل الأساسية في مجال تحقيق الحماية والأمن الاجتماعيين, وقد نصت دساتير أغلب دول العالم على ضرورة تحقيق الحماية الاجتماعية وتوفير تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة وتأمين الرعاية الصحية والبطالة وهذا ما تم ذكره بوضوح في نص المادة /٢٢/ من دستور الجمهورية العربية السورية الجديد حيث جاء فيه أن الدولة تكفل كل مواطن وأسرته في حالات الطوارئ والمرض والعجز واليتم والشيخوخة, وتحمي المواطنين صحياً وتوفر لهم وسائل الوقاية والمعالجة والتداوي .

ومن هنا فقد استأثرت نظم التأمينات الاجتماعية باهتمام الشعوب والحكومات والمنظمات الإقليمية والدولية ودعت إلى الأخذ بها الدساتير والمواثيق

---

[٤] حمدي سليمان القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، دراسة مقارنة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى,(٢٠٠٣)، ص ٤٣.

[٥] حمدي، القبيلات، مرجع سابق، ص ١١.

والإعلانات الدولية وبخاصة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة الذي نص على أن لكل إنسان باعتباره عنصراً في المجتمع الحق في الضمان الاجتماعي .

لقد أناط الدستور بالمشرع رسم السياسات التأمينية بما يحقق انتفاع المواطنين بخدمات التأمينات الاجتماعية من معاشات وتعويضات وغيرها من الحقوق التأمينية وكيفية تقديرها وبيان شروط استحقاقها وقواعد صرفها وتحديد المستحقين وكل ذلك يتم على أسس فنية وحسابية وبمراعاة التضامن والتكافل الاجتماعي الذي يعتبر من أهم سمات التأمينات الاجتماعية .

وجاء الاهتمام بالتأمينات الاجتماعية بالنسبة للقوى العاملة باعتبارها عنصراً من العناصر الضرورية لتوفير الأمان لهم في حاضرهم ومستقبلهم ضد المخاطر الاجتماعية والمهنية التي يتعرضون لها في حياتهم وأعمالهم مما يؤثر في النهاية على كفاءتهم الإنتاجية من جهة ويحقق الأمن الاجتماعي للمجتمع من جهة أخرى.

وتهدف مؤسسة التأمينات الاجتماعية إلى توفير الحماية الاجتماعية المستقرة للمؤمن عليهم وأسرهم, وذلك عن طريق تجميع اشتراكات التأمينات واستثمار هذه الأموال وصرف معاشات وتعويضات ومبالغ أخرى قد تستحق للمؤمن عليهم وورثتهم من بعدهم والمقرة طبقاً لأحكام القانون .

*

* *

التقاعد هو انسحاب العامل من سوق العمل لبلوغه سن معينة , أو لأسباب صحية تقتضي خروجه من العمل حيث يصبح الفرد غير قادر على الوفاء بالتزامات العمل ومتطلباته بعد التدهور الزائد في إنتاجه .

يعتبر التقاعد نقطة تحول كبرى في حياة المتقاعد من جميع النواحي الاقتصادية والاجتماعية , فمن الناحية الاقتصادية هي خسارة الأجر والامتيازات

المالية التي كان يحصل عليها وهو في عمله , حيث يعتبر المعاش الشهري الذي يتقاضاه مجرد تعويض بسيط عن سنوات خدمته , أما التقاعد كمفهوم اجتماعي فهو يعني تغيير الوضع المهني للمتقاعد وفقد الكثير من الأدوار المرتبطة بالعمل سواء كان ارتباطاً مباشراً أو غير مباشر ووجود وقت فراغ مع عدم ارتباط بعمل معين .

من وجهة نظر يراد بالتقاعد ذلك النظام الذي تفرضه الدولة للموظفين العموميين أو لعمال القطاع الخاص لتؤمن لهم بمقتضاه المعاش أو التعويض عند العزل أو الاعتزال من الخدمة بعد مدة معينة يدفعون خلالها أقساطاً محددة من رواتبهم وأجورهم لصناديق التقاعد المؤسسة لهذا الغرض.

والغاية من هذا النظام بحسب الظاهر, هي تمكين المشمولين به وعوائلهم من الحصول على وسائل عيشهم عندما يتركون وظائفهم وتنتهي استفادتهم من رواتبهم لأسباب معينة يحددها القانون .

بدأت الدول في وضع نظم التقاعد للموظفين منذ أواخر القرن الثامن عشر إذ أن فرنسا أقرته عام ١٧٧٦ للعجزة من العسكريين , ثم أقرته الثورة الفرنسية عام ١٧٩٠ أما في إنكلترة فقد تقررت هذه الحقوق للموظفين الرسميين منذ عام ١٨٣٤ في حين أنها تقررت في الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٧٧٦ للمحاربين العجزة وعوائلهم ومنذ عام ١٩٢٠ للموظفين المدنيين وكان أول تشريع عرفته سورية كنظام مستقل للتقاعد هو قانون التقاعد العثماني الصادر بتاريخ ١٩٠٩/٨/١١ .

*

* *

إن أهم طريق من طرق الإحالة على التقاعد تتمثل في بلوغ الموظف أو العامل السن التي حددها القانون لانتهاء الخدمة, وتتفق قوانين الموظفين في العالم على وجوب تحديد سن معينة لترك الخدمة . والسن القانونية للإحالة على التقاعد بحسب قوانين الجمهورية العربية السورية هي إتمام ستين عاماً مع ملاحظة أن هناك بعض

النصوص الخاصة التي تنظم مراكز بعض الموظفين والتي ترفع سن انتهاء الخدمة إلى أكثر من ذلك[٦]

وبتمام سن التقاعد تنتهي خدمة الموظف بقوة القانون ويعتبر الصك الصادر بالإحالة على التقاعد كاشفاً لا منشئاً لوضع قانوني جديد .

إلى جانب هذه الحالة الرئيسية للإحالة على التقاعد هناك حالات أخرى تتشابه مع التقاعد باستحقاق شاغلها للمعاش بعد انتهاء الخدمة وذلك على الرغم من الاختلاف في المضمون القانوني لكل حالة من هذه الحالات كالاستقالة والتسريح الصحي والوفاة , وإضافة إلى ذلك فإن بعض القوانين الأخرى تعتبر الإحالة على التقاعد من قبيل العقوبات التأديبية , كما هو الحال في قانون العاملين المصري .

من جانب آخر يعتبر المعاش التقاعدي أجراً يتقاضاه الموظف أو العامل عندما يكف عن ممارسة وظائفه بالإحالة على التقاعد ويعد هذا المعاش امتداداً للراتب الوظيفي وهو أساسي في حياة الموظف أو العامل وتبعاً لذلك فإن المبادئ العامة التي تحكم الراتب الوظيفي هي ذاتها التي تحكم المعاش التقاعدي ولاسيما من حيث عدم جواز التنازل عنه وعدم جواز الحجز عليه, كما يمكن أن يزاد بسبب الأعباء العائلية الملقاة على عاتق من يستحقه, و يطبق مبدأ المساواة في المعاملة ضمن الوظيفة العامة في مجال المعاش التقاعدي كما هو الحال في الراتب الوظيفي الساري وقت الخدمة تماماً, ولا يمكن للإدارة بأي حال من الأحوال أن تعدل أو تلغي المعاش التقاعدي عند استحقاقه .

يقيد حساب المعاش التقاعدي بقاعدة عامة مفادها عدم تقييد قيمة المعاش المذكور بالاقتطاعات التي تمت أثناء الخدمة من الراتب الوظيفي إنما بقيمة الراتب في لحظة التقاعد . ففي فرنسا مثلاً يحسب المعاش التقاعدي على أساس راتب الدرجة الوظيفية الأخيرة بشرط أن يكون قد مضى على شغل هذه الدرجة الوظيفية

---

[٦] سيتم التوسع في هذه النقطة عند الحديث عن حالة نهاية الخدمة العامة لبلوغ السن القانونية .

ستة أشهر على الأقل . أما في سورية فيحتسب الراتب التقاعدي لجميع العاملين والموظفين كقاعدة عامة مع وجود بعض الاستثناءات وفق المعادلة التالية :

عدد سنوات الخدمة ❖ متوسط أجر السنة الأخيرة \ ٤٠

أما الحد الأقصى للمعاشات المخصصة بموجب أحكام تأمين الشيخوخة أو العجز فيبلغ ٨٠٪ من متوسط الأجر الشهري الذي حسب على أساسه المعاش .

تتم تغطية المعاشات التقاعدية من موارد مختلفة ومتعددة أهمها الاقتطاعات من الراتب أثناء الخدمة واشتراكات أرباب العمل التي يلزمهم القانون بها .

*

* *

تتولى تطبيق أنظمة التقاعد في الجمهورية العربية السورية عدة جهات إدارية وتقوم المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية المنشأة تنفيذاً لقانون التأمينات الاجتماعية رقم /٩٢/ لعام ١٩٥٩ بالدور المحوري في هذا المجال, تتمتع هذه المؤسسة بالشخصية الاعتبارية المستقلة, وترتبط وصائياً بوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

إضافة إلى المؤسسة العامة التأمينات الاجتماعية يوجد المؤسسة العامة للتأمين والمعاشات وهي تتمتع بالشخصية الاعتبارية ويمثلها مديرها العام في علاقاتها مع الغير, ترتبط وصائياً بوزارة المالية. كانت هذه المؤسسة متخصصة بتصفية الحقوق التقاعدية لجميع العاملين في القطاعين الخاص والعام بما فيهم الخاضعين في نظامهم الوظيفي لقانون العاملين الأساسي رقم /١/ لعام ١٩٨٥,غير أن القانون رقم /٧٨/ لعام ٢٠٠١ وحد المرجع التأميني لجميع العاملين في الدولة تقريباً فأدخلت معظم الفئات المستثناة سابقاً من اختصاص مؤسسة التأمينات الاجتماعية في اختصاص هذه المؤسسة, مع بقاء المعينين من هذه الفئات المستثناة قبل نفاذ القانون رقم /٧٨/لعام٢٠٠١ خاضعين لاختصاص المؤسسة العامة للتأمين والمعاشات فيما يتعلق بتصفية حقوقهم التقاعدية .

من جانب آخر يوجد صندوق التأمين والمعاشات لموظفي المصرف الزراعي التعاوني ممارساً لصلاحياته كجهة إدارية ثالثة تشرف على إدارة الشؤون التقاعدية لفئة محددة من الموظفين .

وما يهمنا في بحثنا المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية والتي أسست بموجب القانون رقم /٩٢/ لعام ١٩٥٩ كما ذكرنا آنفاً إلا أن هذا القانون وبالرغم من التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها سورية لم يساير مجمل هذه التحولات الكبيرة حتى تم تعديله وتطويره بموجب القانون رقم /٧٨/ لعام ٢٠٠١ الذي أكد على المفاهيم العامة للتأمينات والضمان الاجتماعي, ليحقق المزيد من الاطمئنان والاستقرار للعاملين المؤمن عليهم ولأسرهم من بعدهم تطبيقاً لمبدأ التكافل والتضامن الاجتماعي.

وقد تضمن هذا القانون تعديلات جوهرية على قانون التأمينات الاجتماعية حيث أضحت المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية بموجبه المرجع التأميني الوحيد لجميع العاملين المؤمن عليهم . كما شجع القانون رقم /٧٨/ لعام ٢٠٠١ على التقاعد المبكر الاختياري بهدف المساعدة على توفير فرص عمل جديدة, وأبقى شرطي السن والخدمة للحصول على المعاش التقاعدي, وخفض سن استحقاق المرأة العاملة للمعاش بخمس سنوات, كما أعطى ميزة جديدة للعمال المؤمن عليهم بإمكانية الحصول على معاش تقاعدي مبكر نسبي بعد خدمة فعلية /٢٥/ سنة وكذلك الحصول على سقف المعاش التقاعدي ٧٥٪ بعد /٣٠/ سنة خدمة فعلية بغض النظر عن شرط السن, كذلك أعطى الحق للعمال السوريين المغتربين بالاشتراك في صندوق تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة الطبيعية على أن يقوم العامل بدفع الاشتراكات الخاصة بصاحب العمل والعامل وحسب الأجر الذي يصرح عنه العامل المغترب شرط أن لا يقل عن الأدنى الحد العام للأجور[٧] .

[٧] صدرت التعليمات التنفيذية للقانون رقم /٧٨/ لعام ٢٠٠١ بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم /١٣/ تاريخ ٢٠٠٢/٤/١ .

وأخيراً صدر القانون رقم /٢٨/ لعام ٢٠١٤ والذي بدوره تضمن عدة تعديلات جوهرية على قانون التأمينات الاجتماعية يمكن أن نجملها

بالتالي :

١. رفع الحد الأقصى للمعاشات المخصصة بموجب أحكام تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة إلى٨٠ ٪من متوسط الأجر الشهري الذي حسب على أساسه المعاش بدلا من ٧٥ ٪ في القانون القديم .

٢. تم منح المستحق الذي يحتاج مساعدة الغير في حياته اليومية الحركية أو لديه ولد عاجز يحتاج إعانة حركية دائمة ٢٠ بالمئة إضافية على معاشه

٣. أعطى الحق للمؤمن عليه أو المؤمن عليها المنتهية خدماتهم لإتمامهم سن الستين ولم تتوافر لديهم شروط استحقاق المعاش التقدم إلى المؤسسة بطلب شراء الخدمات المكملة لاستحقاق المعاش وبحد أقصى وقدره /٢٤/ اشتراكا شهريا شريطة عدم استفادتهم من معاش من أي جهة تأمينية أخرى وتحسب الاشتراكات المترتبة عنها وفق آخر أجر مشترك عنه وتسدد دفعة واحدة او تقسيطا لمدة سنتين بفائدة مقدارها /٩ بالمائة/ سنويا ويجوز بقرار من وزير الشؤون الاجتماعية والعمل زيادة مقدار هذه الفائدة .

٤. أتاح للعمال السوريين الذين يعملون خارج القطر الاشتراك في المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية للاستفادة من تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة المقررة في قانون التأمينات الاجتماعية وفق النظام الذي سيصدر بقرار من رئاسة مجلس الوزراء وبناء على اقتراح من وزير الشؤون الاجتماعية والعمل شريطة أن يسددوا الإضافة إلى الاشتراكات المترتبة وفق الأجر الذي يثبتونه في طلباتهم الحصة المترتبة قانوناً على صاحب العمل .

٥. منح زيادة دورية للمتقاعدين كما أن القانون الجديد أجاز إحداث صندوق إضافي يهدف إلى منح زيادة دورية للمتقاعدين المشمولين بأحكام هذا القانون

كحال الترفيعات التي يحصل عليها العامل في الخدمة كل سنتين مثلا وذلك بقرار من الوزير المختص يحدد مصادر تمويله ونسب الزيادة والآليات اللازمة لتنفيذ ذلك .

٦. سمح القانون بالازدواج التأميني للموظف الذي يعمل في أكثر من عمل بهدف رفع الغبن الذي يلحق بالعامل حالياً والذي ينص على دفع الاشتراك عن كل عمل يؤديه فيما تصرف له الخدمات عن عمل واحد أما القانون الجديد فقد سمح بإعطاء العامل المعاش الأفضل عن إحدى الخدمتين وتعويض عن العمل الثاني كما نصت المادة /١٨/ على أن يكون التأمين إلزامياً بالنسبة لأصحاب الأعمال والعمال ولا يجوز تحميل العمال أي نصيب في نفقات التأمين إلا فيما يرد به نص خاص كما نص القانون على أحقية المؤمن عليه لدى أكثر من صاحب عمل باختيار الجمع بين الخدمتين للاستفادة من تحقق سنوات المعاش.

*

* *

وتجدر الإشارة إلى أن المقصود بالعامل في هذا البحث هو العامل الذي عرفته المادة الأولى من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ حيث عرف العامل بأنه : (كل من يعين بصورة دائمة في إحدى الوظائف الملحوظة في الملاك العددي للجهة العامة). أي أن الدراسة سوف تقتصر على العاملين الخاضعين للقانون الأساسي للعاملين في الدولة وذلك منعاً للتشعب وعدم الدخول في قوانين خاصة لا مجال للبحث فيها.

إشكالية البحث :

إزاء تعدد حالات نهاية الخدمة العامة في سورية, يبدو من الضروري العمل على تأمين التأطير القانوني لكل حالة على حدى, نسعى من خلال بحثنا هذا إلى إرساء مبدأ يحكم كل حالة من حالات نهاية الخدمة العامة على حدى, ويوضح

بشكل دقيق آليات تصفية الحقوق التقاعدية للعاملين في الدولة من خلال الاسترشاد بما استقر عليه القضاء الإداري بقسميه القضائي والاستشاري وأراء لجنة القرار رقم /١/ لعام ٢٠٠٥[٨]، وقرارات المجلس الأعلى للرقابة المالية[٩] بهذا الصدد .

أهمية وهدف البحث :

تكمن أهمية البحث في الآتي :

١. رفد المكتبة القانونية بمرجع قانوني متخصص في الحقوق التقاعدية للموظف العام في سورية .

٢. مساعدة العاملين والإدارات في معرفة حقوقهم وواجباتهم وكيفية تحصيلها .

---

[٨] لجنة مختصة بتفسير القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ والتي حلت محل لجنة القرار رقم /١٠٢/ لعام ١٩٨٦ التي كانت مختصة بتفسير القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥ .

[٩] المجلس الأعلى للرقابة المالية : أعلى سلطة في الجهاز المركزي للرقابة المالية يتألف من رئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية (رئيساً)
وكلاء الجهاز وعددهم ثلاثة (أعضاء) .
ثلاثة من المديرين في الجهاز يسمون بقرار من رئيس الجهاز (أعضاء)
يختص بعدد من المهام التي جاءت في المادة الثامنة من قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية رقم /٦٤/ لعام ٢٠٠٣.

منهج البحث:

تستلزم هذه الدراسات الاعتماد بشكل رئيسي على المنهج الاستقرائي (التأصيلي)، الأمر الذي يجعلنا نعتمد على مجموعة من القواعد القانونية وتلك التنظيمية والتنفيذية الهادفة لتصفية الحقوق التقاعدية للموظف العام في الدولة .

هذا يستلزم من جهة ثانية العمل على استقراء ما استقر عليه اجتهاد القضاء الإداري في سورية بغية توضيح وتفسير واستكمال ما اشتمل عليه النص القانوني من غموض أو نقص.

كل ما سبق سيسمح لنا بتأصيل مجموعة من الآليات والمبادئ الواجبة التطبيق على كل حالة على حدى من حالات نهاية الخدمة العامة.

خطة البحث :

استلزم البحث تقسيمه إلى مقدمة وفصلين وعدة مباحث على الشكل الآتي:

- مقدمة

- الفصل أول : إنهاء الخدمة العامة لأسباب تتعلق بأداء العامل

المبحث الأول : إنهاء الخدمة العامة لعلة صلاحية العامل

المبحث الثاني : إنهاء الخدمة العامة لأسباب مسلكية

المبحث الثالث : الصرف من الخدمة

- الفصل الثاني : نهاية الخدمة العامة لأسباب غير متعلقة بأداء العامل

المبحث الأول : إنهاء الخدمة العامة بالاستقالة

المبحث الثاني : نهاية الخدمة العامة بحكم القانون

- الخاتمة

الفصل الأول

إنهاء الخدمة

لأسباب تتعلق بأداء العامل

حرص المشرع السوري على تعزيز كفاءة العامل وضمان نهوضه بأعماله الوظيفية على أكمل وجه, وبأعلى كفاية ممكنة . وقد أوجب لاستمرار العامل في الوظيفة أن يتوفر فيه حد أدنى من القدرة على القيام بأعباء المهام الموكولة إليه وذلك سواء من ناحية القدرة الجسمانية على القيام بالعمل , أو من ناحية كيفية أدائه لعمله وسوية إنجازه , وذلك ابتغاء ضمان حسن سير المرفق العام بأفضل حال ممكن هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى حرص المشرع على أن يعكس الموظف العام صورة ناصعة يكون من خلالها مثالاً للمواطن الملتزم في أخلاقه وسلوكياته وتعامله مع الآخرين سواء من زملائه أو رؤسائه ومرؤوسيه أو مع المواطنين من المتعاملين مع المرفق العام , وفي حال ارتكاب العامل لجرم جزائي أو مخالفة مسلكية فإن المشرع رتب على العامل جزاءات تتدرج فيها العقوبة حتى تصل إلى مرحلة إنهاء العلاقة الوظيفية مع العامل .

وبناء على ما تقدم سوف ندرس في هذا الفصل أسباب إنهاء خدمة العامل لأسباب تتعلق بكيفية أدائه لعمله وقدرته على ذلك (مبحث أول), ثم نتناول بالدراسة إنهاء خدمة العامل لعدم صلاحيته من الناحية المسلكية (مبحث ثاني), وأخيراً إنهاء الخدمة لأسباب غير تأديبية (الصرف من الخدمة) (مبحث ثالث).

المبحث الأول

إنهاء الخدمة العامة لعلة صلاحية العامل

يتمثل الهدف الأساسي للمشرع في تحقيق المصلحة العامة الأمر الذي يتأتى عن طريق توفر عنصر بشري كفوء وسليم من الناحية الجسمانية في الإدارة العامة . وتتحدد كفاءة العاملين من خلال تقييم الأداء الدوري الذي تجريه الجهات العامة لضمان استمرار هذه الكفاءة في أداء العامل لعمله على النحو الذي يرسمه المشرع (المطلب الأول) . من جهة ثانية من الضروري توفر السلامة الجسمانية في العامل فهي شرط لدخول الوظيفة العامة ابتداء ومن باب أولى فهي شرط للاستمرار فيها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

إنهاء الخدمة العامة لأسباب تتعلق بتقييم العامل

يراد بإنهاء الخدمة العامة لأسباب تتعلق بتقييم العامل ذلك الإنهاء المترتب كنتيجة طبيعية على ضعف أداء العامل . حيث تقوم الجهة العامة بهذا النوع من التقييم بغرض إنجاز بعض الترفيعات أو الترقيات الدورية (الفرع الأول)، أو بغرض تثبيت أو تأصيل العاملين الخاضعين لفترة اختبار (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

التسريح بسبب ضعف أداء العامل

لم يكن هذا السبب موجود في قانون الموظفين الأساسي رقم /١٣٥/ لعام ١٩٤٥, حيث كان المعمول به أن الموظف يتم ترفيعه مهما كان أداؤه بواقع درجة كل سنتين.

تم استحداث هذا الطريق لأول مرة في قانون العاملين, ففي ظل القانون رقم /١/ لعام ١٩٨٥ كان النص يقضي بتسريح العامل الذي حددت كفاءته بدرجة ضعيف ثلاث مرات متوالية أو أربع مرات خلال خدمته لدى الجهات العامة , وذلك بصك من الجهة صاحبة الحق في التعيين[١٠] .أما في ظل القانون رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ فيتم تسريح العامل الذي لا يرفع مرتين متواليتين أو ثلاث مرات خلال خدمته لدى الجهات العامة وذلك بصك من الجهة صاحبة الحق في التعيين[١١] .

وعليه يجب على الإدارة تسريح العامل في إحدى الحالتين التاليتين :

١ - العامل الذي حددت كفاءته بدرجة ضعيف مرتين متواليتين .

٢ - العامل الذي حددت كفاءته بدرجة ضعيف ثلاث مرات خلال خدمته لدى الجهات العامة وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن المشرع قد حدد ذلك الحكم طوال خدمة العامل في الجهة العامة وعليه فإنه لا فرق هنا أن تكون خدمة العامل لدى جهة عامة واحدة أو لدى أكثر من جهة.

---

(١٠) المادة /٦٢/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥ .

١١ المادة /٢٥/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ .

وحسناً فعل المشرع السوري بالأخذ بهذه الحالة لإنهاء خدمة العامل حيث أن تمكين الجهات العامة من القيام بمهامها على أكمل وجه يتطلب توافر عناصر بشرية جيدة ومؤهلة تقوم بعملها بجد ونشاط, وبالتالي لا تكون الإدارة ملزمة بالاحتفاظ بالعناصر التي لا تقوم بعملها على الوجه المطلوب. فالوظيفة العامة كما هو معروف إنما هي مجموعة من الواجبات والمسؤوليات قبل أن تكون مجموعة من الامتيازات لذا فمن الطبيعي أن يجري تقييم أداء الموظف العام دوريا لقياس مستوى أدائه بما ينسجم مع تطور احتياجات المواطنين[١٢] .

ويلاحظ من خلال نص المادة /٢٥/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة المذكور آنفا حرص المشرع السوري على وجود العناصر الكفوءة في الإدارة وذلك من خلال تعديله للنص الذي كان موجودا في القانون رقم /١/ لعام ١٩٨٥ حيث تم تخفيض عدد المرات التي توجب تسريح العامل عند تقييمه بدرجة ضعيف .

ونحن نؤيد المشرع في ذلك لأن العمل على وجود العناصر النشيطة والفعالة في الإدارات العامة يحقق الغاية المرجوة من أي تعديل تشريعي ألا وهو تحقيق المصلحة العامة.

ولابد من الإشارة إلى أن هذا السبب من أسباب نهاية الخدمة غير موجود في أغلب القوانين العربية[١٣] .

---

[١٢] د. سعيد النحيلي – انقضاء الوظيفة العامة – الموسوعة القانونية المتخصصة – المجلد الخامس –هيئة الموسوعة العربية -٢٠١٠ – ص٩٧ .

[١٣] لم يرد مثل هذا السبب في القوانين (المصرية . اللبنانية . الأردنية . الكويتية).

ولابد من الإشارة إلى أن عملية تقييم الأداء تتم على عدة مراحل زمنية في الدورة الترفيعية الواحدة, ووفق عدة اعتبارات وضعها المشرع وبينها بالمرسوم التشريعي رقم /٣٢٢/ لعام ٢٠٠٥ الناظم لآلية ترفيع العاملين في الدولة .

وقد صدر المرسوم رقم /٢٧٣/ لعام /٢٠١٥/ الذي عدل الفقرة /ج/ من المادة /١٤/ من المرسوم المذكور آنفاً, فأصبح بموجبه العامل الذي يؤدي خدمة العلم سواء الإلزامية أم الاحتياطية يقيم بدرجة جيد بغض النظر عن الفترة الزمنية التي أمضاها في الخدمة بعد أن كان تقييمه بدرجة وسط إذا كانت المدة التي قضاها من الدورة الترفيعية في خدمة العلم أكثر من الخدمة لدى الجهة العامة التي يعمل لديها. **ونحن مع ما ذهب إليه المشرع بهذا الصدد كون الخدمة العامة برأينا لا تتجزأ سواء لدى الجهة العامة أو في خدمة العلم .**

وفيما يتعلق بتصفية الحقوق التقاعدية للعامل المنتهية خدمته بسبب تقييمه بدرجة ضعيف لمرتين متتاليتين أو ثلاث مرات خلال خدمته الوظيفية فإن ذلك يتم من قبل مرجعه التأميني المختص ووفقاً لعدد الاشتراكات الشهرية التي تم تسديدها عن الخدمة التي أمضاها العامل لدى الجهات العامة.

الفرع الثاني

إنهاء الخدمة لأسباب تتعلق بصلاحية المتمرن

قد يكون الموظف العام وبالرغم من تأهيله العلمي أو المهني غير مؤهل للعمل الوظيفي أو سيء التصرف في المواقف التي يواجهها , أو عنيف الطباع لا يحسن التعامل مع الآخرين، أو مهملاً لا يحافظ على مواعيد العمل أو أوراقه أو

أدواته , لذلك غالباً ما تنص القوانين على وضع المعينين لأول مرة تحت اختبار لمدة معينة يجوز خلالها فصل الموظف الذي لم تثبت كفاءته أو صلاحيته للعمل وذلك دون محاكمة تأديبية إذ ليس ثمة سبب يدعو الإدارة للاحتفاظ بموظف غير كفء. غير أن قرار الفصل هذا يجب أن يكون قائماً على ما يبرره حتى ولو لم تكن الإدارة ملزمة بذكره في صلب القرار .

وإذا لم يتم فصل الموظف الخاضع للاختبار خلال فترة الاختبار, اعتبر مؤصلاً حكماً في الوظيفة التي عين فيها, وتحسب مدة التمرين ضمن مدة خدمته الفعلية[١٤].

وحتى يكون الموظف أهلاً للوظيفة العامة التي عين فيها ويستحق أن ينال شرف لقب (العامل في الدولة) لابد من التأكد أنه سيتصرف كما هو مرسوم له ومتوقع منه أثناء تأديته الواجب الوظيفي, وخاصة فيما يتعلق بالجانب الأخلاقي ذلك لأنه تم التأكد سلفاً من توافر الشروط الأخرى للتعيين لديه . ومن هنا أصبح لزاماً أن تنص قوانين الوظيفة العامة على وجود مثل هذه الحالة من حالات نهاية الخدمة العامة .

أخذ المشرع السوري بهذه الحالة من حالات نهاية الخدمة حيث نصت تشريعات الوظيفة العامة المتعاقبة في سورية على إنهاء خدمة العامل خلال فترة التمرين وآخرها القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ حيث

---

[١٤] انظر بهذا المعنى د. عبد الله طلبة – مبادئ القانون الإداري (الجزء الثاني) – مطبعة ابن خلدون – دمشق – ١٩٩٠ – ص ١٥٢.

يرى المشرع أن تعيين العامل المتمرن يكون لمدة سنة[١٥], بانقضاء هذه المدة يعد العامل مؤصلاً مالم يسرح خلالها. هذا التسريح يكون بصك من السلطة صاحبة الصلاحية بتعيينه على أن يعوض عن الفترة التي قضاها في الخدمة. من جهة ثانية استثنى المشرع من هذا النوع من التشريع المفتشين في الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والجهاز المركزي للرقابة المالية, حيث يبقون خاضعين لأحكام التمرين المطبقة عليهم بموجب القوانين الخاصة بهم[١٦].

وعاد المشرع السوري وذكر هذه الحالة عندما حدد حالات نهاية الخدمة العامة[١٧] . ورغم أن هذه الحالة من حالات نهاية الخدمة العامة تخضع لرقابة القضاء إلا أنها تدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة. **لذلك فإننا نرى أنه لابد من إشراك مرجع آخر أو لجنة مختصة إلى جانب السلطة صاحبة الحق بالتعيين باتخاذ هذا الإجراء الخطير بحق العامل خلال فترة التمرين ضماناً للحيادية, وحتى تتحقق الغاية التي أرادها المشرع من هذا الإجراء وهو التأكد أن الوظيفة العامة لا يتقلدها إلا من يصلح لها ضمن ضوابط ومعايير معينة.**

إن حصر اتخاذ هذا الإجراء بالسلطة صاحبة الحق في التعيين قد يثير الشك والريبة, لأنه قد يتخذ بناء على دوافع شخصية بعيداً عما تم ذكره أعلاه من أسباب. لذا فإننا نقترح وجود لجنة خاصة تشكل بقرار من رئيس مجلس الوزراء يكون من

---

[١٥] كانت هذه المدة سنتين في قانون الموظفين رقم /١٣٥/ لعام ١٩٤٥ (المادة ١٢ منه) ويسرح المتمرن أو تنزل درجته أو مرتبته اذا ثبت عدم مقدرته خلال مدة التمرين بدون أن يحق له المطالبة بأي تعويض .

[١٦] المادة /١٧/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ .

[١٧] البند /٤/ من المادة /١٣١/ القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ .

بين أعضائها ممثل عن الجهة العامة التي يعمل لديها العامل تحت الاختبار, تكون مهمة هذه اللجنة دراسة ملف هذا العامل بعد إحالته إليها من قبل الجهة العامة وتتخذ القرار المناسب في هذا الصدد. ولابد من الإشارة هنا إلى أن نص المادة /١٧/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ ومن قبله نص المادة /١٧/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥ لجهة ضمان حق العامل المسرح خلال فترة التمرين بتعويض التسريح عن الفترة التي قضاها كعامل في الدولة عكس ما كان موجوداً في قانون الموظفين الأساسي رقم /١٣٥/ لعام ١٩٤٥, أي إن العامل المسرح بنهاية مدة التمرين تتم تصفية حقوقه ويمنح تعويضاً مالياً من دفعة واحدة حسب الاشتراكات الشهرية التي تم اقتطاعها من أجره خلال فترة التمرين.

وتجدر الإشارة فيما يخص إعادة العامل المعتبر بحكم المستقيل أو المسرح خلال فترة التمرين إلى رأي اللجنة القرار رقم /١/ لعام ٢٠٠٥[١٨] والذي تتلخص وقائعه في[١٩]أن وزارة النفط والثروة المعدنية تطلب بيان الرأي في إمكانية إعادة بعض العمال الوكلاء والعمال الدائمين إلى العمل ممن صدرت بحقهم قرارات باعتبارهم بحكم المستقيل نتيجة لتغيبهم عن العمل قبل انتهاء فترة التمرين ثم تقدموا بطلبات لإعادتهم إلى العمل وهي ترغب بإعادتهم لكنها لم تجد في القانون ما يحكم ذلك.

---

[١٨] تعد لجنة القرار رقم /١/ لعام ٢٠٠٥ الجهة المختصة بتفسير القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ والتي حلت محل لجنة القرار رقم /١٠٢/ لعام ١٩٨٦ المختصة بتفسير قانون العاملين الأساسي للعاملين في الدولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥.

[١٩] الرأي رقم م/١٥٨٠٣/٢ تاريخ ٢٠٠٥/١٢/٤ غير منشور.

وقد خلصت اللجنة في معالجة هذا التساؤل إلى القول بجواز إعادة العامل المتمرن المستقيل أو المعتبر بحكم المستقيل إلى الخدمة وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من المادة /١٣٥/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

ورأت اللجنة إمكانية دخول المدة التي قضاها العامل المشار إليه في البند السابق لدى الجهة العامة التي عمل لديها ضمن مدة التمرين المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة /١٧/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ . من جهة ثانية رأت اللجنة عدم جواز إعادة العامل الوكيل الذي اعتبر بحكم المستقيل بسبب تغيبه عن العمل إلى الخدمة. إضافة إلى عدم إمكانية إعادة العامل المتمرن الذي سرح لعدم صلاحيته للعمل خلال فترة التمرين المشار إليها في المادة /١٧/ الفقرة (أ) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ أو خلال فترة التمرين في الجهات المستثناة من أحكام هذه الفقرة .

وقد أسست اللجنة رأيها في ضوء النصوص القانونية التي تحكم هذه الحالة على اعتبار أن تعريف العامل الوارد في القانون الأساسي للعاملين في الدولة لم يفرق بين عامل متمرن وعامل مثبت في الأحكام.

بدورنا نؤيد ما انتهت إليه اللجنة باستثناء ما ذهبت إليه من عدم جواز إعادة العامل الوكيل الذي اعتبر بحكم المستقيل بسبب تغيبه عن العمل إلى الخدمة.

حيث إن طبيعة تشكيل لجنة الرأي رقم /١/ لعام ٢٠٠٥[٢٠] مهمتها الأساسية هي تفسير القانون الأساسي للعاملين رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ وبيان قصد المشرع في المسائل التي يكتنفها غموض معين في الدولة لذلك كان الرأي المذكور أعلاه منسجماً مع السياق العام للقانون . كما أن الجهة العامة تتغيا دائماً تحقيق المصلحة العامة وفي سبيل ذلك تحتاج لعناصر كفوءة وحتى تتمكن من حسن الاختيار أوجد المشرع مكنة التمرين[٢١] والتي مدتها سنة بحيث يتسنى للإدارة التأكد من صوابية اختيارها، ويحق للإدارة تسريح العامل خلال مدة التمرين وبالتالي لا يجوز إعادة العامل المتمرن الذي سرح لعدم صلاحيته للعمل خلال فترة التمرين.

من جانب آخر لا نؤيد ما ذهبت إليه اللجنة لأن العامل الوكيل لا يعتبر عاملاً أصلا وفق تعريف العامل في المادة الأولى من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤, ومن ناحية أخرى فإنه ليس ثمة ما يحول دون إعادة استخدامه بالوكالة متى توفرت الشروط المطلوبة قانوناً لذلك بحسبان أنه لا يتم تعيين الوكيل بنفس إجراءات تعيين العامل الدائم .

كما ذهبت لجنة القرار رقم /١/ لعام ٢٠٠٥ في رأي آخر لها[٢٢] تتلخص وقائعه في أن وزارة الاقتصاد والتجارة طلبت بيان الرأي حول قرارٍ أصدره المدير العام للمؤسسة العامة للمعارض والأسواق الدولية بإنهاء خدمة أحد العامين في المؤسسة

---

[٢٠] يرأس لجنة القرار رقم /١/ لعام ٢٠٠٥ وزير الشؤون الاجتماعية و العمل وتضم في عضويتها أخصائيين وخبراء في مجال قانون العاملين.

[٢١] نص المادة /١٧/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

[٢٢] الرأي لجنة القرار رقم م/٢/٤٦٧٣ تاريخ ٢٠٠٥/٥/٢٢ ، غير منشور.

المذكورة خلال فترة التمرين المنصوص عليها بالمادة /١٧/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة الصادر بالقانون رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤، وذلك بعد صدور قرار بتعيين العامل صاحب العلاقة تعييناً مجدداً وفق أحكام المادة /١٣/ من هذا القانون لحصوله على شهادة أعلى من الشهادة المعين على أساسها وتتساءل الوزارة عن مدى توافق هذا الإجراء مع أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة . وقد أقرت اللجنة بأن العامل المعين تعييناً مجدداً وفق أحكام الفقرة (ب) من المادة /١٣/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة يعتبر مشمولاً بأحكام المادة /١٧/ من هذا القانون ويعود للسلطة صاحبة الحق بالتعيين وحدها تسريحه خلال فترة التمرين. وقد استندت اللجنة في ذلك على أن المشرع أعطى للسلطة صاحبة الحق بالتعيين وحدها صلاحية تسريح العامل خلال فترة التمرين المحددة بسنة واحدة عندما نص صراحة في المادة /١٧/ من هذا القانون على أن يعين العامل متمرناً لمدة سنة يعتبر بعدها مؤصلاً ما لم يسرح خلالها بصك من السلطة صاحبة الحق بالتعيين التي يعود لها وحدها تقدير عدم صلاحيته للعمل، وإن العامل المعين تعييناً مجدداً استناداً لأحكام الفقرة (ب) من المادة /١٣/ من القانون نظراً لحصوله على شهادة أعلى من الشهادة المعين على أساسها لعدم بلوغ أجره الذي وصل إليه أجر بدء التعيين للشهادة الأعلى يعتبر مشمولاً بأحكام المادة /١٧/ من القانون المشار إليها أعلاه حسبما نصت على ذلك صراحة تعليمات رئاسة مجلس الوزراء رقم ١٥/٨٥٣٤ لعام ١٩٨٥ التي لازالت سارية المفعول عملاً بتعميم رئاسة مجلس الوزراء رقم ١/١٨٢٩ لعام ٢٠٠٥ .

ونحن مع ما ذهبت إليه اللجنة في معالجة هذا التساؤل كونها اعتمدت على صراحة النصوص القانونية وتعليماتها التنفيذية في هذا الصدد.

المطلب الثاني
إنهاء الخدمة لأسباب صحية

نظم المشرع السوري عبر تشريعاته الوظيفية المتعاقبة موضوع تعرض العامل لعارض صحي يعيقه عن القيام بواجباته الوظيفية بشكل طبيعي, ووضح الآليات التي تسمح بوصول العامل إلى التسريح الصحي (الفرع الأول) . كذلك حدد المشرع الآلية التي يتم بها التسريح الصحي عن طريق لجان التسريح, حيث وضح آلية عمل هذه اللجان وكيفية الاعتراض على قراراتها (الفرع الثاني)

الفرع الأول
كيفية الوصول إلى التسريح الصحي

كما أن اللياقة الصحية شرط لولوج الوظيفة العامة[٢٣]، فمن باب أولى أن تكون شرطاً للاستمرار فيها. ففي المراحل الأولى يمنح المشرع العامل المصاب بعارض صحي إجازة صحية حيث يحق للعامل خلال كل عام من خدمته أن يتغيب لأسباب صحية لمدة (٢٠٠) يوم متصلة أم منفصلة على أن يتقاضى خلالها ٨٠٪ من

---

[٢٣] نصت المادة /٧/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ على ما يلي :
أولاً : يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف :
هـ - أن تثبت سلامته من الأمراض ذات العدوى، وكذلك من الأمراض والعاهات التي تمنعه من القيام بالوظيفة التي سيعين فيها وذلك بموجب وثيقة تعطى له من قبل لجان فحص العاملين.

أجره عن الثلاثين يوماً الأولى . في حين يحق له تقاضي أجر كامل عن المائة والسبعين يوماً التالية[٢٤], على أن تعتبر الإجازة الصحية من الخدمة الفعلية للعامل .

إذا استنفذ العامل إجازاته الصحية المذكورة آنفاً ولم يبرأ من مرضه تتم إحالته إلى لجنة التسريح الطبية[٢٥] التي تقرر التسريح إذا تبين أن المرض ناجم عن الإصابة بأحد الأمراض السارية أو العضال التي يصدر بتحديدها قرار من وزير الصحة[٢٦]، أو بعاهة دائمة تمنعه من القيام بالعمل أما إذا تبين أن المرض غير ناجم عما تقدم وأنه غير قابل للشفاء فيمنح إجازة بكامل الأجر لا يتجاوز مجموعها شهرين تقرر تسريحه بانتهائها إذا لم يثبت شفاؤه نهائياً من مرضه[٢٧].

وحسناً فعل المشرع عندما أوكل مهمة التسريح للجان تتألف من أخصائيين (أطباء) وطريقة تنظيم عملها كون الموضوع فني بحت.

على المستوى العملي يتم التسريح صحياً في حالات محددة كإصابة العامل بأحد الأمراض السارية أو العضالة المحددة بقرار وزير الصحة أو الإصابة بعاهة تمنعه من القيام بالعمل وعندما يتبين للجنة أن المرض وإن لم يكن ناجماً عن أحد

---

[٢٤] المادة /٤٨/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

[٢٥] صدر القرار رقم /٥٤٨/ لعام ٢٠٠٥ عن السيد رئيس مجلس الوزراء والذي أصبح معمولاً به اعتباراً من تاريخ نفاذ القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ والذي نظم كيفية تشكيل وعمل لجان التسريح الطبية الفرعية ولجنة التسريح الطبية العامة بدمشق.

[٢٦] الفقرة (ب) من المادة (٥٢) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

[٢٧] صدر قرار وزير الصحة رقم ٣٢/ت تاريخ ١٩٨٥/١٠/١٤ بتحديد الأمراض التي تدعو للإحالة إلى لجنة التسريح الطبية.

الأمراض السارية أو العضالة إلا أنه غير قابل للشفاء وفي الحالة التي يثبت فيها للجنة أن المرض قابل للشفاء ومنح المريض إجازة لمدة شهرين ولم يثبت شفاؤه خلالها.

إن الأمراض التي تؤدي لتسريح العامل المصاب بها هي بصورة عامة أمراض غير قابلة للشفاء أو عاهات دائمة تحول دون تأدية العمل المطلوب منه، ولا يصلح للقيام بأي عمل آخر تتوفر فيه شروط إشغاله أو تسبب تشوهاً دائماً ظاهراً.

وبشكل عام تعتبر الأمراض التالية أمراضاً موجبة للتسريح :

- كل مرض متطور مزمن غير قابل للشفاء ويزيد في مدة التعطيل عن العمل.
- كل مرض مشوه أو يعيق الحركة أو أداء الوظيفة.
- كل مرض غير قابل للشفاء يمكن أن يزداد أو يستفحل بسبب الوظيفة أو العمل.
- كل مرض معد خطير على المجتمع ..." [٢٨].

ويمكن أن يحال العامل على لجنة التسريح الطبية الفرعية بناءً على طلبه أو طلب من الجهة العامة التي يعمل لديها.

---

[٢٨] قرار وزير الصحة رقم /٣٢/ت تاريخ ١٩٨٥/١٠/١٤ المشار إليه سابقاً، وقد حدد هذا القرار الأمراض السارية والأمراض العضالة التي تشكل عجزاً كلياً مستديماً بالاسم وحصراً، دون أن يعرفها.

ولا يشترط على العامل المصاب بمرض معد أو بعاهة دائمة مانعة من القيام بالعمل أو ما شابه ذلك انتظار فترة زمنية محددة واستنفاذ الإجازات الصحية المذكورة سابقاً حتى يطلب إحالته إلى لجنة التسريح الطبية، بل يستطيع أن يطلب ذلك في الوقت الذي يشاء[٢٩].

ويمكن أن يحصل عكس ذلك إذا انتهت الإجازات الصحية للعامل وإجازة الشهرين التي يتقرر تسريحه بانتهائها، ومع ذلك لا تقرر اللجنة تسريحه إذا تبين لها أنه حال دون عودته إلى العمل بعد شفائه، إصابته بمرض أو حادث جديد قابل للشفاء خلال مدة محددة[٣٠].

لا يعتبر العامل مسرحاً حكماً ولو بلغت إجازاته الصحية /١٨٠/ يوماً بصورة متصلة أو /٢٠٠/ يوماً في السنة بصورة متفرقة أو /١٨/ شهراً خلال خمس سنوات وإنما لا بد من إحالته إلى لجنة التسريح الطبية لتقرر ذلك[٣١].

الفرع الثاني
تقارير لجان التسريح الطبية الفرعية وآلية عملها

يتم التسريح الصحي بقرارات تصدر عن لجان صحية أوضح القانون كيفية تشكيلها (أولاً)، وبين آلية تنفيذ القرارات التي تصدر عنها بهذا الصدد (ثانياً) .

---

[٢٩] انظر رأي لجنة الرد المشار إليه في مؤلف صبحي سلوم – شرح القانون الأساسي للعاملين في الدولة – الجزء الأول – ص ٣٥٣ وما بعدها .

[٣٠] انظر بهذا المعنى القانون الأساسي للعاملين في الدولة واجتهادات اللجنة المختصة – المجموعة الأولى – ص ٣٢٣ وما بعدها

[٣١] العميد صبحي سلوم – المرجع السابق – الجزء الأول – ص ٣٥٧ .

أولاً – قرارات لجان التسريح :

ورد في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤[٣٢] أنه يوجد لجنة تسريح طبية عامة بدمشق ولجان تسريح طبية فرعية في مراكز المحافظات, وعند عدم قناعة الجهة العامة أو العامل بتقرير لجنة التسريح الطبية الفرعية فيحق لأي منهما الاعتراض على قرارها أمام لجنة التسريح الطبية العامة بدمشق خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه تقرير اللجنة الفرعية، وعلى لجنة التسريح الطبية أن تصدر قرارها النهائي خلال مدة لا تتجاوز الثلاثين يوماً من تاريخ الاعتراض وتعتبر قرارات لجنة التسريح الطبية العامة قطعية غير قابلة لأي طريق من طرق الطعن والمراجعة[٣٣].

وإن وجود لجنة التسريح الطبية العامة في دمشق قد يسبب مشقة على العامل المريض فيما لو كان من سكان إحدى المحافظات البعيدة عن دمشق وكان وضعه الصحي حرجاً بحيث لا يسمح له بتكبد عناء السفر لمسافة طويلة ورأت لجنة التسريح الطبية العامة ضرورة الإطلاع على حالته الصحية من أجل البت بالاعتراض المقدم لها.

مما يدفعنا إلى القول بضرورة تلافي هذه الصعوبات وتفويض مندوب أو أكثر عن لجنة التسريح الطبية العامة ليقوم بالتنقل ومعاينة الحالة, أو تشكيل لجان تسريح عامة في المحافظات القريبة جغرافياً من بعضها لها صلاحية البت النهائي بوضع العامل الصحي .

---

[٣٢] المادة /٥١/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

[٣٣] الفقرة (ج) من المادة /٥٢/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

ثانياً – تنفيذ قرارات لجان التسريح :

تنفذ قرارات اللجنة المتضمنة التسريح بصكوك من السلطة التي تمارس حق التعيين اعتباراً من تاريخ اكتساب تلك القرارات الدرجة القطعية, وتصفى حقوق العامل وفقاً للأحكام القانونية الناظمة لذلك[٣٤].

وإذا حصل وصدر قرار التسريح من دون عرض العامل، على اللجنة الطبية المنصوص عليها قانوناً يكون قرار الإدارة عندئذٍ مشوباً بعيب جسيم ينحدر به إلى درجة الانعدام[٣٥].

ويعد التاريخ الذي تصدر به اللجنة الطبية قرارها هو تاريخ تسريح الموظف وإن هذا القرار هو قرار منشئ لمركز قانوني يعتبر الموظف بموجبه مسرحاً من تاريخ صدور هذا القرار, ولا يعدو القرار الصادر عن الإدارة بالتسريح أن يكون قراراً تنفيذياً يستهدف الإعلان عن حقيقة ماثلة بالتقرير الصادر عن اللجنة الطبية[٣٦].

يصرف للعامل المسرح لأسباب صحية منحة نقدية تعادل مثلي أجره الأخير[٣٧], ويجوز بصك من الجهة صاحبة الحق في التعيين إعادة العامل المسرح لأسباب صحية إلى الخدمة، بأجره السابق لوظيفة تتوفر فيه شروط شغلها إذا ثبت

---

[٣٤] الفقرة /و/ من المادة /٥٢/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

[٣٥] المحكمة الإدارية العليا في سورية قرار /٩٧/ الطعن ٨٦١ لعام ١٩٨٥.

[٣٦] قرار المحكمة الإدارية العليا رقم /٤٣٠/ لسنة ١٩٨٤ المنشور في مجموعة المبادئ القانونية .... لعام ١٩٨٤ ص ٦٠١ وما بعدها.

[٣٧] الفقرة /أ/ من المادة /١٣٩/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة.

أنه برأ تماماً من مرضه, ويجب أن يؤيد ذلك بتقرير من لجنة التسريح الطبية العامة دون أن تخضع هذه الإعادة إلى أحكام المواد المتعلقة بالمسابقة والاختبار (المواد من ٨ – ١١) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

تصفى الحقوق التقاعدية للعامل المسرح تسريحاً صحياً وفق مدة الخدمة التي أمضاها بالخدمة العامة, ويمنح تعويضاً مالياً من دفعة واحدة أو يتم تخصيصه بمعاش تقاعدي على أساس عدد الإشتراكات الشهرية التي تم اقتطاعها من أجوره تلك الخدمة.

وقد صدر عن لجنة القرار رقم /١/ لعام ٢٠٠٥ رأي [٣٨] تتلخص وقائعه إلى أن وزارة الدفاع قد ذهبت في كتاب لها بأن الفقرة /أ/ من المادة /٥٢/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة تضمنت بأن يحال العامل على لجنة التسريح الطبية الفرعية إذا بلغت مدد الإجازات الصحية /٢٠٠/ يوم في السنة الميلادية الواحدة بصورة متفرقة، لذا تطلب بيان الرأي في المقصود بالسنة الميلادية الواحدة هل هي خلال عام واحد مثال من ٢٠٠٧/١/١ إلى ٢٠٠٧/١٢/٣١ أم خلال عامين /٢٠٠٦ – ٢٠٠٧/ نهاية عام وبداية عام بعده.

وقد خلصت اللجنة في معالجتها للتساؤل إلى أن حصول العامل على إجازة صحية متصلة مدتها /١٨٠/ يوماً تستوجب إحالته إلى لجنة التسريح الطبية ولو تداخلت بين عامين ميلاديين. أما بالنسبة للإجازات الصحية المتفرقة فيحال العامل إلى لجنة التسريح الطبية متى بلغت /٢٠٠/ يوماً بصورة متفرقة في السنة الميلادية الواحدة أي من /١/١ ولغاية ١٢/٣١ من السنة نفسها.

[٣٨] الرأي رقم م/٢/٩٣٢٩ تاريخ ٢٠٠٧/١٢/١٧ غير منشور.

وقد استندت اللجنة في رأيها إلى النصوص القانونية الصريحة حيث تضمنت الفقرة (أ) من المادة /٤٨/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ ما يلي : "أ – يحق للعامل خلال عام من خدمته أن يتغيب لأسباب صحية لمدة ٢٠٠ يوم متصلة أو منفصلة يتقاضى خلالها ٨٠٪ من أجره عن الثلاثين يوماً الأولى .. أجراً كاملاً عن المئة والسبعين يوماً التالية".

كما تضمنت الفقرة /أ/ من المادة /٥٢/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ ما يلي :

(المادة /٥٢/ :

أ – يحال العامل على لجنة التسريح الصحية الفرعية المختصة المشار إليها في المادة /٥١/ السابقة في الحالتين التاليتين :

١ – إذا بلغت مدة الإجازات الصحية /١٨٠/ يوماً بصورة متصلة...

٢ – إذا بلغت مدد الإجازات الصحية /٢٠٠/ يوم في السنة الميلادية الواحدة بصورة متفرقة.

وفي جميع الأحوال لا يجوز تجاوز مدة الغياب الصحي بأجر أو بـ ٨٠٪ من الأجر /١٨/ شهراً خلال خمس سنوات بما فيها السنة الجارية).

ونحن نرى أن ما ذهبت إليه اللجنة في معالجة الموضوع هو عين الصواب ويحقق العدالة التي قصدها المشرع لأنه لا اجتهاد في موضع النص وباعتبار أنه لم يذكر عبارة خلال السنة الميلادية في حال كانت الإجازة الصحية متواصلة وإنما ذكرت للإجازات الصحية المتفرقة.

ونذكر بأنه صدر عن المحكمة الإدارية العليا قراراً[٣٩] تتلخص وقائعه في أن مواطنة تقدمت بدعوى أمام محكمة البداية العمالية بدمشق قائلة فيها أنها كانت تعمل في مؤسسة معامل الدفاع وسرحت صحياً حيث اعتمدت نسبة العجز /٨١٪/ وتم إعادة فحصها خمس مرات كل ستة أشهر حيث قامت الإدارة بإلغاء نسبة العجز السابقة وتم تحديدها بنسبة /٥٠٪/ وعليه أوقف صرف معاش العجز الصحي الكامل.

حيث استندت الإدارة على أن لجنة التحكيم المركزية خلصت بعد فحص المدعية بأن إصابتها لا تشكل عجزاً طبيعياً كلياً مؤقت أو مستديم وأن نسبة العجز لديها تبلغ /٥٠٪/ وهي لا تشكل عجزاً كلياً مستديماً وطلبت رد الدعوى. وقد أصدرت المحكمة المذكورة قراراً برد الدعوى تأسيساً على الخبرة الطبية الثلاثية الجارية أمامها والتي انتهت إلى أن الإصابات اللاحقة بالمدعية خلفت عجزاً مقداره /٦٥٪/ من مجموع وظائف الجسم وهي لا تؤهلها لاستحقاق معاش العجز الكلي.

وقد بادرت صاحبة العلاقة للطعن بالقرار المذكور طالبة إعادة صرف معاش العجز الكامل الذي كان يصرف لها حيث أوقفته المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية دون وجه حق, وقررت المحكمة إجراء خبرة طبية بمعرفة خمسة أطباء لتقدير نسبة العجز اللاحقة في ضوء الإصابات المرضية اللاحقة بها.

وخلصت فيه أن هناك عدة إصابات تخلف عجزاً وظيفياً دائماً بنسبة /٨١٪/ من كامل وظائف الجسم, وبالتالي انتهت المحكمة إلى اعتبار أن الإصابات تخلف عجزاً وظيفياً يعادل ٨١٪ من كامل وظائف الجسم.

---

[٣٩] القرار رقم /٩٦/ تاريخ ٢٠١٤/٢/١٢.

وقد انتهت المحكمة إلى إلزام الإدارة المدعى عليها بإعادة صرف معاش العجز الطبيعي لصاحبة العلاقة والذي سبق وأن تم تخصيصه لها على أساس أن نسبة العجز هي /٨١٪/ من كامل وظائف الجسم وذلك اعتباراً من تاريخ وقف صرف هذا المعاش والاستمرار في صرفه.

وقد اعتمدت المحكمة في قرارها على تقرير الخبرة الطبية الخماسية التي شكلتها كون الموضوع فني بحت.

ونحن نؤيد هذا القرار لأنه اعتمد أساساً على تقرير الخبرة الطبية الذي يتكون من أطباء اختصاصيين لديهم المقدرة على تحديد نسبة العجز بشكل دقيق، أما فيما يتعلق بالشق الثاني من الحكم وهو الاستمرار في صرف معاش العجز اعتباراً من تاريخ وقف صرف هذا المعاش والاستمرار فيه فهو نتيجة طبيعية كون المعاش المطالب به هو معاش عجز طبيعي وليس تعويض إصابة عمل.

المبحث الثاني
إنهاء الخدمة العامة لأسباب مسلكية

يخضع العامل لمجموعة من المسؤوليات في حالة ارتكابه أفعالاً مخالفة للقوانين والأنظمة النافذة . وتختلف المسؤولية التي يخضع لها العامل باختلاف الفعل الذي ارتكبه, فهو يخضع للمسؤولية المسلكية في حال ارتكابه جرماً مسلكياً يتمثل في مخالفة الواجبات الوظيفية الإيجابية منها والسلبية (المحظورات) (المطلب الأول) , وقد ترتقي الأفعال التي يرتكبها العامل إلى الوصف الجنائي ويتم إبعاده وطرده من الوظيفة العامة, وبالتالي يخضع للمسؤولية الجزائية في حال توافرت في فعله أركان الجرم الجزائي وفق ما جاء في أحكام قانون العقوبات (المطلب الثاني).

المطلب الأول
التسريح التأديبي

تحرص الإدارات العامة في جميع دول العالم على تحقيق مبدأ هام من مبادئ المرافق العامة وهو دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد . وفي سبيل ذلك تُسخر كل الإمكانات المتاحة لتطوير التشريعات بما يخدم هذا الهدف, ومن ذلك عدم السماح بوجود موظفين غير جديرين بالوظيفة العامة . فقد يظهر الموظف العام عدم التزامه بالأنظمة والقوانين التي تنظم الوظيفة العامة . حيث يعتبر التسريح التأديبي إحدى الوسائل لتحقيق هذا الهدف (الفرع الأول) . وقد نظم المشرع بشكل واضح هذه الحالة من حالات إنهاء الخدمة وحدد إجراءاتها ومتى يتم استخدامها بشكل دقيق حتى لا يتم المبالغة في اللجوء إليها (الفرع الثاني)

الفرع الأول
مفهوم التسريح التأديبي

يعتبر التسريح التأديبي[٤٠] حالة من حالات نهاية الخدمة العامة التي نصت عليها المادة /١٣١/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤. تتمتع هذه الحالة بأهمية بالغة كون المشرع السوري قد أدرجها ضمن العقوبات المسلكية الشديدة التي تفرض عند مخالفة العامل أحكام القانون الأساسي للعاملين.

وتتضمن العقوبات الشديدة عقوبة التسريح التأديبي التي يسرح فيها العامل وتصفى حقوقه وفق القوانين النافذة, ولا يجوز إعادة العامل المسرح إلى الخدمة وذلك مهما كانت صفة الإعادة, مالم تمضِ على تسريحه سنتان على الأقل[٤١].

---

[٤٠] التسريح لغةً :من سرح، سرحاً وسروحاً: خرج بالغداة وسرح الشيء : أرسله. وتسرح من المكان: ذهب وخرج، وأطلق سراحه : خلى سبيله. وسرح المرأة : طلقها أي أخلى سبيلها وتركها، ومنها يقال: سرّح العامل : أي أخلاه من عمله.

[٤١] نصت المادة /٦٨/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم/٥٠/ لعام ٢٠٠٤ على ما يلي "تصنف العقوبات التي يجوز فرضها على العاملين على نوعين :

ب – العقوبات الشديدة، وتشمل :

٢ – عقوبة التسريح التأديبي : وهي تسريح العامل، وتصفية حقوقه وفق القوانين النافذة ولا يجوز إعادة العامل المسرح وفق ما تقدم، إلى الخدمة. وذلك مهما كانت صفة الإعادة، ما لم تمضِ على تسريحه سنتان على الأقل".

ونظراً لهذه الأهمية التي تمتاز بها هذه الحالة فقد أحاطها المشرع السوري بعدة ضمانات, فمن ناحية الجهة المخولة بفرض التسريح التأديبي فقد أُنيط الاختصاص بالمحاكم المسلكية[٤٢] حيث تفرض العقوبات بحكم صادر عن المحكمة المسلكية ذات العلاقة وتنفذ بصك من الجهة صاحبة الحق بالتعيين[٤٣].

عموماً تهدف الإجراءات والعقوبات التأديبية بحق الموظف العام إلى ضمان سير العمل في الإدارة, وتعزيز الاتجاهات الإيجابية في العمل, ورفع كفاءة الأداء وضمان التزام الموظفين بقواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة, وردع الموظف للحيلولة دون ارتكابه مخالفة مستقبلاً, والمحافظة على مبدأ هام من مبادئ المرافق العامة وهو الحفاظ على سير المرفق العام بانتظام واطراد.

هذا وتستند الوظيفة العامة إلى فكرة التلازم الحتمي بين حقوق الموظفين من جهة، وواجباتهم من جهة أخرى . بمعنى أن هناك التزام من قبل الدولة بأداء حقوق الموظف والتزام من قبل الموظف بالقيام بواجباته الملقاة على عاتقه، ويترتب على ذلك أنه إذا أخل الموظف بواجب من واجباته وأتى عملاً يتنافى مع مقتضيات هذه الوظيفة، قام حق الدولة في استخدام وسائلها المتاحة والفعالة في عقابه عن طريق السلطة المخولة قانونياً بذلك[٤٤].

---

[٤٢] صدر قانون المحاكم المسلكية بموجب المرسوم التشريعي /٧/ تاريخ ١٩٩٠/٢/٢٥.

[٤٣] نصت المادة /٧٠/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ على ما يلي:
"تفرض العقوبات الشديدة بحكم صادر عن المحكمة المسلكية ذات العلاقة وتنفذ بصك من الجهة التي تمارس حق التعيين"

[٤٤] علي خطار، شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، دورة طبعة، (١٩٩٨) ص ١٤٥.

أخذ المشرع السوري بهذه العقوبة (التسريح التأديبي) كحالة من حالات إنهاء الخدمة العامة ونظمها منذ فترة طويلة حيث نص قانون الموظفين الأساسي رقم /١٣٥/ لعام ١٩٤٥ على جزاء العزل وذلك في المادة ٢٤/ منه ويقصد بالعزل: "إنهاء خدمة الموظف حكماً مع استفادته من تعويض التسريح أو معاش تقاعد حسب الحال".

ومنع المشرع إعادة الموظف المعزول إلى إحدى الوظائف العامة مالم تنقض مدة سنتين على عزله, بعد صدور قرار لجنة الترفيع بجواز استخدامه. حيث يمكن إعادة الموظف إلى الخدمة في مرتبة أو درجة أدنى من مرتبته أو درجته، وتفرض عقوبة العزل حتماً في حالة مخالفة الموظف أحكام الفقرة (٨) من المادة /٢٣/ من قانون الموظفين الأساسي وهي تلك المتعلقة "يحظر الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو القيام بنشاطات غير ناشئة عن الواجب الوظيفي"[٤٥].

أما الجهة التي كانت مختصة بتوقيع هذا الجزاء فهو مجلس التأديب الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٩٠/ تاريخ ١٩٦٢/٢/٢٣[٤٦]، والذي كان يختص بمحاكمة الموظفين من المرتبة الأولى فما دون ومن في حكمهم الخاضعين لقانون

---

[٤٥] المادة ٢/٢٧ من قانون الموظفين الأساسي في سورية رقم /٣٥/ تاريخ ١٩٤٥/١٢/١٠.

[٤٦] كان يعمل به قبل صدور قانون المحاكم المسلكية رقم /٧/ لعام ١٩٩٠ وكان مقره مدينتا حلب ودمشق ويتألف كل منها من رئيس غرفة استئنافية رئيساً، مستشاراً في محكمة الاستئناف عضواً، موظف من المرتبة الأولى على الأقل عضواً وقد بين القانون أصول المحاكمات أمام مجلس التأديب في المواد (٦ – ٢٧) كف اليد. الإحالة إلى مجلس التأديب – اختصاصات المقرر جلسات مجلس التأديب، ثم بحث التأديب بعد الحكم القضائي في المادة (٣٥).

الموظفين الأساسي من الناحية المسلكية ويكون هذا الاختصاص لمجلس القضاء الأعلى فيما يتعلق بموظفي المرتبة الممتازة ومن في حكمهم.

وعند صدور القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥ أخذ المشرع السوري بعقوبة التسريح التأديبي كعقوبة شديدة يقصد بها تسريح العامل, وتصفية حقوقه وفق القوانين النافذة. ولا يجوز إعادة العامل المسرح إلى الخدمة وذلك مهما كانت صفة الإعادة – مالم تمضِ على تسريحه سنتان على الأقل[٤٧].

أما بالنسبة للجهة المختصة بفرض هذه العقوبة فهي المحكمة المسلكية المختصة، حيث تفرض العقوبات الشديدة بحكم صادر عن المحكمة المسلكية ذات العلاقة, وتنفذ بصك من السلطة صاحبة الحق بالتعيين[٤٨].

وقد اعتبرت كحالة من حالات نهاية الخدمة المحددة على سبيل الحصر في المادة /١٣٢/ من القانون المنوه عنه أعلاه[٤٩].

---

[٤٧] نصت المادة /٦٩/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥ ما يلي:

"ب – العقوبات الشديدة وتشمل :

٢ – عقوبة التسريح التأديبي : وهي تسريح العامل، وتصفية حقوقه وفق القوانين النافذة. ولا يجوز إعادة العامل المسرح، وفق ما تقدم، إلى الخدمة وذلك مهما كانت صفة الإعادة – ما لم تمضِ على تسريحه سنتان على الأقل".

[٤٨] كما جاء في الفقرة /د/ من المادة /٧١/ من القانون المذكور أعلاه، حيث نصت على ما يلي :

"المادة ٧١ : تفرض العقوبات الشديدة، بحكم صادر عن المحكمة المسلكية ذات العلاقة. وتنفذ بصك من السلطة التي تمارس حق التعيين".

[٤٩] المادة ١٣٢ بند ٦ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥.

هذا وقد سار المشرع السوري على ذات النهج وتبنى ذات التعريف والتنظيم بالنسبة للتسريح التأديبي بالقانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ النافذ حالياً.

الفرع الثاني
الإجراءات المتبعة لدى المحاكم المسلكية

صدر قانون المحاكم المسلكية رقم /٧/ تاريخ ١٩٩٠/٢/٢٥ وحل محل مجلس التأديب، ونص القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ على تطبيق أحكام القانون رقم /٧/ لعام ١٩٩٠ على فئات العاملين الخاضعين لأحكامه كما تطبق على غير الخاضعين لأحكامه إذا خلت القوانين الخاصة بهم من تحديد مرجع تأديبي لهم[٥٠].

ورأى المشرع ضرورة إحداث محاكم مسلكية في دمشق وحلب وحمص واللاذقية ودير الزور تُلحق بمجلس الدولة، وجواز إحداث محاكم مسلكية في مراكز أخرى، أو زيادة عددها في المركز الواحد، أو إلغاء بعضها، ونقل اختصاصها إلى محكمة أخرى بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الدولة[٥١].

---

[٥٠] المادة /٧٢/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ على ما يلي :
"أ – تطبق أحكام القانون رقم /٧/ لعام ١٩٩٠ على فئات العاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون كما تطبق على غير الخاضعين لأحكامه إذا خلت القوانين الخاصة بهم من تحديد مرجع تأديبي لهم"

[٥١] نصت المادة الأولى من قانون المحاكم المسلكية المذكور أعلاه على ما يلي :
"تُحدث في دمشق وحلب وحمص واللاذقية ودير الزور محاكم مسلكية تُلحق بمجلس الدولة، ويجوز إحداث محاكم مسلكية في مراكز أخرى، أو زيادة عددها في المركز الواحد، أو إلغاء بعضها،

أما من ناحية تشكيل المحكمة المسلكية، فرأى المشرع ضرورة تكوينها

برئاسة مستشار من مجلس الدولة, وعضوية مستشار مساعد في مجلس الدولة إضافة إلى أحد العاملين في الدولة ممثلاً عن التنظيم النقابي عضواً على أن يكون لكل من رئيس المحكمة وعضويها عضو ملازم.

أولاً : الفئات الخاضعة لأحكام قانون المحاكم المسلكية

تختص المحاكم المسلكية بمحاكمة العاملين الخاضعين لأحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥ كونها أحدثت في ظل هذا القانون[٥٢], وبعد صدور القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ تم توسيع مظلة قانون المحاكم المسلكية لتشمل بالإضافة للعاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون، غير الخاضعين لأحكام القانون المذكور إذا لم تحدد القوانين الخاصة بهم المرجع التأديبي المختص بهم. مثل: أعضاء المجالس المحلية المنتخبين[٥٣]. حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في قرار لها[٥٤] لما يلي: "بما أن المحللين يعملان شرطيين لدى دائرة المكافحة مما يجعل مساءلتهم عما نسب إليهم خارج إطار اختصاص المحاكم المسلكية".

ونقل اختصاصها إلى محكمة أخرى بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الدولة".

[٥٢] الفقرة /ب/ من المادة /٧٣/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥

[٥٣] ينظر المادة /١٥٩/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة.

[٥٤] قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ٢/٤٦٦ لعام ٢٠٠٣.

ثانياً : الإحالة إلى المحكمة المسلكية

أول خطوة وبداية المحاكمة المسلكية وهي عبارة عن إيداع أوراق التحقيق وتقرير الاتهام وأسماء الموظفين المتهمين والمخالفات المنسوبة إليهم ديوان المحكمة المسلكية، وقد حدد قانون المحاكم المسلكية رقم /٧/ لعام ١٩٩٠ الجهات التي يحق لها الإحالة للمحكمة المسلكية على سبيل الحصر، وهي الجهات التالية[٥٥] :

- السلطة التي تماس حق التعيين، وبقرار من رئيس مجلس الوزراء لمن يعين بمرسوم.
- رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، بالاستناد إلى التحقيق الذي تجريه الهيئة وفق قانونها.
- النيابة العامة وفق أحكام المادة /٢٦/ من هذا القانون.

ثالثاً : مدى تقيد المحكمة المسلكية بالوصف القانوني كما جاء في قرار الإحالة

الوصف القانوني للواقعة هو بيان ما هي النصوص القانونية التي تطبق على هذه الواقعة من خلال الواقع العملي والنصوص القانونية تقرر المحكمة إحالة

[٥٥] انظر المادة /٨/ من قانون المحاكم المسلكية رقم /٧/ لعام ١٩٩٠.

العامل إلى القضاء إذا كان الفعل المنسوب إليه يستوجب ذلك على أن تبين الوصف الجرمي للفعل والنص القانوني المطبق عليه[٥٦].

فالمحكمة المسلكية لا تتقيد بالوصف القانوني الذي ورد بقرار الإحالة، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها[٥٧] أن الوصف القانوني للوقائع يدخل في اختصاص المحكمة الناظرة بالنزاع دون أن تتقيد بالوصف الذي أضفته الجهة التي أصدرت قرار الإحالة .

أما عن الإجراءات المتبعة أمام المحاكم المسلكية فهي :

أ. التحقيق

التحقيق في ذاته ليس غاية بل هو مجرد وسيلة لإظهار الحقيقة ويطلق على مجموعة الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفات التأديبية والمسؤولين عنها ويجري التحقيق عادة بعد اكتشاف المخالفة للتأكد من وقوعها ومعرفة مرتكبها[٥٨].

بعد أن ينتهي التحقيق بتوجيه تهم معينة للمتهم لمحاكمته مسلكياً يجب إعلامه بما نُسب إليه من تهم، ثم تبدأ إجراءات المحاكمة بتحديد موعد الجلسة

---

[٥٦] نصت المادة /١٧/ من قانون المحاكم المسلكية على ما يلي : "أ – تقرر المحكمة إحالة العامل إلى القضاء إذا كان الفعل المنسوب إليه يستوجب ذلك وتبين الوصف الجرمي للفعل، والنص القانوني المنطبق عليه ...".

[٥٧] قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ١/٢٩٦ لعام ١٩٩٧.

[٥٨] مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين في الدولة والقطاع العام، دار علم الكتب، ١٩٧٤، ص ٢٥٧.

حيث يحدد رئيس المحكمة موعد انعقاد الجلسة ويدعو المحال لاستجوابه وتقديم دفوعه ومستنداته دفعة واحدة[٥٩].

ويلاحظ أنه في السنوات الأخيرة تزايد عدد الشكاوى والدعاوى الكيدية بحق الموظفين والتي تشكل بدون شك عامل ضغط على الموظف, وتقتل روح الابتكار والمبادأة لديه لذا أكدت المحكمة الإدارية العليا على مبدأ هام وهو ضرورة حماية الموظف العام من الادعاءات الكيدية التي يتقدم بها بعض المتعاملين مع الجهات العامة بحق الموظفين في الدولة, وعدم الأخذ بها ما لم تؤيد بأدلة أو قرائن قاطعة تشهد بارتكاب الموظف في الدولة للأفعال المسندة إليه[٦٠].

وحسناً فعل القضاء الإداري كونه قطع الطريق على الشكاوى الكيدية التي ربما لا تهدف سوى للتشهير بسمعة الموظف والإساءة له وفي هذا ضمان وحماية ليس للموظف فقط إنما للوظيفة العامة والدولة أيضاً كون "الدولة لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام" وبذلك تكفل سير المرفق العام بانتظام واطراد، وهو من المبادئ القانونية العامة التي أقرها مجلس الدولة الفرنسي وعدها المجلس الدستوري الفرنسي من المبادئ الدستورية العامة.

يجب الإشارة إلى أن مبدأ "لا جريمة بدون نص" غير مطبق في مجال المحاكمة المسلكية حيث خلت قوانين الوظيفة المتعاقبة من تحديد الأفعال المشكلة لجريمة مسلكية والعقوبة المحددة لكل فعل على سبيل الحصر, واكتفت

---

[٥٩] نصت الفقرة /٣/ من المادة /١٥/ من قانون المحاكم المسلكية على ما يلي : "يحدد رئيس المحكمة موعد انعقاد الجلسة ويدعو المحال لاستجوابه وتقديم دفوعه ومستنداته دفعة واحدة "

[٦٠] قرار المحكمة المسلكية بدمشق رقم /٦٦/ لعام ٢٠٠٨.

بالنص على عدد من الواجبات التي يجب على الموظف الالتزام بها وعدد من الأفعال يحظر عليه اتيانها والتي جاءت على سبيل المثال لا الحصر[٦١].

وحدد الجزاءات التأديبية التي يمكن توقيعها عليه، وقد أوكل المشرع الأمر إلى تقدير المحكمة المسلكية كونها السلطة التأديبية وعلى هذه السلطة أن تلتزم النظام القانوني الخاص بالتأديب.

وأرى أن هذا المسلك تفرضه طبيعة المرفق العام والتنوع الكبير للأفعال التي يمكن أن تحدث بالوظيفة العامة وأيضاً للحفاظ على مبدأ السير المنتظم للمرافق العامة نظراً لأهمية هذا المبدأ كما سلف ذكره إضافة إلى ذلك طبيعة القانون الإداري بشكل عام وحداثته وعدم تقنينه.

بالرغم من ذلك حبذا لو يحدد المشرع الأفعال التي تستوجب توقيع الجزاءات الشديدة على الأقل نظراً لخطورة هذه الجزاءات التي قد تنهي الحياة الوظيفية للعامل, فإذا عرف الأخير الأفعال التي تودي به إلى توقيع هذه الجزاءات بحقه تجنب إتيانها والتزم بواجباته الوظيفية، وهو ما فعله المشرع بالنسبة لعقوبة الطرد كما سنرى حيث لا يجوز تطبيق هذه العقوبة إلا إذا كان قد حكم على العامل بجناية أو بجنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة[٦٢].

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع أعطى للمحكمة المسلكية سلطة التفريق بين الجرم الجزائي والجرم المسلكي وهو ما يعد بمثابة حصانة إدارية للعامل حيث أنه لا يجوز ملاحقته قضائياً لجرم ناشئ عن العمل أو بسببه قبل إحالته إلى المحكمة

---

[٦١] المادة ٦٣ + ٦٤ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

[٦٢] المادة /٦٨/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

المسلكية[٦٣]. كما فعلت بعض التشريعات الوظيفية والتي قننت المخالفات التأديبية كالقانون الإيطالي[٦٤] والأمريكي[٦٥].

---

[٦٣] نصت المادة /٢٣/ من قانون المحاكم المسلكية على ما يلي : أ – لا يجوز ملاحقة أحد العاملين أمام القضاء لجرم ناشئ عن العمل قبل إحالته إلى المحكمة المسلكية وفقاً لأحكام هذا القانون. ب – يستثنى من أحكام الفقرة /أ/ السابقة حالة الجرم المشهود وحالة الادعاء الشخصي والحالات التي تنطبق عليها أحكام المادة /٣٧/ من قانون العقوبات الاقتصادية.

[٦٤] يعتبر القانون الإيطالي للموظفين العموميين الصادر في ١٩٥٧/١/٢٥ نموذجاً لمسألة تقنين المخالفات التأديبية إذ إنه وفقاً للمادة /٨٠/ منه

يوقع تخفي المرتب على ارتكاب المخالفات الآتية :

- الإهمال الجسيم في الخدمة.
- عدم الانتظام في معالجة الأمور.
- عدم مراعاة واجبات الوظيفة.
- المسلك غير منضبط تجاه الرؤساء أو الزملاء أو المرؤوسين أو الجمهور.
- المسلك الذي لا يتفق مع هيبة الوظائف.
- الإخلال بسير الوظيفة.

وقد نصت المادة /٨١/ على توقيع عقوبة الوقف عن الوظيفة والذي يتمثل في إبعاد الموظف عن الوظيفة مع الحرمان من مرتبه لمدة لا تقل عن شهر ويوقع الوقف نتيجة ارتكاب المخالفات التأديبية.

- في الحالات المنصوص عليها في المادة السابقة كلما كانت المخالفة والمعاصي والانتهاكات ذات جسامة خاصة.
- إنكار حقوق الإدارة والرؤساء أو تحقيرهم.
- استخدم الوظيفة لأغراض المصلحة الشخصية.
- الإخلال بسير الوظيفة حين ينتج عنه ضرر جسيم.

- بسبب مسلك ينتج عنه توقفاً أو إخلال بانتظام الخدمة أو استمرارها أو التخلي الإداري عن الخدمة.
- وقد نصت المادة /٨٤/ من القانون الإيطالي على أنه يوقع العزل لأجل الأسباب التالية :
- بسبب أعمال تكشف عن الافتقار إلى الشرف والأخلاق.
- بسبب أعمال تتعارض تعارضاً جسيماً مع واجبات الوظيفة.
- بسبب إساءة جسيمة في استخدام السلطة أو بهيئة عامة لدولة أو بهيئات عامة أو خاصة.
- بسبب الاستخدام غير المشروع أو التبديد لمبالغ تجري إدارتها أو تكون محال لوديعة.
- بسبب طلب أو قبول مكافئات أو منافع ذات صلة.
- بسبب أعمال عدم الطاعة والتمرد المقترنة علانية أو بناء على تحريض على التمرد.

(د – عبد الفتاح مراد المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة ١٩٩٦).

(٦٥) أصدر رئيس لجنة الخدمة المدنية بولاية نيويورك سنة ١٩٥٢ قائمة بالمخالفات التي يسأل عنها الموظف تأديبياً وهي :

- تزوير المستندات.
- السكر أثناء الخدمة.
- إفشاء معلومات العمل السرية.
- قبول الهدايا.
- عدم أداء العمل بالدقة والعناية المطلوبة.
- الالتجاء باستمرار إلى استشارة الزملاء من نفس الدرجة حتى يؤدي العمل أداءً حسناً.
- مخالفة أوامر السلطة الرئاسية.
- نقص الإنتاج.
- القيام بسلوك غير لائق مع الجمهور.
- عدم التزام بالمعايير التي تضعها السلطة الرئاسية.
- عدم التعاون مع الزملاء.
- محاولة إضعاف السلطة الرئاسية.

ب. صدور الحكم المسلكي

هي آخر مرحلة من مراحل المحاكمة المسلكية، وتصدر المحكمة قرارها النهائي بعد إقفال باب المرافعة وإعلان ختام المحاكمة حيث يصدر القرار بالإجماع أو الأكثرية معللاً ويجب أن يشمل ملخص الوقائع والدفوع والأدلة والمواد القانونية التي يستند إليها. وتقوم المحكمة بتبليغ خلاصة الحكم الصادر عنها إلى الجهة التي يعمل لديها المحال وإلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش[٦٦].

- محاولة إلقاء تبعة خطأ يرتكبه الموظف على موظف آخر.
- التقصير في الرقابة والإشراف على نشاط وأعمال المرؤوسين.
- عدم احترام الاختصاصات المحددة مما يؤدي إلى اضطراب العمل.
- محاولة تحريض الموظفين وتشجيعهم على عدم أداء العمل.
- استعمال وقت العمل في قضاء أمور خاصة.
- الإخلال بصالح العمل عن طريق عدم المواظبة وعدم احترام المواعيد.
- عدم احترام قواعد ونظم العمل.
- إهمال الموظف للإجراءات المقررة واتباع أخرى يضعها لنفسه.
- الاعتياد على البطء في أداء العمل.
- رفض إعادة التدريب.

يراجع في ذلك : عبد الفتاح مراد – المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة ١٩٩٦ – ص ٤٢٥.

[٦٦] المادة /٢١/ من قانون المحاكم المسلكية.

يتبين مما سبق أن الإجراءات المتبعة فيما يتعلق بإصدار حكم أو تسبيبه للمحكمة المسلكية لا يخرج عن السياق العام الوارد في قانون أصول المحاكمات المدنية والجزائية[٦٧].

والحكم المسلكي المسبب هو مظهر قيام المحكمة بما يمليه عليها واجب التدقيق والبحث وإمعان النظر لتعرف الحقيقة التي كشف عنها حكمها, وبه وحده تسلم من مظنة التحكم والاستبداد, ويرتفع عنها الشك والريب والشبهات, وتضفي الاطمئنان إلى نفوس الموظفين هذا من ناحية. وهو من ناحية أخرى يمكن جهة الطعن المتمثلة بالمحكمة الإدارية العليا من الرقابة على الحكم بالجزاء على ضوء ما ورد به من أسباب, وعلى ذلك فإن قيام الحكم على أسباب متفرعة من أصول تخالف الثابت بالأوراق يوجب إلغاؤه[٦٨].

والحكم المسلكي المكتسب الدرجة القطعية يعتبر عنواناً للحقيقة والعدالة ويتمتع بحجية الشيء المقضي به ويحوز حجية نسبية، إذ ينحصر أثره بين الخصوم في الدعوى المسلكية, وذلك على خلاف الحكم الصادر بإلغاء قرار إداري والذي يحوز حجية مطلقة إذ لا يقتصر أثره على مقدم الدعوى بل يسري على الجميع ذلك أن دعوى الإلغاء ليست دعوى بين خصوم ولكنها دعوى ضد قرار[٦٩].

---

[٦٧] المواد /٢٠٣ – ٢٠٤/ من قانون أصول المحاكمات المدنية والمادة /٣١٠/ وما بعدها من قانون أصول المحاكمات الجزائية.

[٦٨] مغاوري محمد شاهين – مرجع سابق – ص ٤٢١.

[٦٩] طلبة، عبد الله – الرقابة القضائية على أعمال الإدارة – ص ٣٠١.

بقي أن نشير إلى أن أحكام المحكمة المسلكية تقبل الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ[٧٠].

تصفى الحقوق التقاعدية للعامل وفق ما تم ذكره بالنسبة لحالات انتهاء الخدمة السابقة وخاصة فيما يتعلق بالقدم الوظيفي وعدد الاشتراكات الشهرية المقتطعة من أجوره فالاعتبار الأساسي بالنسبة لتصفية الحقوق التقاعدية للموظف العام في سورية هو مدة الخدمة التي أمضاها لدى الجهات العامة وبالتالي عدد الاشتراكات التي تم تسديدها.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها[٧١] التي تتلخص وقائعه بأنه صدر بحق عامل قرار تسريح تأديبي لفعل غير ناشئ عن العمل صادر عن المحكمة الإدارية العليا بعام ٢٠٠٢ ولم تقم الإدارة بتنفيذ هذا القرار في حينه وبقي العامل مستمراً على رأس عمله حتى عام٢٠١٠ حيث قامت الإدارة بتنفيذ قرار التسريح بعد ثماني سنوات ومن ثم قامت الإدارة بعام ٢٠١١ بطي القرار الأول وبفرض عقوبة التسريح التأديبي بحق العامل اعتباراً من عام ٢٠٠٢ وعدم اعتبار خدماته اعتباراً من تاريخ التسريح ولغاية ٢٠١٠ من الخدمات الفعلية واسترداد ما تقاضاه زيادة عن استحقاقاته، فتقدم بدعوى طلب فيها إلغاء القرار المذكور مع جميع آثاره ومطالبة الإدارة بجميع حقوقه المكتسبة من أجور وترفيعات وزيادة أجور والعلاوات وجميع الاستحقاقات كونه كان على رأس عمله واعتبارها خدمة فعلية

---

[٧٠] المادة /٢٢/ من قانون المحاكم المسلكية رقم /٧/ لعام ١٩٩٠، أما قبل صدور هذا القانون فقد كانت الغرفة المدنية بمحكمة النقض هي المختصة بالنظر في الطعون الموجهة إلى قرارات مجلس التأديب المشكل بموجب القانون رقم /٩٠/ لعام ١٩٦٢.

[٧١] قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (١٦٢/ع/٢) تاريخ ٢٠١٣/٣/٢٧ غير منشور.

تدخل في حساب الترفيع والتقاعد منذ عام٢٠٠٢ وكذلك الحكم له من تاريخ تسريحه في٢٠١٠ بكافة الأجور والاستحقاقات والعلاوات والترفيعات لغاية إعادته لعمله والتعويض عليه عن العطل والضرر المادي والمعنوي.

وأصدرت المحكمة قراراً تضمن إلزام الإدارة بإعادة العامل إلى عمله السابق والحكم له بكافة الأجور والرواتب والترفيعات كونه كان قائماً على رأس عمله حتى عام ٢٠١٠ واحتساب كامل الخدمة مؤهلة للترفيع والتقاعد, وقامت الإدارة بالطعن بهذا الحكم كون قرار التسريح المشكو منه قد صدر تنفيذاً لحكم قضائي مكتسب الدرجة القطعية وأن التأخير في التنفيذ بسبب أن العامل تقدم بطلب إعادة محاكمة وأن الإدارة كانت تنتظر نتيجة طلب إعادة المحاكمة إلى أن ورد كتاب يفيد بأن طلب إعادة المحاكمة قد تقرر رده وأن قرار التسريح التأديبي قد اكتسب الدرجة القطعية وأن الجهاز المركزي للرقبة المالية قرر بأن التسريح التأديبي يجب أن يصدر عن الإدارة اعتباراً من عام ٢٠٠٢ وهو تاريخ قرار المحكمة القاضي بالتسريح وليس من ٢٠١٠, وحيث أنه بموجب أحكام المادة /٢٤٤/ من قانون أصول المحاكمات المدنية فإنه لا يترتب على طلب إعادة المحاكمة وقف تنفيذ الحكم ما لم تقرر المحكمة خلاف ذلك وباعتبار أن المحكمة الإدارية العليا لم تقض بوقف تنفيذ الحكم المسلكي المتضمن فرض عقوبة التسريح التأديبي بحق العامل فإن الحكم المسلكي يعتبر نافذاً من تاريخ اكتسابه الدرجة القطعية بعام ٢٠٠٢ وإن الخطأ المرتكب من الإدارة بعدم تنفيذها للحكم المسلكي في حينه بسبب جهالة أحد موظفيها لا يكسب العامل أي حق في شغل الوظيفة بشكل قانوني وبالتالي فإن عرى الوظيفة يجب أن تكون منفصلة بين الإدارة وبين العامل المذكور اعتباراً من عام ٢٠٠٢ ولكن استمرار العامل في شغل الوظيفة بشكل فعلي كونه لم ينقطع عن العمل من شأنه أن يحفظ له حقوقه التي

اكتسبها خلال الفترة التي ظل فيها على رأس عمله منذ عام ٢٠٠٢ ولغاية تاريخ انفكاكه عن العمل استناداً لنظرية العامل الفعلي واعتبار هذه الفترة داخلة في احتساب التقاعد دون أن يعطيه أي حق بالعودة إلى العمل طالما أنه لم يكن قائماً على رأس عمله بشكل قانوني.

لذلك حكمت المحكمة بأحقية العامل بكافة الحقوق التي اكتسبها خلال الفترة الممتدة منذ عام ٢٠٠٢ ولغاية عام ٢٠١٠ واحتساب هذه الفترة ضمن خدماته الداخلة في احتساب التقاعد.

ونحن نرى ما انتهت إليه المحكمة قد أصابت به محجة السداد كون قرار التسريح التأديبي قد صدر عن جهة صاحبة صلاحية بإصداره وقد اكتسب الدرجة القطعية وأصبح عنوان الحقيقة وحجة على الكافة، وأن الإدارة قد تراخت بتنفيذ القرار بانتظار الرد على طلب إعادة المحاكمة دون أن تعلم أنه لا يترتب على طلب إعادة المحاكمة وقف تنفيذ الحكم المسلكي، ثم قامت بتنفيذ الحكم المسلكي ولا يغير بالأمر شيء أن العامل الذي صدر بحقه قرار حكم بالتسريح التأديبي قد استمر على رأس عمله حتى صدور القرار التنفيذي للحكم من الإدارة المختصة سوى أحقيته بأن تعتبر هذه الفترة ضمن خدماته الداخلة في احتساب التقاعد.

المطلب الثاني

الطـرد

قد يتم خرق الأنظمة والقوانين بشكل صارخ من قبل العامل, وقد يرتقي هذا الخرق إلى درجة الجرم الجنائي الأمر الذي يشير إلى أن مرتكب هذا الفعل لا يستحق الصفة التي يتقلدها إدارياً . مثل هذه الحالات تستدعي في كثير من الأحيان, لجوء الإدارة إلى صرف موظفيها من خلال طردهم من سلك الوظيفة العامة

(الفرع الأول). يتشابه أسلوب الطرد من الخدمة العامة مع أنظمة قانونية تسمح بتسريح الموظف العام تأديبياً (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

الطرد في القانون السوري

يعد الطرد من أخطر حالات نهاية الخدمة وأكثرها وقعاً نظراً للنتائج التي تترتب على العامل جراء إيقاع هذه العقوبة سواء مادياً أو معنوياً كما سنبين .

وقد أورد المشرع السوري الطرد كحالة من حالات نهاية الخدمة في قوانين التوظيف المتتالية وآخرها القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ النافذ حالياً[٧٢].

فالطرد بحسب قانون الموظفين الأساسي رقم /١٣٥/ لعام ١٩٤٥ عقوبة تعني الحرمان من الوظيفة نهائياً وفقدان الموظف المطرود جميع الحقوق المكتسبة من خدمات الدولة ولاسيما تلك المتعلقة بتعويض التسريح أو المعاش التقاعدي . ويتم فرض عقوبة الطرد فيما إذا حكم على الموظف بجناية أو جنحة مشينة, أو بالحرمان من الوظيفة العامة أو الحقوق المدنية .

بالإضافة إلى ذلك لا يجوز إعادة الموظف المطرود إلى الخدمة العامة الدائمة أو المؤقتة الداخلة في أنظمة الموظفين أو المستخدمين ولا بأي حال من الأحوال كما

[٧٢] المادة /١٣١/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

لا يحق له الاشتراك مباشرة أو بالواسطة بمناقصات أو مزايدات أو تعهدات إحدى الدوائر، أو المؤسسات المذكورة[٧٣].

مما سبق يمكننا ملاحظة أن المشرع السوري كان متشدداً فيما يتعلق بالآثار التي رتبها على فرض عقوبة الطرد, حيث إنها تعد بمثابة إعدام للحياة الوظيفية للعامل سواء لناحية حرمانه من حقوقه التقاعدية أو لناحية قطع طريق التوبة أمامه للعودة إلى الحياة الوظيفية. **وفي هذا بعد عن العدالة الاجتماعية التي يتغيا المشرع تحقيقها فالحقوق التقاعدية ليست للموظف وحسب ولكن لأفراد أسرته من بعده إضافة إلى أنه تم اقتطاع الاشتراكات التأمينية من راتب الموظف أثناء خدمته ويتم منحه حقوقه التأمينية في مقابل تلك الاشتراكات أي بالاستناد إلى عقد التأمين وليس بالاستناد إلى العلاقة الوظيفية نفسها.**

لهذه الأسباب وغيرها عدل المشرع السوري عن نظرته السابقة بالنسبة لعقوبة الطرد، حيث عرّف القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥ الطرد بأنه "الطرد هو حرمان العامل من الوظيفة حرماناً نهائياً وتصفى حقوقه وفق القانون التأميني الذي يخضع له"[٧٤].

أما في ظل القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ فقد نُظمت عقوبة الطرد على أنها[٧٥] حرمان من الوظيفة حرماناً نهائياً على أن تصفى

---

[٧٣] المادة (٢٤) من قانون الموظفين الأساسي رقم /١٣٥/ تاريخ ١٩٤٥/١٢/١٠.

[٧٤] المادة /٦٩/ البند /٣/ من الفقرة /ب/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥.

[٧٥] البند /٣/ من الفقرة /ب/ من المادة /٦٨/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

حقوق العامل المطرود وفق القانون التأميني الذي يخضع له، وعلى أن يحسم من المعاش أو التعويض المستحق له مقدار الربع، ويوزع باقي المعاش أو التعويض المذكور على المستحقين عنه، كما لو قد توفي وفاة طبيعية – وفق النسب الواردة في القانون التأميني الذي يخضع له[٧٦]. ولا يجوز إعادة العامل المطرود – في أية حال

---

[٧٦] نصت المادة/٨٩/من القانون التأمينات الاجتماعية رقم /٩٢/ لعام ١٩٥٩ وتعديلاته على ما يلي :

أ/ اذا توفي المؤمن عليه أو صاحب المعاش كان للمستحقين عنه الحق في تقاضي معاشات بقدر الأنصبة المقررة في الجدول رقم /٣/ بشأن إصابات العمل والجدول رقم /٣/أ/ بشأن الشيخوخة والعجز والوفاة..

ويقصد بالمستحقين في المعاش..

١/ ارمل أو أرملة المؤمن عليه أو صاحب المعاش.

٢/ أولاده وأخوته الذكور الذين لم يجاوزوا الحادية والعشرين.

٣/ الأرامل والمطلقات وغير المتزوجات من بناته وأخواته.

٤/الوالدان.

ب/ ويشترط لاستحقاق الأخوة والأخوات وفقا لما جاء في الجدول /٣/ و /٣/أ/ إن تثبت إعالة المؤمن عليه لهم أثناء حياته. ويكون توزيع المكافآت المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة /٧١ مكرر/ من القانون وتعويض الدفعة الواحدة المنصوص عليها في القانون على المستحقين عن المؤمن عليه طبقا لأحكام قانون العمل النافذ. المادة/٩٠/ يستمر صرف الحصة المنتقلة من المعاش للمستحقين وفق الاتي..

أ/ للأرمل مدى الحياة أو لحين التحاقه بعمل أو مهنة.

ب/ للأرملة مدى حياتها أو لحين زواجها أو التحاقها بعمل أو مهنة.

ج/ للبنات والأخوات حتى يتزوجن أو يلتحقن بعمل أو مهنة.

د/ للأولاد والأخوة الذكور الذين لم يتجاوزوا سن الحادية والعشرين ما لم يتزوجوا أو يلتحقوا بمهنة

وفي الأحوال الأتية..

من الأحوال – إلى الخدمة في الجهات العامة – سواء كانت الإعادة بصورة دائمة أو مؤقتة – ما لم يتم إعادة اعتباره قضائياً وفق القوانين المرعية. كما لا يحق للعامل المطرود، أن يشترك مباشرة أو بالواسطة بمناقصات أو مزايدات أو تعهدات الجهات العامة ولا يجوز تطبيق هذه العقوبة، إلا إذا كان قد حُكم على العامل بجناية، أو بجنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة[٧٧].

١/ اذا كان مستحق المعاش طالبا بإحدى الجامعات أو معاهد التعليم وذلك إلى إن يتم السادسة والعشرين.

٢/ اذا كان مصابا بعجز كامل يمنعه من الكسب وتثبت هذه الحالة بشهادة من طبيب المؤسسة وذلك إلى أن يزول العجز. وتمنح البنات ما كان يستحق لهن من معاش اذا طلقن او ترملن خلال عشر سنوات على الأكثر من تاريخ الزواج حتى لو كان الزواج قبل وفاة صاحب المعاش.

ه/ للوالدين مدى حياتهما ما لم يلتحقا بعمل أو مهنة. الفقرة /أ/ من المادة /٩٥ مكرر/..

أ/ اذا استحق المؤمن عليه اكثر من نوع واحد من المعاشات المشار الهيا في القانون ربط معاشه النهائي بقدر مجموع هذه المعاشات وبحد اقصى قدره /١٠٠/ بالمئة من متوسط الأجر الشهري المشترك عنه في السنة الأخيرة ويصرف له أو للمستحقين عنه في حال وفاته مع احتفاظ أصحاب المعاشات أو المستحقين عنهم والمخصصين بمعاشات قبل نفاذ هذا القانون بحقوقهم المكتسبة.

[٧٧] صدر قرار وزير العدل رقم /٨٥٦/ تاريخ ١٩٨٥/١٢/٧ بتحديد الجنح الشائنة المانعة من التوظيف حيث جاء فيه:

تعد من قبيل الجنح الشائنة المانعة من التعيين في أي من الجهات العامة :

المادة /١/

أولاً : فيما يتعلق بقانون العقوبات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٤٨/ تاريخ ١٩٤٩/٦/٢٢ المعدل:

١. الجنح الواقعة على أمن الدولة المنصوص عليها في المادة /٢٧١/ والفقرة /٢/ من المادة /٢٧٣/ والمواد /٢٧٥ – ٢٧٦ – ٢٨١ – ٢٨٧/ الفقرة ١ من المادة /٢٨٨/ والمواد /٣٠٧/ و /٣٠٨/ و/٣٠٩/ و/٣٤٠/.

٢. الجنح الواقعة على الإدارة العامة المنصوص عليها في المواد /٣٤٧/ و/٣٤٨/ و/٣٤٩/ و/٣٥٣/ و/٣٧٤/.

٣. الجنح المخلة بالأخلاق والآداب العامة المنصوص عليها في الفقرة /٣/ من المادة /٤٩٩/ والمواد /٥٠٠/ و /٥٠٤/ و /٥٠٩/ و/٥١٠/ و/٥١١/ و /٥١٢/ و /٥١٣/.

٤. الجنح الواقعة على الحرية والشرف المنصوص عليها في المادة /٥٦٦/ والجنح التي تشكل خطراً شاملاً والمنصوص عليها في البندين (أ) و (ب) من الفقرة /١/ من المادة /٥٩٣/.

٥. الجنح التي يرتكبها أشخاص خطرون بسبب عادات حياتهم المنصوص عليها في المادتين /٦٠٤/ و /٦١٩/.

٦. الجنح التي تقع على الأموال المنصوص عليها في البند (ب) من الفقرة (٢) من المادة /٦٢٥/ مكرر والمواد (٦٢٨ و ٦٢٩ و ٦٣٠ و ٦٣١ و ٦٣٢ و ٦٤١ و ٦٤٩ و ٦٥٢ و ٦٥٦ و ٦٥٧).

ثانياً : كافة الجنح المنصوص عليها في القرار بقانون رقم /١٠/ تاريخ ١٩٦١/٣/٨ في شأن مكافحة الدعارة والتي لم يتضمن قانون العقوبات نصاً مماثلاً على قمعها.

أما الجنح التي تتضمن قانون العقوبات نصاً مماثلاً قامعاً لها ينطبق في شأنها أحكام الفقرة الأولى من هذه المادة ويقصد بالنص المماثل في هذا المجال النص الذي يحدد ذات العقوبة لذات الجرم.

ثالثاً : فيما يتعلق بقانون العقوبات الاقتصادية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٣٧/ تاريخ ١٩٦٦/٥/١٦ المعدل. الجنح القصدية المنصوص عليها في المادتين /٦/ و /٨/ والفقرة (١) من المادة /٩/ والفقرة (ب) من المادة /١٣/ والفقرة (١) من المادة /١٥/ والمادتين /١٦/ و /١٧/.

رابعاً : فيما يتعلق بالقرار بقانون رقم /١٨٢/ تاريخ ١٩٦١/٦/٥ في شأن مكافحة المخدرات وتنظيم استعمالها والإتجار فيها المعدل. والجنح المنصوص عليها في المادة /٣٧/ عند التخفيف والمادتين (٣٩ و ٤٤).

وقد سلك المشرع السوري مسلكاً محموداً عندما ربط تطبيق عقوبة الطرد بصدور حكم مبرم على العامل بجناية أو بجنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة وأدرجها ضمن العقوبات الشديدة ويدل ذلك على استشعار خطورة هذه العقوبة .

وبما أن سلامة السجل العدلي تعد في كل تشريعات الوظيفة العامة شرطاً أساسياً من شروط التعيين في الوظيفة العامة، أي أن يكون المرشح غير محكوم بجناية أو بجنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة وإذا كان هذا الشرط مطلوباً عند بدء التعيين بالوظيفة العامة فمن باب أولى أن يكون شرط للاستمرار بها.

خامساً : فيما يتعلق بقانون قمع الغش والتدليس الصادر بالقرار بقانون رقم /٥٨/ تاريخ ١٩٦٠/٥/١٤ المعدل : الجنحتان المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة /١١/ فيما يتعلق بغش أغذية الإنسان والعقاقير الطبية فقط.

المادة (٢) :

آ – لا تنتج أي من الجنح الشائنة المحددة في هذا القرار مفاعيلها لجهة منع التعيين أو لجهة إنهاء الخدمة لدى الجهات المبينة فيه إلا بالنسبة للأشخاص الذين يدانون بارتكابها بحكم قضائي مبرم.

ب – يزول المنع المنصوص عليه في المادة الأولى من هذا القرار إذا أعيد الاعتبار وفقاً للنصوص القانونية النافذة لمن أنهيت خدمته أو منع من التعيين تنفيذاً لأحكامه.

وكان مجلس الدولة برأيه رقم /٧٣٩/ لعام ١٩٦٤ قد عرف الجرم الشائن بأنه: كل جرم يسيء إلى مرتكبه ويحط من قدره بين أفراد المجتمع السليم المحيط به (ورد في مؤلف صبحي سلوم – شرح القانون الأساسي للعاملين في الدولة ص ١٠٣ و ١٠٥ – ج١. وقد صدرت مؤخراً فتوى عن القسم الاستشاري في مجلس الدولة أوضحت جميع الجنح الشائنة تحت رقم /٤٢/ لعام ٢٠١٦ في القضية رقم /٧٩/ .

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها[٧٨] تتلخص وقائعه بأن أحد العاملين لدى جهة عامة وبتاريخ ٢٠١٠/٤/١٥ تبلغ قرار طرده من العمل وبعد صدور القرار بعدة أيام ونتيجة لمحاولات عديدة أعيد إلى عمله غير أن ذلك لم يستمر إلا حتى تاريخ ٢٠١٠/٥/٩ ثم أعلنت الإدارة انفكاكه عن العمل بسبب عدم ورود الموافقة الأمنية على تعيينه, وقد صدر حكم يقضي بانعدام القرار الصادر عن الإدارة وإعادة العامل إلى العمل واعتبار فترة انقطاعه خدمة فعلية ومنحه كافة الحقوق العمالية المترتبة على ذلك. حيث بادرت الإدارة إلى الطعن بالقرار المذكور طالبة إلغاءه.

وقد انتهت المحكمة إلى إلزام الإدارة بمنح العامل كامل رواتبه الموقوفة عن فترة انقطاعه عن عمله نتيجة صدور القرار القاضي بانفكاكه ومنحه كامل التعويضات التي لا يشترط لاستحقاقها القيام بالعمل فعلاً واعتبار تلك الفترة خدمة فعلية داخلة في حساب الترفيع والمعاش.

وقد استندت المحكمة في حكمها على أن القانون الأساسي للعاملين في الدولة قد حدد في المادة /١٣١/ منه حالات إنهاء خدمة العاملين في الدولة بدقة وذكر أسبابها وعلى سبيل الحصر، الأمر الذي يجعل من سلطة الإدارة في هذا الشأن مقيدة بحكم النص القانوني المشار إليه أعلاه، وبالتالي فإن أي مخالفة من جانبها بهذا الصدد تجعل من قرارها مشوباً بعيب جسيم ينحدر به إلى حضيض الانعدام.

---

[٧٨] القرار رقم (٩٢/ع/٣) لعام ٢٠١٤ تاريخ ٢٠١٤/٢/١٢ في الطعن ذي الرقم (١٨٨٨) لعام ٢٠١٤ – غير منشور.

ونحن نرى أن ما انتهت إليه المحكمة يمثل الحقيقة ويحقق العدالة كون النص القانوني واضح في هذا الصدد وقد نظم القانون "الطرد" كحالة من حالات إنهاء خدمة العاملين في الدولة نتيجة لخطورة هذا الإجراء على المستقبل الوظيفي للعامل فحدد الحالات التي توجب هذا الإجراء والجهة المخولة باتخاذه على سبيل الحصر وهو الأمر الذي لم يتحقق في هذه الدعوى الأمر الذي يُحتم إلغاء القرار واعتباره كأن لم يكن وما يترتب على ذلك من نتائج أهمها دفع كامل المستحقات المالية عن فترة البقاء خارج الخدمة واعتبار هذه الفترة خدمة فعلية مؤهلة للترفيع والمعاش.

الفرع الثاني

الفرق بين التسريح التأديبي والطرد

إذا كان التسريح التأديبي والطرد يتفقان في أنهما ينهيان خدمة العامل وأنهما من العقوبات الشديدة، فإنهما يختلفان في عدة نقاط فمن حيث شدة العقوبة تعد عقوبة الطرد أشد من التسريح التأديبي حيث أن المطرود يحرم من الوظيفة نهائياً ولا يجوز إعادته إلى الخدمة ما لم يتم إعادة اعتباره قضائياً, كما لا يحق له أن يشترك مباشرة أو بالواسطة بمناقصات أو مزايدات أو تعهدات الجهات العامة، أما المسرح تأديبياً فيمكن إعادته بعد مرور سنتين على تسريحه على الأقل.

ومن حيث تصفية حقوق المعاقب فيتم صرف حقوق المطرود وفق القانون التأميني الذي يخضع له، على أن يحسم من المعاش أو التعويض المستحق له مقدار الربع ويوزع باقي المعاش أو التعويض المذكور على المستحقين عنه كما لو كان قد توفي وفاة طبيعية وفق النسب الواردة في القانون التأميني الذي يخضع له. أما المسرح تأديباً فتصفى حقوقه بشكل طبيعي وفق القوانين النافذة.

وأما من حيث المخالفة أو الجرم المرتكب المؤدي لإنزال العقوبة فلا تطبق عقوبة الطرد إلا إذا حكم على العامل بجناية أو بجنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة، أما بالنسبة للتسريح فلم ينص القانون على مخالفات أو جرائم معينة يسرح مرتكبها.

وفي نهاية هذا المبحث نقترح تحديد المبررات القانونية والمنطقية ما أمكن قبل فرض عقوبتي التسريح التأديبي أو الطرد بحيث تحاط هذه الجزاءات بالضمانات الكافية لكشف الحقيقة، ويتحقق التوافق بين مصلحة الموظف المذنب الطرف الضعيف في المعادلة، من جانب، ومصلحة المرفق العام من جانب آخر, وأن لا يتم فرض هذه الجزاءات إلا في حالة اليقين التام بأن الموظف قد ارتكب ذنباً خطيراً كافياً للحكم عليه بأنه لم يعد جديراً بشرف الانتماء للمجتمع الوظيفي, وخاصة بالنسبة لعقوبة التسريح التأديبي, بحيث يكون العامل على علم مسبق بالأعمال التي توجب فرض هذه العقوبة في حال إتيانها .

المبحث الثالث
الصرف من الخدمة

تباينت تشريعات الوظيفة العامة المتعاقبة في تناولها لموضوع الصرف من الخدمة (الفصل بغير الطريق التأديبي), وكذلك الحال بالنسبة للاجتهاد القضائي ولآراء الفقهاء (المطلب الأول). وقد حددت القوانين بدقة الفئات التي ينطبق عليها نظام الصرف من الخدمة وأوضحت مبررات استخدامه في مواجهة العاملين في الدولة (المطلب الثاني). في المقابل ولخطورة هذا الإجراء تم تبني مجموعة من الضمانات الكافلة لحقوق هؤلاء والمطبقة قبل اتخاذ إجراء الفصل أو أثناء سير تلك الإجراءات أو حتى بعد انتهائها (المطلب الثالث).

المطلب الأول
مفهوم الصرف من الخدمة

يعد الصرف من الخدمة من طرق إنهاء الخدمة العامة المهمة, وقد استحوذت على حيز كبير من اهتمام قوانين الوظيفة العامة (الفرع الأول), و تطرق إليها القضاء في العديد من أحكامه, (الفرع الثاني) كذلك تناول الفقه موضوع الصرف من الخدمة واختلفت نظرة الفقهاء إليه(الفرع الثالث).

الفرع الأول
من الناحية التشريعية

عد المشرع السوري الصرف من الخدمة (الفصل بغير الطريق التأديبي) من طرق إنهاء الخدمة العامة. فنصت قوانين الوظيفة العامة على هذا الإجراء ونظمته

بدءاً من قانون الموظفين الأساسي رقم /١٣٥/ تاريخ ١٩٤٥/١/١٠ الذي قال بصلاحية رئيس مجلس الوزراء في أن يقرر صرف الموظف من المراتب الثانية والأولى والممتازة من الحلقة الأولى من الخدمة بناءً على اقتراح الوزير ويستثنى من ذلك القضاة وذلك لأسباب يعود تقديرها لرئيس مجلس الوزراء[٧٩] . حيث يسرح الموظف المقرر صرفه من الخدمة بمرسوم غير تابع لأي طريق من طرق المراجعة وتصفى حقوقه وفقاً لقانون التقاعد.

أما القانون الأساسي للعاملين بالدولة رقم /١ /لعام ١٩٨٥ الملغى فقد استثنى من أحكامه مفتشي الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وقال بجواز صرف العامل من الخدمة دون ذكر الأسباب التي دعت لهذا الصرف وتصفى حقوق العامل المصروف من الخدمة وفقاً للقوانين النافذة[٨٠] على أن يتم هذا الصرف بمرسوم[٨١].

---

[٧٩] نصت المادة : ٨٥ منه والمعدلة على ما يلي : (يجوز لرئيس مجلس الوزراء لأسباب يعود تقديرها إليه أن يقرر صرف الموظف من المراتب الثانية والأولى والممتازة من الحلقة الأولى من الخدمة بناءً على اقتراح الوزير ويستثنى من ذلك القضاة . يسرح الموظف المقرر صرفه من الخدمة بمرسوم غير تابع لأي طريق من طرق المراجعة وتصفى حقوقه وفقاً لقانون التقاعد)

[٨٠] نصت المادة: ١٣٨ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥ على ما يلي : (مع الاحتفاظ بأحكام قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش :

- يجوز بمرسوم(٨٠) صرف العامل من الخدمة دون ذكر الأسباب التي دعت لهذا الصرف وتصفى حقوق العامل المصروف من الخدمة وفقاً للقوانين النافذة .
- إن مراسيم الصرف من الخدمة وفقاً لأحكام هذه المادة غير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة أو الطعن أمام أية جهة أو مرجع . وترد الدعاوى التي تقام ضد هذا النوع من المراسيم مهما كان سببها

وتكون مراسيم الصرف من الخدمة وفقاً لأحكام هذه المادة غير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة أو الطعن أمام أية جهة أو مرجع , وترد الدعاوى التي تقام ضد هذا النوع من المراسيم مهما كان سببها

من جهة ثانية لم يسمح القانون باستخدام العامل المصروف من الخدمة مهما كانت صفة الاستخدام إلا بقرار من رئيس مجلس الوزراء يجيز ذلك.

وأخيراً تبنى المشرع السوري نظام الصرف من الخدمة (الفصل بغير الطريق التأديبي) في قانون العاملين الأساسي الحالي رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ وتعديلاته حيث أصبح الصرف من الخدمة يتم بقرار رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح لجنة ثلاثية مؤلفة من وزير العدل ووزير الشؤون الاجتماعية والعمل ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية وتصفى حقوق العامل المصروف من الخدمة وفقاً لمرجعه التأميني, ولا يتم إعادة العامل إلى العمل إلا بموجب قرار من رئيس مجلس الوزراء يجيز ذلك[٨٢] يسمى قرار جواز إعادة استخدام[٨٣], وقد تم استثناء العاملين في الجهاز

- لا يسمح باستخدام العامل المصروف من الخدمة بموجب هذه المادة مهما كانت صفة الاستخدام إلا بقرار من رئيس مجلس الوزراء يجيز ذلك .

[٨١] أصبح الصرف من الخدمة بموجب المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم /١١/ تاريخ ١٩٨٦/٢/٢٦ وتعديلاته يصدر بقرار من رئيس مجلس الوزراء في سورية .

[٨٢] نصت المادة /١٣٧/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ على ما يلي :
(مع الاحتفاظ بأحكام قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وأحكام قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية :

- يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح لجنة مؤلفة من وزير العدل ووزير الشؤون الاجتماعية والعمل ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية صرف العامل من الخدمة وتصفى حقوق العامل المصروف من الخدمة وفقاً للقوانين النافذة .

المركزي للرقابة المالية والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش من أحكامه حيث يبقى هؤلاء العاملين خاضعين للمرجع التأديبي الخاص بهم.

ويلاحظ أن المشرع بصدور القانون رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ قد ألغى النص الذي حظر بموجبه الطعن بقرار الصرف من الخدمة, وأعاد الأمور لنصابها القانوني السليم.

ونحن نؤيد هذا المجرى والاتجاه القانوني وهذا ما أكد عليه دستور الجمهورية العربية السورية الجديد في المادة /٥١/ منه التي حظرت تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء .

- لا يسمح باستخدام العامل المصروف من الخدمة بموجب الفقرة (١) من هذه المادة وذلك مهما كانت صفة الاستخدام إلا بقرار من رئيس مجلس الوزراء يجيز ذلك)

[٨٣] صدر قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم /١٩١٥/ تاريخ ٢٠٠٠/٤/٤ بتشكيل لجنة تسمى لجنة جواز إعادة الاستخدام، تقوم بدراسة طلبات الاستخدام للمصروفين من الخدمة بموجب المادة /١٣٧/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ وتقديم التوصيات اللازمة بشأنها إلى رئيس مجلس الوزراء للنظر فيها وتشكل هذه اللجنة وفقاً لما يلي :

- نائب رئيس مجلس الوزراء لشؤون الخدمات رئيساً
- وزير الداخلية عضواً
- وزير العدل عضواً

رأي لجنة القرار رقم ٧٥٧١/٢/٢ تاريخ ٢٠٠١/٨/٤ (إن العامل الذي صرف من الخدمة ثم صدر قرار بإعادة استخدامه وأصدرت السلطة المختصة بالتعيين قرار إعادة استخدامه، إنما يبدأ حقه بالأجر من تاريخ مباشرته العمل في الوظيفة التي أعيد استخدامه فيها سواء كانت وظيفته السابقة أو غيرها.

كما تطرق المشرع السوري إلى موضوع الصرف من الخدمة في قوانين خاصة حيث عده قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش[٨٤] رقم /٢٤/ لعام ١٩٨١ عقوبة تأديبية يمكن لمجلس الهيئة[٨٥] أن يفرضها على العاملين بالتفتيش. ,ويتم إنهاء خدمة العامل بالتفتيش وتصفي حقوقه وفقاً للمرجع التأميني التابع له.

كما أعطى قانون الهيئة المركزية المذكور أعلاه لمفتشي الهيئة عند إنجازهم مهامهم الرقابية الحق في طلب صرف العاملين من الخدمة في الحالات التي تمس النزاهة أو عدم فاعلية الأداء الوظيفي[٨٦].

---

[٨٤] نصت المادة /٣٥/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم /٢٤/ لعام ١٩٨١ م على ما يلي : للمجلس (أي مجلس الهيئة(٨٤)) أن يفرض العقوبات التالية بحق العاملين بالتفتيش – اللوم – قطع الراتب – إبطال الترفيع – الصرف من الخدمة .

[٨٥] يتألف المجلس الأعلى بموجب المادة : ٨ من قانون الهيئة رقم : ٢٤ لعام : ١٩٨١ م من : ١ - رئيس الهيئة رئيساً ٢ - ثمانية أعضاء منهم معاونو رئيس الهيئة إضافة إلى ممثل واحد عن كل من رؤساء المجموعات والفروع والأقسام ومديري المديريات الفنية . وعن المفتشين يتم اختياره حسب الأقدمية في الهيئة فإذا تعادل اثنان في القدم اختير الأعلى درجة وعلى أن لا تقل مدة ممارسة هذا الممثل بالتفتيش عن سبع سنوات.

[٨٦] نصت المادة /٤٨/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش المذكور أنفاً على ما يلي : (بعد إنجاز كل مهمة رقابية أو تفتيشية أو تحقيقية يعد العامل بالتفتيش تقريراً أو أكثر بنتائج أعماله متضمناً ما يراه من المطالب والمقترحات والتوصيات . بما في ذلك :

د - طلب الصرف من الخدمة وفق أحكام المادة /٨٥/ من قانون الموظفين الأساسي ذي الرقم: /١٣٥/ لعام ١٩٤٥ وتعديلاته في الحالات التي تمس النزاهة أو عدم فاعلية الأداء الوظيفي أو عدم كفايته .

كذلك يتمتع الجهاز المركزي للرقابة المالية بسلطة اقتراح الصرف من الخدمة وذلك بشكل ضمني ضمن قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٦٤/ تاريخ ٢٠٠٣/٩/٢٩[٨٧].

وفي ضوء ما تم عرضه من نصوص نرى أن المشرع السوري قد اهتم بالجانب الإجرائي للصرف من الخدمة و بتحديد الجهة صاحبة الصلاحية بفرض هذا التدبير, دون وضع تعريفاً واضحاً ومحدداً لهذا الإجراء .

أما في النصوص الخاصة, فقد أورد قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم /٢٤/ لعام ١٩٨١ الصرف من الخدمة كعقوبة تأديبية لإنهاء خدمة العامل بالتفتيش وكإجراء يمكن أن يقترحه أو يوصي به المفتش بحق أحد العاملين بنهاية مهمته .

---

[٨٧] نصت الفقرة (أ) من المادة (٢٣) من قانون الجهاز المركزي على ما يلي : (أ – يتولى الجهاز التحقيق في المخالفات المالية كافة وكذلك المخالفات الإدارية والاقتصادية والجزائية التي ينجم عنها آثار مالية والمكتشفة من قبله أثناء قيامه بأعمال رقابته أو المحالة إليه حسب نصوص هذا المرسوم التشريعي).

كما نصت الفقرة (أ) من المادة (٢٤) منه على ما يلي : (أ – يكون للجهاز في سبيل القيام بأعمال الرقابة والتصنيف والتحقيق اتخاذ جميع الوسائل اللازمة لتحري المخالفات المشار إليها بالفقرة /أ/ من المادة /٢٣/ من هذا الرسوم التشريعي والكشف عنها والاستماع إلى الشهود والتحقيق مع العاملين وغير العاملين وكف يدهم عن العمل والحجز على الأموال والاستعانة بالقوة الإجرائية واستعمال جميع الوسائل اللازمة للمحافظة على الأموال العامة واسترداد الأموال الضائعة والمدعومة على غير وجه حق.

الفرع الثاني
موقف القضاء من الصرف من الخدمة

تناول مجلس الدولة السوري مسألة الصرف من الخدمة في ظل أنظمة الوظيفة المتعاقبة بدءاً من قانون الموظفين الأساسي مع أن القانون المذكور قد نص صراحة على عدم جواز الطعن في مراسيم الصرف.

فقد أشارت المحكمة الإدارية العليا السورية في أحكامها الأولى بالنسبة لهذا الطريق من طرق إنهاء الخدمة العامة إلى أن تسريح الموظفين عن غير الطريق التأديبي الذي أعطاه المشرع في المادة /٨٥/ من قانون الموظفين إلى مجلس الوزراء إنما هو حق استثنائي, عدّه المشرع كافياً لحماية الموظفين من التسريح التعسفي عندما حرمهم من اللجوء إلى القضاء للوصول إلى إلغاء قرار التسريح ما يمتنع عنه طبقاً للقواعد الدستورية والقانونية جواز التنازل عن الحق المذكور أو تفويض أي سلطة أخرى, إلا إذا كان ذلك بنص قانوني صريح[٨٨].

كما أوضحت المحكمة في ذات الحكم أن سلطة مجلس الوزراء بتسريح الموظفين حسب ما يراه مناسباً إنما هي سلطة محصورة بالمجلس المذكور ولا يجوز التفويض بممارسته أو نقله إلى جهة أخرى.

وذهبت المحكمة في حكم أخر لها إلى أن المادة /٨٥/ من قانون الموظفين الأساسي المذكور سابقاً قد أتاحت للسلطة التنفيذية تسريح الموظفين مباشرة عن

---

[٨٨] قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم : ٧ في الطعن رقم : ٢٦ لعام ١٩٦٦ م . المحامي مصباح النوري المهايني . مبادئ القضاء الإداري اجتهادات المحكمة الإدارية العليا السورية في أربعين عاماً . ج٣ . ٢٠٠٥ . مؤسسة النوري . ص ٧٢٥.

غير الطريق التأديبي لا تعفي هذه السلطة عند استعمالها هذا الحق من التقيد بالإجراءات القانونية الواجبة الإتباع بحسب النصوص النافذة على ما استقر عليه اجتهاد القضاء الإداري، وهذا هو أدنى حد لحماية موظفي الدولة من الفصل التعسفي[٨٩].

وفي ظل القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥ ورغم أن القانون الأساسي للعاملين في الدولة نص على وجوب رد الدعاوى التي تقام بمواجهة مراسيم الصرف من الخدمة بغض النظر عن سببها، فقد ناقشت المحكمة الإدارية العليا الطعون المقدمة بمواجهة مراسيم الصرف من الخدمة بغض النظر عن ردّ هذه الدعاوى أو قبولها .

وقد استقرت في عدد من أحكامها على أن المراد في التشريع النافذ أن الصرف من الخدمة إنما يندرج ضمن السلطة التقديرية التي تمارسها الإدارة دون تعقيب من قبل القضاء[٩٠] شرط خلو تصرفها من عيب استعمال السلطة.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا أن الصرف من الخدمة بموجب أحكام المادة /١٣٨/ هو انتهاء لعلاقة العامل بالإدارة بشكل تام وأن العودة بعد

---

[٨٩] حكم المحكمة الإدارية العليا رقم : ٦٨ في الطعن رقم : ٤٥٠ لعام : ١٩٩١ . مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩١ . ص ٣١٥ . والحكم رقم : ٢٩٢ في الطعن : ١٨٣١ لسنة : ١٩٩٢ . مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام : ١٩٩٢ . ص ٤٢٢ . والحكم رقم : ٤١٢ في الطعن رقم : ١٤١٤ لعام : ١٩٩٤ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام: ١٩٩٤ . ص ٣٩٣ – ٣٩٤ .

[٩٠] قرار المحكمة الإدارية العليا رقم : ١٧ في الطعن رقم : ٢ لسنة : ١٩٧٢ . مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام : ١٩٧٢ . ص ٣٠٩.

الحصول على موافقة رئاسة مجلس الوزراء هي بداية جديدة واستخدام جديد يبدأ من تاريخه[٩١].

أما في ظل أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ يلاحظ أن اجتهاد مجلس الدولة شهد تطوراً ملحوظاً في بسط رقابة القضاء على قرارات صرف العاملين من الخدمة وفحص مدى سلامة تلك القرارات , وتوفير الضمانات للعاملين في الجهات العامة ضد الصرف بصورة تعسفية وهذا يتوافق مع التعديلات التي طرأت على القانون الأساسي للعاملين في الدولة والتي أجازت الطعن بقرارات الصرف من الخدمة ومع أحكام الدستور الجديد الذي حظر تحصين أي قرار من رقابة القضاء.

الفرع الثالث

موقف الفقه من الصرف من الخدمة

عد الفقه السوري الصرف من الخدمة في معرض تناوله لهذا الموضوع حالة من حالات إنهاء الخدمة. وقد أشار بعض الفقهاء إلى أن الصرف من الخدمة إنما هو سلاح خطير بمواجهة عمال الإدارة العامة واستقرارهم وطمأنينتهم وقد يكون هذا السلاح ضرورياً لفترة قصيرة حتى يتاح للإدارة استبعاد العناصر السيئة في جهاز

[٩١] حكم المحكمة الإدارية العليا رقم : ١٠٥٩ في الطعن : ٣٠٧١ لعام : ١٩٩٢ , مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام : ١٩٩٢ , ص ٤٢٥ وما بعد.

الدولة إلا أنه لا يجوز أن يبقى هذا السلاح مشرعاً دائماً بمواجهة عمال الإدارة العامة[٩٢].

وذهب البعض إلى أنه إنهاء لخدمة العامل في الدولة من قبل السلطة التي يحددها القانون بغير الطريق التأديبي[٩٣].

و يرى جانب من الفقه في الصرف من الخدمة طريقة لتمكين الإدارة ومنحها فرصة للدفاع عن المصلحة العامة, إذا تبين لها أن موظفاً قام بتهديد هذه المصلحة إذ بمقدورها فصله دون حاجة إلى محاكمة تأديبية[٩٤].

وقد قال البعض بأن الصرف من الخدمة هو إنهاء لخدمة الموظف بإرادة الدولة خارج نطاق مخالفة واجبات الوظيفة, وقد استعمله المشرع للدلالة على عدم رضا الدولة عن الموظف العام دون أن ينسب إليه فعل لمجرد أن المصلحة العامة, وبتفسيرها الواسع تتعارض مع بقائه في الوظيفة[٩٥].

---

[٩٢] د . عبد الله طلبة , الرقابة القضائية على أعمال الإدارة , ط ٧ , منشورات جامعة دمشق كلية الحقوق , ٢٠٠٢ – ٢٠٠٣ , ص ١٤٨.

[٩٣] د . محمد الحسين , د . مهند نوح , القانون الإداري , كلية الحقوق , جامعة دمشق , ٢٠١١ , منشورات جامعة دمشق, ص ١٣٣.

[٩٤] د . سعيد نحيلي , انقضاء الخدمة الوظيفية , بحث منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة , المجلد الخامس , ط١ , هيئة الموسوعة العربية , ٢٠١٠ , ص ٩٥.

[٩٥] نسرين طلبة , القرارات الإدارية المحصنة من الرقابة القضائية , رسالة دكتوراه.

نلاحظ مما تقدم اهتمام الفقه السوري بموضوع الصرف من الخدمة والاستشعار بخطورة هذا الإجراء وحذر من استخدامه بشكل مفرط وعده كحالة لانتهاء خدمة العاملين في الدولة وأحياناً بأنه عقوبة تفرض بحقهم.

المطلب الثاني

الفئات التي يطبق عليها الصرف من الخدمة ومبرراته

بعد أن بينا مفهوم الصرف من الخدمة ننتقل لنبين على من ينطبق الفصل بغير الطريق التأديبي في سورية (الفرع الأول) وماهي الأسباب والمبررات التي تؤدي إلى اتخاذه (الفرع الثاني)

الفرع الأول

الفئات التي يمكن صرفها من الخدمة

من حيث المبدأ يتفق الفقه على تعريف الموظف العام بأنه كل من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بطريق مباشر[٩٦].

ومع ذلك فقد درج المشرع حديثاً في أغلب الدول على وضع تعريف الموظف العام أو العامل في الدولة بشكل دقيق وهذا ما فعله المشرع السوري سواء في القانون

---

[٩٦] أ. د. محمود أبو السعود حبيب , القانون الإداري , دار الثقافة الجامعية , القاهرة , ١٩٩٩ , ص ٨٨.
د . محمد رفعت عبد الوهاب , مبادئ وأحكام القانون الإداري , منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , ٢٠٠٣ , ص ٣٥٦

رقم /١/ لعام ١٩٨٥ أو القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ وتعديلاته .

أما في قانون الموظفين الأساسي رقم / ١٣٥/ تاريخ : ١٩٤٥/١/١٠ وتعديلاته فلم يتم وضع تعريف للموظف العام ولكن حدد الفئات التي يمكن صرفها من الخدمة[٩٧].

ثم صدر المرسوم التشريعي رقم /٦٥/ لعام ١٩٥٢ الذي أجاز صرف الموظف من الخدمة من أي مرتبة كانت واستثنى من ذلك القضاة أيضاً بعد أن كان نطاق الصرف من الخدمة مقصوراً على موظفي الحلقة الأولى.

أما في ظل القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥ فقد أجاز في المادة /١٣٨/ منه إمكانية صرف العامل في الدولة من الخدمة.

وقد سار المشرع في المادة / ١٣٧/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠ / لعام ٢٠٠٤ على نفس النهج, لكنه استثنى مجموعة من الفئات وأبقاها خاضعة لأحكام القوانين والأنظمة النافذة بتاريخ نفاذ القانون المذكور وهي الفئات التي يمكن صرفها من الخدمة بالاستناد إلى المادة /٨٥/ من قانون الموظفين الأساسي رقم / ١٣٥/ لعام ١٩٤٥ وتعديلاته.

---

[٩٧] نصت المادة /٨٥/ منه على ما يلي : (يجوز لمجلس الوزراء ولأسباب يعود تقديرها إليه , أن يقرر صرف الموظف من المراتب الثانية والأولى والممتازة من الحلقة الأولى من الخدمة بناءً على اقتراح الوزير المختص ويستثنى من ذلك القضاة) .

أما بالنسبة للقضاة فلم يبحث المشرع في قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٩٨/ لعام ١٩٦١ وتعديلاته موضوع صرفهم من الخدمة, وإنما اتجه إلى وضع نصوص خاصة لصرفهم من الخدمة وذلك بإصدار نص تشريعي خاص ولمدة محددة من أجل صرفهم من الخدمة. فصدر المرسوم التشريعي رقم/٤٠/ لعام ١٩٦٦, والمرسوم التشريعي رقم /٩٥/ لعام ٢٠٠٥ والذي أجازت المادة الأولى منه لمجلس الوزراء وخلال أربع وعشرين ساعة, ولأسباب يعود تقديرها إليه أن يقرر صرف القضاة من الخدمة ولا يشترط أن يكون هذا القرار معللاً.

وباستعراض النصوص السابقة يتبين أن الصرف من الخدمة يمكن أن يقع على كل موظف أو عامل دائم لدى إحدى الجهات العامة أو جهات القطاع المشترك التي يقرر رئيس مجلس الوزراء تطبيق أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة عليها[٩٨] فيما عدا القضاة, وقد جاءت مراسيم صرفهم في أحوال خاصة واستثنائية, **ونحن نرى أن الصرف في تلك الأحوال جاء في غير محله لما فيه من مساس بحصانة القضاة وخروج عن القواعد المقررة لمحاسبتهم والضمانات القانونية المقررة لهم .**

سبق أن ذكرنا أن الصرف من الخدمة ممكن أن يطبق على موظف أو عامل دائم لدى إحدى الجهات العامة, وبما أن المشرع قد عرف العامل الدائم بأنه (كل من يعين بصورة دائمة في إحدى الوظائف الملحوظة في الملاك العددي للجهة العامة), فيتبين بمفهوم المخالفة أن كل من لا ينطبق عليه هذا التعريف لا يمكن صرفه من الخدمة كالعامل المؤقت والوكيل والخبير الذي يجري استخدامه

---

[٩٨] المادة /١٦١/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ والتي تنص على أنه (يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء تطبيق أحكام هذا القانون أو بعض أحكامه على العاملين في شركات القطاع العام التي تمتلك الدولة أكثرية أسهمها).

بالاستناد لنصوص القانون الأساسي للعاملين بالدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ وتعديلاته. إضافة إلى إمكانية إنهاء عقود استخدامهم أو إنهاء وكالاتهم في أي وقت تريده الجهة العامة[٩٩].

كذلك العامل المتمرن لا يعتبر عامل دائم ويمكن إنهاء خدمته لعدم الصلاحية خلال فترة التمرين وخاصة أن المشرع قد أورد هذه الحالة ضمن حالات إنهاء الخدمة العامة[١٠٠].

أما بشأن صرف العاملين الفنيين في التفتيش في كل من الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والجهاز المركزي للرقابة المالية فقد احتفظ القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ في المادة /١٣٧/ منه لهذه الفئات بالأحكام الواردة في قوانينها الخاصة. وبالعودة لهذه القوانين نلاحظ أن الصرف من الخدمة يمكن اتخاذه كعقوبة تأديبية وذلك عن طريق المراجع التأديبية المختصة[١٠١].

أما بخصوص صرف الوزراء ومن في حكمهم والمحافظين (أصحاب المناصب), فتنهى خدماتهم طبقاً للأحكام الواردة في الدستور والنصوص القانونية ذات الصلة.

---

[٩٩] راجع نص المادة /٧٥/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ التي أجازت إنهاء خدمة الوكيل في أي وقت كان.

[١٠٠] راجع نص المادة /١٣١/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام٢٠٠٤ التي حددت حالات إنهاء خدمة العامل.

[١٠١] يُعتبر كل من مجلس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والمجلس الأعلى للرقابة المالية مراجع تأديبية بالنسبة للعاملين في التفتيش ويطعن في قرارات هذه المجالس أمام الهيئة العامة لمحكمة النقض المؤلفة للنظر في القضايا الجزائية.

الفرع الثاني
أسباب ومبررات الصرف من الخدمة

لم يقم المشرع السوري بتحديد مبررات الصرف من الخدمة على وجه الدقة لذلك سنعالج الأسباب والمبررات التي تؤدي لاتخاذ هذا التدبير من خلال تحليل واستقراء النصوص القانونية التي أباحت الصرف من الخدمة.

ففي ظل قانون الموظفين رقم /١٣٥/ لعام ١٩٤٥ وتعديلاته عرفت سورية الصرف من الخدمة لأول مرة وذلك بموجب المادة /٨٥/ منه والتي طرأت عليها عدة تعديلات تتعلق بتحديد السلطة المختصة بالصرف, وتحصين الصكوك التي تصدر بهذا الصدد من الطعن وتوسيع نطاق المشمولين بالصرف ونتيجة هذه التعديلات نلاحظ أن موضوع الصرف من الخدمة قد مر بعدة مراحل حتى استقر على وضعه الحالي.

وقد نصت المادة /٨٥/ سالفة الذكر على ما يلي (يجوز لمجلس الوزراء لأسباب يعود تقديرها إليه أن يقرر صرف الموظف من المراتب الثانية والأولى والممتازة من الحلقة الأولى من الخدمة بناء على اقتراح الوزير المختص ويستثنى من ذلك القضاة).

ومن العودة إلى الجدول رقم /١/ الملحق بقانون الموظفين رقم /١٣٥/ لعام ١٩٤٥ وتعديلاته والذي تضمن تحديد المراتب والدرجات تبين أن الموظف المقصود بالمادة /٨٥/ المذكورة أعلاه والممكن صرفه من الخدمة هو الموظف الذي يشغل المراتب العليا من جداول الموظفين .

وهذه الفئة من الموظفين تقابلها شاغلي الوظائف العليا في فرنسا الذين يجوز إنهاء خدمتهم لأسباب سياسية ونتيجة الأوضاع السائدة في هذه المرحلة كان الصرف من الخدمة لأسباب سياسية[١٠٢]، إضافة إلى أن الأحزاب السياسية في هذه المرحلة قد استخدمت الموظفين العموميين لتحقيق أهدافها السياسية لذلك تدخلت الدولة باستخدام الصرف من الخدمة لإقصاء خصومها السياسيين .

وما يؤكد أن الصرف من الخدمة كان لأسباب سياسية في هذه المرحلة هو صدور القانون رقم /١٤٣/ تاريخ ١٩٥٩/٥/١١ وتعديلاته الذي أجاز لرئيس الجمهورية بقرار منه أن يزيد على مدة الخدمة المحسوبة في التقاعد أو التعويض للموظفين المحالين على التقاعد أو المصروفين من الخدمة بغير الطريق التأديبي استناداً لأحكام المادة /٨٥/ من قانون الموظفين الأساسي لعام ١٩٤٥ وتعديلاته مدة إضافية بصفة استثنائية لا تزيد على سنتين وقد سرت أحكام القانون المذكور على المحالين على التقاعد أو المسرحين أو الذين صرفوا اعتباراً من /٢٢/ شباط سنة ١٩٥٨ وغني عن البيان أن التاريخ المذكور يرتبط بالأحداث السياسية في تلك الفترة.

---

[١٠٢] د. أشرف محمد أنس جعفر " التنظيم الدستوري للوظيفة العامة دراسة مقارنة – دار النهضة العربية ٢٠٠٩ ص ٣٦١. كذلك انظر:

- Jean-Charles SAVIGNC : "*Droit Administratif: La Fonction Publique*", PDF, 2005, p.245..
- André de LAUBAD RE *Traité Élémentaire De Droit Administratif*, Paris Librairie générale de droit et de jurisprudence L.G.D.J.1953
- Pierre LAMIERE, Les *Hauts Fonctionnaires*, Chronique Dalloz, 1959, page *241*

ونتيجة التعديلات[١٠٣] التي طرأت على المادة /٨٥/ من قانون الموظفين الأساسي رقم /١٣٥/ لعام ١٩٤٥ وخاصة فيما يتعلق بإمكانية صرف الموظفين من أي مرتبة كانت نجد أن أسباب الصرف من الخدمة لم تعد لأسباب سياسية صرفة وإنما أصبح وسيلة تستخدم لمكافحة مختلف أشكال الفساد الوظيفي.

وما يؤكد تحول المشرع السوري من الأسباب السياسية البحتة للصرف من الخدمة إلى استخدامه كتدبير لمكافحة الفساد المالي والإداري هو صدور قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم /٢٤/ لعام /١٩٨١/ والذي أجاز في المادة /٤٨/ منه للمفتش بنهاية مهمته التفتيشية أن يضمن تقريره مجموعة من المطالب والمقترحات والتوصيات بما فيها الصرف من الخدمة وفق أحكام المادة /٨٥/ من قانون الموظفين الأساسي رقم /١٣٥/ لعام ١٩٤٥ وتعديلاته في الحالات التي تمس النزاهة أو عدم فعالية الأداء الوظيفي أو عدم كفايته.

وبصدور القانون الأساسي للعاملين بالدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ الذي ألغى في المادة /١٥٦[١٠٤]/ منه جميع الأحكام المخالفة له أياً كان الصك الذي وردت فيه.

---

[١٠٣] عُدلت المادة / ٨٥/ بالمرسوم التشريعي رقم / ٦٥ / لعام ١٩٥٢ . والمرسوم التشريعي رقم / ١٦١/ لعام ١٩٥٢ و المرسوم التشريعي رقم / ٩٦/ لعام ١٩٧٠.

[١٠٤] نصت المادة : ١٥٦ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم : ٥٠ لعام : ٢٠٠٤ على ما يلي : (يخضع العاملون المشمولون بهذا القانون لأحكامه حصراً أياً كانت صفة استخدامهم وتلغى في معرض تطبيقه جميع الأحكام القانونية المخالفة أياً كان الصك القانوني الذي وردت فيه).

وبالعودة إلى نصوص هذا القانون والمتعلقة بتقييم الأداء نصت المادة /٢٣/ منه على ما يلي: (يصدر بمرسوم نظام عمل اللجان المركزية والفرعية المنوط بها تحديد أداء العاملين حسب كفاءتهم ومردودهم)[١٠٥].

كما قضت المادة / ٢٥/ منه على ما يلي (يسرح العامل الذي لا يُرفع مرتين متواليتين أو ثلاث مرات خلال خدمته لدى الجهات العامة وذلك بصك من الجهة صاحبة الحق في التعيين) كما نصت المادة /١٣١/ منه أيضاً على ما يلي (تنتهي خدمة العامل لأحد الأسباب التالية ..... ٥ - التسريح بسبب ضعف الأداء).

يتبين من النصوص المذكورة أعلاه أن القانون الأساسي للعاملين في الدولة النافذ حالياً قد نظم موضوع تقييم الأداء والنتائج المترتبة عليه, ومنها إنهاء خدمة العامل لعدم فعالية أدائه. وبناء عليه فإنه لا مجال للصرف من الخدمة بسبب عدم فعالية الأداء أو عدم كفايته بالاستناد إلى أحكام المادة /٤٨/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم /٢٤/ لعام ١٩٨١، وبالتالي فإن الصرف من الخدمة لعدم فعالية الأداء الوظيفي أو عدم كفايته بالاستناد إلى أحكام المادة /٤٨/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش المشار إليه سابقاً أصبح يقتصر على العاملين المشمولين بأحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

ونحن نرى عدم جواز الصرف من الخدمة بسبب عدم فاعلية الأداء الوظيفي وعدم كفايته وأن تنهى الخدمة عن طريق التسريح بسبب ضعف الأداء لاسيما أن هذا السبب قد ورد ضمن أسباب انتهاء الخدمة العامة الواردة في المادة /١٣١/المشار إليها سابقاً من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ وكذلك

[١٠٥] صدر المرسوم رقم : ٣٢٢ تاريخ : ٢٠٠٥/٧/٢٧ المتعلق بتقييم الأداء من أجل الترفيع.

الحال فيما يتعلق بالصرف لأسباب تمس النزاهة, فقد بات هذا النص مخالفاً لمبدأ دستوري أقره دستور الجمهورية العربية السورية الجديد الصادر عام ٢٠١٢ والذي اعتبر أن كل متهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم مكتسب الدرجة القطعية ويتعين في حال اتهام العامل بما يمس النزاهة إتاحة المجال أما القضاء ليبين القول الفصل في هذا الصدد وإفساح المجال أمام كل طرف لإبداء دفوعه وأقواله .

وبدراسة مجموعة من قرارات الصرف من الخدمة بغير الطريق التأديبي[١٠٦] يتضح أن أسباب الصرف من الخدمة في أغلبها تكون متعلقة بمكافحة الفساد الإداري والمالي لدى الجهات العامة .

وهكذا يتبين أن المشرع السوري من خلال التشريعات الوظيفة العامة لم يحدد بشكل دقيق الأسباب والمبررات التي تستوجب الفصل بغير الطريق التأديبي, وإنما كانت في أغلبها ترجع لأسباب تتعلق بمكافحة الفساد الإداري والمالي حسب تقدير الإدارة. ويلاحظ أن الصرف من الخدمة قد ازداد في الآونة الأخيرة لأسباب سياسية أيضاً إضافة لما ذكر سابقاً وذلك نتيجة الظروف السياسية الراهنة وخاصة من خلال المرسوم رقم /٣٣/ لعام ٢٠١٤ الذي عدل بعض مواد قانون خدمة العلم والذي أجاز الصرف من الخدمة، حيث جاء فيه : "تنهى خدمة المكلفين العاملين في جهات القطاع العام والمشترك الذين يتخلفون عن الالتحاق بالخدمة الإلزامية لأكثر من سوق ولمدة ثلاثين يوماً بالنسبة للخدمة الاحتياطية بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الدفاع" .

---

[١٠٦] قرارات رئيس مجلس الوزراء ذوات الأرقام : ٤٩٢٣ تاريخ : ٢٠٠٨/١١/٥ , ٤٩٤٩ تاريخ: ٢٠٠٩/٩/٣ , ٣٢٢٤ تاريخ : ٢٠٠٨/٧/٢٣ , ٤٩٢٤ تاريخ : ٢٠٠٨/١١/٥

وبعد هذا العرض نقترح أن يحدد المشرع السوري الأسباب التي تؤدي للصرف من الخدمة بشكل دقيق وخاصة عندما يكون الفصل لأسباب سياسية نظراً لخطورة هذه التدبير على العامل حتى يكون قرار الصرف ضمن نطاق المشروعية ولتحقيق الضمانة للعامل الذي سيتجنب إتيان الأفعال التي من شأنها أن تؤدي للصرف من الخدمة ولمساعدة القضاء في بسط رقابته على القرارات الصادرة بهذا الصدد كما نقترح أن يبقى هذا الإجراء في أضيق نطاق وخاصة عندما يكون بالإمكان اللجوء إلى المحاكمة التأديبية أو الجزائية .

المطلب الثالث
الضمانات الموضوعة للصرف من الخدمة

بعد أن بينا مفهوم الصرف من الخدمة ومبرراته والأشخاص التي يطبق عليهم, ننتقل لنبين الضمانات الموضوعة في هذا الصدد, ونظراً لخطورة هذا التدبير كما بيّنا سابقاً, نبين فيما يلي الضمانات الموضوعة عند اتخاذ الإجراء .

إذا كانت الرغبة في الفصل بغير الطريق التأديبي تتجسد في ضمان سير المرافق العامة بانتظام وباطراد , في ظل مناخ إداري خال من العناصر غير المرغوب في بقائها في الوظيفة العامة[١٠٧] عن طريق استبعاد الموظفين العصاة أو غير الأكفاء,

[١٠٧] د . نورا فرغلي عبد الرحمن محمد السناري , مسؤولية الموظف ومدى مسؤولية الدولة عن أخطائه وأفعاله , رسالة دكتوراه , د . م , ٢٠٠٤ , ص ٦٤٠.

فإن الأمر يقتضي من جهة أخرى أن يكون للموظف حق في أن يطالب الإدارة بأن لا تستبعده من الخدمة دون أن تقدم له بعض الضمانات ضد التحكم والاستبعاد[١٠٨].

ولا شك بأنه كلما كانت الضمانات المقدمة بهذا الصدد كافية كلما أرست قواعد العدالة والديمقراطية, وكلما لاقت قبولاً أكثر لدى المجتمع الوظيفي المطبق عليها, وأيضاً كلما خف وقعها لدى المجتمع بشكل عام نظراً للأثر الكبير الذي يوقعه هذا التدبير والصدى الذي يتركه كونه يمس سمعة العامل بالدرجة الأولى .

والضمانات الموضوعة في هذا المجال تقسم إلى قسمين الأول يسبق قرار الصرف من الخدمة وأما الثاني فيلحقه.

الفرع الأول
الضمانات التي تسبق قرار الصرف من الخدمة

تتعلق هذه الضمانات بالإجراءات الإدارية التي تسبق اتخاذ قرار الصرف والجهة المختصة بإصدار قرار الصرف من الخدمة .

[١٠٨] د. وهيب عياد سلامة : "الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء "، دراسة مقارنة كلية الحقوق ، جامعة القاهرة عام ١٩٧٦ . ص ١٠.

أولاً : الإجراءات الإدارية التي تسبق اتخاذ قرار الصرف :

أ. التحقيق مع العامل ومواجهته بما هو منسوب إليه :

وذلك بإجراء التحقيق هو نتيجة طبيعة نظراً لخطورة هذا التدبير كما أسلفنا سابقاً لكننا نجد أن قوانين الوظيفة العامة في سورية لم تنص صراحة على وجوب التحقيق مع العامل قبل اتخاذ قرار الصرف إلا أنها في المقابل لم تمنع من إجراء التحقيق معه .

والتطبيق العملي يظهر أن النسبة الأكبر من قرارات الصرف من الخدمة تكون باقتراح من الأجهزة الرقابية الأساسية في سورية والمتمثلة بالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والجهاز المركزي للرقابة المالية وبما أن الأمر كذلك فإن الجهازين المذكورين لا ينتهيان إلى اقتراح الصرف من الخدمة إلا نتيجة تحقيق يجري مع العامل المقترح صرفه.

ب. الصرف بناء على اقتراح اللجنة المنصوص عليها في المادة /١٣٧/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ .

حيث نصت المادة /١٣٧/ المذكورة أنفاً على ما يلي (مع الاحتفاظ بأحكام قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وأحكام قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية: يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة مؤلفة من وزير العدل ووزير الشؤون الاجتماعية والعمل ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية صرف العامل من الخدمة....).

إن هذه اللجنة المشكلة من مجموعة من الوزراء تشكل ضمانة أكيدة وحقيقية للعامل قبل صرفه أو عدم صرفه من الخدمة كونها لجنة إدارية عليا الأمر الذي يضمن إلى حد كبير استقلال رأيها وحياديته ورجاحته وأرى أن يتم إعادة النظر بعضوية هذه اللجنة بالنسبة لرئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية وخاصة عندما يكون اقتراح الصرف نتيجة التحقيقات التي يجريها الجهاز المركزي للرقابة المالية .

ثانياً : الجهة المختصة بإصدار قرار الصرف من الخدمة :

يجمع غالبية الفقهاء الذي قالوا بفكرة الفصل بغير الطريق التأديبي على ربطه بأعلى درجة بالسلم الإداري في السلطة التنفيذية كون ذلك يعتبر ضمانة للعامل قبل صرفه من الخدمة. وتختلف السلطة التنفيذية العليا حسب النظام السياسي القائم .

درج المشرع السوري بالنسبة للصرف من الخدمة منذ أخذ بهذه الفكرة على ربطه بالسلطة التنفيذية العليا, حيث أوجبت المادة /٨٥/ من قانون الموظفين رقم /١٣٥/ لعام ١٩٤٥ وتعديلاته بأن يسرح الموظف المقرر صرفه من الخدمة بمرسوم غير تابع لأي طريق من طرق الطعن والمراجعة, وتصفى حقوقه التقاعدية وفقاً لقانون التقاعد وفي المادة /١٣٨/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥ المُلغى أوجب صرف العامل بمرسوم .

إلا أنها أصبحت تصدر عن رئيس مجلس الوزراء بقرار وذلك بموجب المرسوم التشريعي رقم /١١/ لعام ١٩٨٦ وتعديلاته حيث نصت المادة الأولى منه على ما يلي (تصدر بقرار من رئيس مجلس الوزراء الصكوك التي تقضي القوانين

والأنظمة النافذة بأن تصدر بمرسوم وذلك في الشؤون التالية : ح - شؤون الموظفين وسائر العاملين في الدولة : ١ - الصرف من الخدمة).

ثم نهج المشرع السوري نفس المنهج في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ حيث نصت المادة /١٣٧/ منه على ما يلي : (مع الاحتفاظ بأحكام قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وأحكام قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية :

يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة مؤلفة من وزير العدل ووزير الشؤون الاجتماعية والعمل ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية صرف العامل من الخدمة.....

و بذلك نرى أن صكوك الصرف من الخدمة لجميع العاملين والموظفين في سورية أصبحت تصدر بقرار من رئيس مجلس الوزراء باستثناء القضاة الذين يتم صرفهم بمرسوم.

وصدور قرار الصرف من رئيس مجلس الوزراء يشكل ضمانة أكيدة وقوية للعامل كون الواقع العملي يظهر أن الصرف من الخدمة غالباً ما يقترح من الجهات الرقابية التي ترتبط أصلاً برئيس مجلس الوزراء الأمر الذي يحتم على هذه الجهات توخي الدقة والحقيقة كونها مسؤولة أمام رئيس مجلس الوزراء مباشرة عن عملها.

الفرع الثاني
الضمانات اللاحقة لقرار الصرف من الخدمة (الضمانات القضائية)

مهما يكن من شأن الضمانات السابقة لقرارات الفصل بغير الطريق التأديبي فإنه لابد من الضمانات القضائية كون القضاء هو الضامن الحقيقي للحقوق والحريات, إضافة إلى أن هناك من اعتبر الضمانات السابقة لصدور قرار الفصل إنما تدخل في إطار الإجراءات الشكلية الواجبة لاتخاذه أكثر ما تشكل ضمانات بالمعنى الحقيقي[١٠٩].

عرفت سورية الفصل بغير الطريق التأديبي لأول مرة في ظل قانون الموظفين الأساسي رقم/١٣٥/ لعام ١٩٤٥ وتعديلاته[١١٠]. وواضح من صراحة هذا النص الوارد بهذا القانون بهذا الصدد أن المشرع قطع الطريق على الرقابة القضائية على هذا

---

[١٠٩] د . طارق حسنين الزيات, حرية الرأي لدى الموظف العام, رسالة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة القاهرة ,١٩٩٧ , ص ٢٤١ .

[١١٠] نصت المادة /٨٥/ من قانون الموظفين رقم /١٣٥/ لعام ١٩٤٥ على ما يلي : (يجوز لمجلس الوزراء لأسباب يعود تقديرها إليه أن يقرر صرف الموظف من المراتب الثانية والأولى والممتازة من الحلقة الأولى من الخدمة بناء على اقتراح الوزير . ويستثنى من ذلك القضاة . ويسرح الموظف المقرر صرفه من الخدمة بمرسوم غير تابع لأي طريق من طرق المراجعة وتصفى في حقوقه وفقاً لقانون التقاعد).

النوع من القرارات, ولم يعد هناك مجال لإلغاء صكوك التسريح في حال مخالفتها للأصول والإجراءات أو مخالفة القانون أو إساءة استعمال السلطة[١١١].

و مع ذلك تصدى مجلس الشورى عام ١٩٤٦م إلى الرقابة على مشروعية القرارات الصادرة بالاستناد إلى أحكام المادة /٨٥/ من قانون الموظفين الأساسي التي حصنت قرارات الفصل من الخدمة بغير الطريق التأديبي من أي طريق من طرق المراجعة أو الطعن, ولم يمتثل المجلس المذكور كقضاء إداري آنذاك لهذا التحصين ومارس رقابته القضائية على هذه القرارات[١١٢].

ونتيجة هذه المحاولات صدر المرسوم التشريعي رقم /٦٥/ لعام ١٩٥٢م الذي عدّل المادة /٨٥/ المذكورة أنفاً وأكد على حصانة مراسيم الصرف وذلك عندما نص صراحة في المادة الأولى منه على رد الدعاوى المقامة أو التي ستقام ضد هذا النوع من المراسيم أي كان نوعها .

ورغم ذلك حاول مجلس الدولة فرض رقابته على قرارات الفصل بغير الطريق التأديبي, وقد تصدت المحكمة الإدارية العليا إلى بحث دستورية موانع التقاضي بالنسبة لقرارات الصرف من الخدمة وانتهت إلى إعلان عدم دستوريتها[١١٣].

---

[١١١] د . زين العابدين بركات , الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمقارن , مرجع سابق , ص ٤٣٣.

[١١٢] د . نسرين طلبة , مرجع سابق , ص ١٩٢.

[١١٣] حكم المحكمة الإدارية العليا رقم : ٤ لعام : ١٩٦٠ , المحامي مصباح المهايني , مرجع سابق , ص ٧٢٤

وفي حكم أخر انتهت المحكمة إلى أن المادة / ٨٥/ من قانون الموظفين قد أعفت الإدارة من تسبيب قراراتها[١١٤].

يلاحظ أن المشرع السوري قد اتجه إلى تحصين صكوك الصرف من الخدمة الصادرة في ظل قانون الموظفين الأساسي رقم/ ١٣٥/ لعام ١٩٤٥م ومع صدور القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥م لم يتغير نهج المشرع السوري بهذا الصدد حيث نصت الفقرة /٢/ من المادة / ١٣٨/ على ما يلي (إن مراسيم الصرف من الخدمة وفقاً لأحكام هذه المادة غير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة أو الطعن أمام أي جهة أو مرجع وتُرد الدعاوى التي تقام ضد هذه المراسيم أياً كان سببها).

وإنفاذاً للحكم الوارد بهذا النص اتجهت المحكمة الإدارية العليا في أغلب أحكامها إلى عدم قبول الدعاوى التي تهدف إلى إلغاء مراسيم الفصل بغير الطريق التأديبي[١١٥].

وقد لاقى اتجاه المشرع السوري انتقادات كبيرة كونه يجافي العدالة ويحرم الطرف الضعيف في العلاقة الوظيفية (أي العامل) من حق الدفاع عن نفسه بمواجهة قرار صرفه من الخدمة الذي قد يكون غير مستند على أسباب كافية تبرر اتخاذه.

---

[١١٤] حكم المحكمة الإدارية العليا رقم : ٢٦ لعام : ١٩٦٢ . المحامي مصباح المهايني . المرجع نفسه . ص ٧٢٥

[١١٥] حكم المحكمة الإدارية العليا رقم : ٤١٢ / ٢ في الطعن : ١٤١٤ لسنة : ١٩٩٤ – وحكمها رقم : ٦٠٧ / ٢ في الطعن : ٢٦٦ لسنة : ١٩٩٤ . مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لعام ١٩٩٤.

إضافة إلى أن هناك من رأى أنه إذا كانت المصلحة العامة تستوجب إفساح لمجلس الوزراء لصرف الموظف من الخدمة لأي مرتبة كانت من غير الطريق التأديبي لما في الطريق التأديبي من تحقيق وعلانية , فإن ذلك لا يسوغ أن يكون مبرراً لحرمان الموظف المصروف بهذه الطريقة من الطعن أمام القضاء بمرسوم صرفه من الخدمة مع ما يلحقه من ضرر , وقد لا يكون مشروعاً أو محقاً في أحيانٍ كثيرة[١١٦].

واستجابة لما تقدم وبصدور قانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤م يلاحظ أن المشرع السوري ألغى تحصين قرارات الصرف من الخدمة من رقابة القضاء وأصبح بالإمكان الطعن فيها. كما يلاحظ أن أغلب الأحكام الصادرة في هذا الصدد قد ركزت رقابتها على الجانب الشكلي والإجرائي لقرار الصرف من الخدمة[١١٧], وليس على سبب القرار وهو الجانب الأوسع والمنطقي الذي يجب أن تنصّب الرقابة القضائية عليه, ويبدو أن سبب ذلك يعود إلى أن المشرع السوري لم ينص على الحالات التي توجب الفصل بغير الطريق التأديبي أما بخصوص الموظفين الخاضعين لقانون الموظفين الأساسي رقم /١٣٥/لعام ١٩٤٥م

---

[١١٦] مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية للعاملين في الدولة والقطاع العام دار علم الكتب، ١٩٧٤ص ٤٤٧.

[١١٧] القرار رقم /٢٨٦/أساس ٦٤٢ لعام ٢٠٠٩ الصادرة عن محكمة البداية المدنية للعاملين في الدولة في دمشق والمصدق بتاريخ ٢٠١٠/٤/٢٨من دائرة فحص الطعون لدى المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٣٥٣ لعام ٢٠١٠ - والقرار رقم /٢٠٩/ أساس ٥٧٢ لعام ٢٠٠٩ الصادرة عن محكمة البداية المدنية للعاملين في الدولة في دمشق والمصدق بتاريخ ٢٠١٠/٥/١٩من دائرة فحص الطعون لدى المحكمة الإدارية في الطعن رقم ٥٧٣٦ لعام ٢٠١٠م

وتعديلاته، فتطبق عليهم أحكام المادة /٨٥/منه, وبذلك تكون قرارات الصرف الصادرة استناداً لهذه المادة محصنة من الطعن فيها إلى حد كبير. بقي أن نشير إلى دائرة الرقابة القضائية على صكوك صرف القضاة من الخدمة محصنة من الطعن فيها بموجب المرسوم التشريعي /٩٥/لعام ٢٠٠٥م.

وبعد هذا العرض نجد أن الرقابة القضائية لم تكن مفعلة بشكل عام ونرى أنه لا بد من إعطاء مجال الوسع لرقابة القضاء على قرارات الصرف من الخدمة, بحيث تشمل الرقابة على كافة أركان القرار وخاصة ركن السبب وحتى يكون ضمانة حقيقية للعامل بمواجهة الإدارة , هذا مع الإشارة إلى أنه يلاحظ أن القضاء الإداري شهد في السنوات الأخيرة تطوراً في مجال رقابة قرارات الصرف وبدأ في بسط رقابة على تلك الصكوك إعمالاً للنصوص القانونية لاسيما في ظل صدور دستور الجمهورية العربية السورية الجديد لعام ٢٠١٢.

تصفى حقوق العامل المصروف من الخدمة ويمنح تعويضاً مالياً يسمى تعويض الدفعة الواحدة إذا لم يكن لديه خدمات تؤهله لاستحقاق المعاش, أو يتم تخصيصه بمعاش تقاعدي في حال حقق شروط ذلك وسنأتي عند دراسة نهاية الخدمة العامة بالاستقالة على تفصيل ذلك بشكل موسع.

وقد صدرت عدة آراء وأحكام قضائية فيما يتعلق بحقوق العامل المصروف من الخدمة ومنها رأي للجنة القرار رقم /١/ لعام ٢٠٠٥[١١٨] الذي يتلخص في أن وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي قد طلبت بيان الرأي إذا كان الموظف المصروف من الخدمة يحتفظ بقدمه المؤهل للترفيع الذي قضاه منذ آخر ترفيع له قبل صرفة من الخدمة وحتى تاريخ الصرف فيما إذا أعيد إلى العمل.

[١١٨] الرأي م/٢/٧٧٣١ تاريخ ٢٠٠٥/٧/٣١ غير منشور.

وقد خلصت اللجنة إلى ما يلي :

إن العامل المصروف من الخدمة سواء وفقاً لأحكام المادة /١٣٨/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥ أو وفقاً لأحكام المادة /١٣٧/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ وأعيد إلى الخدمة يحتفظ بحقه بالقدم المؤهل للترفيع الذي قضاه قبل صرفه من الخدمة وحتى تاريخ صرفه من الخدمة ويدخل في احتساب المدة المؤهلة للترفيع التي يقضيها بعد إعادته إلى الخدمة.

ونحن نعتقد أن ما انتهت إليه اللجنة يحقق العدالة ويمنح العامل حقه الطبيعي وذلك لأن الترفيع الدوري هو العلاوة التي تمنح للعامل لقاء الفترة الزمنية التي أداها وهو على رأس عمله وذلك حسب درجة التقييم التي تضعها الإدارة وفق الضوابط والمعايير التي وضعها المشرع[١١٩]، وبما أن العامل المصروف من الخدمة هنا لديه قدم مؤهل للترفيع وهي الفترة الزمنية التي قضاها قبل صرفه من الخدمة وحتى تاريخ صرفه من الخدمة وبالتالي أصبح لزاماً على الإدارة منحه علاوة الترفيع التي يستحقها وفق درجة التقييم التي تقدرها الإدارة كما تم بيانه.

[١١٩] صدر المرسوم رقم /٣٢٢/ لعام ٢٠٠٥ نظم عملية الترفيع.

الفصل الثاني

إنهاء الخدمة

لأسباب غير متعلقة بأداء العامل

بعيداً عن الأسباب التي حددها المشرع لإنهاء خدمة العامل نتيجة عدم كفاءته أو صلاحيته من الناحية الوظيفية أو المسلكية, فإن المشرع أتاح للعامل فرصة التعبير عن رغبته في إنهاء العلاقة الوظيفية إن أراد ذلك, وذلك في الأحوال والأوضاع الناظمة لمسألة استقالة العاملين في الجهات العامة (المبحث الأول). كما أن المشرع قدر أنه قد تتوفر ظروف يتعين معها إنهاء خدمة العامل لدى الجهة العامة, وتنقضي عُرى الرابطة الوظيفية حكماً بنص القانون, دون أن يكون لأي من الإدارة أو العامل سلطة تقديرية أو الحق في التعبير عن الرغبة في استمرار بأداء مهامه الوظيفية (المبحث الثاني).

وسوف نقسم هذا الفصل على النحو التالي :

(المبحث الأول) إنهاء الخدمة العامة بالاستقالة

(المطلب الأول) إنهاء الخدمة العامة بالاستقالة الصريحة

(المطلب الثاني) إنهاء الخدمة العامة بالاستقالة الضمنية أو الحكمية

(المطلب الثالث) الآثار المالية للاستقالة

(المبحث الثاني) نهاية الخدمة العامة بحكم القانون

(المطلب الأول) إتمام السن القانونية (التقاعد)

(المطلب الثاني) نهاية الخدمة العامة لعلة الوفاة

المبحث الأول
إنهاء الخدمة العامة بالاستقالة

يلتحق العامل بالوظيفة العامة من حيث المبدأ بكامل إرادته وبناء على طلبه, كما أنه يستطيع أن يترك الوظيفة بناء على طلبه أيضاً من خلال ما يسمى بالاستقالة ولكن بشرط موافقة الإدارة[١٢٠], وبغض النظر عن المدة التي أمضاها في الوظيفة العامة(المطلب الأول), وفي المقابل فإن المشرع حدد حالات وأوضاع قانونية إذا ماأتاها العامل أُعتبر بحكم المستقيل دون أن يبدي رأيه في ذلك (المطلب الثاني) وسواء كانت الاستقالة بناء على طلب العامل أم لا, فإن ذلك يستتبع وجود آثار مالية تنجم عن الاستقالة نظمها المشرع بشكل دقيق وتفصيلي (المطلب الثالث).

[١٢٠] د. سعيد نحيلي, مرجع سابق, ص ٩٧ .

المطلب الأول
إنهاء الخدمة العامة بالاستقالة الصريحة

للإحاطة بالاستقالة لابد من تحديد مفهومها تشريعاً وفقهاً وقضاءً (الفرع الأول). ومن ثم العمل على دراسة أركانها التي تقوم عليها بشكل واضح (الفرع الثاني).

الفرع الأول
مفهوم الاستقالة تشريعاً وفقهاً وقضاءً

تعد الاستقالة من أهم الطرق التي تنتهي بها الخدمة العامة وسنبحث فيما يلي مفهومها تشريعياً (أولاً) وفقهاً (ثانياً) وقضاءً (ثالثاً) .

أولاً : مفهوم الاستقالة تشريعاً

تناول المشرع السوري موضوع الاستقالة كأحد أهم طرق نهاية الخدمة العامة, فقام بتعريف الاستقالة في التشريعات المتعاقبة التي نظمت أحكام الوظيفة العامة . فقد اعتبر المشرع بقانون الموظفين الأساسي السوري رقم /١٣٥/ لعام ١٩٤٥ وتعديلاته الاستقالة بأنها تقديم الموظف طلباً خطياً إلى مرجعه بإعفائه من الخدمة وصدور قرار من السلطة المختصة بقبول هذا الطلب وقد سار المشرع السوري على هذا النهج في تعريف الاستقالة فيما بعد سواء بالقانون الأساسي للعاملين بالدولة

رقم /١/ لعام ١٩٨٥ أو القانون رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ حيث تم تعريف الاستقالة بأنها تقديم العامل طلباً إلى مرجعه بإعفائه من الخدمة[١٢١].

ثانياً : مفهوم الاستقالة في الفقه

حازت الاستقالة على اهتمام الفقه الإداري السوري فقد أورد عدة تعاريف ومفاهيم للاستقالة في بعض الأحيان إلا أن هذه التعاريف لم تخرج في مجملها عن مظلة المفهوم التشريعي للاستقالة .

فقد أشار الدكتور عبد الإله الخاني إلى أنّ الاستقالة هي التصرف الذي بواسطته يعرب العامل لحساب الدولة عن إرادته في ترك وظيفته نهائياً, بطلب خطي, وصدور مرسوم أو قرار من السلطة المختصة التي تمارس حق التعيين بقبول هذا الطلب وانتهى إلى أن الاستقالة عرض للرحيل يقدمه الموظف[١٢٢] , وقد ذهب الدكتور عبد الله طلبة إلى أن الاستقالة هي إنهاء خدمة الموظف بناءً إلى طلبه أو لاتخاذه موقفاً معيّناً يعده القانون بحكم الاستقالة[١٢٣].

أما الدكتورين عبدالله طلبة وأحمد إسماعيل فقد ركزا على الاستقالة الحكمية وأوردوها مع الاستقالة الصريحة حيث اعتبرا أن الاستقالة تعني رغبة الموظف أو العامل بناءً على طلبه ترك الخدمة قبل بلوغ السن القانونية, وتعني كذلك

---

[١٢١] المادة /١٣٤/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم/١/ لعام ١٩٨٥, والمادة /١٣٣/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

[١٢٢] عبد الإله الخاني , القانون الإداري , ط٢ ,مجلد٤ ,د ت .١ ص ٣٤٨ – ٣٤٩.

[١٢٣] د . عبد الله طلبه , مبادئ القانون الإداري , الجزء الثاني , ط ٤ , منشورات جامعة دمشق , ١٩٩٩ – ٢٠٠٠ , ص ١٥٣

حالة الاستقالة الضمنية أو الحكمية وذلك في الحالات التي يحددها القانون أو يعتبرها بمثابة طلب استقالة[١٢٤].

فيما اهتم كل من الدكتور محمد الحسين و الدكتور مهند نوح بتوافر وصحة الإرادة في الاستقالة وأن تكون بشكل مكتوب, وذهبوا إلى أن الاستقالة إعلان العامل بإرادته الحرة الخالية من العيوب والمدونة بشكل مكتوب عن رغبته بقطع الرابطة الوظيفية بينه وبين الإدارة التي يعمل لديها[١٢٥], فيما ركز د كربوج على أثر نفاذ الاستقالة, حيث قال أنها تعبير الموظف عن إرادته الصريحة كتابة في رغبته بترك العمل لدى الإدارة والخروج من الخدمة نهائياً قبل بلوغ السن القانوني لانتهاء الخدمة ولا ينتج هذا التعبير أثره إلا من تاريخ موافقة الإدارة الخطية على الاستقالة[١٢٦].

وفي ضوء ما ورد من تعاريف للاستقالة نرى أن أغلب التعاريف قد أجمعت على نقطة جوهرية ألا وهي رغبة العامل في إنهاء الرابطة الوظيفية مع الجهة العامة, وإن اختلفت في تفصيل ذلك من خلال الصياغة فإن المضمون واحد, حيث أن الاستقالة إعلان العامل عن رغبته في ترك الوظيفة وموافقة جهة الإدارة على طلبه.

يمكننا في ضوء ما تقدم من تعاريف بأن نعرف الاستقالة بأنها :

---

[١٢٤] د . عبد الله طلبه و د . أحمد إسماعيل , الوظيفة العامة , منشورات جامعة دمشق , ٢٠٠٤ – ٢٠٠٥ , ص ٣٤٥.

[١٢٥] د . محمد يوسف الحسين – د . مهند نوح , القانون الإداري , منشورات جامعة دمشق , كلية الحقوق ٢٠١٢ ص١٢٩.

[١٢٦] د . محمد يحيى أحمد كربوج , حقوق وحريات الموظف العام , رسالة دكتوراه , جامعة بيروت العربية , ص ٢٧ .

طريق من طرق نهاية الخدمة العامة, يعلن فيها العامل عن نيته في ترك الوظيفة العامة بطلب خطي معبراً بذلك عن إرادته الحرة الواعية غير المشروطة, والمقترنة بموافقة جهة الإدارة المختصة وذلك قبل بلوغه السن القانونية لإنهاء الخدمة , ويلحق بهذا التعريف إنهاء خدمة العامل لاتخاذه موقفاً معيناً يعده القانون بحكم المستقيل .

ثالثاً: مفهوم الاستقالة قضاءً

تناول مجلس الدولة السوري موضوع الاستقالة في مواضع كثيرة فقد أشارت المحكمة الإدارية العليا في سورية في حكم لها إلى مفهوم الاستقالة بشقيها الصريح والحكمي على أنها رغبة الموظف في ترك وظيفته بصورة نهائية بإرادته واختياره, أو بانقطاعه عن العمل, وهي بمثابة حق للموظف وأمر مباح له مع بعض القيود التي نص عليها القانون. وذهبت المحكمة الإدارية إلى أن الاستقالة تنم عن عزم أكيد في الابتعاد عن الوظيفة سواء بتقديم كتاب أو بالانقطاع[١٢٧] , وكان تحديد هذا المفهوم في ظل نفاذ قانون الموظفين الأساسي رقم / ١٣٥ / لعام ١٩٤٥.

أما بالنسبة للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع في المجلس المذكور تبنى التعريف الذي جاء بقانون الموظفين الأساسي رقم / ١٣٥ / لعام ١٩٤٥ وتعديلاته ولم يضف إليه أي جديد يذكر[١٢٨].

---

[١٢٧] حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١٨٩ في الطعن ٨٩ لعام ١٩٧١ . المحامي مصباح نوري المهايني. اجتهادات المحكمة الإدارية العليا السورية في أربعين عاماً . ١٩٥٩ – ٢٠٠٠ . الجزء الثالث . مؤسسة النوري . ٢٠٠٥. ص ٧١٤.

[١٢٨] رأي اللجنة المختصة للفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري . رقم / ٢٣٦ / لعام ١٩٧٨ . سجلات اللجنة المختصة لدى مجلس الدولة.

وفي ظل مرعيّة القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ وتعديلاته, فإن المشرع السوري قد عرف الاستقالة بشكل واضح وصريح, ولذلك يلاحظ أن الاجتهاد القضائي الإداري السوري[١٢٩] لم يبذل عناية خاصة بتعريف الاستقالة وإنما سار على خطا المشرع في تعريفها وكرّس بعض المبادئ في مسائل أخرى تتفرع عنها, وخاصة فيما يتعلق بمدد تقديم الدعوى للطعن بقرار قبول الاستقالة ومدى إلزام الإدارة بقبولها, وضبط حالات اعتبار العامل بحكم المستقيل وغيرها من المسائل المتعلقة بالاستقالة.

الفرع الثاني
أركان الاستقالة

لابد في الاستقالة من وجود تعبير لإرادة للعامل يبدي من خلاله رغبته بإنهاء العلاقة الوظيفية (أولاً), وفي المقابل لابد من موافقة الطرف الآخر في العلاقة الوظيفية وهي الإدارة التي يعمل لديها (ثانياً) ولابد في هذا الصدد معرفة تأثير إحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية على الاستقالة (ثالثاً).

أولاً :إرادة الموظف العام

الإرادة بشكل عام إنما هي نشاط نفسي أو حالة نفسية, ولكن هذه الإرادة لا تقوم بدورها في إنشاء التصرف, إلا إذا كان لها مظهر حسي أو خارجي, ويتحقق

---

[١٢٩] كرست المحكمة الإدارية العليا السورية التعريف القانوني المحدد في المادة / ١٣٣ / من القانون الأساسي للعاملين في الدولة في العديد من أحكامها راجع على سبيل المثال قرار رقم / ٥٧٧ / لعام ١٩٩٢ , ص ٢٣٤.

ذلك بالتعبير عنها. والإرادة في سبيل تكوينها للأثر القانوني ليست إلا ظاهرة نفسية تمر بأربع مراحل هي التصور ثم المداولة ثم التصميم وأخيراً مرحلة التنفيذ[١٣٠].

بذلك نستطيع القول أن الاستقالة كتصرف قانوني يعتمد في المقام الأول على إرادة الموظف العام, غير أنه لا يعتد بكل إرادة يظهرها الموظف العام في العالم الخارجي فلابد من التعبير عنها في الشكل الذي يقرره القانون .

يضاف إلى ذلك ضرورة أن تكون الإرادة خالية من العيوب, أو بمعنى أخر ألا يكون الموظف تعرض لظروف تحد من حريته أو تنال من تبصره وإدراكه[١٣١], وهو الأمر الذي يستوجب أن يكون طلب الاستقالة صادراً عن إرادة صحيحة[١٣٢].

ذلك أن سبب الاستقالة هو إرادة الموظف العام في ترك العمل, فإذا شاب الإرادة أي عيب من العيوب وهي الغلط والتدليس والإكراه والاستغلال, فإن طلب الاستقالة يكون غير سليم. فإذا قبلت الإدارة وأنهت الخدمة فإن قرارها هذا يكون غير سليم[١٣٣].

---

[١٣٠] د . مهند نوح , الإيجاب والقبول في العقد الإداري , رسالة دكتوراه , كلية الحقوق , جامعة عين شمس , ٢٠٠١, ص ١٥٦ – ١٥٧.

[١٣١] د . عبد اللطيف السيد رسلان عودة ,الاستقالة في الوظيفة العامة بين النظامين الوضعي والإسلامي ,دار الكتاب القانوني ,الإسكندرية ,٢٠٠٩ ص ١١٩

[١٣٢] د. سعيد نحيلي، مرجع سابق ص ٩٨.

[١٣٣] د . أنس جعفر , الوظيفة العامة , ط٢ ,دار النهضة العربية ,مصر ,٢٠٠٩ ص ٢٧٩

وكما أن رضا الموظف بالعمل هو شرط لقيام العلاقة الوظيفية فهو أيضاً شرط لاستمرارها[١٣٤]. وفي هذا ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن الاستقالة تقوم على تحقيق إرادة الموظف العام في ترك العمل الوظيفي, ولذا يجب أن يظل طلب الاستقالة قائماً حتى وقت صدور قرار قبول الاستقالة, فإذا كان طلب الاستقالة قد سُحب ورغم ذلك صدر القرار الإداري بقبول الاستقالة فإنه يكون مشوباً بعيب عدم المشروعية[١٣٥].

وهذا ما سار عليه مجلس الدولة السوري حيث أكد أن عودة العامل عن طلب الاستقالة قبل صدور قرار قبولها يوجب إلغاء القرار القاضي بقبولها[١٣٦] والتعبير عن الإرادة هو مظهرها الخارجي المحسوس وعنصرها المادي الملموس و يكون تارة تعبيراً صريحاً وتارة تعبيراً ضمنياً.

أ. التعبير الصريح:

يعني الإفصاح عن الإرادة بوسيلة أعدت لهذا الغرض خصيصاً, فقد يكون بالكلام وذلك بإبداء الألفاظ الدالة على المعنى الذي تنطوي عليه الإرادة فقد يكون التعبير الصحيح بالكتابة في أي شكل من أشكالها, وقد يكون التعبير الصريح

---

[١٣٤] د . أنس جعفر , مرجع سابق , ص ٢٧٩ .

[١٣٥] *Ce . 8 – 11 – 1985 – chevalier , f . d . a , 1987 no . 239* أشار إليه د . عبد اللطيف السيد رسلان عودة , مرجع سابق , ص ١٢٣

[١٣٦] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٣٧٣/في الطعن /٩٥٤/ لعام ١٩٩٥ مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية في عام ١٩٩٥ص ٥٥٦ .

باتخاذ موقف لا تدع ظروف الحال شكاً في دلالته على حقيقة المقصودة منه والأصل حرية التعبير عن الإرادة في أي صورة من الصور السابقة[١٣٧].

إلا أن هذه القاعدة في التعبير الصريح من الإرادة يحد منها ما قد يتطلبه النظام القانوني الذي يخضع له التصرف من أوضاع معينة, فإذا نص هذا النظام على وجوب إتباع شكل محدد وجب إتباع هذا الطريق, كأن يشترط القانون في التعبير عن الإرادة أن يكون مكتوباً وفي هذه الأحوال ينفذ حكم الشارع, فلا يجوز التعبير عن الإرادة إلا في الشكل الذي رسمه القانون[١٣٨] وفي الاستقالة الصريحة اشترط القانون أن تكون على شكل طلب مكتوب.

وهو ما نص عليه المشرع الفرنسي في (٥٨) من مرسوم ١٦ أيلول ١٩٨٦ حيث نص على ضرورة أن يكون طلب الاستقالة مكتوباً وكذلك المشرع المصري[١٣٩].

وهذا ما سار عليه المشرع السوري في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤ وتعديلاته حيث نصت المادة (١٣٣): (الاستقالة هي تقديم العامل طلباً خطياً إلى مرجعه بإعفائه من الخدمة .....).

---

[١٣٧] د . عبد الرزاق السنهوري . الوسيط في شرح القانون المدني . المجلد الأول . العقد . الطبعة الثالثة, دار النهضة العربية, القاهرة ,٢٠٠٨, ص ٢١٨ .

[١٣٨] د . محمد أحمد عجيز, الاستقالة . دراسة مقارنة في ضوء قانون العمل الجديد . دار النهضة العربية . القاهرة ,٢٠٠٨, ص ٤٦ .

[١٣٩] حيث جاء في المادة (٩٧) من قانون العاملين المدنين بالدولة المصري رقم (٤٧) لعام ١٩٧٨ (للعامل أن يقدم استقالته من وظيفته وتكون الاستقالة مكتوبة ...)

وكما تمت الإشارة من قبل فإن المشرع قرر شكلاً معيناً للتعبير عن الإرادة عند تقديم الاستقالة يتمثل في التعبير عن طلبه هذا بصورة كتابية, ويقدم الطلب إلى الجهة العامة التي يعمل لديها العامل .

ب. التعبير الضمني : (الاستقالة الحكمية)

التعبير الضمني عن الإرادة هو الإفصاح عن الإرادة بمظهر ليس موضوعاً في الأصل للتعبير عنها, إلا انه لا يمكن تفسيره أو حمله إلا على محمل وجود هذه الإرادة[١٤٠]. فالمشرع يحدد بعض التصرفات إذا ما أتاها العامل عدت إفصاحاً عن نية الاستقالة بشكل ضمني[١٤١].

وقد يتم التعبير الضمني عن الإرادة في مجال الاستقالة بأن ينقطع الموظف العام عن عمله بغير إذن مدة خمسة عشر يوماً متعاقبة, ولو كان الانقطاع عقب إجازة مرخص له فيها بالغياب, فمجاوزة مدة الإجازة عن الحدود المسموح بها شأنه شأن الانقطاع عن العمل بدون إجازة يقيم القرينة على أن العامل إنما قصد بهذا الانقطاع الاستقالة وترك الخدمة[١٤٢].

تبنى المشرع السوري إمكانية التعبير الضمني عن الاستقالة حيث عدّ المشرع السوري في المادة (١٣٥) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ وتعديلاته حالة الانقطاع عن العمل تشكل قرينة على أن العامل انقطع

---

[١٤٠] عبد الرزاق السنهوري , مرجع سابق ص ١١٩

[١٤١] أسماء عبد الكاظم مهدي العجيلي , حرية الموظف العام في التوقف عن العمل , جامعة بابل , رسالة ماجستير في القانون العام , ٢٠٠٩ , ص ١٤١ .

[١٤٢] د . محمد أحمد عجيز , مرجع سابق , ص ٤٧ وما بعد .

عن العمل أو لا يريد الالتحاق به, وعده في هذه الحالة بحكم المستقيل إعمالاً لآثار التصرف الذي قام به.

كما استقرت أحكام القضاء الإداري على أن الانقطاع عن العمل يعد بمثابة قرينة قانونية على الاستقالة الضمنية حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا السورية في حكم لها إلى اعتبار العامل مستقيلاً لتركه وظيفته بدون إجازة قانونية وعدم استئنافه عمله خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تركه الوظيفة[١٤٣].

والتعبير عن الإرادة لا ينتج أثره إلا في الوقت الذي يتصل فيه بعلم من وجه إليه. ولإيضاح ذلك يجب التمييز بين وجود التعبير فعلياً ووجوده قانونياً. فالتعبير يكون له وجود فعلي بمجرد صدوره من صاحبه, غير أنه لاوجود قانوني له مالم يصل إلى علم من وجه إليه. إن العبرة في التعبير بوجوده القانوني إذ أن الوجود هو الذي تترتب عليه الآثار القانونية للتعبير[١٤٤]. وبالتالي فإن تعبير الموظف العام عن إرادته في الاستقالة لا يكون له أثر قانوني إلا من لحظة علم الجهة الإدارية به وقبولها الاستقالة وهذا هو الركن الثاني للاستقالة.

ثانياً : قبول الجهة الإدارية :

إذا كانت الرابطة الوظيفية بين كل من الجهة العامة والعامل لا تنعقد ابتداء إلا بقرار من السلطة صاحبة الحق في التعيين, فإنه لا يجوز للعامل التحلل من تلك العلاقة الوظيفية أيضاً إلا بقرار يصدر عن الجهة المخولة بإصداره. فقرار قبول

---

[١٤٣] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية . قرار رقم / ١٢٦ / في الطعن / ٦٠٦ / لعام ١٩٩٥ . مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية في ١٩٩٥ . ص ٥٣٩ .

[١٤٤] د . عبد الرزاق السنهوري . مرجع سابق ص ٢٢٧.

الاستقالة يكشف عن قبول الإدارة إنهاء الرابطة الوظيفية مع الموظف نزولاً عند رغبته من ناحية, ويؤكد اتخاذها الاحتياطات اللازمة لعدم تأثر المرفق العام بخروج الموظف من الخدمة من ناحية أخرى, وعلى هذا الأساس يتحقق التلازم بين المصلحة الخاصة للموظف في ألا يظل طويلاً حبيساً لوظيفته, وألا تُمس حريته في اختيار العمل الذي يرغب فيه وبين المصلحة العامة في ضمان سير المرفق العام بانتظام[١٤٥].

هذا ما استقر عليه رأي جمهور فقهاء القانون الإداري الفرنسي والمصري الذين أجمعوا على أن الاستقالة باعتبارها سبباً من أسباب انتهاء الخدمة في الوظيفة العامة بصفة نهائية, هي في حقيقة الأمر قرار إداري سببه إفصاح الموظف العام عن رغبته في فصم عُرى الرابطة الوظيفية فصماً باتاً. وبالتالي فإن الاستقالة لا تتم إلا بقبول الجهة الإدارية للطلب المقدم من الموظف العام عندها, بمعنى أن خدمة الموظف العام لا تنتهي إلا بالقرار الصادر بقبول الاستقالة وهو مبدأ تمليه اعتبارات سير المرافق العامة بانتظام وباطراد[١٤٦]. هذا ما سار عليه الفقه السوري حيث أكد أن مغادرة المرفق العام من قبل الموظف العام لا تنفذ إلا إذا قُبلت الاستقالة وانطلاقاً من تاريخ اليوم المحدد في صك القبول, فليست الاستقالة إذاً سوى عرض بالرحيل يقدمه الموظف, فالاستقالة بذلك تقوم على ركنين عرض وموافقة[١٤٧].

---

[١٤٥] أ . د . ماجد راغب الحلو , مبادئ القانون الإداري , دار المطبوعات الجامعية , ١٩٩٦ , ص ٤٧٨ .

[١٤٦] د . زكي محمد النجار , أسباب انتهاء الخدمة للعاملين في الحكومة والقطاع العام , دار الفكر العربي, ١٩٨٧ , ص ١٢٧ – د . نعيم عطية , الاستقالة , مجلة العلوم الإدارية, العدد الثاني , ١٩٩٥ , ص ١٨٤ .

[١٤٧] د . عبد الإله الخاني , مرجع سابق , ص ٣٤٩ .

ولقد ذهب المشرع السوري إلى التأكيد على ضرورة البت في طلب الاستقالة من قبل الإدارة أما بالقبول أو بالرفض خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه[١٤٨]. وساير الاجتهاد القضائي السوري هذا الاتجاه حيث أكدت المحكمة الإدارية العليا السورية على أن الواضح من النص المذكور أن خدمة العامل لا تنتهي بمجرد تقديمه طلب الاستقالة وإنما تنتهي بالقرار الصادر بقبولها, وأن على الإدارة أن تبت في الطلب سلباً أو إيجاباً خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه وأن قبول الاستقالة ليس وجوبياً على الإدارة فيحق لها رفضها ريثما تتمكن من تدبر أمرها مراعاة لصالح العمل حتى تتدبر خلفاً للعامل المستقيل[١٤٩].

فالموظف العام لا يجوز أن ينهي علاقته الوظيفية بإرادته المنفردة عقب تقديم طلب الاستقالة, فلا بد من قبول جهة الإدارة لطلب الاستقالة المقدم منه. وبالتالي يلتزم الموظف بالاستمرار في أداء عمله حتى صدور القرار الإداري بقبول استقالته.

وأخيراً صدر عن رئيس مجلس الوزراء التعميم رقم/ ١٨٧٧ / تاريخ

١٢/ ٢٠١٤/٥ متضمناً طلب الحصول على الموافقة الأمنية من أجل قبول طلب الاستقالة[١٥٠].

---

[١٤٨] المادة (١٣٣) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

[١٤٩] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم / ٥٧٧ / السنة ١٩٩٢ . مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية في عام ١٩٩٢ . ص ٢٣٥ .

[١٥٠] ويجري العمل لدى الجهات العامة في الجمهورية العربية السورية عند البت في طلبات الاستقالة مراعاة ما يلي :

أ – أن لا ينتج عن قبول الاستقالة تعطيل أو إرباك العمل.

ب – أن لا يستتبع قبولها تعيين بديل.

وبهذا نرى أن الاستقالة الصريحة هي إفصاح الموظف عن إرادته في ترك الوظيفة بصورة نهائية وبطريقة لا تحتمل الشك, وهي الأصل في الاستقالة وهي الصورة الأكثر شيوعاً من صور الاستقالة وتعني تقديم العامل طلب كتابي إلى جهة الإدارة التي يعمل لديها يعرب فيه عن إرادته الحرة بترك الخدمة الوظيفية بصورة نهائية وقبول هذا الطلب من قبل الإدارة خلال فترة زمنية معينة. وبالتالي فإن الاستقالة كطريق من طرق إنهاء الخدمة العامة تتقطع بها رابطة التوظيف يستلزم لقبولها عدة أركان سبق أن عرضناها. وقد نظم المشرع السوري أحكام الاستقالة الصريحة وشروطها ضمن قوانين التوظيف المتعاقبة وكان آخرها القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤وتعيلاته, حيث ذهب المشرع فيه إلى أن الاستقالة هي تقديم العامل طلباً خطياً إلى مرجعه بإعفائه من الخدمة ويتم قبول هذه الاستقالة: بمرسوم بالنسبة لمعاوني الوزير والمديرين العامين .

بقرار من الوزير المختص أوصك من الجهة صاحبة الحق في التعيين أيهما أدنى بالنسبة لسائر العاملين, ويجب البت في طلب الاستقالة إما بالقبول, أو بالرفض, خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه.

ج – أن لا يؤدي قبولها إلى إفقار الإدارة بالاختصاصات النادرة.

د – أن لا تقبل استقالة الملتزمين بخدمة الدولة قبل إيفائهم بكامل التزاماتهم المتوجبة عليهم بمقتضى أحكام القوانين والأنظمة النافذة.

هـ - 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.

وفي المقابل يحق للعامل سحب طلب الاستقالة قبل انتهاء هذه المدة وقبل صدور صك قبول استقالته, وفي هذه الحالة يعتبر طلب الاستقالة ملغى[١٥١].

وقد خرج المشرع السوري عن هذا الأصل بموجب المرسوم التشريعي رقم /١١/ لعام ١٩٨٦ وتعديلاته ذلك عندما منح الاختصاص في قبول الاستقالة لرئيس مجلس الوزراء بالنسبة لبعض لفئات والتي يكون تعيينها بموجب مرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية[١٥٢]. ,

ونحن مع هذا الاتجاه في منح هذه الصلاحيات إلى رئيس مجلس الوزراء إذ ليس من المقبول أن يشغل رئيس الجمهورية بقضايا تتعلق باستقالة الموظفين إلا بالنسبة للوظائف العليا ووظائف القيادة .

ثالثاً: أثر إحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية :

قد يقدم العامل على ارتكاب مخالفة إدارية وتكون على درجة من الجسامة الأمر الذي يستوجب إحالته إلى المحكمة المسلكية, وبهدف الإفلات من المحاكمة التأديبية قد يبادر العامل إلى تقديم طلب الاستقالة. في مثل هذه الحالة تظهر مسألة مدى جواز قبول استقالة العامل غداة إحالته إلى المحاكمة التأديبية أو

---

[١٥١] المادتين /١٣٣/ و /١٣٤/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

[١٥٢] حيث جاء في المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم /١١/ لعام ١٩٨٦ : تصدر بقرار من رئيس مجلس الوزراء الصكوك التي تقضي القوانين والأنظمة النافذة أن تصدر بمرسوم وذلك في الشؤون التالية :

شؤون الموظفين وسائر العاملين في الدولة :

ترفيع العامل ٢ - الندب ..... ١٢ - الاستقالة وما في حكمها .

حتى المحاكمة الجنائية. وقد ذهب المشرع السوري إلى عدم اعتبار الإحالة إلى المحاكمة المسلكية التأديبية قيداً على قبول طلب الاستقالة, بل عدّ الدعوى التأديبية منتهية في بعض الحالات بتقديم الاستقالة[١٥٣], وقد ساير اجتهاد مجلس الدولة السوري هذا الاتجاه بداية.

وأخيراً تبنى المشرع السوري هذا الاتجاه في قانون المحاكم المسلكية رقم /٧/ لعام ١٩٩٠ من قبله عندما أبقى العامل خاضعاً للتبعات المسلكية بعد تركه العمل, وبالتالي فإنه يمكن معاقبة العامل ولا يحول ترك العمل عن طريق الاستقالة في الإفلات من هذه الملاحقة وفرض العقوبات المناسبة[١٥٤], إلا أن الأمر برأينا يختلف فيما لو لم تقبل استقالة العامل المحال إلى المحاكمة لأن العقوبات التي يمكن فرضها على العامل فيما لو لم تقبل استقالته تختلف عما هي عليه في حال القبول حيث يمكن فرض أي نوع من العقوبات المسلكية الواردة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة ومنها العقوبات المسلكية الشديدة التي قد تنهي خدمة العامل تأديبياً كالتسريح والطرد في حين أن قبول الاستقالة لا تمكن المحكمة من فرض تلك العقوبات الواردة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤

---

[١٥٣] هذا ما قرره في المادة /١٠٩/ من قانون تنيم الجامعات رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦ التي نصت على أنه تنتهي العوى التأديبية باستقالة عضو الهيئة التدريسية وذلك فيما عدا الحالات التي نصت عليها القوانين واللوائح الخاصة بالمخالفات المادية.

[١٥٤] بموجب المادة /٣٠/ من قانون المحاكم المسلكية السوري رقم /٧/ لعام ١٩٩٠ فإن العامل بعد تركه العمل يبقى خاضعاً للتبعات المسلكية حتى انقضاء ثلاث سنوات على وقوع العمل ويجوز في هذه الحالة أن تفرض بحقه عقوبة الحرمان من العمل لدى الجهات العامة لمدة لا تتجاوز ثلاث سنوات.

وتعديلاته والعقوبة الوحيدة التي يمكن فرضها في هذه الحالة إنما هي العقوبة المقررة في المادة / ٣٠ / من قانون المحاكم المسلكية وهي الحرمان من العمل لدى الجهات العامة[١٥٥].

وعلى الرغم مما تقدم فقد برز رأي نهائي في هذا الموضوع انتهى إلى عدم قبول استقالة العامل المحال إلى التأديب , حيث أوصى بعدم البت بقبول استقالة العامل المكفوف اليد أو المحال إلى محكمة تأديبية أو مسلكية حتى يبت بوضعه لما يرتبه ذلك من أثار قانونية على حقوقه[١٥٦].

ونحن مع هذا الاتجاه وذلك لأن قبول استقالة العامل المكفوف اليد أو المحال إلى المحاكمة التأديبية من شأنه تمكين العامل من الإفلات من العقاب عن طريق الاستقالة , وقد يكون العامل قد ارتكب مخالفة مسلكية على درجة من الجسامة بحيث يستحق المعاقبة بإحدى العقوبات المسلكية الشديدة كالتسريح

---

[١٥٥] رأي رقم / ٢٣٦ / لعام ١٩٧٨ عندما اعتبر الاستقالة التي يتقدم بها الموظف وتقبلها الإدارة أثناء كف يد نافذة من تاريخ صدور الصك القاضي بقبولها

[١٥٦] تعميم صادر عن رئاسة مجلس الوزراء رقم ٣١٣٧ / ١٥ تاريخ ١ / ٣ / ٢٠١١ وجاء فيه: تردنا العديد من التساؤلات من الجهات العامة حول إمكانية قبول استقالة أحد العاملين لديها وهو مكفوف اليد لدى عرض الموضوع على لجنة دراسة التساؤلات حول تطبيق القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم / ٥٠ / لعام ٢٠٠٤ أوضحت بأن قبول الاستقالة يحول دون إمكانية متابعة الجهة العامة التبعات القضائية الخاصة بالعاملين في الدولة ومنها الإحالة إلى المحكمة المسلكية أو فرض العقوبات الواردة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة وأوصت بعدم البت بقبول استقالة العامل المكفوف اليد أو المحال إلى محكمة تأديبية أو مسلكية حتى يبت بوضعه لما يرتبه ذلك من أثار قانونية على حقوقه التقاعدية . يطلب إلى جميع الوزارات والمؤسسات والشركات وسائر الجهات العامة العمل بمضمون رأي اللجنة المبين أعلاه .

التأديبي أو الطرد من الخدمة لإنهاء خدمته وليس الاستقالة التي تكون بناء على إرادته وذلك لاختلاف الآثار التي تترتب على كل منها.

وأخيراً هناك رأي ذهب إلى أن الاستقالة أو فقد الوظيفة كسبب لانقضاء الدعوى التأديبية لا يخلو من معنى الجزاء وإن كانت أفضل للموظف إذ أن أشد أنواع الجزاءات التأديبية هي تلك التي تبعده عن الوظيفة العامة وهو أمر متحقق في الاستقالة[١٥٧].

وإننا لا نتفق مع هذا الرأي لأن الملاحقة التأديبية قد تفضي إلى ملاحقة جزائية وهذه الملاحقة الجزائية قد تؤدي إلى عقوبات مقيدة للحرية وذلك إذا كانت الجريمة المنسوبة إلى الموظف العام مخلة بالشرف والأمانة كما في حال التزوير أو السرقة والتي ترتب أثار إدارية منها الفصل التأديبي كعقوبة تبعية أو تكميلية وهو أمر أشد وقعاً من الاستقالة التي هي بإرادة العامل ويختلف في الآثار عنها كما أنه أشد وقعاً من الجزاءات التأديبية التي يمكن أن تفرض على العامل والتي يقتصر دورها على إبعاد العامل من الوظيفة العامة.

أما في حال الإحالة إلى المحاكمة الجنائية فلم يتطرق المشرع السوري لمسألة البت في طلب الاستقالة في هذه الحالة ونقترح أن تنظم هذه الحالة وذلك بقبول الاستقالة دون أن يؤثر ذلك على الملاحقة المسلكية للعامل وبذلك يتم

---

[١٥٧] د . منصور إبراهيم المصطفى الفارس , الموسوعة التأديبية للموظف العام في الأردن , دراسة مقارنة , جامعة دمشق , كلية الحقوق , ١٩٨٢ , ص ٢٨٩ .

الموازنة بين مصلحة العامل ومصلحة المرفق العام ويمكن فرض عقوبات بحق العامل ولو بعد تركه للوظيفة على غرار ما قام به المشرع المصري[١٥٨].

وتجدر الإشارة إلى أنه صدر رأي[١٥٩]عن لجنة القرار رقم /١/ لعام ٢٠٠٥ تتلخص وقائعه في أن وزارة الصحة قد طلبت بيان الرأي في عدد من المسائل ذات الصلة بالاستقالة وهي :

استحقاق العامل لأجوره عن الفترة التي تلي تاريخ صدور صك استقالة والتي ثبت استمراره على رأس عمله خلالها وحتى تاريخ الانفكاك عن العمل بموجب قرار استقالته , واحتساب المدة التي استمر فيها العامل على رأس عمله في عدة سنوات خدمته وفي تعويضاته.

إمكانية قبول طلبات العاملين بسحب استقالاتهم بعد صدور الصكوك.

طي قرار استقالة العامل الذي لم يُبلغ قرار استقالته.

وقد ذهبت اللجنة في معالجة هذا التساؤل إلى أنه لا وجود مستند قانوني يجيز طي قرار الاستقالة بعد صدورها, ويتوجب على العامل الانفكاك عن العمل فور صدور قرار الاستقالة وفي حال عدم تبليغه أو تعذر تبليغه يُعد منفكاً حكماً من تاريخ نهاية الشهر الذي صدرت فيه قبول الاستقالة ويعتبر مدير الشؤون الإدارية ومحاسب الإدارة مسؤولين عن حسن تطبيق ذلك .

---

[١٥٨] يمكن أن تفرض عقوبات بحق العامل في حال إنهاء خدمته بمصر (راجع في ذلك قانون الخدمة المدنية في مصر)

[١٥٩] الرأي رقم /٦٣٩٩/ تاريخ ٢٠١٥/٩/١٠. غير منشور.

وقد أسست اللجنة رأيها إلى صراحة النصوص القانونية التي تحكم هذا الموضوع[١٦٠].

ونحن نؤيد ما انتهت إليه اللجنة وذلك للأسباب التالية :

نصت المادة /١٣٤/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ على ما يلي :

"يحق للعامل سحب طلب الاستقالة قبل انتهاء المدة المحددة في الفقرة /ب/ من المادة /١٣٣/ السابقة وقبل أن يصدر صك قبول استقالته، وفي هذه الحالة يعتبر طلب الاستقالة ملغى".

وواضح من صراحة النص أن العامل يستطيع سحب طلب الاستقالة بعد تقديمها طالما لم يصدر قرار بقبولها من المرجع المختص وهنا يعتبر الطلب كأنه لم يكن وبمفهوم المخالفة يتبين أنه لا يمكن سحب طلب الاستقالة بعد صدورها وبالتالي لا يجوز طي قرار الاستقالة بعد صدورها.

نصت المادة /٨٧/ من القانون الأساسي المشار إليه على ما يلي :

"أ – يقطع أجر العامل المسرح بسبب صحي أو بسبب ضعف الأداء أو عدم صلاحية المتمرن أو بسبب إلغاء الوظيفة والمستقيل الذي يترتب له معاش تقاعدي والمصروف من الخدمة اعتباراً من أول الشهر الذي يلي تاريخ تبليغه الصك القاضي بذلك".

---

[١٦٠] المواد رقم /١٣٣ – ١٣٤ – ٨٧/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

ويتبين من هذا النص أنه تم تحديد تاريخ قطع أجر العامل الذي تنتهي خدمته بعدد من حالات نهاية الخدمة العامة من أول الشهر الذي يلي تاريخ تبليغه الصك القاضي بذلك، وهذه قرينة على أن المشرع حدد نهاية العلاقة الوظيفية بعد صدور قرار نهاية الخدمة العامة وبالتالي يجب على العامل الانفكاك عن العمل بهذا الموعد كحد أقصى وحسناً ذهبت اللجنة باعتبار مدير الشؤون الإدارية ومحاسب الإدارة مسؤولين عن حسن تطبيق ذلك كونهما طرفين أساسيين ومسؤولين مباشرة عن إعداد صك نهاية الخدمة وعلى معرفة به منذ تاريخ تقديمه أو قيام السبب القانوني له ومتابعة تنفيذه وبكل بنوده.

المطلب الثاني

صور إنهاء الخدمة العامة بغير الاستقالة الصريحة

الأصل في الاستقالة هي إعلان الموظف صراحة عن رغبته في ترك الخدمة الوظيفية بصورة نهائية وفق الشروط التي سبق ذكرها, وهو ما يعرف بالاستقالة الصريحة, إلا أنه توجد حالات معينة إذا توافرت إحداها فإن ذلك يعتبر قرينة على أن نية الموظف اتجهت إلى الاستقالة, وهذا ما يعرف بالاستقالة الضمنية (الفرع الأول), بالإضافة إلى ذلك يوجد أنواع أخرى من الاستقالة تتطلب شروط واعتبارات معينة لقيامها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

إنهاء الخدمة العامة بالاستقالة الضمنية

تعرف الاستقالة الضمنية على أنها افتراض نية الاستقالة في حق الموظف الذي يأتي بتصرفات معينة , تنم عن قصده في انفصام علاقته بالدولة , وبذلك

نكون في هذه الحالة أمام قرينة قانونية مستمدة من تصرفات الموظف , متى تحققت اعتبر هذا الأخير مستقيلاً ضمناً[١٦١].

ويرى البعض في الاستقالة الضمنية استقالة يفترضها المشرع في حال اتخاذ الموظف لمواقف معينة بحيث يعتبر اتخاذ موقف منها – في حكم القانون – بمثابة تقديم الاستقالة[١٦٢]. فإرادة الموظف العام في فصم عرى الرابطة الوظيفية تكون مفترضة عند إتيانه تصرفات تنم عن قصده إنهاء علاقته بجهة الإدارة, في مثل هذا الوضع نكون إزاء قرينة قانونية مستمدة من تصرفات الموظف متى تحققت اعتبر مستقيلاً[١٦٣].

ويلاحظ من خلال التعريفات السابقة أن الاستقالة الضمنية هي عبارة عن قرينة يفترضها المشرع في حال اتخاذ الموظف لمواقف معينة غير مبررة تعبر عن رغبتها في ترك الخدمة الوظيفية.

هذا وقد اعتبر المشرع السوري العامل بحكم المستقيل في حالات حددها على وجه الحصر[١٦٤].

---

[١٦١] محمد عبد الحميد أبو زيد , دوام سير المرافق العامة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٥, ص ١١٢ .

[١٦٢] د . ماجد راغب الحلو , مرجع سابق , ص ٣٤٧ .

[١٦٣] د . عبد اللطيف السيد رسلان , مرجع سابق , ص ١٩٥.

[١٦٤] نصت المادة / ١٣٥ / من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم / ٥٠ / لعام٢٠٠٤ وتعديلاته على ما يلي :

يعتبر بحكم المستقيل عند عدم وجود أسباب مبررة تقبلها الجهة العامة :

حيث اعتبر أن العامل بحكم المستقيل إذا ما تغيب عن العمل مدة معينة دون إذن سابق أو عذر مقبول , وهذه المدة من حيث المبدأ هي خمسة عشر يوماً متتالية أو ثلاثون يوماً غير متصلة, وتصبح هذه المدة ثلاثين يوماً متصلة بالنسبة للموظف الموفد أو المعار أو المجاز إجازة خاصة بلا أجر الذي لا يضع نفسه تحت تصرف الجهة العامة التي يعمل لديها خلال هذه المدة من تاريخ انتهاء إيفاده أو إعارته أو إجازته[١٦٥].

ويلاحظ في هذا المقام أن تعبير العامل عن رغبته في فصم عرى الرابطة الوظيفية يقابله وجوب تعبير الإدارة عن موافقتها, وقد اعتبر المشرع الاستقالة

---

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 تبليغه صك إنهاء الندب .
٣. العامل الذي يترك وظيفته دون إجازة قانونية ولا يستأنف عمله خلال / ١٥ / يوماً من تاريخ تركه الوظيفة أو الذي يتغيب أكثر من / ٣٠ / يوماً بصورة متقطعة 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 تسريح 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 أو إنهاء إيفاده .
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 .

[١٦٥] د . عبد الله طلبه , مرجع سابق , ص ١٥٨ .

مفترضة حكماً بنص القانون, غير أن المشرع رتب في مقابل ذلك عقوبات مسلكية وجزائية .

إن مسؤولية الموظف بسبب انقطاعه عن العمل الوظيفي المؤدي إلى اعتباره بحكم المستقيل مسؤولية جزائية ومسلكية، مما يجعل إحالته إلى القضاء عن طريق تحريك الدعوى ضده لمحاكمته عن الجرم المذكور تتم من قبل الإدارة مباشرة لا عن طريق مجلس التأديب[١٦٦].

وقد عالجت المحكمة الإدارية العليا السورية موضوع الانقطاع عن العمل في أكثر من مناسبة تناولت فيها أحكام الانقطاع وإثباته, واتجهت إلى أن انقطاع العامل عن العمل دون إجازة قانونية لمدة / ١٩ / يوماً متصلة يسوغ إصدار قرار اعتباره بحكم المستقيل ووجود موافقة شفهية من رؤسائه المباشرين لمنحه إجازة خاصة بلا اجر لا يغير من ذلك مادام هؤلاء لا يتمتعون بصلاحية البت في طلبه[١٦٧].

ونحن مع ما ذهبت إليه المحكمة في الحكم المذكور لأنه لا يسوغ للعامل الانقطاع عن العمل ما لم تصدر الإدارة الموافقة الصريحة من المرجع المختص على قبول الإجازة بلا أجر.

كما ذهبت أيضاً إلى أن تجاوز مجموع أيام الغياب المتفرق غير المشروع ثلاثين يوماً في السنة يجعل قرار الإدارة باعتبار العامل بحكم المستقيل موافقة

---

[١٦٦] رأي الجمعية العمومية رقم /٥٨/ لعام ١٩٧٢.

[١٦٧] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية . القرار رقم (٩٧) في الطعن / ٤٥٥ / لسنة ١٩٩١ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عام ١٩٩١ . ص ٢١٥ .

لأحكام المادة / ١٣٦ / من القانون الأساسي للعاملين في الدولة طالما أنه لم يطعن في حينه بالقرارات الصادرة بإسباغ صفة الغياب غير المشروع على مدد غيابه[١٦٨].

وقد رتب المشرع عقوبة جزائية بمقتضى نص المادة /٣٦٤/ مكرر من قانون العقوبات العام وبمقتضاها يتم حرمان العامل من جميع حقوقه التقاعدية متى ترك الوظيفة دون الحصول على الموافقة على استقالته أصولاً, غير أنه ثارت مسألة تتعلق في كيفية التعامل مع تلك الحقوق في حال تعذر صدور حكم جزائي يقضي بتلك العقوبة لسبب ما, كالعفو أو منع المحاكمة أو عدم المسؤولية ....إلخ[١٦٩].

يقصد بالغياب المتقطع غير المبرر الذي يفضي إلى اعتبار العامل بحكم المستقيل وهو الغياب في أيام فعلية لا تدخل أو تدخل فيها أيام الراحة الأسبوعية والعطل الرسمية[١٧٠].

ولا بد من الإشارة إلى أن الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة السوري قد عالجت تلك الحالة في رأي لها[١٧١] أصدرته رداً على تساؤل مقدم من وزارة الصحة يتلخص في أنه يردها العديد من طلبات العاملين الذين صدر بحقهم قرارات باعتبارهم بحكم المستقيل، وتمت ملاحقتهم قضائياً

---

[١٦٨] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية , القرار رقم (٤٩٥) في الطعن / ٢٢٣٠ / لسنة ١٩٩٠ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عام ١٩٩٠ , ص ٢٤٥ .

[١٦٩] بموجب نص المادة /٣٦٤/ مكرر من قانون العقوبات العام.

[١٧٠] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية , القرار رقم (٢٠٤ / ٢) في الطعن /٣٠٨/ لسنة ١٩٩٧ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عام ١٩٩٧, ص ٦٢٧ .

[١٧١] د عمار مرشحة – محمد الغندور – المجموعة الذهبية للآراء الاستشارية الصادرة عن مجلس الدولة – المكتب الفني لمجلس الدولة السوري -٢٠١٦ -ص ١١٣٧.

والذين يطالبون بتصفية حقوقهم التأمينية بعد تبرئة ذممهم تجاه الإدارة وشمولهم بمرسوم العفو رقم /٢٢/ لعام ٢٠١٤، لذا تطلب بيان الرأي القانوني في إمكانية تصفية الحقوق التأمينية لهؤلاء العاملين، وفي حال الموافقة بيان هل يتعين أن يتقدم العامل بطلب استقالة أصولي.

وقد انتهت الجمعية العمومية في معالجة هذا التساؤل إلى أنه يتعين على الإدارة المعنية تصفية الحقوق التأمينية للعامل المعتبر بحكم المستقيل متى قُضي ببراءته أو عدم مسؤوليته أو منع محاكمته أو تم تشميل الجرم المنسوب إليه أو العقوبة المفروضة بحقه، في حال وجودها بالعفو, أو تم وقف الملاحقة الجزائية بحقه عن جرم ترك العمل, ويكون قرار اعتبار العامل بحكم المستقيل هو السند المعول عليه والناظم لتصفية حقوقه التأمينية، فينتج آثاره ويأخذ مفاعيله دون الحاجة إلى إصدار قراراً آخراً أو اتخاذ إجراء خاص بهذا الصدد بحسبانه سبب قانوني لانتهاء الخدمة.

وقد أسست الجمعية العمومية الرأي المذكور على عدد من النصوص القانونية التي تحكم موضوع التساؤل المطروح[١٧٢], وكذلك إن انتهاء خدمة العامل

---

[١٧٢] حيث أن المادة /١٣١/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ قد نصت على أن "تنتهي خدمة العامل لأحد الأسباب التالية :

١ – إتمام العامل الستين من العمر.

٢ – الاستقالة أو ما في حكمها.

٣ - .....

٩ – الوفاة".

وحيث أن المادة /١٣٥/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة نصت على أن : "يعتبر بحكم المستقيل عند عدم وجود أسباب مبررة تقبلها الجهة العامة :

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 - ... الخ المادة).

وحيث أن المدة /٣٦٤/ مكرر من قانون العقوبات العام المعدلة بموجب المادة رقم /١/ من المرسوم التشريعي رقم /٤٦/ لعام ١٩٧٤ قد نصت على أن:

"أ – 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 الوزارة أو الإدارات أو المؤسسات أو الهيئات العامة أو البلديات أو المؤسسات البلدية أو أي من جهات القطاع العام أو المشترك قبل صدور الصك القاضي بقبول استقالته من المرجع المختص، وكذلك من اعتبر من هؤلاء بحكم المستقيل لتركه العمل أو انقطاعه عنه مدة خمسة عشر يوماً.

ج – في كل الأحوال يحرم المشمولون بأحكام هذه المادة من حقوقهم لدى الدولة، ويلزمون بالإضافة إلى ذلك بجميع الأضرار الناجمة عن ترك العمل أو الانقطاع عنه.

هـ - يعفى من العقوبة لمرة واحدة من عاد للخدمة أو وضع نفسه تحت تصرف الجهة العامة خلال ثلاثة أشهر من تحريك الدعوى العامة).

وحيث أن المادة /٤٣٤/ من قانون أصول المحاكمات الجزائية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١١٢/ لعام ١٩٥٠ قد نصت على أن :

(أ – تسقط الدعوى العامة بوفاة المدعى عليه أو بالعفو العام أو بالتقادم).

وحيث أن المادة /١٤٧/ من قانون العقوبات العام الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم /١٨٤/ لعام ١٩٤٩ قد نصت على أن :

"إن الأسباب التي تسقط الأحكام الجزائية أو تمنع أو تعلق تنفيذها هي :

١ – وفاة المحكوم عليه. ٢ – العفو العام. ٣ – العفو الخاص. ٤ - ... الخ المادة".

وحيث أن المادة /١٥٠/ من قانون العقوبات العام نصت على أنه :

(أ – يصدر العفو العام عن السلطة التشريعية.

ب – وهو يُسقط كل عقوبة أصلية كانت أو فرعية أو إضافية).

لدى الجهة العامة يوجب منحه مستحقاته التأمينية وفق النسب والأحكام المنصوص عليها في قانون التأمينات الاجتماعية رقم /٩٢/ لعام ١٩٥٩ وتعديلاته.

وباستقراء النصوص القانونية التي اعتمدت عليها الجمعية العمومية يتبين أن المشرع قد حدد حالات انتهاء الخدمة في الوظيفة العامة على سبيل الحصر والتقييد، وكان من بينها حالة الاستقالة أو ما في حكمها، وقد أرسى المشرع مبدأ قانونياً مفاده اعتبار العامل بحكم المستقيل في حال تركه الوظيفة بدون إجازة قانونية أو عذر مبرر بعد انقضاء المهل المحددة في المادة /١٣٥/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة, كما رتب المشرع عقوبة جزائية بحق العامل في حال اعتباره بحكم المستقيل مقتضاها – عدا الحبس والغرامة – حرمان العامل الذي تم اعتباره بحكم المستقيل من جميع مستحقاته لدى الدولة ، وبهذه المثابة فإن المشرع قرر تلك العقوبة كعقوبة تبعية تفرض بحق العامل تبعاً لعقوبة الأصلية (الحبس والغرامة)، وتدور معها وجوداً وعدماً.

ومن حيث أنه من الجدير بالذكر أن صدور قانون العفو قبل اكتساب الحكم الدرجة القطعية يترتب عليه نتيجة حتمية مفادها قيام سبب قانوني يؤدي إلى إسقاط الدعوى العامة في حال تحريكها بحق العامل المعتبر بحكم المستقيل عن جرم ترك العمل، ويشكل مانعاً قانونياً يحول دون متابعة إجراءات المحاكمة بحقه وذلك سنداً لأحكام المادة /٤٣٤/ من قانون أصول المحاكمات الجزائية، الأمر الذي ينتهي إلى نتيجة حتمية لا حياد عنه مفاده أحقية العامل المعتبر بحكم المستقيل في تقاضي حقوقه التأمينية وفقاً لأحكام مرجعه التأميني، وذلك في ظل

وكذلك أن انتهاء خدمة العامل لدى الجهة العامة يوجب منحه مستحقاته التأمينية وفق النسب والأحكام المنصوص عليها في قانون التأمينات الاجتماعية رقم /٩٢/ لعام ١٩٥٩ وتعديلاته.

استحالة صدور حكم جزائي مكتسب الدرجة القطعية يقضي بحرمانه من تلك الحقوق.

ولا يغير من النتيجة السابقة في شيء فيما إذا كان قد صدر حكم جزائي (ولو اكتسب الدرجة القطعية) قضى بتجريم العامل بجرم ترك العمل ومن ثم صدر عفو عام شمل هذا الجرم، ذلك أن المشرع جعل من العفو سبباً لإسقاط الأحكام الجزائية أسوة بما يلحق بالدعوى العامة، وهو يسقط العقوبة أصلية كانت أم تبعية أم إضافية على حد سواء، وذلك إعمالاً لنص المادة /١٤٧/ من قانون العقوبات والمادة /١٥٠/ منه، والتي هي قواعد آمرة لا يجوز القول بخلاف ما قضت به أو جاءت به من أحكام.

وأن تلك الأحكام إنما تعود في أصولها إلى فلسفة المشرع في إصدار العفو، ذلك أن المشرع إنما يصدر العفو لعلة يبتغيها، باعتبار أن العفو إنما يصدر للتعبير عن رغبة المشرع في محو آثار الأفعال المشمولة بقانون العفو، وإتاحة الفرصة أمام من وقع في مغبة تلك الأفعال للعودة إلى حضن المجتمع والمساهمة في بنائه ، ونسيان آثار الماضي، فقانون العفو هو صك تشريعي يصدر عن المشرع يزيل الصفة الجرمية عن الأفعال المشمولة بأحكامه ، وهو يجب الفعل والعقوبة على حد سواء، ذلك أن العفو العام لا يستهدف شخص مرتكب الفعل الجرمي بالذات ، وإنما ينصرف إلى الفعل المرتكب بحد ذاته فيزيل عنه وصفه الجرمي، ويعطيه حكم الفعل المباح ابتداءً ، وفيما يتعلق بالتساؤل المطروح في القضية الماثلة فإنه يترتب على صدور العفو ولو بعد صدور حكم جزائي مكتسب الدرجة القطعية نتيجة حتمية مفادها وجوب منح العامل المعتبر بحكم المستقيل المشمول جرمه بقانون العفو كامل استحقاقاته التأمينية في ظل وقف الملاحقة الجزائية أو زوال آثار الحكم – في حال صدوره –

استناداً إلى أحكام العفو وذلك إعمالاً لآثار العفو العام ونزولاً عند أحكام المادة /١٤٧/ و /١٥٠/ من قانون العقوبات.

وحيث أن المشرع عندما قرر للعامل الحقوق والتعويضات عند انتهاء خدمته بأحد أسباب انتهاء الخدمة المحددة في المادة /١٣١/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة، إنما قصد في ذلك تحقيق الاستقرار النفسي والمعاشي للعامل في شبابه وشيخوخته تقديراً منه للجهود المبذولة والخدمات التي أداها العامل في سبيل تسيير المرفق العام وتحقيق الصالح العام، كما قصد المشرع ضمان هذا الاستقرار لأفراد أسرته من الورثة من بعده لينعم المجتمع بالأمن والضمان الاجتماعي الذي هو غاية المشرع من كل تشريع ، وإذا كان لذلك المبدأ فرعٌ يؤيده في قانون التأمينات الاجتماعية، فقد بات له أصل ثابت في دستور الجمهورية العربية السورية الصادر في عام ٢٠١٢، حيث أن المشرع الدستوري جعل من الضمان الاجتماعي حقاً للمواطنين بصورة عامة، فنصت المادة /١٢/ في الفقرة الأولى منها على أن : "تكفل الدولة كل موطن وأسرته في حالات الطوارئ والمرض والعجز واليتم والشيخوخة".

بل إن المشرع الدستوري اختص العامل بزيادة التأكيد على وجوب توفير الضمان الاجتماعي له، فجاء في الفقرة /٣/ من المادة /٤٠/ منه أن "تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعمال".

وعليه، فإنه لا يجوز حرمان العامل المعتبر بحكم المستقيل من حقوقه التأمينية متى غاب السبب القانوني المبرر لذلك، أو نهض سبب يمحو مستند الحرمان.

وأن قرار اعتبار العامل بحكم المستقيل هو قرار ينهي العلاقة الوظيفية، وتنفصم به عرى الرابطة الوظيفية بين العامل والإدارة وذلك استناداً إلى أحكام

المادة /١٣١/ والمادة /١٣٥/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة كونه ورد كواحد من أسباب انتهاء خدمة العامل المذكورة على سبيل الحصر.

وبناءً على ما تقدم فإنه ليس ثمة أي موجب يستدعي إصدار أي قرار أو اتخاذ أي إجراء في معرض منح العامل المعتبر بحكم المستقيل (الذي برأه القضاء أو تم منع محاكمته أو تقرر عدم مسؤوليته أو تم وقف الملاحقة الجزائية بحقه أو تم تشميل الجرم أو العقوبة بالعفو) لحقوقه التأمينية، وبما أن الرابطة الوظيفية تنتهي بصدور قرار اعتبار العامل بحكم المستقيل فإن هذا القرار يكون من المعول عليه الناظم لوضع العامل المخاطب به ، ويتعين تصفية حقوقه على هذا الأساس وفق الوضع الوظيفي الذي كان قائماً بتاريخ صدوره لجهة السن والراتب وسائر البيانات اللازمة لمنحه حقوقه .

ونحن نؤيد ما جاء بهذا الرأي كونه عالج موضوع تصفية الحقوق التقاعدية للعامل المعتبر بحكم المستقيل المشمول بمرسوم العفو والحالات المشابهة كالعامل المعتبر بحكم المستقيل متى قَضي ببراءته أو عدم مسؤوليته أو منع محاكمته وهو موضوع من الأهمية بمكان وبذلك حقق العدالة والإنصاف للعامل الذي تعرض لظروف أدت إلى اعتباره بحكم المستقيل.

ولأنه اعتمد على النصوص القانونية التي تناولت هذا الموضوع والسالف ذكرها وبيانها وانطلق منها للوصول إلى الرأي القانوني حيث حلل هذه النصوص لاسيما فيما يتعلق بحالة العامل المعتبر بحكم المستقيل المشمول بمرسوم العفو.

وأهم سبب هو المقصد الأساسي الذي ابتغاه المشرع من تقرير الحقوق التقاعدية للعامل عند انتهاء خدمته وهو تحقيق الطمأنينة والاستقرار للعامل على وضعه المستقبلي (بعد انتهاء خدمته) الذي عندما يعلم بهذا المستقبل المؤمن

والمضمون سوف يقوم بواجبه في خدمة المصلحة العاملة على أكمل وجه , كما أن هذا الاستقرار والطمأنينة ليست مقررة للعامل فحسب إنما لأفراد أسرته أيضاً وهو الأمر الذي سينعكس بالنتيجة على المجتمع بشكل كامل ويتحقق الضمان الاجتماعي الذي يحرص المشرع على ضمانه كما تبين من خلال النصوص القانونية التي جاءت في متن الرأي والمبينة أعلاه .

أما بالنسبة للبند الثاني من الرأي فهو نتيجة طبيعية وصحيحة تم التوصل إليها من صراحة النص القانوني (المادة ١٣١ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة) والذي حدد حالات نهاية الخدمة على سبيل الحصر وعد اعتبار العامل بحكم المستقيل حالة من حالات نهاية الخدمة بالتالي فإن صك اعتبار العامل بحكم المستقيل (الذي قرر القضاء بحكم مبرم براءته أو عدم مسؤوليته أو منع محاكمته أو المشمول بالعفو) يعتد به لتصفية حقوقه التقاعدية .

وتعتبر هذه الناحية على درجة من الأهمية حيث يُظهر الواقع الوظيفي إحجام معظم الإدارات عن اعتبار صك اعتبار العامل بحكم المستقيل كسند معتمد لتصفية الحقوق التقاعدية للعامل وتتطلب صك استقالة أو تلجأ إلى إصدار صك بصيغة "يعتبر العامل ... كمن قُبلت استقالته ..." الأمر الذي يسبب مزيداً من العناء والوقت بالنسبة للعامل حتى يتحصل على حقوقه , وإرباكاً للإدارة في إجراءات إدارية لا طائل منها.

وقد جاء ذلك الرأي منسجماً مع آثار العفو التي نظمها المشرع في قانون العقوبات , ومع سائر النصوص التي تحكم الموضوع محل البحث.

كما صدر رأي عن لجنة القرار رقم /١/ لعام ٢٠٠٥[١٧٣] حول طلب بيان الرأي بإمكانية طي قرار صادر بحق إحدى العاملات, والمتضمن اعتبارها بحكم المستقيل بعد أن صدر بطريق الخطأ كونها لم تنقطع عن العمل ورفض الجهاز المركزي للرقابة المالية تأشير القرار لمضي أكثر من شهرين على صدوره, والاستفسارات الواردة إلى اللجنة حول بيان إمكانية طي القرار – بحكم المستقيل – بعد مضي أكثر من شهرين بالنسبة للعاملين الموقوفين لدى إحدى السلطات العامة أو الجهات الأمنية[١٧٤].

وقد انتهى رأي اللجنة إلى أن العاملين الصادر بحقهم قرارات بحكم المستقيل والذين يثبتون أنهم كانوا موقوفين لدى الجهات أو السلطات المختصة على اعتبار أن العاملين الموقوفين المقتضى أن تصدر الجهة العامة قرارات بكف يدهم عن العمل، وفي حال إثبات العامل المعتبر بحكم المستقيل أنه كان موقوفاً لدى إحدى هذه الجهات بموجب كتاب أصولي, ووضع نفسه تحت تصرف الجهة العامة التي يعمل لديها فور إخلاء سبيله فيمكن طي قرار اعتباره بحكم المستقيل بعد مضي أكثر من شهرين, وإصدار قرار باعتباره مكفوف اليد من تاريخ انقطاعه عن العمل، أما موضوع إمكانية إعادته إلى العمل تتم معالجتها استناداً للقوانين والأنظمة النافذة .

---

[١٧٣] الرأي رقم ٤١٣٣ تاريخ ٢٦/ ٨ /٢٠١٤ غير منشور .

[١٧٤] يذكر أنه صدر الرأي رقم /٢٣٣٥/٢ تاريخ ٢٠٠٩/٦/١٨عن لجنة القرار رقم/١/ لعام ٢٠٠٥ انتهى إلى التالي: (في حال قبلت الجهة العامة تبرير غياب العامل غير الأصولي وكانت قد اعتبرته بحكم المستقيل يمكنها طي القرار القاضي باعتباره بحكم المستقيل خلال مدة شهرين من تاريخ صدور القرار) .

وأن العاملين الصادر بحقهم قرارات بحكم المستقيل – بطريق الخطأ – والذين يثبتون بأنهم قائمين على رأس عملهم ويتقاضون أجوره وقد صدرت هذه القرارات – بطريق الخطأ – واعترض العاملين على هذه القرارات فور تبلغهم بذلك، فبالإمكان طي هذه القرارات حتى بعد مرور ستين يوماً على تاريخ صدورها شريطة بقاء العاملين على رأس عملهم وعدم انفكاكهم.

ونحن نؤيد ما خلصت إليه اللجنة, حيث أن هذا الرأي يأتي ضمن الظروف التي يشهدها بلدنا الحبيب والتي أفرزت هذه الحالات التي دعت إلى ضرورة التدخل لمعالجتها المعالجة الصحيحة, وكان هذا الرأي مكمِّل لرأي سابق صدر عن اللجنة المذكورة , و اكتفى بذكر مدة الشهرين دون أن يتطرق للحالات التي قد تنشأ بعد مرور هذه المدة, بالإضافة إلى التطبيق الخاطئ لمكنة حكم المستقيل من قبل الجهات العامة والتمسك بحرفية النص على إطلاقه دون الأخذ بالضوابط والنصوص الموجودة في قوانين أخرى غير القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

وفي نفس السياق أيضاً صدر عن اللجنة المذكورة أعلاه رأي[١٧٥] حول طلب بيان الرأي في قبول استقالة العامل المعتبر بحكم المستقيل والمحال إلى القضاء بجرم ترك العمل بعد تشميل الجرم المذكور بقانون العفو, وقبول طلب استقالة العامل المجاز إجازة خاصة بلا أجر، أو وكيله القانوني والذي انتهت إجازته ولم يضع نفسه تحت تصرف الجهة العامة، ولم يباشر فيها العامل وقبل وجوب اعتباره بحكم المستقيل, وإصدار قرار قبول الاستقالة بعد مضي مهلة الستين يوماً نظراً لتأخر ورود الموافقة الأمنية على الاستقالة.

[١٧٥] الرأي رقم /٤١٨٩/ تاريخ ٢٠١٥/٦/٢٤ , غير منشور .

وقد خلصت اللجنة في معالجة هذا التساؤل إلى ما يلي:

١. اعتبار الطلب المقدم من العامل إلى الجهة العامة بشأن استقالته هو طلب مقدم لاستمزاج رأي الأجهزة الأمنية، ولا يرتب عليه آثار قانونية.

٢. إبلاغ العامل مقدم الطلب القائم على رأس عمله في حال موافقة الأجهزة الأمنية بالتقدم بطلب جديد يتضمن قبول استقالته إن رغب بذلك، لمعالجته حسب أحكام المادة /١٣٣/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لسنة ٢٠٠٢.

٣. عدم وجود مستند لقبول استقالة العامل المجاز إجازة خاصة بلا أجر، والمقتضى أن يعود ويكون قائم على رأس عمله .

٤. يجوز للجهة العامة في حال عدم حاجتها، أو رغبتها بإعادة العامل المعتبر بحكم المستقيل والمشمول جرمه بقانون العفو العام ، أو صدور حكم قضائي ببراءته، أو عدم المسؤولية ، أو لم تتخذ الإدارة أي إجراء بحقه، بتصفية حقوقه على أساس الخدمة والسن بتاريخ الانقطاع عن العمل.

ونحن نؤيد ما انتهت إليه اللجنة عدا الفقرة الثالثة من الرأي والمتعلقة بعدم وجود مستند قانوني لقبول استقالة العامل المجاز إجازة خاصة بلا أجر، كون النصوص الدستورية واجتهادات مجلس الدولة قد استقرت على جواز قبول الوكالة في أغلب الشؤون المتعلقة بالمواطن بشكل عام والعامل بشكل خاص فيما يخص وضعه الوظيفي ومنها الاستقالة .

أما باقي فقرات الرأي، فنرى أنها جاءت منسجمة والواقع العملي بالنسبة للموافقة الأمنية من أجل حساب مدة الـ ٦٠ يوم التي نص عليها القانون.

وفيما يتعلق بالفقرة الرابعة فقد جاءت أنها منسجمة مع نص المادة /٨٩/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤[١٧٦] التي نصت على اعتبار خدمة العامل الذي يحكم بحالات معينة (براءة ومنع محاكمة – عدم مسؤولية) وبراءته من الناحية المسلكية وأجازت إعادته للعمل واعتبار فترة توقيفه خدمة فعلية وبالقياس يمكنه تصفية حقوقه التقاعدية في حال عدم رغبة الإدارة بإعادته للعمل.

أما المشمول بالعفو فإن العفو يسقط الفعل والعقوبة كما أن مراسيم العفو العام تسقط جميع الملاحقات القضائية المشمولة بأحكامه بالتالي لا يوجد ما يمنع تصفية حقوقه التقاعدية .

الفرع الثاني
إنهاء الخدمة العامة بصور أخرى من الاستقالة

بالإضافة إلى ما تم ذكره سالفاً قد يوجد بعض الأنواع والصور الأخرى من الاستقالة ومنها الاستقالة التيسيرية (أولاً)، والاستقالة القسرية (ثانياً)، والاستقالة الجماعية (ثالثاً) .

[١٧٦] نص المادة /٨٩/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

أولاً: الاستقالة التيسيرية :

يرى المشرع أن من حسن سير المرافق العامة إفساح مجال الترقي أمام الموظفين الممتازين غير المتقدمين في السن من ناحية وفتح باب العمل أمام الشباب خريجي الجامعات والمعاهد العلمية الطامحين إلى الخدمة من ناحية أخرى حتى يستطيعوا أن يثبتوا في الأجهزة الحكومية التي يعتلون لواءها روحاً تقدمية تتلاءم مع التطور الحديث للمرافق العامة, كذلك قد يرغب بعض العاملين الطاعنين في السن وقل حماسهم للوظيفة العامة وضعف إنتاجهم في ترك الخدمة العامة والتحلل من تبعات الوظيفة وأعبائها[١٧٧].

وإزاء تلك الاعتبارات فقد يمنح المشرع طوائف من الموظفين بعض المزايا وذلك تشجيعاً لهم في اعتزال الخدمة وهو ما يسمى بالاستقالة التيسيرية[١٧٨].

ويقصد بالاستقالة التيسيرية أن يطلب الموظف إنهاء خدمته وإحالته إلى المعاش ليستفيد من قواعد وضعها المشرع لتيسير اعتزال الخدمة مع الاستفادة مما يقرره القانون من حقوق تتعلق باستحقاق المعاش[١٧٩], وهي عادة ما تكون تحفيزية تشجيعية والهدف منها تحقيق أهداف تتعلق بالعمل في المرافق العامة إما بتخفيف عدد العمال أو استقطاب الشباب إليه.

---

[١٧٧] د . محمد عبد الحميد أبو زيد , مرجع سابق , ص ١٦٠ .

[١٧٨] د . محمد إبراهيم الدسوقي علي , الحقوق المالية للموظف العام , دار النهضة العربية , القاهرة , ٢٠١١ , ص ٢٠٥ .

[١٧٩] د . نبيلة عبد الحليم كامل , الوظيفة العامة وفقاً لأحكام القضاء الإداري في مصر، ط٢، دار النهضة العربية , ص ٦٩٧ .

وقد اهتم المشرع السوري بهذا النوع من أنواع الاستقالة فقد تناول قانون التأمينات الاجتماعية رقم /٩٢/ لعام ١٩٥٩ وتعديلاته وخاصة التعديل الجاري عليه بموجب القانون رقم /٧٨/ لعام ٢٠٠١ موضوع استحقاق المؤمن عليه للمعاش المبكر بناءً على طلبه وذلك في المادة / ٥٧ / منه ودون التقيد بشرط السن المحدد بانتهاء الخدمة وهذا الأمر يعد تحفيزاً للاستقالة بعد بلوغ الخدمة المحسوبة في المعاش / ٢٥ / سنة[١٨٠].

وقد صدر قانون المهن الشاقة بموجب المرسوم رقم/ ٣٤٦ / لعام ٢٠٠٦ م والذي بموجبه تحسب الخدمة بالنسبة للفئات التي ينطبق عليها كل سنة خدمة بسنتين.

وقد حاولت الحكومة السورية في العقد الأخير محاولات جادة لوضع تشريع يفسح المجال للعامل بالتقاعد المبكر إلا أن هذا التشريع لم ير النور بعد وذلك لأسباب تتعلق بالتمويل اللازم من جهة وعدم موافقة اتحاد العمال على هذا المشروع من جهة أخرى وهذه الأسباب الظاهرة.

وتكررت المحاولة من الحكومة عند إعادة النظر بهيكلة القطاع العام الإنشائي في سورية[١٨١]، وذلك بهدف إفساح المجال للتخلص من العمالة الفائضة واستخدام عمالة أكثر خبرة تقوم على نظام العمل في المشروع لحين انتهائه عن

---

[١٨٠] قضت المادة ٥٧ من قانون التأمينات الاجتماعية : يستحق معاش الشيخوخة ثانياً : يستحق المؤمن عليه المعاش المبكر وبناءً على طلبه وبعد بلوغ الخدمة المحسوبة في المعاش / ٢٥ / سنة دون التقيد بشرط السن.

[١٨١] صدر المرسوم التشريعي رقم / ٨٤ / لعام ٢٠٠٥ الذي نظم أعمال القطاع العام الإنشائي وحل محل القانون رقم / ١ / لعام ١٩٧٦ إلا أنه يتطرق لمسألة التقاعد المبكر .

طريق إبرام عقود عمل تنظم لهذه الغاية ولأن هذا الأمر لم يلق القبول أيضاً لذات الاعتبارات المتقدمة وبقي الحال على ما هو عليه وفكرة التقاعد المبكر أو الاستقالة التيسيرية هي فكرة لم تغب عن بال الحكومة السورية وربما تحاول مجدداً في هذا المجال في معرض إصلاح القطاع الصناعي وغيره من القطاعات الحكومية .

ونحن نعتقد أن فكرة الإحالة المبكرة على المعاش عن طريق التحفيز بمنح المزايا المادية هي فكرة مقبولة ويمكن أن تحقق أهدافاً شتى منها ترحيل العمالة الفائضة غير المنتجة واستقطاب خبرات وكفاءات جديدة وإيجاد فرص عمل إلا أننا نرى في الوقت ذاته أن يترك هذا الموضوع جوازياً للجهات العامة دون إلزام عليها وفي إطار ضوابط واشتراطات لكي لا تكون مسألة التقاعد المبكر نافذة لنزوح الخبرات من تلك الجهات إلى القطاع الخاص الذي غالباً ما يميل إلى استقطاب الخبرات النادرة عن طريق تحفيزها إلا أن ترك الأمر جوازياً للجهات العامة يجب أن يقترن بضوابط تحدد الوظائف التي يمكن أن تطبق عليها التقاعد المبكر وتحديد الفئات العمرية وعدد سنوات الخدمة وغير ذلك .

ثانياً: الاستقالة القسرية :

من المفيد في هذا السياق أن نشير إلى نوع أخر من الاستقالة أخذ بها المشرع السوري ويمكن أن نطلق عليها الاستقالة المؤقتة أو الاستقالة القسرية إذ تضمنت بعض التشريعات السورية وخاصة التشريعات التي تناولت تنظيم الانتخابات العامة نصوصاً تشير إلى نوع من الاستقالة المؤقتة التي يبعد فيها العامل عن عمله أو حتى

يعتبر مستقيلاً حكماً في حالات معينة وقد كرس المشرع هذا المبدأ في قوانين الانتخابات[١٨٢].

يلاحظ في هذا المقام أن هذا النوع من الاستقالة أو إبعاد المنتخب عن وظيفته خلال فترة الانتخابات أو الدورة التشريعية إنما يشكل انقطاع مؤقت عن الوظيفة لا يمكن بجميع الأحوال أن تأخذ حكم الاستقالة التي تكون من آثارها انقطاع الرابطة الوظيفية بشكل نهائي , ولا يحتفظ بأية حقوق له بعد انقضاء هذه الرابطة في حين أن المكلف إما أن يعد خلال هذه الفترة إجازة خاصة بلا أجر أو يعد مستقيلاً لحين عودته مع احتفاظه بحقه في حساب الأقدمية والترفيع, وهي استقالة حكمية منبثقة من النصوص القانونية دونما حاجة إلى تقديم طلب كما هو حال الاستقالة الصريحة .

[١٨٢] تطرقت المادة / ١٨ / من قانون الانتخابات العامة رقم / ٢٦ / لعام ١٩٧٣ ، ونصت الفقرة (ب) منها على (للمحافظين وضباط الشرطة أن يرشحوا أنفسهم في غير الدائرة التي يعملون فيها على أن يمنحوا حكماً إجازة خاصة بلا راتب من تاريخ بدء الترشيح حتى انتهاء العمليات الانتخابية, أما إذا رشحوا أنفسهم عن الدائرة الانتخابية التي يعملون فيها فيعتبرون مستقيلين حكماً ويعودون إلى وظائفهم في حال عدم نجاحهم) وهذا ما توج إليه المشرع أيضاً تقريباً في قانون الانتخابات العامة الجديد الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم / ١٠١ / تاريخ ٣ / ٨ /٢٠١١ عندما نصت الفقرة (ب) من المادة (٢٣) منه إلى أنه : (للقضاة ولجميع الموظفين والعاملين لدى الدولة ومؤسساتها وسائر جهات القطاع العام أو المشترك أن يرشحوا أنفسهم على أن يمنحوا إجازة خاصة بلا أجر من تاريخ بدء الترشيح حتى انتهاء العمليات الانتخابية).

ثالثاً: الاستقالة الجماعية :

وهي توافق إرادات بعض عمال المرفق العام على تقديم استقالاتهم والتحلل من تبعة وظائفهم دفعة واحدة بقصد التأثير على الحكومة أو الاحتجاج على أمر من الأمور, أو تحقيق رغبة خاصة للمستقيلين[١٨٣].

لم يتعرض المشرع السوري للاستقالة الجماعية في قوانين التوظيف المتعاقبة ولكن عاقب بموجب المادة / ٣٣٠ / من قانون العقوبات السوري بعقوبة التجريد المدني الموظفين الذين يقدموا متفقين على تقديم استقالاتهم في أحوال يتعرقل معها سير إحدى المصالح العامة.

ونحن نرى أنه يجدر بالمشرع السوري أن يتدخل كي يتحاشى هذا النقص في التشريع بالنسبة للاستقالة الجماعية وذلك بالنص على خطر الاستقالة الجماعية لأن هذه الظاهرة تشكل تهديداً خطيراً على سير المرافق العامة وكذلك المصلحة العامة .

وإذا كان كل من الاستقالة الجماعية و الإضراب يتشابهان باتجاه إرادة الموظف إلى الامتناع عن أداء الأعباء الوظيفية ، إلا أنه في حالة الإضراب يمتنع الموظف عن القيام بواجباته الوظيفية مع تمسكه بها بالوقت نفسه ولكن الاستقالة الجماعية تتجه فيها إرادة الموظف إلى التخلي عن الوظيفة بصفة نهائية فإذا تحققت هذه الاستقالة بصورة جماعية فإن ذلك سيؤدي حتماً إلى الإضرار بالمرافق العامة وإعاقتها عن أداء واجباتها بتحقيق النفع العام .

---

[١٨٣] د . محمد عبد الحميد أبو زيد . مرجع سابق . ص ١٥٦ .

المطلب الثالث
الآثار المالية للاستقالة

إن انتهاء الخدمة العامة عن طريق الاستقالة أو غيرها من حالات انتهاء الخدمة يرتب آثاراً مالية بحق العامل, حيث تؤثر الاستقالة في الحقوق المالية التي تستحق للعامل بعد انتهاء الخدمة في صورة معاش أو مكافأة وذلك بحسب المدة التي أمضاها في الخدمة الوظيفية.

بموجب التشريعات السورية النافذة فإن الآثار التي تترتب على استقالة العامل في الدولة تتجلى في قطع أجر العامل وتصفية حقوقه التقاعدية نتيجة انتهاء خدمته الاستقالة وفي المنحة النقدية التي تسدد له نتيجة ذلك .

لا شك في أن الزمن الذي تقدم فيه الاستقالة يؤثر في الحقوق المالية التي تستحق للعامل بعد انتهاء خدمته فكلما كانت الاستقالة في وقت متأخر من الحياة الوظيفية كلما كان وضع العامل المستقيل أفضل لجهة استحقاقه المعاش أو التعويض. أساس ذلك أن نظام التقاعد في سورية يركز بشكل أساسي على القدم الوظيفي للعامل, وهذا ما سوف يتبين لنا من خلال استعراض النصوص القانونية ذات الصلة بهذا الموضوع.

تتمثل النتيجة الرئيسية لانتهاء الخدمة العامة بالمنحة النقدية (الفرع الأول), والمعاش التقاعدي أو تعويض نهاية الخدمة (الفرع الثاني) .

الفرع الأول
المنحة النقدية

بحسب المشرع السوري يصرف للعامل الذي تنتهي خدمته منحة نقدية[١٨٤] تعد نوعاً من مكافأة نهاية الخدمة أوجدها المشرع برأينا لإسعاف العامل لتأمين أموره المعيشية ريثما يخصص بمعاش تقاعدي, أو يحصل على تعويض الدفعة الواحدة

---

[١٨٤] نصت المادة / ١٣٨ / من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم / ٥٠ / لعام ٢٠٠٤ تعديلاته بما يلي :

أ - يصرف للعامل الذي تنتهي خدمته بسبب إحدى الحالات الآتية منحة نقدية تعادل مثلي أجره الأخير:
- إتمام العامل الستين من العمر.
- الاستقالة التي ترتب معاشاً تقاعدياً.
- التسريح لأسباب صحية.
- التسريح بسبب إلغاء الوظيفة.
- الصرف من الخدمة لمن تكون خدمته في الدولة خمسة عشر عاماً أو أكثر.
- التسريح بسبب ضعف الأداء لمن تكون خدمته في الدولة عشرين عاماً أو أكثر.
- الوفاة.

- يصرف للعامل الذي تنتهي خدمته بسبب إحدى الحالات التالية منحة نقدية تعادل مثل أجره الأخير.
- الاستقالة التي لا ترتب معاشاً تقاعدياً .
- الصرف من الخدمة لمن تكون خدمته في الدولة أقل من خمسة عشر عاماً.
- التسريح بسبب ضعف الأداء لمن تكون خدمته في الدولة أق من عشرين عاماً.

ج - لا يجوز صرف المنحة النقدية المذكورة أكثر من مرة / طوال مدة خدمة العامل في الدولة.

حسب الحال من مرجعه التأميني, أو أن يؤمن مصدر رزق جديد إذا كان يرغب بالعمل مجدداً. وقد اعتمد المشرع في تحديد مقدار المنحة تبعاً لسنوات الخدمة وتشكل المنحة بجميع الأحوال دعماً مادياً يقدم للعامل في هذه المرحلة.

تجدر الإشارة إلى أن المنحة النقدية تصرف عند انتهاء الخدمة العامة لكافة حالات نهاية الخدمة الأخرى التي وردت بالمادة /١٣١/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ باستثناء حالة إنهاء الخدمة لثبوت عدم صلاحية العامل المتمرن والتسريح التأديبي والطرد .

لا بد من التنويه أن المقصود بالأجر الأخير الذي تصرف المنحة على أساسه إنما هو الأجر المقطوع الذي كان يتقاضاه العامل عند انتهاء خدمته مجرداً من أي تعويضات أو حوافز أخرى كان يتقاضاها خلال العمل وذلك بدلالة المادة الأولى من القانون الأساسي التي عرفت الأجر.

الفرع الثاني
المعاش التقاعدي أو تعويض نهاية الخدمة

وهذه هي النتيجة الأساسية المترتبة على الاستقالة من الناحية المالية وهي استحقاق المعاش التقاعدي (أولاً), أو تعويض نهاية الخدمة (ثانياً) بموجب قانون التأمينات الاجتماعية رقم /٩٢/ لعام ١٩٥٩ وتعديلاته كونه أضحى المرجع التأميني للعاملين بالدولة عملاً بأحكام المادة / ٣٦ / من القانون رقم /٧٨/ لعام ٢٠٠١ المعدل لقانون التأمينات الاجتماعية ويطبق على العاملين في القطاع العام أو الخاص في سورية.

وانتهاء خدمة العامل بالاستقالة تجعله يستفيد من أحكام قانون التأمينات الاجتماعية[١٨٥] التي عالجت موضوع معاش الشيخوخة أو التعويض تبعاً لسنين الخدمة.

أولاً : المعاش التقاعدي

يستحق العامل معاشاً تقاعدياً عند انتهاء خدمته بسبب إتمامه سن الستين والعاملة سن الخامسة والخمسين وبلوغ مدة الخدمة المحسوبة في المعاش /١٨٠/ اشتراكاً شهرياً على الأقل, وعند انتهاء الخدمة بسبب إتمام العامل سن الخامسة والخمسين العاملة سن الخمسين وبلوغ الخدمة المحسوبة في المعاش / ٢٤٠ / اشتراكاً شهرياً على الأقل.

وأيضاً عند انتهاء خدمة المؤمن عليه بعد بلوغ خدمته الفعلية في إحدى المهن الشاقة أو الخطيرة محسوبة في المعاش /١٨٠/ اشتراكاً شهرياً على الأقل.

وفي حال انتهاء الخدمة بناءً على طلب العامل إذا بلغت خدماته المحسوبة في المعاش (٣٠٠) اشتراكاً شهرياً على الأقل دون التقيد بشرط السن[١٨٦].

---

[١٨٥] قضت المادة / ٢ / من القانون رقم /٢٨/ لعام ٢٠١٤ المتضمن تعديل بعض ماد قانون التأمينات الاجتماعية رقم / ٩٢ / لعام ١٩٥٩ وتعديلاته بما يلي : مع الاحتفاظ بالأحكام الخاصة بالحقوق التقاعدية لأصحاب المناصب وأعضاء مجلس الشعب الواردة في القوانين النافذة :

أولاً : تسري أحكام القانون على :

أ - العاملين الخاضعين لأحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم / ٥ / لعام ٢٠٠٤.

وفيما يخص الآلية التي يتم فيها حساب المعاش التقاعدي فيحسب هذا المعاش على أساس (٢.٥٪) من متوسط الأجر الشهري المشترك عنه في السنة الأخيرة وذلك عن كل سنة اشتراك في ظل التأمين، وتعد كسور السنة التي لا تقل عن الشهر سنة كاملة في حساب المدة المشمولة بالتأمين, والحد الأقصى للمعاشات المخصصة هو (٨٠٪) من متوسط الأجر الشهري المشترك عنه في السنة الأخيرة الذي حسب على أساسه المعاش، ويراعى عند حساب الأجر الشهري المذكور ألا يتجاوز الفرق زيادة أو نقصاً بين أجر المؤمن عليه في نهاية مدة السنتين الأخيرتين وأجره في بدايتهما (١٥٪)، وبين أجره في نهاية فترة الخمس سنوات الأخيرة وأجره في بدايتها (٣٠٪)، مع الأخذ في الحسبان عند حساب الأجر الآتي:

١. الزيادات الطارئة على الأجور خلال هذه المدة الصادرة بصكوك تشريعية بالنسبة للعاملين لدى الجهات التي تعتمد جداول الأجور

---

[١٨٦] نصت المادة /٥٧/ من قانون التأمينات الاجتماعية المذكور والمعدلة بموجب القانون رقم /٢٨/ لعام ٢٠١٤ بما يلي :

يستحق معاش الشيخوخة في الحالات التالية :

- انتهاء الخدمة بسبب إتمام المؤمن عليه سن الستين والمؤمن عليها سن الخامسة والخمسين وبلوغ مدة الخدمة المحسوبة في المعاش /١٨٠/ اشتراكاً شهرياً على الأقل.
- انتهاء الخدمة بسبب إتمام المؤمن عليه سن الخامسة والخمسين والمؤمن عليها سن الخمسين وبلوغ الخدمة المحسوبة في المعاش / ٢٤٠ / اشتراكاً شهرياً على الأقل.
- انتهاء خدمة المؤمن عليه بعد بلوغ خدمته الفعلية في إحدى المهن الشاقة أو الخطيرة محسوبة في المعاش /١٨٠/ اشتراكاً شهرياً على الأقل ويصدر بمرسوم تحديد المهن الشاقة والخطيرة وكيفية حساب سنوات الخدمة في هذه الأعمال الشاقة والخطيرة للأعمال العادية .
- انتهاء الخدمة بناءً على طلب المؤمن عليه إذا بلغت خدماته المحسوبة في المعاش (٣٠٠) اشتراكاً شهرياً على الأقل دون التقيد بشرط السن.

الملحقة بالقانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤ وتعديلاته وتلتزم بالاشتراك عن هذه الزيادات ضمن المهل القانونية المحددة في قانون التأمينات الاجتماعية.

٢. الزيادات الممنوحة للعامل بموجب قانون العمل النافذ .

٣. عدم الإخلال بسقف الاشتراك الوارد في المادة (٢) من هذا القانون.

وتحسب مستحقات العاملين المنتهية خدماتهم ولديهم خدمات متعددة توفرت فيها مجتمعة شروط استحقاق المعاش على أساس متوسط الأجر الشهري المشترك عنه في السنة الأخيرة الذي ربط على أساسه المعاش.

وفي حال كان للعامل خدمة لدى أكثر من صاحب عمل بنفس الوقت، فيتم التصفية لكل خدمة منفصلة عن الأخرى سواء كانت التصفية تعويضاً دفعة واحدة أو معاشاً وفق الآتي :

١. في حال توفر شروط استحقاق المعاش لكلا الخدمتين، يخصص المعاش الأفضل ويصرف عن الخدمة الثانية تعويض من دفعة واحدة بنسبة تقل (٣٪) عن النسب المحددة في القانون وتحول هذه النسبة إلى صندوق البطالة، ويسري هذا الحكم في حال توفر شروط استحقاق المعاش لإحدى الخدمتين وتعويض عن الأخرى.

٢. في حال استحقاق التعويض عن الخدمتين، تصفى كل خدمة على حدة.

٣. يحتفظ العامل لدى أكثر من صاحب عمل في جهة تأمينية واحدة بحق اختيار الجمع بين الخدمتين للاستفادة من تحقيق سنوات استحقاق المعاش ويحسب المعاش على أساس متوسط الأجر الشهري المشترك عنه في السنة الأخيرة لكل خدمة على حدة، وذلك شريطة أن يكون قد أحيل على المعاش بسبب إتمامه سن الستين من العمر وعدم تجاوز المعاش المخصص سقف المعاش النافذ بموجب القانون ودون صرف تعويض الدفعة الواحدة إذا زادت خدماته عن (٣٢) سنة .

أما عندما يكون لدى العامل المنتهية خدماته, خدمة في القطاع الخاص أو التعاوني أو المشترك وتم تشميله مجدداً بتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة قبل إتمامه سن الستين من العمر يوقف صرف المعاش ويتم الاشتراك عن الخدمة اللاحقة.

وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يقل المعاش التقاعدي، أو مجموع المعاشات المخصصة عن الحد الأدنى العام للأجور.

وفي المقابل إذا استحق العامل المنتهية خدماته لمعاشين من جهتين تأمينيتين جاز له أو للمستحقين عنه الجمع بين المعاشين، على أن تقوم كل جهة تأمينية بصرف المعاش المخصص من قبلها شريطة ألا يتجاوز مجموع المعاشين سقف الفئة الأولى من القانون الأساسي للعاملين في رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤ .

أما إذا زادت مدة الخدمة الفعلية للعامل المقبولة في حساب المعاش عن (٣٢) سنة المؤهلة لسقف المعاش واستمر في الخدمة، يصرف له أو للمستحقين عنه عن المدة الزائدة تعويض من دفعة واحدة بواقع معاش شهر عن كل سنة من السنوات الزائدة ، وبحد أقصى وقدره ثلاثة معاشات، وتهمل المدة التي تقل عن السنة في

حساب هذا التعويض. أما إذا التحق العامل بعد حصوله على معاش بنسبة (٨٠٪) بعمل صرف له عن الخدمة اللاحقة تعويض من دفعة واحدة[١٨٧].

---

[١٨٧] كما نصت المادة /٥٨/ منه على ما يلي :

أ – يحسب معاش الشيخوخة على أساس (٢.٥٪) من متوسط الأجر الشهري المشترك عنه في السنة الأخيرة وذلك عن كل سنة اشتراك في ظل التأمين ، وتعد كسور السنة التي لا تقل عن الشهر سنة كاملة في حساب المدة المشمولة بالتأمين .

الحد الأقصى للمعاشات المخصصة بموجب أحكام تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة (٨٠٪) من متوسط الأجر الشهري المشترك عنه في السنة الأخيرة الذي حسب على أساسه المعاش ، ويراعى عند حساب الأجر الشهري المذكور ألا يتجاوز الفرق زيادة أو نقصاً بين أجر المؤمن عليه في نهاية مدة السنتين الأخيرتين وأجره في بدايتهما (١٥٪)، وبين أجره في نهاية فترة الخمس سنوات الأخيرة وأجره في بدايتها (٣٠٪)، مع الأخذ في الحسبان عند حساب الأجر الآتي :

١ - الزيادات الطارئة على الأجور خلال هذه المدة الصادرة بصكوك تشريعية بالنسبة للعاملين لدى الجهات التي تعتمد جداول الأجور الملحقة بالقانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤ وتعديلاته وتلتزم بالاشتراك عن هذه الزيادات ضمن المهل القانونية المحددة في قانون التأمينات الاجتماعية .

٢ – الزيادات الممنوحة للعامل بموجب قانون العمل النافذ .

٣ – عدم الإخلال بسقف الاشتراك الوارد في المادة (٢) من هذا القانون .

ب – تحسب مستحقات المؤمن عليهم المنتهية خدماتهم ولديهم خدمات متعددة (وتوفرت في هذه الخدمات مجتمعة شروط استحقاق المعاش) على أساس متوسط الأجر الشهري المشترك عنه في السنة الأخيرة الذي ربط على أساسه المعاش.

ج – إذا عمل المؤمن عليه لدى أكثر من صاحب عمل بالتوازي، تتم التصفية لكل خدمة منفصلة عن الأخرى سواء كانت التصفية تعويضاً دفعة واحدة أو معاشاً كالآتي :

١ - في حال توفر شروط استحقاق المعاش لكلا الخدمتين ، يخصص المعاش الأفضل ويصرف عن الخدمة الثانية تعويض من دفعة واحدة بنسبة تقل (٣٪) عن النسب المحددة في المادة (٦٠) من

القانون وتحول نسبة (٣٪) إلى صندوق البطالة ، ويسري هذا الحكم في حال توفر شروط استحقاق المعاش لإحدى الخدمتين وتعويض عن الأخرى .

٢ – في حال استحقاق التعويض عن الخدمتين، تصفى كل خدمة على حدة وفق الأحكام المادة (٦٠) من القانون، مع مراعاة أحكام الفقرة /ب/ السابقة.

٣ – يحتفظ المؤمن عليه لدى أكثر من صاحب عمل في جهة تأمينية واحدة بحق اختيار الجمع بين الخدمتين للاستفادة من تحقيق سنوات استحقاق المعاش ويحسب المعاش على أساس متوسط الأجر الشهري المشترك عنه في السنة الأخيرة لكل خدمة على حدة ، وذلك شريطة أن يكون المؤمن عليه قد أحيل على المعاش بسبب إتمامه سن الستين من العمر وعدم تجاوز المعاش المخصص وفق أحكام هذه الفقرة سقف المعاش النافذ بموجب هذا القانون ودون صرف تعويض الدفعة الواحدة إذا زادت خدماته عن (٣٢) سنة .

د - في حال عمل صاحب المعاش (في القطاع الخاص أو التعاوني أو المشترك) وتم تشميله مجدداً بتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة قبل إتمامه سن الستين من العمر يوقف صرف المعاش ويتم الاشتراك عن الخدمة اللاحقة وعند انتهاء الخدمة تحسب وفق الفقرة /ج/ السابقة .

ه – لا يجوز أن يقل معاش المؤمن عليه، أو مجموع المعاشات المخصصة له بموجب أحكام هذا القانون، أو أي قانون تأميني نافذ عن الحد الأدنى العام للأجور.

إذا استحق المؤمن عليه وفق أحكام القانون لمعاشين من جهتين تأمينيتين جاز له أو للمستحقين عنه الجمع بين المعاشين ، على أن تقوم كل جهة تأمينية بصرف المعاش المخصص من قبلها شريطة ألا يتجاوز مجموع المعاشين سقف الفئة الأولى من القانون رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤ .

و – إذا زادت مدة الخدمة الفعلية للمؤمن عليه المقبولة في حساب المعاش بموجب أحكام القانون عن (٣٢) سنة المؤهلة لسقف المعاش واستمر في الخدمة ، يصرف له أو للمستحقين عنه عن المدة الزائدة تعويض من دفعة واحدة بواقع معاش شهر عن كل سنة من السنوات الزائدة ، وبحد أقصى وقدره ثلاثة معاشات ، وتهمل المدة التي تقل عن السنة في حساب هذا التعويض. أما إذا التحق العامل بعد حصوله على معاش بنسبة (٨٠٪) بعمل صرف له عن الخدمة اللاحقة تعويض من دفعة واحدة وفق أحكام المادة (٦٠) من القانون.

ثانياً : تعويض الدفعة الواحدة (تعويض نهاية الخدمة)

يصرف للعامل تعويض الدفعة الواحدة في حال عدم بلوغ مدة الخدمة الفعلية الحد الذي تخوله استحقاق المعاش التقاعدي النسبي أو الكامل .

فإذا ما انتهت خدمة العامل لبلوغه سن الستين قبل توافر شرط مدة الاشتراك المقررة للحصول على معاش تقاعدي صرف له تعويض (دفعة واحدة) بنسبة ١٢٪ من أجره السنوي الذي سدد عنه الاشتراك خلال السنتين الأخيرتين أو مدة الاشتراك في التأمين إن قلت عن ذلك وذلك عن كل سنة اشتراك في التأمين[١٨٨].

وفي حال انتهاء خدمة العاملة التي تستقيل بسبب زواجها أو إنجابها الطفل الأولى إذا تركت العمل خلال ستة أشهر من تاريخ عقد الزواج أو الإنجاب ويكون التعويض في الحالتين ١٥٪ من متوسط الأجر المشار إليه آنفاً.

أما في حالة انتهاء خدمة العامل وكانت الاشتراكات المسددة عنه تقل عن /٢٤٠/ اشتراكاً شهرياً يكون التعويض وفق نسب حددها المشرع كما يلي :

- ١١٪ إذا كانت الاشتراكات الشهرية المسددة عنه تقل عنى/١٦٠ /اشتراكاً شهرياً.

---

[١٨٨] نصت المادة / ٥٩ / من قانون التأمينات الاجتماعية رقم / ٩٢ / لعام ١٩٥٩ على ما يلي: إذا انتهت خدمة المؤمن عليه لدى صاحب العمل لبلوغه سن الستين قبل توافر شرط مدة الاشتراك المقررة للحصول على معاش الشيخوخة صرف له تعويض من دفعة واحدة على أساس ١٢٪ من أجره السنوي الذي سدد عنه الاشتراك خلال السنتين الأخيرتين أو مدة الاشتراك في التأمين إن قلت عن ذلك وذلك عن كل سنة اشتراك في التأمين.

- ١٣٪ إذا كانت الاشتراكات الشهرية المسددة عنه /٦٠/ اشتراكاً شهرياً وتقل عن /١٢٠ / اشتراكاً شهرياً.

- ١٥٪ إذا كانت الاشتراكات المسددة عنه /١٢٠ / اشتراكاً شهرياً فأكثر[١٨٩].

إن حق العامل في الأجر يبدأ من تاريخ استلامه مهام وظيفته فعلاً وبمفهوم المخالفة يتبين بأنه لا أجر للعامل بعد تركه الوظيفة بالاستقالة وهذه الناحية عالجها القانون عندما أوجب قطع أجر العامل المستقيل الذي يترتب له معاش تقاعدي اعتباراً من تاريخ انفكاكه عن عمله الواقع بعد تبليغه الصك المتضمن قبول الاستقالة وتسترد منه الزيادة ويقطع أجر العامل المعتبر بحكم المستقيل اعتباراً من تاريخ انقطاعه عن العمل أو من اليوم الذي كان يجب عليه أن يباشر فيه

[١٨٩] حيث جاء في المادة / ٦٠ / إذا انتهت خدمة المؤمن عليه لأحد الأسباب التالية قبل بلوغه سن الستين صرف له تعويض الدفعة الواحدة المشار إليه في المادة السابقة طبقاً للنسب والقواعد التالية :

أ - في حال استقالة المؤمن عليها بسبب زواجها أو إنجابها الطفل الأولى إذا تركت العمل خلال ستة أشهر من تاريخ عقد الزواج أو الإنجاب ويكون التعويض في الحالتين ١٥٪ من متوسط الأجر المشار إليه في المادة السابقة.

في حالة خروج المؤمن عليه نهائياً من نطاق تطبيق أحكام هذا القانون وكانت الاشتراكات المسددة عنه تقل عن /٢٤٠/ اشتراكاً شهرياً يكون التعويض وفقاً للنسب التالية :

١١٪ إذا كانت الاشتراكات الشهرية المسددة عنه تقل عن /١٦٠ / اشتراكاً شهرياً .

١٣٪ إذا كانت الاشتراكات الشهرية المسددة عنه ٦٠ اشتراكاً شهرياً وتقل عن /١٢٠ / اشتراكاً شهرياً .

١٥٪ إذا كانت الاشتراكات المسددة عنه /١٢٠ / اشتراكاً شهرياً فأكثر.

العمل[١٩٠]، في حين أنه أوجب قطع أجر العامل المستقيل الذي يترتب له معاش تقاعدي اعتباراً من أول الشهر الذي يلي تاريخ تبليغ الصك القاضي بذلك[١٩١].

لا بد من الإشارة إلى أن القانون رقم /٢٨/ لعام ٢٠١٤ الذي عدل بعض مواد قانون التأمينات رقم /٩٢/ لعام ١٩٥٩ ، قد أضاف ميزات عديدة للعاملين سبق وأن ذكرناها سابقاً , وتم استبدال عبارة عدد السنوات الواجب توفرها لاستحقاق معاش الشيخوخة بعدد الاشتراكات الشهرية بحيث يراعى حساب كامل الشهر الذي تبدأ خلاله خدمة العامل، كما لو كان قد التحق بالعمل في أول يوم من ذلك الشهر ولا يحسب الشهر الذي تنتهي خلاله خدمة العامل كما لو كان قد ترك العمل في آخر يوم من الشهر السابق ما لم يكن قد انتهت خدمته في آخر يوم من الشهر /مساءً/ .

وتجدر الإشارة في هذا الصدد أن اللجنة المختصة بقسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة قد ذهبت في رأيها لها[١٩٢]، يتلخص في أن إحدى الجهات العامة قد أبدت مستفتيه بأنها أصدرت قراراً باعتبار أحد العاملين لديها بحكم المستقيل، وقد تقدم العامل المذكور بطلب من أجل إعادته للعمل إلا أنه لم يتم الموافقة على طلبه وبعد ذلك تقدم المذكور بطلب من أجل إنهاء خدمته وتصفية حقوقه التقاعدية، علماً بأنه لم يتم تحريك الدعوى العامة بجرم ترك العمل بحقه، لذا تطلب الجهة المستفتية بيان الرأي القانوني حول التصرف القانوني الواجب عليها

---

[١٩٠] المادة / ٨٦ / من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم / ٥٠ / لعام ٢٠٠٤ .

[١٩١] المادة / ٨٧ / من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم/٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

[١٩٢] الرأي رقم /٨١/ لسنة ٢٠١٤ في القضية رقم (٧٩/ف) لسنة ٢٠١٤ تاريخ ٢٠١٤/٣/١٢، غير منشور.

اتخاذه تجاه المومأ إليه حول بيان إمكانية إصدار قرار فصله عن العمل وتصفية حقوقه أو غير ذلك من إجراء.

وقد ذهبت اللجنة إلى أنه لا يوجد مانع من إعطاء الموافقة على استكمال الإجراءات اللازمة لتصفية الحقوق التقاعدية للعامل المذكور لدى الجهات المعنية بتصفية تلك الحقوق.

وقد انطلقت اللجنة في رأيها من أن تصفية الحقوق التقاعدية للعامل لا يترتب عليها نفقة جارية كونها وبحكم ماهيتها عبارة عن حقوق وأموال موقوفة مستحقة للعامل ويحصل عليها بمجرد إتمام الإجراءات اللازمة لهذه العملية وبالتالي فإن إنهاء خدمة العامل المذكور, واعتباره بحكم المستقيل ليس من شأنه أن يرتب حرمانه من حقوقه التقاعدية, كون الحرمان المقرر في المادة /٣٦٤/ مكرر من قانون العقوبات لا يكون إلا لمن أدين بجرم ترك العمل, وهو الأمر الذي لم يتوفر في العامل صاحب العلاقة.

ونحن نعتقد أن ما ذهبت إليه اللجنة المختصة قد أصابت به محجة السداد حيث أن الحقوق التقاعدية إنما قررها المشرع من حيث الأصل لكفالة الضمان الاجتماعي للعامل الذي قام بخدمة المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة, ولا ريب أن هذا الضمان الاجتماعي مكفول ليس للعامل وحسب بل لأفراد أسرته من بعده وهذا ما تم التأكيد عليه في الدستور السوري الجديد الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٨٥/ لعام ٢٠١٢[١٩٣] والذي أكد على أن الدولة تكفل الضمان الاجتماعي والصحي للعامل, ولا يجوز قانوناً حرمان العامل من حقوقه التقاعدية إلا في

[١٩٣] الفقرة /٢/ من المادة /٤٠/ من الدستور السوري الجديد الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٨٥/ لعام ٢٠١٢.

الحالات المحددة بالقانون بشكل مسبق، وبينها ما ذهبت إليه الفقرة /ج/ من المادة /٣٦٤/ من قانون العقوبات والتي أضافت عقوبة تبعية للعامل الذي جُرّم بجرم ترك العمل بحكم مكتسب الدرجة القطعية، وطالما أن العامل المستفتي بشأنه لم يحرك بشأنه دعوى ترك العمل أصلاً فلا يكون هناك مسوغ قانوني لحرمانه من حقوقه التقاعدية.

من جانب آخر فإن الحرمان من الحقوق التقاعدية دون صدور حكم قضائي قطعي يغدو إثراء بلا سبب للدولة على حساب الأفراد سيما وأن العامل قد تم اقتطاع الاشتراكات التأمينية المحددة بالقانون من أجوره طول فترة خدمته بالدولة[١٩٤].

كما صدر عن المجلس الأعلى للرقابة المالية قراراً[١٩٥] تتلخص وقائعه في بحث قانونية وضع عاملة لدى إحدى الجهات العامة استمرت بالعمل حتى تاريخ بلوغها سن التقاعد رغم صدور استقالتها قبل ذلك, وكانت صاحبة العلاقة قد تقدمت بطلب استقالة وصدر قرار بقبول هذا الطلب بعد مضي ستون يوماً (المهلة التي حددها القانون للبت بطلب الاستقالة)، اعترضت العاملة لصدور قرار الاستقالة بعد مضي ستين يوماً وتقدمت بطلب استنكاف عن هذه الاستقالة, وقد صدر قرار بطي قرار الاستقالة لعدم استكمال الأسباب القانونية لصدوره .

---

[١٩٤] ما ذهب إليه المشرع المصري فيما يتعلق بالحرمان من الحقوق التقاعدية حيث نصت المادة /٤٤/ من قانون التأمينات الاجتماعي المصري رقم /٧٩/ لسنة ١٩٧٥ (المعدلة) على ما يلي : "لا يجوز حرمان المؤمن عليه أو صاحب المعاش من المعاش أو تعويض الدفعة الواحدة كلياً أو جزئياً لأي سبب من الأسباب".

[١٩٥] القرار الثامن والسبعون في الجلسة رقم /٩/ تاريخ ٢٠٠٩/٩/١٥ ، غير منشور.

إلا أن الجهاز المركزي للرقابة المالية طلب أن تتم إعادتها للعمل وفق أحكام المادة /١٣٩/[١٩٦] من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

وقد انتهى المجلس في معالجته للموضوع إلى تأييد رأي إدارة التأشير المختصة في عدم قانونية وضع العاملة صاحبة العلاقة التي استمرت بالعمل حتى تاريخ بلوغها سن التقاعد رغم صدور قرار استقالتها واعتبار خدماتها منتهية بتاريخ صدور قرار قبول الاستقالة .

ونحن لا نؤيد المجلس الأعلى للرقابة المالية في ما انتهى إليه حيث أن القانون لم يتضمن بشكل واضح المقصود (بالبت في طلب الاستقالة خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه) هل هو للموافقة أو الرفض فقط أم لصدور قرار الاستقالة. ونحن نذهب إلى أن إرادة المشرع هنا ذهبت إلى البت في الطلب سلباً أو إيجاباً وصدور قرار بذلك خلال المهلة القانونية، كون التطبيق العملي والقانوني يدل أن العامل في أغلب الأحيان لا يتسنى له معرفة مصير طلب استقالته إلا من خلال القرار الصادر بذلك وهو الذي يتبلغه بالمراسلات بين المدراء حسب التسلسل ففي أغلب الأحيان لا يتسنى للعامل الإطلاع عليها وعلى ما تضمنته من اقتراحات كونه الطرف الضعيف في الوظيفة العامة وبالتالي يجب أن يعد قد بُلّغ نتيجة طلبه من خلال القرار الصادر بهذا الصدد.

---

[١٩٦] نصت المادة /١٣٩/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم/٥٠/ لعام ٢٠٠٤ على ما يلي (يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير المختص إعادة العامل المستقيل أو المعتبر بحكم المستقيل بأجره السابق إلى وظيفة تتوفر فيه شروط شغلها).

وما يؤيد ما ذهبنا إليه أن قانون مجلس الدولة رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ قد نص بالفقرة الأخيرة من المادة /٨/ منه ما يلي (يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح).

ويستفاد من هذا النص أن امتناع الإدارة عن إصدار قرار واجب عليها اتخاذه إنما يعتبر رفضاً ضمنياً وذلك بحسبان أن تلك الفقرة إنما جاءت في سياق تعداد القرارات التي تقبل الطعن أمام محاكم مجلس الدولة وفي هذا الصدد فإنه لا يمكن تصور أن امتناع الإدارة عن إصدار قرر بقبول الاستقالة هو قبول ضمني إذ كيف للعامل أن يلجأ إلى الطعن في ذلك القرار الضمني في ضوء أحكام المادة الثامنة المشار إليها آنفاً في ظل انتفاء مصلحته في هذه الحالة.

المبحث الثاني
نهاية الخدمة العامة بحكم القانون

تتميز حالة إنهاء خدمة الموظف العام بحكم القانون بأنها تتم بإرادة المشرع ولا دور فيها لإرادة الموظف أو لإرادة الإدارة، وكل ما في الأمر هو أنه متى تحققت حالة من الحالات التي تنتهي فيها خدمة الموظف بحكم القانون يتوجب على الإدارة اتخاذ الإجراءات التنفيذية اللازمة[١٩٧]، أي أن القرار الصادر عن الإدارة بإنهاء خدمة الموظف بحكم القانون هو قرار كاشف لواقعة إنهاء الخدمة وليس منشئاً لها.

ونهاية الخدمة قانوناً تكون إما لبلوغ العامل السن القانونية التي حددها المشرع لبلوغ سن التقاعد (المطلب الأول)، أو عند انتهاء أجل العامل بالوفاة التي تنتهي بها العلاقة الوظيفية حكماً (المطلب الثاني).

المطلب الأول
إتمام السن القانونية

إن من حق العامل أن يستريح في سن معينة ، وإن قدرته على العمل في هذه السن تتضاءل[١٩٨]، لذلك حددت قوانين الوظيفة العامة في جميع دول العالم سن معينة لترك الوظيفة العامة.

---

[١٩٧] د. سعيد نحيلي – مرجع سابق ص ٩٤.

[١٩٨] د. سليمان الطماوي – الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ٥٧٢ .

وحتى في الدول التي تنظر للوظيفة العامة على أنها مهنة دائمة ينقطع لها الموظف طوال حياته ومنها سورية فقد تم تحديد سن معينة للتقاعد، وهذا ما يفرضه السير (الديالتيكي) للحياة، فبلوغ الموظف سناً معينة يفقده القدرة على أداء المهام المسندة إليه ومن ثم لا يعود صالحاً للاستمرار في أداء الوظيفة العامة (أولاً) وهكذا تكون السن شرط الاستمرار في الخدمة تماماً كما هي شرط ابتداء الخدمة[١٩٩]، وبالتالي من الضروري معرفة كيفية حساب السن القانونية المحددة لإنهاء خدمة العامل (ثانياً)، وهل بالإمكان أن تمدد خدمة العامل بعد بلوغه السن المقررة للتقاعد (ثالثاً).

أولاً : السن القانونية لانتهاء الخدمة

من الضروري أن يكون العمر الذي تنتهي معه الخدمة مدروساً بعناية، بحيث لا يكون متأخراً فيؤدي إلى منع الوظائف عن الكفاءات الشابة وتقليل فرص العمل، كما يجب أن لا يكون مبكراً بحيث يؤدي إلى افتقار الإدارة إلى الخبرات، وإلى إرهاق الخزينة العامة بدفع عائدات تقاعدية كبيرة للمتقاعدين[٢٠٠].

وقد تم تحديد السن القانونية لانتهاء الخدمة في قوانين العمل المتتابعة في سورية بإتمام العامل الستين من العمر[٢٠١]، وهو السن المعتمد لإنهاء الخدمة العامة في أغلب دول المنطقة كون معدل الأعمار فيها متقارب[٢٠٢].

---

[١٩٩] د. سعيد النحيلي – مرجع سابق.

[٢٠٠] د. محمد الحسين – د. مهند نوح. القانون الإداري (عمال الإدارة وتصرفاتها القانونية) منشورات جامعة دمشق ٢٠١١ -٢٠١٢ . ص ١٢٨.

[٢٠١] البند (١) من المادة (١٣١) من القانون الأساسي للعاملين بالدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤م.

ولا شك أن السن المحددة لترك الخدمة يختلف بين دولة وأخرى، إذ أن هناك عدة اعتبارات وأسباب تتعلق في مجملها بحاجات الإدارة وإمكاناتها المادية ومتوسط أعمار السكان.

ولا بد من الإشارة إلى أن سن الستين المحددة من قبل المشرع هي الأصل بالنسبة لكل العاملين في الدولة، مع مراعاة طبيعة بعض الوظائف إذ يمكن تخفيض هذه السن بالنسبة للوظائف التي تتطلب جهداً جسدياً كبيراً كالعمل في المناجم, أما الوظائف التي لا تتطلب هذا الجهد كأعمال البحث العلمي والأعمال الذهنية فيمكن رفع تلك السن كون طبيعتها تقتضي ذلك.

وحسناً فعل المشرع في هذا المقام بمراعاة الطبيعة الخاصة لبعض الوظائف, **أما السن العامة المحددة للتقاعد فيمكن إعادة النظر فيها إذ أن تلك السن أصبحت لا تتفق في نظرنا مع التقدم الكبير الذي طرأ على الظروف الصحية وما ترتب عليه من ارتفاع في متوسط الأعمار وللتغيير الذي طرأ على حاجات الإدارة, والطبيعة الخاصة لبعض الوظائف .**

ثانياً: كيفية حساب السن القانونية :

المعتبر في حساب عمر العامل هو تاريخ الولادة كما ورد في القيود المدنية ولا يعتد بالتصحيحات التي تطرأ على القيد أثناء الخدمة الوظيفية[٢٠٣]، وهذا هو المبدأ

---

[٢٠٢] في مصر نصت المادة /٩٥/ من القانون رقم /٤٧/ لسنة ١٩٧٨ على أنه "تنتهي خدمة العامل ببلوغه سن الستين وذلك بمراعاة أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ بإصدار قانون التأمين الاجتماعي والقوانين المعدلة، ولا يجوز مد خدمة العامل بعد بلوغه السن المقررة.

[٢٠٣] بلاغ رئاسة مجلس الوزراء رقم (٢٥/ب) (١٥/٧٢٦٦) تاريخ ١٩٩٨/١٠/٢٠.

المقرر في التشريع[٢٠٤] حيث أن التاريخ المعتمد للولادة هو التاريخ المثبت في إحصاء عام ١٩٢٢ أو في أول تسجيل لدى دوائر الأحوال المدنية إلا إذا كانت الولادة بعد عام ١٩٢٢ ولا عبرة للتعديلات الطارئة بعد التاريخين المذكورين ويستثنى من هذا المبدأ حالة ما إذا كان طلب التصحيح بناءً على طلب مديرية التجنيد.

وقد ساير الاجتهاد القضائي السوري هذا الاتجاه حيث أكدت المحكمة الإدارية العليا السورية في حكم لها (... ومن حيث أن الثابت من قرار قاضي صلح الميادين بأن تصحيح مواليد المدعي تم بناءً على طلب من رئاسة شعبة تجنيد الميادين الأمر الذي يتعين معه اعتماد تصحيح مواليد المدعي من عام ١٩٥١ لعام ١٩٤٩ واعتباره نافذاً بحقه في مجال الرابطة الوظيفية)[٢٠٥].

هذا ويمكن إعادة العامل المنتهية خدمته لبلوغه السن القانونية إلى الخدمة متى تبين للجهة صاحبة الحق في تعيينه أنه لم يبلغ هذه السن[٢٠٦].

ثالثاً : تمديد الخدمة بعد سن ٦٠ :

يجوز في حالات الضرورة بقرار من رئيس مجلس الوزراء, وبناءً على طلب العامل واقتراح الوزير المختص, تمديد خدمة العامل بعد إتمامه الستين من العمر لمدة

---

[٢٠٤] المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم /٩١/ لعام ١٩٦٣ المعدل بالمرسوم التشريعي رقم /٢٤٧/ تاريخ ١٩٦٧.

[٢٠٥] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم (٢/٨٧١) لسنة ٢٠٠٩م – مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية من عام ٢٠٠٥ – ٢٠٠٩ ص ٤٢٨.

[٢٠٦] رأي مجلس الدولة، ١٣٤ لعام ١٩٦٦.

سنة قابلة للتجديد حتى خمس سنوات[٢٠٧] على أبعد حد وتدخل الخدمة الممددة في حساب المعاش والترفيع[٢٠٨]، وإن تمديد الخدمة هنا يقتصر على حالات الضرورة وفي حدود ضيقة جداً[٢٠٩]، وتعتبر الوظيفة مشغولة حكماً خلال فترة التمديد[٢١٠]، كما أن العامل الممددة خدمته إنما يشغل وظيفته أصالة ولا فرق بين خدمته الممددة وخدمته السابقة من حيث الحقوق والالتزامات[٢١١].

عموماً يحبذ عدم الإكثار من استعمال السلطة التقديرية التي منحها المشرع لرئيس مجلس الوزراء فيما يتعلق بالتمديد لأن ذلك سيقلل الفرص أمام العناصر الشابة لتتبوأ مناصباً قيادية، وتقليل فرص العمل بشكل عام، وما ينجم عن ذلك من مشاكل أخرى لا يتسع المقام لذكرها[٢١٢].

---

[٢٠٧] المادة ١٣٢ من قانون العاملين رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤.

[٢٠٨] رأي مجلس الدولة ١٢٨ لعام ١٩٧٤ وكتاب وزارة المالية ٥ – ١٤/٩ تاريخ ١٩٨١/١/٢.

[٢٠٩] بلاغ رئاسة مجلس الوزراء رقم ١٥/٣٢١٧/١٢٤ تاريخ ١٩٧٣/١١/١١.

[٢١٠] صدر بلاغ رئاسة مجلس الوزراء رقم ٥٨/ب/١٥/٥٣٢٦ تاريخ ١٩٨٩/١١/١١، ونصت الفقرة /٦/ منه على ما يلي: "ترفع طلبات تمديد الخدمة للعامل بعد بلوغه الستين من العمر في حالات الضرورة القصوى حسب تقدير الوزير المختص ولبعض الأعمال التي يتعذر إيجاد البديل فيها كما ترفع الصكوك الخاصة بالتمديد للعناصر التي ترسل موافقة من رئاسة مجلس الوزراء بتمديد خدماها، يجب أن تصل مشاريع التمديد إلى رئاسة مجلس الوزراء قبل نهاية شهر تشرين الثاني من كل عام.

[٢١١] رأي لجنة الرد رقم ٩١٩٩/٢ تاريخ ١٩٨٧/٩/١٩.

[٢١٢] يذكر أنه قد صدر قرار لرئيس مجلس الوزراء برقم ٢٢٥٢ بتاريخ ٣٠ تموز ٢٠١٦ والذي فوض بالفقرة الثانية منه الوزير المختص بتمديد خدمة العامل ضمن شروط محددة.

وهذا ما يبرر صدور قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم /١١٨٩/ تاريخ ٢٠٠٢/٣/٢م والذي قضت المادة الثانية فيه على منع تمديد خدمة العاملين في الجهات العامة عند إتمامهم السن القانونية، وإذا استدعت ضرورات سير العمل الإفادة من بعض الذين أتموا السن القانونية ممن لديهم خبرات ذات أهمية خاصة لا تتوافر في العاملين الموجودين في الخدمة، فإنه يمكن الإفادة من خبرة هؤلاء بموجب عقود خبرة تنظم معهم لغاية محددة ومؤقتة، وعلى أن تعمل الجهة العامة خلال مدة العقد على توفير البديل من العاملين الدائمين.

وفي كل الحالات لا يجوز تمديد خدمة الموظف الوكيل، الذي تجاوز الستين من العمر[٢١٣].

وإن بقاء العامل في الخدمة بعد بلوغه الستين خلافاً للقوانين والأنظمة النافذة أي بدون صدور قرار تمديد خدمة عن رئيس مجلس الوزراء وبدون عقد استخدام يغطي هذه المدة يجعله بمنزلة الموظف الفعلي ويستحق الأجور التي صرفت له عما قام به من عمل ولا يستحق أي تعويض أو معاش عن هذه الخدمات كونها لم تؤدَّ بصورة قانونية . وعلى هذا استقر اجتهاد القضاء الإداري السوري[٢١٤]، ورأي لجنة القرار رقم /١٠٢/ لعام ١٩٨٦[٢١٥].

---

[٢١٣] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم (٢/٦٢٧) لعام ٢٠٠٤ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في الأعوام ٢٠٠١ – ٢٠٠٢ – ٢٠٠٣ – ٢٠٠٤ ص ٣٩٤.

[٢١٤] صدرت عدة آراء حول تمديد الخدمة منها :

الرأي رقم م/٨٨٤٩/٢ تاريخ ١٩٩٣/١٠/٢٣ : "لا محل لاستصدار قرار إنهاء خدمة العامل لبلوغه السن في حال الاتجاه لتمديد خدمته تأسيساً على أنه لا يستقيم إصدار صك التمديد بعد صدور قرار إنهاء الخدمة".

يُذكر أنه صدر رأي عن لجنة القرار رقم /١/ لعام ٢٠٠٥[٢١٦] تتلخص وقائعه بأن عامل لدى إحدى الجهات العامة قد بلغ السن القانوني في عام ٢٠٠٢ ولم يتم إحالته على التقاعد بسبب تردد الإدارة في تعيين التاريخ الواجب اتخاذه واستمر بالعمل حتى تاريخ ٢٠٠٨/١٢/٣٠ وكان يتقاضى رواتبه خلال هذه الفترة ، لذا تطلب الجهة العامة بيان الرأي في اعتبار الرواتب التي تقاضاها الموظف المتجاوز الستين من العمر بمثابة تعويض له عن الخدمة المؤداة خلال قيامه بالعمل وفي حال استصدار قرار من السيد رئيس مجلس الوزراء باعتبار خدمة العامل المذكور ممددة لمدة خمس سنوات من ٢٠٠٢/١/١ ولغاية ٢٠٠٦/١٢/٣١ وما هو التكييف القانوني للفترة من ٢٠٠٦/١٢/٣١ ولغاية تاريخ إنهاء خدمته في ٢٠٠٨/١٢/٣٠.

وقد ذهب رأي اللجنة في معالجة الموضوع إلى إمكانية احتساب الأجور التي تقاضاها العامل ممن استمر بالخدمة بعد بلوغه سن الستين نتيجة خطأ من الإدارة من قبيل الأجر عن هذه الخدمة لقاء قيامه بالعمل، كما أنه يمكن تصفية

الرأي رقم م/٢/٩٣٩٣ تاريخ ٢٠٠١/٩/١٨ : "لا يجوز تمديد خدمة العامل بعد بلوغه السن القانونية ما لم يكن قائماً على رأس عمله أو ما في حكمه".

الرأي رقم م/٢/٥٨٢٥ تاريخ ١٩٩٠/٥/٣٠ والذي انتهى إلى أن مقتضى المادة /١٣٣/ المتعلقة بتمديد الخدمة بعد إتمام سن الستين من العمر هو أن تعتبر هذا التمديد خدمة فعلية تنطبق عليها أحكام القانون بما فيها الإجازات...".

[٢١٥] الرأي رقم م/٢/١٠٨١١ تاريخ ١٩٩٧/١٠/٢٥ تنتهي خدمة العامل حكماً عند إتمامه الستين ما لم تمدد خدمته أصولاً، حيث تنتهي عند انتهاء صك التمديد ولا يغير ذلك وجود العامل في إجازة .." والرأي رقم م/٢/٧٦٨٥ تاريخ ١٩٩٥/٨/٣٠ : "الأجور والتعويضات التي تقاضاها العامل خلال مدة خدمته الواقعة بعد بلوغه سن الستين تبقى من حقه".

[٢١٦] الرأي رقم م/٢/٢٦٠٥ تاريخ ٢٠٠٩/٧/١٤ – غير منشور.

المستحقات التأمينية للعامل على أساس الأجر عند انتهاء الخدمة لبلوغه سن الستين من العمر ويوقف صرف المعاش عن فترة قيامه بالعمل بعد سن الستين, وأوصت بضرورة مراعاة الجهات العامة إنهاء خدمة العاملين عند بلوغه سن الستين من العمر.

ونحن نؤيد ما ذهبت إليه اللجنة وذلك لصراحة النص القانوني[٢١٧] الذي حدد سن نهاية الخدمة بإتمام العامل الستين من العمر, وأيضاً النص القانوني[٢١٨] الذي أجاز تمديد الخدمة بعد إتمام الستين من العمر ونظمها, وكونه لم يصدر أي قرار تمديد للخدمة بعد إتمام السن القانونية. من جهة ثانية فإن الأجور التي تقاضاها العامل بعد إتمامه السن القانونية هي مقابل العمل الذي قام به وتنطبق عليه نظرية الموظف الفعلي ولا وجه لاسترداد ما تقاضاه من أجور كونه لا يجوز إثراء الدولة على حساب الموظف, إضافة إلى أنه لا يجوز أن يضار العامل بخطأ الإدارة فهناك تقصير من الإدارة فيما يتعلق بإنهاء خدمة العامل صاحب العلاقة لبلوغه السن القانونية, ونتيجة طبيعية لما تقدم أن يتم تصفية الحقوق التقاعدية للعامل على أساس الأجر عند انتهاء الخدمة لبلوغه سن الستين ووقف صرف المعاش عن فترة قيامه بالعمل بعد سن الستين كونه تقاضى أجر مقابل هذا العمل كما سبق بيانه.

تصفى حقوق العامل المنتهية خدمته لبلوغه سن التقاعد وفق ما تم بيانه عند بالنسبة لتصفية حقوق العامل المستقيل, وتجدر الإشارة إلى أن القانون رقم /٢٨/ لعام ٢٠١٤ المتضمن تعديل بعض مواد قانون التأمينات الاجتماعية رقم /٩٢/

---

[٢١٧] المادة (١٣١) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ .

[٢١٨] المدة (١٣٢) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ .

لعام ١٩٥٩ قد أوجد طريقة إضافية لمن بلغ سن الستين ولم يحقق الاشتراكات الشهرية المطلوبة لاستحقاق المعاش بهذه الطريقة[٢١٩].

وبنفس السياق أجاز المشرع بالتعديل الجديد إمكانية اشتراك العامل بعد إتمامه سن /٦٠/ حتى سن /٦٥/ تجمع مع خدماته السابقة بحيث تكون متصلة لاستحقاقها المعاش[٢٢٠].

مثال : مؤمن عليه لديه خدمة /١٢٠/ اشتراك بتاريخ إتمامه سن الستين وعمل مجدداً أو استمر بعمله بعد إتمامه سن الستين بحد أقصى إتمامه سن الخامسة والستين، تجمع الخدمتين وفي حال كان مجموع الخدمتين يؤهله لاستحقاق معاش الشيخوخة وفق شرط استحقاق المعاش الوارد بالمادة (٥٤) من قانون التأمينات الاجتماعية وتصفى حقوقه على أساس متوسط الأجر المشترك عنه في السنة الأخيرة.

---

[٢١٩] نصت الفقرة (ح) من المادة (٥٤) من قانون التأمينات الاجتماعية على ما يلي : "يحق للمؤمن عليه أو المؤمن عليها المنتهية خدماتهم لإتمامهم سن الستين ولم تتوفر لديهم شروط استحقاق المعاش التقدم إلى المؤسسة بطلب شراء الخدمات المكملة لاستحقاق المعاش وبحد أقصى وقدره (٢٤) اشتراكاً شهرياً شريطة عدم استفادتهم من معاش من أي جهة تأمينية أخرى. وتحسب الاشتراكات المترتبة عنها وفق آخر أجر مشترك عنه وتسدد دفعة واحدة، أو تقسيط لمدة سنتين بفائدة مقدارها (٩٪) سنوياً ويجوز بقرار من وزير العمل زيادة مقدار هذه الفائدة.

[٢٢٠] نصت الفقرة (ب) من المادة /٥٧/ مكرر المعدلة على ما يلي : "استثناء من حكم المادة (٥٧) من القانون يحق للمؤمن عليهم عند نفاذ هذا القانون الاشتراك لدى المؤسسة حتى سن الخامسة والستين وتجمع خدمات المؤمن عليه بحيث تكون خدمات متصلة إذا كانت تؤهله لاستحقاق المعاش".

وفيما يتعلق بتصفية الحقوق التقاعدية للعاملين المنتهية خدماتهم لبلوغهم السن القانونية صدر رأي عن اللجنة المختصة بقسم الفتوى والتشريع في مجلس الدولة[٢٢١] تتلخص وقائعه بأن إحدى الجهات العامة تطلب بيان الرأي حول إمكانية تصفية الحقوق التقاعدية لعدد من العاملين لديها لانتهاء خدماتهم وقد تمت إحالتهم إلى القضاء الجزائي ولم تصدر نتيجة محاكمتهم بعد.

وقد انتهت اللجنة إلى أنه ووفق قانون التأمينات الاجتماعية[٢٢٢] فإنه ليس ثمة ما يمنع الجهة المستفتية من تصفية الحقوق التقاعدية للعمال المستفتى بشأنهم وتطبيق حجز نسبة ربع المعاش التقاعدي لحين الانتهاء من المحاكمة الجزائية للومأ إليهم وعلى ضوء ذلك.

وقد انطلقت اللجنة في رأيها من أن المشرع في قانون التأمينات الاجتماعية النافذ منع الحجز أو التنازل عن المستحقات التقاعدية للعاملين في الدولة أو المستحقين له إلا في حال ترتب على هؤلاء إما دين لنفقة أو لدين المؤسسة وفي حدود ربع ذلك المعاش التقاعدي ولا شك أن غاية المشرع من هذا النص هو تمكين المتقاعد من تأمين متطلبات معيشته اليومية بشكل يقيه العوز من الآخرين بعد أن يتم حجب الراتب الشهري عنه لإحالته إلى التقاعد, وأن المشرع لم يعلق صرف مستحقات التقاعد على ضوء نتيجة المحاكمة القضائية في حال تمت الإحالة إلى القضاء وبما أن الجهة العامة, قد بينت أنه تم تخصيص أمثال العاملين المستفتى

---

[٢٢١] الرأي رقم /١٠٥/ في القضية رقم (١١٤/ف) تاريخ ٢٠١١/٤/١٢.

[٢٢٢] نصت المادة /٩٩/ من قانون التأمينات الاجتماعية رقم /٩٢/ وتعديلاته على ما يلي : (لا يجوز الحجز أو التنازل عن مستحقات المؤمن عليه أو المستحقين عنه لدى المؤسسة إلا لدين النفقة ومن ثم لدين المؤسسة وأخيراً لدين صاحب العمل وبما لا يجاوز الربع)

بشأنهم بمعاش تقاعدي مع تطبيق نسبة الحجز المقررة في القانون, ونظراً لتماثل حالة المستفتى بشأنهم مع حالة العمال المذكورين في كتاب الإدارة وكانت قواعد العدالة والمساواة توجب الأخذ بمعيار واحد بمعالجة القضايا المماثلة فإنه ليس ثمة ما يمنع الجهة المستفتية من تصفية الحقوق التقاعدية للمستفتى بشأنهم وتخصيصهم بما يستحقون مع تطبيق حجز نسبة ربع المعاش.

ونحن نؤيد ما ذهبت إليه اللجنة لأنها اعتمدت على صراحة النص القانوني وقد حدث لبس لدى الجهة العامة بالنسبة للمرجع التأميني للعاملين موضوع التساؤل وبعد أن تبين بالنص القانوني أن المرجع التأميني هو قانون التأمينات الاجتماعية رقم /٩٢/ لعام ١٩٥٩ أصبح لزاماً أن نصوص هذا القانون هي التي تطبق على العاملين موضوع التساؤل وبالعودة لنصوص هذا القانون تبين أنه لا يجوز الحجز على المعاش التقاعدي إلا في حالات محددة على سبيل الحصر وفي حدود نسبة الربع, ونرى أنه يمكن التريث لحين صدور نتيجة المحاكمة القضائية ولحين حدوث ذلك يمكن أن يعطى العامل سلفة على معاشه التقاعدي.

المطلب الثاني
انتهاء الخدمة العامة لعلة الوفاة

تنقضي الرابطة الوظيفية بوفاة العامل ويترتب هذا الأثر فور حدوث الوفاة، وبغض النظر عن سبب الوفاة أو نوعها، والوفاة تعد حالة واضحة من حالات انتهاء الخدمة بقوة القانون ، إذ لا دور لإرادة الإدارة أو إرادة الموظف ، بل الإرادة تكون لله سبحانه وتعالى[٢٢٣].

[٢٢٣] د. سعيد النحيلي – مرجع سابق ص ٩٥.

أما عن كيفية إثبات الوفاة فيكون عن طريق شهادة الوفاة الصادرة عن دوائر الأحوال المدنية والتي تقدم لجهة الإدارة لتتمكن من اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة .

والوفاة قد تكون بشكل طبيعي وبعيداً عن أي شيء يتعلق بالعمل (الفرع الأول), أو نتيجة العمل أو بسببه سواء بشكل مباشر أو غير مباشر (الفرع الثاني)

وغني عن البيان أن الوفاة كسبب من أسباب انتهاء الخدمة العامة قد وردت في قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة في سوريا وكان آخرها القانون رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ الذي عدد أسباب انتهاء الخدمة العامة على سبيل الحصر في المادة /١٣١/ منه، والقانون بذلك يؤكد حقيقة واقعة ولا يضيف شيئاً جديداً.

الفرع الأول

الوفاة الطبيعية

يراد بالوفاة الطبيعية تلك التي تحصل بمعزل عن أي سبب أو علاقة بالعمل وقد حدد قانون التأمينات الاجتماعية الصادر بالقانون رقم /٩٢/ لعام ١٩٥٩ وتعديلاته شروط استحقاق العامل المتوفى وفاة طبيعية للمعاش بأن تكون الاشتراكات المسددة عن المؤمن عليه لا تقل عن ستة اشتراكات شهرية متصلة أو ١٢ اشتراكات متقطعاً[٢٢٤], وقد حدد قانون التأمينات الاجتماعية المذكور أعلاه طريقة حساب معاش الوفاة بشكل واضح حيث يحسب معاش العجز الكامل

[٢٢٤] المادة /٦٣/ من قانون التأمينات الاجتماعية رقم /٩٢/ لعام ١٩٥٩ (يشترط لاستحقاق معاش العجز الكامل أو الوفاة أن تكون الاشتراكات المسددة عن المؤمن عليه لا تقل عن ستة اشتراكات متصلة أو ١٢ اشتراكاً متقطعاً).

المستديم أو معاش الوفاة على أساس /٤٠٪/ من متوسط الأجر الشهري المشترك عنه في السنة الأخيرة أو عن فترة التأمين إن قلت عن ذلك، ويضاف إلى المعاش /٢٪/ من متوسط الأجر الذي ربط على أساسه المعاش وذلك عن كل سنة من سنوات الخدمة التي تلي السنة[٢٢٥]. وفيما يخص مستحقي المعاش فقد تم تحديدهم على سبيل الحصر في المادة /٨٨/ من قانون التأمينات الاجتماعية المذكور[٢٢٦].

الفرع الثاني
وفاة الإصابة

وهي التي تنشأ نتيجة حادث أثناء تأدية العمل أو بسببه أو بسبب ما يتعلق به وتؤدي للوفاة، وقد أوضح القانون أن المقصود بإصابة العمل هي تلك التي تحدث

---

[٢٢٥] المادة /٦٤/ من قانون التأمينات الاجتماعية رقم /٩٢/ لعام ١٩٥٩ .

[٢٢٦] جاء في المادة /٨٨/ (إذا توفى المؤمن عليه أو صاحب المعاش كان للمستحقين عنه الحق في تقاضي معاشات بمقدار الأنصبة المقررة بالجدول رقم /٣/ في شأن إصابات العمل والجدول رقم /٣ – آ/ في شأن الشيخوخة والعجز والوفاة المرافقين ويقصد بالمستحقين في المعاش.

١ – أرملة المؤمن عليه أو صاحب المعاش.

٢ – أولاده وإخوانه الذكور الذين لم يتجاوزوا الحادية والعشرين.

٣ – الأرامل والمطلقات وغير المتزوجات من بناته وإخوانه.

٤ – الوالدان.

ويشترط الاستحقاق الأخوة والأخوات والوالدين وفقاً لما جاء في الجدول أن تثبت إعانة المؤمن عليه إياهم أثناء حياته وألا تكون الوالدة متزوجة من غير الوالد المتوفى ويستحق الأولاد في حالة وفاة الأم العاملة النصيب المحدد بالجدول رقم /٣/ أو رقم /٣أ/ (حسب الحال) كما يستحق الزوج في حالة وفاة زوجته النصيب المحدد بالجدول المشار إليه إذا كان وقت وفاتها مصاباً بعجز كامل يمنعه من مزاولة أية مهنة أو عمل يكتسب منه).

نتيجة إصابة العامل بأحد الأمراض المهنية المبينة في القانون أو نتيجة حادث أثناء تأدية العمل أو بسببه أو بسبب ما يتعلق به وتعتبر الإصابات القلبية والدماغية الناتجة عن الجهد الوظيفي إصابات عمل متى توافرت فيها الشروط والقواعد التي يصدر بها قرار من وزير الشؤون الاجتماعية والعمل[٢٢٧]. ويعتبر في حكم إصابة العمل كل حادث يقع للمؤمن عليه خلال فترة ذهابه لمباشرة العمل أو عودته منه أياً كانت وسيلة المواصلات بشرط أن يكون الذهاب والإياب دون توقف أو تخلف أو انحراف عن الطريق الطبيعي[٢٢٨].

وقد وضح المشرع بالقانون رقم /٢٨/ لعام ٢٠١٤ المتضمن تعديل بعض مواد قانون التأمينات الاجتماعية رقم /٩٢/ لعام ١٩٥٩ كيفية حساب معاش وفاة الإصابة وشروطه وكيفية توزيعه على المستحقين[(٢٢٩)]. ولم يشترط القانون بالنسبة لوفاة الإصابة توافر خدمة معينة أو وجود عدد من الاشتراكات كما فعل بالنسبة للوفاة الطبيعية .

---

[٢٢٧] صدر قرار وزير الشؤون الاجتماعية والعمل رقم ق/٢٣٢٨/٩ تاريخ ٢٠١٢/١٠/٢١ حدد بموجبه القواعد والشروط التي تعتبر الإصابات القلبية والدماغية الناتجة عن الجهد الوظيفي إصابات عمل.

[٢٢٨] المادة الأولى من قانون التأمينات الاجتماعية رقم /٩٢/ لعام ١٩٥٩ .

[(٢٢٩)] نصت المادة /٢٧/ من قانون التأمينات على ما يلي : (إذا نشأ عن الإصابة عجز كامل مستديم أو وفاة يحسب المعاش على أساس (٧٥٪) من متوسط الأجر الشهري المشترك عن السنة الأخيرة السابقة لثبوت العجز أو الوفاة، وفي حالة الوفاة يوزع المعاش على المستحقين وفقاً لأحكام المادة (٨٩) من القانون، وفي حال التأخر بالإبلاغ عن الإصابة لأكثر من سنة ميلادية كاملة تحسب المستحقات على أساس متوسط الأجر الشهري المشترك عنه في السنة الأخيرة السابقة لثبوت العجز أو مرور سنة كاملة على تاريخ وقوع الإصابة أيهما أسبق.

وقد صدر عن المحكمة الإدارية العليا قراراً[٢٣٠]، تتلخص وقائعه بأن أحد العاملين لدى إحدى الجهات العامة كان مكلفاً بعمل شاق ومجهد خارج اختصاصه المعين به وبعام ٢٠٠٩ تعرض لأزمة قلبية حادة وضيق تنفس مما أدى إلى وفاته ، ولعدم اعتبار إصابته إصابة عمل تقدم ورثته بدعوى قضائية بغية اعتبار هذه الإصابة إصابة عمل وإلزام الجهة العامة بدفع كامل التعويضات والفروق والرواتب وفقاً للخبرة الطبية.

وقد انتهى حكم المحكمة إلى رد الدعوى موضوعاً وأقامت المحكمة قضاءها على ما ثبت لها من الأوراق ومن تقرير الخبرة الطبية الثلاثية التي استعانت بها من أن الوفاة غير ناجمة عن العمل, وقد تم الطعن بقرار الحكم المذكور أمام المحكمة الإدارية العليا.

وقد قررت هذه المحكمة إعادة الخبرة الجارية بمعرفة خمسة خبراء وذلك لبيان فيما إذا كانت الوفاة ناجمة عن العمل أم لا.

ومن حيث أن الخبراء انتهوا في تقرير خبرتهم إلى أن الوفاة تعتبر ناجمة عن العمل, ولقناعة المحكمة بتقرير الخبرة المقدم قررت أن الوفاة ناجمة عن العمل, وإلزام مؤسسة التأمينات الاجتماعية بتخصيص معاش إصابة للمستحقين عنه, وذلك بدءاً من تاريخ الوفاة.

ونحن نؤيد هذا الحكم لأنه اعتمد بشكل رئيسي على الخبرة الفنية كون الموضوع فني بحت يحدده الأطباء وهو عين الصواب لأن الأساس في تحديد فيما إذا

---

[٢٣٠] القرار رقم /١٥٨/ تاريخ ٢٠١٢/٣/٢٧ . غير منشور.

كانت الإصابة ناتجة عن العمل أم لا هو التقرير الطبي الذي يضطلع به أطباء اختصاصيين لديهم المقدرة العلمية التي تؤهلهم على تحديد نوع الإصابة وسببها.

الخاتمة

أعد هذا البحث بهدف إلقاء الضوء على موضوع الحقوق التقاعدية للموظف العام في سورية من خلال طرق نهاية الخدمة العامة المحددة على سبيل الحصر في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤, ومن خلال ما استقر عليه القضاء الإداري بقسميه القضائي والاستشاري, وأراء لجنة القرار رقم /١/ لعام ٢٠٠٥, وقرارات المجلس الأعلى للرقابة المالية . وبعد الانتهاء من هذا البحث خلصنا إلى مجموعة من النتائج والمقترحات نرى فيها تصورنا لتطوير النصوص المتعلقة بهذا الموضوع. وما يتفرع عنها من مسائل, منطلقين في مقترحاتنا من إقامة التوازن الحق بين مبدأ ديمومة واستمرار المرافق العامة وبين مبدأ حق العامل وإفساح المجال أمامه لترك العمل وضمان حقوقه التقاعدية المترتبة على ذلك .

أولاً : النتائج :

١. لا تعكس النصوص المتعلقة بالاستقالة بشكل عام في سورية إيجابيات تذكر فيما يتعلق بموضوع إيجاد فرص عمل للحد من البطالة ولاسيما بالتقاعد المبكر .

٢. عدم وجود نصوص تنظيمية تبين كيفية تقديم طلب الاستقالة والإجراءات المتعلقة بذلك ولاسيما أن النصوص التشريعية رسمت المبادئ العامة الأساسية في هذا الموضوع دون التدخل في تفاصيل ذلك .

٣. حرص المشرع السوري على تطوير وتحسين الوضع المادي للعاملين الذين تنتهي خدماتهم بإحدى طرق نهاية الخدمة المذكورة آنفاً .

٤. الحماية التي أضفاها المشرع للعاملين عند إنهاء خدمتهم بالصرف من الخدمة وحقهم باللجوء إلى القضاء في ظل القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ بعد أن كانت هذه القرارات تصدر نهائية وصدور الدستور السوري الجديد الذي عزز هذه الحماية وأكد أن كافة القرارات الإدارية يمكن نقضها عن طريق القضاء.

ثانياً : المقترحات :

أ - العمل بشكل دائم على تعزيز وضع العاملين المنتهية خدماتهم وذلك بمنحهم المزيد من المزايا المادية كالذي حصل من خلال القانون رقم /٢٨/ لعام ٢٠١٤ لما في ذلك من بعد اجتماعي حيث أنه وكما ذكر سالفاً إن المعاش التقاعدي ليس حق للعامل وحده فحسب إنما هو حق لأسرته وأولاده أيضاً .

ب - إضافة حكم في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ يحظر فيه المشرع بشكل صريح قبول استقالة العامل المحال إلى المحكمة التأديبية أو الجنائية في جناية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة .

ج - تعزيز فكرة الإحالة المبكرة على المعاش والعمل عليها عن طريق التحفيز بمنح المزايا المادية , الأمر الذي يؤدي إلى خلق فرص عمل واستقطاب

خبرات وكفاءات جديدة وشابة والتخفيف من البطالة المقنعة. إلا أنه يجب عدم الذهاب بعيداً في هذا الموضوع وأن يكون ضمن ضوابط معينة كي لا تكون مسألة التقاعد المبكر نافذة لنزوح الخبرات والكفاءات من القطاع العام إلى خارج البلد وإلى القطاع الخاص الذي يسعى لاستقطاب الخبرات النادرة عن طريق تحفيزها .

د - نرى أنه من الأفضل عدم تحديد سن واحدة لترك الخدمة (التقاعد) لجميع العاملين وحبذا لو أخذ المشرع بالاعتبار طبيعة الأعمال المختلفة (العضلية المجهدة – الذهنية ...)عند تحديد تلك السن .

ه - إعادة النظر بالآلية المتبعة عند الصرف من الخدمة بحيث يتاح للعامل صاحب العلاقة بأن يدافع عن نفسه قبل صدور قرار الصرف وبأن تمثل الجهة العامة التي يتبع لها باللجنة المختصة بالصرف من الخدمة والمحددة بالمادة /١٣٧/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ .

و - فيما يتعلق بنهاية الخدمة بالتسريح الصحي حبذا وجود أكثر من لجنة فحص عامة وذلك تجنباً لمشقة السفر التي يتكبدها العامل في التنقل إلى العاصمة كون هذا العامل في حالة صحية حرجة (مرض عضال – عاهة دائمة – مرض معد).

ز - تعديل الفقرة /ب/ من المادة /١٣٣/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ على نحو يتعين على الإدارة البت بطلب الاستقالة خلال مدة معينة واعتبار الاستقالة مقبولة بفوات مدة الستين يوماً دون أن تبت الجهة الإدارية في طلب الاستقالة المقدم من قبل العامل .

ح - يكون انتهاء الخدمة بالنسبة للمتمرن (بسبب عدم صلاحيته للعمل) أكثر عدلاً وإنصافاً لو كانت الجهة المخولة بتقريره لجنة معينة (كلجنة تقويم أداء العاملين مثلا) بالاشتراك مع الجهة الإدارية المختصة بدل أن يكون مرتبطاً بإرادة شخص واحد (السلطة صاحبة الحق في التعيين) .

تمت بعون الله تعالى وتوفيقه

المراجع

أولاً - المراجع باللغة العربية :

أ- الكتب العامة والخاصة :

١. د. أشرف محمد أنس جعفر " التنظيم الدستوري للوظيفة العامة دراسة مقارنة – دار النهضة العربية ٢٠٠٩ ص ٣٦١.

٢. د. أنس جعفر، الوظيفة العامة، ط٢، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٩.

٣. بدرية جاسر المصلح ، قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، دون طبعة، (دون سنة نشر).

٤. البزار والطبراني في الكبير عن أنس في السيوطي، الجامع الصغير، المجلد الثاني.

٥. حمدي سليمان القبيلات، ، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، دراسة مقارنة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى (٢٠٠٣).

٦. د. زكي محمد النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين في الحكومة والقطاع العام، دار الفكر العربي، ١٩٨٧.

٧. د. زين العابدين بركات، الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمقارن، ، دار الفكر، ١٩٧٤.

٨. د. سليمان الطماوي – الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦.

٩. صبحي سلوم, شرح القانون الأساسي للعاملين في الدولة , الجزء الأول .

١٠. عادل الطبطبائي، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، دراسة تطبيقية لقرارات مجلس الخدمة المدنية وفتاوى ديوان الموظفين وإدارات الفتوى والتشريع، كلية الحقوق، جامعة الكويت, (١٩٨٣).

١١. عبد الإله الخاني، القانون الإداري، ط٢، مجلد الرابع، دت, مشق.

١٢. د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، المجلد الأول، العقد، الطبعة الثالثة ، دار النهضة العربية، ١٩٨١.

١٣. عبد الفتاح مراد – المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة ١٩٩٦.

١٤. عبد الفتاح مراد – المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة ١٩٩٦.

١٥. د. عبد اللطيف السيد رسلان عودة، الاستقالة في الوظيفة العامة بين النظامين الوضعي والإسلامي، دار الكتاب القانوني، الإسكندرية، ٢٠٠٩.

١٦. د. عبد الله طلبه , مبادئ القانون الإداري (الجزء الثاني), مطبعة ابن خلدون , دمشق ١٩٩٠ .

١٧. د. عبد الله طلبه ود. أحمد إسماعيل، الوظيفة العامة، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٤ – ٢٠٠٥.

١٨. د. عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط٧، منشورات جامعة دمشق كلية الحقوق، ٢٠٠٢ – ٢٠٠٣.

١٩. د. عبد الله طلبه، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، ط٤ منشورات جامعة دمشق، ١٩٩٩ – ٢٠٠٠.

٢٠. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، دون طبعة, (١٩٩٨).

٢١. علي خطار، شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان ١٩٩٨.

٢٢. د. ماجد راغب الحلو، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٩٦ .

٢٣. د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، الحقوق المالية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠١١.

٢٤. د. محمد أحمد عجيز، الاستقالة، دراسة مقارنة في ضوء قانون العمل الجديد، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٨.

٢٥. د. محمد الحسين – د. مهند نوح، القانون الإداري, (عمال الإدارة وتصرفاتها القانونية), منشورات جامعة مشق ٢٠١١ - ٢٠١٢.

٢٦. د. محمد الحسين، د. مهند نوح، القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة دمشق، منشورات جامعة دمشق,٢٠١١.

٢٧. د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.

٢٨. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٣.

٢٩. د. محمد يوسف الحسين – د. مهند نوح، القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق ٢٠١٢.

٣٠. د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٩.

٣١. مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية للعاملين في الدولة والقطاع العام دار علم الكتب ، ١٩٧٤.

٣٢. د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة وفقاً لأحكام القضاء الإداري في مصر، ط٢، دار النهضة العربية.

٣٣. د. وهيب عياد سلامة, "الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء "، دراسة مقارنة كلية الحقوق ، جامعة القاهرة عام ١٩٧٦.

ب- رسائل الماجستير والدكتوراه :

١. أسماء عبد الكاظم مهدي العجيلي، حرية الموظف العام في التوقف عن العمل، جامعة بابل، رسالة ماجستير في القانون العام، ٢٠٠٩.

٢. خالد تدمري، انتهاء الخدمة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة، رسالة لنيل درجة دبلوم في القانون العام، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ١٩٩٤.

٣. د. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة ، ١٩٩٧ .

٤. محمد عبد الحميد أبوزيد ، دوام سير المرافق العامة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٥.

٥. د. محمد يحيى أحمد كربوح ، حقوق وحريات الموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة بيروت العربية، د.ت. د. منصور إبراهيم المصطفى الفارس، الموسوعة التأديبية للموظف العام في الأردن، دراسة مقارنة، جامعة دمشق، كلية الحقوق ١٩٨٢.

٦. د. مهند نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠١.

٧. نسرين طلبة، القرارات الإدارية المحصنة من الرقابة القضائية، رسالة دكتوراه, جامعة دمشق, ٢٠١٠ .

٨. د. نورا فرغلي عبد الرحمن محمد السناري، مسؤولية الموظف ومدى مسؤولية الدولة عن أخطائه وأفعاله، رسالة دكتوراه، د.م، ٢٠٠٤.

ج- المجموعات والدوريات :

١. د. سعيد النحيلي، انقضاء الخدمة الوظيفية ، بحث منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة ، المجلد الخامس، هيئة الموسوعة العربية، ط١، ٢٠١٠.

٢. د. عمار مرشحة – محمد الغندور – المجموعة الذهبية للآراء الاستشارية الصادرة عن مجلس الدولة – المكتب الفني لمجلس الدولة, ٢٠١٦.

٣. مبادئ القضاء الإداري – اجتهادات المحكمة الإدارية العليا السورية في أربعين عاماً، ج٣، المحامي مصباح نوري المهايني، ٢٠٠٥، مؤسسة النوري.

٤. مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية من عام ٢٠٠٥ – ٢٠٠٩.

٥. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في الأعوام ٢٠٠١ – ٢٠٠٢ – ٢٠٠٣ - ٢٠٠٤.

٦. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٢.

٧. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٩٧.

٨. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من عام (١٩٩١ - ١٩٩٥).

٩. د. نعيم عطية، الاستقالة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ١٩٦٥.

د- القوانين :

١. قانون التأمينات الاجتماعية رقم /٩٢/ لعام ١٩٥٩، وتعديلاته بالقانون ٧٨ لعام ٢٠٠١ و٢٨ لعام ٢٠١٤.

٢. قانون الانتخابات العامة رقم /١٠١/ لعام ٢٠١١.

٣. قانون تنظيم الجامعات رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦.

٤. القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ .

٥. القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥ .

٦. قانون الموظفين رقم /١٣٥/ لعام ١٩٤٥ .

٧. قانون المحاكم المسلكية رقم /٧/ لعام ١٩٩٠ .

٨. قانون أصول المحاكمات المدنية السوري .

٩. قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية رقم /٦٤/ لعام ٢٠٠٣.

١٠. قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم /٢٤/ لعام ١٩٨١.

ثانياً - المراجع باللغة الفرنسية :

Bibliographie

1. André de LAUBAD RE, *Traité Élémentaire De Droit Administratif*, Paris Librairie générale de droit et de jurisprudence L.G.D.J.1953

2. Jean-Charles SAVIGNC, *Droit Administratif: La Fonction Publique*, PDF, 2005

3. Pierre LAMIERE, *Les Hauts Fonctionnaires*, Chronique Dalloz, 1959

الفهرس

مقدمة عامة ٣

الفصل الأول: إنهاء الخدمة لأسباب تتعلق بأداء العامل ١٣

المبحث الأول: إنهاء الخدمة العامة لعلة صلاحية العامل..... ١٧

المطلب الأول: إنهاء الخدمة العامة لأسباب تتعلق بتقييم العامل..... ١٧

الفرع الأول: التسريح بسبب ضعف أداء العامل ١٨

الفرع الثاني: إنهاء الخدمة لأسباب تتعلق بصلاحية المتمرن..... ٢٠

المطلب الثاني: إنهاء الخدمة لأسباب صحية ٢٧

الفرع الأول: كيفية الوصول إلى التسريح الصحي..... ٢٧

الفرع الثاني: تقارير لجان التسريح الطبية الفرعية وآلية عملها ٣٠

أولاً – قرارات لجان التسريح:..... ٣١

ثانياً – تنفيذ قرارات لجان التسريح..... ٣٢

المبحث الثاني: إنهاء الخدمة العامة لأسباب مسلكية..... ٣٧

المطلب الأول: التسريح التأديبي..... ٣٧

الفرع الأول: مفهوم التسريح التأديبي..... ٣٨

الفرع الثاني: الإجراءات المتبعة لدى المحاكم المسلكية ٤٢

أولاً : الفئات الخاضعة لأحكام قانون المحاكم المسلكية ٤٣

ثانياً : الإحالة إلى المحكمة المسلكية..... ٤٤

ثالثاً : مدى تقيد المحكمة المسلكية بالوصف القانوني كما جاء في قرار الإحالة ٤٤
أ.التحقيق ٤٥
ب.صدور الحكم المسلكي..... ٥٠
المطلب الثاني: الطـرد ٥٤
الفرع الأول: الطرد في القانون السوري ٥٥
الفرع الثاني: الفرق بين التسريح التأديبي والطرد ٦٢

المبحث الثالث: الصرف من الخدمة ٦٥

المطلب الأول: مفهوم الصرف من الخدمة ٦٥
الفرع الأول: من الناحية التشريعية..... ٦٥
الفرع الثاني: موقف القضاء من الصرف من الخدمة ٧١
الفرع الثالث: موقف الفقه من الصرف من الخدمة ٧٣
المطلب الثاني: الفئات التي يطبق عليها الصرف من الخدمة ومبرراته ٧٥
الفرع الأول: الفئات التي يمكن صرفها من الخدمة..... ٧٥
الفرع الثاني: أسباب ومبررات الصرف من الخدمة ٧٩
المطلب الثالث: الضمانات الموضوعة للصرف من الخدمة..... ٨٤
الفرع الأول: الضمانات التي تسبق قرار الصرف من الخدمة ٨٥
أولاً : الإجراءات الإدارية التي تسبق اتخاذ قرار الصرف :..... ٨٦
أ.التحقيق مع العامل ومواجهته بما هو منسوب إليه ٨٦
ب.الصرف بناء على اقتراح اللجنة المنصوص عليها في المادة /١٣٧/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ ..... ٨٦
ثانياً : الجهة المختصة بإصدار قرار الصرف من الخدمة :..... ٨٧
الفرع الثاني: الضمانات اللاحقة لقرار الصرف من الخدمة (الضمانات القضائية) ٨٩

الفصل الثاني: إنهاء الخدمة لأسباب غير متعلقة بأداء العامل ٩٥

المبحث الأول: إنهاء الخدمة العامة بالاستقالة ٩٩

المطلب الأول: إنهاء الخدمة العامة بالاستقالة الصريحة.....١٠٠

الفرع الأول: مفهوم الاستقالة تشريعاً وفقهاً وقضاءً.....١٠٠

أولاً : مفهوم الاستقالة تشريعاً.....١٠٠

ثانياً : مفهوم الاستقالة في الفقه ١٠١

ثالثاً: مفهوم الاستقالة قضاءً ١٠٣

الفرع الثاني: أركان الاستقالة.....١٠٤

أولاً :إرادة الموظف العام ١٠٤

أ.التعبير الصريح: ١٠٦

ب.التعبير الضمني (الاستقالة الحكمية) ١٠٨

ثانياً : قبول الجهة الإدارية : ١٠٩

ثالثاً: أثر إحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية :.....١١٣

المطلب الثاني: صور إنهاء الخدمة العامة بغير الاستقالة الصريحة ١١٩

الفرع الأول: إنهاء الخدمة العامة بالاستقالة الضمنية ١١٩

الفرع الثاني: إنهاء الخدمة العامة بصور أخرى من الاستقالة ١٣٤

أولاً: الاستقالة التيسيرية : ١٣٥

ثانياً: الاستقالة القسرية :.....١٣٧

ثالثاً: الاستقالة الجماعية : ١٣٩

المطلب الثالث: الآثار المالية للاستقالة ١٤٠

الفرع الأول: المنحة النقدية ١٤١

الفرع الثاني: المعاش التقاعدي أو تعويض نهاية الخدمة ١٤٢

أولاً : المعاش التقاعدي ١٤٣

ثانياً : تعويض الدفعة الواحدة (تعويض نهاية الخدمة) ١٤٩

المبحث الثاني: نهاية الخدمة العامة بحكم القانون..... ١٥٧

المطلب الأول: إتمام السن القانونية.....١٥٧

أولاً : السن القانونية لانتهاء الخدمة.....١٥٨

ثانياً: كيفية حساب السن القانونية :.....١٥٩

ثالثاً : تمديد الخدمة بعد سن ٦٠ .....١٦٠

المطلب الثاني: انتهاء الخدمة العامة لعلة الوفاة ١٦٧

الفرع الأول: الوفاة الطبيعية ١٦٨

الفرع الثاني: وفاة الإصابة ١٦٩

الخاتمة.....١٧٣

المراجع.....١٧٧