



جامعة المنصورة

كلية الحقوق

قسم القانون العام

الأسباب الإدارية لانتهاء خدمة الموظف العام

(دراسة مقارنة بين القانونين المصري والليبي)

بحث مستخرج من رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في الحقوق

إعداد الباحث

محمد الطيب الكانوني

تحت إشراف

أ. د. أميرة بدر

أستاذ القانون العام - كلية الحقوق - جامعة المنصورة

للعام الجامعي ٢٠٢٤م

المقدمة

إنَّ نهاية الحياة الوظيفية للموظف العام، أمر لا بدَّ منه ولا مفرَّ عنه، لأنَّ لكلِّ شيءٍ بدايةً ونهايةً، والوظيفية العامة لا تخرج عن هذا المنطق الطبيعي للأمور، وبالتالي تنتهي الرابطة الوظيفية بين الموظف ووظيفته إدارياً وإرادة أحد الطرفين.

وكما تنتهي خدمة الموظف العام بقوة القانون، وليس للإدارة أيُّ سلطةٍ تقديريةٍ حيال ذلك؛ فقد تنتهي بأسبابٍ أخرى؛ أي بناءً على رغبة الإدارة الخالصة، وإما تكون برغبة الموظف ولكن لا يمكن نفاذها إلَّا بعد موافقة الإدارة، فلها إنهاء العلاقة الوظيفية بسببٍ إداريٍّ، بناءً على سلطتها التقديرية، والتي يشترط فيها أن يكون للمصلحة العامة بعيداً عن أيِّ اعتباراتٍ تنافي المبدأ العام وهو ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد؛ تحقيقاً للصالح العام.

أهمية البحث:

تتجلى أهمية هذا البحث من خلال بيان الأسباب التي يُرخص بها للموظف العام إنهاء علاقته الوظيفية، وعدم إجباره على المكوث جبراً في عمل لا يرتضيه لنفسه، وإبراز ما منح للإدارة من مكنة تمكُّنها من الإقدام على إصدار قرار إنهاء خدمة الموظف، مع ضمان عدم تعسفها في ذلك تحقيقاً للمصلحة العامة، والنفع العام في ذات الوقت.

مشكلة البحث:

تتمحور مشكلة البحث هنا في بيان ما يُعدُّ سبباً إدارياً ينفصم بمقتضاه رابطة الوظيفة بين طرفيها، وهل بإمكان الموظف العام إنهاء العلاقة الوظيفية لوحده، وبيان صلاحية الإدارة في الإنهاء من عدمه، وما مدى التزام جهة الإدارة المختصة بمراعاة المصلحة العامة عند إصدارها قراراً بإنهاء خدمة موظفٍ لديها؟

منهج البحث:

نستعين في هذا البحث على المنهج التحليليِّ المقارن لنصوص التشريعات الوظيفية المتعلقة بالأسباب الإدارية لانتهاء الخدمة، وآراء الفقهاء وأحكام القضاء في النظامين القانونيين المصريِّ والليبيِّ.

ومماً سبق سوف نقسم هذا البحث إلى مبحثين على النحو الآتي:-

المبحث الأول: إنتهاء الخدمة بمقتضى إرادة الإدارة المختصة.

المطلب الأول: إنتهاء خدمة الموظف لعدم الكفاءة الوظيفية.

المطلب الثاني: إنتهاء خدمة الموظف للفصل بغير الطريق التأديبي.

المبحث الثاني: إنتهاء الخدمة بمقتضى إرادة الموظف العام.

المطلب الأول: الاستقالة.

لمطلب الثاني: الإحالة على المعاش المبكر.

المبحث الأول

إنهاء خدمة الموظف العام بمقتضى إرادة الإدارة المختصة.

تمهيدٌ وتقسيمٌ:

كلُّ مَنْ يشتغل في الوظيفة العامة لا بدَّ أن يكونَ أهلاً لهذه الوظيفة؛ وذلك بتمتُّعه بمعايير تكون لديه ابتداءً، وقبل ولُّوجه السلكِ الوظيفي؛ لكونها شروطَ قبوله واستمراره فيها. ولقد منح المُشرِّع الوظيفي لجهة الإدارة صلاحية إنهاء خدمة الموظف العام، بشرط ضمان عدم التعسف بإصدارها لمثل هذه القرارات، لما لها من عواقب وخيمة على الموظف خصوصاً، وعلى الخدمة العامة والمجتمع ككل، وعليه فإننا سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين اثنين، أولهما انتهاء الخدمة لعدم الكفاءة الولائية والمطلب الثاني انتهاء الخدمة للفصل بغير الطريق التأديبي، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

عدمُ الكفاءة الولائية

تمهيدٌ وتقسيمٌ:

إنَّ من مقومات تقلد الوظيفة العامة تمتُّع شاغلها بكفاءة ولائية، تُمكنه من تولي الخدمة العامة والاستمرار فيها، وأنَّ أيَّ اختلال أو تراجع في أداء وظيفته، يدفع بجهة عمله لإعادة النظر في استمراره بها، والذي قد يصل إلى إنهاء خدمته، وذلك على النحو الذي سنبرزه لاحقاً، ولهذا فإننا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين اثنين؛ أولهما ضعفُ اللياقة الصَّحيَّة، وقلةُ الكفاية الوظيفية في مصر، وثانيهما في ليبيا، لبيان أوجه الاختلاف بينهم، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

ضعف اللياقة الصحيّة وقلة الكفاية الوظيفيّة

كسبب من أسباب انتهاء خدمة الموظف العام في مصر

أولاً: ضعف اللياقة الصحيّة:

إن شرط اللياقة الصحيّة هو من الشروط التي حرصت التشريعات الوظيفيّة على تضمينها كأحد أهم شروط القبول والتعيين في الوظيفة العامة ابتداءً، وظلّ مستمرّاً حتى انتهاء الحياة الوظيفيّة للموظف بالطرق العادية للإنهاء، وتنتهي خدمة الموظف بسبب اعتلال صحته وتضاؤل خدمته وتراجع إنتاجه.

ولقد اشترط المشرّع أن يكون الموظف العام قوياً يستطيع أداء عمله على الوجه الأمثل، سواء كان العمل يحتاج إلى قدرة بدنيّة أو عقليّة، فمن مقومات العمل حسب شريعتنا الإسلاميّة الغرّة القوّة والأمانة^(١)، حيث يقول الله سبحانه وتعالى: [إِنَّ خَيْرَ مَنْ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ].^(٢)

وقد جاء في القانون النافذ للخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م، فجاء النصّ على توافر شرط اللياقة الصحيّة لتولّي الوظائف العامة في المادة ١٤، حيث نصّ البند الخامس منها على ضرورة أن تثبت لياقته الصحيّة لشغل الوظيفة العامة بشهادة تصدر من المجلس الطبيّ المختصّ،^(٣) واعتبرت المادة ٦٩ من هذا القانون فقدان هذا الشرط سبباً لإنهاء الخدمة أيضاً، إلّا أنّ المادة حذفت الاستثناء الوارد في القانون الملغى من الإعفاء من هذا الشرط طائفة المعيّنين بقرار جمهوريٍّ ومن يصدر بشأنهم قراراً بالإعفاء من السّلطة المختصّة، وقد ألزمت المادة ١٧٧ من اللائحة التنفيذية رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧م للقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م الخاص بالخدمة المدنية إدارة الموارد البشريّة بالنسبة لمن ثبت عدم لياقته صحياً بقرار من المجلس الطبيّ المختصّ عرض الأمر على السّلطة المختصّة، وهي الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة

(١) د. هاني بن علي الطهراوي، فصل الموظف العام في النظام السعودي - دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتب المحامي كاتب الشمري، السعودية، ٢٠١١م، ص ٤٤٧.

(٢) سورة القصص، الآية رقم (٢٦).

(٣) أنظر الفقرة ٥ من المادة رقم ١٤ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م التي نصت " أن تثبت لياقته الصحية لشغل الوظيفة بشهادة تصدر من المجلس الطبي المختص".

الهيئة، بحسب الأحوال؛ لإصدار قرار بإنهاء خدمته، ولا يجوز للسلطة المختصة إنهاء خدمة الموظف لعدم اللياقة الصحية قبل نفاذ إجازته المرضية والاعتيادية؛ ما لم يطلب إنهاء خدمته دون انتظار إجازته، وفي جميع الأحوال تنتهي خدمة الموظف إذا ثبت عدم لياقته الصحية؛ لإدماحه المخدرات.^(٤)

ويُلاحظ أن المشرع أوجب على الجهة الإدارية إحالة الموظف إلى المجلس الطبي المختص لإثبات حالته الصحية قبل البث في إنهاء خدمته؛ لعدم اللياقة الصحية، وينفرد المجلس الطبي بتحديد الحالة المرضية، ويكون قراره ركن السبب للقرار الصادر بإنهاء خدمة الموظف العام، وإغفال هذا الإجراء يؤدي إلى عيب؛ وهو مخالفة القانون، ولكن لا يجاوز هذا البطلان إلى حد اعتباره معدوماً.^(٥)

ويُشترط لإنهاء الخدمة لعدم اللياقة الصحية شرطان اثنان، هما:

١- صدور قرار من المجلس الطبي المختص بضعف لياقة الموظف الصحية.

إن اللياقة الطبية مسألة فنية بحتة يتطلب التخصص الدقيق للفصل فيها، ولا تملك جهة الإدارة بذاتها الفصل فيها، وإنما يدخل ذلك في الاختصاص الأصيل للمجلس الطبي المختص لإثبات اللياقة الصحية للموظف وصلاحيته للاستمرار في الوظيفة قبل التقرير بإنهاء خدمته؛ لضعف اللياقة الصحية، وعدم السير وفق هذا الإجراء يجعل القرار باطلاً؛ لمخالفة الإجراءات التي نص عليها القانون عند إنهاء الخدمة، ويتعين إلغاؤه.

٢- استنفاد كافة الإجازات المرضية والاعتيادية للموظف.

نص على ذلك الشرط الفقرة الأولى من المادة ١٧٧ لللائحة التنفيذية رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧م من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م الخاص بالخدمة المدنية إذ لم تجز للسلطة المختصة إنهاء الخدمة لعدم اللياقة الصحية قبل نفاذ إجازات الموظف العام المرضية والاعتيادية، ما لم يطلب صاحب الشأن إنهاء خدمته دون انتظار انتهاء إجازاته.

(٤) انظر: القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م ولوائحته التنفيذية الصادرة بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢١٦ لسنة ٢٠١٧م.

(٥) نادر محمود علي إبراهيم، انتهاء رابطة الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠٢١م، ص ٧٤.

غير أنه إذا ما رغب الموظف في إنهاء خدمته قبل نفاذ إجازته الاعتيادية أو المرضية فعلى الجهة الإدارية المختصة إجابته لطلبه، وفي ذلك ذهبت الجمعية العمومية للفتوى والتشريع إلى أن "المقصود باستمرار العامل المريض بمرض مزمن في إجازته الاستثنائية بأجر كامل إذا تبين عجزه التام حتى يبلغ سن الإحالة إلى المعاش، وعلى نحو ما قرره حكم المادة (٦٦) مكرراً المشار إليها، هو توفير أكبر قدر من الرعاية للعامل، لا سيما وأن تأمين الإصابة بأحد الأمراض المزمنة المحددة في المادة (٧٨) سائلة الذكر لا يغطي الفترة التي تلي العجز التام. بيد أنه إذا طالب العامل المذكور إنهاء خدمته للعجز الكامل ليتسنى له الاستفادة من مزايا تأمينية أخرى أفضل من مد إجازته الاستثنائية كالحصول على معاش العجز الكامل طبقاً لحكم المادة (١٨) من قانون التأمين الاجتماعي أياً ما كانت مدة اشتراكه في التأمين، حيث يشترط للحصول على معاش الشيخوخة أن تبلغ مدة الاشتراك في التأمين ١٢٠ شهراً على الأقل، وقد لا تتوافر هذه المدة للعامل المذكور حتى لو استمر في الخدمة إلى بلوغه سن التقاعد، فيحصل على تعويض من دفعة واحدة بدلاً من المعاش. وبناءً عليه، يجوز إجابة العامل إلى طلبه بإنهاء خدمته للعجز الكامل بحسبان أنه صاحب الحق في اختيار أفضل المزايا المالية التي كفلها له المشرع.

وقد لاحظت الجمعية العمومية أنه لما كان المشرع قد أتاح للعامل الخاضع لقانون العاملين المدنيين بالدولة الذي يثبت عجزه الكامل بسبب المرض أن يتخير ما بين مدة إجازته الاستثنائية بأجر كامل حتى يبلغ سن الإحالة إلى المعاش أو إنهاء خدمته؛ ليتسنى له الاستفادة من مزايا تأمينية أخرى، فإن حق العامل في اختيار السبيل الذي يرتضيه، على النحو المتقدم - إنما ينشأ من تاريخ ثبوت عجزه الكامل، ويستمر كذلك حتى تنفصم علاقته الوظيفية بالإحالة إلى المعاش؛ لبلوغه السن المقررة قانوناً^(٦).

ثانياً: تدني الكفاية الوظيفية.

اعتبر المشرع المصري في قوانين الوظيفة العامة المختلفة كفاية أداء الموظف العام ليست شرطاً لشغل الوظيفة العامة فحسب، وإنما استوجب أن يكون شرطاً للاستمرار في توليها، وفي الواقع أن انحدار الكفاية قد يتحقق في حالتين: حالة الموظف الذي يعين في وظيفة معينة

(٦) فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع رقم ٥٧١ لسنة ٢٠١٢م، بتاريخ ٣٠-٧-٢٠١٢م، جلسة ٦-٦-٢٠١٢م، ملف رقم ٣٦٨١٢١٨٦.

ويخضع لفترة التجربة أو الاختبار، وأثناء فترة التجربة يثبت أنه ليس لديه الكفاءة والمقدرة التي تؤهله للاستمرار في شغل الوظيفة، فالإدارة في هذه الحالة تملك سلطة إنهاء خدمة هذا الموظف.

وأيضاً يتحقق ضعف الكفاءة في حالة حصول الموظف العام على تقدير ضعيف في تقريرين سنويين متتاليين، فإن الإدارة هنا أيضاً تملك إنهاء خدمة هذا الموظف وفقاً لما يلي:

١- عدم الصلاحية خلال فترة الاختبار:

عرفت المحكمة الإدارية العليا في مصر فترة الاختبار بأنها: "فترة زمنية فعلية أراد الشارع أن يظل الموظف خلالها تحت رقابة الحكومة وإشرافها المباشر؛ لإمكان الحكم على مدى صلاحيته للقيام بالعمل الحكومي المسند إليه بما سيتبعه من مسؤوليات وما يتطلبه من استعداد وتأهيل خاصين بالمرافق العامة"^(٧).

وجاء القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م، مؤكداً على ذات الشروط، حيث نصت المادة ١٥ منه على أنه "يُوضع المُعين لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة أشهر من تاريخ تسلمه العمل تُقرر خلالها مدى صلاحيته للعمل، فإذا ثبت عدم صلاحيته أنهيت خدمته، وتُحدد اللائحة التنفيذية رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧م أحوال وإجراءات عدم الصلاحية، ولا يجوز نقل أو ندب أو إعاره المُعين خلال فترة الاختبار، ولا تسري أحكام هذه المادة على شاغلي الوظائف القيادية والإدارة البشرفية"^(٨).

وحيث إن المشرع قد أورد استثناءً على هذه القاعدة يتمثل في تخويل لجنة شؤون الخدمة المدنية تحديد الوظائف الأخرى التي لا يُوضع شاغلوها تحت الاختبار بناءً على عرض من السلطة المختصة، وهذا الاستثناء ليس مقصوداً به شخص الموظف العام، وإنما ينصرف إلى الوظيفة، فهناك بعض الوظائف التي تقتضي طبيعتها عدم خضوع من يُعين عليها أيّاً كان لفترة

(٧) حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم ٨ لسنة ٤ ق، جلسة ٢٨-٦-١٩٥٩م.

(٨) انظر: القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م.

التجربة، كعدم خضوع المُعَيِّدين والمُدَرِّسين المُساعدين لنظام الوضع تحت الاختبار^(٩)، بالإضافة إلى ذلك فقد استثنى المُشرِّع العاملين الذين يصدرُ بتعيينهم قرارٌ من رئيس الجمهورية.

وحيث إنَّ القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م الخاص بالخدمة المدنية وفق لائحته التنفيذية الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧م. في المادتين ٤٧-٤٨ لم تغفل ضوابط وإجراءات تقييم الموظف الموضوع تحت الاختبار، حيث جاء في المادة ٤٧ "تقرر صلاحية الموظف تحت الاختبار بناءً على تقارير شهرية تُعدُّ بمعرفة الرئيس المباشر، وتُعتمد من الرئيس الأعلى، ويتم تسليم الموظف في نهاية كل شهر صورة من التقرير الشهري موضحاً به أوجه القصور في أدائه وكيفية معالجتها، وعمّا إذا كان قد تفادى أوجه القصور المنصوص عليها بالتقرير بالسابق كاملةً أم جزءاً منها أم لم يتفادها مطلقاً، ويوقع الموظف بالعلم والاستلام، ويودع الأصل بملف الخدمة، وفي حال رفضه التوقيع والاستلام ينشر على الأصل بذلك ويودع بملف خدمته. وعند نهاية فترة الاختبار يوضع تقرير نهائي في ضوء التقارير السابقة موضحاً به مدى صلاحية الموظف للوظيفة المعين بها من عدمه. ويعرض التقرير على لجنة الموارد البشرية".

كما نصت المادة ٤٨ من اللائحة ذاتها رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧م على أنه "تنتهي خدمة الموظف العام لعدم الصلاحية أثناء فترة الاختبار في الحالات الآتية: ١- إذا حصل في نهاية هذه الفترة على تقرير تقويم أداءٍ بمرتبة أقل من المتوسط. ٢- إذا أُتيحت له فرصة التدريب ولم يجتزها بنجاح دون عذرٍ مقبول. ٣- إذا تغيب عن العمل بدون إذن أو عذرٍ مقبول لمدة خمسة أيام متصلة أو عشرة أيام متقطعة خلال فترة الاختبار، ويصدر قرار إنهاء الخدمة من السلطة المختصة"^(١٠).

(٩) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري رقم ٦١٨٦، ٣٤٩، جلسة ١٩٨٦/١١/١٥م، مشار إليها في: د. سمير يوسف البهي، شرح قانون تنظيم العاملين المدنيين بالدولة، الطبعة السادسة - مركز الغدور العالمي، ٢٠١٤م، ص ١٦٤.

(١٠) اللائحة التنفيذية رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧م للقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م.

ويرى الباحث أن منح الموظف، فترة اختبار مدتها ستة أشهر في ظروف عادية كافية إلى حدٍ ما لإبراز مدى مقدرته واستحقاقه لشغل الوظيفة العامة، في حال اجتيازه المطلوب بكفاءة واقتدار.

٢- تدني كفاية الموظف كسبب لعدم الصلاحية:

استقرّ المشرّع المصري في تشريعات الوظيفة العامة، على اعتبار ضعف كفاية الموظف العام سبباً لإنهاء خدمته، فقد نصّت المادة ٢٧ من القانون الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م على أنه "يُعرضُ أمرُ الموظف الذي يُقدّم عنه تقريران سنويّان بمرتبة ضعيفٍ على لجنة الموارد البشرية، لنقله لوظيفةٍ أخرى مُلائمةٍ في ذات مُستوى وظيفته لمدة سنة. وإذا تبين للجنة بعد المدة المشار إليها في الفترة السابقة أنه غيرُ صالحٍ للعمل بها بطريقةٍ مرضية، اقترحت خصم ٥٠% من الأجر المكمل لمدة ستة أشهر. وإذا تبين بعدها أنه غيرُ صالحٍ للعمل، اقترحت اللجنة إنهاء خدمته لعدم الصلاحية للوظيفة مع حفظ حقوقه التأمينية. وفي جميع الأحوال ترفعُ اللجنة تقريرها للسلطة المختصة للاعتماد"^(١١).

ومن خلال ما سبق يتبين وفقاً لما ورد آنفاً أن ما تقدّم هو أحد أسباب انتهاء الخدمة التي حدّتها حصراً المادة ٦٩ من ذات القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م، وكان يتوجّب النصُّ على ذلك السبب ضمن بنود تلك المادة، باعتبارها تتضمن حصراً لأسباب انتهاء خدمة الموظف، وثمة مفارقة أجراها المشرّع بين نصّ المادة ٢٧، والمادة ٦٩، حيث نصّت الفقرة الأخيرة من المادة الأولى على أنه "وفي جميع الأحوال ترفعُ اللجنة تقريرها للسلطة المختصة للاعتماد"، بينما نصّ في الفقرة الأخيرة من المادة الثانية أنه "وتُبين اللائحة التنفيذية قواعد وإجراءات إنهاء الخدمة لهذه الأسباب"، وكان يتعيّن على المشرّع أن يسلك مسلكاً موحداً تجاه أسباب انتهاء الخدمة جميعها سواء في ذلك ما ورد بالمادة ٢٧ أو بالمادة ٦٩ من قانون الخدمة المدنية الحالي^(١٢).

أمّا بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية فقد نصّت المادة ٢٨ من القانون المذكور على أنه "تنتهي لعدم الصلاحية للوظيفة خدمة شاغلي الوظائف القيادية الذين يُقدّم عنهم تقريران مُتتاليان

(١١) انظر: القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م، العدد السابع، السنة العاشرة.

(١٢) المرجع السابق، ص ٩٥.

بمرتبة أقل من فوق المتوسط من اليوم التالي لتاريخ صدور آخر تقرير نهائي، مع حفظ حقهم في المعاش^(١٣).

وتبين وفقاً لما ورد آنفاً أن المشرع اعتبر حصول الموظف على تقريرين سنويين متتاليين بدرجة ضعيف قرينة على عدم صلاحية الموظف لشغل الوظيفة العامة وبقائه فيها، واعتبر حصول من يشغل الوظائف القيادية على تقريرين أقل من متوسط قرينة كذلك على عدم أهلية وصلاحية من يشغل هذه الوظائف وتقلدها.

الفرع الثاني

ضعف اللياقة الصحية وقلة الكفاية الوظيفية

كسبب من أسباب إنتهاء خدمة الموظف العام في ليبيا

أولاً: ضعف اللياقة الصحية:

يُقصد باللياقة الصحية أو الطبية أن يكون الموظف معافى في جسده، سليماً في قدراته العقلية والنفسية والعصبية؛ حتى يتمكن من القيام بواجبات واختصاصات ومسؤوليات الوظيفة التي يشغلها، ويستطيع تحمل الأعباء الملقاة على عاتقه بسببها، فهو شرط تعيين، كما هو شرط بقاء للاستمرار في شغل الوظيفة.^(١٤)

ومما لا شك فيه أن أداء أعمال الوظيفة العامة يستلزم أن يتمتع الموظف العام بحد أدنى من اللياقة الصحية للنهوض بأعباء الوظيفة العامة^(١٥).

(١٣) انظر: القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م، العدد السابع، السنة العاشرة.

(١٤) د. نصر الدين مصباح القاضي، أصول القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة،

٢٠١٦م، ص ٣٠٤.

(١٥) د. مفتاح خليفة عبد الحميد، حمد محمد الشلحاني، التنظيم القانوني للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٥٣.

وتنتهي خدمة الموظف العام إذا تبين أنه غير لائق صحياً لأداء مهام وظيفته، وتثبت عدم اللياقة الصحية بقرار من اللجنة الطبية المختصة، التي يتم إحالة الموظف إليها إما بناءً على طلبه أو على طلب الوزير المختص^(١٦).

وتختلف الشروط الصحية المقررة للعاملين باختلاف الوظائف والأعمال التي يقومون بها، فشرط اللياقة الصحية يختلف من وظيفة إلى أخرى، فمن يكون لائقاً صحياً لتولي وظيفة معينة قد لا يكون كذلك لتولي وظيفة أخرى، فنجد أن قانون الشرطة الليبي رقم ١٠ لسنة ١٩٩٢م، وقانون حرس الجمارك الليبي رقم ٦٨ لسنة ١٩٧٢م يشترطان توافر اللياقة الصحية التامة التي تؤهل استخدام كافة أعضاء الجسم نظراً لطبيعة الخدمة بهما،^(١٧) ونجد أن قانون علاقات العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ المنظم للخدمة المدنية الليبي في الباب الثالث منه، في المادة ١٢٨ الفقرة ٩ (أن يكون لائقاً صحياً)^{١٨} مما يشترط توافر اللياقة الصحية فقط.

وفي قانون علاقات العمل الحالي رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠م فقد جاء في المادة (٤٢-٢): "تنتهي خدمة الموظف لأسباب: ... ٢- عدم اللياقة الصحية"، ثم نصت المادة (٤٤) على أنه "يحال العامل أو الموظف إلى اللجنة الطبية المختصة، فإذا ثبت أنه غير لائق أصدرت الإدارة قراراً بإنهاء خدمة الموظف، مع عدم الإخلال بحق العامل في مكافأة نهاية الخدمة المنصوص عليها في المادة (٧٨) من هذا القانون".^(١٩)

ويثبت العجز الطبي من خلال لجنة مختصة، ولا يتم إلّا من خلالها، وهذا ما جاء به قضاء المحكمة العليا بذكرها أنه "تحديد تاريخ انتهاء خدمة الموظف الذي ثبت عجزه الصحي بقرار من اللجنة الطبية موكول إلى الجهة التي يتبعها، وهي صاحبة القول الفصل في ذلك، ومن ثم فإن ثبوت العجز الصحي بقرار من اللجنة الطبية مجرد سبب لقرار الإدارة الذي تستند إليه

(١٦) د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري، المكتبة الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، الزاوية، الطبعة السابعة، ٢٠١٩م، ص ١٣٦.

(١٧) أحمد محمد الشريدي، رقابة القضاء الإداري على قرارات الفصل بغير الطريق التأديبي، رسالة ماجستير كلية الدراسات العليا للعلوم الأمنية طرابلس، ٢٠٢٠م، ص ٣٤.

(١٨) أنظر الفقرة ٩ المادة ١٢٨ من قانون علاقات العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠م التي نصت "أن يكون لائقاً صحياً للعمل، وتحدد بلائحة تصدر عن اللجنة الشعبية العامة شروط اللياقة الصحية.

(١٩) انظر: قانون علاقات العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠م، العدد السابع، السنة العاشرة.

في إنهاء الخدمة؛ أي إنه الحالة القانونية التي حملتها للتدخل بقصد إحداث أثر قانوني والمتمثل في إنهاء الخدمة، وهو محل القرار. ومؤدى ذلك أن خدمة الموظف الفعلية أو الحكمية قد تستمر إلى ما بعد صدور قرار اللجنة الطبية ولغاية إخطاره بانتهاء خدمته من الجهة التابع لها.^(٢٠)

ويمنح الموظف المنتهية خدمته المعاش التقاعدي، على ألا يقل عن المعاش الأساسي المنصوص عليه في قانون الضمان الاجتماعي الليبي رقم ١٣ لسنة ١٩٨٠م، مضافاً إليه نصف آخر مرتب استحققه قبل انتهاء خدمته.^(٢١)

وفي هذا الصدد تقول المحكمة العليا في أحد أحكامها بأنه "يستحق العاجز عن العمل معاشه من تاريخ انتهاء خدمته، ويسوى معاشه على أساس مرتب الشهر الذي أُحيل فيه بقرار من جهة العمل، وليس من تاريخ سابق على تاريخ انتهاء الخدمة"^(٢٢).

وقد حددت اللائحة التنفيذية الصادرة بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة سابقاً رقم ٥٩٥ لسنة ٢٠١٠م لقانون علاقات العمل الليبي رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠م، في المادة ٤٦ منه حالات العجز الصحي التي تنتهي بها خدمة الموظف العام، ومنها: الدرن الرئوي، والجذام، وهبوط القلب، والأمراض العقلية، وضعف الإبصار الشديد مع استعمال النظارة، ويستثنى من ذلك الأعمال التي لا تتطلب الإبصار، وأي أمراض أخرى معدية أو غير معدية يتم تحديدها من الجهات المختصة.^(٢٣)

(٢٠) طعن المحكمة العليا الليبية - إداري رقم ٥٣١٧٢ق، الصادر بتاريخ ١٠-٦-٢٠٠٧م.

(٢١) مرجع سبق ذكره، ص ١٣٦.

(٢٢) طعن المحكمة العليا الليبية، إداري ٤٦١٢١ق، الصادر بتاريخ ٢-٢-٢٠٠٣م.

(٢٣) أنظر للمادة ٤٦ من اللائحة التنفيذية ٩٥ رقم لسنة ٢٠١٠م للقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠م والتي جاء فيها " مع مراعاة أحكام قانون الضمان الاجتماعي رقم ١٣ لسنة ١٩٨٠م واللوائح الصادرة بمقتضاه يعتبر غير لائق صحياً المصاب بأحد الأمراض التالية:

١- الدرن الرئوي النشط الي أن تصبح الحالة مستقر-٢- الجذام النشط الايجابي (الي أن تصبح الحالة

غير معدية-٣- هبوط القلب الي أن يصبح القلب متكافئاً،-٤- الأمراض العقلية الي أن يثبت خلو

المرشح من علامات المرض العقلي مدة سنة بصفة مستمرة، -٥- ضعف الابصار الشديد أقل من (

١٠/٦) بالعينين معاً، مع استعمال نظارة أى كان نوعها،-٦- أية أمراض أخرى معدية أو غيرها يتم

تحديدها بقرار من الجهات المختصة صحياً.

ويرى الباحث أنه حيث إنَّ الحاجة المرضية لا تعني بالضرورة اعتلال صحة الموظف وعدم قدرته على الاستمرار بأداء وظيفته، الأمر الذي يتوجب على الجهة الإدارية عدم إنهاء خدمة الموظف المريض التابع لها قبل تمتعه بكافة إجازاته المرضية المقررة بموجب القوانين واللوائح النافذة، ما لم يطلب منها كتابياً إنهاء خدماته قبل استفاد إجازاته.

ثانياً- تدني كفاية الموظف كسبب لعدم الصلاحية:

تعتمد فاعلية الجهاز الإداري في كل دولة، ومدى قدرته على تحقيق أهدافه على درجة كفاءة الموظف العام، وإجادته بأداء العمل المنوط به، وتولي واجبات ومهام وظيفته التي يشغلها، وبالتالي ينعكس كل ذلك على قدرة الدولة في تحقيق التنمية المستدامة للمجتمع وتوفير الرخاء والرفاهية لإفراده، ومن هنا تُعطي الدولة الحديثة أهمية قصوى لتنظيم الوظائف العامة لها، وانتقاء أفضل العناصر البشرية لشغلها، وتوفير المناخ الملائم لها؛ حتى ينصرفوا إلى تحقيق واجباتهم على أكمل وجه، وبالتالي يُحقّق الجهاز الإداري أهدافه التي تعود بالخير على أفراد المجتمع، وعلى هذا النحو فإنّ الذي يتولّى مهام هذه الوظيفة؛ أي الموظف العام، لا بدّ بأن يتوفّر لديه الرغبة الذاتية الكامنة في أداء عمله بكفاءة وفاعلية، والسعي إلى تطوير قدراته لإجادة أعماله وتنمية مهاراته المختلفة؛ لبلوغ أرقى مستوى أداء ممكن في سبيل تحقيق المهام المطلوبة ويترتب على ذلك نيل الموظف لحقوقه، ومن هذه الحقوق (تقرير أداء الكفاءة) الذي يكون سبباً في إنهاء رابطة الموظف بالإدارة، وانفصام العلاقة الوظيفية.^(٢٤)

ونص قانون علاقات العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠م في هذا الشأن، حيث قرّرت المادة (١٧٢) الفقرة ٤^(٢٥) منه إنهاء خدمة الموظف بمجرد حصوله على تقرير كفاية بدرجة ضعيف

(٢٤) نجم الدين المهدي الأمين الأحرش، النظام القانوني لانتهاء العلاقة الوظيفية للموظف العام، رسالة ماجستير كلية الدراسات العليا للعلوم الامنية طرابلس، ٢٠٠٩-٢٠١٠م، ص ٨٦.

(٢٥) انظر المادة ١٧٢ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠م والتي نصت : بالإضافة الى الاسباب الواردة بالمادة ٤٢ من هذا القانون تنتهي خدمة الموظف لأحد الاسباب الآتية:- ١ العزل بقرار تأديبي ٢- فقد الجنسية الليبية ٣- الزواج من أجنبية مالم يكون مأدونا له بذلك من الجهة المختصة قانونا ٤- الحصول على تقرير كفاية بدرجة ضعيف مرتين أو بدرجة أو بدرجة متوسطة ثلاث مرات خلال مدة خدمته....

مرتين أو بدرجة متوسط ثلاث مرات خلال مدة خدمته، ولم تشترط التوالي في السنوات التي تحصل فيها الموظف على تلك التقارير.^(٢٦)

والأصل في تقدير كفاءة الموظف أنها خاضعة لتقدير جهة الإدارة، ولا معقب عليها في ذلك، حيث قضت المحكمة العليا الليبية في حكمها الصادر بتاريخ ٢٤-١٢-٢٠٠٦م بأن: "القانون لم يُعين طريقاً تلتزمه الإدارة في تقدير درجة كفاية أحد موظفيها، فلها أن تُقيم هذا التقدير من أية عناصر تراها موصلة له على وجه سليم ودقيق يتفق مع الحق والواقع، ولا تخضع في هذا التقدير لرقابة القضاء الإداري؛ لتعلقه بصميم اختصاصها، ما لم يقيم الدليل على أنها إساءة استعمال سلطتها، أو أنها خرجت على أحكام القانون"^(٢٧).

ومن خلال ذلك فإنه يجوز بقرار إداري، إنهاء خدمة الموظف العام تحت الاختبار في حال ثبت عدم صلاحيته الوظيفية خلال فترة الاختبار، ووضع القانون الموظف تحت التجربة أو الاختبار لمدة سنة، من خلال نص المادة ١٣٥ من قانون علاقات العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠م والتي جاء فيها أنه [يخضع الموظفون عند شغلهم للوظيفة لأول مرة في غير وظائف الإدارة العليا لفترة اختبار مدتها ٣٦٥ يوماً من تاريخ مباشرتهم للعمل، فإذا ثبت عدم صلاحية الموظف للوظيفة خلال فترة الاختبار يُحال إلى لجنة شؤون الموظفين المختصة، فإذا رأت صلاحيته لوظيفة أخرى أو صوّت بنقله إليها إلّا إذا اقترحت إنهاء خدمته؛ بشرط إبلاغ الموظف بذلك قبل أسبوعين من تاريخ الانتهاء، ويُعتبر انقضاء فترة الاختبار دون صدور قرار بنقل الموظف أو فصله، بمثابة تثبيت له في الوظيفة].^(٢٨)

ويرى الباحث قصوراً واضحاً في الفقرة الأخيرة من نص المادة المذكورة آنفاً، فيما يتعلق بتثبيت الموظف في حال انتهاء فترة اختبار ٣٦٥ يوماً، مما يجعل الموظف في حيره من أمره بعد نهاية المدة المذكورة، ويصبح مترقباً لمصيره ومستقبله، لعدم تحديد موعد محدد قانوناً ينتظر خلالها نتيجة فترة اختبار الوظيفي، الأمر الذي يساهم في فتور همته، وقصور أدائه،

(٢٦) د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ١٣٩.

(٢٧) الطعن الإداري رقم ٥١١١١ ق، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري.

(٢٨) انظر: قانون علاقات العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠م.

وعليه والأجدي أن يبلغ بعد انتهاء فترة اختبار برضا جهة عمله وبتثبته بها، أو بعدم كفاءته وإنهاء خدمته.

ولهذا فإنّ الإحالة إلى لجنة شؤون العاملين لا تكون إلّا إذا ثبت عدم صلاحية الموظّف، كما أنه لا إلزام على جهة الإدارة بإحالة الموظّف الذي ثبت عدم صلاحيته أثناء فترة الاختبار إلى لجنة شؤون العاملين، إذا ما وقرّ في يقين جهة الإدارة أنه لا يصلح للخدمة سواء في الوظيفة التي عين فيها أو في غيرها، فللإدارة إصدار قرار بإنهاء خدماته من العمل قبل انتهاء فترة تجربته تحت الاختبار.^(٢٩)

وهو ما جاء في قضاء المحكمة العليا الليبية في أحد أحكامها الذي يخلص إلى أن "حقّ الإدارة في فصل موظّف أو تثبيت موظّفها أثناء فترة الاختبار هو حقّ مطلق غير قابل للنقاش من قبل المحكمة العليا"^(٣٠).

ويرى أحد فقهاء القانون العامّ في ليبيا، بأنّ سلطة الإدارة في تثبيت الموظّف تحت الاختبار ليست مطلقة تخرج عن رقابة القضاء، وإنما هي سلطة مطلقة في موضوعها ومحددة في غايتها التي يجب أن تكون مقتضى الصالح العامّ، الأمر الذي يعني أن الإدارة إذا خالفت هذه الغاية في قرارها يكون قابلاً للطعن عليه أمام القضاء الإداري.^(٣١)

المطلب الثاني

الفصل بغير الطريق التأديبي

تمهيدٌ وتقسيمٌ:

من المسلم به أن فصل الموظّف العامّ من وظيفته يتمّ في الأصل عن طريق الجزاء التأديبيّ، حال ارتكابه ذنباً أو مخالفة أو جريمة تأديبية تستوجب ردعه ومعاقبته، وإذا كانت هذه هي القاعدة إلّا أن هناك استثناءً عليها، والذي يتمثّل بالفصل بغير الطريق التأديبيّ، وذلك إذا ما

(٢٩) د. محمد عبد الله الفلاح، أحكام القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٦م. ص ٢٤١.

(٣٠) طعن إداري رقم ٢ لسنة ٣ قضائية، نقلاً عن: د. محمود معتوق، انتهاء العلاقة الوظيفية بإرادة الإدارة، بحث منشور في مجلة إدارة القضايا، العدد ٣٦، السنة الثامنة عشرة، ديسمبر ٢٠١٩، ص ٣٣.

(٣١) محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سبق ذكره، ص ٢١٣.

رأت الجهة الإدارية من الضرورة والمصلحة العامة اتخاذ الإجراءات المذكور، واستثناءً على الأصل العام فكان لا بدّ من تقنينه ووضع قيودٍ على اللجوء إليه؛ حتى لا يكون مبرراً للإدارة لفصل من تشاء من موظفيها دون مسوغٍ شرعيٍّ وقانونيٍّ.^(٣٢)

ولدراسة هذا الموضوع سوف يتمّ تقسيمُ هذا المطلب إلى فرعين، هما: الفرع الأول: الفصلُ بغير الطريق التأديبيّ كسببٍ من أسباب إنتهاء خدمة الموظف العام في مصر، والفرع الثاني: الفصلُ بغير الطريق التأديبيّ كسببٍ من أسباب إنتهاء خدمة الموظف العام في ليبيا.

الفرع الأول

الفصلُ بغير الطريق التأديبيّ كسببٍ من أسباب إنتهاء خدمة الموظف العام في مصر

وسوف نتناولُ في هذا الفرع مفهومَ الفصل بغير الطريق التأديبيّ، وحالاته القانونية والضمانات المقررة عليه؛ لكي لا تُسهب جهةُ الإدارة في توقيعه.

أولاً: مفهومُ الفصل بغير الطريق التأديبيّ:

تميّز المشرّع المصري عن غيره بإفراد تشريعاتٍ خاصةٍ بالفصل بغير الطريق التأديبيّ، فضلاً عن إدراجه ضمن أسباب انتهاء الخدمة المحددة حصراً بتشريعات الوظيفة العامة منذ بدايتها الأولى لا سيما في تشريعاته الأساسية المتلاحقة منذ استقلال أرض الكنانة إلى الوقت الحاضر، فحظي باهتمام المشرّع الدستوريّ بدايةً من دستور ١٩٢٣م، وانتهاءً بالدستور الحاليّ لسنة ٢٠١٤م^(٣٣) في مادته الرابعة عشرة التي جاء فيها: "الوظائف العامة حقّ للمواطنين على أساس الكفاءة، ودون مُحاباةٍ أو وساطةٍ وتكليفٍ للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب، ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبيّ، إلّا في الأحوال التي يُحددها القانون"^(٣٤).

(٣٢) عثمان منعم كاظم المشهداني، انتهاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب- رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠١٦م، ص ١٣٤.

(٣٣) د. محمد عمار محمد شلبي، عقوبة الفصل من الوظيفة العامة في القانون الفرنسي والمصري والقبطي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حلوان، ٢٠٢٠م، ص ٣٣٠.

(٣٤) الدستور المصري سنة ٢٠١٤م.

ولم يُضمّن القانون الحالي للخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م بشأن الخدمة المدنية الفصل بغير الطريق التأديبي، إلّا أنّ المُشرّع تدارك هذا القصور من خلال القانون رقم ١٣٥ لسنة ٢٠٢١م بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢م بشأن الفصل بغير الطريق التأديبي، وقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م؛ وذلك بإضافة الفقرة الحادية عشرة (١١) للمادة (٦٩) من حالات انتهاء خدمة الموظف العام، حيث جاء فيها: "الفصل بغير الطريق التأديبي وفقاً لأحكام القوانين المنظمة لذلك". (٣٥)

وقد جاء في القانون رقم ١٣٥ لسنة ٢٠٢١م الخاص بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢م، بشأن الفصل بغير الطريق التأديبي، حيث نصّت المادة الأولى منه على أنه "يستبدل بنصوص المواد (١، ٢، ٣) من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢م في شأن الفصل بغير الطريق التأديبي النصوص التالية: المادة (١) مع عدم الإخلال بالضمانات الدستورية المقررة لبعض الفئات في هذا القانون على العاملين بوحدات الجهاز الإداري بالدولة من وزارات ومصالح وأجهزة حكومية، ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة، وغيرها من الأجهزة التي لها موازنات خاصة، والعاملين الذين تنظم شئون توظيفهم قوانين أو لوائح خاصة، والعاملين بشركات القطاع العام وشركات قطاع الأعمال".

ونصّت المادة (٢) من القانون رقم ١٣٥ لسنة ٢٠٢١م الخاص بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢م، بشأن الفصل بغير الطريق التأديبي، على أنه يكون فصل العامل في الأحوال المبينة في المادة (١ مكرراً) من هذا القانون بقرار مسبب يصدر من رئيس الجمهورية أو من يفوضه بناءً على عرض الوزير المختص بعد سماع أقوال العامل، ويخطر العامل بقرار الفصل، ولا يترتب على فصل العامل طبقاً لأحكام هذا القانون حرمانه من المعاش أو المكافأة، ومع عدم الإخلال بأحكام القانون رقم ٨ لسنة ٢٠١٥م في شأن تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والارهابيين في حال توافر سبب أو أكثر من أسباب الفصل المشار إليها في المادة (١ مكرراً) من هذا القانون يُوقف العامل بقوة القانون عن العمل لمدة لا تزيد عن ٦ أشهر أو لحين صدور قرار الفصل أيهما أقرب، مع وقف صرف نصف أجره طوال فترة الوقف عن العمل وتبلغ العامل بقرار الوقف".

(٣٥) الجريدة الرسمية، العدد ٢٩ (مكرر) في ٢٨ يوليو سنة ٢٠٢١م.

أما المادة (٣) من القانون المذكور فقد نصّت على أنه: "مع عدم الإخلال بأحكام المادة (١) من هذا القانون تختص محكمة القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يُقدّمها العاملون بالجهات المشار إليها في المادة (١) من هذا القانون، طعنًا في القرارات النهائية الصادرة بالفصل بغير الطريق التأديبي طبقًا لأحكام هذا القانون، ويجوز للمحكمة أن تحكم بالتعويض بدلًا من الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه؛ وذلك للأسباب التي ترى أن المصلحة العامة تقتضيها" المادة الثانية، تُضاف مادة برقم (١ مكرراً) إلى القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢م في شأن الفصل بغير الطريق التأديبي، نصّها الآتي: مادة (١ مكرراً): لا يجوز فصل العاملين بالجهات المشار إليها بالمادة (١) بغير الطريق التأديبي إلّا في الأحوال الآتية: أ- إذا أخلّ بواجباته الوظيفية بما من شأنه الإضرارُ الجسمُ بمرق عام بالدولة أو بمصالحها الاقتصادية. ب- إذا قامت بشأنه قرائنٌ جديةٌ على ارتكابه ما يمسُّ الأمن القومي للبلاد وسلامتها، ويعدُّ إدراج العامل على قائمة الإرهابيين قرينةً جديةً. ج- إذا فقد الثقة والاعتبار. د- إذا فقد سبباً أو أكثر من أسباب صلاحية شغل الوظيفة التي يشغلها، وذلك عدا الأسباب الصحية، ولا يجوز اللجوء إلى الفصل بغير الطريق التأديبي إذا كانت الدعوى بطلب الفصل قد رفعت أمام المحكمة التأديبية^(٣٦).

وأما الفقه الإداري المصري فقد أغفل الكثير منه وضع تعريفٍ مُحدّدٍ للفصل التأديبي، وجاءت أغلب المؤلفات الفقهية من غير تعريفٍ لمُدلول الفصل بغير الطريق التأديبي، مكتفيةً بالإشارة إلى نظامه وأحكامه وأحواله، دون أن تُعرِّجَ على بيان ودلالة تعريف الفصل بغير الطريق التأديبي، إلّا أن البعض منهم اجتهد ووضع تعريفًا للفصل بغير الطريق التأديبي من خلال تفسيره لأحواله وآثاره.^(٣٧)

(٣٦) القانون رقم ١٣٥ لسنة ٢٠٢١م بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢م بشأن الفصل بغير الطريق التأديبي، مُشار إليه من قبل: د. محمد بن مرهون، رقابة القضاء الإداري على قرارات إنهاء خدمة الموظف العام، مرجع سبق ذكره، ص ٢١٥.

(٣٧) د. محمد عمار محمد شلبي، عقوبة الفصل من الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٣٣١.

وقد بين بعضُ الفقه المصريّ تعريفَ الفصل بغير الطريق التّأديبيّ، فقد عرفه أحد الفقهاء بأنه "هو إنهاء خدمة الموظّف بقرار إداريّ في غير الحالات العادية لإنهاء الخدمة التي حدّدها القانون"^(١).

كما عرّف أيضاً بأنه "الفصلُ الذي يتمُّ بقرارٍ من جانب الإدارة بناءً على سلّطتها التّقديرية دون أية محاكمة تأديبية للموظّف صاحب الشأن ودون تحقيقٍ مُسبقٍ معه، بل دون استلزام أن يكونَ هذا الموظّف قد ارتكب خطأً محدّداً يستحقُّ عنه العقاب"^(٢).

أمّا القضاء الإداريُّ المصريُّ فلم يهتم كثيراً بتعريف الفصل بغير الطريق التّأديبيّ. فقد عرفته المحكمة الإدارية العليا بأنه "ليس جزاءً تأديبياً، وإنما هو إنهاء لخدمة العامل لعدم صلاحيته، حيث اعتبرته حقاً مُقرراً للجهة الإدارية؛ لتتمكّن من إقصاء العامل عن وظيفته تحقيقاً للمصلحة العامة"^(٣).

وجاء كذلك في قضاء المحكمة الإدارية العليا بأن "هيمنة أو سيطرة الإدارة على المرافق العامة على وجهٍ يُحقّق المصلحة العامة، فلزم أن تكونَ لها الحرية في اختيار من ترى فيهم الصّلاحية لهذا الغرض من الموظّفين، وفصل من تراه غير صالح، وذلك من الأعمال المتروكة لتقديرها، وبالتالي فلا مُعقّب عليها ما دام قرارها جاء خالياً من عيب إساءة استعمال السّلطة، وإذا كان الفصل التّأديبيّ قوامه مخالافات ثابتة ومُحدّدة في حقّ الموظّف، فإنّ ذلك لا يتطلّبهُ الفصل بغير الطريق التّأديبيّ والذي يكفي فيه مُجرد قيام السبب المُبرّر له"^(٤).

ثانياً: حالات الفصل بغير الطريق التّأديبيّ:

(١) د. أنور أحمد رسلان، وسيط القانون الإداري، الجزء الثاني، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨م، ص ٣٦٨.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٧م، ص ٢٠٢.

(٣) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٦ لسنة ١٤ اق بتاريخ ٢-٧-١٩٦٠م، مجموعة المكتب المكتب الفني، السنة الخامسة، العدد الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٥٩م إلى آخر يناير سنة ١٩٦٠)، ص ٣٠١.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا، في ١٥-٦-١٩٦٠م، مُشار إليه من قبل: شهاب بن أحمد الجابري، انتهاء خدمة الموظّف العام والرقابة القضائية على القرارات الصّادرة بشأنها، مرجع سبق ذكره، ص ٢٦٦.

لم تختلف حالات الفصل بغير الطريق التأديبي في القانون رقم ١٣٥ لسنة ٢٠٢١م عن المنصوص عليها في القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢م قبل تعديله، وإنما كانت تنصب في ذات الدائرة، فقد حصرها المشرع الوظيفي بالتركيز على الأحوال الخطيرة التي تتصل بالمصلحة العامة، فقد أجمل هذه الحالات بأربع حالات:

١- إخلال العامل بواجباته الوظيفية، مما يتسبب بالإضرار الجسيم بمرفق الدولة العام، أو بمصالحها الاقتصادية الهامة.

وللجهة الإدارية السلطة التقديرية في تقييم مدى خطورة الضرر الجسيم، باعتبارها مُصدرة قرار الفصل، والتي يجب أن يكون تقديرها متوافقاً مع حدود صلاحيتها بالسلطة التقديرية الممنوحة لها، وفي جميع الأحوال يخضع هذا التقدير لرقابة القاضي الإداري. ويلاحظ في هذا السياق أن المشرع استخدم لفظ الجسيم بعد الإضرار، وقد كانت المسودة الأولى لقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢م بشأن الفصل التأديبي قبل إصداره تكتفي بلفظ (الإضرار)، إلا أن المناقشات البرلمانية قد أسفرت عن ضرورة إضافة تمييز الإضرار بالجسيم؛ نظراً للنتيجة المترتبة عليه، وهي الفصل.

٢- في حال رجحت بشأنه قرائن جديدة على ارتكابه ما يضر، أو يزعزع الأمن القومي للبلاد وسلامة أمنها وأراضيها، ويُعد إدراج العامل على قائمة الإرهابيين وفقاً لأحكام القانون رقم ٨ لسنة ٢٠١٥م بشأن تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين قرينةً جدية. ويخضع أيضاً تقدير تلك القرائن الجدية على ارتكاب ما يمس الأمن القومي للبلاد إلى السلطة المختصة بإصدار قرار الفصل الذي يبقى تقديرها خاضعاً لرقابة القضاء الإداري.

٣- إذا فقد الثقة والاعتبار

ولما كان المشرع قد أورد من أسباب انتهاء الخدمة الحكم بعقوبة مُقيدة للحرية في جريمة مُخلّة بالشرف والأمانة أو تُفقد الثقة والاعتبار، فإنه قطعاً تلك الحالة لا تتضمن فقط الأحكام الصادرة على العامل؛ كونها من الأساس حالة من حالات انتهاء الخدمة، وإلا فيبقى النص الحالي لم يُضف جديداً. وعلى ذلك فإن مدلول الثقة والاعتبار يتسع ليجري أكثر مما هو صدور حكم قضائي أو تحقيق جنائي، وإنما يخضع تقدير ذلك إلى الجهة المختصة بإصدار قرار الفصل.

٤- في حال انتفاء سببٍ أو أكثر من أسباب صلاحية شغل الوظيفة العامة، التي يشغلها الموظف، وذلك فيما عدا الأسباب الطبية:

وما يؤخذ على هذا الشرط أنه لم يوضح فيه المشرع معنى ومدلول عبارة (فقد أسباب الصلاحية)، وانتقد هذا الاتجاه؛ لكونه يفتح المجال على مصراعيه لجهة الإدارة للقول بأن شخصاً فقد أسباب الصلاحية لأي سبب مهماً كان تافهاً، ولذا فإن القضاء لا يقر الإدارة على تصرفاتها إلا إذا كان ما هو منسوب إلى الموظف يمثل خطورة على تواجده في العمل أو كان الخطأ جسيماً، ومن أمثلة ذلك:

- عدم قدرته على الاستمرار في القيام بأعباء الوظيفة.
- استهانته بكرامة الوظيفة.
- شذوذ مسلكه الخلقي.
- الضعف الشديد في إنتاجه.^(١)

وبعد أن تمت الإشارة إلى أهم ما في الفصل بغير الطريق التأديبي كإجراء في غاية الأهمية والخصوصية في المجتمع؛ لما له من أبعاد وتداعيات اقتصادية واجتماعية، بل وحتى سياسية، وبيان حالاته المختلفة وفقاً لآخر التعديلات التشريعية، ارتأينا الكشف عن مدى تأطير الفصل بغير الطريق التأديبي، داخل إطار الشرعية الدستورية والقانونية، والإفصاح عن غل يد السلطة الإدارية بتوقيعه بإسهاب ودون مراعاة للقوانين والتشريعات النافذة بهذا الخصوص.

وبناءً على ما سبق؛ فالمشرع لم يتوان في وضع معايير لا بد من مراعاتها لكي يتم الفصل بغير الطريق التأديبي سليماً وموافقاً لصحيح القانون، ومنها:

١- استجواب الموظف وتحقيق دفاعه قبل فصله من الوظيفة:

(١) محمد شكري أبو رحيل- هانم أحمد سالم، المشكلات العملية في التعيين وإنهاء خدمة الموظف العام في ضوء أحكام قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ٢٠٢٢م. ، ص ٥٣٦ وما بعدها.

بعد صدور القانون رقم ١٣٥ لسنة ٢٠٢١م المعدل للقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢م بشأن الفصل بغير الطريق التأديبي، اشترط المشرع وفقاً للقانون المذكور في مادته الثانية ٢ المشار إليها انفاً؛ سماع أقوال العامل قبل إصدار قرار إنهاء خدمته بغير الطريق التأديبي.

١- وجوب صدور قرار الفصل من رئيس الجمهورية أو من يفوضه لذلك:

حيث اشترط المشرع وفقاً للقانون رقم ١٣٥ لسنة ٢٠٢١م المعدل للقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢م في المادة الثانية؛ أن يصدر قرار الفصل التأديبي من رئيس الجمهورية أو من يفوضه بناءً على عرض الوزير المختص.

٢- ألا يكون العامل محالاً على المحكمة التأديبية:

حيث أشارت إلى ذلك المادة (١ مكرراً) من القانون رقم ١٣٥ لسنة ٢٠٢١م بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢م في شأن الفصل بغير الطريق التأديبي^١، مما يعني أن الإدارة ملزمة بعدم فصل العامل في حال كانت هناك دعوى تأديبية مرفوعة عليه.

٣- أن يكون القرار مسبباً:

يجدر التنويه على أن هذا الشرط لم يكن موجوداً قبل تعديل القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢م المعدل بالقانون رقم ١٣٥ لسنة ٢٠٢١م، إلا أنه بعد صدور القانون الأخير تم تضمين هذا الشرط في المادة ٢؛ وذلك منعاً من تعسف جهة الإدارة؛ لكون التسبب مانعاً من تعسف جهة الإدارة، وتيسيراً على القضاء لبسط رقابته على قرار الفصل بغير الطريق التأديبي.

٤- إيقاف العامل عن العمل:

^١ أنظر المادة ١ مكرر من القانون رقم ١٣٥ لسنة ٢٠٢١م المعدل للقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢م بشأن الفصل بغير الطريق التأديبي والتي نصت على أنه "لا يجوز فصل العاملين بالجهات المشار إليها بالمادة رقم (١) بغير الطريق التأديبي إلا في الأحوال الآتية: أ إذا أخل بواجباته الوظيفية بما من شأنه الإضرار الجسيم بمرفق عام بالدولة أو بمصالحها الاقتصادية ب إذا قامت بشأنه قرائن جدية على ارتكابه ما يمس الأمن القومي للبلاد وسلامتها، وبعد إدراج العامل على قائمة الإرهابيين وفقاً لحكم القانون رقم ٨ لسنة ٢٠١٥م بشأن تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين قرينة جدية ج إذا فقد الثقة والاعتبار د إذا فقد سبباً أو أكثر من أسباب صلاحية شغل الوظيفة التي يشغلها وذلك عدا الأسباب الصحية، ولا يجوز اللجوء إلى الفصل بغير الطريق التأديبي إذا كانت الدعوى بطلب الفصل قدر رفعت أمام المحكمة التأديبية.

وقد نصّت على ذلك المادة ٢ من القانون رقم ١٣٥ لسنة ٢٠٢١م على أنه في حال ارتكاب العامل سبباً أو أكثر من أسباب الفصل بغير الطريق التأديبي المنصوص عليها في المادة ١ مكرراً من القانون يتم وقف العامل بقوة القانون عن العمل لمدة لا تزيد عن ستة أشهر أو لحين صدور قرار الفصل أيهما أقرب، مع وقف صرف نصف أجره طوال فترة الوقف عن العمل، ويبلغ العامل بقرار الوقف.

٥- إخطار العامل بقرار فصله:

وقد نصّت على هذا الشرط المادة ٢ من القانون رقم ١٣٥ لسنة ٢٠٢١م بتعديل أحكام القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٧٢م؛ وذلك بأن يتم إعلان العامل بقرار الفصل بغير الطريق التأديبي، وبأي طريقة متاحة للإعلان.^(١)

تجدر الإشارة إلى أن الفصل بغير الطريق التأديبي لا يُخلّ بحق العامل المفصول في الحصول على حقه في المعاش أو المكافأة، بعكس الفصل التأديبي الذي يؤدي إلى حرمان العامل من جزء من المعاش أو المكافأة، وتكون المحكمة المختصة بالرقابة على قرارات الفصل بغير الطريق التأديبي هي محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة المصري، وذلك مع عدم الإخلال بأحكام المادة الأولى من القانون، وذلك وفقاً للمادة ٣ من القانون رقم ١٣٥ لسنة ٢٠٢١م المشار اليهما، بتعديل أحكام القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢م، بشأن الفصل بغير الطريق التأديبي.^(٢)

الفرع الثاني

الفصل بغير الطريق التأديبي كسبب من أسباب انتهاء الخدمة في ليبيا

الفصل بغير الطريق التأديبي هو طريق غير عادي لإنهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف وجهة الإدارة، ويسمى أيضاً بالعزل الإداري؛ باعتباره استغناءً من قبل الإدارة عن خدمات الموظف بناءً على مقتضيات المصلحة العامة^(٣).

(١) محمد بن مرهون بن سعيد، الرقابة القضائية على قرارات إنهاء خدمة الموظف العام - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠٢٢م ص ٢١٧ وما بعدها.

(٢) محمد القاضي أبو رحيل، د. هانم أحمد سالم، المشكلات العملية في تعيين وإنهاء خدمة الموظف العام في ضوء أحكام قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م، مرجع سبق ذكره، ص ٥٤٦.

(٣) د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ١٣٩.

والقانون الحالي بشأن علاقات العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠م، فلم يُشر لإجراء الفصل بغير الطريق التأديبي بشكل منفرد ومستقل، كما فعل نظيره المصري في جعله قانوناً خاصاً بالفصل بغير الطريق التأديبي مع ما لحقه من تعديلات تشريعية مكمله.

وباستقراء القانون المذكور ١٢ لسنة ٢٠١٠م فإن المشرع قد حدد حالات إنهاء خدمة الموظف العام، وذلك في مادتيه (٤٢) و(١٧٢)، وبين فيهما أسباب وحالات إنهاء خدمة الموظف العام، وذلك على سبيل الحصر.^(١) (فلا اجتهد في مورد النص).

إلا أن المشرع الليبي قد أورد الفصل بغير الطريق التأديبي في تشريعات مُكملة للتشريع الرئيس للخدمة المدنية، وذلك وفقاً للآتي:

(١) القانون رقم (٣) لسنة ١٩٨٥م بشأن قواعد تطهير الأجهزة الإدارية:

حيث منح المشرع وفقاً لهذا القانون الحق لأمناء اللجنة الشعبية العامة في السابق (رؤساء الحكومة) فصل وإحالة الموظفين للتقاعد بقصد الاستغناء عنهم؛ لعدم الحاجة إليهم، باعتبارهم من قبل العمالة الزائدة، ونصت المادة (٢) فقرة (ب) على أنه (إذا امتنع الموظف عن الانتقال إلى موقع إنتاجي بعد أن أصبح زائداً عن الحاجة في جهة عمله، وذلك بعد إجراء التحقيقات اللازمة)^(٢).

(١) حيث نصت المادة ٤٢ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠م على أنه: تنتهي خدمة الموظف العام لأحد الأسباب الآتية:

١- بلوغ السن المقررة قانوناً لانتهاؤ الخدمة، ٢- عدم اللياقة الصحية، ٣- الاستقالة، ٤- الحكم عليه بعقوبة جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة أو الأمن، على أنه إذا كان الحكم مع وقف تنفيذ العقوبة فلا يترتب عليه انتهاء خدمة العامل أو الموظف، وذلك مع عدم الإخلال بالمسئولية التأديبية عند الاقتضاء، ٥- الوفاة.

ونصت المادة ١٧٢ من ذات القانون على أنه: تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية:

١ العزل بقرار تأديبي. ٢- فقد الجنسية الليبية. ٣- الزواج من أجنبية؛ ما لم يكن مأذوناً له بذلك من الجهة المختصة قانوناً. ٤- الحصول على تقرير كفاية بدرجة ضعيف مرتين أو بدرجة متوسط ثلاث مرات خلال مدة خدمته. ٥- انتهاء مدة الإحالة تحت التصرف دون العودة إلى العمل. ٦- طلب التقاعد الاختياري متى بلغت خدمته عشرين سنة.

(٢) انظر: قانون تطهير الأجهزة الإدارية، منشور بالجريدة الرسمية، السنة الثالثة والعشرون، العدد ١٩، الصادر بتاريخ ١٧-٧-١٩٨٥م.

واعتبر بعض الشراح بأن إنهاء الخدمة هذا وفقاً للقانون المذكور رقم (٣) لسنة ١٩٨٥م بشأن تطهير الأجهزة الإدارية يعد من قبيل الفصل بغير الطريق التأديبي؛ وذلك تطبيقاً للقواعد العامة في الجريمة التأديبية والقائمة على أساس ارتكاب الموظف العام المخالفة التأديبية التي يستحق عليها عقوبة الفصل من الوظيفة من مجالس التأديب المختصة، باعتبار أن الفصل في هذا القانون قد تم بمقتضى القانون ودون خطأ تأديبي أو قرار تأديبي يصدر بالفصل، وبالتالي قد اعتبر إنهاء خدمة الموظف العام طبقاً لأحكام القانون المذكور فصلاً بغير الطريق التأديبي.^(١)

(٢) القانون رقم (٩) لسنة ١٩٨٦م بإنهاء خدمة بعض العاملين الوطنيين في الوحدات الإدارية؛ فقد نصت المادة (١) من هذا القانون على أنه (تنتهي خدمة العاملين الوطنيين في الوحدات الإدارية من الفئات الآتية:

- العاملين الذين خصّصت لهم مزارع في مشاريع مناطق الجبل الأخضر وسهل الجفارة ووديان فزان.
- الحائزين لمزارع منتجة أو التي مضى على حيازتهم لها أكثر من خمس سنوات.
- الذين أنهوا أو ينهون دورات تدريبية في مجالات البناء وقيادة الشاحنات والآلات الثقيلة وغيرها وفقاً لأحكام المادتين الثانية والثالثة من هذا القانون.

ثم نصت المادة (٤) من ذات القانون على أنه (تتولى اللجنة الشعبية العامة للخدمة العامة رقم ١٥ إعادة تنظيم الملاكات في الوحدات الإدارية بما يحقق زيادة معدلات الأداء، على أن يتم الاستغناء عن الموظفين الذين يشغلون وظائف على سبيل الاحتياط وتحويلهم إلى المنشآت والمصانع وغيرها من المواقع الإنتاجية الأخرى).^(٢)

(١) د. أسعد طاهر أحمد، محاضرات في القانون الإداري، كلية القانون، جامعة الزاوية - ليبيا، غير منشور، سنة ٢٠٠٥م، ص ٦٩ وما بعدها؛ مشار إليه من قبل: أحمد محمد الشريدي، رقابة القضاء الإداري على قرارات الفصل بغير الطريق التأديبي، كلية الدراسات العليا للعلوم الأمنية، وزارة الداخلية، دولة ليبيا، سنة ٢٠٢٠م، ص ٥٧.

(٢) انظر: القانون رقم (٩) لسنة ١٩٨٦م الخاص بإنهاء خدمة بعض العاملين الوطنيين في الوحدات الإدارية، المجمع القانوني الليبي، شبكة المعلومات الدولية.

وقد صدرت العديد من القرارات، منها: قرار أمين اللجنة الشعبية لشعبية صبراتة وصرمان (مُحافظ مدينتي صبراتة وصرمان) رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٣م بالاستغناء عن العاملين بالمدارس والإدارات التعليمية بالشعبية؛ لعدم الحاجة لخدماتهم باعتبارهم من العمالة الزائدة.^(١)

ومنح القانونُ جهةَ الإدارة الحقَّ في الاستغناء عن مُوظَّفيها إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، وهذا الحقُّ ما هو إلَّا نتاجُ العلاقة التَّظيمية التي تربط المُوظَّف بالإدارة، ولا يجوز للمُوظَّف الاحتجاجُ بأنَّ له حقًّا مكتسبًا في البقاء في الوظيفة.^(٢)

ولقد بيَّن بعضُ الفقه الإداريِّ الليبيِّ مدلولَ الفصل بغير الطريق التَّأديبيِّ، كما عرفه أحدُ الفقهاء الليبيينَّ بأنه "هو العزلُ الإداريُّ، والعزلُ الإداريُّ هو غير العزل من الوظيفة بالطريق التَّأديبيِّ، وإنما يستند على حقِّ السُّلطة الإدارية بالاستغناء عن مُوظَّفيها تبعًا للمصلحة العامة، ولا يكون مشروعًا إلَّا إذا وقع بباطل المصلحة العامة"^(٣).

وذكر آخر بأنَّ الفصل بغير الطريق التَّأديبيِّ "حقٌّ أصيلٌ للإدارة بما لها من سُلطة تقديرية في الهيمنة على تسيير المرافق العامة بانتظام وإطراد بما يكفل تحقيق المصلحة العامة"^(٤).

ولعلَّ الطابع العقابيِّ الذي يتسم به الفصل بغير الطريق التَّأديبيِّ، يُنبئ للوهلة الأولى أنَّه فصلٌ تأديبيٌّ، إلَّا أنَّه لا ينضوي في مفهوم القرار التَّأديبيِّ، حيث إنه لم يردَّ ضمن الجزاءات التي يجوز توقيعها على المُوظَّفين، وبالتالي ما هو إلَّا رخصةٌ للإدارة مناهضة الملاءمة، وسببها عدم صلاحية المُوظَّف للاستمرار في تولِّي الوظيفة العامة والقيام بأعبائها،^(٥) كما بيَّنها سلفاً من ضعف اللياقة الصَّحيَّة وتدني الكفاية الإنتاجية، فضلاً عن حالة انتهاء إحالة المُوظَّف تحت تصرف

(١) القرار رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٣م الصَّادر عن أمين اللجنة الشعبية لشعبية صبراتة وصرمان، شبكة المعلومات الدولية.

(٢) د. محمود عمر معتوق، انتهاء العلاقة الوظيفية بإرادة المُوظَّف، بحثٌ منشورٌ في مجلة إدارة القضايا، العدد ٣٦، السنة الثامنة عشرة، ديسمبر ٢٠١٩م، ص ٣٣.

(٣) د خليفة علي الجبراني، القضاء الإداري الليبي، الرقابة على أعمال الإدارة، الطبعة الأولى، طرابلس، ٢٠٠٥م، ص ١٩٦.

(٤) د. نصر الدين مصباح القاضي، أصول القانون الإداريِّ، مرجع سبق ذكره، ص ٣٠٦.

(٥) عبد الله منصور عبد الله الشائبي، إنهاء الحياة الوظيفية للمُوظَّف بغير الطريق التَّأديبيِّ، رسالة ماجستير - جامعة السابع من أبريل سابقاً (جامعة الزاوية) ليبيا، ٢٠٠٩-٢٠١٠م، ص ٩٧.

الخدمة دون أن يتقرر إعادته والذي يُعد بمثابة فصلٍ من الخدمة بغير الطريق التأديبي، كما ذكر الأستاذ الدكتور محمد عبد الله الحراري^(١).

والعزل الإداري بمعناه العامّ ما هو إلّا طريقٌ استثنائيٌّ لا يجوزُ الرجوعُ إليه إلّا لتحقيق المصلحة العامة، ووفقاً لقضاء المحكمة العليا الليبية، فإنّ جهة الإدارة لا تلتزمُ بتبرير أسباب فصل الموظف؛ ذلك لأنّ مثل هذه القرارات تتمتعُ بقرينة الشرعية، ولا سبيلَ للطعن فيها إلّا بادعاء الموظف المعزول انحرافَ الإدارة عن تحقيق المصلحة العامة^(٢).

وتأسيساً على ذلك تقول المحكمة العليا الليبية في أحد أحكامها: [بأنه استقرّ القضاء الإداري على التدخل في تقدير أسباب فصل الموظف بالطريق غير التأديبي؛ تأسيساً على أنه وإن كان المراد بالحق المطلق للإدارة في فصل موظفيها بلا حاجةٍ إلى محاكمة تأديبية - هو تفردُ الإدارة بتقدير صلاحية الموظف واستمرار استعانتها به أو عدم استمرارها - إلّا أنّ هذا ليس معناه أن تستعمله على هواها؛ لأنّ هذه السلطة التقديرية وإن كانت مطلقة من حيث موضوعها إلّا أنّها مقيدة من حيث غايتها التي يلزم أن تقف عند حدّ تجاوز هذه السلطة والتعسف في استعمالها، ولئن كانت الإدارة غير ملزمة ببيان أسباب الفصل غير أنه متى كانت هذه الأسباب ظاهرة من القرار الصادر به فإنها تكون خاضعةً لتقدير القضاء ورقابته، فإذا تبين أنها لا ترجع إلى اعتبارات تقتضيها المصلحة العامة ولا هي من الأسباب الجدية القائمة بذات الموظف المستغنى عنه أو المنازع في صحتها، كان ذلك عملاً غير مشروع]^(٣).

هذا، ومن أجل تقديم القدر الأكبر للحماية القانونية للموظفين العاملين، ضدّ تعسف الجهات الإدارية عند إصدارها قرارات الفصل بغير الطريق التأديبي، جاء المشرع الليبي في القانون رقم (٨٨) لسنة ١٩٧١م بشأن القضاء الإداري، ونصّ في المادة (٢-٤) على أنه: تختص دائرة القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية: ٤- "الطلبات التي

(١) انظر: المادة (١٧٢-٥) من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠م بشأن علاقات العمل التي نصت على أنه "إنهاء مدة الإحالة تحت التصرف دون العودة الي العمل".

(٢) د. صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي، دار الكتاب والتوزيع والإعلان، الطبعة الثالثة، بنغازي، ١٩٨٢م، ص ٤١١.

(٣) طعن إداري رقم ١١١٠ق الصادر بتاريخ ٦-٣-١٩٦٥م، منظومة مبادئ المحكمة العليا، السنة الأولى، العدد الرابع، ص ١٦.

يُقَدِّمُهَا الْمُوظَّفُونَ الْعَامُونَ بِالْغَاءِ الْقَرَارَاتِ النَّهَائِيَّةَ الصَّادِرَةَ بِإِحَالَتِهِمْ إِلَى التَّقَاعُدِ أَوْ الِاسْتِِدَاعِ أَوْ
فَصْلَهُمْ بِغَيْرِ الطَّرِيقِ التَّأْدِيبِيِّ".^(١)

وعليه؛ فإنَّ الباحث يرى أنَّ جهة الإدارة بما لها من سُلْطَةٍ تَقْدِيرِيَّةٍ مَنَحَهَا إِيَّاهَا الْمُشَرِّعُ، إلَّا أنَّ
ذلك لا يعني أنَّ تُسَهَّبَ فِي إِصْدَارِ قَرَارَاتِ فَصْلِ بِغَيْرِ الطَّرِيقِ التَّأْدِيبِيِّ دُونَ مُرَاعَاتِهَا لَخَطُورَةٍ
مَنْ تَقْدَمُ عَلَيْهِ، وَمَا لَهُ مِنْ أُبْعَادٍ خَطِيرَةٍ وَمُخْتَلَفَةٍ، الْأَمْرُ الَّذِي قَيَّدَ الْمُشَرِّعُ صِلَاحِيَّتَهَا لِمُضَامِنِ
مُوَاعِمَةٍ اتَّخَذَهَا لِهَذَا الْإِجْرَاءِ مَعَ مَقْتَضِيَّاتِ الصَّالِحِ الْعَامِ لِلْمُجْتَمَعِ.

(١) محمد مصطفى الهوني، مجموعة قوانين السُلْطَةِ الْقَضَائِيَّةِ، الطبعة الأولى، دار ومكتبة الفضيل للنشر
والتوزيع، بنغازي، ٢٠٢٠م، ص ٧٠.

المبحث الثاني

إنهاء الخدمة بمقتضى إرادة الموظف العام.

تمهيدٌ وتقسيمٌ:

من الحقوق والحريات العامة في الدولة، عدم إجبار أي موظف للقيام بعمل على غير إرادته أو رغبته، وإنما للموظف رخصة الخروج من الخدمة، وذلك بأن يبدي رغبته لجهة عمله، سواء بالاستقالة، أو بترك الخدمة المبكر، أو ما يُعرف المعاش المبكر، وفقاً لعدد من الشروط والقواعد التي بينها القانون، وبالتالي فمن حق الموظف عدم الاستمرار في الخدمة، على أن يتوقف ذلك على صدور قرار بإنهاء خدمته من جهة الإدارة، وعلى هذا سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين اثنين هما: المطلب الأول للاستقالة، والمطلب الثاني للإحالة على المعاش المبكر.

المطلب الأول

الاستقالة

تمهيدٌ وتقسيمٌ:

أجاز المشرع الوظيفي للموظف العام حق ترك الخدمة قبل بلوغه السن المحددة للتقاعد أو إلى سبب آخر، فمن المنطقي أنه لا يجوز إجبار الموظف على الاستمرار ومواصلة عمله بدون رغبته في الاستمرار، على أن يتوقف قرار إنهاء خدمته على موافقة جهة عمله وإصدارها قرارها بإنهاء خدمته. وامتداداً لما سبق فإنه سوف يُقسم هذا المطلب إلى فرعين، أولهما: الاستقالة كسبب من أسباب إنهاء خدمة الموظف العام في مصر، والثاني: الاستقالة كسبب من أسباب إنهاء خدمة الموظف العام في ليبيا.

الفرع الأول

الاستقالة كأحد أسباب انتهاء خدمة الموظف العام في مصر

الأصل أن الموظف العام يلتحق بالوظيفة العامة، بناءً على طلبه، وفقاً لإرادته الذاتية باستثناء حالة التكليف بالوظيفة العامة، ومن ثم يستطيع أن يترك الوظيفة بالاستقالة، ولكن بشرط موافقة جهة الإدارة، وذلك خلاف الحالات التي يُعتبر فيها الموظف مستقلاً بحكم القانون.^(١)

والاستقالة هي إحدى أسباب الطريق غير العادي وغير المألوف لانتهاء خدمة الموظف العام، وتجد أساسها في فحوى فكرة مقصدها حظر إجبار الموظف على شغل الوظائف العامة، إذ إن الرابطة الوظيفية تقوم على حرية اختيار ورضا الموظف، بحيث إذا ما أبدى الموظف في أي وقت رغبته في التخلي عن الخدمة تعين إنهاء علاقته الوظيفية، والقول بخلاف ذلك يحولها إلى عمل مُدعّن رغماً عن إرادة الموظف، ويُقربها من السخرة المموجة حسب مبادئ العدالة وكرامة الإنسان.^(٢)

وأساس حرية الموظف في شغل الوظيفة وتركها النص الدستوري الوارد في المادة ١٢ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤م والتي جاء فيها: [العمل حقٌّ وواجبٌ وشرفٌ، تكفله الدولة، ولا يجوز إلزام أي مواطن بالعمل جبراً إلا بمقتضى قانون، ولأداء خدمة عامة، لمدة محددة، وبمقابل عادل، ودون إخلال بالحقوق الأساسية للمكلفين بالعمل].^(٣)

(١) د. أنور أحمد رسلان، وسيط القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٣٧٠.

(٢) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية العربية اليمنية - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، دون طبعة، ١٩٨٣، ص ٥٦٠.

(٣) المادة ١٢ من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤م.

كما جاء في قضاء المحكمة الإدارية العليا بقولها في فحوى أحد أحكامها: "إنَّ الموظف العمومي يساهم في إدارة المرافق العامة مساهمةً إراديةً يقبلها دون قسرٍ أو إجبار"^(١).

ولبحث موضوع الاستقالة كأحد أسباب انتهاء خدمة الموظف العام فإنه يتعين علينا أن نتطرق إلى مفهوم الاستقالة، وضوابط صحة طلب الاستقالة على التوالي:

أولاً: مفهوم الاستقالة: يختلف تحديد مدلول الاستقالة بين الدول، كل بحسب زاوية نظره الخاص به، فقد عرف رأي من الفقه المصري الاستقالة على أنها هي رغبة الموظف في ترك خدمة إرادته قبل بلوغه السن القانونية لسبب من الأسباب، وتصير نافذة المفعول بقبول جهة الإدارة لها^(٢).

وذهب رأي آخر إلى أنه "تنتهي خدمة العامل بالقطاع العام أو بالجهاز الإداري إذا أفصح عن رغبته في ترك العمل نهائياً، وباستجابة الإدارة لهذا الطلب بقبول الاستقالة"^(٣).

ويتضح من خلال ما سبق إن الفقه المصري للاستقالة، أنه يركز على الطلب الذي يتقدم به الموظف العام، ويعبر فيه عن رغبته وعزمه على ترك وظيفته وبشكل نهائي، وهو أحد عنصري الاستقالة، فالاستقالة عملية مركبة، أساسها تقديم الموظف لطلبه، ويعد ذلك ركن السبب في قبولها والموافقة عليها، فالتعريف الشامل ينبغي أن يحتوي على اللذين تتكون منهما (طلب الاستقالة، وقرار قبولها)، فلا يكفي أن نعرف أحدهما فقط، وبالتالي فإن الاستقالة هي قرار إداري ينهي خدمة الموظف بناءً على طلبه وإرادته^(٤).

وحيث إن الاستقالة من أهم أسباب إنهاء خدمة الموظف العام، فقد نص عليها المشرع الوظيفي في كافة قوانين الخدمة المدنية، لا سيما قانون الخدمة المدنية الحالي ٨١ لسنة ٢٠١٦م، وذلك في المادة (٢٩-٢) بنصه على مصطلح الاستقالة، وجاءت في اللائحة التنفيذية رقم ١٢١٦

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١٦٤٢ لسنة ٢٠١٦م، الصادر بتاريخ ٥-٥-١٩٦٢م.

(٢) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ٣، ١٩٧٥، ص ٥٧١.

(٣) د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري في القطاع العام، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي،

القاهرة، ١٩٧٤م. ص ٣٣٦

(٤) د. محمد حمدان سليمان عرايضة، مرجع سبق ذكره، ص ١١٥-١١٦.

لسنة ٢٠١٧م للقانون المذكور في المواد من (١٦٩-١٧٣)، حيث نصّت المادة ١٦٩ على أنه "المُوظَّف أن يُقدِّم استقالته من وظيفته كتابةً، ولا تنتهي خدمته إلّا من تاريخ صدور قرار السُّلطة المُختصة أو من تَفْوِضِهِ بِقَبُولِ الاستقالة"، وجاء في المادة ١٧٠ أنه "على إدارة الموارد البشرية بالوحدة إذا قدّم الموظف استقالته أن يُثبت عليها تاريخ ورودها، وأن تُعرضها فوراً على السُّلطة المُختصة أو من تَفْوِضِهِ مشفوعةً بمذكرةٍ تفصيليّةٍ عن حالة الموظف من واقع ملف خدمته"، بينما المادة ١٧١ ذكرت أنه "يجب البتُّ في طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، وإلا اعتُبرت الاستقالة مقبولةً بحكم القانون؛ ما لم يكن الطلب مُعلّقاً على شرط أو مُقترناً بقيد، وفي هذه الحالة لا تنتهي خدمة الموظف إلّا إذا تضمنَ قرارُ قبولِ الاستقالة إجابته إلى طلبه. ويجوزُ خلال هذه المدة إرجاءُ قبولِ الاستقالة لأسبابٍ تتعلّق بمصلحة العمل، على أنه لا تزيدُ مدة الإرجاء على ثلاثين يوماً بالإضافة إلى مدة الثلاثين يوماً المنصوص عليها في الفقرة السابقة. وأمّا المادة ١٧٢ فقد أوردت أنه "إذا رأت السُّلطة المُختصة أو من تَفْوِضِهِ الموافقة على قبولِ الاستقالة أو إرجاء قبولها لأسبابٍ تتعلّق بمصلحة العمل أو بسبب اتّخاذ إجراءاتٍ تأديبيّةٍ ضدّ الموظف، تعيّن على إدارة الموارد البشرية إبلاغُ الموظف فوراً بذلك.

بينما جاءت الاستقالة في وفي جميع الحالات تُودع الاستقالة بملف الخدمة بعد التأشير عليها بقرار السُّلطة المُختصة أو من تَفْوِضِهِ. وجاء في المادة (١٧٣) أنه يجبُ على الموظف أن يستمرّ في عمله إلى أن يُعلنَ بقرار قبولِ الاستقالة أو إلى أن ينقضي الميعاد المنصوص في المادة (١٧١) من هذه اللائحة رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧م.^(١)

والاستقالة وفقاً للقانون الحاليّ يجب أن تكون صريحةً؛ بأن يتقدّم الموظف بطلبٍ كتابيّ ومُذيلٍ بتوقيعه، يحتوي على عباراتٍ صريحةٍ وواضحةٍ قاطعةٍ الدلالة على إرادته الحرة في ترك الخدمة، وإنهاء العلاقة الوظيفيّة وما يترتّب على ذلك من آثار.

ويُلاحظ أن القانون الحاليّ للخدمة المدنيّة المعمول به رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م قد ألغى الاستقالة الضمنيّة، وأصبحت حالتاً الاستقالة الضمنيّة، المنصوص عليهما في المادة (٩٨) من قانون العاملين المدنيّين بالدولة الملغى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م، الانقطاع عن العمل بغير إذن،

(١) انظر: القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م ولوائحه التّفصيليّة، العدد السابع، السنة العاشرة.

والتحاق بخدمة جهة أجنبية غير إذن، ضمن حالات انتهاء الخدمة، متماشياً مع أحكام الكادرات الخاصة.

ويتوجب على الموظف الاستمرار في وظيفته، حتى تقبل استقالته من جهة عمله وإخلاء طرفه منها، وإلا كان محلاً لإحالته للتحقيق وتوقيع الجزاء التأديبي^(١).

مما يعني أن تقديمه للاستقالة لا يترتب أثراً فورياً، وبقوة القانون، وإنما يجب لكي تتم أن تبت في طلبه للاستقالة جهة الإدارة المختصة، والتي يتبعها الموظف، أو - على الأقل - تمضي مدة معينة حددها القانون دون أن تتخذ قراراً بالإرجاء، وإلى حين أن تفصل الجهة المتبوعة في طلب الاستقالة المقدم من الموظف العام، أو تنقضي المدة المقررة لذلك، يكون الموظف في وضع قانوني يفرض عليه مواصلة عمله من جهة، ومن جهة أخرى تكون فرصة له لمراجعة نفسه، وإخطار جهة الإدارة التابع له بعدوله عن الاستقالة أو ترك الخدمة^(٢).

ثانياً: ضوابط صحة طلب الاستقالة:

في ضوء ما استقر عليه المشرع وآراء الفقهاء وأحكام القضاء المصري فإنه لصحة طلب الموظف للاستقالة ولكي ينتج أثره القانوني؛ لا بد أن يكون موافقاً للمعايير الآتي بيانها:

١- وجوب أن تكون الاستقالة صادرة عن إرادة سليمة وصحيحة.

إذا لم يكن طلب الاستقالة صادراً عن رغبة سليمة، ورضاً طليق، وشأبه عيب من عيوب الرضا، بطل الطلب، وبطل بالتالي قبول الاستقالة التي انبنى عليها^(٣).

وحيث إن طلب الاستقالة مظهر من مظاهر إرادة الموظف اعتزال الخدمة والقرار بقبوله، يُمثل بدوره مظهراً من مظاهر إرادة السلطة المختصة في قبول الطلب وإحداث أثره القانوني -

(١) المستشار: محمد أحمد عبد الحميد، شرح قانون الخدمة المدنية في ضوء الفقه وقضاء وإفتاء مجلس الدولة، دار النهضة العربية، ص ١١٣٦.

(٢) د. عبد اللطيف السيد رسلان عودة، الاستقالة في الوظيفة العامة بين النظامين الوضعي والإسلامي، دار الكتاب القانوني، الإسكندرية، ص ٢٠٥.

(٣) المستشار الدكتور: محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون والكادرات الخاصة، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٥ وما بعدها.

ولهذا يستوجب أن يصدر طلب الاستقالة وقرار قبولها برضاً صحيح خالٍ من عيبٍ من عيوب الرضا^(١).

هذا؛ وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن "تقديم الاستقالة وقبولها ليست عملية تعاقبية؛ بل هي عملية إرادية يُثيرها الموظف ابتداءً بطلب الاستقالة، وتنتهي الخدمة بالقرار الإداري الصادر بقبول هذا الطلب الذي يعد سبباً للقرار - طلب الاستقالة مظهرٌ من مظاهر إرادة الموظف اعتزال الخدمة والقرار بقبوله، وهو بدوره مظهرٌ من مظاهر إرادة السلطة المختصة في قبول الطلب وإحداث أثره القانوني - فيجب أن يصدر طلب الاستقالة وقرار قبولها برضاً صحيح غير مشوب بأي عيب يُفسد هذا الرضا"^(٢).

وفي مقدمة هذه العيوب الإكراه، كما ذكرت المحكمة الإدارية العليا بأنه "يجب أن يخلو طلب الاستقالة من عيب الإكراه، ويشتمل الإكراه على عنصرين: عنصر موضوعي، وهو الوسائل التي تولد الإيعاز بخطر جسيم مُحقق بالنفس أو المال، وعنصر نفسي، وهو الرهبة التي تبعثها تلك الوسائل في النفس؛ فتحمل العامل أو الموظف على تقديم الاستقالة"^(٣).

وجاء في قضاء المحكمة الإدارية العليا كذلك "بأن طلب الاستقالة هو ركن السبب في القرار الإداري الصادر بقبولها - يلزم لصحة هذا القرار استيفاء الشروط الشكلية والموضوعية للطلب المقدم بالاستقالة، وأن يكون صادراً عن إرادة صحيحة من الموظف باعتزاله الخدمة. يُفسد رضا الموظف ما يُفسد الرضا من عيوب، ومنها الإكراه. ويتحقق ذلك بأن يُقدم الموظف طلبه تحت سلطان رهبة تبعثها الإدارة في نفسه دون وجه حق، وكانت هذه الرهبة قائمة على أساس. يُراعى في تقدير الإكراه جنس من وقع عليه الإكراه وسنّه وحالته الاجتماعية والصحية وكل ظرف آخر من شأنه أن يؤثر في جسامته. يخضع تقدير ذلك للقضاء في حدود رقابته لمشروعية القرارات الإدارية"^(٤).

(١) د أيمن سيد خليل حجر، موسوعة ابن حجر في شرح قانون الخدمة المدنية ٨١ لسنة ٢٠١٦م ولوائحه التنفيذية فقهاً وعملاً، ص ٣٢٣.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٢٠٧ لسنة ٣٦ ق ع، جلسة ٢١-١١-١٩٩٥م.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٨ لسنة ١ق، جلسة ٥-١١-١٩٥٥م.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٧٢٢ لسنة ٣٢، مكتب فني ٣٣، صفحة رقم ٧٥٣، بتاريخ ١٩٨٨/١/٢٦.

٢- يجب أن يكون طلب الاستقالة مكتوباً:

ورد هذا النص صراحةً باللائحة التنفيذية رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧م للقانون الحالي للخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م في المادة ١٦٩ التي سبق الإشارة إليها، ومن ثم يجب أن تكون الاستقالة في صورة كتابية؛ لأن طلب الاستقالة الشفهية لا تصلح لصدور قرار من جهة الإدارة بإنهاء خدمة الموظف العام، حتى ولو سهل إثبات صدورها منه، حتى لا يؤخذ الموظف بجريرة ما تلفظ به نتيجة انفعال مؤقت سرعان ما يلبث أن يزول، في حين أن الكتابة تمنح له الفرصة للتروي والتفكير العميق قبل الإقدام على تقديم طلب الاستقالة، ويوازن بين هذا وذاك، ويقدم على الأنسب لظروفه؛ لما لتقديم طلب الاستقالة من عواقب قد لا يكون بمقدوره تحملها، ومن أهمها انقطاع دخله المالي الذي كان يتحصل عليه من مرتب أو غيره، وقد يكون مورد رزقه الأساسي أو الوحيد، واشترط نتيجة لذلك أن يكون إفصاح الموظف عن إرادته في الاستقالة بهدوء وتروي عميقين، بما يضمن صالحه، وأيضاً على الجانب الآخر تتيح الكتابة للجهة المتبوعة (جهة الإدارة) فرصة الدراسة، ثم تقارن بين رغبة الموظف في الاستقالة وضرورة حسن سير المرفق العام بانتظام ويسر، وذلك أن ترك الموظف للخدمة قد يؤثر في حسن المرفق العام بانتظام وإطراد.^(١)

ولما كان للاستقالة الأثر البالغ على حاضر الموظف ومستقبله، فإنها لا تتم إلا بقبولها من قبل السلطة الإدارية المختصة، مما يستلزم أن يعرض طلب الاستقالة على الرؤساء الإداريين، وتوضع منهم موضع الدراسة والتحصيص؛ ذلك لأن تخلي الموظف عن الخدمة قد يؤثر على الفاعلية الإنتاجية للوظيفة، مما ينعكس على حسن سير المرفق العام بفاعلية وانتظام.^(٢)

وحيث إن القانون قد اشترط أن تكون الاستقالة مكتوبةً إلا أنه لم يفرض صيغة معينة أو عبارات محددة، بل استوجب أن يتضمن الطلب عبارة تدل على رغبة الموظف في اعتزال الخدمة وترك الوظيفة.^(٣)

(١) د. نادر محمود علي إبراهيم، مرجع سبق ذكره، ص ١٤٥-١٤٦.

(٢) مروان زياد خليفة القيسي، مرجع سبق ذكره، ١٣٧-١٣٨.

(٣) محمد شكري أبو رحيل، هانم أحمد سالم، المشكلات العملية في التعيين وإنهاء خدمة الموظف العام، مرجع

سبق ذكره، ص ٣٩٢.

وفي ضوء ما سبق تبين أن الاستقالة تعد سبباً تنتهي به خدمة الموظف العام، وهذا السبب يتميز عن غيره من أسباب انتهاء الخدمة الأخرى، ببروز دور إرادة ورغبة الموظف العام في ترك الوظيفة العامة، لأنه وإن كان ترتيب الآثار القانونية على الاستقالة منوطاً في النهاية بموافقة وقبول الجهة الإدارية المختصة، إلا أنه في الاستقالة تجرد الجهة الإدارية من انفرادها بإنهاء خدمة الموظف العام، ويساهم الموظف الراغب في اعتزال الوظيفة بقرار إنهاء الخدمة من خلال طلبه السابق على قرار الإنهاء.^(١)

٣- أن تكون الاستقالة خالية من أي قيد أو شرط:

إذا جاءت الاستقالة مقيّدة بقيد أو معلقة على شرط اعتبرت كأن لم تكن، ما لم تقرر الجهة الإدارية المختصة قبول الاستقالة المشروطة مع إجابة الموظف إلى طلبه وتحقق الشروط المقيّدة لها، فإذا لم يتحقق الشرط الذي علق عليه الاستقالة كان القرار الإداري باطلاً^(٢).

ويجري التمييز في ظل هذا الشرط بين فرضين، أولهما: أن يضع الموظف شرطاً أو قيداً ينم عن رغبته في ترك العمل إذا تحقق هذا الشرط أو القيد، كأن يطلب كشرط لاستقالته ترقية إلى الدرجة الوظيفية التي تعلو درجته، حيث يصبح للإدارة إزاء هذه الحالة سلطة تقديرية كاملة في إجابته إلى طلبه، ومن ثم قبول استقالته. أما إذا رفضت طلبه فيكون عليها عدم قبول الاستقالة، والفرض الثاني: أن يضع الموظف شرطاً أو قيداً ينم عن أنه لم يتقدم باستقالته إلا احتجاجاً على موقف وظيفي معين، كأن يطلب وقف تنفيذ قرار صادر بنقله، وإلا كان مستقيلًا، فهذا الطلب لا يتعدى أن يكون مجرد شكوى، ولا يعتبر استقالة، ومن ثم فعلى الإدارة رفض طلب الاستقالة واعتباره كأن لم يكن^(٣).

وفي ذلك قضي بأنه متى كان طلب الاستقالة قد جاء منجزاً وبتاً وغير مقترن بأجل ولا معلق على أي شروط، ولم يثبت ثمة إكراه عليه من جهة الإدارة في هذا الصدد، كما لم يثبت اعتلال إرادته أو مرضه بما من شأنه أن يفسد الاختيار أو يسلب الإرادة عنه، فإن القرار الصادر

(١) د. عبد اللطيف السيد رسلان عودة، الاستقالة في الوظيفة العامة، مرجع سبق ذكره، ص ٤٦.

(٢) د. سعيد السيد علي، قواعد وأحكام الوظيفة العامة في ضوء قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، المصرية للنشر والتوزيع، ٢٠١٧، ص ٤٢٦.

(٣) د/ رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٢٦ - ٤٢٧.

بقبولها يكون مبرراً من العيوب، وقائماً على سنده الصحيح المبرر له، ووفق صحيح أحكام القانون، الأمر الذي يكون معه طلب إلغائه عن غير سند صحيح قانوناً، وحريراً برفضه.^(١)

٤- عدم اتخاذ إجراءات تأديبية ضد الموظف تدفع الإدارة إلى إرجاء قبول الاستقالة:

يرتبط هذا الشرط بكيفية تصرف جهة الإدارة حيال طلب الاستقالة، حيث نصت المادة ١٧١ من اللائحة التنفيذية رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧م لقانون الخدمة المدنية على أنه "يجب البت في طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، وإلا اعتبرت الاستقالة مقبولة بحكم القانون؛ ما لم يكن الطلب معلقاً على شرط أو مقترناً بقيد، وفي هذه الحالة لا تنتهي خدمة الموظف إلا إذا تضمن قرار قبول الاستقالة إجابته إلى طلبه، ويجوز خلال هذه المدة إرجاء قبول الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل، على ألا تزيد مدة الإرجاء على ثلاثين يوماً بالإضافة إلى مدة الثلاثين يوماً المنصوص عليها في الفقرة السابقة".

ونصت المادة ١٧٢ من ذات اللائحة على أنه: "إذا رأت السلطة المختصة أو من تفوضه الموافقة على قبول الاستقالة، أو إرجاء قبولها لأسباب تتعلق بمصلحة العمل أو بسبب اتخاذ إجراءات تأديبية ضد الموظف، تعين على إدارة الموارد البشرية إبلاغ الموظف فوراً بذلك".

وطبقاً لذلك يكون على جهة الإدارة البت في طلب الاستقالة غير المعلقة على شرط أو المقترنة بقيد خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها بالقبول أو الإرجاء لمدة ثلاثين يوماً التالية لمدة الثلاثين يوماً الأولى، فإذا اكتملت هذه المدة ولم يبت في الاستقالة كانت مقبولة بحكم القانون. ومما يلاحظ هنا أن الإرجاء المشار إليه يكون إذا قدرت جهة الإدارة أن مصلحة العمل تستوجب ذلك، على ألا يزيد الإرجاء في هذه الحالة على الثلاثين يوماً التالية لانتهاؤ الثلاثين يوماً الأولى، كما يكون لها الإرجاء بسبب اتخاذ الإجراءات التأديبية ضد الموظف.^(٢)

وقد أورد المشرع عبارة الإرجاء هنا في صورة المكنة التي تخضع لتقدير جهة الإدارة بقوله: "إذا رأت السلطة المختصة أو من تفوضه قبول الاستقالة أو إرجاء قبولها أو بسبب اتخاذ الإجراءات التأديبية ضد الموظف"، ومن ثم أغفل الحكم الذي كان مقرراً طبقاً لقانون العاملين

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٣٢٧ لسنة ٥٠ ق. عليا، جلسة ٢٤/٣/٢٠٠٧.

(٢) المستشار الدكتور/ أسامة صلاح سالم، إنهاء الخدمة بين تطور الحماية التشريعية وفاعلية الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ٣٧٣.

المدنّين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، وما نصّ عليه في مادته ٤/٩٧ بقولها: فإذا أُحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية فلا تُقبل استقالته إلّا بعد الحكم في الدّعى بغير جزاء الفصل أو الإحالة إلى المعاش^(١).

والواقع أنّ إعطاء هذه المكنة لجهة الإدارة، يُمكنها من تقدير الموقف وتقييم الأمور بميزانٍ دقيقٍ في الموازنة بين مصلحة الموظّف العامّ في الموافقة على طلب الاستقالة، وبين مصلحة المرفق في المحافظة على حقوقه قبل الموظّف، وفيما إذا كانت نتيجة هذه الموازنة تستدعي استمرار العلاقة الوظيفية من عدمه، هذا من ناحية. إلّا أنّه ومن ناحية أخرى فإنّ قبول الاستقالة ومن ثمّ إنهاء خدمة الموظّف على الرّغم من إحالته للمحاكمة التأديبية يمثّل سلباً لسلطة المحكمة التأديبية واعتداءً على ولايتها لا يحلّ لجهة الإدارة إتيانه، بعد أن باتت الدّعى في حوزتها.^(٢)

٥- استمرار الموظّف في وظيفته حتى قبول استقالته صراحةً أو ضمناً:

وفحوى هذا الشرط أنّ يظلّ الموظّف مُصرّاً على استقالته، فإذا رجع عنها، ثم صدر قرارُ الإدارة بقبولها، فإنّ هذا القرار يكون فاقداً لسببه، وبالتالي غير صحيح، أمّا إذا رجع الموظّف عن استقالته بعد قبولها من جهة الإدارة؛ أي بصدر قرارٍ بقبول الاستقالة فإنّ هذا الرجوع لا يُحقّق أثره، فإذا أرادت الإدارة إعادة الموظّف إلى الخدمة مرةً أخرى فعليها أن تتّبع إجراءات إعادة تعيينه من جديد^(٣).

وإذا كان من المقرّر أنّه يجبُ على جهة الإدارة البتُّ في الاستقالة في موعد غايته ثلاثون يوماً من تاريخ تقديمها، فإذا صدر القرارُ خلال هذا الموعد بقبول الاستقالة فالعبرة في إنهاء الخدمة بتاريخ صدور هذا القرار أو بانقضاء هذا الميعاد دون البتِّ في الاستقالة، ولكي يبلغ العدول عن الاستقالة غايته ويؤتي ثمرته يتعيّن طلب العدول إلى جهة الإدارة قبل صدور القرار

(١) فلا يخفى أنّه إذا كان الفصلُ من الخدمة والاستقالة يشتركان في أنهما يؤدّيان إلى إنهاء خدمة الموظّف، فإنّ آثارهما تختلفُ كذلك من حيث مدى الحقوق التي تترتّب للموظّف أو الفرص التي تُتاح له بعد ترك الخدمة.

(٢) المرجع السابق، ص ٣٧٣، ٣٧٤.

(٣) د/ سعيد السيد علي، قواعد وأحكام الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٤٢٨.

بِقَبُولِهَا أو انقضاء المدة المحددة لذلك بصرف النظر عما قد يستغرقه بحث هذا الطلب وإصدار القرار بشأنه من وقت طالما ظل هذا الطلب قائماً.

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية بأن "الاستقالة الصريحة كسبب لإنهاء الخدمة لا تُنتج أثرها في فصم العلاقة الوظيفية إلا بالقرار الصادر من السلطة المختصة، ويُشترط لذلك أن يكون طالب الاستقالة قائماً لحين صدور القرار المشار إليه مُستوفياً شروطه أو انقضاء المواعيد المقررة للبت في طلب الاستقالة، ويجب البت في الطلب خلال ٣٠ يوماً من تاريخ تقديمه، كما أن تقديم طلب العدول عن الاستقالة قبل انقضاء هذا الميعاد وقبل البت في طلب الاستقالة يؤدي إلى اعتبار طلب الاستقالة غير قائم، ولا يَرْتَبِ ثمة أثر، ولا ينال من ذلك كون طلب العدول لم يصل إلى علم السلطة المختصة إلا بعد صدور قرارها بقبول الاستقالة، وأساس ذلك أن العبرة باتصال علم جهة الإدارة بطلب العدول، ولا وجه لتحميل الطاعن مسؤولية تراخي جهة الإدارة في بحث الطلب، وإنهاء الخدمة في هذه الحالة يكون مخالفاً للقانون"^(١).

وإذا كان تقديم الاستقالة يتم كتابةً مُستنداً إلى توافر الإرادة لدى طرفي العلاقة الوظيفية فإن العدول عنها باعتباره يقوم على ما تقوم عليه الاستقالة أيضاً من توافر إرادة الموظف وإرادة جهة الإدارة الصريحة أو الضمنية المتجهة إلى هذا العدول فإن هذه الإرادة يمكن التعبير عنها باللفظ أو الكتابة أو باتخاذ موقف لا تدع ظروف الحال شكاً في دلالة على حقيقة المقصود، ويتوافر مدلول العدول بأن يسلك الموظف وجهة الإدارة مسلكاً إيجابياً يستشف منه أنهما عدلا عن طلب الاستقالة المقدم من الموظف.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: "ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة مُستقر على أن طلب الاستقالة هو ركن السبب في القرار الإداري الصادر بقبولها، ويلزم لصحة هذا القرار أن يكون الطلب قائماً لحين صدور القرار الإداري بقبولها مُستوفياً شروط صحته شكلاً وموضوعاً، وبالتالي فإنه وقد أجابت الأوراق عن بيان ما يفيد تقديم الطاعن لطلب بالعدول عن طلبه بالاستقالة، فيكون عادةً لازماً للبحث فيما إذا كانت هنا دلائل جديدة تؤكد أن هناك موقفاً في طرفي النزاع لا يدع مجالاً للشك في دلالة على العدول عن طلب الاستقالة قبل صدور القرار

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٢٠٧ لسنة ٣٨ ق. عليا، جلسة ١٢/٢٨/١٩٩٣، مكتب فني،

الصادر بقبولها أو فوات ميعاد الثلاثين يوماً المنصوص عليها في المادة ٩٧ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين المدنيين؛ باعتباره الواجب التطبيق لخلو القانون ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات من نص يحكم الاستقالة؛ لأن تقديم العامل لطلب الاستقالة إنما يقوم على إرادة العامل وإرادة جهة الإدارة الصريحة أو الضمنية، كما أن العدول عن الاستقالة يقوم أيضاً على توافر تلك الإرادة والتي يُعبر عنها باللفظ أو الكتابة أو باتخاذ موقف لا تدع ظروف الحال شكاً في دلالاته على حقيقة المقصود، وأنه ولئن كان الأصل في تقديم العامل الاستقالة والعدول عنها وتعبير الجهة الإدارية عن إرادتها إنما يتم في صورة ورقة مكتوبة، إلا أن ذلك لا يحول دون التعبير عن الإرادة لظروف الحال في مواضع عدة، منها العدول عن الاستقالة؛ وذلك بأن يسلك العامل وجهة الإدارة مسلكاً إيجابياً يُستشف منه أنها عدلاً عن طلب الاستقالة المقدم من العامل^(١).

والعدول - كما هو واضح - يكون صراحةً أو ضمناً، وفي ذلك قضي بأن استمرار العامل الذي قبلت استقالته في مباشرة العمل وقيام الإدارة بإسناد أعمال إليه وصرف راتبه ومنحه العلاوات المستحقة، يُستفاد منه عدول كل منهما ضمناً عن الاستقالة، ولا يجوز إصدار قرار بإنهاء خدمة العامل بعد هذا العدول، فهذا القرار غير مشروع، ولكنه يتحصن بالمواعيد^(٢).

٦- صدور قرار من السلطة المختصة بقبول الاستقالة:

سلفت الإشارة إلى أن تقديم الموظف استقالته لا تتعدى كونها بمثابة إعلان رغبة من جانبه يُعبر فيها عن قصده هجر الوظيفة وترك العمل، وإنهاء العلاقة الوظيفية، ومجرد تقديم طلب الاستقالة لا تنتهي به خدمة الموظف، وإنما تظل علاقته بالجهة الإدارية قائمة، ولا تنقطع صلته بها إلا بالقرار الصادر بقبول استقالته أو بمضي مدة معينة حددها القانون دون أن تتخذ الإدارة قراراً بشأنها.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٣٠ لسنة ٣٨ ق. عليا، جلسة ١٩٩٤/١/٤، مكتب فني ٣٩، ج ١، ص ٥٨٣.

(٢) المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٣٣٧ لسنة ٤٠ ق. عليا، جلسة ١٩٩٩/٢/٢٧، مجموعة الربع قرن، ج ٥، ق ٨٤٦٩، ص ٣٤٨٧.

وهذا هو ما نصّ عليه المشرّع صراحةً في المادة ١٧٣ من اللائحة التنفيذية رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧م بأنه: "يجبُ على الموظف أن يستمرّ في عمله إلى أن يعلن بقرار قبول الاستقالة أو إلى أن ينقضي الميعاد المنصوص عليه في المادة ١٧١ من هذه اللائحة".

وترتيباً على ذلك؛ فقد بات هذا الشرط مُقررّاً بموجب نصٍّ صريح، وهو يجدُ سندَهُ وأساسَهُ فيما هو مُقررٌّ من أنّ الوظيفة العامة تمثّل علاقةً تنظيميّةً بين الموظف العام من جهة وبين الإدارة من الجهة المُقابلة، وغايتها تحقيق المصلحة العامة، عبر حماية الموظف العام وضمان استمراره في أداء العمل ما فتئ متمسكاً بذلك وراغباً فيه، وفي ذات الوقت دوام وحسن سير وانتظام المرافق العامة، فإنّ الموظف لا يستطيع ترك الخدمة بمجرد تقديمه لطلب الاستقالة وحتى صدور قرار من الإدارة، بقبول استقالته أو انقضاء المدّة المحدّدة قانوناً؛ ذلك أنّ استقالة الموظّفين يمكن أن تُؤثّر في المرافق العامة، وتُخلّ بمبدأ دوام سيرها بانتظام واطراد خاصّة إذا حدثت في وقتٍ غير مناسب، وقبل أن تستعدّ الإدارة لشغل الفراغ الذي ينتج عنها^(١).

وإلى هذه الاعتبارات استند الرأيُ الغالبُ في الفقه إلى القول بأنّ الاستقالة لا تنتجُ أثرها إلّا بموافقة الجهة الإداريّة ومن تاريخ هذه الموافقة^(٢).

وقد رددت المحكمة الإداريّة العليا هذا المبدأ في العديد من أحكامها بنصّها على أنّ الاستقالة طبقاً للأصول العامّة للوظيفة وللحكمة التي قام عليها تنظيمها لضمان دوام حسن سير المرافق العامّة بانتظام واطراد - لا تنتج بذاتها أثرها القانوني في فسخ رابطة التوظيف، وإنما يتوقّف حدوث هذا الأثر للخدمة على القرار الصادر من الجهة الإداريّة المُختصة بقبولها صراحةً أو على المدّة التي تُعتبر بعدها مقبولةً حكماً، كما أنّ مقدّم الاستقالة يجبُ عليه أن يستمرّ في عمله إلى أن يبلغ إليه قرار قبول الاستقالة أو إلى أن ينقضي الميعاد المُقررّ لاعتبارها مقبولةً - وهو في علاقته بالإدارة في مركزٍ قانونيٍّ؛ أي تنظيميٍّ عامٍ تحكمه القوانين واللوائح لا في مركزٍ تعاقدٍ - لا تكفي وحدها لترتيب أثرٍ ذاتيٍّ فوريٍّ على تقديم الاستقالة بمجرد تحقّق هذه الواقعة.

(١) راجع: د/ محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامّة للقانون الإداري، المرجع السابق، ص ٥٠٨.

(٢) راجع في ذلك تفصيلاً: د/ سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٥٢٥؛ د/

ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٣٧١؛ د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، ود/ سامي

جمال الدين، أصول القانون الإداري، ٢٠٠٢م، ص ٣٨٨؛ د/ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري،

منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤م، ص ٢٤١.

ويصدق هذا الأصل على عمال المرافق العامة كافة وإن خلت القواعد المنظمة لعلاقتهم بهذه المرافق من نصٍ مُردِّ له^(١).

الفرع الثاني

الاستقالة كسبب من أسباب انتهاء خدمة الموظف العام في ليبيا

لقد استقرَّ الفقه والقضاء على أن تقديم الاستقالة من الموظف وقبول الإدارة لها ليست عملية تعاقدية صرفه تنهي خدمة الموظف وتنقسم بناءً عليها عرى الرابطة الوظيفية مع الإدارة، بل هي عملية إدارية، يثيرها الموظف بطلب مكتوب يرغب فيه بالاستقالة، وتنتهي الخدمة بالقرار الإداري الصادر بقبول هذا الطلب الذي هو سبب هذا القرار، إلا أنه لما كان طلب الاستقالة مظهرًا من مظاهر إرادة الموظف في ترك الخدمة، والقرار بقبول هذا الطلب هو بدوره مظهر من مظاهر إرادة الرئيس الإداري في قبول هذا الطلب وإحداث الأثر القانوني المترتب على الاستقالة، كان لزاماً أن يصدر طلب الاستقالة وقرار قبولها برضا صحيح بعيداً عن أي عيب من عيوب الإرادة أو الرضا يفسده ما يفسد الرضا من عيوب، كما يُزيل هذه العيوب أو يُسقط الحق في التمسك بها ما يقضى به القانون في هذا الخصوص. ومن هنا يجيء الالتزام بموجب القاعدة الأصولية في تنفيذ العقود والالتزامات بحسن نية، فإذا مارست الإدارة - بها لها من السلطات - وسائل غير مشروعة، ولغاية غير مشروعة، عملية إكراه الموظف على تقديم الاستقالة، وكانت ظروف الحال تُصور له خطراً جسيماً محدقاً يهدده هو أو غيره في النفس أو الجسم أو الشرف أو المال، بطلت الاستقالة، ووقع - بالتالي - قرار الإدارة بقبولها باطلاً أيضاً، مع مراعاة ظروف الحال التي وقع خلالها الإكراه في كل حالة على حدة.^(٢)

هذا؛ وتعدُّ الاستقالة إحدى حقوق الموظف العام المنبثقة عن حقه في العمل وفي شغل الوظائف العامة، ويجد هذا الحق مصدره وأساسه القانوني في الإعلانات والمواثيق والمعاهدات

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٣٥ لسنة ٧ ق. عليا، جلسة ١٩٦٦/١١/٢٠، مكتب فني ١٢،

ج ١، ص ٢٥٤.

(٢) د. نصر الدين مصباح القاضي، أصول القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٣٠١.

الدولية وفي الدساتير وفي التشريعات الخاصة، وقد اختلفت النظم الوظيفية حول مفهوم هذا الحق وحدوده.^(١)

ولقد بين نفر من الفقه الليبي الاستقالة كل بحسب منظوره لهذا الاجراء المهم ضمن إطار الوظيفة العامة وفقاً للتالي بيانه:

فالاستقالة ما هي إلا انتهاء خدمة الموظف قبل السن القانونية بناءً على طلبه، واستناداً إلى القرار الإداري بقبول تركه الوظيفة.^(٢)

وعرفت كذلك بأنها الاجراء الذي بموجبه يجوز للموظف ترك خدمته لظروفه الخاصة.^(٣)

وعرفت أيضاً بأنها: هي التي تعني إنهاء خدمة الموظف العام بناءً على طلبه الذي يقدمه للجهة المختصة معبراً فيه عن رغبته في ترك الوظيفة بصفة نهائية.^(٤)

فبمصدر قانون علاقات العمل النافذ رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠م، حيث جاءت صياغة القانونين متفقة على أن الاستقالة نوعان: صريحة واعتبارية، وفي قانون علاقات العمل تم النص على الاستقالة في المادتين (١٧٣) و(١٧٤)، حيث تناولت المادة (١٧٣) أحكام الاستقالة الصريحة والتي جاء فيها: "للموظف أن يقدم استقالته من وظيفته، وتكون الاستقالة مكتوبة، ويجب البت فيها من الوحدة الإدارية خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمها، وإلا اعتبرت مقبولة، فإذا كانت الاستقالة معلقة على شرط أو مقترنة بقيد فلا تنتهي خدمة الموظف؛ ما لم يتضمن قرار قبول الاستقالة إجابته إلى طلبه، ويجوز خلال المدة المذكورة أن تصدر الوحدة الإدارية قراراً بقبول الاستقالة مع إرجاء تنفيذه لمدة لا تتجاوز ستة أشهر لأسباب تتعلق بمصلحة العمل مع إخطار الموظف بذلك، وعلى الموظف أن يستمر في عمله إلى أن تنتهي خدمته وفقاً لأحكام هذه المادة، وفي جميع الأحوال إذا أُحيل الموظف إلى المحكمة التأديبية أو الجنائية عن وقائع تتعلق بالخدمة

(١) نجم الدين المهدي الأمين، النظام القانوني لانتهاء العلاقة الوظيفية للموظف العام، مرجع سبق ذكره، ص ٧٥.

(٢) د. صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي، مرجع سابق، ص ٤٠٨.

(٣) د. محمد عبد الله الفلاح، أحكام القانون الإداري الليبي، مرجع سابق، ص ٢٣٧.

(٤) د. خليفة صالح احواس، أحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٧٣.

فلا تُقبلُ استقالته إلّا بعد الفصل في الدّعى"، وتناولت بعدها المادّة (١٧٤) أحكام الاستقالة الاعتباريّة والتي سنتناولها في حينها^(١).

وباعتبار أن المشرّع الليبيّ نصّ على نوعين من الاستقالة، فسيتمّ التطرّق لكلّ النوعين وفقاً للآتي:

أولاً: الاستقالة الصّريحة

الاستقالة الصّريحة هي: "أنّ يتقدّم الموظّف بطلبٍ مكتوبٍ للجهة الإداريّة المختصة يطلب فيه تركّ الخدمة، ولا تنتهي خدمة الموظّف إلّا بعد صدور قرارٍ من الإدارة بقبول طلبه".^(٢)

فالاستقالة حقٌّ من حقوق الموظّف؛ لأنه من الإهدار لآدميّة الإنسان أن يُجبر على أداء عملٍ لا يُريده، غير أنه للمحافظة على استمراريّة المرفق العامّ؛ فإنّ قوانين الخدمة المدنيّة تُوجب على الموظّف العامّ أن يستمرّ في أداء عمله، حتى تُصدر الإدارة قراراً بقبول الاستقالة، فمما لا شكّ فيه أنّ ترك الموظّف لوظيفته قبل صدور قرار الاستقالة؛ سيؤدّي إلى فراغ وظيفيّ، وانقطاع في سير المرفق العامّ.^(٣)

وقد اعتبرت اللائحة التّفيذيّة لقانون علاقات العمل الليبيّ، عدم قبول استقالة الموظّف نوعاً من العمل القسريّ المحظور، وذلك في المادّة (٣٩) من اللائحة التّفيذيّة رقم ٥٩٥ لسنة ٢٠١٠م للقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠م بشأن علاقات العمل التي جاء فيها: "يحظر استعمال العمل القسريّ: ٤- لاستمرار الشخص في العمل من خلال عدم قبول استقالته"^(٤).

وكما تقدّم فإنّه يجوزُ للإدارة إرجاءُ تنفيذ قرار الاستقالة لمدّة لا تتجاوزُ ستة أشهر لمقتضيات المصلحة العامّة، مع إخطار الموظّف بذلك وفقاً لما نصّت عليه المادّة (١٧٣) من قانون علاقات العمل.

(١) انظر: قانون علاقات العمل الليبيّ رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠م، العدد السابع، السنة العاشرة.

(٢) د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري الليبيّ، دار المطبوعات الجامعيّة، الإسكندريّة، ٢٠٠٥م، ص ٣٠٧ وما بعدها.

(٣) بشير عمار الذويبي، مشروعيّة إضراب الموظّف العامّ في النظام القانونيّ الليبيّ - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الأكاديميّة الليبيّة - مصراتة، ٢٠١٩م، ص ٢٣.

(٤) قرار اللجنة الشعبيّة العامّة (سابقاً) رقم (٥٩٥) لسنة ٢٠١٠م بشأن اللائحة التّفيذيّة لقانون علاقات العمل.

وتتشابه الاستقالة كثيراً مع حالة التعيين - كأصل عام - فالتعيين يتم عن طريق إبداء رغبة الموظف في الالتحاق بالوظيفة، ولا يتم إلا بموافقة جهة الإدارة وإصدار قرار التعيين.^(١) ومن خلال النظر في نصوص التشريع الليبي يتبين أنه يجب توفر عدة شروط في الاستقالة الصريحة:

١- أن يكون طلب الاستقالة مكتوباً:

وهذا الشرط يعني عدم جواز تقديم الاستقالة شفويًا وهاتفيًا، وإن كان من الجائز قبول الاستقالة عن طريق البرقية، والحكمة في عدم قبول الاستقالة شفويًا هي ألا يؤخذ الموظف بالنتائج المترتبة على ألفاظه التي تفوه بها نتيجة انفعال سرعان ما يزول أثره^(٢).

ولا يعني شرط الكتابة أن تتقيد الاستقالة بصيغة أو ألفاظ معينة، بل تستفاد الرغبة في الاستقالة من أي عبارة تدل على رغبة الموظف أو العامل في اعتزال الخدمة بصفة نهائية.

٢- ألا يكون طلب الاستقالة معلقاً على شرط:

يرى بعض الفقه أن القرار المتعلق بحالة الأشخاص يجب أن يصدر منجزاً وغير معلق على شرط؛ ضماناً لاستقرار الأوضاع الوظيفية، ولا شك أن قرار الاستقالة من القرارات المتعلقة بحالة الأشخاص، مما يقتضي انطباق هذا الرأي عليه.^(٣)

وهذا الرأي تبناه المشرع الليبي في قانون علاقات العمل (١٢) لسنة ٢٠١٠م، حيث نصت المادة (١٧٣) منه على أنه: "إذا كانت الاستقالة معلقة على شرط أو مقرونة بقيد فلا تنتهي خدمة الموظف؛ ما لم يتضمن قرار قبول الاستقالة إجابته إلى طلبه".^(٤)

٣- ألا يتم الفصل في طلب الاستقالة إلا بعد انقضاء الدعوى الجنائية أو التأديبية:

(١) د. محفوظ علي التواتي، علي محمد الزليتن، مرجع سابق، ص ١٢.

(٢) د. نواف كنعان، القانون الإداري - الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧م، ص ٢١٦.

(٣) محيي الدين أبوزيد الصادق، القرار الإداري النافذ وكيفية انقضائه عن طريق الإدارة، رسالة ماجستير، جامعة سرت، كلية القانون، سنة ٢٠١٤م، ص ١٠٠.

(٤) انظر: قانون علاقات العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠م، العدد السابع، السنة العاشرة.

فقد نصّت المادة (١٧٣) من قانون علاقات العمل الليبي رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠م على أنه:
"إذا أُحيل الموظف إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية عن وقائع تتعلق بالخدمة فلا تُقبل الاستقالة
إلا بعد الفصل في الدعوى".^(١)

وقد جاء في قضاء المحكمة العليا الليبية أنه "... ولا يجوز اعتبار الموظف مستقيلًا إذا
كان قد أُحيل إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو كان مُحالًا إليها عن وقائع تتعلق
بالخدمة".^(٢)

ويرى بعضُ الفقه أن الهدف من وجود هذا النصّ هو الخوف من أن يفلت الموظف من
العقاب بالاستقالة وما ينطوي عليه هذا الحكم من إهدار لقيمة الحكم الجنائي أو التأديبي إذا كانت
الجريمة المتهمة فيها الموظف من الجسامة بحيث تُؤدّي إلى عقوبة الفصل من الخدمة، أو أن
تكون العقوبة جناية من الجنايات أو الجنح المخلة بالشرف أو الأمانة أو الأمن، مع ضرورة نفاذ
العقوبة^(٣).

٤- الاستمرار في الوظيفة حتى صدور قرار بقبول الاستقالة:

حيث أوجب المشرع الليبي على جهة الإدارة الفصل في طلب الاستقالة خلال ستين يومًا،
وإلا فإنها تكون مقبولة، وما يعيب ذلك هو طول المدّة الذي قد يفوت على الموظف المصلحة
التي من أجلها أقدم على طلب الاستقالة، بيد أن المشرع الليبي رغم طول المدّة المشار إليها
للفصل في طلب الاستقالة، لكنه جعل الجزاء المترتب على إهمال الإدارة لمصلحة الموظف؛ بأن
اعتبر الاستقالة مقبولة في حالة عدم ردّ جهة الإدارة على طلب الموظف بالقبول أو الرفض،
وبهذا يتحقّق التوازن بين مصلحة الإدارة والموظف.

ثانيًا: الاستقالة الاعتبارية أو (بحكم القانون):

عبر عنها المشرع الليبي صراحةً في المادة ١٧٤ من قانون علاقات العمل الحالي رقم
١٢ لسنة ٢٠١٠م التي جاء فيها:

(١) المرجع السابق.

(٢) الطعن الإداري رقم ٧١٣٢٧ق الصادر بتاريخ ٢٩-١٢-٢٠١٥م.

(٣) د. محمود عمر معتوق، انتهاء العلاقة الوظيفية بإرادة الموظف، بحث منشور في مجلة إدارة القضايا، العدد
٣٦، السنة الثامنة عشرة، ديسمبر ٢٠١٩م، ص ٥٩.

(أ) استثناءً من حكم المادة السابقة يُعتبر الموظف مُستقِلاً في الحالات الآتية:

- إذا تغيب عن عمله بغير إذن أو عذر مقبول أكثر من ثلاثين يوماً غير متصلة في السنة؛ بشرط أن يتم إنذاره خطياً بعد تغيبه خمسة عشر يوماً.
- إذا لم يستلم أعمال وظيفته الجديدة بغير سبب مقبول خلال شهر من تاريخ إبلاغه بقرار شغلها.
- إذا انقطع عن عمله بغير إذن خمسة عشر يوماً متتالية، ولو كان الانقطاع عقب إجازة مُرخص له فيها.

(ب) ولا يجوز اعتبار الموظف مُستقِلاً إذا قدم خلال عشرة أيام من تاريخ انتهاء المدة المحددة في البنود المشار إليها عذراً عن تغيبه وتم قبوله. وفي هذه الحالة يستحق الموظف مرتبه عن مدة الغياب متى كان له رصيد من الإجازات السنوية تُخصم منه هذه المدة، وإلا سقط حقه في مُرتبه^(١).

وقد قضت المحكمة العليا الليبية بأن اعتبار الموظف مُستقِلاً استقالةً اعتباريةً يتوقف على إثبات الإذن في الانقطاع عن العمل، والذي خلص إلى أنه "إن هذا الذي أورده الحكم لا يصح لما أقامه عليه؛ فمدة غياب الطاعن عن العمل كانت متصلةً ويدعي أن خلالها أُجريت له عمليات جراحية، ومن ثم فإن اعتباره مُستقِلاً من عدمه يعتمد على إثبات أن انقطاعه عن العمل مدة خمسة عشر يوماً الأولى كانت بإذن أو بدون إذن، ولما كان الحكم المطعون فيه لم يعتد بهذا ولم يحسمه فإنه يكون قاصر التسيب جديراً بالنقض"^(٢).

وجاء في حكم آخر للمحكمة العليا الليبية فيما يتعلق بهذا الشأن بأنه "لما كان ذلك، وكان الواقع في الدعوى أن الطاعن قد تغيب عن عمله لمدة زادت عن خمسة عشر يوماً، وتقدم بمبرر لغيابه لم تقبله الإدارة وأصدرت قرارها الطعين بإنهاء خدماته، وكان الحكم المطعون فيه قد قضى بإلغائه على سند حاصله أن القرار لم يكن مسبباً، وقد صدر من غير مُختص؛ إذ صدر عن وزير التعليم، في حين كان يجب صدوره عن مجلس التأديب بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه، وهذ الذي ساقه الحكم لا يصلح لحمل قضائه؛ إذ إن إنهاء الخدمة بطريق الاستقالة لا يلزم

(١) انظر: قانون علاقات العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠م، العدد السابع، السنة العاشرة.

(٢) الطعن الإداري رقم ٥٠١٥٢ ق بجلسة ٩-١-٢٠٠٥م، منظومة أحكام المحكمة العليا.

فيه الإحالة إلى مجلس التأديب؛ إذ إنها وسيلة أخرى لإنهاء الخدمة حدّد القانون أحكامها بطلب من الموظف أو غيابه مدة دون عذر مقبول، ويكون قرار إنهاء الخدمة قراراً كاشفاً سببه رغبة الموظف في ترك الوظيفة بطلب يقدمه صراحةً أو ضمناً بالغياب لمدة تزيد عن خمسة عشر يوماً متتالية دون عذر، وإذا خالف الحكم هذا فإنه يكون مخطئاً في تطبيق القانون متعين النقص].

١

ويقع عبء إثبات العذر الذي بسببه انقطع الموظف عن العمل على عاتقه، وليس على عاتق الإدارة؛ إذ ليس من مهمة جهة العمل البحث وراء أسباب انقطاع الموظف عن العمل، ولا يمكن الاحتجاج بالقوة القاهرة إلا إذا كان هناك ما يؤيدها، وفي ذلك تقول المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم ٦٦١٣٣ ق الصادر بتاريخ ١٥-١-٢٠٢٠م، "وحيث إن الطاعنة ادّعت أن غيابها كان بسبب القوة القاهرة، حالة الحرب، دون أن تثبتها، وحيث إن جميع مناعي الطاعنة غير سديدة؛ ذلك أن تاريخ إنهاء خدمة الموظف من تاريخ انقطاعه عن العمل تطبيقاً لنص المادة ١٧٤ من قانون علاقات العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠م- إنما يقوم قرينة قانونية، وهي اعتبار الموظف مستقلاً إذا انقطع عن العمل خمسة عشر يوماً متتالية، ولو عقب إجازة مرخص بها، ولم يقدم عذراً يبرر غيابه خلال العشرة التالية له للإدارة التابعة لها؛ يكون لجهة الإدارة الحق في إنهاء خدماته، ويقع عبء إثبات مبررات الغياب على عاتق الموظف وليس جهة الإدارة، وحيث إن الطاعنة لم تقدم لجهة الإدارة التابعة لها مبررات غيابها خلال خمسة عشر يوماً التالية لتغيبها أو خلال العشرة أيام التالية لها، ولم تثبت أن القوة القاهرة منعتها من ذلك؛ لذا فإن صدور القرار باعتبارها مستقلة اعتبارياً صحيح قانوناً وصادر من مختص، ولم تقدم مبرراتها لجهة عملها، وإنما قدمتها للمحكمة ابتداءً، وهذه المحكمة لا تملك أن يحل محل جهة الإدارة في قبول مبررات الغياب ابتداءً والبت فيه، وإنما تملك فقط سلطة رقابة جهة الإدارة فيما تتخذه من قرارات بشأن مبررات الغياب التي تقدم لها".

وبالنظر للفقرة "ب" فإنه لا يجوز اعتبار الموظف مستقلاً إذا قدم خلال عشرة أيام من تاريخ انتهاء المدة في البنود السابقة مبرراً عن تغيبه وتم قبوله، ويستحق الموظف مرتبه كاملاً إذا كان له رصيد من الإجازات، وإلا سقط حقه في المرتب، وفي هذا الصدد تقرّر المحكمة العليا

(١) الطعن الإداري رقم ٦٣٨٠ ق، الصادر بتاريخ ٢٥-١٠-٢٠١٧م، منظومة أحكام المحكمة العليا.

أن: (انقطاع الموظف فترة خمسة عشر يوماً متتالية بدون إذن أو إجازة أو عذر مقبول ... فلا يجوز اعتبار الموظف مستقيلًا قبل استجلاء مبررات غيابه، فإذا قَدِمَ المنقطع هذه المبررات؛ فعلى الإدارة أن تشخصها وتُفصِّحَ عن قبولها من عدمه ... ومبادرة جهة الإدارة إلى اعتبار المنقطع مستقيلًا قبل أن تبحث مبررات غيابه يعتبر قرارها في هذا الشأن معيباً)^(١).

والفصلُ ليس انقطاع الموظف وعدم تقديمه ما يبرر غيابه غير المشروع، وإنما إصدار قرار إداري صحيح من الجهة الإدارية، وهو ما أكدت عليه المحكمة العليا في أحد أحكامها والذي يخلص إلى أنه "إن علاقة الموظف بجهة عمله لا تنتهي بمقتضى الاستقالة الاعتبارية، ولا تعد خدمته منتهية إلا بالقرار الصادر بانتهاء خدمته، ويتخذ من الانقطاع عن العمل سبباً له، ومرد ذلك أن جهة الإدارة تترخص في قبول الاستقالة الضمنية وفقاً لما تراه محققاً للصالح العام، والقول بغير ذلك يؤدي إلى أنه يكفي لانتهاء خدمة الموظف أن ينقطع عن العمل مدة معينة لكي تنتهي علاقته الوظيفية بإرادته المنفردة، وهو ما لا يستقيم"^(٢) مع حسن سير استمرار سير المرفق العام الذي يعد من أولى الواجبات التي يفرضها القانون.

والحاقاً لما سلف فإنه يمكننا القول: إن قرار الاستقالة الاعتبارية يعد قرينة قانونية قاطعة على انقطاع الموظف وتغييبه عن وظيفته دون مبرر، وحتى تكون آثارها أكثر فاعلية فإنه ينبغي للمشرع الليبي أن يُشدد على الموظف الذي صدر في حقه قرار الاستقالة الاعتبارية؛ من التقدم لشغل الوظيفة العامة وإعادة تعيينه مُجدداً لفترة زمنية معينة قد تكون (سنة أو أكثر)؛ للحد من تقصير وإهمال الموظفين وانقطاعهم عن أعمالهم دون عذر مشروع.

وتجدر الإشارة إلى أن العدول عن الاستقالة لا بد وأن يكون قبل موافقة السلطة المختصة على طلب الاستقالة، فإن عدول الموظف عن الاستقالة بعد موافقة السلطة المختصة لا يُعتد به.^(٣)

(١) الطعن الإداري رقم ٤١٢٥ إق الصادر بتاريخ ٢٦-٣-١٩٦٥م، منظومة مبادئ المحكمة العليا.

(٢) الطعن الإداري رقم ٥٧١٣٦٢ إق الصادر بتاريخ ١٢-١-٢٠١٦م، منظومة مبادئ المحكمة العليا.

(٣) المستشار الدكتور/ أسامة صلاح سالم، مرجع سابق، ص ٣٨٤.

المطلب الثاني

الإحالة إلى المعاش المبكر كسبب لانتهاء الخدمة

بموجب هذا النوع من الاستقالة أجاز المشرع للموظف اعتزال الخدمة رغم عدم بلوغه السن المقررة للتقاعد، مع أحقيته في الاستفادة من الحقوق التأمينية.

والإحالة للمعاش قد تحدث استجابة لرغبة الموظف، وقد تقع رغماً عنه وكعقوبة تأديبية، وفي الحالة الأخيرة تأخذ حكم عقوبة الفصل كجزاء تأديبي، وينطبق في شأنها كافة ما تخضع له العقوبة التأديبية^(١)، أما الإحالة إلى المعاش بناءً على رغبة الموظف فهي تخضع لأحكام مغايرة، وإن تساوت الصورتان في كون كل منهما ينهض سبباً لإنهاء الخدمة.

والواقع أن الإحالة إلى المعاش المبكر تعد وسيلة تسعى الدولة من خلالها إلى جانب إتاحة السبيل أمام الموظف الذي يرغب في ترك الخدمة قبل السن المقررة للتقاعد، مع المحافظة على حقوقه التأمينية المتعلقة بالمعاش تحقيقاً مع مجموعة من الأهداف، فهي تسعى إلى تقليص عدد الموظفين في الجهاز الإداري للدولة^(٢)؛ في محاولة منها لمكافحة البطالة المقنعة، وتخفيف الضغط على الموازنة العامة تحت بند الرواتب ومشتملاتها، وقد تصلح سبباً للتخلص من العناصر غير المنتجة أو غير الفاعلة، وضخ دماء جديدة تعمل على تنشيط الإدارة ودفع عجلة الإنتاج وتحسين وتطوير الأداء ومستوى الخدمات^(٣). أما من جانب الموظف فقد ترى أن في إحالته إلى المعاش مبكراً ما يمكنه - وهو لا يزال لديه القدرة - من مزاولة نشاط من أنشطة الأعمال الحرة التي تدر عليه دخلاً أفضل، ومن ثم يرفع مستوى دخله ويحسن مستواه.

ويرى الباحث أن جدوى وفاعلية هذا النظام إنما تتوقف على حرية التنقل بين القطاع العام والقطاع الخاص، ومدى قدرة هذا الأخير على استيعاب طاقات جديدة، فتوافر ذلك يضمن إقبالاً وفاعلية وجدوى اقتصادية واجتماعية لهذا النظام، أما إذا لم تنتهياً الظروف والمعطيات على هذا

(١) وقد سبق أن تناولنا تفصيلاً الإحالة إلى المعاش كعقوبة تأديبية.

(٢) يُراجع: د/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٥٧٤؛ د. سيد فودة، شرح أسباب انتهاء خدمة الموظف العام في ضوء أحكام القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية، ٢٠١٧، ص ٦٤ وما بعدها.

(٣) د. أيمن محمد عفيفي، مرجع سابق، ص ١٤٣.

النحو فربما كانت النتائج على غير ما هو مُستهدف ومقصود، فعلى مستوى الدولة فهي ستخسر طاقات وإمكانات بشرية كان من الممكن توظيفها في العمل والإنجاز، ومن ناحية الموظف فسيتدنّى دخله اقتصادياً ويترجع مُستواه اجتماعياً.

وتعدُّ الإحالة للمعاش المبكر بناءً على طلب الموظف صورةً من صور الاستقالة، ولذا يُطلق عليها الاستقالة التيسيرية^(١)، فالأصل أن المشرع هو من يحدد السن المقررة للتقاعد أو ترك الخدمة، ومع هذا فقد مكن المشرع للموظف من أن يطلب اعتزال الخدمة رغم عدم بلوغه السن المقررة للتقاعد مع أحقيته في الاستفادة من الحقوق التأمينية المتعلقة بالمعاش.

وقد جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا منذ أمد بعيدٍ على اعتبار أن انتهاء خدمة الموظف لهذا السبب في حقيقته استقالة أو لا يعدُّ أن يكون استقالة حقيقية، وتهدف الدولة من خلالها إلى تحقيق بعض الأهداف التي تتعلق بالمصلحة العامة، وفي ذلك تقول "المحكمة": إن القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٦٠ نصَّ في مادته الأولى على أنه استثناء من أحكام القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ يجوز لكل من بلغ سن الخامسة والخمسين من الموظفين أو يبلغها خلال الثلاثة شهور من تاريخ نفاذ هذا القانون - طلب ترك الخدمة، وإذا كان المشرع قد هدف أصلاً من إصدار هذا القانون إلى علاج وضع الموظفين الشاغلين درجات شخصية بإيجاد وسيلة للتخلص من درجاتهم الشخصية قدر المستطاع بما يجعل من المصلحة العامة إجابة هؤلاء إلى طلباتهم بترك الخدمة وفق الشروط والأوضاع التي نصَّ عليها؛ إلّا أن اعتزال الخدمة طبقاً للقانون المذكور لا يعدُّ أن يكون في حقيقته استقالة من الخدمة^(٢).

كما قضت أيضاً بقولها: "إنَّ الطلب الذي يُقدمه الموظف برغبته في اعتزال الخدمة للإفادة من أحكامه لا يعدُّ أن يكون استقالة من الخدمة تُقدم بمحض إرادته، وتتم بالطرق الإدارية المعتادة دون تدخل من جانب الوزراء في قبول تلك الاستقالة أو رفضها"^(٣).

(١) راجع: د. سيد فودة، المرجع السابق، ص ٦٢ وما بعدها.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٦١٤ لسنة ٢١ ق. عليا، جلسة ١٢/٢٤/١٩٧٦، مكتب فني ١٣، ج ١، ص ٣٣٧.

(٣) المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٩٩ لسنة ١٨ ق. عليا، جلسة ١٨/٢/١٩٧٣، مكتب فني، ١٨، ج ١، ص ٦٢.

وقد تناول المشرع تحديد معالم هذا النظام من حيث ضوابطه وحالاته، حيث أجازت المادة (٧٠) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ م للموظف الذي جاوز سن الخمسين أن يطلب إحالته للمعاش المبكر؛ ما لم يكن قد اتخذت ضده إجراءات تأديبية، ويتعين على الوحدة الاستجابة لهذا الطلب وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية، وفي هذه الحالة تُسوى حقوقه التأمينية على النحو الآتي:

- ١- إذا لم يكن قد جاوز سن الخامسة والخمسين وجاوزت مدة اشتراكه في نظام التأمين الاجتماعي عشرين عاماً، ومضى على شغله الوظيفة أكثر من سنة، فيعتبر مرقى إلى الوظيفة التالية لوظيفته من اليوم السابق على تاريخ إحالته للمعاش، وتُسوى حقوقه التأمينية بعد ترقيته على أساس مدة اشتراكه في نظام التأمين الاجتماعي مضافاً إليها خمس سنوات.
- ٢- إذا كان قد جاوز سن الخامسة والخمسين وجاوزت مدة اشتراكه في التأمينات عشرين عاماً، فتُسوى حقوقه التأمينية على أساس مدة اشتراكه في التأمينات الاجتماعية مضافاً إليها المدة الباقية لبلوغه السن المقررة لانتهاء الخدمة أو خمس سنوات أيهما أقل^(١).

وقد كان المشرع في القانون الملغى يمكن الموظف من الاستفادة من انتهاء الخدمة استناداً إلى هذا السبب في حالتين: أولهما: إذا كانت سن الموظف تقل عن خمس وخمسين سنة، ويشترط في هذه الحالة ألا تكون المدة الباقية لبلوغه سن التقاعد أقل من سنة. وثانيتهما: إذا كانت سن الموظف تقل عن ٥٥ سنة، وفي هذه الحالة يشترط أن يكون الموظف قد قام بمفرده أو بالاشتراك

(١) وقد جرى إقرار نظام الإحالة للمعاش المبكر فيما سبق بموجب القانون ١٢٠ لسنة ١٩٦٠ على أنه: استقرت أحكامه وفقاً للمادة رقم ٩٥ و٩٥ مكرر (١) المضافة على قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بمقتضى أحكام القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣، حيث أجاز المشرع للسلطة المختصة إحالة الموظف إلى المعاش بناءً على طلبه قبل بلوغ السن القانونية، وذلك في حالتين؛ الحالة الأولى: ألا تقل سن الطالب عند تقديم الطلب عن خمس وخمسين سنة، وألا تكون المدة الباقية لبلوغه سن الإحالة إلى المعاش أقل من سنة. وتُسوى الحقوق التأمينية لمن يحال إلى المعاش طبقاً لحكم الفقرة السابقة على أساس مدة اشتراكه في نظام التأمين الاجتماعي مضافاً إليها المدة الباقية لبلوغه السن القانونية أو مدة سنتين أيهما أقل. الحالة الثانية: إذا كانت سن الموظف تقل عن ٥٥ سنة، وفي هذه الحالة يشترط أن يقوم بمفرده أو بالاشتراك مع آخرين بأحد المشروعات الإنتاجية وفقاً للضوابط التي يصدر بها قرار من الوزير المختص بالتنمية الإدارية.

مع آخرين بأحد المشروعات الإنتاجية وفقاً للضوابط التي يصدر بها قرار من الوزير المختص بالتنمية الإدارية.

ولذا يرى البعض - بحق - أن اتجاه المشرع في القانون الملغى بالنظر إلى القيود التي كان يضعها وأسقطها القانون الحالي يُفضل كثيراً نظيره الوارد في القانون القائم، وأنه لا يسعف تبريراً لذلك سوى رغبة المشرع في التخفيف من قيود إنهاء الخدمة بناءً على هذا السبب، والتي يمكن ردها إلى ما هو سائد من القول بإتاحة الفرص أمام الأجيال في تقلد الوظائف العامة^(١).

وقد استظهرت الجمعية العمومية ما خلصت إليه من أنه بموجب المادة (٧٠) المشار إليها أعاد المشرع تنظيم نظام المعاش المبكر، والتي كانت تقابلها المادة (٩٥ مكرراً) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة قبل إلغائه، ووضع له شروطاً تمتثل في بلوغ العامل سن الخمسين، وألا يكون قد اتخذت ضده إجراءات تأديبية وقت تقديم طلبه، وأن تجاوز مدة اشتراكه في نظام التأمين الاجتماعي عشرين عاماً، ولم يخول المشرع الجهة الإدارية سلطة تقديرية في قبول طلبه - على نحو ما كان معمولاً به من قبل - إذ أوجب على الجهة الإدارية الاستجابة لطلبه نزولاً على رغبته وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية للقانون المشار إليه، وعلى نحو جعله سبيلاً خاصاً للاستقالة من الخدمة، ونظم المشرع الحقوق التأمينية المترتبة على تقديم طلب المعاش المبكر والتي تختلف عن الحقوق التأمينية المترتبة على تقديم العامل استقالته بالطريقة العادية متخذاً من سن العامل معياراً لتحديد على أساسه تلك الحقوق، إذ يرقى العامل الذي مضى على شغل وظيفته أكثر من عام ولم يجاوز سن الخامسة والخمسين حكماً إلى الوظيفة التالية في اليوم السابق على تاريخ إحالته إلى المعاش، وتسوى حقوقه التأمينية طبقاً لمستحققاته المالية المقررة وفقاً للترقية الحكيمة، وعلى أساس مدة اشتراكه في نظام التأمين الاجتماعي، مضافاً إلى تلك المدة خمس سنوات، وتسوى الحقوق التأمينية للعامل الذي جاوز سن الخامسة والخمسين على أساس مدة اشتراكه في التأمينات الاجتماعية مضافاً إليها المدة المتبقية لبلوغه السن القانونية المقررة للإحالة إلى المعاش أو خمس سنوات أيهما أقل. وقد حظر المشرع تعيين من يُحال إلى

(١) د/ سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص ٤٣٤؛ د سيد فودة، المرجع السابق، ص ٦٥.

المعاش وفقاً لحكم تلك المادة (٧٠) في أي من الوحدات الخاضعة لأحكام قانون الخدمة المدنية المشار إليه^(١).

وتجدر الإشارة هنا إلى أن الاتجاه الذي تبناه المشرع في قانون الخدمة المدنية الحالي بالنسبة لإنهاء الخدمة بسبب الإحالة للمعاش المبكر لا يمكن أن يحقق أهدافه بغير إصلاح نظام التأمينات والمعاشات، فطالما أن الهوة بين الأجر الذي يتقاضاه الموظف الذي يشغل الوظيفة فعلاً والمعاش الذي يتقاضاه في حالة تقاعده لا يزال شاسعاً، فإن ذلك - بالطبع - سيدفع الموظف نحو التثبيت في البقاء بالوظيفة العامة حتى بلوغ السن المقررة قانوناً للتقاعد^(٢).

كما نشير إلى أن المشرع قد وضع قيداً على جهة الإدارة بعدم جواز شغل الوظائف التي تخلو نتيجة تطبيق هذه المادة حتى بلوغ المحالين إلى المعاش سن التقاعد إلا بموافقة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

أما في ليبيا فإن المشرع وفق الفقرة ٦ من المادة ١٧٢ من قانون علاقات العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠م أجاز للموظف إنهاء خدمته اختياريًا وفقاً للشروط الشكلية المتبعة في الاستقالة، وذلك بطلبه كتابياً التقاعد الاختياري متى بلغت خدمته عشرين سنةً فما أكثر^(٣).

وقد فرق المشرع الليبي نسبياً بين التقاعد المبكر والتقاعد الاختياري؛ بأن جعل التقاعد الاختياري للموظف العام دون غيره، والتقاعد المبكر يكون للموظف والعامل على حد سواء، وهو ما جاء في المادة ١٣ من القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٨٠م بشأن الضمان الاجتماعي، والتي حددت سن انتهاء الخدمة، حيث قالت: "كما تكون (٦٠) سنة ميلادية كاملة بالنسبة للفئات الآتية: الرجال العاملين في الأعمال العادية؛ وذلك بشرط أن يكون انتهاء الخدمة أو العمل بناءً على موافقتهم وموافقة الجهات التي يعملون بها"، فضلاً على أن التقاعد الاختياري يستوجب أن يكون من تقدم له مدة عمل تصل إلى عشرين سنة كحد أدنى، أما التقاعد المبكر فيشترط أن يبلغ طالب

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بتاريخ ٢٩/١٢/٢٠١٨، جلسة ٢٩/١٢/٢٠١٨، الملف رقم ٨٦/٢/٣٨٨.

(٢) د. أيمن محمد عفيفي، مرجع سابق، ص ١٤٤.

(٣) د. خليفة صالح أحواس، مرجع سابق، ص ١٥٦.

التقاعدُ ستين سنة ميلاديةً وأياً كانت مدّة عمله. ورغم ذلك فإنّ كليهما يتشابهان في كونهما سببين لانتهاء خدمة الموظف العامّ سواءً في قانون علاقات العمل أو قانون الضمان الاجتماعي^(١).

(١) د محفوظ علي التواتي، علي محمد الزليتنّي، انتهاء الرابطة الوظيفيّة للموظف العامّ، مرجع سبق ذكره، ص ٣٩-٤٠.

الخاتمة

في ختام حديثنا عن الأسباب الإدارية المنهية للعلاقة الوظيفية، فقد أدركنا بما لا يدع مجالاً للشك بأن هذه المكنة القانونية لا تتأتى إلّا من خلال سلطة تقديرية منحها المشرع للسلطة المختصة باعتبارها الجهة المسؤولة عن تنفيذ السياسات العامة للدولة، بما فيها استمرار عمل الجهات العامة بانتظام وإطراد، تحقيقاً للتنمية المستدامة في المجتمع.

وعليه فقد توصلنا إلى عدة نتائج وتوصيات على النحو الآتي:

أولاً: النتائج:

١- يشترط الإرادة الحرة للموظف العام عند تقديم استقالته من الخدمة، أو تقديمه على الإحالة على المعاش المبكر، حتى لا يكون إنهاء الخدمة تعسفاً والقرار الصادر بشأنها مشوباً بأحد عيوب القرار الإداري.

٢- ينبغي لعدم اللياقة الصحية الوظيفية، أن يتقدم المجلس الطبي المختص بتقرير فني على الحالة الصحية للموظف فقط، ولا يتعدى دوره إلى تقرير عما إذا كان الموظف يستمر في وظيفته من عدمها، لأن ذلك اختصاص أصيل للسلطة الإدارية تحت رقابة القضاء الإداري.

٣- يتم تقويم الموظفين مرتين سنوياً قبل التقرير النهائي، ويكون الأداء العادي هو الأساس المعول عليه في تقويم أداء الموظفين، بما يحقق أهداف الوحدة وغايتها.

٤- الإحالة على المعاش المبكر وسيلة الدولة لتجديد مواردها البشرية في الجهات العامة من خلال تدعيمها بعناصر يافعة بدل الموظفين السابقين، يكونوا أكثر نشاطاً وفعالية وكفاءة إنتاجية.

٥- اتضح أن المشرع المصري اشترط في فصل الموظف العام بسبب عدم الكفاءة في القانون الحالي للخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م، أن يعرض أمره في حالة حصوله على تقريرين سنويين متتاليين بمرتبة ضعيف على لجنة الموارد البشرية، فلها أن تقترح نقله إلى وظيفة أخرى في ذات المستوى لمدة لا تتجاوز السنة، وإذا تبين لها بعد انقضاء المدة المشار إليها أنه غير صالح للعمل اقترحت فصله من الخدمة مع حفظ حقه في

المعاش، في حين أن القانون الليبي في القانون النافذ ١٢ لسنة ٢٠١٠م، لم يشترط التوالى في السنوات عند حصول الموظف على تقرير ضعيف، وكان أشد من سابقه، وقفل فرصة بقاء الموظف في الوظيفة في حال حصوله على تقرير كفاية بدرجة ضعيف مرتين أو بدرجة متوسط ثلاث مرات خلال مدة خدمته، وبناءً على ذلك تنتهي خدمة الموظف العام.

٦- اختلاف فترة الاختبار بالنسبة للموظف بين القانونين؛ حيث إن المشرع المصري جعل فترة الاختبار ستة أشهر غير قابلة للتديد، في حين جعلها المشرع الليبي لمدة ٣٦٥ يوماً من تاريخ مباشرة الموظف العمل.

ثانياً: التوصيات:

١- ينبغي أن يدرج المشرع المصري نصاً يحدد معيار اللياقة الصحية، وأن يكون الفصل من الخدمة لعدم اللياقة، وهو آخر إجراء يتخذ قبل أن يلزم القانون جهة الإدارة بتدرج الموظف وظيفياً من الأعلى للأدنى في حال بداية تدهور أو ضعف لياقته الصحية، وإلزام جهة الإدارة بتعيين عدد معين من ذوي الهمم (ذوي الاحتياجات الخاصة) على فترات، الأمر الذي يشير إلى عدم تطلب بعض الوظائف اللياقة الكاملة.

٢- تنظيم مسألة عدول الموظف بوضع قواعد تحكمها في قانون الخدمة المدنية.

٣- العمل على إيجاد معادلة يتحقق بها التوازن بين الاستفادة من الخبرات الراغبة في استكمال ومواصلة مسيرتها الوظيفية وعدم حرمان الطاقات الشبابية الجديدة من تولي وشغل الوظائف العامة.

٤- يجب على الجهات الإدارية بوضع نموذج للإسقالة يكون دليلاً للموظف عند تقديم طلبه تفادياً لوقوعه في خطأ الاستقالة المعلقة، أو غيرها، التي تكون سبباً في رفض طلبه.

قائمة المراجع

القرآن الكريم

أولاً: - الكتب:

- إبراهيم عبد العزيز شيجا، سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية ٢٠٠٢م.
- أسامة صلاح سالم، إنهاء الخدمة بين تطور الحماية التشريعية وفاعلية الرقابة القضائية، دار أبو المجد للطباعة، ٢٠٢٤.
- أسعد طاهر أحمد، محاضرات في القانون الإداري، كلية القانون، جامعة الزاوية، ليبيا، غير منشور، سنة ٢٠٠٥م.
- أنور أحمد رسلان، وسيط القانون الإداري، الجزء الثاني، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨م.
- أيمن سيد خليل حجر، موسوعة ابن حجر في شرح قانون الخدمة المدنية ٨١ لسنة ٢٠١٦م ولوائحه التنفيذية فقهاً وعملاً.
- خليفة صالح احواس، القانون الإداري الليبي الحديث متضمناً أهم أحكام قوانين الإدارة المحلية رقم ٥٩ لسنة ٢٠١٢، قانون علاقات العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠، لائحة العقود الإدارية رقم ٥٦٣ لسنة ٢٠٠٧، لائحة تنظيم التعليم الحالي رقم ٥٠١ لسنة ٢٠١٠، مكتبة طرابلس العالمية، ٢٠١٩.
- خليفة علي الجبراني، القضاء الإداري الليبي، الرقابة على أعمال الإدارة، الطبعة الأولى، طرابلس، ٢٠٠٥م.
- رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٧م.
- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤م.
- سعيد السيد علي، قواعد وأحكام الوظيفة العامة في ضوء قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، المصرية للنشر والتوزيع، ٢٠١٧.

- سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٣، ١٩٧٥.
- سمير يوسف البهي، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مركز الغندور العلمي، الطبعة السادسة، ٢٠١٤م.
- سيد فودة، شرح أسباب انتهاء خدمة الموظف العام في ضوء أحكام القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية، ٢٠١٧.
- صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي، دار الكتاب والتوزيع والإعلان، الطبعة الثالثة، بنغازي، ١٩٨٢م.
- عبد اللطيف السيد رسلان عودة، الاستقالة في الوظيفة العامة بين النظامين الوضعي والإسلامي، دار الكتاب القانوني، الإسكندرية.
- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨.
- مازن ليلو راضي، القانون الإداري الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٥م.
- محفوظ علي التواتي، علي محمد الزليتن، انتهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام، الطبعة الثانية، دار الفضيل للنشر، ٢٠٢٠م.
- محمد أحمد عبد الحميد، شرح قانون الخدمة المدنية في ضوء الفقه وقضاء وإفتاء مجلس الدولة، دار النهضة العربية.
- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٨.
- محمد شكري أبو رحيل- هانم أحمد سالم، المشكلات العملية في التعيين وإنهاء خدمة الموظف العام في ضوء أحكام قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ٢٠٢٢م.
- محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري، المكتبة الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، الزاوية، الطبعة السابعة، ٢٠١٩م.
- محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، المكتبة الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، الزاوية، ٢٠١٩م.
- محمد عبد الله الفلاح، أحكام القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٦م.

- محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة والكادرات الخاصة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة، الجزء الأول، القاهرة، دار أبو المجد، ٢٠١٤م.
- محمد مصطفى الهوني، مجموعة قوانين السلطة القضائية، الطبعة الأولى، دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، ٢٠٢٠م.
- محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري في القطاع العام، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٤م.
- مفتاح خليفة عبد الحميد، حمد محمد الشلحاني، التنظيم القانوني للوظيفة العامة دار المطبوعات الجامعية، بنغازي، ٢٠١٦م.
- نصر الدين مصباح القاضي، أصول القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٦م.
- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧م.
- هاني بن علي الطهراوي، فصل الموظف العام في النظام السعودي - دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتب المحامي كاتب الشمري، السعودية، ٢٠١١م.

ثالثاً- الرسائل العلمية:

- أحمد عبد الرحمن شرف الدين، النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية العربية اليمنية - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، دون طبعة، ١٩٨٣.
- أسامة صلاح سالم، إنهاء الخدمة بين تطور الحماية التشريعية وفاعلية الرقابة القضائية
- بشير عمار الذويبي، مشروعية إضراب الموظف العام في النظام القانوني الليبي - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الأكاديمية الليبية، مصراته، ٢٠١٩م.
- عبد الله منصور عبد الله الشائبي، إنهاء الحياة الوظيفية للموظف بغير الطريق التأديبي، رسالة ماجستير - جامعة السابع من أبريل سابقاً (جامعة الزاوية) ليبيا، ٢٠٠٩-٢٠١٠م.
- عثمان منعم كاظم المشهداني، انتهاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب - رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠١٦.

- محمد بن مرهون بن سعيد، الرقابة القضائية على قرارات إنهاء خدمة الموظف العام - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠٢٢م.
- محمد حمدان سليمان عرايضة، إنهاء الرابطة الوظيفية بغير الطريق التأديبي في النظام الأردني - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ٢٠٢٠م.
- محمد عمار محمد شلبي، عقوبة الفصل من الوظيفة العامة في القانون الفرنسي والمصري والقطري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حلوان، ٢٠٢٠م.
- محيي الدين أبو زيد الصادق، القرار الإداري النافذ وكيفية انقضائه عن طريق الإدارة، رسالة ماجستير، جامعة سرت، كلية القانون، سنة ٢٠١٤م.
- مروان زياد خليفة القيسي، إنهاء خدمة الموظف العام في التشريع المصري والعراقي - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠١٩م.
- نادر محمود علي إبراهيم، انتهاء رابطة الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠٢١م.
- نجم الدين المهدي الأمين الأحروش، النظام القانوني لانتهاج العلاقة الوظيفية للموظف العام في القانون الليبي، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا للعلوم الأمنية، طرابلس، ٢٠٠٩م.

ثالثاً- الدوريات:

- محمود عمر معتوق، انتهاء العلاقة الوظيفية بإرادة الموظف، بحث منشور في مجلة إدارة القضايا، العدد ٣٦، السنة الثامنة عشرة، ديسمبر ٢٠١٩م.