

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي



كلية القانون

قسم القانون العام



جامعة سرت

الدراسات العليا

النظام القانوني لنهاية العلاقة الوظيفية، والآثار المترتبة عليها

دراسة تحليلية مقارنة.

قُدمت هذه الدراسة استكمالاً لمتطلبات درجة الإجازة العالية "الماجستير"

في القانون العام.

إعداد:

عبد القادر إبراهيم عبد القادر عبد القادر

تحت إشراف:

أ. د. خليفة صالح احواس

2022 - 2023 م.

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ. د. خليفة صالح احواس مشرفاً ورئيساً

د. عمر عبدالله عمر ممتحناً داخلياً

أ. د. محمود عمر معتوق ممتحناً خارجياً

يعتمد:

أ. د. خليفة صالح احواس

عميد كلية القانون/ جامعة سرت

﴿ قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ ﴾

سورة البقرة . (31)

إِهْدَاءٌ

إِلَى وَالِدَيَّ الْكَرِيمَيْنِ:

كَمْ لهُمَا عَلَيَّ مِنْ مَنِّ لَّا أُحْصِيهَا، وَفَضَائِلَ لَا أُوَافِيهَا؛ فَهُمَا اللَّذَانِ يَرْجِعُ الْفَضْلُ إِلَيْهِمَا بَعْدَ تَوْفِيقِ
اللَّهِ تَعَالَى فِيمَا وَصَلْتُ إِلَيْهِ، وَمَا كَانَ فِيَّ مِنْ نَقْصٍ أَوْ تَقْصِيرٍ فَبِكَسْبِي، وَمَا نَخَرَا وَاللَّهُ تَرْبِيَةً وَنُصْحًا،
أَطَالَ اللَّهُ بَقَاءَهُمَا، وَرَزَقَنِي بِرَّهُمَا، وَغَفَرَ لِي تَقْصِيرِي فِي حَقَّهُمَا، كَمَا وَأَسْأَلُهُ أَنْ يَرْفَعَنِي فِي الْجَنَّةِ
دَرَجَتَهُمَا، وَأَنْ يَرْزُقَهُمَا حُسْنَ الْعَمَلِ وَحُسْنَ الْخِتَامِ، وَإِلَيْهِمَا أُهْدِي هَذَا الْعَمَلَ، وَهُوَ بَعْضُ غِرَاسِهِمَا.

شُكْرٌ وَتَقْدِيرٌ

الحمدُ لله الواهبِ المُتفضِّلِ على جزيْلِ عطاياهُ ووافِرِ إِنْعامِهِ، وَلَمْ تَنْزَلْ في كَرِيمِ مَنِيهِ وَكَنَفِ سِتْرِهِ
وعَظِيمِ إِحْسَانِهِ، وَفَقَّنِي لِإِنْجَازِ هَذِهِ الرِّسَالَةِ مِنْ غَيْرِ حَوْلٍ مِنِّي وَلَا قُوَّةَ، بَلْ هُوَ مَحْضُ فَضْلِ اللَّهِ
وتَوْفِيقِهِ، فَلِلَّهِ الحَمْدُ والشُّكْرُ والثناءُ ولَهُ المِنَّةُ والفضلُ ومِنهُ العطاءُ، ثُمَّ أتوجَّهُ بالشُّكْرِ والثناءِ للأساتذةِ
الفضلاءِ والمعلِّمينَ الأجلَاءِ الذينَ أَدَتُ مِنْهُم وتَلَقَّيْتُ عَلَيْهِم في كافَةِ مراحِلِ تعليمي . بَدَأَ مِنْ
المدارسِ ومراكزِ تحفيظِ القرآنِ الكَرِيمِ . وانتهاءً بكنيةِ القانونِ في هذهِ الجامعةِ، وأخِصُّ مِنْ بَيْنِ هَؤُلاءِ:
الأستاذَ الدكتورَ . خليفةَ صالحِ احواس . الَّذِي تَفَضَّلَ بِقَبُولِ الإِشرافِ على هذهِ الرِّسالةِ، والتي زادتُهُ
حِملاً إلى حِمْلِهِ وَضيقاً في وَقْتِهِ؛ فَجَزَاهُ اللهُ عَنِّي خَيْرَ الجِزَاءِ وَأوفاهُ، ثُمَّ أتقدَّمُ بالشُّكْرِ الوافرِ والثناءِ
العاطرِ للأستاذَيْنِ الفاضِلينَ الَّذينَ تَفَضَّلَا بِقَبُولِ مناقشةِ الرِّسالةِ وبِبدْلِ الوقتِ والجُهدِ لِقِرَأتِهَا وإِثرائِهَا
بالملاحظاتِ القِيَّمةِ النافعةِ التي تزيدُ مِنْ قيمَتِهَا، وهما: الدكتورَ . عمرَ عبدِ اللهِ عمرَ . والأستاذَ الدكتورَ
. محمودَ عمرَ معتوقَ . فلَهُمَا مِنِّي وافرُ الشُّكْرِ والعِزْفانِ، كما أَنِّي مُمْتَنٌّ لِكُلِّ مَنْ أَوْلَانِي معروفاً، أو
دعمني بفكرةٍ، أو أَسَدَى إِلَيَّ نُصْحاً وتَوْجِيهاً مَنْ لا أُحْصِيهِم، والأساتذةِ الفُضلاءِ الَّذينَ نَصَحُوا
وأرْشَدُوا، فَلِأَوْلئِكَ جَمِيعاً وَلِسائِرِ أَهْلِ الفضْلِ عَلَيَّ والإِحسانِ إِلَيَّ أَزْجِي شُكْرِي وامْتِنانِي وعِرْفانِي
ودُعائِي بأنَّ يُؤْتِيَهُمُ اللهُ ثوابَ الدُّنيا وحُسْنَ ثوابِ الآخِرَةِ إِنَّهُ قَرِيبٌ مُجِيبٌ، وَهُوَ المُسْتَعانُ وَلَا حَوْلَ وَلَا
قُوَّةَ إِلَّا بِهِ.

مُلخَصُ الدَّرَاسَةِ:

النظام القانوني لنهاية العلاقة الوظيفية والآثار المترتبة عليها

دراسة تحليلية مقارنة.

تناولت هذه الدراسة نهاية العلاقة الوظيفية للموظف العام، في إطارٍ مُقارِنٍ بيِّنَ قانونَ علاقات العمل الليبي ونظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م، وقد اشتملتِ الدراسةُ على مبحث تمهيدي تم التطرُّق فيه لمفهوم الموظف العام في التشريع والفقهِ والقضاء، ثم بيان طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة، وهي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، ثم تناول الباحث في الفصل الأول نهاية العلاقة الوظيفية للموظف العام؛ حيث تم تقسيمها إلى نهايةٍ عاديةٍ بإرادة الموظف وهي: الاستقالة والتقاعد الاختياري، وأخرى بغير إرادة الموظف - أي بقوة القانون - والمُتمثلةُ في التقاعد ببلوغ السنِّ القانونية والوفاة، ثم تناولت الدراسة في الفصل نفسه؛ النهاية غير العادية لمركز الموظف العام والتي تتجسد في فصل الموظف بنوعيه التأديبي، وغير التأديبي، وكذا انتهاء مدة الوظيفة - سواءً بانتهاء مدة العقد - أو في الوظائف التي يتم شغلها عن طريق الانتخاب، ثم تطرقت الدراسة لإلغاء الوظيفة لاعتبارات المصلحة العامة، والذي يترتب عليه إحالة الموظف تحت التصرف "الاستيداع"، كما تناول الباحث أيضاً نهاية العلاقة الوظيفية بسبب عدم الكفاءة الوظيفية والولائية، وكذا عدم الكفاءة المسلكية، والصحية، وفقد الموظف لأحد شروط شغل الوظيفة العامة، ثم ذكر الباحث في الفصل الثاني الآثار المترتبة على نهاية العلاقة الوظيفية للموظف العام، وهي آثارٌ قانونيةٌ تتمثل في إمكانية إعادة تعيين الموظف، ومدى مساءلته عن أخطائه التي ارتكبها أثناء الخدمة، وآثار غير قانونية تتمثل الحقوق المالية للموظف كحقه في المرتب، وحقه في مكافأة نهاية الخدمة ومقابل الإجازات، وقد خلصتِ الدراسةُ إلى نتائج وتوصيات تم ذكرها في خاتمة الرسالة.

مَقْدَمَةٌ

إنَّ السُّلْطَةَ الإِدَارِيَّةَ فِي أَيِّ دَوْلَةٍ هِيَ الْمَعْنِيَّةُ بِتَنْفِيذِ سِيَاسَتِهَا الْعَامَّةِ، وَتَشْغِيلِ مِرَافِقِهَا عَنِ طَرِيقِ الْعَامِلِينَ لَدَيْهَا - وَهَمُ الْمَوْضُفُونَ الْعَامُونَ - الَّذِينَ لَهُمْ نِظَامٌ خَاصٌّ بِحُكْمِ مِرَاكِزِهِمْ؛ لِأَنَّهُمْ يُشْكَلونَ الْعَمُودَ الْفِقْرِيَّ لِسِيرِ الْمِرَافِقِ الْعَامَّةِ، حَتَّى شَاعَ بَيْنَ فُقَهَاءِ الْقَانُونِ الإِدَارِيِّ وَالِإِدَارَةِ الْعَامَّةِ قَوْلُهُمْ: (إِنَّ الدَّوْلَةَ لَا تَسَاوِي إِلَّا مَا يُسَاوِيهِ الْمَوْضُفُ الْعَامُّ) وَغَنِيٌّ عَنِ الْبَيَانِ أَنَّ مِنْ أَمَمِ الْمَعَايِيرِ فِي تَقْدَمِ الدَّوْلِ وَتَطَوُّرِهَا؛ هُوَ تَقْدَمُ جِهَازِهَا الإِدَارِيِّ وَمَا يَقُومُ عَلَيْهِ مِنْ نِظَامٍ قَانُونِيٍّ يُوَاكِبُ الْعَصْرَ وَتَطَوُّرَاتِهِ، لِذَا فَقدَ اتَّجَهَتْ بَعْضُ الدَّوْلِ فِي الْعَصْرِ الْحَدِيثِ إِلَى اعْتِبَارِ الْوِظِيْفَةِ الْعَامَّةِ حَقًّا لِكُلِّ مِوَاطِنٍ، بَلْ وَنصَّتْ عَلَى هَذَا الْحَقِّ فِي ثَنَائِهَا دَسَاتِيرِهَا؛ ذَلِكَ أَنَّ تَطَوُّرَ دَوْرِ الدَّوْلَةِ فِي الْعَصْرِ الْحَدِيثِ تَرْتَّبُ عَلَيْهِ زِيَادَةُ عِدَدِ الْمَوْضُفِينَ زِيَادَةً كَبِيرَةً حَتَّى صَارُوا يُشْكَلونَ نِسْبَةً غَيْرَ قَلِيلَةٍ مِنْ سُكَّانِ كُلِّ دَوْلَةٍ، وَأَضْحَى لِلْمَوْضُفِ دَوْرٌ فِي غَايَةِ الْأَهْمِيَّةِ بِاعْتِبَارِهِ الْعَصَبَ الْمَحْرُكَ لِلْمِرَافِقِ الْعَامَّةِ، وَالْمِنَاطُ بِهِ أَدَاءُ الْخِدْمَاتِ الْأَسَاسِيَّةِ لِلْمِوَاطِنِينَ، وَعَلَى الرَّغْمِ مِمَّا تَقَدَّمَ ذَكَرُهُ عَنِ أَهْمِيَّةِ الْمَوْضُفِ الْعَامِّ؛ إِلَّا أَنَّ ذَلِكَ لَا يَعْنِي شُغْلَ الْمَوْضُفِ لَوْظِيْفَتِهِ بِصِفَةِ مُسْتَمِرَّةٍ، فَالْوِظِيْفَةُ ثَابِتَةٌ وَالْقَائِمُونَ عَلَيْهَا مُنْعَبِرُونَ، وَالْعَبْرَةُ بِدِيمُومَةِ الْوِظِيْفَةِ لَا بِشُغْلِ الْمَوْضُفِ لَهَا، وَهِيَ قَبْلَ ذَلِكَ كُلِّهِ سُنَّةُ اللَّهِ فِي خَلْقِهِ الَّتِي تَقْتَضِي أَنَّ كُلَّ شَيْءٍ مَوْضُفٌ بِأَجَلِهِ، لِذَا فَإِنَّ الْعِلَاقَةَ الَّتِي تَرْتَّبُ الْمَوْضُفَ بِوِظِيْفَتِهِ؛ لِأَبَدٍ وَأَنْ تَنْفَصِمَ عُرَاها عِنْدَ تَوَفُّرِ أَيِّ سَبَبٍ مِنَ الْأَسْبَابِ الْمَوْجِبَةِ لِانْتِهَائِهَا، هَذِهِ الْأَسْبَابُ إِمَّا أَنْ تَكُونَ بِنَاءً عَلَى رِغْبَةِ الْمَوْضُفِ فِي إِنْهَاءِ خِدْمَتِهِ الْوِظِيْفِيَّةِ، وَإِمَّا أَنْ تَكُونَ أَسْبَابًا قَانُونِيَّةً، أَوْ تَأْدِيبِيَّةً، أَوْ إِدَارِيَّةً، وَجُلُّهَا أَسْبَابٌ تُعْنِي بَيَانِهَا التَّشْرِيْعَاتُ النَّازِمَةُ لِلْوِظِيْفَةِ الْعَامَّةِ فِي كُلِّ الدَّوْلِ - نِظْرًا لِأَهْمِيَّتِهَا - إِذْ بِتَحَقُّقِهَا تَنْفَصِمُ عُرَى الْعِلَاقَةِ بَيْنَ الْمَوْضُفِ وَالْمِرْفَقِ الْعَامِّ الَّذِي يَشْغَلُهُ، وَهِيَ قَوَاعِدُ أَمْرٌ لَا يَجُوزُ الْإِتْفَاقُ عَلَى مَا يَخَالِفُهَا؛ ضَمَانًا لِحُسْنِ سِيرِ الْمِرَافِقِ الْعَامَّةِ بِانْتِظَامٍ وَاطِّرَادٍ، وَمِنْ بَيْنِ التَّشْرِيْعَاتِ الَّتِي نَظَّمَتْ انْتِهَاءَ خِدْمَةِ الْمَوْضُفِ الْعَامِّ قَانُونِ عِلَاقَاتِ الْعَمَلِ اللَّيْبِيِّ رَقْمَ (12) لِسَنَةِ 2010م - وَنِظَامِ الْخِدْمَةِ الْمَدْنِيَّةِ الْأُرْدُنِيَّ رَقْمَ (9) لِسَنَةِ 2020م - وَهُمَا التَّشْرِيْعَانِ اللَّذَانِ اعْتَمَدَتَ عَلَيْهِمَا هَذِهِ الدَّرَاسَةُ فِي إِطَارِ مُقَارِنِ بَيْنِ نِصُوصِهِمَا، وَكَذَا أَحْكَامِ الْقَضَاءِ الإِدَارِيِّ الَّتِي تُعْتَبَرُ مِنْ أَمَمِ مِصَادِرِ إِنْشَاءِ الْقَاعِدَةِ الْقَانُونِيَّةِ فِي الْقَانُونِ الإِدَارِيِّ، وَيَتَرْتَّبُ عَلَى نِهَآيَةِ هَذِهِ الْعِلَاقَةِ بَعْضُ الْآثَارِ الْقَانُونِيَّةِ وَغَيْرِ الْقَانُونِيَّةِ كَمَا سِيَأْتِي بَيَانُهُ تَفْصِيْلًا فِي هَذِهِ الدَّرَاسَةِ.

أهمية الدراسة:

لهذه الدراسة أهمية علمية تتبّع من خلال دراسة النصوص القانونية التي تعالج انتهاء العلاقة الوظيفية للموظف العام، وبيان أوجه النقص والقصور، وتحديد الإيجابيات والسلبيات سواءً في القانون الليبي، أو الأردني وبالتالي تقديم المقترحات المناسبة لمعالجة النقص والقصور في التشريعين.

كما أنّ لهذه الدراسة أهمية عملية بالنسبة للموظف العام حتى يكون على دراية بحقوقه وواجباته - فيما يتعلق بانتهاء خدمته الوظيفية - وكذا بالنسبة للمرافق العامة حتى لا تتعسّف في اتخاذ قراراتها المتعلقة بإنهاء خدمة الموظفين التابعين لها، وبالتالي تقع في مخالفة مبدأ المشروعية الذي ينبغي لها مراعاته في كلّ تصرفاتها القانونية.

أهداف الدراسة:

1. بيان مجموعة القواعد القانونية التي تحكم انتهاء خدمة الموظف العام في كلّ من ليبيا والأردن من أجل الوقوف على الجوانب القانونية المنظمة لهذا الموضوع.
2. معالجة النواقص والثغرات التي تعترى التشريعات الليبية ذات الصلة بالموضوع محل الدراسة، ومدى مواكبتها للعصر الذي نعيش فيه.

صعوبات الدراسة:

ممّا لا شكّ فيه ولا امتراء أنّ أيّ باحثٍ سيواجه بعض الصعوبات عند شروعه في كتابة بحثه، وقد تمثلت صعوبة هذه الدراسة في حداثة التشريعات المنظمة لموضوعها في ليبيا والأردن، وندرة تناول الموضوع بشكلٍ مُستقلّ - خاصةً في القانون الليبي - مع عدم إنكار توفر بعض المؤلفات التي تطرقت إليه في جزئياتٍ محددة عند تناولها لموضوعات القانون الإداري، وكذلك عدم اهتمام المشرع الليبي بنشر التشريعات في الجريدة الرسمية في السنوات الأخيرة؛ ممّا ترتب عليه صعوبة الوصول إليها من مصدرها، وهي الصعوبة ذاتها التي واجهت الباحث في تتبع أحكام القضاء الإداري خاصةً الحديثة منها.

أسباب اختيار الموضوع:

1. الرغبة في دراسة موضوع الوظيفة العامة فيما يخص انتهاء علاقة الموظف العام بالإدارة.
2. حداثة التشريعات المنظمة لهذا الموضوع، وافتقار المكتبات القانونية في ليبيا لمثل هذه الدراسة مع عدم انكار وجود المؤلفات التي تتناول هذا الموضوع ضمن محاورها دون توسع.
3. إضافة شيء جديد للمكتبة القانونية في مجال نهاية علاقة الموظف بالوظيفة العامة.

مشكلة الدراسة:

بما أنّ علاقة الموظف العام بالإدارة علاقة غير مخلّدة يمكن أن تنتهي إذا توفر أيّ سببٍ من الأسباب التي ينصّ عليها المشرّع، فإنّ مشكلة الدراسة تتمحور حول مدى شمولية النصوص القانونية في كل من ليبيا والأردن لجميع حالات انتهاء العلاقة الوظيفية للموظف العام، نظراً لأن هناك اختلافاً في تشريعات الخدمة المدنية في كلتا الدولتين حيث تتولى السلطة التنفيذية في الأردن إصدار تشريعات الخدمة المدنية وبالتالي تخضع لتعديلات كثيرة خلافاً للتشريعات المنظمة للخدمة المدنية في ليبيا إذ تختص السلطة التشريعية بتنظيمها وبالتالي فإنها تكون أكثر استقراراً وثباتاً، وعلى هذا فإن معالجة مشكلة الدراسة تكون من خلال طرح الأسئلة الآتية :

- هل هناك قصور أو غموض في النصوص القانونية المنظمة للموضوع في كل من التشريع الليبي والأردني؟

- ماهي أسباب انتهاء العلاقة الوظيفية للموظف العام في كل من ليبيا والأردن؟

- ما مدى سلطة الإدارة في إنهاء خدمة الموظف العام؟

- هل يمكن إعادة تعيين الموظف بعد تركه للخدمة لأيّ سببٍ من الأسباب الموجبة لنهاية الخدمة؟

- هل يمكن مساءلة الموظف تأديبياً بعد انتهاء خدمته عن أخطاء ارتكبها أثناء الخدمة؟

منهجية الدراسة:

اعتمدت هذه الدراسة على المناهج الآتية:

1. المنهج التاريخي: وذلك من خلال تناول الدراسة للتشريعات السابقة التي تُنظّم الخدمة المدنية، ومقارنتها بالتشريعات والأنظمة النافذة، وبيان أوجه الاختلاف في كلّ منها، وعلى وجه الخصوص فقد ركّزت الدراسة على قانون الخدمة المدنية الليبي رقم (55) لسنة 1976م - الذي تم إلغاؤه بموجب قانون علاقات العمل الحالي رقم (12) لسنة 2010م.

2. المنهج التحليلي: يعتبر المنهج التحليلي من أهم المناهج المتبعة في هذه الدراسة حيث يقوم على فكرة تحليل النصوص القانونية، والأحكام القضائية المتعلقة بالموضوع من أجل تحديد أوجه القصور والغموض التي تعترى هذه النصوص، وبيان آراء الفقه القانوني للإجابة على تساؤلات هذه الدراسة، وحلّ ما تُثيره من إشكالات.

3. المنهج المقارن: يتجسّد هذا المنهج في تناول الدراسة للتشريعات المنظمة للوظيفة العامة، وأحكام القضاء الإداري في إطار مقارن بين قانون علاقات العمل الليبي، ونظام الخدمة المدنية الأردني - كأصلٍ عام - نظراً لطبيعة نظام الخدمة المدنية الأردني المتطورة باعتباره يصدر عن السلطة التنفيذية ويخضع للتعدّلات بشكل مستمر، هذا مع عدم إغفال التعرض لبعض التشريعات الأخرى أحياناً، كالتشريع الفرنسي والتشريع المصري، وأحكام القضاء المقارن في بعض محاور الدراسة.

الدراسات السابقة:

أولاً: انتهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام، كتاب مؤلف للدكتور محفوظ علي تواتي والأستاذ علي محمد الزليتي، دار الفضيل للنشر، 2020م - وتختلف الدراسة عن هذا الكتاب في أنها تطرقت لآثار المترتبة على انتهاء العلاقة الوظيفية للموظف العام كحق الموظف في إعادة التعيين ومدى مساءلته عن أخطائه التي ارتكبتها أثناء الخدمة.

ثانياً: انتهاء العلاقة الوظيفية بإرادة الإدارة، د. محمود عمر معتوق، بحث منشور في مجلة جامعة سبها للعلوم الإنسانية، العدد (18) 2019م. وتختلف عن هذه الدراسة في أنها تتناول جانباً معيناً في انتهاء العلاقة الوظيفية وهو ما يكون ناتجاً عن إرادة الإدارة، كما أنها لم تتطرق إلى التزامات الموظف

ومسؤوليته بعد تركه للخدمة وهو ما سنتناوله هذه الدراسة عند الحديث عن الآثار المترتبة على نهاية العلاقة الوظيفية.

ثالثاً: انتهاء العلاقة الوظيفية بإرادة الموظف، د. محمود عمر معتوق، بحث منشور في مجلة إدارة القضايا، العدد (36) السنة الثامنة عشر، ديسمبر 2019م. وتختلف عن هذه الدراسة في أنها تناولت انتهاء العلاقة الوظيفية المتعلقة بإرادة الموظف وهي الاستقالة والتقاعد الاختياري.

رابعاً: النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام "دراسة مقارنة بين القانونين الكويتي والأردني" عبد العزيز سعد مانع العنزي (رسالة ماجستير) جامعة الشرق الأوسط، 2012م. وتختلف عنها هذه الدراسة في أنها تناولت الموضوع في إطار مقارن بين التشريعين الليبي والأردني، كما تناولت الدراسة السابقة الموضوع وفقاً لنظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007م. خلافاً لهذه الدراسة التي تناولت نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي رقم (9) لسنة 2020م.

الخطة التقسيمية للدراسة:

المبحث التمهيدي: ماهية الموظف العام وطبيعة علاقته بالإدارة.

المطلب الأول: تعريف الموظف العام

المطلب الثاني: طبيعة علاقة الموظف العام بالإدارة.

الفصل الأول: نهاية العلاقة الوظيفية لمركز الموظف العام.

المبحث الأول: النهاية العادية لمركز الموظف العام.

المطلب الأول: نهاية العلاقة الوظيفية بإرادة الموظف.

المطلب الثاني: نهاية العلاقة الوظيفية بغير إرادة الموظف.

المبحث الثاني: النهاية غير العادية لمركز الموظف العام.

المطلب الأول: فصل الموظف العام.

المطلب الثاني: انقضاء المدة، أو إلغاء الوظيفة "الإحالة تحت التصرف".

المبحث الثالث: نهاية العلاقة الوظيفية بسبب عدم الكفاءة.

المطلب الأول: نهاية العلاقة الوظيفية بسبب عدم الكفاءة الوظيفية.

المطلب الثاني: نهاية العلاقة الوظيفية بسبب فقد الحق في التعيين.

الفصل الثاني: الآثار المترتبة على نهاية العلاقة الوظيفية لمركز الموظف العام.

المبحث الأول: الآثار القانونية:

المطلب الأول: حق الموظف في شغل الوظيفة بعد ترك الخدمة.

المطلب الثاني: التزام الموظف ومسؤوليته بعد ترك الخدمة.

المبحث الثاني: الآثار غير القانونية:

المطلب الأول: حق الموظف في المرتب بعد انتهاء الخدمة.

المطلب الثاني: الحق في مكافأة نهاية الخدمة، والتعويض عن الإجازات.

الخاتمة.

المبحث التمهيدي

ماهية الموظف العام

لقد أولى القانون الإداري بين موضوعاته أهميةً بالغةً لأحكام الوظيفة العامة والموظف العام؛ ذلك أنّ الدولة لا يمكن أن تُحقّق أهدافها التنموية التي ترنوا إليها؛ إلاّ من خلال العناية بالوظيفة العامة والموظف العام على أساسٍ تنظيميٍّ سليمٍ، وبما أنّ موضوع هذه الدراسة يدور حول نهاية العلاقة الوظيفية للموظف العام؛ فقد صار لزاماً على الباحث أن يُنظّم مدخلاً عاماً يتناول فيه مفهوم الموظف العام، في مطلبٍ أوّلٍ، ثم يتناول في المطلب الثاني طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بجهة الإدارة وذلك ضَبْطاً للمفاهيم العامة للموضوع وحتى تكون الدراسة - متطرّقةً بعض الشيء - لأحكام الوظيفة العامة في خُطوطها العريضة.

المطلب الأول

تعريف الموظف العام

أصل كلمة موظف في اللغة (1) أنّها مُشْتَقَّةٌ مِنْ حُرُوفٍ ثَلَاثَةٍ: "و، ظ، ف" (الوظيفة) مَا يُقَدَّرُ لِلإِنْسَانِ فِي كُلِّ يَوْمٍ مِنْ طَعَامٍ أَوْ رِزْقٍ، وَقَدْ (وُظِّفَهُ تَوْظِيفاً).

وَيُقَالُ (وُظِّفَهُ): أَلْحَقَهُ بِوِظِيفَةٍ وَعَلَيْهِ الْعَمَلُ: رَبَّنَا وَقَدَّرَهُ. وَوُظِّفَ عَلَى الصَّبِيِّ كُلِّ يَوْمٍ حِفْظَ آيَاتٍ مِنَ الْقُرْآنِ: عَيَّنَ لَهُ آيَاتٍ لِحِفْظِهَا. (الوظيفة) وَظِيفَ مَا يُقَدَّرُ مِنْ عَمَلٍ أَوْ طَعَامٍ أَوْ رِزْقٍ أَوْ غَيْرِ ذَلِكَ فِي زَمَنٍ مُعَيَّنٍ (2).

ويثير تعريف الموظف العام عند القانونيين - جدلاً فقهيّاً واسعاً - حول إمكانية وضع تعريف جامع مانع للموظف العام، بحيث يشمل كافة العناصر والشروط الواجب توافرها في شاغل الوظيفة العامة،

1 - محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مُخْتَارُ الصَّحَاحِ، دار الحديث، طبعة جديدة ومنقّحة، بدون سنة نشر، ص389.

2 - الْمُعْجَمُ الْوَجِيزُ، مجمع اللغة العربية، طبعة خاصة بوزارة التعليم، جمهورية مصر العربية، 1997م. ص674.

وهو راجعٌ إلى تباين، أو اختلاف هذه العناصر والشروط من نظامٍ وظيفيٍّ إلى آخر، فلكل دولةٍ نظامٌ وظيفيٍّ خاصٍّ بها (1).

وتأسيساً على ما سبق فسيتم تناول تعريف الموظف العام في التشريع، ثم تعريف الموظف العام في الفقه والقضاء.

الفرع الأول

تعريف الموظف العام في التشريع

يختلف مفهوم الموظف العام بين فروع القانون داخل الدولة الواحدة حيث يقتصر كلُّ تشريعٍ على تحديد المقصود بالموظف العام في مجال تطبيق أحكامه فقط، فمفهوم الموظف العام في القانون الإداري يختلف اتساعاً أو ضيقاً عن معناه في القانون الدستوري، أو القانون الجنائي، وقانون الضمان الاجتماعي (2)، وقد اقتصرت القوانين الصادرة في فرنسا على تحديد الفئات التي تسري عليها هذه القوانين، وذلك في القانون الصادر في 11/يناير/ 1984م. عندما حدّد ميدان تطبيق قانون الخدمة المدنية؛ إذ نصّت المادة الثانية منه على أنه: "تسري أحكام هذا القانون على الأشخاص الخاضعين لأحكام الباب الأول من نظام الخدمة المدنية والمُعَيَّنِينَ بوقتٍ كاملٍ لشُغْلِ وظيفةٍ دائمةٍ، والمُنَبَّئِينَ في درجةٍ مُدرَّجةٍ في الهرم الوظيفي لدوائر الدولة المركزية، والمرافق الخارجيَّة التابعة لها، أو في مؤسسات الدولة العامة" (3).

وقد جاء في القانون الخاص بموظفي الدولة الفرنسية المؤرخ في 19/10/1996م - في المادة الأولى منه: "يسري على الأشخاص الذين يُعَيَّنُونَ في وظيفةٍ دائمةٍ، ويشغلون إحدى درجات السُّلم

1. أ. د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الثانية، 2016م. ص205.

2. د. مصطفى عبد الحميد دلاف، حقوق الموظف العام وواجباته في القانون الليبي، دراسة مقارنة، دار جين للطباعة والنشر، ليبيا. البيضاء، الطبعة الأولى، 1439 هـ. 2018 م. ص14.

3. د. علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني (الكتاب الثالث: الوظيفة العامة) دار وائل للنشر، بدون طبعة، بدون سنة نشر، ص28 وما بعدها.

الرئاسي في إحدى الهيئات بالإدارة المركزية، أو في المرافق القائمة على الأموال العامة، أو المؤسسات العامة"⁽¹⁾.

وأما المشرع المصري؛ فلم يضع تعريفاً جامعاً للموظف العام في تشريعات الخدمة المدنية المتعاقبة في مصر، وكان يقتصر على تحديد الأشخاص الخاضعين لأحكام القانون فقط، وقد نصت المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (18) لسنة 2015م . على أن "الموظف كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة.. والوحدة: الوزارة، أو المصلحة، أو الجهاز الحكومي، أو وحدة الإدارة المحلية، أو الهيئة العامة" ثم صدر مؤخراً القانون رقم (81) لسنة 2016م والذي عرّف الموظف العام في المادة (5) بأنه: "كلٌ من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة"⁽²⁾.

وعلى عكس أغلب التشريعات فقد تناول المشرع العراقي تعريف الموظف العام في صلب قوانين الخدمة المدنية وقوانين انضباط موظفي الدولة حيث عرّفه في المادة الأولى من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991م . المعدل بأنه: " كل شخصٍ عُهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة، أو الجهة غير المرتبطة بوزارة"⁽³⁾.

وأما اتجاه القانون الأردني في تعريف الموظف العام فهو يسيرٌ على نهج القانون المقارن في الأخذ بفكرة تعدد الأنظمة القانونية لتحديد مدلول الوظيفة العامة والموظف العام، بحيث يقتصر كل تشريع على تحديد المقصود بالموظف العام في مجال تطبيق أحكامه فقط⁽⁴⁾.

1. د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، يُراجع في ذلك: محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة "أطروحة دكتوراه" كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بالفايد، الجزائر، 2015-2016م ص22.

2 . قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016م، الجريدة الرسمية، العدد (43) مكرر (أ) السنة التاسعة والخمسون، ص4.

3 . نقلاً عن: محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة) أطروحة دكتوراه، سبق ذكره، ص15.

4 . أ. د. نواف كنعان، القانون الإداري (الكتاب الثاني) دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2007م، ص27.

وترجع صعوبة تحديد معنى الموظف العام إلى تعدد الأنظمة الإدارية في الدولة الواحدة، فضلاً عن وجود صعوبة أخرى نابعة من الطبيعة المتطورة للقانون الإداري التي يتميز بها كنتيجة لتطور فلسفة الإدارة والحكم⁽¹⁾.

وقد نصّ الدستور الأردني الصادر عام 1952م - وتعديلاته⁽²⁾ في المادة (76) مع مراعاة أحكام المادة (52) من الدستور بقوله: " لا يجوزُ الجمعُ بينِ عضويّةِ مجلسِ الأعيانِ، أو النوابِ وبينِ الوظائفِ العامّةِ، ويُقصدُ بالوظائفِ العامّةِ: كلٌ وظيفةٍ يتناولُ صاحبها مُرتبتهُ من الأموالِ العامّةِ ويشمل ذلك دوائر البلديات، وكذلك لا يجوز الجمع بين عضويّة مجلس الأعيان ومجلس النواب" (3).

وقد فسّرت محكمة العدل العليا السابقة⁽⁴⁾ هذه المادة في أحد أحكامها بقولها: " إنّ المادة (76) من الدستور لم توضع لتعريف الموظف العام، ولكنها حدّدت وصف الموظفين العامّين الذين لا يجوز لهم الجمع بين عضويّة مجلس الأمة والوظيفة العامة، ولذلك فلا يُعتبر هذا النصّ شاملاً لكل الموظفين العامّين" (5).

وفي قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960م - نصت المادة (169) منه على أنه: "يعدُّ موظفاً بالمعنى المقصود في الباب الخاص (بالجرائم التي تقع على الإدارة العامة) كلُّ موظفٍ عموميٍّ

1. أ. د. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 28.

2. تجدر الإشارة إلى أنه تم تعديل الدستور الأردني عام 2011م. وأعقب هذا سن تشريعات جديدة منها: القانون رقم (27) لسنة 2014م - بشأن القضاء الإداري، ونظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013م - وتعديلاته الأخيرة عام 2019م.. ثم صدر مؤخراً نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020م. وقد أُضيفت بعض التعديلات على الدستور الأردني في عام 2022م.

3. الدستور الأردني وتعديلاته لسنة 1952م. مشار إليه لدى: لؤي عيسى موسى القرعان، قواعد المسؤولية التأديبية للموظف، دراسة مقارنة "رسالة ماجستير" كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط الأردن 2019م، ص 12 وما بعدها.

4. مما ينبغي التنبيه إليه - أنه تم تغيير اسم محكمة العدل العليا في الأردن إلى المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا - بموجب صدور قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014م - الذي حل محل القانون رقم (12) لسنة 1992م وبذلك أصبح التقاضي في المنازعات الإدارية على درجتين بموجب القانون الجديد.

5. محكمة العدل العليا الدعوى 109/1975م. مشار إليه لدى: لؤي عيسى موسى القرعان، قواعد المسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني، دراسة مقارنة، "رسالة ماجستير" مرجع سبق ذكره، ص 13.

في السُّلك الإداري أو القضائي، وكلُّ ضابط من ضبَّاط السلطة المدنية أو العسكرية أو فردٍ من أفرادها، وكلُّ عاملٍ أو مستخدمٍ في الدولة أو في إدارةٍ عامةٍ⁽¹⁾.

ولقد درج المشرع الأردني على تعريف الموظف العام في أنظمة⁽²⁾ الخدمة المدنية المتتالية، حيث عرّف الموظف العام في نظام الخدمة المدنية لعام 1958م . بأنه "كلُّ شخصٍ ذكر، أو أنثى يُعيَّنُ بقرارٍ من المرجع المختص في وظيفةٍ مصنفةٍ، أو غير مصنفةٍ داخليةٍ في أحد ملاكات الدولة، أو في ملاكات الدوائر والمؤسسات الخاضعة لأحكام الفقرة (ب) من المادة السابقة وكلُّ شخصٍ يعيَّنُ بعقدٍ بموجب أحكام هذا النظام"⁽³⁾.

وفي نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م . حيث تم تعريف الموظف العام في المادة الثانية بأنّه: " الشخصُ المُعيَّنُ بقرارٍ من المرجع المختص في وظيفةٍ مُدرّجةٍ في جدول تشكيلات الوظائف الصادرة بمقتضى قوانين الموازنة العامة، أو موازنة إحدى الدوائر، والموظفُ المُعيَّنُ بموجب عقدٍ، ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجرًا يوميًا"⁽⁴⁾.

ويتّضح من هذا التعريف أنّ المشرع الأردني؛ لم يضع تعريفًا جامعًا مانعًا للموظف العام، كما أنّه لم يتطرق إلى عنصر الديمومة لاعتبار الشخص موظفًا عامًا⁽⁵⁾.

وغنيّ عن البيان أنّ هذا التعريف؛ يختصّ بالنظر في القضايا التي يُعالجها نظام الخدمة المدنية، ولا يمتدُّ أثره إلى غيره من التشريعات الأخرى.

-
1. نقلًا عن: أ. د. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص29.
 2. تنص المادة (120) من الدستور الأردني لسنة 1952م . بأنّ: " التقسيماتُ الإداريّةُ في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم، والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم؛ تُعيَّنُ بأنظمتهم يُصدِّرها مجلسُ الوزراء بموافقة الملك".
 3. نقلًا عن: د. وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام "دراسة مقارنة" دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 2012م، ص36.
 4. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م . الجريدة الرسمية، العدد 5619 . منشور على شبكة المعلومات الإلكترونية <https://www.pm.gov.jo/Default/ar> . آخر دخول للموقع بتاريخ 20 - 2 - 2022م.
 5. عبد العزيز سعد مانع العنزي، النظام القانوني لانتهاة خدمة الموظف العام، دراسة مقارنة بين القانونين الكويتي والأردني "رسالة ماجستير"، جامعة الشرق الأوسط، 2012م . ص14.

وقد أُغفلَ نظامُ الخدمة المدنية الأردني - بعضاً من العاملين في الدولة ومؤسساتها - وجعلهم عمّالاً يخضعون لقانون العمل، حيث أجاز لجهة الإدارة التعاقد مع أشخاص ذوي مؤهلاتٍ خاصةٍ للعمل لديها بموجب عقود إيجار الخدمات، كما أجاز للإدارة تعيين أشخاصٍ بدل الموظفين الذين تمت إعارتهم، أو من تم ابتعاثهم للدراسة، ولقد ساوى المشرع بين هذه الفئة وبين الموظفين المُعيَّنين بعقودٍ طبقاً لأحكام المادة للمادة (17) فقرة ب من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020م⁽¹⁾.

وأما المشرع الليبي فقد عرّف في قانون العقوبات في المادة 4/16 الموظف العمومي بأنه: "هو كل من أنيطت به مهمة عامّة في خدمة الحكومة أو الولايات أو الهيئات العامة الأخرى سواء كان موظفاً أو مستخدماً دائماً أو مؤقتاً براتبٍ أو بدونه، ويدخل في ذلك محررو العقود والأعضاء المساعدون في المحاكم والمُحكِّمون والخبراء والتراجمه والشهود أثناء قيامهم بواجباتهم"⁽²⁾، وفي القانون رقم (73) لسنة 1975م بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات نصت المادة (229 مكرر، ج) بأنه: "مع عدم الإخلال بتعريف الموظف العمومي الوارد في البند (4) من المادة (16) يعد أيضاً في حكم الموظف العمومي:

أ - رؤساء وأعضاء الهيئات النيابية أو المحلية سواء كانوا منتخبين أو مختارين بأية طريقة أخرى.

ب - رؤساء وأعضاء اللجان الشعبية.

ج - رؤساء وأعضاء مجالس إدارة ومديرو وموظفو ومستخدمو الشركات والمؤسسات والجمعيات والمنشآت إذا كانت الدولة أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة تساهم في رأس مالها"⁽³⁾.

ثم جاء المشرع في قانون الجرائم الاقتصادية رقم (2) لسنة 1979م في المادة الثانية ونص على أنه: "يُقصَد بالموظف العام في تطبيق أحكام هذا القانون كلُّ من أنيطت به مهمّة عامّة في اللجان، أو المؤتمرات، أو الأمانات أو البلديات أو وحدات الإدارة المحلية أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو الاتحادات أو النقابات أو الروابط أو الجمعيات أو الهيئات الخاصة ذات النفع العام أو الشركات أو

1 . نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م. الجريدة الرسمية، العدد 5619. منشور على شبكة المعلومات الالكترونية <https://www.pm.gov.jo/Default/Ar> تم الدخول للموقع بتاريخ 20 - 2 - 2022م.

2 . قانون العقوبات الليبي منشور على شبكة المعلومات الالكترونية <https://security-legislation.ly/ar/law/33464>

تم الدخول للموقع بتاريخ 6-5-2022م

3 . الجريدة الرسمية، العدد (44) السنة الثالثة عشر.

المنشآت التي تساهم في رأس مالها هذه الجهات وكذلك المنشآت التي طبقت بشأنها مقولة شركاء لا إجراء سواء كان عضواً أو موظفاً أو منتجاً أو عاملاً دائماً أو مؤقتاً، بمقابلٍ أو بدون مقابلٍ ويدخلُ في ذلك مُحَرَّرُو العقود والمُحَكَّمُونَ والخبراء والمترجمون والشهود أثناء قيامهم بواجباتهم" (1).

وعلى هذا فإنه من الممكن القول: إِنَّ كِلَا المُشَرَّعَيْنِ - الليبي والأردني - قد توسَّعا في تعريفهما للموظف العام في قانوني العقوبات، وكذا المشرع الليبي في قانون الجرائم الاقتصادية، ولعلَّ مردَّ هذا التوسُّع إلى طبيعة قانون العقوبات والمسائل التي يختصُّ بالنظر فيها والتي من أهمها حماية الأموال العامة والمرافق التابعة للدولة، لذا فإنَّ المشرع عند تعريفه للموظف العام في قانون العقوبات أو في قانون الجرائم الاقتصادية لا ينظر إلى المركز القانوني للموظف بقدر ما ينظر إلى خطورة الفعل، وأثره على سير المرافق العامة بانتظامٍ وإطرادٍ.

وأما القانون الإداري الليبي فلم يهتم بوضع تعريفٍ عامٍّ ومُجَرَّدٍ للموظف العام، بل أعطى لكل حالةٍ تعريفاً مُحدَّداً بحسب الزاوية التي يهدف المشرع إلى تنظيمها، أو تلك التي يُراد بها سريان بعض التشريعات، وهذا الاتجاه تبناه المشرع الليبي في قانون القضاء الإداري رقم (88) لسنة 1971م لكي يتمكن من تبني التعريف الذي يراه مناسباً، ومتلائماً مع التحوُّل الدائم للمجتمع، والتطور المستمر للوظيفة الإدارية (2).

وقد تناول المشرع الليبي في قانون الخدمة المدنية الملغي رقم (55) لسنة 1976م - تعريف الموظف العام بعد أن عرّف الوظيفة في المادة الثانية الفقرة (ب) بأنّها: " مجموعة من الواجبات والمسؤوليات والاختصاصات تهدف إلى خدمة المواطن، وتحقيق الصالح العام ولها درجة من الدرجات المبينة بالجدول رقم (1) المرافق" ثم عرّف الموظف بأنّه: " هو كل من يشغل إحدى الوظائف المشار إليها... " (3).

1- قانون الجرائم الاقتصادية الليبي، رقم (2) لسنة 1979م - <https://security-legislation.ly/ar/law/33604> تم الدخول بتاريخ 6-5-2022م.

2. حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية 2002م . ص15.

3 . الجريدة الرسمية، العدد (48) السنة الرابعة عشر.

وأما قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م - فقد عرّفت المادة الخامسة منه الوظيفة العامة بأنها: "مجموعة الاختصاصات والواجبات والمسؤوليات والصلاحيات التي لها رقمٌ بملك الوحدة الإدارية" وعرّفت الموظف بأنه: "كل من يشغل الوظائف بملك الوحدة الإدارية" (1).

ويرى الأستاذ الدكتور خليفة احواس - أنّ هذه التعريفات وإن كانت تُعدُّ إضافةً نوعيّةً للمشرع في سبيل ضبط المفاهيم إلّا أنّ ذلك لا يعني قفل الباب أمام القضاء والفقه، أو إلغاء ما استقرَّ عليه من خلال المبادئ القانونية والآراء الفقهية إذ هُما عاملان أساسيان في مدرسة القانون لا غنى عنهُما (2).

ويرى الأستاذ الدكتور محمد الحراري أنّ هذه التعريفات قاصرةٌ على نواتها، ولا يمكن الأخذ بها إلا في نطاق سريان تلك القوانين، كما أنّها توسعت في التعريف لتشمل كافة العاملين في الجهات الإدارية بصرف النظر عن كونهم موظفين عامين أو من المستخدمين العاديين، إضافةً إلى أنّ تعريف الموظف العام الوارد في قانون الخدمة المدنية الملغي بموجب قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م. هو تعريف يقصر وصف الموظف العام على الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية، وقانون علاقات العمل بعده (الباب الرابع)، بخلاف مفهوم الموظف العام في القانون الإداري الذي يضم جميع العاملين في الجهات الإدارية للدولة سواءً كانوا خاضعين لقانون الخدمة المدنية، أو للقوانين التي تُنظّم طوائف مُعيّنة من الوظائف كقانون الشرطة، وقانون حرس الجمارك وغيرها من القوانين الأخرى (3).

وعلى هذا فإنه من الممكن القول: إن المشرع الليبي لم يضع تعريفاً شاملاً لمفهوم الموظف العام في القانون الإداري، وأن التعريفات الواردة في قانون علاقات العمل أو في قانون العقوبات وقانون الجرائم الاقتصادية تقصر وصف الموظف العام بحسب القضايا التي يختص كل قانون من هذه القوانين بالنظر فيها وبالتالي فإنه لا يمكن الاعتماد على هذه التعريفات إلا في نطاق سريان تلك القوانين.

1. مدونة التشريعات الليبية، العدد السابع، السنة العاشرة.

2. أ. د. خليفة صالح احواس، القانون الإداري الليبي الحديث، مكتبة طرابلس العلمية العالمية، الطبعة الأولى، طرابلس، 2019م. ص. 116.

3. أ. د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، المكتبة الجامعة، الزاوية، الطبعة السادسة، 2010م. ص. 361.

الفرع الثاني:

تعريف الموظف العام في الفقه والقضاء

تصدى الفقه الفرنسي إلى تعريف الموظف العام فعرفه (فالين) بأنه " كلُّ شخصٍ يُعيَّن في وظيفةٍ دائمةٍ ضِمَّنَ درجةٍ من درجات كادر الإدارة، ويسهم في إدارة مرفق عام يدار بالاستغلال المباشر" (1). وعرف الأستاذ "هوريو" Hauriou الموظفين العامين بأنهم " كلُّ الذين يُعيَّنون من قِبَل السلطة العامة تحت اسم موظفين، أو مستخدمين، أو عاملين، أو مساعدي عاملين؛ يشغلون وظيفةً في الكوادر الدائمة لمرفقٍ عامٍ تديره الدولة، أو الإدارات العامة الأخرى" (2).

وقضى مجلس الدولة الفرنسي بأن الموظف هو: " كلُّ شخصٍ يُعهدُ إليه بوظيفةٍ دائمةٍ في الملاك وتكون في خدمةٍ مرفقٍ عامٍ" (3).

وعرف فقيه آخر الموظف العام بأنه: " كلُّ شخصٍ يلحق بأداة قانونية، ويُعهد إليه بعملٍ دائمٍ في خدمةٍ مرفقٍ عامٍ تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام عن طريق الاستغلال المباشر" (4). ويعرف الدكتور ماجد راغب الحلو الموظف العام بأنه: " كل من يُعيَّن في عملٍ منتظمٍ لدى شخصٍ معنويٍّ عامٍ" (5).

وفي الفقه الأردني يُعرف الدكتور عمر محمد الشوبكي الموظف العام بأنه: " هو كلُّ مَنْ يقوم بعملٍ دائمٍ في خدمةٍ شخصٍ من أشخاص القانون العام، ويتقاضى مرتبته من ميزانية عامة سواء كانت ميزانية الدولة أو أية ميزانية أخرى مستقلة أو مُلحقة بميزانية الدولة" (6).

1. نقلاً عن: د. وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام، مرجع سبق ذكره، ص44 وما بعدها.
2. نقلاً عن: محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، مرجع سابق، ص13.
3. نقلاً عن: محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، مرجع سابق، ص13.
4. نقلاً عن: هيام علي ناجي، مبدأ المساواة أمام القانون في ضوء أحكام الوظيفة العامة، "رسالة ماجستير" كلية القانون جامعة سرت، 2011. 2012م، ص26.
5. د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون طبعة، 2000م، ص213.
6. د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011م، ص113.

ويرى جانب من الفقه الإداري الأردني (1) أنّ الموظف العام: "هو كل شخص يقوم بعملٍ دائمٍ في خدمة مرفقٍ عامٍ تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام".

كما عرّف فيصل عبدالحافظ الشوابكة الموظف العام بأنّه: "هو الذي يعمل في وزارات الدولة الرسمية، سواءً كان هذا الموظف بعقدٍ دائمٍ أو مؤقتٍ، أو بعبارةٍ أخرى هو الذي يكون خارج نطاق القانون الخاص، أو الذي يخدم لتحقيق مصلحةٍ عامةٍ؛ تتّصوي تحت خزينة الدولة ومواردها، ويُستثنى من ذلك موظفو القطاع الخاص" (2).

وفيما يتعلق بمحكمة العدل العليا الأردنية فقد اكتفت بالقول: "إنّه لا يُشترط لاعتبار الموظف موظفاً حكومياً أن تكون وظيفته مصادقاً عليها بمقتضى قانون الميزانية العامة للدولة بل يكفي أن تكون الوظيفة مُحدّثةً بالاستناد لأحكام أيّ قانونٍ آخر" (3).

كما تعرضت محكمة التمييز الأردنية إلى تعريف الموظف العام أثناء نظرها لنزاعٍ حقوقيٍ يتعلّق بالموظف العام بقولها: "هو الشخص الذي يُعهد إليه بعملٍ دائمٍ في خدمة مرفقٍ عامٍ تديره الدولة أو أحد أشخاصها الإقليمية أو المؤسسات العامة" (4).

وقد قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها بأنّ الموظف العام: "هو الذي يُعهد إليه بعملٍ دائمٍ في خدمة مرفقٍ عامٍ تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام، وينسحب هذا التعريف على موظفي المؤسسات العامة" (5).

-
1. نقلاً عن: أ. د. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 37.
 2. فيصل عبد الحافظ الشوابكة، حماية حقوق الموظف العام في القضاء الأردني، 2018م، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد (45) العدد (4) ملحق (3) ص 15. دراسة منشورة على شبكة المعلومات الالكترونية <https://dirasat.ju.edu.jo> تم الدخول بتاريخ 2-7-2020 م
 3. قرار رقم 67/55. مشار إليه لدى: د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره ص 113.
 4. محكمة التمييز الأردنية قضية رقم 351/2001 بتاريخ 7.4.2002. نقلاً عن: مشعل محمد العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة "رسالة ماجستير" كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2011م، ص 17.
 5. عدل عليا رقم 88/88 سنة 1989م. نقلاً عن: عبد العزيز سعد مانع العنزي، النظام القانوني لانتهاة خدمة الموظف العام "رسالة ماجستير" مرجع سبق ذكره، ص 21.

وفي حُكْمٍ آخَرَ لها " إنَّ معنى الوظيفة العامة يتحدّد وفق الاتجاه السائد فقهاً وقضاءً استناداً لنظرية المرفق العام، وهو معيارٌ موضوعيٌّ يقومُ على طبيعَةِ العلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة العامة دون اعتدادٍ بالأوصاف العارضة التي لا تمسُّ جوهرَ هذه العلاقة " (1).

وقد اتّجه الفقه والقضاء الليبي إلى مسايرة أغلب ما عليه الآراء الفقهية، والأحكام القضائية فيما يتعلق بتعريف الموظف العام، وهو بهذا يسير على نهج نظيره المصري؛ نظراً لتقارب نصوص أحكام الوظيفة العامة في القانونين، إضافةً إلى أنّ أحكام قانون القضاء الإداري الليبي؛ مأخوذةً عن أحكام قانون مجلس الدولة المصري وتعديلاته مع شيءٍ من التحوير والتعديل (2)

وقد تصدّت المحكمة العليا الليبية لتعريف الموظف العام في الطعن الإداري رقم 154 / 50 بتاريخ 2 / 4 / 2006م . حيث عرفته بأنه: (الشخص الذي يُعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو تشرف عليه ومن ثم تسري عليه جميع قوانين واللوائح الخدمة العامة بما فيها من حقوق وواجبات) (3)

ويُعرّف بعضُ الفقهاء (4) في ليبيا الموظف العام بأنه: "كلُّ شخصٍ قلّدتَه السلطة المختصة وظيفة دائمة؛ داخلية في الكادر - الملاك - الإداري المنظم لغرض سير المرافق العامة المُدارة بطريق الاستغلال المباشر".

وبعد كل ما سبق طرحه من تعريفات للموظف في الفقه والقضاء الإداري يتضح أنه يجب توافر عدة شروط في الشخص الذي يشغل الوظيفة العامة وهي:

- 1 . محكمة العدل العليا قرار رقم 94/191 لسنة 1994م. نقلا عن أ. د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص210.
2. د. خليفة علي الجبراني، الوجيز في مبادئ القانون الإداري الليبي 2 . بدون دار نشر، الطبعة الأولى . 2015م. . ص11.
- 3 . طعن إداري رقم 154 / 50 ق بتاريخ 2 . 4 . 2006م، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2006م، ص308.
4. د. خالد عريم، القانون الإداري الليبي، الجزء الثاني، مشار إليه لدى: د. خليفة علي الجبراني، مرجع سبق ذكره، ص11.

1. أن يشغل الموظف الوظيفة بصفة دائمة

يشترط لإضفاء صفة الموظف العام؛ أن يتم شغل وظيفة دائمة داخله في نظام المرفق العام، وبذلك لا يُعد العاملون بصورة مؤقتة أو موسمية كالخبراء والمستشارين القانونيين موظفين عامين، وهذا ما أكدته المحكمة العليا الليبية في حكمها بتاريخ 28 . 5 . 2006م - والذي جاء فيه: " المقصود بديمومة الوظيفة أن تكون داخله في نظام المرفق العام على نحو دائم، والعبرة بثبوت الديمومة وليس بوجود درجة لها في الملاك." (1).

وغني عن التوضيح أنّ عنصر الديمومة ينصب على الوظيفة ولا يمتد إلى الموظف؛ عملاً بالقاعدة المعروفة (العبرة بديمومة الوظيفة لا يشغل الموظف لها).

وقد أشار إلى ذلك قرار اللجنة الشعبية العامة (مجلس الوزراء) رقم (345) لسنة 2008م - بتحديد مراتب أعضاء هيئة التدريس حيث تم بموجبه إبرام عقود استخدام مع أعضاء هيئة التدريس غير الوطنيين الذين تتعاقد معهم الجامعات لفترة محدودة، وقد استقر القضاء الإداري على اعتبار هذه الشريحة من ضمن الموظفين العامين حتى وإن شغلوا وظائفهم لفترة محدودة، ومن ثم يختص القضاء الإداري بالفصل في طلباتهم⁽²⁾، ثم صدرت اللائحة (501) لسنة 2010م بشأن التعليم العالي . حيث نصت المادة (231) الفصل السادس . على أنه: " يجوز للجامعات ومؤسسات التعليم العالي ومراكز البحث الاستعانة بأعضاء هيئة تدريس غير ليبيين متى استوجبت الحاجة ذلك، وتسري عليهم عند التعاقد معهم أحكام القوانين واللوائح والأنظمة التي يخضع لها سائر موظفو الدولة، كما تسري عليهم كافة النظم المعمول بها في مؤسسات التعليم العالي" وكذلك نصت المادة (170) من اللائحة نفسها بأنه: " يُعين عضو هيئة التدريس بقرار من اللجنة الشعبية للجامعة ويكون التعيين بطريق التعاقد وتتولى اللجنة الشعبية العامة للتعليم والبحث العلمي إعداد صيغة العقد ومشمولاته متضمنة حقوق

1 . طعن رقم 19 لسنة 51 ق: نقلاً عن: أ. د. مفتاح خليفة عبد الحميد، الوجيز في القانون الإداري، دار الفضيل للنشر، الطبعة الأولى، 2020م. ص219.

2 . نقلاً عن: أ. د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، منشورات المكتبة الجامعة، الطبعة الخامسة، الزاوية، ص166.

وواجبات عضو هيئة التدريس" (1) . وعلى هذا فإن شريحة أعضاء هيئة التدريس وإن كانوا يشغلون وظائفهم عن طريق التعاقد إلا أنه تسري عليهم كافة الأنظمة المعمول بها داخل التعليم العالي لأن العبرة بديمومة الوظيفة وليس ببقاء الموظف فيها.

2. تولي الوظيفة بقرار من الجهة المخولة قانوناً بالتعيين

يشترط لاعتبار الشخص موظفاً عاماً؛ أن يتم تعيينه من قبل السلطة المختصة بذلك، وقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن المركز القانوني للموظف لا ينشأ في الأصل إلا بالأداة المقررة قانوناً للتعيين، وذلك بمقتضى قرار إداري، أو وفقاً لعقد استخدام، أو بأية طريقة أخرى ينص عليها القانون، فكل من تقلد وظيفة عامة دون موافقة مسبقة من الجهة المخولة بذلك؛ فإنه يُعدُّ غاصباً لها ولا يكتسب صفة الموظف العام، وكذلك الحال بالنسبة لمن تقلد وظيفة عامة وكان تعيينه فيها معيباً، ومن تعهد إليهم جهة الإدارة بوظيفة معينة، وتكلفتهم بممارسة مهامها انتظاراً لصدور قرار تعيينهم من الجهة المختصة، ثم يرفض تعيينهم، ويُسْتثنى مما سبق نظرية الموظف الفعلي، أو الواقعي وهم من صدر بحقهم قرار تعيين معيب، أو خاطئ فباشروا وظائفهم ثم حُكم ببطلان القرار، أو من تم إسناد بعض الوظائف والمهام إليهم في الأحوال غير العادية عندما لا يتسع الوقت لتعيين موظفين بالطرق المتعارف عليها قانوناً، وقد أجاز القضاء الإداري الفرنسي صحة الأعمال الصادرة عنهم حماية لمصالح المواطنين الذين تعاملوا معهم، وإعمالاً لمبدأ حسن سير المرافق العامة بانتظامٍ وأطرٍ (2).

وبعد صدور لائحة التعليم العالي في ليبيا رقم (501) لسنة 2010م تضمنت المواد (170) وما بعدها تعيين أعضاء هيئة التدريس بالجامعات الليبية عن طريق التعاقد بعد توافر وظيفة بملاك القسم المختص، حيث نصت المادة (170) على أنه: " يُعَيَّنُ عضو هيئة التدريس بقرار من اللجنة الشعبية

1. قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (501) لسنة 2010م. بشأن اصدار لائحة تنظيم التعليم العالي، منشور على شبكة المعلومات

file:///C:/Users/ALAKSA/Desktop/%D9%84%D8%A7%D8%A6%D8%AD%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B9%D9%84%D9%8A%D9%85-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%84%D9%8A-501_2010-1.pdf تم الدخول للموقع

بتاريخ 25 - 6 - 2020م.

2. يُراجع في ذلك: أ. د. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 31 وما بعدها . أ. د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، مرجع سبق ذكره، ص 365.

للجامعة ويكون التعيين بطريق التعاقد وتتولى اللجنة الشعبية العامة للتعليم والبحث العلمي (وزارة التعليم) اعداد صيغة العقد وشروطه متضمناً حقوق وواجبات عضو هيئة التدريس" (1)، وجاءت المواد (171) (172) ببيان الطرق المتبعة قانوناً للتعين.

3. ممارسة الوظيفة في مرفقٍ عامٍ تُديره الدولة أو تُشرف عليه:

لا يتم إضفاء صفة الموظف إلا لمن شغلَ وظيفةً في مرفقٍ عامٍ تديره الدولة، أو تشرف عليه وقد قضت محكمة التمييز الأردنية بأن الموظف العام: "هو الشخص الذي يُعهد إليه بعملٍ دائمٍ في خدمة مرفقٍ عامٍ تديره الدولة، أو أحد أشخاصها الإقليمية أو المؤسسات العامة" (2).

كما قضت محكمة العدل العليا في الأردن بقولها: " يتضح من شروط العقد المُبرم فيما بين المحامي المستدعي ومؤسسة الإسكان - وهي مؤسسة رسمية - أنّ المُستدعي هو موظفٌ لدى مؤسسة رسمية وخاضع لكافة الأنظمة والتعليمات الخاصة بموظفي المؤسسة، وملزمٌ باتباع أوامرها وتعليماتها" (3).

وقد ثار في ليبيا جدل فقهي واسع حول تبعية الشركات العامة لأشخاص القانون العام أو الخاص، وبالرجوع لقانون النشاط التجاري الليبي رقم (23) لسنة 2010م، في المادة (256) منه حيث جاء فيها: " يقصد بالشركة المساهمة العامة: كل شركة يملك رأس مالها بالكامل شخص أو أكثر من الأشخاص الاعتبارية العامة، وتتخذ الشركات العامة شكل الشركات المساهمة، وتسري عليها أحكام هذا القانون" (4).

فالشركات العامة وفقاً لهذا القانون يجب أن يكون رأس مالها مملوكاً للدولة ملكية تامة ولا تشترك فيها مع الأشخاص الطبيعية (الأفراد) بصرف النظر عن قيمة الاشتراك.

1 . قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (501) لسنة 2010م . بشأن لائحة التعليم العالي، منشور على شبكة المعلومات الالكترونية، سبق ذكره.

2 . محكمة التمييز بالقضية رقم 351 / 2000م - نقلاً عن: مشعل محمد العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام، سبق ذكره، ص17.

3 . قرار 9 / 1980م - نقلاً عن: أ. د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، سبق ذكره، ص114.

4. قانون النشاط التجاري الليبي رقم (23) لسنة 2010م.

ويذهب جانب من الفقه إلى أن الشركات العامة من أشخاص القانون العام لأن أموالها أموال عامة تخصص من ميزانية الدولة كما أن الشركات العامة غالباً تقوم على إدارة مرفق عام وتقدم خدمة عامة للمجتمع، ولا يؤثر في طبيعتها القانونية اتخاذها شكل الشركة أو تطبيق القانون التجاري على نشاطها لذلك يجب أن يحكمها القانون الإداري بصفة أصيلة⁽¹⁾.

ويرى جانب آخر من الفقه إلى أن الشركات العامة من أشخاص القانون الخاص وبالتالي يخضع العاملون في هذه الشركات إلى نظرية العلاقة التعاقدية بموجب العقد المبرم بين الطرفين⁽²⁾. كما يستدل أصحاب هذا الرأي بأن الشركات العامة تقوم بنشاط اقتصادي شبيه بنشاط الشركات التجارية الخاصة، وأن المشرع لم يعترف لها عند إنشائها بالشخصية الاعتبارية العامة، وأخضعها في تصرفاتها لأحكام القانون التجاري³.

وقد استقرت المحكمة العليا مثلاً على أن الشركة العامة للمياه هي شركة مساهمة من أشخاص القانون الخاص وذلك في حكمها في الطعن الإداري رقم 49/167 ق بجلسة 27. 11. 2005م:

"وحيث إن شركة المياه والصرف الصحي شركة عامة مساهمة من أشخاص القانون الخاص، وليست من أشخاص القانون العام، وأن ما آل إليها من الجهات العامة السابقة من أموال يتعلق بنشاط الشركة والحلول محلها فيما لها من حقوق وما عليها من التزامات. وترتيباً على ما تقدم لا يختص القضاء الإداري بنظر المنازعات التي تقوم بينها وبين العاملين بها، أو بينها وبين غيرها من أشخاص القانون الخاص فيما حلت فيه محل الجهات العامة السابقة فيما لها من حقوق وما عليها من التزامات، ولا يُعَيَّر من هذا تبعيتها لأشراف اللجنة الشعبية للإسكان والمرافق لأن هذه التبعية لا تزيد عن كونها رقابة إشرافية فقط"⁽⁴⁾.

وعليه فإنه من الممكن القول: إنّ القضاء الأردني استقرّ على الأخذ بالمعيار الموضوعي عند تعريفه للموظف العام وهو بهذا يشمل حتى الموظفين الذين يعملون في المؤسسات العامة، بخلاف

1- نقلاً عن: أ. محمد علي ميلود السائح، الطبيعة القانونية للشركات العامة، بحث منشور في مجلة البحوث الأكاديمية، العدد العاشر، بدون تاريخ نشر، ص166.

2- أ. عبد الله سالم السويب، النظام القانوني للشركات العامة بين النص والتطبيق (العاملون بالشركات العامة وأموالها نموذجاً) بحث منشور في مجلة البحوث الأكاديمية، العدد العاشر، بدون سنة نشر، ص423.

3- نقلاً عن: أ. محمد علي ميلود السائح، الطبيعة القانونية للشركات العامة، سبق ذكره، ص167.

4. مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2005م، ص482.

المشرع الليبي الذي يأخذ بالمعيار العضوي للمرفق العام؛ بصرف النظر عن الخدمة التي يقدمها، والنشاط الذي يمارسه، وبالتالي فلا يُعد من قبل الموظفين العامّين الذين يعملون في الشركات، والمنشآت العامة لأن المشرع الليبي لم يضيف عليها الشخصية الاعتبارية حسب المفهوم العضوي للمرفق العام، ولا يختص القضاء الإداري بالنظر في طلباتهم، وإن كانت هذه الشركات تُموَّل من الخزينة العامّة للدولة، وتُقدّم خدمات ذات نفع عامّ للمواطنين.

وقد تمّ انتقاد هذا المسلك للقضاء الليبي خاصة بعد تطور الوظيفة العامة، والانتقال من مفهوم الدولة الحارسة الى الدولة المتدخلّة، ذلك أنّ هذه الشركات تقدّم خدمات عامة للمجتمع فوجب مساواتهم بالعاملين في هيئة أو مؤسسة واعتبارهم من فئة الموظفين التابعين للدولة، وذلك لا يتأتّى إلا بالتركيز على المفهوم الموضوعي للمرفق العام عند تفسير وتطبيق النصوص القانونية، وأن تُدخّل في تعريف فئة الموظفين عبارة: "كل من يُعهد إليه بعمل دائم لدى أي جهة تقوم بتسيير نشاط يستهدف إشباع حاجات المجتمع" بصرف النظر عن طبيعة الشخصية الاعتبارية التي تتمتع بها هذه الجهة، عامة كانت أو خاصة (1).

ويرى الدكتور سليمان محمد الطماوي (2): أنّ اصطلاح المرفق العام يُستعمل للدلالة على معنيين، فقد يُستعمل للدلالة على نشاط من نوعٍ مُعيّن تقوم به الإدارة لصالح الأفراد وهذا هو المعنى الذي يجب أن يُخصص له هذا الاصطلاح، وقد يُقصد به المنظمة أو الهيئة التي تقوم بالنشاط، إلا أنّ استعمال اصطلاح "المرفق العام" للدلالة على هذا المعنى؛ قد يؤدي إلى اللبس، والغموض في تحديد مفهوم المرفق العام.

وتجدر الإشارة إلى أنّ إضفاء صفة الموظف العام - لا تُطلق على العاملين في الجهات الإدارية فحسب - وإنما تُطلق على العاملين في الجهات التشريعية والقضائية، وقد استقرت دوائر القضاء الإداري على اختصاصها بالفصل في الطعون التي تُقدم من قبل موظفي الجهة التشريعية، وموظفي

1. أ. د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، مرجع سبق ذكره، ص 376.

2. يُراجع في ذلك: د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الخامسة، 2014م، ص 262.

المحاكم كالمُحضرين والكتبة وغيرهم؛ مُعْتَبَرَةً إِيَّاهُمْ فِي حُكْمِ الْمُوظفِين العَامِين وفي هذا التوجه تحقيقاً لمبدأ العدالة والمساواة إِسْوَةً بِغَيْرِهِمْ من الموظفين في الجهات الإدارية⁽¹⁾.

وبعد كل ما سبق من طرح يتضح أنّ القضاء الأردني يستند إلى المعيار الموضوعي في تعريف المرفق العام - بمعنى أن يكون الهدف من إنشاء المرفق تحقيقُ النفع العام - وهو بهذا يُعْتَبَرُ موظفي المؤسسات العامة من طائفة الموظفين العامّين حتى وإن لم يُضَفِ على هذه المؤسسات الشخصية الاعتبارية، بخلاف المشرع الليبي - الذي يأخذ بالاتجاه العضوي - بما لا ينسجم مع التطور السريع للوظيفة العامة والقانون الإداري.

ولكي تكون أحكام القضاء الإداري الليبي أكثر توافقاً مع طبيعة الوظيفة الإدارية؛ فإنه مدعُوٌّ إلى التخلّي عن موقفه الحالي (المفهوم العضوي) وأن يأخذ بالمفهوم المادي أو الموضوعي للمرفق العام عند تطبيقه للنصوص القانونية⁽²⁾.

وأما شرط ارتباط الموظف بجهة الإدارة بعلاقة قانونية (لائحية) فسيتم الحديث عنه في المطلب الثاني الذي سيتضمن طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بجهة الإدارة.

1 - أ. د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، مرجع سبق ذكره، ص 190-191.
2 - عمر رمضان المريري، الموظف العام وعلاقته بالإدارة في القانون الليبي، بحث منشور في مجلة جامعة صبراته العلمية، العدد الثاني، 2020م. ص 117.

المطلب الثاني

طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بجهة الإدارة

تفترض العلاقات الوظيفية قيام علاقة قانونية بين طرفين، أحدهما الإدارة وثانيهما الموظف من ناحية أخرى، وقد ثار خلاف حول تحديد الطبيعة القانونية التي تربط الموظف العام بالإدارة فاتجه الفقه والقضاء في الماضي إلى تكييف العلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة على أنها علاقة تعاقدية، وأنّ الموظف تبعاً لذلك يكون في مركز قانوني ذاتي، غير أن هذا التكييف بات مهجوراً بسبب عيوبه، وأضحى من المتفق عليه لدى كلّ من الفقه والقضاء؛ تكييف هذه العلاقة على أنها علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح وأنّ الموظف في مركز موضوعي من مراكز القانون العام⁽¹⁾.

الفرع الأول

العلاقة التعاقدية

لقد سادت هذه النظرية في بداية القرن التاسع عشر حتى منتصفه، حيث لم تكن نظريات القانون الإداري قد تبلورت، ولم تكن نظرية المرافق العامة واستمرارها قد ظهرت بعد؛ الأمر الذي اقتضى وقتها الاستعانة بنظريات القانون الخاص ومنها (نظرية العقد) وتكييف العلاقة بين الموظف والدولة على أساسها، باعتبار أنّ الموظف هو بمثابة أجير يعمل لدى ربّ العمل يلتحق بعمله بعد اتفاق مع الإدارة مقابل أجر معلوم ويعمل تحت إشرافها وسلطتها⁽²⁾.

وتقرّر هذه النظرية أنّ الرئيس الإداري؛ يملك اتخاذ كافة الإجراءات ضد الموظف بما فيها الفصل بلا ضمان، ونتيجة لذلك عانى الموظف زمناً طويلاً من حرمانه من أبسط أنواع الضمانات سواء تلك التي تتعلق بالترقية، أو المرتب، أو التعيين، أو التأديب؛ لأنّ تخلف النظام الوظيفي لا بدّ أن ينعكس على الموظف، وضمائنه وحقوقه بل وحرّياته⁽³⁾.

1 - أسماء عبد الكاظم مهدي العجيلي، حرية الموظف العام في التوقف عن العمل، منشور على الشبكة الالكترونية <https://almerja.com> آخر دخول للموقع بتاريخ 9.7.2020م.

2 . أ. د. نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، الإصدار الثالث، 2003م، ص38.

3 . د. سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، بدون طبعة، 2007م، ص5 وما بعدها.

ويختلف نوع هذا العقد باختلاف نوع العمل المطلوب القيام به فيكون عقد إجارةٍ لأشخاصٍ أو خدماتٍ إذا كان موضوعُ العقدِ القيامَ بعملٍ ماديٍّ، ويكون عقدُ وكالةٍ إذا كان العملُ عملاً ذهنياً، ويترتب على تكييف العلاقة الوظيفية على أنّها علاقة تعاقدية من عقود القانون الخاص؛ خضوعها لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين المنصوص عليها في القانون المدني، مما يقتضي إمكانية اختلاف أحكام هذا العقد من شخصٍ لآخر، وبالتالي فلا يجوز تعديل أحكامه إلا باتفاق الطرفين⁽¹⁾.

ولقد ظهر لهذا الرأي عيوبٌ ومثالبٌ - خاصةً بعد ظهور القانون الإداري - وبروزه كقانونٍ مستقلٍ؛ ذلك أنّ مركز الموظف في الدولة ليس مماثلاً كما هو معمولٌ به في فكرة العقد فهو لا يقوم على النقاش المتكافئ بين الطرفين، وإنما يكون بالتعيين بإرادةٍ منفردةٍ من جهة الإدارة، وفق الشروط التي تضعها بمعزلٍ عن إرادة من يشغل المركز القانوني المنشأ⁽²⁾.

ومن المآخذ على النظرية التعاقدية أنّها تؤدي إلى إخضاع علاقة الموظف بالدولة أو بالإدارة إلى قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" وبموجب هذه القاعدة لا يجوز للإدارة تعديل مركز الموظف إلا بالاتفاق معه بوصفه الطرف الآخر في العقد، وهذا يتداخل مع المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة بانتظامٍ واطرادٍ، ومبدأ قابلية نظام المرافق العامة للتغيير والتبديل تحقيقاً للصالح العام، كما أنّ النظرية العقدية تتجاهل قاعدة أساسية في القانون الإداري مفادها: أنّ الموظف وُجد من أجل الوظيفة وليس العكس - أنّ الوظيفة وُجدت للموظف - فالوظيفة أُسبِق في وجودها من الموظف ولولاها لما كانت الدولة في حاجةٍ إليه، وهذا يقتضي أن يكون للدولة وحدها - دون توقف على رضا الطرف الآخر - وهو الموظف - أن وضع الأحكام المنظمة للوظيفة العامة، وأن يكون لها كذلك مُنْقَرِدةً؛ تعديل هذه الأحكام في كلّ وقتٍ إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك⁽³⁾.

وممّا هو متعارفٌ عليه - أنّه طبقاً لنظرية العقد في القانون الخاص - فإنّ آثاره لا تمتدُّ إلى غير الطرفين المتعاقدين - بمعنى نسبية آثار العقد - وهذا في الحقيقة يتعارض مع فكرة الوظيفة العامة التي تمتد آثارها إلى غير الموظف، حيث يظهر ذلك في حالة تقصير الموظف في واجبات الوظيفة - ليس

1. د. بدري مباركة، محاضرات في الوظيفة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 35.

2. أ. د. خليفة صالح احواس، القانون الإداري الليبي الحديث، مرجع سبق ذكره، ص 122.

3. أ. د. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، 2007 م. ص 40.

فقط إزاء الإدارة - ولكن إزاء الأفراد الذين هم ليسوا طرفاً في العقد بطبيعة الحال، حيث تتمُّ مُساءلة الموظف تأديبياً⁽¹⁾.

ونظراً للانتقادات الموجهة لنظرية العقد - حاول بعض الفقهاء الرد عليها - من خلال تكييف هذه العلاقة على أنها علاقة تعاقدية من عقود القانون العام، حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن⁽²⁾: "الإضراب ممنوعٌ على الأعوان العموميين مُبرراً أنّ خوضهم للإضراب يُؤثّر على استمرارية المرفق العمومي وكنتيجاً لذلك يُحرمون من الضمانات الممنوحة لهم بمقتضى عقد القانون العام الذي يربط الموظفَ بالإدارة".

ولقد استمر مجلس الدولة الفرنسي على هذا الرأي من عام 1909م - إلى عام 1950م - حيثُ غيرَ مَوْقِفَهُ واعتبر أنّ علاقة الموظف بالإدارة هي علاقةٌ قانونيةٌ تنظيميةٌ، وبالتالي فليس من المُمكن عَزْلُ الموظف إلا لسببٍ تأديبيٍّ، وهذا الأساسُ الذي انطلقت منه النظرية التنظيمية⁽³⁾.

وغنيٌّ عن البيان أنّ الموظف العام عندما يُؤدي مهامه الوظيفية؛ فإنه يُساهم في تحقيق النفع العام لذا فإنّه يجب أن تتوفر له الحماية اللازمة لحقوقه حتى يتمكن من أداء وظيفته، وقد تبين صعوبة ذلك في ظل العلاقة التعاقدية بين الموظف العام والإدارة والمستمدة من قاعدة العقد شريعة المتعاقدين.

الفرع الثاني

العلاقة التنظيمية

بدأ الفقه الفرنسي منذ أواخر القرن التاسع عشر في الاتجاه نحو تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة على أنها علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، ومضمون هذه النظرية أنّ القوانين واللوائح هي التي تحدد شروط وأحكام الوظيفة العامة، وحقوق الموظف وواجباته، ويترتب على هذه النظرية أنّ الإدارة حرةٌ في تعديل أحكام الوظيفة بإرادتها المنفردة، دون حاجةٍ لاستشارة الموظف حتى ولو مسّ

1. مشعل محمد العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام، "رسالة ماجستير" مرجع سبق ذكره، ص21.

2. محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة " أطروحة دكتوراه" مرجع سبق ذكره، ص40.

3. د. بدري مباركة، محاضرات في الوظيفة العامة، مرجع سبق ذكره، ص37.

هذا التعديل الامتيازات المادية والأدبية شرط أن يكون التعديل بإجراء عامّ بناءً على تعديل في قوانين ولوائح التوظيف، وأمّا المساس بهذه المزايا بناءً على قرارٍ فرديٍّ فلا يكون إلا بإجراءٍ تأديبيٍّ⁽¹⁾.

وقد خلت التشريعات الأردنية من النص على طبيعة علاقة الموظف بالإدارة في حين أكدت محكمة العدل العليا أنّ علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح وليست علاقة تعاقدية، وللحكومة الحق في وضع التشريعات وتعديلها حسب مقتضيات الصالح العام⁽²⁾.

وفي حُكم آخر قضت محكمة العدل العليا أنه: "من المبادئ المستقرة أنّ علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، والقرارات الصادرة بهذا الشأن وتعديل أحكام هذه العلاقة والتغيير فيها بحسب الظروف . هو إجراء عام متى كانت المصلحة العامة تقتضي ذلك . ومركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت بتنظيم جديد يسري عليه دون أن يكون له حق الطعن بالقرارات المتعلقة بتنظيم المرفق الذي ينتمي إليه، أو التحدي بالتنظيم القديم . مادام لم يكتسب في تطبيق النظام القديم بحقه مركزاً قانونياً ذاتياً . لأن هذا التنظيم مقصود به الصالح العام وليس صالح الموظف، والقاعدة أنّ الموظف يجب أن يؤدي واجبات وظيفته على النحو الذي تحدده القوانين والقرارات وكل ما للموظف هو أن يُحتفظ له بالمركز القانوني من حيث الدرجة والراتب"⁽³⁾.

وفي هذا تقول المحكمة الإدارية المستحدثة⁽⁴⁾ في الأردن في حُكم غير منشور لها: " وحيث إنّ علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة الصادرة بهذا الشأن، وتعديل أحكام هذه العلاقة والتغيير فيها بحسب الظروف هو إجراء عامّ متى كانت المصلحة العامة تقتضي ذلك"⁽⁵⁾.

1 . إبراهيم العناني، بحث قانوني عن الموظف العام وتعيينه وحقوقه وواجباته وطرق ترقّيته، منشور على شبكة المعلومات الالكترونية. <https://www.mohamah.net> آخر دخول للموقع بتاريخ 16. 7. 2020م.

2 . نقلا عن: مشعل محمد العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام، "رسالة ماجستير" مرجع سبق ذكره، ص24.

3 . قرار رقم 366/1999 فصل بتاريخ 2000/1/17م . مشار إليه لدى: أ. د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص214.

4 . راجع الصفحة (10) من هذه الدراسة الهامش رقم (4).

5 . قرار المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2015 / 10م . نقلا عن : أ. د. حمدي القبيلات، القانون الإداري ، مرجع سابق، ص214.

ولقد استقرت أحكام القضاء الإداري في ليبيا ومصر على أن علاقة الموظف بالدولة؛ علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، فمركز الموظف هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت، ومرد ذلك أن الموظفين هم عمال المرافق العامة، كما استقرت أحكام المحكمة العليا الليبية على أن المستخدم بعقدٍ سواء كان من المواطنين الليبيين، أو من الأجانب موظفاً في نظر القانون تربطه بالجهة الإدارية التي تستخدمه علاقة يغلب عليها التنظيم اللاتحي، ولا يتدخل العقد فيها إلا بقدر يسير يكاد يقتصر على تحديد مدة الاستخدام، وتنظيم الأمور المالية وغيرها من الشروط (1).

وتحكم العلاقة بين الموظف والدولة في ليبيا؛ أحكام قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م - ولائحته التنفيذية الصادرة بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم (595) لسنة 2010م - ويلاحظ بجلاء أنها علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، وهو ما كان معمولاً به وفق قانون الخدمة المدنية الملغي رقم (55) لسنة 1976م - والتي يكون فيها الموظف خاضعاً لشروط جهة الإدارة التي تضعها بإرادتها المنفردة دون مشاركةٍ منه، أو بطلب رضاه مع ملاحظة عدم وجود تقنينٍ مؤخِّدٍ لجميع موظفي الدولة حيث نص القانون على ما أسماه (المجموعات الوظيفية) وهي تُمثَّلُ أصنافاً مختلفة من الموظفين كلائحة التعليم العالي رقم (501) لسنة 2010م - بشأن تنظيم أوضاع هيئة التدريس بالجامعات والمراكز العليا، وقانون نظام الشرطة والحرس البلدي والجمارك... الخ، وقد جعل المشرع الليبي في قانون علاقات العمل - الأصل في المركز القانوني للموظف - أنه مركز قانوني عام تحكمه القوانين واللوائح إلا أنه أجاز استثناءً التعاقد ونص على نموذج العقد في المادة (67) وأوجب عدم تنفيذه بين طرفيه إلا بعد استيفائه الشكل القانوني، وعدم مخالفته لقانون علاقات العمل سالف الذكر، وهكذا فإن المشرع الليبي وإن تضمن جواز إبرام العقود، أو صدور قراراتٍ بالتعاقد كما في أوضاع هيئة التدريس الجامعي إلا أنه جعل كل ذلك مردّه للتعين تحكمه العلاقة التنظيمية وفقاً لقانون علاقات العمل ولائحته التنفيذية، وقوانين المجموعة الوظيفية الأخرى، وقائمة على مبادئ النظام القانوني للمرفق العام والوظيفة العامة (2).

وقد أشارت المحكمة العليا في العديد من أحكامها إلى هذه الطبيعة التنظيمية للموظف العام إذ تقول: "إن رابطة الموظفين بالإدارة أبعد ما تكون من الرابطة التعاقدية سواء من الناحية الشكلية أو

1 . د. نصر الدين مصباح القاضي، أصول الوظيفة العامة في التشريع الليبي، دار تيرا للطباعة والنشر، طرابلس، الطبعة الأولى، 2020م، ص22 وما بعدها.

2 . أ. د. خليفة صالح احواس، القانون الإداري الليبي الحديث، مرجع سبق ذكره، ص124 وما بعدها.

الموضوعية؛ لأن العقود في شكلها تحتاج إلى مناقشات لتحديد شروطها، ومثل هذه المناقشات لا وجود لها في التعيين، كما أنّ تعيين الموظف يتم بمجرد صدور قرار التعيين لا بقبول الموظف" (1).

وفي حكم آخر لها قضت دائرة القضاء الإداري في قرارها الصادر في 3 مايو 1970م بأن: "علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، وهو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت، ومرد ذلك أنّ الموظفين هم عمال المرافق العامة، وبهذه المناسبة يجب أن يخضع نظامهم القانوني للتعديل أو التغيير وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة وتحقيقاً لحسن سير تلك المرافق" (2).

وفي الطعن الإداري رقم 44/22 ق بتاريخ 29 / 10 / 2000م قضت المحكمة العليا في ليبيا بأن: " وحيث إنّ هذا النعي غير سديد، ذلك أنّ ما استقر عليه قضاء هذه المحكمة أنّ علاقة الموظف بالدولة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، وترتب مركزاً قانونياً عاماً تسري عليه هذه القوانين واللوائح، ولا يخضع بأي حال لإرادة الموظف أو جهة الإدارة" (3).

وبالرغم مما أثاره موضوع تكييف العلاقة بين الموظف والدولة فيما مضى من جدلٍ طويلٍ بين فقهاء القانون الإداري وأحكام القضاء إلا أنه قد تم حسم الموضوع بصورةٍ قطعيةٍ في أكثر دول العالم ومن بينها فرنسا، ومصر، وليبيا، والمغرب، والأردن بأنّ هذه العلاقة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح والقرارات الصادرة بخصوصها (4).

ويتربط على الأخذ بنظرية العلاقة التنظيمية بعض النتائج:

1 . تُحدّد التشريعات واللوائح والأنظمة الوظيفية المركز القانوني للموظف، وحقوقه وواجباته، دون اعتبارٍ لرأيه مُطلقاً.

1. المحكمة العليا طعن مدني رقم (27) لسنة (4) قضائية، نقلاً عن: أ. د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، مرجع سبق ذكره، ص383.

2. نقلاً عن: أ. د. خليفة صالح احواس، القانون الإداري الليبي الحديث، مرجع سبق ذكره، ص126.

3 . الطعن الإداري رقم 44/22 ق، بتاريخ 29 . 10 . 2000م - غير منشور، يراجع في ذلك: عبد اللطيف عبد الحميد ماضي، أحكام الترقية في الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية، كلية القانون - جامعة بنغازي، العدد السادس والعشرون، ابريل 2020م، ص208.

4. د. خليفة علي الجبراني، الوجيز في مبادئ القانون الإداري الليبي (2) مرجع سبق ذكره، ص25.

2 . طبقاً لهذه النظرية، وبموجب القوانين واللوائح المعمول بها فإنّ لجهة الإدارة الحقّ في إصدار القرارات اللازمة لحسن سير العمل الإداري دون الرجوع للموظف، كما أنّ للموظف الحقّ في الطعن في هذه القرارات أمام القضاء الإداري - متى كانت له مصلحة في ذلك - ومستّ مركزاً قانونياً مباشراً له.

3 . تُعطي هذه النظرية لجهة الإدارة - الحق في فرض الجزاء التأديبي - على الموظف الذي يُخلُّ بواجباته الوظيفية، وعليه يُحظرُ على الموظف العام ترك الوظيفة والانقطاع عنها، كما يُحظر عليه الإضراب؛ ضماناً لحسن سير المرافق العامة بانتظامٍ واطرادٍ.

4 . إذا قدّم الموظفُ استقالته من الوظيفة المُكفّف بها؛ فإنّه لا يجوز له ترك الوظيفة إلاّ بعد صدور قرارٍ من جهة الإدارة بقبول الاستقالة⁽¹⁾، ويجوز لجهة الإدارة الاستغناء عن خدماته متى كان بقاءه في الوظيفة مُضيراً بالمصلحة العامة.

5 . يتم تعيين الموظف بناءً على قرارٍ من جهة الإدارة، دون الاعتداد برغبته، ووفقاً للأوضاع التي يقرّها القانون، وفي حالة رفض الشخص الذي تم تعيينه مباشرة وظيفته؛ يترتب على رفضه مسؤولية تأديبية، لذا فقد نصت المحكمة العليا في حُكم لها أنّ: "الوظائف تكليف لا تشريف"⁽²⁾.

6 . يجوز استناداً على هذه النظرية نقلُ الموظف داخل الوحدة الإدارية التابع لها أو خارجها - شريطة ألاّ يُؤثر في المركز القانوني للموظف - وأن يكون الباعث عليه تحقيق المصلحة العامة، وقد أجاز المشرّع نقل الموظفين بين الوحدات الإدارية، ونقل موظفي الوحدات الإدارية إلى الشركات العامة ممّا يفيد عدم السماح بنقل مستخدمي الشركات العامة إلى الوحدات الإدارية المُموّلة من الميزانية العامة للدولة، وهو ما لا يتفق مع النمط الحديث للدولة المُتدخّلة الذي صار يسمُ الحياة السياسية والاقتصادية في كلّ مكانٍ⁽³⁾.

7 . إنّ جهة الإدارة لها الحق في تعديل المركز اللاتحي للموظف وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، وليس للموظف أن يحتج بأن له حق مكتسب للبقاء في وظيفة معينة وبذلك قضت المحكمة العليا

1 . للمزيد من الفائدة حول موضوع الاستقالة؛ فإن الباحث سيتناول أحكامها في الفصل الأول من هذه الدراسة.
2 . طعن اداري رقم 12. بتاريخ 1970/3/21م . نقلا عن أ. د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، مرجع سبق ذكره، ص386.
3 . أ. د. خليفة صالح احواس، القانون الإداري الليبي الحديث، مرجع سبق ذكره، ص142.

الليبية في حكمها في الطعن رقم 47 / 104 ق بتاريخ 9 - 5 - 2004م حيث جاء فيه: (إنه ليس للموظف إزاء المصلحة العامة حق مكتسب في البقاء في وظيفة بعينها) ⁽¹⁾ .

وعلى هذا فإنه من الممكن القول: إنّ علاقة الموظف العام بالإدارة علاقة تنظيمية لائحية تحكمها القوانين واللوائح التي تنظّم سير المرافق العامة، وإنّ أجاز المشرّع التعاقد مع الموظفين إلاّ أنه جعل مردّ ذلك للقوانين واللوائح تحكمه العلاقة التنظيمية، وقواعد الوظيفة العامة المتعارف عليها.

ويستخلص مما تقدم أنّ تعريف الموظف العام يختلف بين فروع القانون داخل الدولة الواحدة إذ يقوم كلّ تشريع بتحديد المقصود بالموظف العام في مجال تطبيق أحكامه، فليس من مهمّة التشريع وضع التعريفات وإنما ذلك يدخل في نطاق اختصاص الفقه والقضاء، كما أنّ علاقة الموظف العام بالإدارة تحكمها القوانين واللوائح التي تمنح الإدارة صلاحية إصدار القرارات التي تنظّم سير المرفق العام، وليس للموظف أن يعترض على هذه القرارات إلاّ بالطعن فيها أمام القضاء إذا مسّت مركزاً قانونياً مباشراً له.

¹ . الطعن الإداري رقم 47 / 104 ق، بتاريخ 9 . 5 . 2004م، غير منشور.

الفصل الأول

نهاية العلاقة الوظيفية للموظف العام

لقد قصت سنة الله في خلقه أن لكل مقيم في هذه الدنيا ارتحالاً، ولكل موجودٍ زوالاً، وأن كل شيءٍ موقوفٌ بأجله قال تعالى: (وَتِلْكَ الْأَيَّامُ نُدَاوِلُهَا بَيْنَ النَّاسِ) (1).

وعلاقة الموظف العام بالإدارة ليست مغلدةً بالرغم من اعتبار الوظيفة العامة مهنةً يقطع لها الموظف منذ التحاقه بالوظيفة؛ غير أن هذه العلاقة تنتهي - متى حلَّ أيُّ سببٍ من الأسباب الموجبة لنهايتها - هذه الأسباب إما أن تكون عادية تنتهي بإرادة الموظف بعد موافقة جهة الإدارة، وإما أن تكون غير عادية تنتهي بارتكاب الموظف لمخالفة معينة يترتب عليها حرمانه من الوظيفة (2)، ولبعض الأسباب القانونية الأخرى كعدم صلاحية الموظف لشغل الوظيفة، أو بسبب تقارير عدم الكفاءة الوظيفية، وعلى هذا فسيتم تناول النهاية العادية للعلاقة الوظيفية في المبحث الأول، بينما يتم في المبحث الثاني التطرق للنهاية غير العادية للعلاقة الوظيفية، وأمّا المبحث الثالث فسيتناول نهاية العلاقة الوظيفية بسبب عدم الكفاءة .

المبحث الأول

النهاية العادية لمركز الموظف العام

تهتم تشريعات الوظيفة العامة بتنظيم الرابطة الوظيفية منذ ابتدائها وحتى انقضائها، فكما يدخل الموظف في خدمة الدولة - أو غيرها من الأشخاص المعنوية العامة - بالتعيين في الوظيفة العامة؛ فإنه سيأتي يوم تنتهي فيه خدمته الوظيفية (3) إما بناءً على رغبته عن طريق الاستقالة، أو التقاعد الاختياري - إذا توفرت فيه بعض الشروط - وإما بغير إرادته كالوفاة، وبلوغ السن القانونية للتقاعد، وسيتناول الباحث في المطلب الأول نهاية العلاقة الوظيفية بإرادة الموظف، ثم يتم التطرق لنهاية العلاقة الوظيفية بغير إرادة الموظف في المطلب الثاني.

1. آل عمران . 186.

2 .د. خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 1993. ص259.

3 .د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، بدون طبعة، 2009. ص505.

المطلب الأول

نهاية العلاقة الوظيفية بإرادة الموظف

تعطي كل التشريعات النازمة للوظيفة العامة؛ الحق للموظف في ترك الوظيفة بعد موافقة جهة الإدارة؛ إما عن طريق إفصاح الموظف عن ذلك صراحةً، أو بلجونه لبعض الأفعال والتصرفات التي يفهم منها ضمناً عدم رغبته في الاستمرار في الوظيفة؛ فتلجأ الإدارة بما لها من سلطة إلى إصدار قرار بإنهاء العلاقة الوظيفية نتيجةً لهذه التصرفات، وسيتم تناول الاستقالة في الفرع الأول، بينما يتم في الفرع الثاني تناول التقاعد الاختياري.

الفرع الأول

الاستقالة

تُعدُّ الاستقالة مظهراً من مظاهر إنهاء الخدمة في الوظيفة العامة قبل إكمال المدة القانونية للتقاعد، بحيث يُبدي الموظف رغبته في ترك الوظيفة العامة بصفة نهائية من خلال تقديم طلب للإدارة طالباً فيه إنهاء خدمته، غير أن هذا الطلب لا ينتج أثره إلا بعد الموافقة عليه من جهة الإدارة⁽¹⁾.

وتختلف الاستقالة عن الإضراب بأنها تعبير عن إرادة الموظف في ترك الوظيفة نهائياً، وعدم الاستمرار فيها، أما الإضراب فهو رغبة الموظف في عدم العمل مع تمسكه بالوظيفة التي يشغلها⁽²⁾.

وقد نظم المشرع الأردني الاستقالة في نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020م . حيث نصت المادة (167) منه على أنه: " تنتهي خدمة الموظف العام في إحدى الحالات الآتية: أ. قبول الاستقالة... " ثم تناولت المادة (168) أحكام الاستقالة حيث جاء فيها⁽³⁾:

أ. "تكون الاستقالة التي يقدمها الموظف خطيةً وغير مشروطة، وتقدم إلى المرجع المختص باتخاذ قرار تعيين المماثل له في الدرجة والراتب الأساسي، وإذا لم يصدر القرار بقبولها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها فتعتبر مرفوضة".

1 . د. مصطفى عبد الله محمد توفيق الروسان، الاستقالة كأحد أسباب انتهاء خدمة الموظف العام، بحث منشور في مجلة الميزان للدراسات الإسلامية والقانونية، المجلد الرابع، العدد الثاني، 2017م . ص 297.

2 . د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010م، ص 186.

3 . المادة (168) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م، الجريدة الرسمية، العدد 5619. سبق ذكره.

ب . "على الموظف أن يستمر في القيام بمهام وظيفته إلى حين تسلمه القرار بقبول استقالته أو رفضها وإلا اعتبر فاقداً لوظيفته وفقاً لأحكام هذا النظام"

ج . "مع مراعاة أحكام الفقرة (أ) من المادة (139) من هذا النظام لا يجوز قبول استقالة الموظف إذا كان ملتزماً بالعمل في الخدمة المدنية لأي سببٍ من الأسباب"

د . "يجوز للموظف طلب العدول عن استقالته، قبل صدور قرار الموافقة عليها، ويجوز للمرجع المختص في هذه الحالة قبول طلب العدول عن الاستقالة، أو رفضه".

هـ . "إذا كانت النية لدى الدائرة متجهة لقبول استقالة الموظف، وتبين أن الموظف الذي تقدم بطلب الاستقالة كان قد أكمل الخدمة المقبولة للتقاعد أو الاستدياع حسب مقتضى الحال، وإذا أصر على طلب الاستقالة يتم النظر في استقالته وفقاً لأحكام هذا النظام".

و . "مع مراعاة أحكام هذا النظام يستحق الموظف المستقيل الخاضع لأحكام قانون التقاعد المدني راتباً شهرياً أساسياً عن كل سنةٍ من السنوات العشر الأولى للخدمة، وراتب شهر ونصف أساسي عن كل سنةٍ خدمة تزيد على السنوات العشر الأولى".

وقد تناولها قانون الخدمة المدنية الليبي الملغي رقم (55) لسنة 1976م - في المادتين (108) (109) حيث نصت المادة (108) على أنه: "للموظف أن يقدم استقالته وتكون الاستقالة مكتوبة، ويجب البتُّ فيها من السلطة المختصة خلال تسعين يوماً من تاريخ تقديمها وإلا اعتُبرت كأن لم تكن. ولا تنتهي خدمة الموظف إلا من تاريخ إبلاغه بقرار قبول الاستقالة.

فإذا كانت الاستقالة مُعلقةً على شرطٍ أو مقترنة بقيد فلا تنتهي خدمة الموظف مالم يتضمن قرار قبول الاستقالة إجابته إلى طلبه، وإلا اعتُبرت الاستقالة كأن لم تكن بانقضاء تسعين يوماً من تاريخ تقديمها.

ويجوز خلال المدة المذكورة أن تصدر السلطة المختصة قراراً بقبول الاستقالة مع إرجاء تنفيذه لمدةٍ لا تتجاوز سنة لأسبابٍ تتعلق بمصلحة العمل مع إخطار الموظف بذلك، فإذا أحيل الموظف إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية عن وقائع تتعلق بالخدمة المدنية أو كان مُحالاً إليها فلا تُقبل الاستقالة

إلا بعد الحُكم في الدعوى التأديبية بغير عقوبة العزل في الدعوى الجنائية بعقوبة لا يترتب عليها انتهاء الخدمة. وعلى الموظف أن يستمر في عمله حتى تنتهي خدمته وفقاً لأحكام هذه المادة⁽¹⁾.

ثم صدر قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م - حيث جاءت صياغة القانونين في كلاهما متفقة على أن الاستقالة نوعان صريحة واعتبارية⁽²⁾. وفي قانون علاقات العمل تم النص على الاستقالة في المادتين (173) (174) حيث تناولت المادة (173) أحكام الاستقالة الصريحة والتي جاء فيها: " للموظف أن يُقدم استقالته من وظيفته، وتكون الاستقالة مكتوبة، ويجب البتُّ فيها من الوحدة الإدارية خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمها وإلا اعتُبرت مقبولة، فإذا كانت الاستقالة معلقةً على شرط، أو مقرونةً بقيدٍ 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 لأسبابٍ 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 المحاكمة التأديبية أو الجنائية عن وقائع تتعلق بالخدمة فلا تُقبل استقالته إلا بعد الفصل في الدعوى" وتناولت بعدها المادة (174) احكام الاستقالة الاعترافية⁽³⁾.

وبناءً على ما تقدم عرضه فإنه يمكن القول: إنّ قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1976م - لم يُراعِ مصلحة الموظف من حيث المدة التي منحها للإدارة للبتِّ في طلب الاستقالة وهي (90) يوماً، مما قد يُفوّتُ المصلحة التي يسعى إليها الموظف من تقديمه للاستقالة، وكذا في إرجاء تنفيذ قرار الاستقالة لمدة سنة كاملة تغليباً لمصلحة الإدارة على مصلحة الموظف، وعليه فإن قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م - كان أكثر مراعاةً للموظف في هذا الجانب، حيث أوجب على الإدارة البتُّ في طلب الاستقالة خلال (60) يوماً وإلا عدَّت مقبولةً، كما قيّد سلطة الإدارة في تأجيل تنفيذ قرار الاستقالة لمدة لا تتجاوز ستة أشهر بما يُحقِّق التوازن بين مصلحتي جهة الإدارة والموظف. وباعتبار أن المشرع الليبي نص على نوعين من الاستقالة فسيتم التطرق لكلا النوعين وفقاً للآتي:

1. قانون الخدمة المدنية الليبي رقم (55) لسنة 1976م . الجريدة الرسمية، العدد(48) السنة(14).
2. نقلاً عن: د. خليفة علي الجبراني، الوجيز في القانون الإداري الليبي 2 . مرجع سبق ذكره، ص28.
3. قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م - مدونة التشريعات الليبية، العدد السابع، السنة العاشرة.

أولاً: الاستقالة الصريحة:

عرّف المشرع الفرنسي الاستقالة الصريحة بأنها: "عملٌ من جانب الموظف يُظهرُ فيه إرادته الصريحة في تركِ الوظيفة، وإنهاءِ علاقته الوظيفية مع جهةِ الإدارة" (1).

كما أنّ الاستقالة الصريحة هي: "أن يتقدّم الموظف بطلبٍ مكتوبٍ للجهة الإدارية المختصة يطلب فيه ترك الخدمة، ولا تنتهي خدمة الموظف إلا بعد صدور قرارٍ من الإدارة بقبول طلبه" (2).

ويعرّف الدكتور صبيح مسكوني الاستقالة الصريحة بأنها: "انتهاء خدمة الموظف العام قبل السن القانونية بناءً على طلبه، واستناداً إلى القرار الإداري بقبول تركه الوظيفة" (3).

ويُعرّفها الأستاذ الدكتور نواف كنعان بأنها: "تركُ الموظفِ لوظيفته بحريته وبصفة نهائية، وذلك بموجب طلبٍ مُقدّمٍ من الموظف إلى جهة الإدارة يُعربُ فيه عن رغبته في ترك الخدمة بصفة نهائية" (4).

وقد قرّر القضاء الإداري في العراق في توضيحه لمفهوم الاستقالة بأن: "الاستقالة بطلب الموظف هي تعبيرٌ عن إرادته بترك الخدمة، وتبدأ بتقديم الطلب وتنتهي بصدور الأمر بقبول الاستقالة، ويمكن أن يكون ذلك صراحةً أو ضمناً" (5).

وبشايح القضاء الأردني ذلك حيث قضت محكمة العدل العليا في الأردن بأن: "الاستقالة بالمعنى القانوني هي التي يكون الغرض منها التخلّي عن الخدمة قبل انتهاء مُدَّتِها" (6).

ويُنظرُ للاستقالة على أنها عملية إدارية تبدأ بتقديم الطلب من الموظف وتنتهي خدمته بالقرار الإداري الصادر بقبول الاستقالة، ويُعتبر الطلب مظهراً من مظاهر إرادة الموظف في اعتزال الخدمة،

-
1. د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إدارياً، مرجع سبق ذكره، ص 187.
 2. د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، بدون طبعة، 2005م، ص 307 وما بعدها.
 3. د. صبيح بشير مسكوني، القانون الإداري الليبي، مرجع سبق ذكره، ص 408.
 4. أ. د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سبق ذكره، ص 215.
 5. مروان زيدان خليفة القيسي، إنهاء خدمة الموظف العام، سبق ذكره، ص 270.
 6. حكم محكمة العدل العليا في الأردن (117. 1977م) مشار إليه لدى: د. مصطفى عبد الله محمد توفيق الروسان، الاستقالة كأحد أسباب انتهاء خدمة الموظف العام، دراسة مقارنة، بحث سبق ذكره، 2017م، ص 297.

والقرار الصادر من جهة الإدارة بقبول هذا الطلب هو تعبيرٌ عن إرادتها، فينشأ بذلك الأثر القانوني المترتب على الاستقالة؛ ذلك أنّ علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية فلا بد من التمييز بين طلب الاستقالة وهو التصرف الإرادي الصادر عن الموظف، وبين القرار الذي يُنهي العلاقة الوظيفية ويُغني المركز القانوني للموظف (1).

فالاستقالة حقٌّ من حقوق الموظف لأنّه من الإهدار لآدمية الإنسان أن يُجبر على أداء عملٍ لا يريدّه، غير أنه للمحافظة على استمرارية المرفق العام؛ فإنّ قوانين الخدمة المدنية توجب على الموظف العام أن يستمر في أداء عمله حتى تُصدر الإدارة قراراً بقبول الاستقالة، فمما لا شكّ فيه أن ترك الموظف لوظيفته قبل صدور قرار الاستقالة؛ سيؤدّي إلى فراغٍ وظيفي، وانقطاع في سير المرفق العام (2)، وقد اعتبرت اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل الليبي عدم قبول استقالة الموظف نوع من العمل القسري المحظور، وذلك في المادة (39) من اللائحة التنفيذية حيث جاء فيها: " يحظر استعمال العمل القسري: 4 - لاستمرار الشخص في العمل من خلال عدم قبول استقالته" (3).

وكما تقدم فإنه يجوز لجهة الإدارة إرجاء تنفيذ قرار الاستقالة لمدة لا تتجاوز ستة أشهر لمقتضيات المصلحة العامة مع إخطار الموظف بذلك وفقاً لما نصت عليه المادة (173) من قانون علاقات العمل.

وتتشابه الاستقالة كثيراً مع حالة التعيين - كأصلٍ عامٍّ - فالتعيين يتم عن طريق إبداء رغبة الموظف في الالتحاق بالوظيفة ولا يتم إلا بموافقة جهة الإدارة وإصدار قرار التعيين (4).

ومما يجدر التنبيه إليه أنّ حق الاستقالة لا يقتصر على الموظفين المُعيّنين وحسب، بل إنّ المشرّع الليبي قد نظم الاستقالة في قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م - ولائحته التنفيذية حيث نصّ في المادة (46) من اللائحة التنفيذية على حق تقديم الاستقالة من عضوية المجلس إلى العميد والمحافظ، وتعدّ الاستقالة مقبولةً بموافقة المجلس عليها، ويمكن اعتبار العضو مستقياً اعتبارياً

1. أ. د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص320 وما بعدها.
2. بشير عمار الذويبي، مشروعية اضراب الموظف العام في النظام القانوني الليبي، دراسة مقارنة، " رسالة ماجستير" الاكاديمية الليبية . مصراته . 2019م . ص23.
3. قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم (595) لسنة 2010م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل.
4. د. محفوظ علي تواتي و أ. علي محمد الزليطني، انتهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام، دار الفضيل للنشر، الطبعة الثانية، 2020م، ص12 وما بعدها.

بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس إذا تغيب بدون عذر مقبول عن حضور جلسات المجلس، أو لجانته أكثر من ثلاث مرات متتالية، أو رُبع عدد جلسات المجلس في الدورة، وذلك بعد سماع أقواله في جلسة تُحدد لهذا الغرض (1).

ومن خلال النظر في نصوص التشريعين الليبي والأردني يتضح أنه يجب توفر عدة شروط في الاستقالة الصريحة:

1. أن يكون طلب الاستقالة مكتوباً.

وهذا الشرط يعني عدم جواز تقديم الاستقالة شفويّاً أو هاتفياً، وإن كان من الجائز قبول الاستقالة عن طريق البرقية، والحكمة في عدم قبول الاستقالة شفويّاً هي ألا يؤخذ الموظف بالنتائج المترتبة على ألفاظه التي تقوّه بها نتيجة انفعالٍ سرعان ما يزول (2).

وكما تقدم فقد نصت المادة (168) من نظام الخدمة المدنية الأردني على أن تكون الاستقالة خطية وأما المشرع الليبي في قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010 فقد تضمنت المادة (173) منه على أن الاستقالة تكون مكتوبة

وقد ذهبت محكمة العدل العليا في الأردن في حكم لها: " إن مخالفة مجلس الوزراء للقانون بإصداره قراراً بقبول استقالة المستدعي التي لم يقدمها أصلاً يجعل قراره منعماً بل يكون باطلاً وقابلاً للإلغاء" (3).

ولا يعني شرط الكتابة أن تتقيد الاستقالة بصيغة أو ألفاظٍ مُعيّنة، بل تُستفاد الرغبة في الاستقالة من أيّ عبارة تدلّ على رغبة الموظف أو العامل في اعتزال الخدمة بصفة نهائية (4).

كما يجب أن يكون الطلب واضحاً تماماً ومُعبراً عن رغبة الموظف في ترك الخدمة، وعليه فلا يُعتد بالطلب الذي يشوبه أيّ غموض، أو إيهام، أو كانت هناك شكوك تحوم حول رغبة الموظف الحقيقية، فالشك الذي يشوب الطلب ويحوم حول رغبة الموظف في الاستقالة من عدمه؛ يفسر لصالح

1. نقلاً عن: أ. د. خليفة صالح احواس، القانون الإداري الليبي الحديث (2019) مرجع سبق ذكره، ص 156.

2. أ. د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سبق ذكره، ص 216.

3. نقلاً عن: المرجع السابق، ص 217.

4. حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 494.

الاستمرار في الوظيفة، وليس الرغبة في تركها؛ ذلك أنّ ترك الوظيفة قبل الأوان مجرد استثناء، والاستثناء لا يُقاس عليه ولا يُتوسع في تفسيره⁽¹⁾.

2. ألا يكون طلب الاستقالة مُعلّقاً على شرط:

يرى بعض الفقه⁽²⁾ أنّ القرار المتعلق بحالة الأشخاص يجب أن يصدر مُنجزاً وغير مُعلّق على شرط؛ ضماناً لاستقرار الأوضاع الوظيفية والمعاملات، ولا شك أنّ قرار الاستقالة من القرارات المتعلقة بحالة الأشخاص ممّا يقتضي انطباق هذا الرأي عليه، وهو ما تبناه المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية، حيث نصت المادة (168) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م - الفقرة "أ" على أنه: " تكون الاستقالة التي يقدمها الموظف خطية وغير مشروطة"⁽³⁾.

ومنه يُعلم أن المشرع الأردني منع على الموظف أن يُعلّق طلب الاستقالة على شرطٍ سواء كان شرطاً مشروعاً، أو غير مشروع، وتعتبر الاستقالة المشروطة باطلّة لوضوح النص في ذلك.

وخلافاً لما سبق يرى جانبٌ من الفقه جواز قبول الاستقالة المشروطة إذا قبلته الإدارة، وتضمّن قرار الاستقالة إجابة العامل إلى طلبه؛ فإذا قبلت الإدارة الاستقالة دون الشروط المعلقة عليها فإن قرارها يكون باطلاً؛ لأن تعليق الاستقالة على شرط - يعني أنها متوقفة على تحقق هذا الشرط - فإذا لم تُحقّق الإدارة هذا الشرط يكون قرارها قد خالف القانون؛ لقيامه على سببٍ غير موجودٍ، وتعتبر الاستقالة كأن لم تكن⁽⁴⁾.

1 . علي شطناوي، مدى مشروعية قرار قبول الاستقالة المشروط، مجلة أبحاث اليرموك، 2009م، منشور على شبكة المعلومات الالكترونية <http://repository.yu.edu.jo/handle/123456789/2436?mode=ful> تم الدخول بتاريخ 9/5/2021م - ص446.

2 . نقلاً عن: محي الدين أبوزيد الصادق، القرار الإداري النافذ وكيفية انقضائه عن طريق الإدارة، "رسالة ماجستير" جامعة سرت، كلية القانون، 2014م، ص100.

3 . المادة 168 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م - الجريدة الرسمية، العدد 5619. سبق ذكره.

4 . علي شطناوي، مدى مشروعية قرار قبول الاستقالة المشروط، بحث سبق ذكره، ص447.

وهذا الرأي تبناه المشرع الليبي في قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م - حيث نصت المادة (173) منه: " فإذا كانت الاستقالة معلقة على شرط او مقرونةً بقيد فلا تنتهي خدمة الموظف ما لم يتضمن قرار قبول الاستقالة إجابته إلى طلبه" (1).

وتأسيساً على ما تقدم فإنه يمكن القول: إنّ القانون الليبي أجاز تقديم الاستقالة بشروطها، وأعطى للإدارة الحق في قبول الاستقالة بالشروط المقيدة بها، أو رفضها بشروطها المعلقة عليها، وهو بهذا يُراعي بين حق الموظف في تقديم الاستقالة مقيدةً بشروطٍ، وبين حق جهة الادارة في قبولها أو رفضها بالشروط المعلقة عليها، بخلاف المشرع الأردني الذي منع على الموظف تقديم الاستقالة المعلقة على قيدٍ أو شرطٍ واعتبر القرار الصادر سواءً بقبولها أو رفضها منعدم الأثر.

ولا يُعتبر من الشروط بعض الحقوق التي تترتب على الاستقالة بقوة القانون، كأن يتم النص في طلب الاستقالة على صرف الحقوق المالية بمجرد ترك الوظيفة؛ فإنّ مثل ذلك ليس إلاّ استنهاضاً للهمة في سرعة صرف حقوقٍ يكفلها القانون (2).

3. ألا يتم الفصل في طلب الاستقالة إلا بعد انقضاء الدعوى الجنائية أو التأديبية:

نصت المادة (173) من قانون علاقات العمل الليبي أنه: "إذا أُحيل الموظف إلى المحاكمة التأديبية، أو الجنائية عن وقائع تتعلق بالخدمة فلا تُقبل استقالته إلا بعد الفصل في الدعوى" (3).

فهذا النص يمنع جهة الإدارة من قبول الاستقالة إذا كانت الإحالة للمحاكمة التأديبية عن وقائع تتعلق بالوظيفة حتى ولو تمت الإحالة بعد تقديم الموظف لطلب الاستقالة، لأن العبرة في الاستقالة بقبول الطلب وليس بتقديمه، فلا تترتب آثار الاستقالة إلا بعد قبول الإدارة لها.

ويرى بعض الفقه (4) أنّ الهدف من وجود هذا النص هو الخوف من أن يفلت الموظف من العقاب بالاستقالة، وما ينطوي عليه هذا الحكم من الإهدار لقيمة الحكم الجنائي أو التأديبي إذا كانت الجريمة

-
1. قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م - مدونة التشريعات الليبية، العدد السابع، السنة العاشرة.
 2. د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إدارياً، مرجع سبق ذكره، ص191.
 3. قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م مدونة التشريعات العدد السابع السنة العاشرة.
 4. نقلاً عن: أ. د. محمود عمر معتوق، انتهاء العلاقة الوظيفية بإرادة الموظف، بحث منشور في مجلة إدارة القضايا، العدد (36) السنة الثامنة عشر، ديسمبر 2019م، ص59.

المتهم فيها الموظف من الجسامة بحيث تؤدي إلى عقوبة الفصل من الخدمة، أو أن تكون العقوبة جناية من الجنايات أو الجرح المخلة بالشرف أو الأمانة أو الأمن، مع ضرورة نفاذ العقوبة".

4. الاستمرار في الوظيفة حتى صدور قرار بقبول الاستقالة

لا تنتهي خدمة الموظف بمجرد تقديمه لاستقالته، وإنما يجب أن تصدر الإدارة قراراً بقبولها، غير أن تعليق إتمام الاستقالة على قبولها قد يدفع بجهة الإدارة إلى التعنت والإضرار بالموظف عن طريق عدم الفصل فيها لمدة طويلة⁽¹⁾.

ويرى الدكتور سليمان محمد الطماوي أن الاستقالة سواء كانت صريحة أو ضمنية لا تُنهي علاقة الموظف بالدولة ولا تُنتج أي أثر إلا بقبول الإدارة لها⁽²⁾.

وقد أكدت محكمة العدل العليا في الأردن على ذلك في حكمها: " إن مجرد تقديم استقالة أحد أعضاء مجلس إدارة المؤسسة لا يفيد انتهاء ولايته لأن الأصل في الاستقالة أن تصدر من المرجع المختص بالتعيين " ⁽³⁾.

وقد قيد نظام الخدمة المدنية الأردني سلطة الإدارة؛ بحيث أوجب عليها ضرورة الرد على طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوماً وإلا عُدت مرفوضة، بينما أوجب المشرع الليبي على جهة الإدارة الفصل في طلب الاستقالة خلال ستين يوماً وإلا فإنها تكون مقبولة، وقد أحسن النظام الأردني بتخفيضه للمدة إلى ثلاثين يوماً، وإلزام جهة الإدارة بالرد على طلب الاستقالة خلالها، خلافاً للمشرع الليبي الذي جعل المدة ستين يوماً، ذلك أن طول المدة قد يُفوت على الموظف المصلحة التي من أجلها أقدم على طلب الاستقالة، وأما بالنسبة للأثر المترتب على عدم رد الإدارة على طلب الاستقالة؛ فإن نظام الخدمة المدنية الأردني اعتبر سكوت الإدارة خلال ثلاثين يوماً من تقديم طلب الاستقالة رفضاً ضمناً لطلب الاستقالة، وفي هذا إضراراً بالموظف وتجاهلاً له من قبل الإدارة وعدم مبالاة بحقوقه، وكان الأولى به أن يسلك مسلك المشرع الليبي في ذلك، حيث جعل الجزاء المترتب على إهمال الإدارة لمصلحة الموظف فاعتبر الاستقالة مقبولة في حالة عدم رد جهة الإدارة على طلب الموظف بالقبول أو

1 . عبد العزيز سعد مانع العنزي، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام، رسالة ماجستير، مرجع سبق ذكره، ص98.

2 . د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، (الكتاب الثالث) قضاء التأديب، دار الفكر العربي، 1995م . ص327.

3 . نقلاً عن: فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سبق ذكره، ص485.

الرفض وفي هذا تحقيقاً للتوازن بين مصلحة الإدارة والموظف، كما أن الملاحظ مما تقدم أن المشرّع الليبي في قانون علاقات العمل كان أكثر تشجيعاً على الاستقالة، وتساهلاً في قبولها من قانون الخدمة المدنية السابق، ولعل ذلك راجع إلى ارتفاع نسبة البطالة بين فئات الشباب داخل المجتمع.

وإذا أراد الموظف العدول عن استقالته فيجب أن يتم العدول قبل صدور قرار الاستقالة؛ ذلك أن سبب القرار الإداري يجب أن يكون قائماً حتى صدور القرار الإداري فإذا زال هذا السبب قبل تاريخ صدوره كان القرار الإداري دون سبب وبالتالي فإنه يكون باطلاً، وفي ذلك يرى الدكتور سليمان الطماوي أنه: " إذا كانت الإدارة تملك إصدار القرار بمجرد قيام السبب الذي يُبرر إصداره، فإنه يتعين أن يظل السبب قائماً حتى صدور القرار، بحيث لو زال سبب القرار قبل إصداره فإنه يمتنع على الإدارة إصداره، وقد طبقت محكمة القضاء الإداري هذا المبدأ بقولها: " ولأجل هذا جرى قضاء مجلس الدولة على أنّ الإدارة لا تستطيع قبول استقالة الموظف بعد تقديمها إلا إذا أُصرّ عليها حتى صدور القرار، فإذا عدل عن استقالته في أيّ وقتٍ قبل أن تقبلها الإدارة انعدم أساس القرار وبالتالي استحال إصداره" (1).

ومن الأمثلة التطبيقية على قرار قبول طلب الاستقالة الصريحة قرار مجلس النواب الليبي رقم (6) لسنة 2022م بشأن قبول استقالة أعضاء مجلس النواب حيث جاء في المادة الأولى منه: " تقبل استقالة السادة أعضاء مجلس النواب الواردة أسماؤهم فيما بعد:" (2).

وتعدّ الاستقالة أحد أسباب انتهاء العضوية في مجلس النواب وذلك طبقاً للمادة (82) من القانون رقم (4) لسنة 2014م بشأن النظام الداخلي لمجلس النواب حيث جاء فيها: " تنتهي العضوية في مجلس النواب بالاستقالة أو الوفاة أو فقد الأهلية أو عدم قدرة العضو على أداء واجباته، كما تنتهي بالإسقاط إذا فقد الثقة والاعتبار أو فقد أحد شروط العضوية التي انتخب على أساسها، أو إذا أخل العضو بواجباته ويصدر قرار إسقاط العضوية بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس" (3).

1. يراجع في ذلك: فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر، عمّان، الطبعة الأولى، 2011م، ص486.

2- قرار مجلس النواب الليبي رقم (6) لسنة 2022م، الجريدة الرسمية، العدد الثاني، السنة الأولى، 2023م.

3- القانون رقم (4) لسنة 2014م بشأن النظام الداخلي لمجلس النواب غير منشور

وقد اعتبر المشرع الليبي أعضاء المجالس النيابية من طائفة الموظفين العاميين وذلك في القانون المعدل لقانون العقوبات رقم (73) لسنة 1975م في المادة (229) مكرر حيث جاء فيها: " يعدّ في حكم الموظف العمومي: (أ) رؤساء وأعضاء الهيئات النيابية أو المحلية سواءً كانوا منتخبيين أو مختارين بأيّة طريقةٍ أخرى " (1).

ثانياً: الاستقالة الاعتبارية أو (بحكم القانون):

كان مجلس الدولة الفرنسي قبل صدور قانون التوظيف الفرنسي؛ يعتبر هجر الموظف لوظيفته خطأً يُبرّر عزله من الوظيفة، ولما صدر قانون التوظيف في 19 أكتوبر لسنة 1946م لم يتعرض للاستقالة الضمنية، كما أن المادة (24) من القانون الفرنسي الصادر في (13) يوليو سنة 1983م والمتعلق بالتزامات وحقوق الموظفين لم يتضمن نصاً على الاستقالة الضمنية ضمن أسباب انتهاء الخدمة، غير أنّ مجلس الدولة الفرنسي أكد على أنّ انقطاع الموظف عن العمل يعتبر شرطاً جوهرياً لإصدار الإدارة قراراً بإنهاء العلاقة الوظيفية (2).

والاستقالة الاعتبارية أو كما يسميها جانبٌ من الفقه الاستقالة الحكيمة (3) " هي اعتبار الموظف مستقبلاً وإن لم يُقدم طلباً صريحاً بذلك ولكنه يتخذ مواقف معينة يعتبرها القانون دالّةً على رغبة الموظف بترك العمل". وقد خلا نظام الخدمة المدنية الأردني من النص على الاستقالة الاعتبارية صراحةً، وعبر عنها بفكرة فقدان الوظيفة فقد نصت المادة (170) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م. على أنه (4):

أ. يعتبر الموظف فاقداً لوظيفته في أي من الحالات الآتية:

1. إذا صدر قرارٌ بنقله أو انتدابه أو تكليفه، أو صدر قرارٌ بنقله إلى وظيفةٍ أخرى، ولم يُنفذ قرارُ النقل، أو الانتداب، أو التكليف، ولم يباشر العمل فعلياً في الوظيفة أو الدائرة أو الجهة التي انتدب أو نقل أو كلف بها لمدة عشرة أيام عمل متصلة من التاريخ المُحدد في القرار.

1 . الجريدة الرسمية، العدد(44) السنة (13).

2 . نقلاً عن: د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إدارياً، مرجع سبق ذكره، ص 197.

3 . يراجع في ذلك: د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، طبعة منقحة، 2007م . ص 375.

4 . نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م. الجريدة الرسمية، العدد 5619. سبق ذكره.

2. إذا تغيب عن وظيفته دون إجازة قانونية أو دون عذر مشروع أو توقف أو امتنع عن تأدية مهام وظيفته فعلياً لمدة عشرة أيام عمل متصلة أو منقطعة خلال السنة.

ب . يصدر القرار باعتبار الموظف فاقداً لوظيفته من الوزير بناءً على تنسيب اللجنة ويعتبر القرار نافذ المفعول اعتباراً من اليوم الأول الذي أو توقف أو امتنع الموظف فيه عن العمل إذا كانت المدة متصلة ومن تاريخ إكماله هذه المدة إذا كانت منقطعة حسب مقتضى الحال.

ج . للموظف الذي اعتبر فاقداً لوظيفته بمقتضى أحكام هذه المادة حق الاعتراض على القرار خلال عشرة أيام من تاريخ تبليغه بالنشر في صحيفة يومية محلية واحدة، ويُقدم الاعتراض متضمناً الأسباب التي استند إليها إلى المرجع الذي أصدر القرار، فإذا اقتنع بالأسباب الواردة فيه، ألغى قراره، وأعاد الموظف إلى وظيفته.

وتتمتع الإدارة عادةً بسلطة تقديرية واسعة في التعامل مع هذا الموضوع، فلها أن تُتهي خدمة الموظف، وذلك بعدم قبول الأعذار التي يقدمها، ولها أن تقبل ما يقدمه من أعذار وتعيده إلى عمله، وذلك تحت رقابة القضاء الذي يملك سلطة التحقق من عدم استعمال الإدارة لسلطتها في هذا المجال، فقد قضت محكمة العدل العليا في حكم لها بأن: " تقدير صحة العذر من عدمه أمرٌ تستقل به الجهة التي جعل لها القانون حق هذا التقدير (الإدارة) ولا تملك محكمتنا التدخل فيما هو من حق تلك الجهة إلا إذا اتسم مثل هذا التقدير بسوء استعمال السلطة" (1) .

وقد عبّر عنها القانون الليبي صراحةً في قانون الخدمة المدنية السابق وقانون علاقات العمل الحالي رقم (12) لسنة 2010م. حيث نصت المادة (174) من قانون علاقات العمل على أنه (2): " استثناءً من حكم المادة السابقة يعتبر الموظف مستقلاً في الحالات الآتية:

1. إذا تغيب عن عمله بغير إذن أو عذر مقبول أكثر من ثلاثين يوماً غير متصلة في السنة شرط أن يتم إنذاره خطياً بعد تغيبه خمسة عشر يوماً.

2. إذا لم يتسلم أعمال وظيفته الجديدة بغير سبب مقبول خلال شهر من تاريخ إبلاغه بقرار شغلها.

1 . قرار محكمة العدل العليا بتاريخ 24 / 3 / 1983م - مجلة نقابة المحامين، ص 652 . نقلاً عن: د. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري (الكتاب الثاني) دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2012م - ص 159.

2 . قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م . مدونة التشريعات الليبية، العدد السابع، السنة العاشرة.

3. إذا انقطع عن عمله بغير إذن خمسة عشر يوماً ولو كان الانقطاع عقب إجازة مُرخص له فيها.

ب . ولا يجوز اعتبار الموظف مستقبلاً إذا قَدّم خلال عشرة أيام من تاريخ انتهاء المدة المحددة في البنود المشار إليها عذراً عن تغييره وتم قبوله، وفي هذه الحالة يستحق الموظف مرتبه عن مدة الغياب متى كان له رصيدٌ من الإجازات السنوية تخصم منه هذه المدة وإلا سقط حقه في مرتبه.

وقد قضت المحكمة العليا في ليبيا بأن اعتبار الموظف مستقبلاً اعتبارياً يتوقف على إثبات الإذن في الانقطاع عن العمل، وذلك في الطعن الإداري رقم 50 / 52. في الجلسة المنعقدة بتاريخ 9. 1. 2005م - بقولها: " ..حيث إنّ هذا الذي أوردته الحُكْم لا يصحّ لما أقامه عليه فمدة غياب الطاعن عن العمل كانت متصلة وبدعي أن خلالها أُجريت له عمليات جراحية، ومن ثم فإنّ اعتباره مُستقبلاً من عدمه يعتمد على إثبات أنّ انقطاعه عن العمل مدة خمسة عشر يوماً الأولى كانت بإذن أو بدون إذن، ولما كان الحُكْم المطعون فيه لم يعتد بهذا ولم يحسمه فإنه يكون قاصر التسيب حرياً بالنقض" (1) .

وقد استنتى القضاء الليبي من هذه الحالات حالة اتخاذ جهة الإدارة التابع لها الموظف إجراء من جانبها بوقفه عن العمل أو بوقف مُرتبته لأته في هذه الحالة ينعدم الغياب الاختياري، ويصبح انقطاع الموظف عن العمل سببه الإجراء الصادر من الجهة التي يعمل بها (2).

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 في ليبيا في الطعن الإداري رقم 66 / 33 ق . " وحيث إنّ الطاعنة ادّعت أنّ غيابها . كان بسبب القوة القاهرة . حالة الحرب . دون أن تُثبتها، وحيث إن جميع مناعي الطاعنة غير سديدة، ذلك أن تاريخ إنهاء خدمة الموظف من تاريخ انقطاعه عن العمل تطبيقاً لنص المادة 174 من قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م - إنما يقوم على قرينة قانونية وهي اعتبار الموظف مستقبلاً إذا انقطع عن العمل خمسة عشر يوماً متتالية، ولو عقب إجازة مُرخص بها، ولم يُقدم عُذراً يُبرر غيابه خلال العشرة أيام التالية له

1 . مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري 2005م . ص 62.

2 . د . محمد صالح الصغير، موسوعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة العليا، (الجزء الأول والثاني) المبادئ الشرعية والدستورية والإدارية، المكتب الوطني للبحث والتطوير، الطبعة الأولى، 2006م . ص 230.

للإدارة التابع 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 قوة القاهرة منعتها من ذلك . لذا فإن صدور القرار باعتبارها مستقيلةً اعتبارياً صحيحاً قانوناً وصادراً من مُختصٍ، ولم تقدم مبرراتها لجهة عملها وإنما قدمتها للمحكمة ابتداءً، وهذه المحكمة لا تملك أن تحل محل جهة الإدارة في قبول مبررات الغياب ابتداءً والبت فيه، وإنما تملك فقط سلطة رقابة جهة الإدارة فيما تتخذه من قراراتٍ بشأن مُبرراتِ الغياب التي تقدم لها"⁽¹⁾.

وبالنظر للفقرة "ب" فإنه لا يجوز اعتبار الموظف مستقيلةً إذا قدّم خلال عشرة أيام من تاريخ انتهاء المدة في البنود السابقة مبرراً عن تغيبه وتم قبولها، ويستحق الموظف مرتبه كاملاً إذا كان له رصيد من الإجازات وإلا سقط حقه في المرتب، وفي هذا الصدد تقرر المحكمة العليا أن: (انقطاع الموظف فترة خمسة عشر يوماً متتاليةً بدون إذنٍ أو إجازةٍ أو عُذرٍ مقبولٍ... فلا يجوز اعتبارُ الموظفِ مستقيلةً قبل استجلاء مُبرراتِ غيابه، فإذا قدّم المنقطع هذه المُبرراتِ؛ فعلى الإدارة أن تُشخصها وتفصح قبولها من عدمه... ومبادرة جهة الإدارة إلى اعتبار المنقطع مستقيلةً قبل أن تبحث مبررات غيابه يعتبر قرارها في هذا الشأن معيباً)⁽²⁾.

وتأسيساً على ما تقدّم فإنه يمكن القول: إنّ قرار الاستقالة الاعتبارية يعتبر قرينة على انقطاع الموظف وتغيبه عن وظيفته دون مبررٍ، وحتى تكون آثارها أكثر فاعليةً فإنه ينبغي للمشرع الليبي أن يمنع الموظف - الذي صدر في حقه قرار الاستقالة الاعتبارية - من التقدّم لشغل الوظيفة العامة لمدةٍ محدّدةٍ (سنةً أو أكثر) للقضاء على تقصير الموظفين وانقطاعهم عن أعمالهم دون عُذرٍ.

1 . حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 33/ 66 ق الجلسة المنعقدة بتاريخ 15 / 1 / 2020م - نقلاً عن: <https://www.facebook.com/profile.php?id=100068865954172> تم الدخول بتاريخ 5 . 2 . 2022م.

2 . طعن إداري رقم 25/ 14 ق صادر في 26 / 3 / 1965 م بند 25 ص 35 المجموعة المفهرسة، مشار إليه لدى: حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، مرجع سبق ذكره، ص499.

الفرع الثاني

التقاعد الاختياري

للموظف أن يطلب إنهاء خدمته اختياريًا وفقاً للشروط الشكلية المتبعة في الاستقالة، وذلك بطلبه كتابياً الإحالة إلى التقاعد الاختياري متى بلغت خدمته عشرين سنةً فأكثر (1).

فالتقاعد الاختياري هو: (إفصاح الموظف العام عن رغبته في الإحالة إلى التقاعد توافقه الإدارة عليه بقرارٍ صادرٍ عنها شرط وجود مدة عملٍ لا تقل عن عشرين سنة) (2).

وقد بيّنت هذه الشروط المادة (13 - أ) من قانون التقاعد المدني في الأردن رقم (34) لسنة 1959م. حيث جاء فيها: " للموظف الذي أكمل ثلاثين سنة خدمة مقبولة الحق في أن يتقاعد" (3).

وقد نظم المشرع الأردني التقاعد الاختياري في المادة (173) الفقرة ب من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020م حيث جاء فيها: "يجوز للمرجع المختص بالتعيين إنهاء خدمة الموظف الخاضع لقانون الضمان الاجتماعي بناءً على طلبه أو دون طلبه إذا استكمل شروط الحصول على التقاعد المبكر وفقاً لأحكامه وبناءً على تنسيب اللجنة" (4).

بمعنى أنه يجوز لجهة الإدارة إنهاء خدمة الموظف الخاضع لقانون الضمان الاجتماعي بناءً على طلبه أو دون طلبه - إذا استكمل شروط الحصول على التقاعد المبكر- وفقاً لأحكامه وبناءً على تنسيب لجنة شؤون الموظفين (5).

1 . أ. د. خليفة صالح احواس، القانون الإداري الليبي الحديث، مكتبة طرابلس العلمية العالمية، طبعة مزينة ومنقحة، 2020م - ص174 وما بعدها.

2 . د. محفوظ علي تواتي، و أ. علي محمد الزليطني، انتهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام، مرجع سبق ذكره، ص36.

3 . قانون التقاعد المدني الأردني رقم (34) لسنة 1959م - منشور على شبكة المعلومات الالكترونية http://www.plc.gov.ps/menu_plc/arab/files/%C6%92T%C6%92%C2%AC%C2%BA/d/t/C6%92dfd%20%C6%92T%C3%B3t%C6%92p%C2%BA%20%C6%92TO%C2%BAdn.h [tm](http://www.plc.gov.ps/menu_plc/arab/files/%C6%92T%C6%92%C2%AC%C2%BA/d/t/C6%92dfd%20%C6%92T%C3%B3t%C6%92p%C2%BA%20%C6%92TO%C2%BAdn.h) تم الدخول بتاريخ 15 - 6 - 2022م.

4 - انظر نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م - الجريدة الرسمية، العدد 5619. سبق ذكره.

5 . د. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص167.

وتخضع قراراتُ إحالةِ الموظفِ إلى التقاعد في مثل هذه الحالة - لرقابة القضاء- وذلك بموجب قانون محكمة العدل العليا الذي أناط الاختصاص بمحكمة العدل العليا بالنظر في مشروعية قرارات الإحالة على التقاعد، والحكم بإلغائها إذا تبين لها أنّ الإدارة استهدفت من إصداره تحقيقاً غايةً أخرى غير المصلحة العامة، وقد قضت محكمة العدل العليا في حكم لها في هذا المجال بقولها: "إنّ الهدف الذي تَعَيَّاهُ⁽¹⁾ المشرّع من إعطاء الصلاحية لمجلس الوزراء لإحالة أي موظفٍ إلى التقاعد عند إكماله المدة القانونية (المحددة في النظام) هو تحقيقٌ للصالح العام بإقصاءٍ مَنْ لم يَعُدْ وجودُهُ في الوظيفة مُحَقَّقاً لهذا الهدف على الوجه المُلائم، وإنّ القرار الصادر بإحالة المستدعي إلى التقاعد لا يكون متفقاً وروح القانون، والغرض الذي هدف إليه المشرع من وضع المادة (15) من القانون المدني"⁽²⁾.

فطلب التقاعد المُبكر من شأنه إنهاء الرابطة الوظيفية وبأخذ حكم الاستقالة من حيث إنه يجب أن تتوافر فيه الإرادة الحرة في طلب التقاعد، وكذلك في مدى سلطة الإدارة بقبوله أو رفضه، والموظف الذي طلب إحالته إلى التقاعد عليه الاستمرار في عمله إلى حين صدور قرار الإحالة إلى التقاعد⁽³⁾.

وباستقراء نص المادة (173-ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م يتضح أنه أعطى للسلطة المختصة إحالة الموظف إلى التقاعد المُبكر دون طلبه، وعلى هذا فإنه يجوز للسلطة المختصة إحالة الموظف للتقاعد المُبكر إذا توافرت فيه شروطه.

ولا يجوز إحالة الموظف للتقاعد للاختباء وراء شعار المصلحة العامة، وإنما يجب أن يكون السبب متعلقاً بمقتضيات الوظيفة، وقد أجمع الفقه والقضاء الإداريان على إحالة العناصر التي يتّضح من تصرفها العام أنّ بقاءها في الوظيفة يتعارض مع مقتضيات الصالح العام، وهذا المبدأ هو المستقر عليه في اجتهاد القضاء الأردني⁽⁴⁾.

1 . أجاز مَجْمَعُ اللغة العربية في القاهرة استعمال الفعل "تَعَيَّاهُ" بمعنى: اتَّخَذَ الشيءَ غايةً له، يُراجع في ذلك: الموقع الإلكتروني: <https://books.google.com.ly> تم الدخول بتاريخ 29 - 5 - 2022م.

2 . عدل عليا، قرارها رقم 3 / 15 مجلة نقابة المحامين، سنة 1981م - ص1257. نقلاً عن: أ. د. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص225 وما بعدها.

3 . فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، سبق ذكره، ص500.

4 . فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص502.

وأما المشرع الليبي فقد تناول التقاعد الاختياري في المادة (172) من قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م - حيث جاء فيها: "بالإضافة للأسباب الواردة بالمادة (42) من هذا القانون تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية⁽¹⁾:

6. "طلب التقاعد الاختياري متى بلغت خدمته عشرين سنة".

فالتقاعد الاختياري: هو ميزة خاصة منحها المشرع للموظفين العامين دون غيرهم والذين يطلبون الإحالة إلى المعاش، وذلك بعد بلوغ مدد عملهم عشرين سنة في الوظيفة، ولا ينطبق التقاعد الاختياري على العاملين في الشركات العامة لكونهم ليسوا من طائفة الموظفين العامين⁽²⁾.

وتلعب الدرجة الوظيفية للموظف دوراً مهماً في تحديد الجهة المختصة بإصدار قرار التقاعد الاختياري، فموظفو الدرجة العاشرة فأقل يختص بإصدار قرار إحالتهم للتقاعد الاختياري الجهة المختصة بتعيينهم وترقيتهم ونقلهم حسب التسلسل الإداري في الدولة، وأما من يشغل الدرجة الحادية عشر فما فوق فيختص بإصدار قرار إحالتهم إلى التقاعد الجهة المختصة بتعيينهم وترقيتهم وإنزال العقاب بهم، ويجوز تفويض أي جهة بذلك شرط مراعاة القواعد العامة في التفويض⁽³⁾.

ومن أوجه الاختلاف بين التقاعد الاختياري والتقاعد ببلوغ السن؛ أنّ المتقاعد اختياريّاً من حقه أن يستفيد من دفع الاشتراكات الضمانية حتى بلوغه سن الشيخوخة وفي ذلك تقول المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 39/46 ق. في الجلسة المنعقدة بتاريخ 23 - 2 - 2003م حيث جاء في حكمها: "ولمّا كان ذلك، وكانت معاملة الطاعن من حيث حقه الضماني يحكمها نص المادة 16 مكرر من القانون رقم (5) لسنة 85م - والتي أجازت للمضمون المشترك أن يستمر في دفع الاشتراكات الضمانية على أن يُعاد تسوية معاشه الضماني عند بلوغه سنّ الشيخوخة ولمّا كان الحُكم المطعونُ فيه قد التزم هذا النظر فإنّه يكون قد طبّق صحيح القانون ويتعيّن لذلك رفض الطعن"⁽⁴⁾.

وتأسيساً على ما سبق فإنّ التقاعد الاختياري يتشابه مع الاستقالة في كونه يتم بإرادة الموظف بعد موافقة جهة الإدارة، كما أنّ لكلاهما الحق في العودة إلى سابق عمله أو أيّ وظيفة أخرى بعد موافقة

1. قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م - مدونة التشريعات الليبية، العدد السابع، السنة العاشرة.

2. د. محفوظ علي تواتي و أ. علي محمد الزليتي، انتهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام، مرجع سابق، ص41.

3. المرجع السابق، ص54.

4. مجموعة أحكام المحكمة العليا، 2003م، 149.

الإدارة، ويظهر الاختلاف بينهما في أنه يُشترط في التقاعد الاختياري مرور مدة معينة حددها النظام الأردني بثلاثين سنة، بينما حددها المشرع الليبي في قانون علاقات العمل بعشرين سنة، كما أنّ المُتقاعد اختياريًا له الحق في معاشٍ ضمانيّ مستحقٍ بموجب أحكامه وهو ما لا يتوفر في الاستقالة، ومما يجدر الإشادة به أنّ المشرّع الأردني أعطى للإدارة سلطة الإحالة للتقاعد المُبكر دون طلب الموظف - إذا أصبح وجوده في الوظيفة غير نافع - بناءً على تسييب لجنة شؤون الموظفين، وأمّا المشرّع الليبي فقد اشترط في المادة (13) من القانون رقم (13) لسنة 1980م - بشأن الضمان الاجتماعي أنّ يكون التقاعد المبكر للرجال العاملين في الأعمال العادية الذين بلغوا سن الستين مع ضرورة موافقتهم وموافقة الجهة التي يعملون بها، وبالتالي فإنّ المشرّع الليبي قد أخضع التقاعد المبكر، والتقاعد الاختياري لإرادة الموظف مع الاختلاف في المدة المشتركة لكلّ منهما، وكذلك فإنّ من أوجه الاختلاف بينهما أنّ التقاعد المبكر يكون للموظفين والعاملين من الرجال في الشركات العامة على حدّ سواء، وأمّا التقاعد الاختياري فقد خصّ به المشرع الموظفين في المرافق العامة دون غيرهم سواءً كانوا رجالاً أو نساءً متى بلغت مدة خدمتهم (20) سنة.

وبعد كل ما سبق من عرضٍ فإنّه يمكن القول: إنه في ظل هذا التساهل الواضح في شُغل الوظائف العامة في ليبيا - خاصةً في السنوات الأخيرة - دون مراعاةٍ لتوفر الملاك الوظيفي، ولا يخفى ما لذلك من آثارٍ سلبية على النظام الإداري للدولة؛ فإنّ على المشرع الليبي تخفيض هذه المدة إلى أقل من عشرين سنة - ولو لمدةٍ مؤقتةٍ - ليضع عن كاهل الدولة هذا التضخم في عدد الموظفين داخل المرافق العامة.

المطلب الثاني

نهاية العلاقة الوظيفية بغير إرادة الموظف

إنّ خدمة الموظف العام قد تنتهي في بعض الحالات بغير إرادته أي بقوة القانون، وتحدد التشريعات النازمة للخدمة المدنية هذه الحالات وهي التقاعد ببلوغ السن القانونية والوفاة، وسيتم التطرق لكلا الحالتين بشيءٍ من التوضيح والبيان بحيث يتم تخصيص الفرع الأول للتقاعد ببلوغ السنّ القانونية، ثم يتم تناول الوفاة كسبب من أسباب انفصام الرابطة الوظيفية في الفرع الثاني.

الفرع الأول

التقاعد ببلوغ السن القانونية

إنّ علاقة الموظف بالإدارة ليست أبديةً لا تنقضي إلاّ بوفاة الموظف العام، وإنما تنقضي الرابطة الوظيفية، ويتوقف الموظف عن شغل الوظيفة العامة عند بلوغه سنّاً معينةً، أو عند بلوغ خدماته المقبولة للتقاعد حدّاً معيّناً، والمشرّع عادةً هو الذي يُقدّر السنّ التي يرى فيها أنّ عطاء الموظف لم يعد يتناسب مع ما هو مطالب بالقيام به من أعباء الوظيفة ومهامها، أو يُقدر المشرّع ضرورة توقف الشخص عن العمل في هذه السنّ مراعاةً منه للإبقاء على الموظف في حالةٍ صحيةٍ أفضل، ناهيك عن المصلحة المتمثلة باستبدال الشباب بالشيوخ من الموظفين والإشفاق على الموظفين بإعائهم من جهد الوظيفة في شيخوختهم، لذا تنص تشريعات الوظيفة العامة على حالات معينة ترتبط بسن الموظف ومدة خدمته؛ يُحالّ عندها الموظف حكماً إلى التقاعد، وتعرف بالإحالة الجوبية إلى التقاعد وهي: "إنهاء خدمة الموظف العام بحكم القانون، عند بلوغ سنه الحد الأعلى المقرر قانوناً للبقاء في الخدمة الوظيفية، أو بلوغ خدمته التقاعدية الحد الأعلى المقرر للخدمة الوظيفية التقاعدية في الدول التي تأخذ بهذه الحالة"⁽¹⁾.

وفي فرنسا تمنح بعض الوظائف كالوظائف القضائية لشاغليها المتقاعدين؛ صفة الموظف أو القاضي الفخري . إذا كانت سيرته أثناء الخدمة جيدة وحسنة، ويعتمد احتساب المعاش التقاعدي على عنصرين: المرتب الأخير للموظف أثناء خدمته، وعدد سنوات الخدمة الفعلية بما لا يتجاوز نسبة 75% من آخر مرتب إجمالي للموظف أو من أعلى مرتب إجمالي كان يتقاضاه⁽²⁾.

وقد تناول نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي رقم (9) لسنة 2020م - التقاعد ببلوغ السن في المادة (167) الفقرة (ز) حيث جاء فيها: "تنتهي خدمة الموظف ببلوغ السن القانونية لانتهاء أو إنهاء الخدمة على أن تراعى أحكام هذا النظام وقانون التقاعد المدني"⁽³⁾.

1 . أ. د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 327.

2 . د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظام العام للوظائف العامة في فرنسا، دار الجامعة الجديدة، الطبعة الأولى، 2017م ص 89.

3 . نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م - الجريدة الرسمية، العدد 5619. سبق ذكره.

وقد تناولت المادة (173) من ذات النظام أحكام التقاعد حيث جاء فيها (1).

1. " تنتهي خدمة الموظف الخاضع لقانون الضمان الاجتماعي بقرارٍ من مجلس الوزراء للموظف من الفئة العليا، ويقرر من الوزير بناءً على تنسيبٍ من الأمين العام للموظف من الفئات الأخرى إذا أكمل الستين من عمره للموظف، وخمسة وخمسين للموظفة".

ويجوز تمديد خدمة الموظف سنةً فسنةً لمدةٍ لا تزيد عن خمس سنواتٍ بقرارٍ من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير لأسبابٍ تعود للمصلحة العامة، ويتمتع مجلس الوزراء بموجب أحكام هذا النظام بصلاحياتٍ تقديريةٍ له أن يستعملها بهذا الشأن عند توفر حالاتٍ خاصةٍ، ولتحقيق مصلحة العمل ومصلحة الموظف في وقتٍ واحدٍ (2).

وقد قضت محكمة العدل العليا في الأردن بأن: " أمر إحالة الموظف الذي أكمل الستين من العمر على التقاعد هو أمرٌ وجوبيٌّ بحكم النص القانوني مالم يرى مجلس الوزراء ولمقتضيات المصلحة العامة؛ تمديد خدمة هذا الموظف، وإنّ سلطة المجلس بتمديد فترة الخدمة هي سلطة تقديرية مُطلقة تعود إليه بدون أي مُعقِبٍ أو أية رقابةٍ على تقديره بوجود المصلحة أو عدمها وفقاً لأحكام المادة (12) من قانون التقاعد رقم (34) لسنة 1959م" (3).

وقد نص المشرع الليبي في قانون الخدمة المدنية الملغي رقم (55) لسنة 1976م - في المادة (106) منه على التقاعد ببلوغ السن القانونية حيث جاء فيها: " تنتهي خدمة الموظف ببلوغه خمسة وستين سنةً كاملة، ومع ذلك يجوز إذا دعت ظروف استثنائية يقتضيها صالح العمل مدُّ خدمة الموظف لمدة سنتين، ويكون المدُّ بقرار من السلطة المختصة بالتعيين بعد موافقة وزارة العمل والخدمة المدنية على أن يبدأ في اتخاذ إجراءات المد قبل انتهاء الخدمة، وتُحسب هذه المدة ضمن مدة خدمته التقاعدية " (4).

1. نظام الخدمة المدنية نفسه.

2. أ. د. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص225.

3. قرار رقم 123 / 1998م - بتاريخ 19. 7. 1998م - (هيئة عادية)، نقلاً عن: أ. د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص328.

4. قانون الخدمة المدنية الليبي رقم (55) لسنة 1976م - سبق ذكره.

وقد ساوى قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م - بين الموظف العام والعامل في شركة أو منشأة حيث قرّرت المادة (43) منه على أنه: " تنتهي خدمة العامل أو الموظف ببلوغ (65) سنة شمسية من الرجال و (60) سنة شمسية من النساء وللعاملين في الأعمال أو الصناعات المُضِرّة بالصحة والتي تحددها اللوائح ذات العلاقة"⁽¹⁾.

كما نصّ قانون الضمان الاجتماعي رقم (13) لسنة 1980م - في المادة (13) على أنه⁽²⁾:
أ. يستحق معاش الشيخوخة للمشارك عند انتهاء خدمته أو عمله بسبب بلوغه السن المحددة قانوناً لتترك العمل أو الخدمة.

ب . وتكون هذه السن (65) سنة ميلادية كاملة فيما يتعلق بالرجال كما تكون (60) سنة ميلادية كاملة بالنسبة للنساء والرجال العاملين بالصناعات المضرة بالصحة التي تحددها اللوائح.

وقد كان قانون علاقات العمل مُنْسَجِماً مع قانون الضمان الاجتماعي عندما حدّد سن انتهاء الخدمة بخمسة وستين عاماً للرجال، وستين سنة للنساء، وبعض العمّال العاملين في الأعمال الخطرة⁽³⁾.

وقد أجازت الفقرة الثانية من المادة (43) من قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م - استثناء بعض الطوائف من سن انتهاء الخدمة حيث جاء فيها: "ويجوز استثناء بعض المواقع والوظائف والفئات من السن المقررة لانتهاء الخدمة، وذلك وفقاً للشروط والضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون"⁽⁴⁾.

وقد حددتهم المادة (40) من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل كالتالي⁽⁵⁾:

1. المختارون من مؤتمر الشعب العام سابقاً (البرلمان)

- 1 . قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م - مدونة التشريعات، العدد السابع، السنة العاشرة.
- 2 . محمد مصطفى الهوني، قانون الضمان الاجتماعي وتعديلاته ومذكرته الإيضاحية، دار الفضيل، الطبعة الأولى، 2020م . ص17 وما بعدها.
- 3 . د. عمر إبراهيم حسين، القانون الاجتماعي الليبي، الجزء الأول: قانون العمل، دار ومكتبة الشعب، الطبعة الأولى، 2021م، ص352.
- 4 . قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م - مدونة التشريعات الليبية، العدد السابع، السنة العاشرة.
- 5 . قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم (595) لسنة 2010م - بشأن إصدار اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل

2. أمناء مكاتب الإخوة وأمناء المكاتب الشعبية بالخارج (السفراء)

3. مندوبو ليبيا في المنظمات الدولية والإقليمية.

4. الخبراء في الوظائف الفنية التي تتطلب الخبرة والتخصص.

كما حدد القانون رقم (6) لسنة 2006م بشأن نظام القضاء في ليبيا سن انتهاء خدمة أعضاء الهيئات القضائية في المادة (99) منه: " تنتهي خدمة أعضاء الهيئات القضائية ببلوغهم سن الخامسة والستين سنة شمسية كاملة.. " وقد أضاف القانون رقم (42) لسنة 2012م بشأن تعديل بعض الأحكام في هذا القانون فقرة للمادة (99) منه حيث جاء فيها: "استثناءً من حكم الفقرة الأولى يجوز لمصلحة العمل تمديد خدمة القاضي سنتين إضافيتين بناءً على طلبه وموافقة الجمعية العمومية للمحكمة التي يتبعها، وذلك بقرار من المجلس الأعلى للقضاء، وتكون الموافقة باقتراح سري بين قضاة الجمعية العمومية في المحكمة المختصة" (1).

ويكاد يُجمعُ الفقه والقضاء والتشريع على أنّ شهادة الميلاد هي الأصل في تحديد سنّ الموظف بيّد أنّه إذا لم تكن لدى الموظف شهادة ميلادٍ فلا بأس من الاعتماد بشهادة تقدير السن التي تصدر من الجهة المختصة، وتقوم الشهادة الأخيرة في هذه الحالة مقام شهادة الميلاد (2).

وإذا تقرّر ما سبق فإنّه يمكن الاستفادة من المستندات الرسمية كالبطاقة الشخصية أو جواز السفر مثلاً في تحديد سنّ انتهاء الخدمة، وتقوم هذه المستندات مقام شهادة الميلاد في حالة تعذّر الحصول عليها.

والعبرة ببلوغ السن القانونية لانتهاء خدمة الموظف ولا يُعتد بعد ذلك بصدور حكمٍ بتخفيض السن عن العمر السابق يوم الإحالة إلى التقاعد وفي ذلك تقول المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 55 / 171 ق بجلسة يوم الاحد الموافق 31 / 5 / 2009م - حيث جاء فيها: " ولما كان الثابت من الأوراق أنّ الطاعن كان موظفاً عاماً بقطاع الصحة وانتهت خدمته بهذا القطاع بسبب بلوغ سن الشيخوخة المقررة قانوناً فلم يعد بعد بلوغه هذا السن من المضمونين المشتركين، حيث صار صاحب

1. يُراجَع في ذلك: محمد مصطفى الهوني، مجموعة قوانين السلطة القضائية، دار الفضيل، الطبعة الأولى، 2020م - ص52.

2. مروان زيدان خليفة القيسي، إنهاء خدمة الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2020م، ص70.

معاشٍ ضمانيّ، ولا يُغيّر من هذا المركز الجديد صدور حُكمٍ للطاعن صار بموجبه أصغر من عمره السابق بعشر سنواتٍ لأنّ هذا التعديل تمّ بعد بلوغ سنّ انتهاء الخدمة وتغيّر المركز القانوني للطاعن من مضمونٍ مشتركٍ إلى صاحب معاشٍ ضمانيّ والذي لا ينبغي المساسُ به⁽¹⁾.

ويبقى التساؤل: إذا تم نقل موظف من العمل الإداري إلى العمل في بعض الصناعات والأعمال الفنية بعد بلوغه سنّ الستين - هل يتم إنهاء خدمته في هذه الحالة؟

تجيب المحكمة العليا عن ذلك في الجلسة المنعقدة بتاريخ 23 - 10 - 2005م. حيث جاء في حكمها: " العبرة في تمديد سنّ انتهاء الخدمة يكون بأخر عملٍ للمشارك قبل بلوغه السنّ"⁽²⁾.

وعلى هذا فإن الموظف الذي تنتهي خدمته ببلوغ سن (65) سنة - إذا نُقل لمزاولة عملٍ من الأعمال المضرة بالصحة التي تنتهي فيها الخدمة ببلوغ سنّ (60) سنة - سواءً كان النقلُ في الجهة نفسها أو في غيرها - فإن خدمته تنتهي ببلوغ سن الستين سنة ميلاديةً كاملة⁽³⁾.

وقد صدر مؤخراً القانون رقم (1) لسنة 2018م - الذي أجاز التمديد بعد سن انتهاء الخدمة حيث جاء فيه: ج . " يجوز لمن بلغ سن انتهاء الخدمة، أو العمل أن يستمر في الخدمة أو العمل حتى بلوغ سنّ السبعين عاماً ميلاديةً كاملة، كما يجوز إعادة تعيين من سبق إحالته للمعاش، ويشترط لكل ما تقدم طلب صاحب الشأن وموافقة جهة العمل واللياقة الصحية مع الالتزام بالشروط الأخرى المقررة قانوناً للبقاء في الخدمة أو العمل أو التعيين فيها"⁽⁴⁾.

ويُفهم من عبارة (سنّ انتهاء الخدمة أو العمل) أنّ هذا القانون ينطبق على الموظفين في المرافق العامة، والعاملين في الشركات العامة دون استثناءٍ.

وبالرجوع للقاعدة السابقة التي أرسّتها المحكمة العليا وهي أنّ: (العبرة في تمديد سنّ انتهاء الخدمة يكون بأخر عملٍ للمشارك قبل بلوغه السنّ) فإنّ طلب التمديد يجب أن يتقدّم به الموظف لجهة الإدارة

1 . أبوبكر علي الحشاني و علي محمد الزليطني، أحكام المحكمة العليا المتعلقة بالضمان الاجتماعي، سبق ذكره، ص75 وما بعدها.

2 . طعن إداري رقم 49/97 ق - مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2005م - ص440.

3 . د. محفوظ علي تواتي و أ. علي محمد الزليطني، انتهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام، سبق ذكره، ص101.

4 . القانون رقم (1) لسنة 2018م - بتعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي رقم (13) لسنة 1980م، غير منشور.

قبل بلوغه سنّ انتهاء الخدمة؛ ذلك أنه متى بلغ سنّ انتهاء الخدمة فإنّ علاقتَهُ بجهة الإدارة تنتهي بحكم القانون، ويُعتبر قرار الإدارة بإنهاء خدمة الموظف لبلوغه سنّ التقاعد كاشفاً لحُكم القانون، وبالتالي يصبح طلب الموظف بتمديد الخدمة بعد بلوغه سنّ انتهاء الخدمة صادراً من غير ذي صفة.

إنّ تمديد سنّ التقاعد يعني زيادة عدد الموظفين مما يترتب عليه تضخم الملاك الوظيفي داخل الدولة وكذلك زيادة عدد المكاتب والوحدات الإدارية وهو ما يُعيق المرفق العام عن تقديم خدماته بكفاءة واقتدار، كما أنّ هناك فئة من الموظفين تتجه إلى طلب التقاعد نظراً لعدم رغبتهم في الاستمرار في الوظيفة بعد بلوغهم سنّاً معينة، ومما يدعم ذلك ما تضمّنته إحدى الإحصائيات أنّ نسبة المتقاعدين قبل بلوغ السن القانونية للتقاعد بلغت 35.6% وتتراوح أعمارهم بين (50 - 60) سنة. وأن 30% من المتقاعدين تحت سن (50) سنة بينما تبلغ نسبة المتقاعدين الذين تجاوزت أعمارهم (60) سنة 34.4%⁽¹⁾، ونظراً لتقارب نسب هذه الإحصائية يتضح أنّ هناك فئة غير قليلة من الموظفين لا ترغب في الاستمرار في الوظيفة بعد سنّ الستين ممّا يتأكّد معه القولُ بضرورة إعادة النظر في سنّ التقاعد بحيث يكون (60) سنة للرجال و(55) سنة للنساء.

الفرع الثاني

الوفاة

وهو سببٌ طبيعيٌّ يؤدي تلقائياً إلى انتهاء خدمة الموظف العام بالموت الذي هو حقٌّ وقدّر مكتوبٌ على كل إنسان⁽²⁾.

غير أنّ وفاة الموظف ليس لها أثر مباشر وفوري على مرتبه ومزاياه المالية التي كان يتقاضاها أثناء حياته؛ فقد ألزم قانون الضمان الاجتماعي رقم (13) لسنة 1980م - الجهة الإدارية التي كان يتبعها الموظف بالاستمرار في أداء مرتبه إلى المستحقين عنه من أفراد أسرته بافتراض عدم وفاته،

1 - د. دليلة مصباح حامد، المشكلات الاجتماعية للتقاعد "دراسة ميدانية لعينة من المتقاعدين بقطاع التعليم بمدينة سرت" بحث منشور في مجلة أبحاث - جامعة سرت - العدد التاسع عشر - مارس 2022م - ص 577.

2 - د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، (الجزء الرابع) دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، بدون طبعة، 1996م، ص 407.

وذلك عن الشهر الذي حدثت فيه الوفاة، وتُعتبر هذه المبالغ منحة لا يجوز استردادها، أو الحجز عليها (1).

وقد نصّ نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي رقم (9) لسنة 2020م - في المادة (167) الفقرة (ل) على أنّ الوفاة أحد أسباب انتهاء الخدمة الوظيفية (2).

كما أشار قانون التقاعد المدني في الأردن إلى أنه إذا توفي الموظف أثناء وجوده في العمل فتعطى لعائلته راتباً تقاعدياً يعادل 75% من الراتب التقاعدي الذي يستحقه فيما لو بقي على قيد الحياة، على ألا يقل عن ثلث راتبه الشهري الأخير إذا بلغت خدمته عشر سنوات وربع راتبه الشهري الأخير إذا نقصت خدمته عن ذلك (3).

وأما المشرع الليبي فقد نصت المادة (42 - 5) من قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م - على أن الوفاة هي أحد الأسباب التي تنتهي بها خدمة الموظف (4).

غير أنّ قانون علاقات العمل الليبي لم يُحدّد المقصود بمصطلح الوفاة تحديداً دقيقاً؛ لأنّ الوفاة قد تكون حقيقةً بانتهاء جسد الإنسان في الواقع، وقد تكون حُكماً - كحالة فقد الموظف - الذي لا تعرف حياته من موته، فإذا حكم القضاء باعتبار الموظف المفقود ميتاً ففي مثل هذه الحالة تعتبر الوفاة حُكماً لا حقيقةً وتنتهي بها الخدمة كالوفاة الحقيقية (5).

وتلتزم جهات العمل الخاصة والعامة حيال العمال والموظفين لديها ضد أمراض المهنة استناداً للائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل، حيث يكون المبلغ المالي المُستحق للموظف أو العامل أو المستحقين عنه في حالة الوفاة أو العجز الكلي ما يعادل مرتبه عن أربع سنواتٍ على ألا يقل عن خمسةٍ وعشرين ألف دينارٍ ولا يزيد عن مائة ألف دينارٍ (6).

1. أ. د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، مرجع تقدم ذكره، ص 494 وما بعدها.

2. نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020م - الجريدة الرسمية، العدد 5619. سبق ذكره.

3. القانون رقم (34) لسنة 1959م - بشأن التقاعد المدني، مشار إليه لدى: د. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 168.

4. قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م - مدونة التشريعات، العدد السابع، السنة العاشرة.

5. د. عمر إبراهيم حسين، القانون الاجتماعي الليبي، سبق ذكره، ص 348.

6. أ. د. خليفة صالح احواس، القانون الإداري الليبي الحديث، مرجع سبق ذكره، ص 148.

وقد نصت المادة (64) من لائحة معاشات الضمان الاجتماعي على وفاة الموظف نتيجة إصابة عملٍ أو مرضٍ حيث قالت: " وفاة المشترك بسبب الإصابة: إذا ثبت من التحقيقات أنّ إصابة العمل أو مرض المهنة؛ قد ترتب عليها وفاة المشترك المصاب، فتتخذ الإجراءات اللازمة لتسوية معاش العمل الذي كان يستحق له في هذه الحالة بافتراض أنه عجزاً كلياً مستديماً وفقاً لأحكام المادة (17) من قانون الضمان الاجتماعي، وتصرف أنصبة من هذا المعاش إلى أفراد أسرته المستحقين عنه، وتنتهي خدمة الموظف من اليوم الأول من الشهر التالي لتاريخ وفاته ويستحق المستحقون عن الموظف منذ ذلك التاريخ معاشاً ضمانياً، ويكون اثبات ورثة الموظف العام وقرابته بإقرارٍ يُقدم إلى صندوق الضمان الاجتماعي بعد الاطلاع على كتيب العائلة الخاص بالموظف المتوفى⁽¹⁾.

وقد قضت المحكمة العليا في ليبيا في الجلسة المنعقدة بتاريخ 9 - 2 - 2003م - " إن الدخل الذي يُربط على أساسه المعاش هو الدخل المحدد قبل الوفاة"⁽²⁾.

وتجدر الإشارة بأن القانون الليبي منح بعض المزايا لمن يفقدون حياتهم من العسكريين والمدنيين أثناء تأدية واجباتهم الوطنية وذلك في المادة (1) من القانون رقم (12) لسنة 1991م - حيث جاء فيها: " تعتبر خدمة من يفقد حياته من العسكريين والمدنيين الوطنيين أثناء تأديته لواجب مكلف به أو بسببه مستمرة إلى حين بلوغه السنّ المقررة قانوناً لترك الخدمة، ويعامل معاملة أقرانه من الأحياء بالنسبة لاستحقاق المرتب والترقية وكافة العلاوات والمزايا المالية والعينية الأخرى"⁽³⁾.

فهذه الشريحة منحه المشرع الليبي بعض المزايا والحقوق بافتراض عدم وفاتهم وكأنهم أحياء على رأس عملهم، وبالتالي فإنهم يتمتعون بكافة المزايا المالية والمعنوية المقررة للوظيفة التي كانوا يشغلونها قبل وفاتهم حتى بلوغهم سن التقاعد.

ويتّم إثبات الوفاة عن طريق شهادة الوفاة، ولا يكفي لإثبات الوفاة مجرد إخطار الإدارة بالهاتف أو البرقية بوفاة العامل لديها⁽⁴⁾.

1. د. محفوظ علي تواتي و أ. علي محمد الزليطني، انتهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام، مرجع سبق ذكره، ص110 وما بعدها.

2. الطعن الإداري رقم 37/46ق. مجموعة أحكام المحكمة العليا، 2003م، ص130.

3. الجريدة الرسمية الليبية، السنة التاسعة والعشرون، العدد (21).

4. أ. د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص334.

وبعد كل ما سبق من عرضٍ فإنه يمكن القول: إنّ خدمة الموظف تنتهي بمجرد وفاته، وتُثبت الوفاة بشهادة الوفاة التي تُستخرج من مصلحة الأحوال المدنية، غير أنّه ينبغي للجهة الإدارية التي يتبعها الموظف الاستمرار في صرف مرتباته عن الشهر الذي توفي فيه وكأنه على رأس عمله، فإذا كانت الوفاة بسبب إصابة عمل فيستحقّ ورثته راتباً شهرياً بافتراض أنّ الإصابة عجزاً كلياً مُستديماً.

ويُستخلص من مُجمَل ما تقدم أنّ نهاية العلاقة الوظيفية للموظف العام تنقضي بناءً على طلبه بموافقة جهة الإدارة في حالتي الاستقالة والتقاعد الاختياري، غير أنه يشترط في التقاعد الاختياري مرور مدّة معيّنة في الوظيفة العامة، كما أنّ طبيعة القرار الذي يصدر في حالتي الاستقالة والتقاعد الاختياري هو قرارٌ منشئٌ لمركزٍ قانوني، خلافاً لنهاية العلاقة الوظيفية بغير إرادة الموظف والمتمثلة في التقاعد ببلوغ السنّ والوفاة؛ إذ هو قرارٌ كاشفٌ لحكمٍ في القانون.

المبحث الثاني

النهاية غير العادية لمركز الموظف العام

سبق وأن تم التطرق للنهاية العادية للموظف العام وهي التي تكون بناءً على رغبته أو بقوة القانون، وأما النهاية غير العادية للموظف - فهي عكس ما سبق - إذ تكون نتيجةً لأفعالٍ سلبيةٍ قام بها الموظف أدت بجهة الإدارة إلى معاقبته وفصله من الوظيفة، أو إحالته تحت التصرف تمهيداً لطّي قيده الوظيفي، أو نتيجةً لانتهاؤ مدّة الوظيفة، وعلى هذا فسيتم التطرق لفصل الموظف في المطلب الأول، ثم يتناول الباحث في المطلب الثاني انتهاء مدة الوظيفة والإحالة تحت التصرف نتيجةً لإلغاء الوظيفة.

المطلب الأول

فصل الموظف

يتم فصل الموظف أو الاستغناء عن خدماته نتيجة قيامه بتكرار أعمالٍ رتبت عليه إيقاع عقوبات كالخصم، أو الإنذار أكثر من مرة، أو بسبب ارتكابه مخالفةً جسيمةً أدت إلى فصله تأديبياً من الجهة التي أسند إليها المشرع هذا الاختصاص، كما يُمكن فصل الموظف بقرارٍ من جهة الإدارة في بعض

الحالات التي نصّ عليها المشرع، ولتوضيح ذلك فسيتم تناول الفصل بالطريق التأديبي في الفرع الأول، ثم يتم التطرق للفصل غير التأديبي في الفرع الثاني.

الفرع الأول

الفصل بالطريق التأديبي

يعتبر النظام التأديبي نظاماً خاصاً للعقاب، ويتضمّن هذا النظام مجموعة الأسس والأحكام التي تحددها تشريعات الوظيفة العامة، لذا فإنه لا يتصور وجود نظام للوظيفة العامة دون نظامٍ تأديبيٍّ رادعٍ يمنحُ الرؤساء الإداريين سلطة معاقبة الموظفين الذين يرتكبون أخطاءً أثناء تأديتهم لوظائفهم⁽¹⁾.

ويرى الفقيهان (ما يستوك / ولاروك) أنّ سلطة التأديب تمارس في مواجهة السلطات التأديبية اللامركزية كما تُمارس في مواجهة الموظفين العموميين، ذلك أنه من اللازم اتخاذ الإجراءات ضد كل سلطة - مهما كان نوعها - إذا كان تصرفها معارضاً لما تقضيه مصلحة المرفق العام، ولا بد من التأكيد على أنّ قيام السلطة المركزية بتأديب موظفي السلطات المحلية بما لها من سلطة الوصاية (الرقابة) يختلف عن حقها في التأديب بموجب السلطة الرئاسية على الموظفين المركزيين، وكما قال الفقيه (فيدل) فإنه من الخطأ المقارنة بين الإثنين؛ حيث تعتمد المساءلة التأديبية الرئاسية على مجرد عدم الطاعة وتتسم بالإطلاق في حين أنّ الأمر مختلفٌ تماماً في السلطة المحلية، فليس كلٌّ خلافٍ في الرأي يستوجبُ المساءلة التأديبية؛ لكون ذلك يتناقض مع الاستقلال الذي تتمتع به السلطات المحلية، ويؤدي - إذا حصل - إلى انعدام روح المبادرة في اتخاذ القرارات الإدارية من جانب السلطات المحلية، وذلك مُؤداهُ انهيارُ ركنٍ مهمٍّ من التنظيم الإداري اللامركزي⁽²⁾.

ولم يُحدّد المشرع الأردني في الأنظمة الوظيفية المخالفات التي إذا ارتكبتها الموظف تُعدُّ جريمةً تأديبيةً؛ ذلك أنّ أيّ فعلٍ يُعدُّ إخلالاً بسيرِ المرفقِ العام وانتهاكاً للواجبات الوظيفية المُلقاة على عاتق

1 . مفتاح اغنية محمد، المسؤولية التأديبية للموظف العام في القانون الإداري الليبي، مكتبة طرابلس العلمية العالمية، الطبعة الأولى، 2008م، ص64.

2 . أ. د. خليفة صالح احواس، تنظيم الإدارة المحلية الليبي (المحافظات والبلديات) 1951. 2020م، دار الفضيل للطباعة والنشر، بدون طبعة، ص49.

الموظف يُبرَّر مؤاخذته ومعاقبته، وينبغي للإدارة أن تراعي مبدأ تناسب العقوبة مع الذنب المرتكب، كما لا يجوز الجمع بين العقوبتين على نفس الذنب، ومواجهة المتهم بالتهمة المنسوبة إليه وحقه في الدفاع عن نفسه ومبدأ تسبب القرار التأديبي (1).

والفصل التأديبي: " هو أفسى عقوبة تأديبية يُمكن إيقاعها على الموظف أيّاً كانت درجته المالية، أو مستواه الوظيفي بالنظر إلى أنه يترتب على توقيعها إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف المُذنب نهائياً، حيث يعود إلى وضعه السابق على تعيينه واكتسابه صفة الموظف العام" (2).

ويعرّفه الدكتور خالد الزعبي بأنه: " العزل من الوظيفة والاستغناء عن خدمات الموظف، وذلك لإخلاله بواجبات وظيفته، ولا يكون ذلك إلا من الجهة التأديبية المختصة" (3).

وقد عرف النظام الأردني أسلوبين من أساليب الفصل التأديبي وهما الاستغناء عن الخدمة والعزل، لذا فقد نصت المادة (171) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م - على ذلك بقولها: " يتم الاستغناء عن الموظف بقرار من المرجع المختص إذا وقعت عليه ثلاث عقوبات مختلفة من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في البنود (3) . (6) من الفقرة (أ) من المادة (142) من هذا النظام، ولا يجوز السماح له بالتقدم بطلب تعيين لغايات التنافس لإشغال وظيفة في الخدمة المدنية وفقاً لأحكام هذا النظام إلا بعد مرور ثلاث سنوات على الأقل على صدور قرار الاستغناء عنه وحصوله على قرار من رئيس الديوان بالموافقة له على التقدم للعمل في الخدمة المدنية". ثم نصت المادة(172) أ. يعزل الموظف من الوظيفة في أي من الحالات الآتية (4):

1. إذا حُكِم عليه من محكمة مختصة بأي جناية أو جنحة مخلة بالشرف كالرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير وسوء استعمال الأمانة واستثمار الوظيفة الكاذبة أو أي جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة

1 . د. محمد جمال الذبيبات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمّان، الطبعة الثانية، 2011م، ص325.

2 . د. خليفة سالم الجهمي، المسؤولية التأديبية للموظف العام عن المخالفة المالية في القانون الليبي، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات جامعة قاريونس، بنغازي، 1997م، ص416.

3 . د. خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري، سبق ذكره، ص264.

4 . نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م. الجريدة الرسمية، العدد 5619. سبق ذكره.

2. إذا حُكم عليه بالحبس من محكمة لمدة تزيد على ستة أشهر لارتكابه أي جريمة أو جنحة من غير المنصوص عليها في البند (1) من هذه الفقرة.

3. إذا صدر قرار من المجلس التأديبي بعزله.

ب. يعتبر الموظف في أي حالة من الحالات المنصوص عليها في البندين (1) (2) من الفقرة (أ) من هذه المادة معزولاً حكماً من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية.

وعقوبة العزل تظل الموظف وتؤثر سلباً على أفراد أسرته، إضافة إلى تأثيرها على مستقبل

الموظف (1).

ويتضح مما سبق أنّ الاستغناء عن الخدمة في النظام الأردني لا يكون إلا في حالة تكرار إيقاع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في البندين 3 . 6. من المادة (142) وهما (الخصم، وحجب الزيادة السنوية لأكثر من خمس سنوات) وهو بهذا يختلف عن العزل الذي يعتبر الموظف معزولاً حكماً من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية.

وقرار العزل وإن كان قراراً كاشفاً وليس مُنشئاً فإنه قابلٌ للطعن لدى المحكمة الإدارية العليا

في الأردن لكي تتمكن هذه المحكمة من بسط رقابتها عليه والتحقق من مدى مشروعيتها (2).

وأما المشرع الليبي فقد نص في قانون الخدمة المدنية رقم (2) لسنة 1951م - في المادة (59) منه والتي أشارت إلى بعض العقوبات التأديبية ومنها "الفصل من الخدمة" ثم أصدر المشرع القانون رقم (36) لسنة 1956م - حيث نصت المادة (50) منه على العقوبات التأديبية التي يجوز فرضها على الموظف والتي من بينها "العزل من الوظيفة، مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة وذلك مع مراعاة قانون التقاعد، ثم صدر القانون رقم (19) لسنة 1964م - حيث تضمنت المادة (50) منه العقوبات التأديبية التي يجوز فرضها على الموظف المصنف ومن بينها العزل من الوظيفة" ولا تطبق هذه العقوبة على المعيّنين بقرارٍ من مجلس الوزراء ثم نص في المادة (66) منه: "على أن الفصل هو

1. إيناس صابر حبيب الحديثي، ضمانات الموظف العام الإدارية والقضائية، سبق ذكره، ص75.

2. قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 129/ 2010 هيئة خماسية تاريخ 20/ 5/ 2010م - منشورات مركز عدالة. مشار إليه لدى: عبد العزيز سعد مانع العنزي، النظام القانوني لانتهاج خدمة الموظف العام، رسالة ماجستير، سبق ذكره، ص83.

أحد أسباب انتهاء العلاقة الوظيفية" (1) ، ثم بعد ذلك صدر القانون رقم (55) لسنة 1976م والذي نصت المادة (112) منه على العزل بقرارٍ تأديبي نهائي، أو نتيجةً لحكم جنائي بقولها: " إذا انتهت خدمة الموظف بالعزل بقرارٍ تأديبي نهائي أو نتيجة حُكم جنائي نهائي كان انتهاء الخدمة من تاريخ صدور القرار أو الحكم، ولا يُستردُّ من الموظف الذي كان موقوفاً ما يكون قد صُرف إليه من مرتبٍ وما يلحق به من علاواتٍ وبدلاتٍ ومزايا مالية أخرى، ويستحق مرتبه الكامل من تاريخ صدور القرار أو الحكم إلى يوم إبلاغه إذا لم يكن موقوفاً عن العمل" (2) . وفي قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م - في المادة (160) حيث نص في البند الأول على عقوبة العزل لشاغلي فئة الوظائف العليا في الفقرة (و) وكذا في البند الثاني لشاغلي الوظائف من الدرجة العاشرة فأقل في الفقرة (ح) (3).

وفي المادة (172) من قانون علاقات العمل نصت على أن الفصل التأديبي هو أحد أسباب انتهاء العلاقة الوظيفية حيث جاء فيها: " بالإضافة للأسباب الواردة في المادة (42) من هذا القانون تنتهي خدمة الموظف العام لأحد الأسباب الآتية: 1- العزل بقرارٍ تأديبي" (4).

ونظراً لجسامة عقوبة الفصل التأديبي فقد أحاطها المشرع بجملته من الضمانات منها أنه لا يجوز إيقاعها إلا من مجلس التأديب المختص، وفي ذلك تقول المحكمة العليا: "من المقرر أن عقوبة العزل من الخدمة تُعدُّ من أخطر العقوبات التأديبية، ولذلك نصَّ المشرع... على أنه لا يجوز إيقاعها إلا بقرارٍ من مجلس التأديب المختص وفق الإجراءات المقررة أمامه" (5).

وعلى سبيل المثال تضمّنت اللائحة (501) لسنة 2010م - الخاصة بتنظيم التعليم العالي في ليبيا في المادة (220) العقوبات التي يمكن إيقاعها على عضو هيئة التدريس حيث نصت الفقرة "و" على أن من ضمنها (العزل من الوظيفة) ثم تناولت المادة (224) أحكام تشكيل أعضاء المجلس

1. نقلاً عن: د. محمود عمر معتوق، انتهاء العلاقة الوظيفية بإرادة الإدارة، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة سبها، العدد (18) 2019م، ص28.

2. قانون الخدمة المدنية الليبي رقم (55) لسنة 1976م - سبق ذكره.

3. قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م - مدونة التشريعات، العدد السابع، السنة العاشرة.

4- المصدر السابق.

5 . مبدأ المحكمة العليا رقم (795) المقرر في الطعن الإداري رقم (36/15ق) مشار إليه لدى: حسين بشير المجمعوك، ضمانات المحاكمة التأديبية للموظف العام، دراسة نظرية تطبيقية مقارنة "رسالة ماجستير" الاكاديمية الليبية، مصراته - 2018م، ص54.

التأديبي وجعلت من الضمانات أنه لا يجوز لمن كان عضواً في مجلس التحقيق أن يكون عضواً في مجلس التأديب (1).

وقرارات العقوبات التأديبية بشكل عام؛ لا تسري بأثر رجعي، إذ يتمتع على السلطة الإدارية الموقعة للعقاب تقرير نفاذ آثاره عن مدة تسبق صدوره، وإنما يجب أن تكون هذه الآثار نافذة من تاريخ تبليغ القرار للموظف (2).

وحتى يكون قرار الفصل سليماً فلا بد من توافر عدة شروط:

1. صدور القرار من المجلس التأديبي: استقرّ الفقه والقضاء الإداري المقارن على أن مجالس التأديب هي جهات إدارية ذات اختصاص قضائي، باعتبار أن تشكيلها ليس قضائياً صرفاً، وإنما يشترك فيها عناصر من الإدارة العامة فهي بذلك لجان إدارية، وقراراتها قرارات إدارية أخذاً بالمعيار العضوي أو الشكلي، الذي يعتد بصفة الجهة مصدرة القرار دون النظر إلى فحواه، كما يمكن اعتبار قرارات هذه المجالس قرارات قضائية استناداً للمعيار المادي الذي يأخذ بطبيعة القرار الذاتية دون النظر إلى الجهة التي أصدرته (3).

فمثلاً يصدر قرار التأديب في مواجهة عضو هيئة التدريس الجامعي من جهة إدارية ذات اختصاص قضائي نصّ المشرع على كيفية تشكيلها وكيفية ممارسة عملها، ومثل هذا القرار نصّ المشرع على ضرورة مروره على جملة من الإجراءات. إذا تم اغفال أي منها، يترتب عليه البطلان، كما أن هذا النوع من القرارات اشترط المشرع لصحتها ضرورة اعتمادها من مجلس الجامعة لكي تصبح نافذة، وإذا ما تم هذا الإجراء فإنها تعد قرارات إدارية نهائية يجوز الطعن فيها خلال المدة القانونية أمام دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف طبقاً لنصّ الفقرة الثالثة من المادة الثانية من القانون رقم (88) لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري (4).

1. المادة (220 . 224) من قرار اللجنة الشعبية العامة للتعليم العالي رقم (501) لسنة 2010م - سبق ذكر الموقع الإلكتروني.

2. د. صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي، سبق ذكره، ص392.

3. أ. د. مفتاح خليفة عبد الحميد، الوجيز في القانون الإداري، دار الفضيل للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2020م، ص284.

4. أحمد شهاب الدين مفتاح النقه، إجراءات وضمانات تأديب الموظف العام " دراسة حالة تأديب أعضاء هيئة التدريس الجامعي في ليبيا" رسالة ماجستير " الأكاديمية الليبية . مصراته - 2020م، ص81.

وتأسيساً على هذا فإن الجهة المخولة قانوناً بإيقاع عقوبة الفصل هي المجلس التأديبي، ويقع باطلاً كل قرار صدر بفصل موظفٍ من غير مختص وقد قرر مجلس الدولة المصري في الجلسة المنعقدة بتاريخ 1-7-2012م - بقوله: "إن الاختصاص بتوقيع عقوبة الفصل منوط بالمحكمة التأديبية دون سواها، وإنّ الجزاء المترتب على الاعتداء على اختصاص المحكمة التأديبية في هذا الشأن هو ولا شكّ الانعدام بصدور هذا القرار من سلطةٍ غير ذات اختصاصٍ" (1).

كما قضت المحكمة العليا الليبية في حكم لها في الطعن الإداري رقم (4/1 ق) الصادر بتاريخ 14/6/1958م - "...إنّ القرار الصادر بفصل المدعي كان يجب بحكم القانون الجديد أن يصدر من مجلس التأديب لا من المجلس التنفيذي الذي أصبح غير مختصّ عندما أصدر قرار الفصل، وقد نظمت قواعد القانون الإداري مسألة الاختصاص بإصدار القرارات الإدارية فجعلت من بين العيوب التي تشوب القرار الإداري عيب عدم الاختصاص، ومن ذلك صدور القرار التأديبي ممن لا يُحوّله القانون إصداره - وهو اختصاصٌ يتعلق بالنظام العام - لأنّ عيب عدم الاختصاص من أسبق أسباب الإلغاء وهو الأساس لجميع الأسباب الأخرى اللاحقة له" (2).

ويتضح مما سبق أن الجهة المختصة بإصدار عقوبة الفصل هي مجلس التأديب، فإذا صدرت عقوبة الفصل التأديبي من غيره فإنها تكون موصومةً بعيب عدم الاختصاص الجسيم.

2. التسبب: بمعنى أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً (3).

ويقصد بالتسبب "أن يُذكر في صلب القرار التأديبي الحالة الواقعية القانونية التي دعت الإدارة إلى اتخاذ هذا القرار، أي ذكر المخالفة التأديبية التي من أجلها تم معاقبة الموظف (4).

1 . الطعن رقم 18638 لسنة 54 ق - نقلاً عن: د. محمد ماهر أبو العينين، المفصل في التأديب في الوظيفة العامة ومجالس التأديب (الكتاب الثاني) دار روائع القانون للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2020م - ص74.

2 - نقلاً عن: د. محفوظ علي تواتي و أ. علي محمد الزليطني، انتهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام، مرجع سبق ذكره، ص 120.

3 . أ. د. خليفة صالح احواس، القانون الإداري الليبي الحديث، مرجع سبق ذكره، ص169.

4 . أ. د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص315.

وقد نصت المادة (156) من قانون علاقات العمل الليبي رقم (12) لسنة 2010م على ضرورة تسبب القرارات التأديبية حيث جاء فيها⁽¹⁾: "وفي جميع الأحوال يجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً"

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي: أنه في غياب كل قيد يُلزمُ الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها فإنها لا تكون ملزمةً بتسبب قرارها⁽²⁾.

وفي هذا تقول محكمة العدل العليا في الأردن " لا تراقب المحكمة القرار الإداري من حيث التسبب إن لم يذكر فيه سببه إذا كان القانون لم يوجب تسببه"⁽³⁾.

ويُعد التسببُ ضماناً مهمّةً لتحقيق الاطمئنان للمتهم، وتسيير مهمة القضاء الإداري في أعمال رقابته على القرارات التأديبية وهو ما يُقصد به إفصاح مجلس التأديب في صُلب قراره عن الأسباب والدوافع التي دعت به إلى اتخاذ قراره، ومن ثم فإنه يجب أن يتناول التسبب وقائع القضية من حيث شخص المتهم والمخالفات المنسوبة إليه وأدلة الإثبات التي يستند إليها اقتناع السلطة التأديبية والنصوص القانونية التي تحكم الموضوع فيكون تسبب القرار التأديبي خلاصة واقعية لكل ما تقدم⁽⁴⁾.

وقد أشارت المحكمة العليا الليبية إلى ذلك بقولها: "يتعين تسبب القرارات التي أو جب المشرع تسببها بصورةٍ آمرةٍ في القانون، وإن مخالفة النصوص الآمرة يكون باطلاً بطلاناً مطلقاً لتعلقه بالنظام العام، والحكمة التي أرادها المشرع هي لكي تكون الأسباب مرآة صادقة لما يَحْتَلِجُ في نفس جهة الإدارة عند إصدارها للقرار الواجب التسبب فنُفَصِّح عن دوافع إصداره؛ وتُضْفِي الاطمئنان على نفوس المتنازعين وبذلك يتوافر رباطٌ منطقيٌّ وثيقٌ بين منطوق القرار وأسبابه، ويرتفع القرار عن مَصْنَعَةِ الشكِّ والشبهات"⁽⁵⁾.

1 . مدونة التشريعات الليبية، العدد السابع، السنة العاشرة.

2 . د. سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، سبق ذكره، ص303.

3 . نقلاً عن: د. محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص336.

4 . أحمد شهاب الدين لنقه، إجراءات وضمائم تأديب الموظف العام " دراسة حالة تأديب أعضاء هيئة التدريس الجامعي في ليبيا" سبق ذكره، ص85 وما بعدها.

5 . طعن إداري رقم (1/ 18ق) مشار إليه لدى: حسين بشير المجعوك، ضمانات المحاكمة التأديبية للموظف العام، سبق ذكره، ص194.

ومما يجدر التنبيه إليه أنّ التسبب يختلف عن السبب في القرار الإداري، فالسبب هو الحالة الواقعية، أو القانونية التي تستند عليها جهة الإدارة في إصدارها لقراراتها، وبالتالي فإن السبب هو ركن من أركان القرار الإداري يؤدي تخلفه إلى عدم مشروعية القرار لعيب في سببه، أمّا التسبب فهو شرط شكلي لصحة القرار الإداري يؤدي إغفاله إلى بطلان القرار لعيب في شكله (1).

3. تناسب العقوبة مع المخالفة: ويُقصد به تحقيق الموازنة بين كل من الجزاء التأديبي والمخالفة التأديبية بحيث لا يجازى الموظف إلاّ بجزاء يتناسب مع ما صدر عنه من مخالفات تأديبية، وذلك لضمان حسن سير المرافق العامة بانتظامٍ واطّرادٍ، وعدم التعسف في استعمال السلطة، وقد أكدت المحكمة الإدارية في الأردن على ذلك بقولها: " للسلطة التأديبية صلاحية تقدير خطورة الذنب الإداري، وما يناسبه من جزاءٍ بغير مُعقّبٍ عليها في ذلك، إلاّ أنّ مشروعية هذه السلطة رهناً بأن لا يشوب استعمالها غلّو، ومن صور هذا الغلّو عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري، وبين نوع الجزاء ومقداره، وأنّ الهدف من التأديب - وهو تأمين انتظام سير المرافق العامة - لا يتأتّى إذا انطوى الجزاء على القسوة الشديدة، أو الإفراط المسرف في الشفّق، فكلٌّ من طرفي النقيض لا يؤمّن انتظام سير المرافق العامة، ويتعارض مع الهدف الذي توخّاه المشرّع من التأديب ... وعليه فإذا كان الجزاء مشوباً بالغلّو فيخرج من نطاق المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة محكمة العدل العليا" (2).

ويُعتبر الغلّو أو عدم التناسب بين الخطأ والجزاء قرينةً على الانحراف بالسلطة، فالجزاء وفقاً للسلطة الإدارية التي تتمتع بها الإدارة؛ لا بد وأن يكون متناسباً مع الفعل، فإذا لم يكن متناسباً مع الفعل؛ فإن ذلك يعتبر قرينةً على الانحراف (3).

وقد أرسّت المحكمة العليا الليبية هذا المبدأ، وألزمته على جميع الجهات الإدارية والتأديبية، وأخضعت السلطة التأديبية فيما يتعلق بتقديرها لجسامة العقوبة لرقابة القضاء الإداري حيث جاء بقرار المحكمة العليا بتاريخ 13 / 2 / 1975م "يجب ألا تُغالي السلطة في تقدير العقاب، ويتحمّ عليها

1 . أ. مصعب إبراهيم مخلوف، رقابة القضاء الإداري على ركن الشكل في القرار التأديبي، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية، كلية القانون . جامعة مصراته، العدد السادس، اكتوبر 2015م - ص271.

2 . عدل عليا رقم 85 / 1989 نقلاً عن: لؤي عيسى موسى القرعان، قواعد المسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني، رسالة ماجستير، سبق ذكره، ص64 وما بعدها.

3 . د. مصطفى عبد العزيز الطراونة، القرائن القضائية لإثبات عدم المشروعية، دار الثقافة للنشر، عمّان، الطبعة الأولى، 2011، ص99.

توقيع العقاب المناسب للذنب، فإذا خرجت عن هذا الحدّ وقَرّرت عقوبة قاسية لذنوبٍ صغيرٍ تكون قد خرجت بفعلها هذا من نطاق المشروعية إلى عدم المشروعية، وكان هذا الانحراف عيباً يشوب قرارها⁽¹⁾.

وفي حُكْمٍ آخر للمحكمة العليا الليبية بتاريخ 8 . 5 . 2019م . حيث قضت فيه بأن: " تقدير العقوبة أمرٌ تقديريٌّ لسلطة التأديب؛ يُراعى في تقديرها جسامة المخالفة والآثار المترتبة عليها، بما يكون فيه زجرٌ للموظف وعظةٌ لغيره؛ شريطة ألا يشوب استعمالها غلوٌ يؤدي إلى عدم الملائمة الظاهرية بين خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقدار العقوبة"⁽²⁾.

وتأسيساً على ما تقدّم فإنه ينبغي للإدارة أن تأخذ في الاعتبار- الظروف التي وقعت فيها المخالفة - حتى يكون قرارها مُتسقاً مع جريمة الموظف، وعليه فإن سلوك الموظف يجب أن يُشكّل خطراً جسيماً حتى يُفصل تأديبياً من الخدمة، كما يجب أن تُحدّد الجرائم التي يستحق الموظف عليها عقوبة الفصل تحديداً دقيقاً على سبيل الحصر، ولا يُترك الأمر لاجتهاد وتأويل سلطة التأديب؛ نظراً لما لهذه العقوبة من تأثيرٍ على دخل الموظف وحياته العملية.

وقد صدر في ليبيا القانون رقم (3) لسنة 1985م - بشأن تطهير الأجهزة الإدارية حيث نصت المادة الثانية منه على حالات انتهاء الخدمة من السلطة المختصة بالتعيين وفقاً لهذا القانون ثم نصت المادة الثالثة بعد ذلك على أنه: " يعتبر إنهاء الخدمة وفقاً لأحكام المادة الثانية من العقوبات التأديبية، وتترتب عليه كافة الآثار الناجمة عن العزل التأديبي من الوظيفة أو الفصل من العمل وفقاً للتشريعات المعمول بها"⁽³⁾.

1 . نقلاً عن: أ. د. خليفة صالح احواس، القانون الإداري الليبي الحديث، مرجع سبق ذكره، ص 169.

2- <https://lawsociety.ly/ruling/%d9%82%d8%b6%d9%8a%d8%a9-%d8%a7%d9%84%d8%b7%d8%b9%d9%86-%d8%a7%d9%84%d8%a5%d8%af%d8%a7%d8%b1%d9%8a-%d8%b1%d9%82%d9%85-65-16-%d9%82>

3 - منشور على الموقع الإلكتروني

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwikp7YjpD6AhVGHp0HHUEdACKQFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Fsecurity-legislation.ly%2Far%2Flaw%2F35298&usg=AOvVaw3L28413yaVg5uTA-8fLpm0>

تم الدخول بتاريخ 26 - 8 - 2022م.

وقد تباينت آراء الفقه القانوني الليبي (1) حول طبيعة الفصل من الخدمة وفقاً لهذا القانون حيث يرى الدكتور محمد الحراري: بأن: " العزل وفقاً لهذا القانون ليس سوى فصل بالطريق التأديبي لأنّ المشرع نص في المادة الثالثة على اعتباره من العقوبات التأديبية، وتترتب عليه كافة الآثار القانونية الناجمة عن العزل التأديبي من الوظيفة" وخلافاً لذلك يرى الدكتور خليفة الجهمي بأن: " نص المادة الثالثة من القانون يفهم منه أنّ القرارات الصادرة بخصوصه تعتبر في حكم القرارات التأديبية من حيث الآثار المترتبة عليها فقط؛ لأنها في الواقع لا تصدر عن السلطة التأديبية في إطار ممارستها لوظيفتها" كما يرى الدكتور نصر الدين القاضي: " إنّ النظام التأديبي يختلف عما يسمى بالتطهير الإداري لأنّ النظام التأديبي يفترض وقوع جريمة يعاقب عليها مرتكبها رداً لغيره من الموظفين، كما أنّ النظام التأديبي يتسم بالاستقرار والثبات بخلاف التطهير الإداري الذي لا يزيد عن كونه إجراء مؤقت تقتضيه بعض الظروف العارضة، ولا اعتباراً وقتية سرعان ما تزول" بينما ذهب الدكتور محمود معتوق إلى أنّ: " نظام تطهير الأجهزة الإدارية الذي تبناه المشرع الليبي هو نظام يقع في مركز الوسط بين الفصل التأديبي والفصل غير التأديبي، وما هو إلاّ طريق استثنائي أراد به المشرع الحد من ظاهرة التسبب الإداري في الدولة الليبية، ويمكن الاستعاضة عنه بتطبيق القواعد العامة الواردة في التأديب والعمل بها من قبل الجهة الإدارية المختصة".

وعلى هذا فإنه يمكن القول: إنّ طبيعة عقوبة العزل في قانون تطهير الأجهزة الإدارية رقم (3) لسنة 1985م - تختلف عن طبيعة العزل التأديبي، من حيث الجهة المختصة بإصدار قرار الفصل، وكذا في الضمانات التي يوفرها العزل التأديبي، ولا وجه للتشابه بينهما إلاّ في الآثار المترتبة عنهما، وإذا تقرّر ذلك فإنه يمكن الاتفاق مع الاتجاه القائل بالاستعاضة عنه بتطبيق القواعد العامة الواردة في التأديب والعمل بها؛ نظراً لما يتوقّر في قواعد التأديب من الضمانات التي تحمي الموظف من تعسف جهة الإدارة.

1 . نقلاً عن: د. محمود عمر معتوق، انتهاء العلاقة الوظيفية بإرادة الإدارة، بحث سبق ذكره، ص35 وما بعدها.

الفرع الثاني

الفصل بغير الطريق التأديبي

يشمل الفصل غير التأديبي كافة الأسباب التي تؤدي إلى إنهاء خدمة الموظف العام دون محاكمة تأديبية؛ لعدم الثقة أو للمصلحة العامة - أي لأسباب غير تأديبية - إدارية كانت أو سياسية، وتعترف نظم الخدمة المدنية في معظم الدول لرئيس الدولة أو الوزراء بسلطة فصل الموظف لعدم الثقة إذا فُدر أن الصالح العام يقتضي ذلك، ودون الحاجة لاتباع الطريق التأديبي خاصة إذا كانت طبيعة المخالفة توجب الكتمان محافظةً على أسرار الدولة وهيبتها⁽¹⁾.

وقد أعطى القانون لجهة الإدارة الحق في الاستغناء عن خدمات موظفيها إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، وهذا الحق ناتج عن العلاقة التنظيمية التي تربط الموظف بالإدارة، ولا يجوز للموظف الاحتجاج بأن له حق مكتسب في البقاء في الوظيفة⁽²⁾.

والفصل غير التأديبي حتى ولو تمّ لسبب يدخل في نطاق التأديب، غير أنه يخرج عن مجال النظام التأديبي سواءً من حيث الإجراءات المتصلة بمواجهة الموظف بما هو منسوب إليه، أو بسماع دفاعه، أو تسبيب القرار أو فيما يختص بحق الطعن فيه أمام القضاء⁽³⁾.

وقد تناول الفقه الإداري الفرنسي الفصل غير التأديبي حيث عرفه الأستاذ "Plantey" بأنه: (أسلوب غير اعتيادي لإنهاء العلاقة التي تربط الجماعة العامة بالموظف دون اتباع إجراءات تأديبية)⁽⁴⁾.

1 . د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سبق ذكره . 1996م . ص 409.

2 . د. محمود عمر معتوق، انتهاء العلاقة الوظيفية بإرادة الإدارة، سبق ذكره، ص 33.

3 . د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (الكتاب الثالث) مرجع سبق ذكره، ص 340.

4 . د. شهلاء سليمان محمد، إنهاء خدمة الموظف العام لعدم الكفاية المهنية، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد الثالث عشر، 2015م - ص 135.

ويرى الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب: (أنّ الفصل بغير الطريق التأديبي له طابع الجزاء، وكأنّه يُمثّل قراراً تأديبياً بالفصل يصدر من الحكومة في حين أنّ الفصل كجزاءٍ يجب أن يصدر من القضاء، ومن المحكمة التأديبية وحدها) (1).

وقد قصر المشرّع الأردني استخدام هذا الحق على شاغلي وظائف الفئة العليا، ذلك أنّ إنهاء خدمات هذه الفئة ذات الطابع السياسي تُعتبر من أخطر حالات إنهاء الخدمة بغير الطريق التأديبي، فقد يتم فصل الموظف في أيّ يومٍ وتُنهى خدمته بلا ذنبٍ أو خطأٍ وظيفيٍّ بحيث توقع عليه هذه العقوبة والتي تفتقر إلى أي ضمانات من الضمانات المتّبعة في الأنظمة التأديبية للموظفين العامّين (2).

وقد نصّ نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020م - في المادة (46 أ) على أنه: " يُعيّن شاغلو وظائف الفئة العليا وتُنهى خدماتهم ويُعقّفون منها بقرارٍ من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب رئيس الوزراء فيما يتعلق بالمجموعة الأولى وبتنسيبٍ من الوزير المختص للمجموعة الثانية" (3).

وأما محكمة العدل العليا في الأردن فقد قضت بأنّ: " فصل الموظفين العامّين غير الصالحين للعمل من اختصاص لجنةٍ تُشكّل لهذه الغاية بمقتضى قانون تنظيم الجهاز الإداري، ويكون قرارها خاضعاً لتصديق مجلس الوزراء وجمالة الملك" (4).

وهذا الاتجاه للقضاء الأردني يتقارب مع ما ذهب إليه القضاء المصري حيث تبنى المعيار الشكلي عندما بيّن مفهوم الفصل غير التأديبي أو القانوني بأنه: "أداةٌ لإنهاء الخدمة بقرارٍ جمهوريٍّ من غير سلوك الطريق التأديبي" (5).

وقد تضمنت المادة (42) من قانون علاقات العمل الليبي رقم (12) لسنة 2010م - حالات انتهاء الخدمة وهي: 2. حالة عدم اللياقة الصحية 3. حالة الحكم على الموظف بعقوبة جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة (6).

1. د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، بدون طبعة . 2018م - ص516.

2. عبد العزيز سعد مانع العنزي، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام، سبق ذكره، ص87.

3. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م - الجريدة الرسمية، العدد 5619. سبق ذكره.

4. قرار رقم 53 / 17 - نقلاً عن: فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، سبق ذكره، ص490.

5. مروان زيدان خليفة القيسي، إنهاء خدمة الموظف العام، سبق ذكره، ص342.

6. مدونة التشريعات الليبية، العدد السابع، السنة العاشرة.

وباعتبار أنّ المشرّع الليبي قد نصّ على إحالة من ثبت عجزه الصحي⁽¹⁾ للضمان الاجتماعي فإنّه يصعب القول بانطباق نظرية الفصل غير التأديبي عليه؛ لأن هذا النوع من العزل له طابع الجزاء كما قرّر ذلك بعض الفقهاء،⁽²⁾ والعجز الصحيّ عارضٌ يعترض الإنسان ليس له من أمره شيء.

ثم تناولت المادة (172) من قانون علاقات العمل الليبي حالات أخرى لانتهاج خدمة الموظف بغير الطريق التأديبي منها الزواج بأجنبية، وفقد الجنسية،⁽³⁾ وحالة الحصول على تقرير كفاءة بدرجة ضعيف مرتين أو بدرجة متوسط ثلاث مرات أثناء مدة خدمته⁽⁴⁾.

والملاحظ من النص على تقييم كفاءة الموظف أنه لم يشترط تتالي السنين في تقييم أداء الموظف بخلاف ما كان معمولاً به في القانون السابق رقم (55) لسنة 1976م . ذلك أن التتالي في الحصول على درجة ضعيف دليلٌ على عدم قدرة الموظف على أداء عمله، بعكس عدم التتالي الذي قد يحصل فيه الموظف على درجة ضعيف مرتين خلال عشر سنوات، وقد يكون السبب راجعاً لظروف خاصة بالموظف، أو أية ظروف أخرى⁽⁵⁾.

وقد قضت اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل في المادة (120) بأنه: "يُحرم الموظف الذي تحصل على تقدير كفاءة ضعيف من أول علاوة سنوية تالية، فإذا كان محروماً من العلاوة السنوية بموجب قرار تأديبي فلا ينطبق الحرمان إلا لأطول المدتين على أن تُعطى فرصة تدريبية لتحسين أداء الموظف في نقاط الضعف المسجلة في تقرير تقييم الأداء، ويحال الموظف الذي يُقدّم عنه للمرة الثانية تقريراً يُقيّم كفاءته بدرجة ضعيف لجنة شؤون الموظفين لفحص ملف خدمته، وللجنة أن تمهله سنة أخرى في وظيفته، أو توصي بنقله بذات مرتبه إلى وظيفة أخرى من ذات درجته؛ إذا تبين لها أنه أكثر صلاحية للقيام بمهامها، فإذا تم تقييم أدائه في السنة الثالثة مباشرة بدرجة ضعيف جاز فصله من الخدمة من أول الشهر التالي لاعتبار التقرير نهائياً"⁽⁶⁾.

- 1 . سيتم تناول حالة العجز الصحي، وحالة انتهاء الخدمة نتيجة لحكم جنائي في المبحث الثالث من هذا الفصل.
- 2 . انظر للصفحة السابقة، رأي د. محمد رفعت عبد الوهاب.
- 3 . سيتم تناول حالتي الزواج بأجنبية، وفقد الجنسية في المبحث الثالث عند الحديث عن انتهاء العلاقة الوظيفية بسبب عدم الكفاءة الولائية.
- 4 . المادة (172) من قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م، سبق ذكره.
- 5 . د. محفوظ علي تواتي و أ. علي الزليتنى، انتهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام، سبق ذكره، ص 127.
- 6 . قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم (595) لسنة 2010م . بشأن إصدار اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل.

ويقرّر البعض أن هذا النص يثيرُ عدّة إشكالاتٍ تتعلقُ بآليات انتهاء الخدمة وذلك من خلال النصّ على الإحالة للجنة شؤون الموظفين في حين أنّ قانون علاقات العمل عدّ الحصول على تقدير ضعيف سبباً لانتهاء الخدمة، وقد أهملت اللائحة التنفيذية التطرّق لمركز الموظف الذي تحصّل على تقدير متوسط ثلاث مرّاتٍ، غير أنّها ألزمت الرئيس المباشر بتسبب قراره الذي اتّخذه بتقييم الموظف وذلك ليتمكّن الرئيس الأعلى من مدى إمكانيّة الإبقاء على هذا التقييم، أو تعديله، وهو أيضاً ملزمٌ بإبداء الأسباب التي دعت له لتعديل هذا التقييم، وذلك لضمان جدّيّة التقييم وإخضاعه للرقابة القضائية والإدارية، وقد أجازت اللائحة التنفيذية التظلم إلى لجنة شؤون الموظفين وهي بدورها ملزمة باتخاذ قرارها بشأن تظلمه⁽¹⁾.

والملاحظ ممّا تقدم أنّ اللائحة التنفيذية قد منحت ضمانات لحماية الموظف من تعسف الإدارة وذلك بإلزام الرئيس بتسبب قرار تقييم الأداء، وكذا بمنح الموظف حق التظلم من قرار التقييم.

ومما يجدر التنبيه إليه في هذا الجانب أنّ المشرّع العراقي قد سلك مسلكاً مغايراً لما عليه معظم التشريعات المقارنة حيث لم يقرّر إنهاء خدمة الموظف بسبب تقارير عدم الكفاءة السنوية، وإنما جعل الجزاء المترتب على ذلك تأخير ترقية الموظف في السلم الإداري⁽²⁾.

والعزل الإداري بمفهومه العام طريقٌ استثنائيٌّ لا يجوز الرجوع إليه إلا لتحقيق المصلحة العامة، ووفقاً لقضاء المحكمة العليا في ليبيا فإنّ جهة الإدارة لا تلتزم بتبرير أسباب فصل الموظف؛ ذلك أنّ مثل هذه القرارات الإدارية تتمتع بقريّة شرعيّة، ولا سبيل للطعن في هذا القرار إلاّ بادّعاء الموظف المعزول انحراف الإدارة عن تحقيق المصلحة العامة⁽³⁾.

ويؤيّد ذلك الدكتور- محمد الحراري - حيث يرى أنّ الفصل غير التأديبي هو (استغناء الإدارة عن خدمات الموظف وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة)⁽⁴⁾.

1 . د. محفوظ علي نواتي و أ. علي محمد الزليبتني، انتهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام، سبق ذكره، ص128 - 129.

2 . مروان زيدان خليفة القيسي، إنهاء خدمة الموظف العام، سبق ذكره، ص258.

3 . د. صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي، سبق ذكره، ص411.

4 . أ. د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، مرجع سبق ذكره، ص493.

وعلى هذا فإنّ القضاء الإداري وإن كان يعترف للإدارة باختصاصها التقديري الواسع في مجال إنهاء خدمات موظفيها بغير الطريق التأديبي غير أنه يبسطُ سلطانه على مراقبة مدى مشروعية هذه القرارات للتأكد من عدم انحراف الإدارة فيها عن الصالح العام (1).

وعلى هذا الأساس تقول المحكمة العليا الليبية في أحد أحكامها: " 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 حاجة إلى محاكمة تأديبية - هو تفرد الإدارة بتقدير صلاحية الموظف واستمرار استعانتها به أو عدم استمرارها - إلا أنّ هذا ليس معناه أن تستعمله على هواها، لأنّ هذه السلطة التقديرية وإن كانت مطلقة من حيث موضوعها إلا أنّها مقيدة من حيث غايتها التي يلزم أن تقف عند حد 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 خاضعة لتقدير القضاء ورقابته، فإذا تبين أنها لا ترجع إلى اعتبارات تقتضيها المصلحة العامة ولا هي من الأسباب الجدية القائمة بذات الموظف المُستعنى عنه أو المنازع في صحتها كان ذلك عملاً غير مشروع" (2).

ونظراً لخطورة الفصل بغير الطريق التأديبي - يرى الدكتور ماجد الحلو- أنه يمكن إلغاؤه والاكتفاء بالفصل التأديبي الذي يقوم على أساس محاكمة عادلة مُتوافرة الضمانات (3).

وخلافاً لما تقدم يرى الدكتور سليمان الطماوي (4) ضرورة الإبقاء على الفصل غير التأديبي بعد إحاطته بضمانات تمنع إلى حدّ كبير من إساءة استعماله نحو وجوب تسبيب القرارات الصادرة بالفصل غير التأديبي مما قارب بينه وبين الفصل التأديبي، وجعلت الأولى فصلاً تأديبياً بطريقة سريعة.

وإذا تقررَ ما سبق فإنّه يمكن تأييد رأي الدكتور - ماجد الحلو- بإلغاء الفصل غير التأديبي والاكتفاء بالفصل التأديبي؛ ذلك أنّ الفصل التأديبي يتوفر فيه بعض الضمانات التي تحمي الموظف

1 . د. صبحي مصباح زيد، الاختصاص الاستثنائي لدوائر القضاء الإداري بالمنازعات الوظيفية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون جامعة الزيتونة، العدد الحادي عشر، السنة الخامسة، 2022م - ص370.

2 . طعن إداري رقم 10 / 11 ق، مشار إليه لدى: أ. د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، مرجع سبق ذكره، ص494.

3 . د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص546.

4 . نقلاً عن: د. شهلاء سليمان محمد، إنهاء خدمة الموظف العام لعدم الكفاية المهنية، سبق ذكره، ص136.

من تعسف جهة الإدارة، كما أنّ الفصل غير التأديبي لا يستقيم مع مبدأ سيادة القانون لأنه يمنح الإدارة صلاحيات واسعة في إيقاع هذه العقوبة - وإن كان لا بد منه - فإنه يمكن قصره على الوظائف العليا - نظراً لخطورتها - التي تقتضي سرعة اتخاذ القرارات بتتحيّة من يشغلها، وهو ما لا يتوفر في الفصل التأديبي.

ولأجل توفير أكبر قدر ممكن من الحماية القانونية للموظفين من تعسف جهة الإدارة عند إصدارها قرارات الفصل غير التأديبي نصّ المشرع صراحة في القانون رقم (88) لسنة 1971م - بشأن القضاء الإداري على اختصاص دوائر القضاء الإداري بالفصل في الطلبات التي يقدمها بشأن إلغاء هذه القرارات والتعويض عنها⁽¹⁾.

المطلب الثاني

نهاية العلاقة الوظيفية بانقضاء المدة، أو إلغاء الوظيفة

إنّ أساس قيام الوظيفة العامة مبنيٌّ على المصلحة العامة؛ إذ من خلالها تقوم الدولة بتحقيق الصالح العام داخل المجتمع، وعلى هذا فإن بقاء الموظف العام في الوظيفة مرهونٌ بمدى حاجة المجتمع، والمصلحة التي يحقّقها بقاؤه في هذه الوظيفة، وتأسيساً على هذا فسيتم تناول انقضاء مدة الوظيفة في الفرع الأول، ثم يتم التطرق لإلغاء الوظيفة في الفرع الثاني

الفرع الأول

انقضاء المدة

قد يكون التحاقُ الموظفُ بوظيفته لمدةٍ معينةٍ - تنتهي بمضيّها العلاقة الوظيفية بقوة القانون - وذلك بسبب انتهاء المدة التي حدّدها القانون لشغل هذه الوظيفة، وانقضاء المدة يكون بانتهاء مدة العقد، أو عن طريق انقضاء فترة الانتخاب في الوظائف التي نظم المشرع شغلها عن طريق الاقتراع

1 . حمد محمد حمد الشلّمانى، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، بدون طبعة، 2014م، ص204.

المباشر، وغالباً ما يكون ذلك في الوظائف القيادية العليا، أو في الوظائف غير المركزية (الإدارة المحلية) وسيتم تناول انقضاء المدة بانتهاء العقد ثم انقضاء المدة عن طريق الانتخاب وفقاً للآتي:

أولاً: انقضاء المدة بانتهاء العقد.

العقد هو أحد الأسباب التي بموجبها يرتبط الموظف بالإدارة وبالنظر إلى نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م - في المادة (43) الفقرة "أ" والتي أجازت شغل الوظيفة العامة عن طريق التعاقد حيث جاء فيها: " مع مراعاة أحكام المادة (48) من هذا النظام، يكون التعيين بموجب عقود على وظائف ذات فئاتٍ ودرجاتٍ ووصفٍ وظيفيٍّ محددٍ وفقاً لتعليمات وصف وتصنيف الوظائف المعمول بها شريطة توافر وظائف شاغرة في جدول تشكيلات الوظائف، وبما يتفق وتعليمات وتعيين الموظفين وتعتبر خدمات الموظفين الذين يعينون عليها خاضعة لأحكام قانون الضمان الاجتماعي" (1). ثم نصت المادة (167) الفقرة "ب" على أن انتهاء مدة العقد أو إنهاؤه . هي إحدى الحالات التي تنتهي بها خدمة الموظف العام، وقد تناولت المادة (169) بعد ذلك أحكام انتهاء خدمة الموظف بعقدٍ حيث جاء فيها: تنتهي خدمة الموظف بعقدٍ حكماً وفقاً لما يلي: (2).

أ . إذا انتهت مدة العقد ولم يتم تجديده.

ب . عند انتهاء المشروع المعين عليه أو نفاذ مخصصاته أو عند انتهاء إعاره الموظف أو انتهاء إجازته بعد عودته لاستئناف عمله في الدائرة.

ج . إذا انتهت أو أنهيت خدمته بموجب شروط العقد أو أي حالةٍ من حالات انتهاء الخدمة المنصوص عليها في هذا النظام.

د . في حالة اتجهت نية الدائرة إلى عدم تجديد عقد الموظف المعين على وظيفة بموجب عقد فئة ودرجة بناءً على سلوكه الوظيفي وتقديم أدائه المتدني يتوجب على الدائرة إعلام الموظف بعدم رغبتها بتجديد عقد قبل (30) يوماً من تاريخ انتهاء العقد.

وقد ذهب قضاء المحكمة الإدارية العليا بالأردن أنه: "بمجرد انتهاء مدة العقد دون تجديده من الطرفين فإنه يكون منتهياً" ولا يرد القول على أن استمرار عمل المطعون ضدها بعد تاريخ انتهاء العقد

1 . نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020. الجريدة الرسمية، العدد 5619. سبق ذكره.

2 . نظام الخدمة المدنية نفسه.

يُعتبر موافقةً على تجديده ما دام أنّ العقد قد انتهى ولم يتم تجديده بموافقة الطرفين فيكون قد انتهى حكماً⁽¹⁾.

وقد نص قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م في المادة (126) على أنه:

" يكون شغل الوظائف الشاغرة بملاكات الوحدات الإدارية بطريق التعيين أو التعاقد أو الترقية أو الندب أو الإعارة أو النقل " (2).

وقد صدر في ليبيا قرار مجلس الوزراء رقم (217) لسنة 2012م، بشأن لائحة الموظفين بعقود حيث نصت المادة الخامسة منه: على أنه: " يُبرم عقد العمل لمدة محددة لا تقل عن سنة ينتهي العقد بانتهائها إذا لم يتم تجديده، ويتم تجديد العقد للمدة نفسها بموافقة طرفيه لمرة واحدة ويصبح العقد بعدها غير محدد المدة، وإذا كان العقد غير محدد المدة جاز لكل من طرفيه إنهاؤه بعد إخطار الطرف الآخر بعلم الوصول قبل إنهاء العقد بثلاثين يوماً وإذا ألغى أي من الطرفين العقد دون مراعاة مدة الإنذار ألزم من أنهى العقد بأن يؤدي للطرف الآخر تعويضاً موازياً لمرتب الموظف عن مدة الإنذار والجزء الباقي منها" (3).

والواضح مما تقدم أنّ العقد يتم باتفاق الطرفين غير أنه إذا كان العقد غير محدد المدة فإنه يخضع في ذلك إلى القواعد العامة التي تنتهي بها العلاقة الوظيفية في قانون علاقات العمل، وتخضع سلطة الإدارة في ذلك لرقابة القضاء.

ولعلّ من الأمثلة على شغل الوظيفة العامة عن طريق التعاقد تعيين كادر أعضاء هيئة التدريس بالجامعات الليبية وفق المادة (170) من لائحة التعليم العالي رقم (501) لسنة 2010. بقرار من مجلس الجامعة عن طريق التعاقد وفقاً لصيغة العقد ومشمولاته المُعد من وزارة التعليم، وتسري أحكام قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م. في كل ما لم يرد به نص في هذه اللائحة (4).

1. المحكمة الإدارية العليا الأردنية، قرار رقم (10 / 2014) بتاريخ 20 / 1 / 2015. غير منشور، نقلاً عن: أ. د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 336.
2. قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م. مدونة التشريعات، العدد السابع، السنة العاشرة.
3. قرار مجلس الوزراء رقم (217) لسنة 2012م بشأن لائحة الموظفين بعقود، الجريدة الرسمية، العدد (3) السنة الثانية، 2013م.
4. أ. د. خليفة صالح احواس، القانون الإداري الليبي الحديث، مزيدة ومنقحة، مرجع سبق ذكره، ص 134.

وقد تناولت المادة (233) من لائحة التعليم العالي رقم (501) لسنة 2010م . مدة التعاقد لعضو هيئة التدريس الجامعي المغترب ونظمت كيفية إنهاء عقده حيث جاء فيها: تكون مدة العقد سنة دراسية قابلة للتجديد، وتدرج في العقد الحقوق المتعلقة بنهاية الخدمة، ويُحرر العقد باللغة العربية من عددٍ كافٍ من النسخ الأصلية، وعلى المؤسسة التعليمية إبلاغ عضو هيئة التدريس قبل نهاية العقد بشهرٍ واحدٍ على الأقل إذا رغبت في إنهائه، ويجوز لعضو هيئة التدريس إنهاء عقده شرط إبلاغ المؤسسة التعليمية قبل نهاية مدة العقد بثلاثة أشهر⁽¹⁾.

ويجب عدم الخلط بين فكرة الموظف المتعاقد وبين المتعاقد مع الإدارة لإنجاز مشروعٍ معيّنٍ في وقتٍ مُحدّدٍ، فالأول موظف مدني يشغل مكاناً في السُّلم الوظيفي للدولة؛ في حين إنّ المتعاقد مع الإدارة لا يُعدُّ كذلك ولا يخضع لنظام الدولة الوظيفي، وإنما يحكم العقدُ المُبرمُ بينه وبين الإدارة (العقد الإداري) علاقتهما معاً⁽²⁾.

وبعد كل ما سبق من طرح فإنه يمكن القول: إنّ خدمة الموظف المتعاقد تنتهي بانتهاء مدة العقد . كأصلٍ عامٍّ . كما أنّ العقدَ غير محددِ المدّة لا يمنح الموظف حقّاً مكتسباً في الوظيفة، وإنما يمكن إلغاؤه بشرط إخطار الطرف الآخر قبل ثلاثين يوماً من إلغائه بكتاب مسجل بعلم الوصول عن طريق البريد أو أية وسيلة أخرى تثبت توقيع الموظف بتسلمه للإخطار، ويترتب على إنهاء العقد دون إنذار أن يؤدي من أنهى العقد للطرف الآخر تعويضاً موازياً لمرتب الموظف والجزء الباقي منها عن مدة الإنذار، وإذا تمّ إلغاء الوظيفة، أو دمج المرفق فإن لجهة الإدارة إلغاء العقد، ولا إلزام عليها بإحالة الموظف المتعاقد تحت التصرف كما في حالة التعيين.

ثانياً: الاقتراع المباشر (الانتخاب)

يتم شغل بعض الوظائف العليا بالانتخاب كانتخاب السلطة التشريعية (البرلمان) أو الرؤساء أو أعضاء المجالس البلدية وذلك لمدّةٍ معيّنةٍ ينصّ عليها القانون.

1. قرار اللجنة الشعبية العامة لرقم (501) لسنة 2010 بشأن التعليم العالي، سبق ذكر الموقع الإلكتروني

2 . مروان زيدان خليفة القيسي، إنهاء خدمة الموظف العام، مرجع سبق ذكره، ص 45 وما بعدها.

وقد نصّ قانون الإدارة المحلية في الأردن رقم (22) لسنة 2021م - في المادة (2 - هـ) بأن: " مدة مجلس المحافظة أربع سنواتٍ كاملةٍ تبدأ من تاريخ إعلان أسماء المحافظين في الانتخابات من قبل مجلس المفوضين، وتنتهي ولايته بانتهاء مدّته، أو بحلّه وفقاً لأحكام هذا القانون" (1).

وفي قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م - أورد المشرع الليبي في المادة الحادية عشر منه كيفية تشكيل المجالس بالمحافظات والبلديات عن طريق الاقتراع السري العام المباشر، وبذلك يكون المشرّع قد هجر بخصوصها أسلوبَي التعيين والنظام المختلط (التعيين والانتخاب) واعتمد الانتخاب فقط حتى بالنسبة للعمداء والمحافظين، ويقدر مواكبة هذا الأمر للتطورات الديمقراطية إلا أنه يستهلك وقتاً أطول، ويثير إشكالاتٍ بالنسبة لبعض الأوساط التي لا تتمتع بالوعي والثقافة اللازمين للممارسة الديمقراطية (2).

وقد نص قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م في المادة (9) منه: "مدة مجلس المحافظات والبلديات أربع سنواتٍ كاملةٍ مالم تُحل قبل ذلك، ويعمل الأعضاء على سبيل التفريغ" (3).

كما قرّرت إدارة القانون التابعة للمجلس الأعلى للقضاء في ليبيا في فتوى لها تحت رقم (2 / 6 / 58) بتاريخ 11 / 4 / 2021. أن مدة المجالس البلدية أربع سنواتٍ كاملةٍ طبقاً لنص المادة التاسعة من القانون رقم (59) لسنة 2012. تنتهي ولايتها بانتهاء المدة مباشرةً، ولا عبرة للظروف القاهرة بانقطاع المدة (4)

وأما بالنسبة لانتهاء ولاية السلطة التشريعية في ليبيا فقد ثارت عدة إشكالاتٍ حول انتهاء ولاية المؤتمر الوطني العام بسبب الجدل القائم حول تفسير المادة (30) من الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي عام 2011م - وقد تضمنت هذه المادة في ثناياها إنهاء ولاية المؤتمر الوطني العام حيث جاء فيها: "يُصادق المؤتمر الوطني على النتائج ويعلمها وتُدعى السلطة التشريعية

1- قانون الإدارة المحلية الأردني رقم (22) لسنة 2021م منشور على شبكة المعلومات الالكترونية <https://www.mola.gov.jo/Ar/pages/%D8%A7%D9%84%D9%82%D9%88%D8%A7%D9%86%D9%8A%D9%86> تم الدخول بتاريخ 5-7-2022م.

2 . أ. د. خليفة صالح احواس، الإدارة المحلية في ليبيا (المحافظات والبلديات) مرجع سبق ذكره، ص164.

3 . المرجع السابق، ص179.

4 . فتوى إدارة القانون ذات الرقم (2 / 6 / 58) بتاريخ 11 . 4 . 2021.

للانعقاد في مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، وفي أول جلسة لها يتم حلّ المؤتمر الوطني العام، وتقوم السلطة التشريعية بأداء مهامها" (1).

وقد أُجريت عدة تعديلات على الإعلان الدستوري في تلك الفترة سواءً من قبل المجلس الانتقالي، أو المؤتمر الوطني العام غير أنه ظل النصّ على انتهاء ولاية المؤتمر الوطني بمجرد انعقاد السلطة التشريعية قائماً (2) وفي ديسمبر 2013م أصدر المؤتمر الوطني العام قراراً بتمديد ولايته إلى ديسمبر 2014م.

وقد تباينت آراء الفقه القانوني الليبي (3) حول انتهاء ولاية المؤتمر الوطني العام حيث رأى أستاذ القانون الدستوري مسعود الكانوني أن: (ولاية المؤتمر الوطني العام تنتهي في السابع من فبراير 2014م - والحلّ يتمثل في تولي الهيئة التأسيسية لمهام المؤتمر إلى حين الانتهاء من إعداد الدستور في مدة أقصاها سنة) بينما ذهب الدكتور منصور ميلاد يونس بقوله: (إنّ المادة 30 من الإعلان الدستوري نصّت على أنّ المؤتمر الوطني العام مكلفٌ بمهامٍ تنتهي ولايته بانتهائها أهمّها انتخاب الهيئة التأسيسية واعتماد قانون الانتخابات، واقترح أن تُمدّد ولاية المؤتمر الوطني إلى ستة أشهرٍ تقوم خلالها بمراقبة عمل الحكومة ومتابعة عمل الهيئة التأسيسية حتى تنتهي من إعداد دستور ليبيا الجديد) وقريباً من ذلك يرى الدكتور عبد القادر قدورة: (أنّ يُمدّد المؤتمر فترة عمله بعد تأييد 120 عضواً من أصل 200 لهذه الخطوة، أو أن يُسَلّم مهامه للهيئة التأسيسية عقب انتخابها لتتولى إدارة شؤون البلاد حتى تفرغ من إعداد الدستور).

1. الإعلان الدستوري الليبي 2011م - مجلة إدارة القضايا، العدد التاسع عشر، السنة التاسعة، 2014م - ص 167.

2. تعديلات الإعلان الدستوري من الأول إلى الخامس، انظر الصفحة 170 وما بعدها من المجلة السابقة.

3 - يُراجع الموقع الإلكتروني:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjYnK6Wi5D6AhUhif0HHUhzACAQFnoECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fitcadel.gov.ly%2F2013%2F11%2F%25D8%25B3%25D8%25AC%25D8%25A7%25D9%2584-%25D8%25AD%25D9%2588%25D9%2584-%25D8%25AA%25D8%25A7%25D8%25B1%25D9%258A%25D8%25AE-%25D9%2586%25D9%2587%25D8%25A7%25D9%258A%25D8%25A9-%25D9%2588%25D9%2584%25D8%25A7%25D9%258A%25D8%25A9-%25D8%25A7%25D9%2584%25D9%2585%25D8%25A4%25D8%25AA%25D9%2585%25D8%25B1%25D8%25A7%25D9%2584%25D9%2588%2F&usg=AOvVaw25plc06A>

تم الدخول بتاريخ 11 . 8 . 2022م. [MjUbTIQN7EVv5P](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjYnK6Wi5D6AhUhif0HHUhzACAQFnoECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fitcadel.gov.ly%2F2013%2F11%2F%25D8%25B3%25D8%25AC%25D8%25A7%25D9%2584-%25D8%25AD%25D9%2588%25D9%2584-%25D8%25AA%25D8%25A7%25D8%25B1%25D9%258A%25D8%25AE-%25D9%2586%25D9%2587%25D8%25A7%25D9%258A%25D8%25A9-%25D9%2588%25D9%2584%25D8%25A7%25D9%258A%25D8%25A9-%25D8%25A7%25D9%2584%25D9%2585%25D8%25A4%25D8%25AA%25D9%2585%25D8%25B1%25D8%25A7%25D9%2584%25D9%2588%2F&usg=AOvVaw25plc06A)

وفي حكمٍ للمحكمة العليا بدوائرها مجتمعة (الدائرة الدستورية) في جلستها المنعقدة بتاريخ 6 - 11 2014م . حيث قررت فيها عدم دستورية الفقرة (11) من المادة (30) من الإعلان الدستوري بخصوص العمل بمقتراح لجنة فبراير وقد جاء في حيثيات حكمها: " إذا كان التصويت على الفقرة (11) من المادة (30) المعدلة بالتعديل السابع، قد تم بموافقة (121) صوتاً، في حين كان ينبغي ألا يقل عن (124) صوتاً على اعتبار أنّ أعضاء المؤتمر (186) عضواً حسب الثابت في المحضر فإنّ التصويت على هذا النحو لا يعتدّ به لانطوائه على مخالفة المادة (36) من الإعلان الدستوري والمادة (73) من النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام المشار إليهما، وحيث إنّ العيب اللاحق بهذا الإجراء ينصرف بطريق اللزوم إلى النتيجة المترتبة عليه، بما يتعيّن معه القضاء بعدم دستوريته" (1).

ويستند هذا الحكم الى المادة (36) من الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي عام 2011م، حيث جاء فيها: " لا يجوز إلغاء أو تعديل أي حكم وارد بهذه الوثيقة إلا بحكم آخر صادر عن المجلس الوطني الانتقالي وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس" (2) وقد قررت المحكمة العليا في حكمها بأن على السلطة التشريعية الالتزام بما ورد في هذه المادة التي حددت آلية التعديل الدستوري، وبما أن التعديل انصب على الفقرة (11) من المادة (30) المعدلة بموجب التعديل السابع لسنة 2014م ولم يتبع الآلية المنصوص عليها في المادة (36) من الإعلان الدستوري، مما يعني ان انتخاب مجلس النواب غير صحيح وهي نتيجة ترتبت على إجراء غير دستوري.

وقد وقع مجلس النواب في الخطأ الذي وقع فيه المؤتمر الوطني فاستمر في تمديد ولايته دون أساس قانوني، حيث نصّ النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة الرابعة منه على انتهاء مدة ولاية مجلس النواب بقولها: " تبدأ ولاية مجلس النواب من تاريخ أول اجتماع له، وتنتهي بنفاذ الدستور، وفي

*تجدر الإشارة إلى أنّ هناك جدلاً فقهيّاً واسعاً حول اختصاص المحكمة العليا في ليبيا بالرقابة على التعديلات الدستورية، غير أنه وبالنظر في المادة (36) من الإعلان الدستوري لسنة 2011م - فإنه يمكن الاتفاق مع الاتجاه القائل باختصاصها بالفصل في التعديلات الدستورية، يراجع في ذلك: مفتاح محمد السيّد احنيش، اختصاص القضاء الدستوري بالرقابة على التعديلات الدستورية (دراسة تحليلية مقارنة) "رسالة ماجستير" جامعة سرت، كلية القانون، 2021-2022م - ص 86 وما بعدها.

1. الطعن الدستوري رقم (17) لسنة 61 ق، منشور على الموقع الإلكتروني

<https://security-legislation.ly/ar/law/32207> تم الخول بتاريخ 20 - 8 - 2022م.

2 - الإعلان الدستوري الليبي 2011م.

جميع الأحوال لا تتجاوز ولايته مدة ثمانية عشر شهراً من تاريخ أول جلسة للهيئة التأسيسية لوضع الدستور، مالم تُمدد ولايته باستفتاء⁽¹⁾.

وباستقراء هذا النص فإن ولاية مجلس النواب تعتبر منتهية بعد مرور ثمانية عشر شهراً من انعقاد أول جلسة للهيئة التأسيسية لصياغة الدستور، وقد اشترطت المادة السابقة أن تمديد ولاية المجلس تكون باستفتاء عام وهو مالم يحدث، مما يتأكد معه القول بانتهاء ولايته.

وتأسيساً على ما سبق فإن الوظائف التي يتم شغلها عن طريق الانتخاب تقتضي الرابطة الوظيفية بها عند انتهاء المدة - كأصل عام - وإذا استمر في أداء وظيفته يكون غاصباً لها وبالتالي توصم تصرفاته بعيب عدم الاختصاص الزمني، باستثناء بعض الحالات غير الطبيعية والتي يطلق عليها القضاء الموظف الفعلي، وليس هناك ما يمنع حلّ، أو عزل من يشغل هذه الوظيفة قبل انقضاء المدة من السلطة المختصة إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

الفرع الثاني

إلغاء الوظيفة

قد تلجأ الإدارة إلى إلغاء جزء من الوظائف العامة لتنظيم المرفق العام فتلغي بعض الوظائف من ملاكه، ومما لا شك فيه أن زيادة أعداد الموظفين في الوحدات الإدارية عن الحاجة الفعلية للمرفق العام؛ يُشكل عائقاً في طريق هذا المرفق لتحقيق أهدافه وتقديم خدماته بكفاءة وفاعلية، وكذلك فإن من أهم الأهداف التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها من إلغاء بعض الوظائف هو الترشيد في الإنفاق العام بسبب اتباع سياسات توظيف غير منضبطة أدت إلى وجود أعداد هائلة من الموظفين في القطاع العام يتقاضون رواتب وأجور من الخزنة العامة مما أوقع الدولة في شباك المديونية ودفعها إلى طرق أبواب مصادر التمويل الخارجي⁽²⁾.

1 - النظام الداخلي لمجلس النواب، منشور على الموقع <https://security-legislation.ly/ar/law/100873> تم الدخول بتاريخ 7. 5. 2022م.

2 .د. حمدي القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 2003م - ص 268 وما بعدها.

ويُقصد بإلغاء الوظيفة بمعنى استبعاد الوظيفة من الملاك الوظيفي للوحدة الإدارية؛ نظراً لعدم أهميتها أو لأنها حققت أهدافها والغاية من إنشائها، وبالتالي ترى الإدارة حفاظاً على المال العام إلغاء تلك الوظيفة وشطبها من هيكلها التنظيمي، وغالباً ما يكون إلغاء الوظيفة من الإدارة إلى الجهة المختصة حتى يكون نافذاً فإن صدر من غير مختص فإنه يكون باطلاً ذلك أن قواعد الاختصاص من النظام العام (1).

وقد قضى القضاء الأردني بأنه: " يُعتبر قرار المجلس البلدي بإنهاء خدمات أي موظف بحجة إلغاء وظيفته في الموازنة الجديدة باطلاً، وغير مستند على أساس سليم إذا بُني على موازنة غير مصدقة قانوناً، وغير جائز وضعها موضع العمل قبل ذلك" (2).

وفي حالة إلغاء الوظيفة غالباً ما يتم إحالة الموظف إلى الاستيداع أو (الإحالة تحت التصرف).

ويُعرّف المشرع الفرنسي الاستيداع بأنه: " وضع الموظف خارج إدارة مرفقه الأصلي وذلك بناءً على طلبٍ منه أو من تلقاء الإدارة عندما تنقضي الإجازات المنصوص عليها قانوناً" (3).

والإحالة تحت التصرف: هي حالة وسط بين الخدمة الكاملة وبين الفصل، إذ يُبعد الموظف المحال إلى الاستيداع عن عمله كلياً لمدةٍ محددةٍ ثم ينقرر مصيره بصورةٍ باتةٍ في نهاية المدة (4).

وقد نصّ نظام الخدمة المدنية الأردني على الاستيداع في المادة (176) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م . " لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير إحالة الموظف إلى الاستيداع دون طلبه وللوزير إحالة الموظف على الاستيداع بناءً على طلبه إذا كانت المدة المتبقية لاستحقاقه راتب التقاعد المدني لا تتجاوز خمس سنوات وكانت هذه المدة تؤدي إلى إكماله المدة المقررة للتقاعد بتاريخ صدور قرار إحالته إلى الاستيداع" (5).

1. أ. علي محمد الزليطني، الوظيفة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 189.

2. نقلاً عن: د. حمدي القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، مرجع سبق ذكره، ص 267 وما بعدها.

3. نقلاً عن: عبد العزيز سعد مانع العنزري، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام، مرجع سبق ذكره، ص 125.

4. د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 341.

5. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م. الجريدة الرسمية، العدد 5619. سبق ذكره.

ويخضع قرار الإحالة إلى الاستيداع في الأردن (لرقابة محكمة العدل العليا سابقاً) المحكمة الإدارية العليا حالياً، خاصة سلطة الإدارة التقديرية بالإحالة ففقت بهذا الشأن " إن سلطة مجلس الوزراء في إحالة أي موظف على الاستيداع إذا كانت له خدمة مقبولة على التقاعد لا تقل عن خمسة عشر عاماً هي سلطة تقديرية لا يحدها إلا وجوب حسن استعمالها وعدم صدورها عن بواعث شخصية أو بقصد الانتقام⁽¹⁾.

وقد نظم المشرع الليبي موضوع الإحالة تحت التصرف أول ما نظمه في قانون الخدمة المدنية رقم (19) لسنة 1964م - حيث نصت المادة (71) التي جاء فيها: " . يجوز لمجلس الوزراء إحالة الموظف تحت الاستيداع لأسباب تتعلق بالصالح العام"⁽²⁾

وأما قانون علاقات العمل الليبي فقد نص على الإحالة تحت التصرف في المادة (167) وما بعدها حيث جاء فيها: " يجوز للجنة الشعبية العامة إحالة الموظفين الذين يتقاضون مرتباتهم من الخزنة العامة عند إلغاء أو دمج أو إعادة تنظيم الوحدات الإدارية أو إعادة النظر في ملاكاتها الوظيفية إحالة الموظفين المصنفين الذين أُلغيت وظائفهم تحت تصرف الخدمة"⁽³⁾.

ووضع الإحالة تحت التصرف ليس وضعاً سرمدياً إلى الأبد فهو إما أن يتم إعادة الموظف إلى وظيفته الأصلية أو أية وظيفة أخرى مماثلة في نفس الوحدة الإدارية، وبذلك تنتهي مدة الإحالة تحت التصرف، أو في حالة انتهاء السنة الأولى للإحالة على التصرف والسنة التي تم تمديدتها من قبل الجهة المختصة فيتم انتهاء خدمة الموظف استناداً للمادة (172) الفقرة (5) والتي تنص على انتهاء خدمة الموظف إذا انتهت مدة الإحالة إلى التصرف دون العودة إلى العمل⁽⁴⁾.

ولم ينص المشرع الأردني على مدة مُعَيَّنَةٍ للاستيداع غير أنه نصّ صراحةً في المادة (176) على أن الموظف يحقُّ له التقدم بطلب الإحالة إلى الاستيداع إذا كانت مدته المتبقية على بلوغ سن التقاعد المدني لا تتجاوز خمس سنوات⁽⁵⁾، وهو ما يعني جواز الإحالة تحت التصرف لمدة خمس

-
1. قرار رقم 527 / 2004م - نقلاً عن: أ. د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص323.
 2. د. محمود عمر معتوق، الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية (الاستيداع) في القانون الليبي، بحث منشور في مجلة الجامعي، نقابة أعضاء هيئة التدريس في ليبيا، العدد (26) 2017م - ص167.
 3. قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م - مدونة التشريعات، العدد السابع، السنة العاشرة.
 4. أ. علي محمد الزليتن، الوظيفة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 191 - 193.
 5. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م - الجريدة الرسمية، العدد 5619. سبق ذكره.

سنواتٍ، بخلاف المشرع الليبي الذي نص صراحة في المادة (168) من قانون علاقات العمل: "تكون الإحالة تحت تصرف لمدة لا تتجاوز السنة من تاريخ صدور قرار الإحالة، ويجوز تمديدتها لمدة سنة أخرى بقرار من اللجنة الشعبية العامة ويستحق الموظف مرتبه طوال مدة الإحالة تحت التصرف باستثناء العلاوات المرتبطة بمزاولة العمل فعلاً"⁽¹⁾.

وللموظف المُحال تحت التصرف الحق في تقاضي مرتبه كاملاً، وتبقى الوظيفة التي كان يشغلها شاغرةً طوال مدة الإحالة، ولإدارة الحق بالتعيين فيها خلال هذه المدة إذا اقتضت المصلحة ذلك، ويجوز إعادته إلى وظيفته الأصلية أو أية وظيفة أخرى مماثلة في الوحدة الإدارية نفسها التي كان يعمل بها، ويحق للموظف أثناء فترة الإحالة تحت التصرف أن يعمل في أي مهنة لحساب نفسه أو عند الغير ودون موافقة المرفق الذي يعمل فيه⁽²⁾.

ويرى الدكتور الطماوي أن الوضع التأديبي للموظف المحال إلى الاستيداع يتحدّد في نهاية مدته، فإذا ترك الموظف الخدمة قبل نهاية المدة باختياره فإنه يعاقب تأديبياً كما يعاقب الموظف الذي تنتهي صلته بالدولة لأيّ سببٍ من الأسباب المعروفة، وأما إذا عاد إلى العمل فإنه يخضع للنظام التأديبي المُقرّر للوظيفة التي يعود إليها⁽³⁾.

وتأسيساً على ما سبق فإن نظام الخدمة المدنية الأردني قد أعطى للموظف حرية التقدم بطلب الإحالة إلى الاستيداع بشرط أن تكون مدته المتبقية على انتهاء سنّ الخدمة خمس سنواتٍ فأقل؛ مما يمكن معه فتح باب التعيين للوظائف الشاغرة، والحد من نسبة البطالة، وأما المشرع الليبي فقد جعل الإحالة تحت التصرف تصدر من الجهة المختصة، ولم يمنح للموظف الحق بالتقدّم بطلب الإحالة تحت التصرف، كما أن المحال تحت التصرف يخضع للنظام التأديبي عند ارتكابه أي مخالفة توجب مساءلته تأديبياً.

ويُستخلص ممّا تقدم عرضه أنّ النهاية غير العادية للرابطة الوظيفية تكون بناءً على فصل الموظف بالطريق التأديبي وغير التأديبي، وكذلك عند انتهاء مدة شغل الوظيفة كما في حالتي التعاقد

1. مدونة التشريعات الليبية، العدد السابع، السنة العاشرة.

2. د. محمود عمر معتوق، الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية (الاستيداع) في القانون الليبي، بحث منشور في مجلة الجامعي، سبق ذكره، ص176 وما بعدها.

3. نقلاً عن: د. حمدي القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، سبق ذكره، ص85.

والانتخاب، حيث تنتهي الرابطة الوظيفية في هاتين الحالتين عند انتهاء المدة، كما تشمل النهاية غير العادية حالة إلغاء الوظيفة، حيث يتم إحالة الموظف تحت تصرف الخدمة المدنية غير أن الإدارة ليست ملزمة بإحالة الموظف المتعاقد تحت التصرف ولها إنهاء التعاقد معه بشرط إبلاغه قبل ذلك بمدة كافية.

المبحث الثالث

نهاية العلاقة الوظيفية بسبب عدم الكفاءة

ما تقدم ذكره ليس كل حالات انتهاء العلاقة الوظيفية هناك بعض الحالات التي تكون سبباً في انفصام عرى هذه العلاقة، وهي حالة عدم الكفاءة الوظيفية أو بانتهاء أحد شروط التعيين، فبالرغم من التأهيل العلمي والمهني للموظف إلا أن هناك بعض المهارات العملية التي لا يمكن اكتشافها إلاً بوضعه تحت الاختبار لفترة زمنية معينة يتم بعدها تقدير مدى كفاءته للاستمرار في العمل المناط به، وسيتم تناول نهاية العلاقة الوظيفية بسبب عدم الكفاءة الوظيفية في المطلب الأول، ثم بعد ذلك يتم التطرق في المطلب الثاني لنهاية العلاقة الوظيفية بسبب فقد الحق في التعيين.

المطلب الأول

نهاية العلاقة الوظيفية بسبب عدم الكفاءة الوظيفية

يعتبر شرط الكفاءة من أهم الشروط التي يجب أن تتوفر في الموظف حتى يتمكن من أداء مهام وظيفته بكفاءة وإقتدار لأن الوظيفة العامة وُجدت من أجل تقديم الخدمات للمواطنين عن طريق المرافق العامة التي ينبغي أن تسير بانتظامٍ واطرادٍ، وتأسيساً على ذلك فإن توفر شرط الكفاءة في الموظف ضروريٌ لحماية النظام العام داخل الدولة، كما أنّ لإدارة الحق في اختيار من يصلح للقيام بالأعباء الوظيفية واستبعاد من ليس أهلاً لذلك، وسيتناول الباحث في الفرع الأول نهاية العلاقة الوظيفية أثناء فترة الاختبار، بينما يتم تناول نهاية العلاقة الوظيفية بسبب عدم الكفاءة المسلكية في الفرع الثاني

الفرع الأول

نهاية العلاقة الوظيفية أثناء فترة الاختبار

تنتهي علاقة الموظف بالإدارة وفقاً لنظام الخدمة الأردني، لعدم اجتيازه ما يسمى بفترة التجربة وقد حددها المشرع بسنة واحدة يكون خلالها تحت رقابة الأجهزة الإدارية وإشرافها المباشر؛ لتحديد مدى كفاءته وصلاحيته للقيام بأعباء الوظيفة الموكلة إليه وما إذا كان جديراً بالاستمرار في ممارسة أعمالها بعد انتهاء فترة التجربة، أو أن يتم إنهاء خدمته مع نهاية تلك الفترة أو حتى قبل انتهائها⁽¹⁾.

وقد نصت المادة (63 - أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م - على فترة التجربة حيث جاء فيها: " يخضع الموظف المعين في الخدمة المدنية لمدة سنتين تجربة تبدأ من تاريخ مباشرته للعمل في وظيفته، ويتم تجديد عقده أو إنهاء خدمته وفقاً لنتائج تقييم أدائه بعد انتهاء مدة التجربة، ويجوز إنهاء خدمته في أي مرحلة من مراحل التقييم في ضوء نتائج تقييم أدائه بقرار من المرجع المختص بالتعيين في كلتا الحالتين وفقاً للنموذج الذي يعده الديوان لهذه الغاية"⁽²⁾.

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه: " من شأن التقارير السنوية لأداء الموظف التأثير في المركز القانوني له إذ تؤثر في ترقبته، وتتدخل ضمن معايير الكفاءة، وأن قرار اللجنة المؤلفة بموجب أحكام المادة (74- أ) من نظام الخدمة المدنية هو قرار إداري نهائي يؤثر في مركز المستدعية الوظيفي والقانوني، وهو قابل للطعن بالإلغاء، وأن محكمة العدل العليا مختصة للنظر به"⁽³⁾.

كما قضت محكمة العدل العليا في الأردن بأن " القرار الطعين بعدم تثبيت المستدعي في الخدمة القضائية يُعد إنهاءً لخدمته في هذه الوظيفة"⁽⁴⁾.

وأما قانون علاقات العمل الليبي فقد حددها بثلاثمائة وخمسة وستين يوماً تبدأ من تاريخ مباشرة العمل، وذلك في المادة (135) من قانون علاقات العمل حيث جاء فيها: " يخضع الموظفون عند

1. د. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص166.

2. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020م.. الجريدة الرسمية، العدد 5619. سبق ذكره.

3. عدل عليا رقم 49 / 2008م (هيئة خماسية) مشار إليه لدى: مبارك بداح محمد البداح، إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة " رسالة ماجستير" كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط" 2011م - ص75.

4. محكمة العدل العليا، رقم 552 / 2008م. نقلاً عن: المرجع السابق، ص116.

شغلهم للوظيفة لأول مرة في غير وظائف الإدارة العليا لفترة اختبار مدتها (365) يوماً من تاريخ مباشرتهم للعمل، فإذا ثبت عدم صلاحية الموظف للوظيفة خلال فترة الاختبار يحال إلى لجنة شؤون الموظفين المختصة، فإذا رأت صلاحيته لوظيفة أخرى أوّصت بنقله إليها وإلا اقتُرحت إنهاء خدمته بشرط إبلاغ الموظف بذلك قبل أسبوعين من تاريخ الإنهاء، ويعتبر انقضاء فترة الاختبار دون صدور قرار بنقل الموظف أو فصله بمثابة تثبيت له في الوظيفة وفي جميع الأحوال يتم اشعار الجهة المختصة بالإجراءات التي اتخذت بشأن الموظف تحت التجربة" (1).

وقد أكدت المادة (172) الفقرة الرابعة من قانون علاقات العمل الليبي بأن حصول الموظف على تقرير كفاية متدني يعد سبباً من الأسباب التي تنتهي بها العلاقة الوظيفية حيث جاء فيها: " 4 - الحصول على تقرير كفاية بدرجة ضعيف مرتين أو بدرجة متوسط ثلاث مرات خلال مدة خدمته"

والأصل في تقدير كفاءة الموظف أنها خاضعة لتقدير جهة الإدارة ولا معقّب عليها في ذلك حيث قضت المحكمة العليا الليبية في حكمها الصادر بتاريخ 24 - 12 - 2006م حيث جاء فيه: "إن القانون لم يُعيّن طريفاً تلتزمه الإدارة في تقدير درجة كفاية أحد موظفيها فلها أن تُقيّم هذا التقدير من أية عناصر تراها موصلةً له على وجه سليم ودقيق يتفق مع الحق والواقع، ولا تخضع في هذا التقدير لرقابة الحق والواقع، ولا تخضع في هذا التقدير لرقابة القضاء الإداري لتعلّفه بصميم اختصاصها، مالم يقدّم الدليل على أنها أساءت استعمال سلطتها، أو أنها خرجت على أحكام القانون" (2).

والفصل أثناء فترة الاختبار هو سلطة تقديرية لجهة الإدارة، ولا معقّب عليها في ذلك إلا إذا ثبت انحراف الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية وفي ذلك قضت المحكمة العليا الليبية بأن: " حق الإدارة في فصل أو تثبيت موظفيها أثناء فترة الاختبار هو حقٌ مُطلقٌ غير قابلٍ للنقاش من قبل المحكمة العليا" (3).

1 . قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م - مدونة التشريعات، العدد السابع، السنة العاشرة.
2 . طعن إداري رقم 51/111 ق . مجموعة أحكام المحكمة العليا . القضاء الإداري . 2006م . ص 688.
3 . طعن إداري رقم (2) لسنة 3 قضائية: نقلاً عن: د. محمود عمر معتوق، انتهاء العلاقة الوظيفية بإرادة الإدارة، سبق ذكره، ص 33.

وخلافاً لما سبق يرى الدكتور- محمد عبد الله الحراري - أنّ سلطة الإدارة في تثبيت الموظف تحت الاختبار ليست سلطة مطلقة تخرج عن رقابة القضاء، وإنما هي سلطة مطلقة في موضوعها ومحددة في غايتها التي يجب أن تكون في مقتضى الصالح العام، مما يعني أن الإدارة إذا خالفت هذه الغاية في قرارها يكون قابلاً للطعن عليه أمام القضاء الإداري (1).

ويؤيد الباحث ما ذهب إليه الدكتور محمد الحراري من عدم إطلاق يد الإدارة في فصل الموظف تحت الاختبار حمايةً له من تعسف الإدارة.

وبعد كل ما سبق من طرح يتضح أن مدة الاختبار التي حددها نظام الخدمة المدنية الأردني وهي سنتان تعتبر طويلة نوعاً ما، وتجدر الإشارة بالمدة التي قررها المشرع الليبي وهي (365) يوماً إذ هي مدة كافية لاختبار كفاءة الموظف والتأكد من مدى صلاحيته لشغل الوظيفة، كما أنّ سكوت الإدارة بعد مضي فترة الاختبار يعتبر إقراراً منها على كفاءة الموظف وصلاحيته للاستمرار في شغل وظيفته، ولا حاجة لإصدار الإدارة قراراً بتثبيت الموظف في الوظيفة.

الفرع الثاني

نهاية العلاقة الوظيفية بسبب عدم الكفاءة المسلكية (الأخلاقية)

ويُعبّر عنه (بالفصل القانوني) وذلك أن الحكم على موظفٍ لأسبابٍ تأديبيةٍ أو جنائيةٍ مالم يكن قد رُدَّ إليه اعتباره يُعد من الأسباب القانونية لعدم مكنة الموظف من شغل الوظيفة أو الاستمرار فيها بعد شغلها (2).

وقد تناولته نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م - في المادة (172 . أ) في حالات عزل الموظف البند (1) " إذا حكم عليه من محكمة مختصة بأي جنابة أو جنحة مخلة بالشرف

1. يُراجع في ذلك: أ. د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة، سبق ذكره، ص 213.

2. أ. د. خليفة صالح احواس، القانون الإداري الليبي الحديث، مرجع سبق ذكره، ص 172.

كالرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير وسوء استعمال الأمانة واستثمار الوظيفة والشهادة الكاذبة أو أي جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة⁽¹⁾.

ويُعتبر الموظف معزولاً حكماً من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية⁽²⁾.

وقد اعتبرت محكمة العدل العليا في الأردن أنّ عزل الموظف في مثل هذه الحالة يكون تنفيذاً لحكم القانون حيث جاء في حكمها: "إنّ العزل بقوة القانون دون حاجةٍ إلى إصدار قرارٍ بالعزل، ولا يُعتبر صدور قرارٍ بالعزل من القرارات الإدارية إذ أنه لا يتعدى كونه من قبيل الإجراءات التنفيذية تتخذه الإدارة لتنفيذ حكم القانون تسجيلاً وإعلاناً للأثر التبعية المترتب على صدور الحكم الجزائي نهائياً والمشعر هو الذي قدر جسامة المخالفة الثابتة بالحكم الجزائي فرتب عزل الموظف المحكوم عليه"⁽³⁾.

وقد تناول المشرع الليبي في المادة (128) من قانون علاقات العمل الشروط الواجب توفرها في المرشح لشغل الوظيفة العامة في الفقرة (4) حيث جاء فيها: "ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية، أو في جنحة مخلة بالشرف، أو الأمن ما لم يكن قد رُدّ إليه اعتباره"⁽⁴⁾.

ويجب أن يكون الحكم الصادر في حق الموظف حكماً نهائياً لكي يتم عزل الموظف، وأما مجرد الحبس الاحتياطي، أو صدور الحكم من محكمة أول درجة فلا يقوم سبباً لعزل الموظف من وظيفته، وإلى ذلك ذهبت المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 6 - 4 - 1983م - حيث جاء فيه: "إنّ المشرع قد استثنى من قاعدة الأجر مقابل العمل الحالات التي ينقطع فيها الموظف عن مباشرة عمله بسبب حبسه احتياطياً أو وقفه عن العمل بأن نصت المادتان (81- 4) و(82- 3) من قانون الخدمة المدنية على أن يصرف له مرتبه في هذه الحالات إن أسفرت الإجراءات التأديبية أو الجنائية عن عدم إدانته، أو عدم إقامته أو إقامة الدعوى ضده، وإنّ الحكمة من هذه النصوص ألاّ يُضارَّ الموظف في مصدر رزقه بسبب إجراءات تُتخذُ ضده وتمنعه من الوفاء بالتزامه بأداء واجبات وظيفته والقيام بأعبائها، وتنتهي تلك الإجراءات ببراءته أو بعدم إقامة الدعوى ضده ، وأنّ هذه الحكمة تتحقّق في

1 . نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020م - العدد 5619 سبق ذكره.

2 . أ. د. نواف كنعان، القانون الإداري، سبق ذكره، ص 223.

3 . قرار العدل العليا رقم 98/237. يُراجع في ذلك: فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، سبق ذكره، ص 482.

4 . قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م.. مدونة التشريعات الليبية، العدد السابع، السنة العاشرة

حالة صدور حُكْمٍ جنائي بإدانة الموظف يقضي بحبسه، وتنتهي إجراءات الطعن على هذا الحكم بنقضه وإعادة محاكمته مُجدِّداً، وصدور حكم نهائي ببراءته ممَّا تُسبب إليه ممَّا يتعيَّن معه اعتبار جميع المراحل التي سبقت الحكم النهائي الآخر من قبيل الإجراءات التي انتهت بعدم إدانته بما ينطبق في شأنه ما توخَّه المشرع في المواد (81 - 4) و(82 - 3) من قانون الخدمة المدنية، وذلك لأن عقوبة الحبس التي تكون تنفيذاً لحكم جنائي والتي تؤدي إلى حرمان الموظف من مرتبه وباقي حقوقه الوظيفية هي تلك العقوبة التي يقضي بها حكم جنائي حاز حجية الشيء المقضي به وترتبت عليه كافة آثاره الأصلية والتبعية⁽¹⁾.

غير أن قانون علاقات العمل الحالي لم يشترط الحكم النهائي على الموظف لإنهاء خدمته، واستثنى صراحة الحكم مع وقف تنفيذ العقوبة من حالات إنهاء خدمة الموظف وذلك في المادة (42) الفقرة الرابعة التي تقضي بأنه: " تنتهي خدمة العامل أو الموظف لأحد الأسباب الآتية: 4 - الحكم عليه بعقوبة جنائية أو في إحدى الجنايات أو الجرح المخلة 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 بالمسؤولية التأديبية عند الاقتضاء " (2).

وهذا الإنهاء هو إنهاء بقوة القانون، ويكون نافذاً من تاريخ اكتساب الحكم درجة القطعية دون الحاجة إلى استصدار قرارٍ بالفصل، وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة المصري بقوله: "خدمة الموظف أو المستخدم الذي يحكم عليه في جريمةٍ مخلةٍ بالشرف تنتهي حتماً بقوة القانون، وذلك دون الحاجة إلى استصدار قرارٍ بالفصل، وإن صدر قرار بالفصل فإنه يكون من قبيل الإجراءات اللازمة لتنفيذ القانون " (3).

والجدير بالذكر أن قرار العزل، أو إنهاء الخدمة بسبب الحكم الجنائي لا يعتبر من قبيل العقوبات التأديبية، ولا يُشترطُ صدوره من مجلس التأديب، وإنما يكفي صدوره من السلطة المختصة بالتعيين (4).

1. طعن إداي رقم 26/31ق - نقلاً عن: د. محمد صالح الصغير، موسوعة المبادئ القانونية، سبق ذكره، ص 232.

2. مدونة التشريعات الليبية، العدد السابع السنة العاشرة.

3. المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ 27 / 6 / 1959م - نقلاً عن: د. محفوظ علي تواتي و أ. علي محمد الزليتنى، انتهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام، مرجع سبق ذكره، ص 116 وما بعدها.

4. حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، سبق ذكره، ص 467.

والأصل أن يكون كلُّ شخصٍ حسن السيرة والسلوك؛ إلا إذا أثبت العكس، ويقع عبء الإثبات على الإدارة العامة التي يجب عليها أن تسبب قرارها، ويكون قرارها هذا خاضعاً لرقابة القضاء (1).

وفي حالة إثبات عدم مسؤولية الموظف عن فعله الجنائي نتيجة عاهة نفسية أفقدته الإرادة فإنه في مثل هذه الحالة تُطبق في شأنه أحكام الإجازة المرضية وبذلك قضت المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 19 - 3 - 2006م - حيث جاء فيه: " إن المطعون ضده كان وقت ارتكاب الجرائم المسندة إليه غير مسؤول جنائياً بسبب حالته المرضية التي أفقدته قوة الشعور والإرادة، ويكون بالتالي خاضعاً لأحكام الإجازة المرضية المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية" (2).

وبعد كل ما سبق يتضح أنه يجب فيمن يتولى الوظيفة العامة أن يكون على قدر كبير من الأخلاق، وألا يكون قد حُكم عليه نهائياً في جنائية أو جُنحة مُخلّة بالشرف وأن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية، ويترتب على انتفاء أي شرطٍ من هذه الشروط انفصام عرى الرابطة الوظيفية بين الموظف والمرفق العام الذي يشغله.

المطلب الثاني

نهاية العلاقة الوظيفية بسبب فقد الحق في التعيين

تضع التشريعات النازمة للوظيفة العامة شروطاً لشغلها، ولا تكون هذه الشروط مجرد شروط يجب توفرها لصلاحية التعيين فحسب، وإنما هي شرطٌ للاستمرار في الوظيفة العامة، ويترتب على انتفائها انتهاء الرابطة الوظيفية (3) وعلى هذا فسيتم تناول حالة عدم الكفاءة اللاتنية في الفرع الأول، ثم يتم التطرق لعدم الكفاءة الصحية في الفرع الثاني.

-
1. أ. د. مفتاح خليفة عبد الحميد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 227.
 2. طعن إداري رقم 50 / 116 ق . مجموعة أحكام المحكمة العليا . القضاء الإداري . 2006م . ص 247.
 3. أ. د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 332.

الفرع الأول

نهاية العلاقة الوظيفية بسبب عدم الكفاءة الولائية

تشتد الدول لتولي الوظائف العامة - خاصة الوظائف القيادية - شرط الانتماء والولاء للدولة، وذلك حتى لا تتعرض الدولة للخطر بسبب تولي من لا ينتمي إليها ولا يحرص على مصلحتها للوظائف المهمة والتي بحكم شغلها يمكنه الاطلاع على أسرارها مما يُهدد أمنها واستقرارها، هذا مع جواز التعاقد مع الأجانب لشغل بعض الوظائف العامة غير القيادية للاستفادة من خبرتهم في مجالات معينة كأعضاء هيئة التدريس الجامعي والأطباء وغيرهم، وعلى هذا فإنه يتم الاستغناء عن الموظف في الحالات الآتية:

أولاً: فقد الجنسية:

تعتبر الجنسية شرطاً من شروط التعيين في الوظيفة العامة والاستمرار فيها، فإذا فقدت الجنسية - أصلية كانت أو مكتسبة - فإنه يفقد المنصب الوظيفي بقوة القانون من تاريخ صدور قرار الجنسية أو سحبها منه⁽¹⁾.

وقد نصّ نظام الخدمة المدنية الأردني على فقد الجنسية كأحد أسباب انتهاء خدمة الموظف، ورتب على هذا السبب حرمان الموظف من كافة حقوقه المالية، وبالرجوع لقانون الجنسية الأردني رقم (6) لسنة 1954م - نجد أنه نصّ في المادة (18) منه أنّ: "الجنسية تسقط حكماً إذا انخرط الشخص في خدمة عسكرية لدى جهة أجنبية دون الحصول على ترخيص أو إذن من مجلس الوزراء الأردني ورفض أن يترك تلك الخدمة، كما يملك مجلس الوزراء وبموافقة الملك صلاحية إعلان فقد الأردني جنسيته إذا انخرط في خدمة دولة معادية، وإذا أتى أو حاول أن يأتي عملاً يعد خطراً على أمن الدولة وسلامتها، كما أنّ القانون أعطى مجلس الوزراء في المادة (19) منه . وبموافقة جلالة الملك سلطة إلغاء أي شهادة تجنس منحت لأي شخص إذ أتى أو حاول أن يأتي عملاً يعد خطراً على أمن الدولة وسلامتها، وإذا ظهر تزوير في البيانات التي استند إليها في منحه شهادة التجنس⁽²⁾.

1 . د. إعاد علي حمود القيسي، القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 1998م - ص274.

2 . يُراجع في ذلك: د. محمد علي الخليلية، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص164.

وقد قرّرت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها: "يجوز لمجلس الوزراء بموافقة الملك إعلان فقدان الجنسية أو إلغاء شهادة التجنس وذلك في الحالات الآتية⁽¹⁾:

أ - إذا انخرط في خدمة مدنية لدى دولةٍ أخرى، وأبى أن يترك تلك الخدمة عندما تكلفه حكومة المملكة الأردنية الخدمة فيها.

ب - إذا انخرط في خدمة دولة معادية.

ج - إذا أتى أو حاول عملاً يُعدُّ خطراً على أمن الدولة وسلامتها.

وعلى هذا فإن فقد الجنسية إسقاطاً أو سحباً يترتب عليه انتهاء خدمة الموظف، وهذا الإنهاء يتم بقوة القانون اعتباراً من تاريخ القرار الذي يصدر من السلطة المختصة في هذا المجال⁽²⁾.

وأما في القانون الليبي فإنّ فقد الجنسية لأي سبب يجعل خدمة الموظف تنتهي حكماً وبصورة تلقائية، ذلك أنّ الجنسية شرطٌ لصلاحية شغل الوظائف العامة ابتداءً وللاستمرار في شغلها بعد ذلك⁽³⁾.

وقد حدّد قانون علاقات العمل الليبي رقم (12) لسنة 2010. في المادة (128) منه شروط شغل الوظيفة العامة حيث جاء في البند الأول من هذه المادة (أن يكون متمتعاً بالجنسية الليبية) وقد أشارت المادة (172 - 2) من نفس القانون إلى أن فقد الجنسية هو أحد أسباب انتهاء العلاقة الوظيفية حيث جاء فيها: "تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية: 2- "فقد الجنسية الليبية"⁽⁴⁾.

وعلى هذا فإن الجنسية الليبية تعتبر شرطاً لتولي الوظائف العامة ابتداءً وللاستمرار في شغلها بعد ذلك.

1 . عدل عليا رقم 88 /152 - نقلاً عن: مبارك بداح محمد البداح، إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة، سبق ذكره، ص89.

2 . أ. د. نواف كنعان، القانون الإداري، سبق ذكره، ص227.

3 . أ. د. خليفة صالح احواس، القانون الإداري الليبي الحديث، مرجع سبق ذكره، ص171.

4 . قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م.. مدونة التشريعات، العدد السابع، السنة العاشرة.

غير أن هذا المبدأ لا يجري على إطلاقه؛ إذ غالباً ما تستعين الدول ببعض الأجانب في حالة الضرورة، أو عدم الاكتفاء بالعناصر الوطنية المتوفرة لديها، ويتم ذلك لفترة مؤقتة وبمقتضى خاصة⁽¹⁾.

وعليه فإنه يجوز للأجنبي تولي الوظائف العامة إذا لم يوجد من العناصر الوطنية من يشغل هذه الوظيفة وهو ما استقر عليه قضاء المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم (4 . 22ق) حيث جاء فيه: " بالنسبة للوظائف العامة فالأصل أنه ليس للأجنبي حق توليها سواء كانت دائمة أو مؤقتة لأنها تجسم فيها سيادة الدولة ويقتضي توليها تمتع الشخص بالحقوق السياسية ويتحدد معنى الوظيفة العامة وفقاً للقانون الداخلي الحالي كما أنّ علاقة الموظف بالدولة علاقة لائحية وليست عقدية⁽²⁾.

ونظراً لأهمية موضوع الجنسية فقد أعطى المشرع للقاضي الإداري سلطة الفصل في موضوعها ولا تقف سلطته عند بيان مشروعية القرار من عدمه وذلك في الطعن الإداري رقم (50 /99) حيث جاء فيه: "إنه متى رفعت إليه الدعوى في هذه الصورة فإن سلطته فيها لا تقف عند حد إلغاء القرار المعيب وإنما تمتد إلى الفصل في موضوع النزاع، ولما كان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أنّ دعوى الجنسية التي أقامها المطعون ضدهم ليست دعوى أصلية مبتدأه وإنما كانت طعنًا في قرارٍ إداريٍ سلبي صادر في شأن جنسيتهم فإن المحكمة مصدرة الحكم المطعون فيه تكون مختصة بنظرها، ومن ثم يكون النعي عليها في هذا الشأن قائماً على غير أساس يتعيّن رفضه"⁽³⁾.

إنّ غاية المشرّع من اشتراط الجنسية؛ هي حماية الأيدي العاملة الوطنية، وتوفير فرص العمل لهم، ويتحقق فقد الجنسية المؤدي إلى انتهاء خدمة الموظف العام بقوة القانون⁽⁴⁾ ويكون قرارُ الإدارة الذي يقضي بإنهاء خدمة الموظف تبعاً لما تقدم كاشفاً لحكم القانون.

ثانياً: الزواج بأجنبيّة:

خلا نظام الخدمة المدنية الأردني من النص على هذا الشرط لشغل الوظيفة العامة، وبالتالي فهو لا يرى ما يمنع المتروج من غير الأردنية من تولي الوظيفة العامة، وأمّا القانون الليبي فقد عدّها مانعةً

1 . أ. د. مفتاح خليفة عبد الحميد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 226.

2 . حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم (4 . 22ق) الصادر بتاريخ 8 / 1 / 1976م - مشار إليه لدى: د. محفوظ علي تواتي و أ. محمد علي الزليطني، انتهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام، سبق ذكره، ص 115

3 . مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2004م . ص 101- 102.

4 . د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، بدون طبعة 2004م - ص 379.

من التوظيف مالم يكن مأذوناً له من الجهة المختصة بذلك، حيث نص قانون الخدمة المدنية الليبي الملغي رقم (55) لسنة 1976م - في المادة (105) على أسباب انتهاء الخدمة حيث جاء فيها:

و- " الزواج بأجنبية مالم يصدر له إذنٌ بذلك من مجلس الوزراء، ولا تعتبر من الأجنبية مَنْ تنتمي بجنسيتها إلى إحدى البلاد العربية" (1).

وقد نص قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م - في المادة (172- 2) منه حيث جاء فيها: " بالإضافة إلى الأسباب الواردة بالمادة (42) من هذا القانون تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية:

2- "الزواج من أجنبية مالم يكن مأذوناً له بذلك من الجهة المختصة قانوناً" (2).

فالموظف الذي يتزوج من أجنبية يكون قد خالف شرطاً من شروط التعيين مالم يكن مأذوناً له بذلك من الجهات المخولة بهذا الاختصاص، والجهة المخولة بذلك هي الجهة المختصة بالجنسية كوزارة الداخلية والخارجية وتكون العلاقة الوظيفية للموظف منتهية حكماً من وقت انعقاد الزواج، ويكون قرار الإدارة التي يتبعها الموظف أنه كاشف لحكم القانون (3).

الفرع الثاني

نهاية العلاقة الوظيفية بسبب عدم الكفاءة الصحية

تنتهي خدمة الموظف إذا تبين أنه غير لائق صحياً لممارسة وظيفته، وتثبت عدم اللياقة الصحية للخدمة بقرارٍ من اللجنة الطبية المختصة التي يتم إحالة الموظف إليها إما بناءً على طلبه أو طلب المسؤول المختص (4).

1 . قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1976م - سبق ذكره.

2- مدونة التشريعات الليبية، العدد السابع، السنة العاشرة.

3 . د. محفوظ علي تواتي، و أ. علي محمد الزليطني، انتهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام، مرجع سبق ذكره، ص117. 118.

4 . أ. د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، مرجع سبق ذكره، ص489.

وقد عرّف جانبٌ من الفقه القانوني فقدان اللياقة الصحية بأنّها: "إصابة الموظف باعتلال صحي يحول بينه وبين أداء مهمات الوظيفة التي يشغلها، ويغلب على هذا الاعتلال صفة الدوام أو عدم الشفاء منه، مما يجعل الموظف عبئاً على الوظيفة العامة التي يشغلها"⁽¹⁾

وقد نص نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م - على ذلك في المادة (167- د) "تنتهي خدمة الموظف في حالة عدم اللياقة الصحية"⁽²⁾.

ويتم إثبات عجز الموظف صحياً عن الخدمة بقرارٍ من الهيئة الطبية المختصة وفقاً للإجراءات المحددة في النظام، فإذا ثبت عجزه الصحي القطعي عن أداء مهام وظيفته فإنه يتعيّن على الجهة الإدارية المختصة أن تصدر قراراً بإنهاء خدمته، أما إذا كان العجز الصحي مؤقتاً؛ فإنّ الإدارة لا تملك في مثل هذه الحالة إنهاء خدمة الموظف للعجز الصحي المؤقت، وإنما تلتزم الإدارة بتمكينه من استئناف ما يستحقه الموظف قانوناً من إجازاتٍ مرضيةٍ واعتياديةٍ، فإذا استمر مرضه وانتفى لديه شرط اللياقة الصحية اللازم لاستمراره في الخدمة فعندئذٍ يتعيّن على الإدارة إصدار قرارٍ فوراً بإنهاء خدمة الموظف لعدم اللياقة الصحية⁽³⁾.

وقد قضت محكمة العدل العليا في الأردن بأنّه: "لِللجنة الطبية العليا المُشكّلة وفق أحكام المادة (10) من نظام اللجان الطبية رقم (58) لسنة 1977م - صلاحية تقرير حالات المرض والعجز والحالة الصحية للموظف ومدى تعلّقه بوظيفته أو بسببها، وذلك بموجب الصلاحية المناطة بها بموجب المادة (11) من النظام المذكور واللجنة هي المرجع الطبي النهائي وصاحب الصلاحية والبتّ في تقدير الحالة الصحية المؤدية لإنهاء الخدمة، وتقدير حالة المرض المُفْعِد عن العمل الذي أنهيت بسببه خدمة الموظف، وحيث أن اللجنة أصدرت قرارها المُشكّو منه بعد أن فحصت المُستدعي وأطلّعت على مَفْهِه وأمهَلتُهُ لتقديم صورة طبق الأصل عن طريق اللجنة الطبية اللوائية الذي يدعي أنه تضمن إصابته باحتشاءٍ في عضلة القلب، ولم يُقدّم هذا التقرير فيكون قرارها بأن العلة غير ناتجة عن طبيعة العمل والإرهاق النفسي والجسدي لا يُساعدان حصول العلة موافقاً للقانون، ذلك أن القرار الإداري يُعتبر صحيحاً ما لم ترد بيّنة تُثبت عكس ذلك، وحيث أن المُستدعي لم يقدم لأي بيّنة تُثبت أن

1. مبارك بداح محمد البداح، إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة، سبق ذكره، ص100.

2. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م . الجريدة الرسمية، العدد 5619. سبق ذكره.

3. أ. د. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص221.

القرار الطعين صدر مشوباً بأي عيبٍ من عيوب القرارات الإدارية التي ينعيها على القرار فتكون دعواه حقيقةً بالرد" (1).

وأما قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م - فقد جاء في المادة (42) منه الفقرة الثانية " تنتهي خدمة الموظف للأسباب الآتية: 2. عدم اللياقة الصحية" ثم نصت المادة (44) على أنه: يُحال العامل أو الموظف إلى اللجنة الطبية المختصة فإذا ثبت أنه غير لائقٍ أصدرت الإدارة قراراً بإنهاء خدمة الموظف مع عدم الإخلال بحق العامل في مكافأة نهاية الخدمة المنصوص عليها في المادة (78) من هذا القانون " (2).

وقد قضت المحكمة العليا في ليبيا في الجلسة المنعقدة بتاريخ 31 - 1 - 1999م - بأن: " للإدارة سلطة تقديرية في تحديد تاريخ انتهاء خدمة الموظف العاجز عن العمل، فلها أن تُنهي خدماته، ولها أن تُمكّنه من الاستمرار في العمل حتى بعد صدور قرار اللجنة الطبية" (3).
ويُمنح للموظف المعاش التقاعدي المقرّر في حالة انتهاء خدمته لعدم اللياقة الصحية على ألا يقل على المعاش الأساسي المنصوص عليه في قانون الضمان الاجتماعي، مضافاً إليه نصف آخر مرتبٍ استحققه قبل انتهاء خدمته (4).

وفي هذا تقول المحكمة العليا في حكم لها في جلستها المنعقدة بتاريخ 2 - 2 - 2003م . " يستحق العاجز عن العمل معاشه من تاريخ انتهاء خدمته ويسوى معاشه على أساس مرتب الشهر الذي أُحيل فيه بقرارٍ من جهة العمل، وليس من تاريخ سابق على تاريخ انتهاء الخدمة" (5).
وقد تضمنت المادة (46) من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل حالات العجز الصحي التي تنتهي بها خدمة الموظف منها: الدرن الرئوي، والجذام، وهبوط القلب، والأمراض العقلية، وضعف

-
1. قرار رقم 402/2003م - (هيئة عادية) نقلاً عن: أ. د. حمدي القبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمّان، الطبعة الثانية، 2018م - ص179.
 2. مدونة التشريعات الليبية، العدد السابع، السنة العاشرة.
 3. طعن إداري رقم 98/42ق. نقلاً عن: أبوبكر علي الحشّاني و علي محمد الزليطني، أحكام المحكمة العليا المتعلقة بالضمان الاجتماعي، سبق ذكره، ص197.
 4. أ. د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، مرجع سبق ذكره، ص489 وما بعدها.
 5. طعن إداري رقم 21/46ق. بتاريخ 2-2-2003م، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2003م، ص98.

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 (1).

ومما يجدر التنبيه إليه أنه لا يجوز إنهاء خدمة الموظف المريض قبل تمتّعه بكافة إجازاته المرضية المقررة بموجب القوانين واللوائح النافذة ما لم يطلب الموظف كتابياً إنهاء خدماته قبل استنفاد إجازاته (2).

وبعد كل ما سبق من طرح فإنه يمكن القول: إنّ إنهاء علاقة الموظف بسبب عدم اللياقة الصحية يُثبت بناءً على تقرير من اللجنة الطبية المختصة، ويجوز له طلب الإحالة للتقاعد قبل العرض على اللجنة الطبية، ويستحق الموظف الذي تم إثبات عجزه الصحي معاشاً تقاعدياً بسبب عدم قدرته على العمل في أي جهة أخرى.

ويُستخلص ممّا تم طرّحه أنّ خدمة الموظف العام تنتهي بسبب عدم كفاءته لشغل الوظيفة العامة سواءً كفاءته الوظيفية، أو انتفاء شرطٍ من شروط التعيين في حقه، كعدم لياقته الصحية، أو فقد ولائه وانتمائه للدولة، كما أنّ كفاءة الموظف ليست شرطاً يجب توافره عند شغل الوظيفة العامة فقط، وإنما هو شرطٌ للاستمرار فيها بعد شغلها أيضاً

1. قرار اللجنة الشعبية العامة (595) لسنة 2010م - سبق ذكر الموقع الإلكتروني.

2. د. محمود عمر معتوق، انتهاء العلاقة الوظيفية بإرادة الإدارة، سبق ذكره، ص31.

الفصل الثاني

الآثار المترتبة على نهاية العلاقة الوظيفية

بالرغم من تباين أسباب انتهاء العلاقة الوظيفية للموظف العام، غير أنها غالباً ما تصدر بقرارٍ من جهة الإدارة، وبالتالي فإن انفصام الرابطة الوظيفية - لأي سببٍ من الأسباب - لا يُرتبُ أيّ أثرٍ إلّا بعد صدور القرار بإنهاء العلاقة الوظيفية، وتختلف آثار انتهاء العلاقة الوظيفية للموظف العام، فمنها ما يُرتبُ حقوقاً للموظف كحقه في المرتب، وإعادة التعيين، ومنها ما يترتب التزاماً عليه كالتزامه بعدم إفشاء أسرار الوظيفة، ومدى مساءلته عن الأخطاء التي ارتكبها أثناء قيامه بمهام وظيفته. وعلى هذا فإنه سيتم تناول الآثار القانونية في المبحث الأول، بينما يتم التطرق للآثار غير القانونية في المبحث الثاني.

المبحث الأول

الآثار القانونية

انفصام عُرى الرابطة الوظيفية؛ كغيره من التصرفات القانونية التي يترتب عليها بعض الآثار القانونية كحق الموظف في التعيين مرة أخرى، والتزامه بعدم إفشاء الأسرار الوظيفية بعد انتهاء الخدمة، ومسؤوليته عن المخالفات التي ارتكبها قبل انتهاء خدمته الوظيفية، وسيتم تناول حق الموظف في التعيين بعد ترك الخدمة في المطلب الأول، والتزام الموظف ومسؤوليته بعد انتهاء الخدمة في المطلب الثاني.

المطلب الأول

حق الموظف في التعيين بعد ترك الخدمة

لا خلاف أن شغل الوظائف العامة من الحقوق التي يكفلها القانون لكل مواطنٍ - كأصلٍ عامٍ - إذا توافرت فيه الشروط اللازمة لشغلها، غير أنّ إعادة تعيين الموظف بعد ترك الخدمة هو محل التساؤل؟ ونظراً لتباين أسباب انتهاء العلاقة الوظيفية للموظف العام؛ فسيتم تناول هذا المطلب في فرعين، بحيث يتم التطرق في الفرع الأول للحالات التي يمكن معها إعادة تعيين الموظف، بينما يتناول الفرع الثاني الحالات التي لا يمكن معها إعادة تعيين الموظف العام.

الفرع الأول

حالات يمكن معها إعادة تعيين الموظف

القاعدة العامة التي توضح مدى إعادة تعيين الموظف بعد إنهاء خدماته، هي أنّ إعادة التعيين يعتبر كأنه تعيينٌ جديد يلزم معه أن يكون الموظف مستوفياً لجميع شروط شُغل الوظيفة الجديدة.

أولاً: حالة الاستقالة

تؤدي الاستقالة إلى انتهاء خدمة الموظف العام، وقطع علاقته مع الجهة الإدارية التي يعمل بها بمجرد صدور قرار قبول طلب الاستقالة، ولا يجوز الرجوع عن قرار قبول الطلب بعد صدوره إلا وفق القواعد المقررة لسحب القرار الإداري، وعليه فإنّ إعادة الموظف المستقيل إلى الوظيفة يجب أن تتم وفق القواعد المقررة لإعادة التعيين، فالاستقالة لا تعني عدم جواز إعادة التعيين في المستقبل سواءً في ذات الجهة التي كان يعمل لديها، أو في جهةٍ أخرى، طالما أن الشروط المطلوبة للتعيين تتوافر في الشخص المستقيل دون الحصول على موافقة الجهة التي كان يعمل بها قبل الاستقالة⁽¹⁾.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في جلستها المنعقدة بتاريخ 9 . 3 . 2002م - بقولها: "إنّ المشرع أجاز للسلطة المختصة بالتعيين وبغير إعلان عن الوظائف السابقة، أو في وظيفة مماثلة، وبذات أجره الأصلي الذي كان يتقاضاه بأقدميته في الوظيفة السابقة، بشرط أن تتوفر في شأن الموظف اشتراطات شغل الوظيفة التي يعاد التعيين عليها، ولم يكن التقرير المُقدّم عنه في وظيفته السابقة بمرتبة ضعيف"⁽²⁾.

وبالرجوع لنصوص نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م - الحالي فقد نص على شروط إعادة تعيين الموظف بعد فقد وظيفته في المادة (170 د) "للموظف الذي اعتُبر فاقداً لوظيفته بمقتضى أحكام هذه المادة التقدم بطلب التعيين لغايات التنافس لشغل الوظيفة العامة بشرط انقضاء سنتين على الأقل على قرار فقده لوظيفته، وحصوله على قرارٍ من رئيس الديوان بالموافقة على التقدم للعمل في الخدمة المدنية"⁽³⁾.

1 . مروان زيدان خليفة القيسي، إنهاء خدمة الموظف العام، مرجع سبق ذكره، ص314.

2 . الطعن رقم 995 لسنة 43ق، نقلاً عن: المرجع السابق، ص316.

3 . انظر الجريدة الرسمية الأردنية العدد 5619 . سبق ذكره.

وحالة فقد الوظيفة في التشريع الأردني تقابلها الاستقالة الاعتبارية في القانون الليبي ولم يرد في قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1976م - وقانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م - ولائحته التنفيذية ما يشير إلى عدم جواز تمكين الموظف المستقيل - سواء استقالة صريحة بناءً على رغبة الموظف - أو استقالة ضمنية⁽¹⁾ . ما يمنع من إعادة تعيينه.

وبعد كل ما سبق من عرضٍ فإنه يمكن القول: إنّ الموظف في القانون الأردني لا يجوز له التقدم لشغل الوظيفة العامة في حالة فقد الوظيفة (الاستقالة الاعتبارية) إلا بعد مضي سنتين من تاريخ فقده للوظيفة، خلافاً للمشرع الليبي الذي سكت عن تنظيم هذه المسألة وبالتالي فإنه لا يرى ما يمنع تقدم الموظف لشغل أي وظيفة بعد صدور قرار الاستقالة سواء كانت صريحة، أو اعتبارية.

وأما في حالة الاستقالة الصريحة فإن أنظمة الخدمة المدنية في الأردن لم تتطرق لتنظيم هذه المسألة، غير أنه يمكن القول: إنّ الأمر متروكٌ لسلطة الإدارة في ذلك فإن رأت إعادة الموظف إلى سابق عمله بناءً على طلبه جاز لها ذلك، لأنّ الاستقالة عملٌ قانوني يتم بإرادة الموظف فإن رأى العدول عنه بعد ذلك جاز له التقدم لشغل الوظيفة العامة بعد موافقة الإدارة - إذا تحققت فيه شروط تؤوليها.

وفي الفقه الليبي يجيب الدكتور خليفة الجبراني على ذلك بقوله:

(إنّ جهة الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية مطلقّة في الموافقة على طلب المستقيل في العودة إلى سابق عمله، ولا إلزام لجهة الإدارة أو الجامعة بإعادة من استقال إلى سابق عمله بها، حيث اختار المستقيل بإرادته الحرة ترك الوظيفة سواء كانت استقالته عادية أو اعتبارية، فالمستقيل لم يراع حاجة وظيفته إليه بل غلب واختار مصلحته، وعليه فالأمر متروكٌ لجهة الإدارة التي يتبعها الموظف المستقيل سابقاً . فإن وافقت على عودته . أصدرت قرارَ الإعادة حسب ظروفها العامة وحاجتها إلى خدماته معها ثانيةً، ولا مأخذ عليها إن رفضت طلب عودة المستقيل وفقاً لما تراه محققاً للمصلحة العامة.... كما أن المعادَ بقرارٍ إعادةٍ سليمٍ إلى سابق عمله من حقه المطالبة باستحقاق درجته

1 . تناول الباحث في الفصل الأول من هذه الدراسة أحكام الاستقالة حيث يمكن الرجوع إليها.

الوظيفية والعلمية السابقة وفقاً لما كانت عليه حالته الوظيفية والعلمية من حيث الدرجة والمرتبة والأقدمية... (1).

ويؤيد الباحث - رأي الدكتور خليفة الجبراني - فيما ذهب إليه ذلك أنّ الاستقالة عملٌ قانونيٌّ أقدم عليه الموظف بكامل إرادته، فلا إلزام لجهة الإدارة بإعادة الموظف إلى سابق عمله مالم يكن قد وقع على الموظف إكراهاً من جهة الإدارة أدّى به للتقدم بطلب الاستقالة، ويقع عبء إثبات الإكراه على الموظف الذي وقع عليه.

وأما التقاعد الاختياري، فقد تناوله نظام الخدمة المدنية في الأردن حيث جاء فيه: "يجوز إحالة الموظف إلى التقاعد الاختياري إذا بلغت خدمته ثلاثين سنة" (2).

وقد نص المشرع الليبي في القانون رقم (8) لسنة 1985م - المعدل لقانون الضمان الاجتماعي رقم (13) لسنة 1980م . على أنه: " يجوز للموظف أن يطلب إحالته إلى التقاعد متى بلغت خدمته عشرين سنة " (3).

وفي قانون علاقات العمل الليبي رقم (12) لسنة 2010م - نصت المادة (172) على أسباب انتهاء العلاقة الوظيفية حيث تناولت في الفقرة السادسة منها: " طلب التقاعد الاختياري متى بلغت خدمته عشرين سنة" (4).

وقد قضت المحكمة العليا في أحد أحكامها في الجلسة 322/ 50 ق بقولها: " إن من حقّ المتقاعد اختياريًا الجمع بين المعاش الضماني وأي دخل آخر يُحققه المضمون من أي عمل انتاجي، أو حرفي بشرط أن يستمر في دفع الاشتراكات الضمانية على أن يُعاد تسوية معاشه الضماني عند بلوغه سن الشيخوخة" (5).

1 . د. خليفة علي الجبراني، رأي قانوني حول حق الموظف المستقيل في العودة إلى عمله أو وظيفته السابقة، مقال منشور في مجلة إدارة القضايا، العدد التاسع عشر، 2014م - ص122. 123.

2 . قانون التقاعد المدني في الأردن رقم (34) لسنة 1959م. سبق ذكر الموقع الإلكتروني

3 . قانون الضمان الاجتماعي رقم (8) لسنة 1985م - يراجع في ذلك: محمد مصطفى الهوني، قانون الضمان الاجتماعي وتعديلاته ومذكرته الإيضاحية، سبق ذكره،

4 - مدونة التشريعات الليبية، العدد السابع، السنة العاشرة.

5 . أبو بكر الحشاني، وعلي محمد الزيتيني، مجموعة أحكام المحكمة العليا المتعلقة بالضمان الاجتماعي، سبق ذكره، ص166.

وعليه فإن المتقاعد اختياريًا يجوز له التقدم لشغل الوظيفة العامة، أو العودة إلى وظيفته السابقة بشرط أن يتنازل عن المعاش الضماني الذي استحقه بموجب التقاعد الاختياري، وموافقة جهة الإدارة على طلبه.

ثانياً: حالة الاستيداع

وفقاً لأحكام القانون الفرنسي لا يفقد الموظف المحال للاستيداع صفته كموظفٍ عامٍّ أثناء فترة إحالته للاستيداع ويبقى تابعاً لإدارته الأصلية، وأما التشريع الأردني فإن الاستيداع يعتبر بحكم التقاعد كما قررت ذلك محكمة العدل العليا بقولها " تُطبق ذات الآثار على حالتي الاستيداع والتقاعد باستثناء اقتطاعات التقاعد التي تطبق على الاستيداع فقط (1)

ويرى بعض الفقه (2) أنّ قرارات الإحالة على الاستيداع لا تؤدي إلى إنهاء خدمة الموظف العام، ما لم تنقُص مدة معينة يحددها المشرع دون أن تعيد الإدارة الموظف إلى الخدمة، إذ يعتبر هذا الموظف مفصولاً حكماً من وظيفته، وإن كان للموظف غالباً أن يطلب إحالته إلى المعاش، وذلك خلال مدة الاستيداع، ويُطبق نظام الاستيداع عادةً على أفراد القوات المسلحة والشرطة، وقد طبقه المشرع في مصر على الموظفين العموميين في الفترة من عام 1959م - حتى عام 1978م - إلى أن ألغى المشرع تطبيقه في قانون العاملين بالدولة رقم (47) لسنة 1978م - تطبيق هذا النظام عليهم ومن ثم فهو يقتصر على أفراد القوات المسلحة والشرطة الذين تخرج منازعتهم من نطاق ولاية القضاء الإداري.

وقد تناولت المادة (176 . ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م . ذلك حيث جاء فيها: " يعتبر الموظف المحال للاستيداع بحكم المحال للتقاعد ولا حاجة لإصدار قرار بذلك عند استكمال مدة الاستيداع" (3).

وقبل ذلك اشترطت الفقرة "أ" من المادة نفسها بأن إحالة الموظف للاستيداع بناء على طلبه أن تكون مدته المتبقية لاستحقاقه معاش التقاعد خمس سنواتٍ فأقل.

1 . يراجع في ذلك: د. حمدي القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، سبق ذكره، ص 84 - 85 . 86

2 . يراجع في ذلك: د. سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة، سبق ذكره، ص 282 وما بعدها.

3 . نظام الخدمة المدنية الأردني، سبق ذكره.

والموضح ممّا تقدّم أنّ المشرّع الأردني جعل مركز الموظف المحال للاستيداع كمركز الموظف المحال للتقاعد، وبالتالي فهو بمثابة التمهيد قبل بلوغ الموظف لسنّ التقاعد، ممّا يصعب معه القول بإعادة تعيين الموظف المحال للاستيداع خاصةً إذا كانت الإحالة بناءً على طلب الموظف.

وأما المشرّع الليبي فقد نص في المادة (169) من قانون علاقات العمل على ذلك بقوله: "يجوز أثناء فترة الإحالة تحت التصرف إعادة الموظف إلى وظيفته الأصلية أو أية وظيفة أخرى بنفس الوحدة الإدارية التي كان يتبعها بقرارٍ من الجهة المختصة بالإحالة.

كما يجوز إعادته إلى وظيفة أخرى في وحدة إدارية أخرى أو في إحدى الشركات الوطنية بقرار اللجنة الشعبية العامة وذلك كله بناءً على اقتراح من الجهة المختصة"⁽¹⁾.

وعلى هذا فإنه يجوز للمُحال تحت التصرف إذا انتهت الرابطة الوظيفية أن يتقدم لشغل أي وظيفة مناسبة ولا يكون ذلك حائلاً دون شغله الوظيفة إذا توافرت فيه الشروط القانونية المطلوبة لذلك⁽²⁾.

وأما حالة التسريح من الخدمة التي تناولها المشرّع الأردني في المادة (175) حيث نصت الفقرة (ب) بأن: "للموظف المسرح حق الأولوية في التعيين في أي وظيفة في الخدمة المدنية تتناسب مع مؤهلاته وخبراته خلال ستة أشهرٍ من تاريخ تسريحه، ويفقد هذا الحق إذا رفض قبول الوظيفة التي عرض عليه إعادة تعيينه فيها"⁽³⁾.

وعلى هذا فإن للموظف المسرح حق الأولوية في التعيين في أي وظيفة في الخدمة تتناسب مع خبرته ومؤهلاته خلال ستة أشهرٍ من تاريخ تسريحه، غير أنه يفقد هذا الحق إذا رفض الوظيفة التي عرض عليه إعادة التعيين فيها⁽⁴⁾.

ويجدر التنبيه إلى أنّ المشرّع الأردني قد أورد نصّاً عاماً حول إعادة التعيين حيث قرّر أنه إذا أُعيد الموظف إلى سابق عمله في الخدمة المدنية، فلا يجوز تعيينه في درجة أعلى من الدرجة التي

1 . قانون علاقات العمل الليبي رقم (12) لسنة 2010م - سبق ذكره.

2 . د. محفوظ تواتي، و أ. علي محمد الزليطني، انتهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام، مرجع سبق ذكره، ص133.

3 . نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م - سبق ذكره.

4 . عبد العزيز سعد مانع العنزي، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام، سبق ذكره، ص132.

كان يشغلها عندما انتهت خدمته، أو براتبٍ أعلى من الراتب الذي كان يتقاضاه في ذلك الوقت إلا إذا حصل على مؤهلٍ علمي جديد، أو على خبرةٍ تتفق مع الوظيفة التي سيُعين فيها⁽¹⁾.

وكذا قانون علاقات العمل في ليبيا أورد النص ذاته في المادة (136 - ج) حيث جاء فيها: "وإذا كانت للموظف مدة خدمة سابقة حسبت له أقدمية اعتبارية في الوظيفة، ويستحق مرتبه من تاريخ مباشرته العمل، ويحدد بأول مربوط الدرجة التي شغلها، على أنه إذا حُسبت له أقدمية اعتبارية يزداد مرتبه بما يُعادل علاوة عن كل سنة"⁽²⁾.

كما أعتفت المادة (133) من قانون علاقات العمل الموظف عند تعيينه مرةً أخرى من شرط الامتحان حيث جاء فيها: " مع مراعاة المادة 130 من هذا القانون يجوز إعادة الموظف إلى سابق عمله لشغل وظيفةٍ بملاك الوحدة الإدارية تتناسب مع خبرته ومؤهلاته إذا توافرت فيه شروط شغلها، ولا يخضع الموظف في هذه الحالة لشرط الامتحان مالم تتجاوز مدة انقطاعه عن العمل خمس سنوات"⁽³⁾.

غير أن المحكمة العليا في ليبيا اشترطت لاحتساب أقدمية التعيين التماثل بين الخدمة السابقة والخدمة الجديدة حيث قضت في جلستها المنعقدة بتاريخ 23. 5. 2004م - بأن: " اشتراط الأقدمية في الدرجة عند التعيين من الخارج أن يكون العمل السابق في وظائف وأعمال مماثلة لتلك التي عُين فيها الموظف، ولما كانت الأعمال التي كان يشغلها المطعون ضده تختلف مع العمل الجديد ذلك أن شغل الوظائف العسكرية ليس دائماً مماثلاً للوظائف الإدارية الأخرى وأن الارتباط الحاصل في تنفيذ بعض الاختصاصات لا يستتبع قيام المماثلة بين الوظيفتين، وحيث أن الحكم المطعون فيه لم يلتزم هذا النظر فإنه يكون بذلك قد أخطأ في تطبيق القانون"⁽⁴⁾.

وعلى هذا فإن الموظف الذي يشغل الوظيفة مرةً أخرى فإنه يُعين على درجته الوظيفية التي كان عليها يوم انتهاء خدمته، وبالعلاوات نفسها التي كان يتقاضاها قبل ترك الوظيفة.

- 1 . يراجع في ذلك: عبد العزيز سعد مانع العنزي، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام، سبق ذكره، ص132. وكذا المادة (59) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م - سبق ذكر الموقع الإلكتروني.
- 2 . قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م - مدونة التشريعات الليبية، العدد السابع، السنة العاشرة.
- 3 . القانون نفسه.
- 4 . طعن إداري رقم 48 /69 ق، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2004م - ص168 وما بعدها.

الفرع الثاني

حالات لا يجوز فيها إعادة تعيين الموظف

أولاً: التقاعد ببلوغ السن القانونية:

تعتبر قرارات الإحالة إلى المعاش من القرارات الكاشفة؛ إذ متى بلغ الموظف هذه السن انتهت خدمته بقوة القانون دون أن يؤدي قرار إحالته للمعاش إلى إنشاء وضع قانوني جديد، ومن ثم فإنّ هذه القرارات لا تُعتبر من القرارات الإدارية بالمعنى الفنيّ الدقيق، وإنما هي قرارات تنفيذية للقانون، خاصةً وأنّ إنهاء خدمة الموظف العام لبلوغ سنّ التقاعد هو من المراكز القانونية التي تُستمدّ مباشرةً من القوانين واللوائح دون حاجةٍ إلى صدور قرارٍ إداريٍّ بذلك، وإذا أخطأت الإدارة في تطبيق القانون كخطئها في تقدير السنّ مثلاً؛ فإنّ القرار الصادر عنها في هذا الصدد يكون قد صدر على خلاف القانون، ويكون تعبيراً عن إرادتها المنفردة، ومن ثمّ فهو من القرارات المُنشئة التي يتعيّن إلغاؤها إذا شابها عيبٌ من العيوب⁽¹⁾.

وإذا أُحيل الموظف للتقاعد فإنّ علاقته بالإدارة تنتهي بحكم القانون، ويفقد مركزه القانوني السابق كموظف، ويصبح متقاعداً مالم يصدر قراراً من الجهة المختصة بتمديد خدمته ضمن المدة التي يُجيزها القانون، وقد قرّرت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري بقولها: " حظر إعادة تعيين الموظف وفقاً لحكم المادة (95) مكرر من القانون رقم (47) لسنة 1978م بشأن العاملين المدنيين بالدولة لا يقتصر هذا الحظر على إعادة التعيين بمعناه الضيق، وإنما يمتد ليشمل العودة إلى الخدمة على أيّ وجهٍ ولو على سبيل التعاقد، وذلك لما ذهب إليه من أن المشرّع أراد أن يُخفّف عن كاهل ميزانية الدولة ما تتحمّله من أجورٍ ومرتبّاتٍ تفتح الطريق أمام العاملين الذين يبلغون خمساً وخمسين سنةً لترك الخدمة قبل بلوغهم السن القانونية، وشجّعهم على ذلك بمنحهم مزايا تأمينية، وتحقيقاً لهذا الغرض حظر إعادة تعيين العاملين الذين يستفيدون من هذا النظام بالحكومة، أو شركات القطاع العام، وهذا الحظر لا يشمل إعادة التعيين بمعناه الضيق، وإنما يمتد ليشمل العودة إلى الخدمة على أيّ وجهٍ ولو على سبيل التعاقد، إذ القول بغير ذلك من شأنه أن يُحقّق الغرض الذي استهدفه

1 . يُراجع في ذلك: د. سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2005م، ص 439 وما بعدها.

المشرع بتقرير هذا النص، ولا وجه للقول بقصره على التعيين في تلك الجهات، أو إعادته بعقدٍ بصفة مؤقتة؛ إذ إن هذا خلاف الأصل، ثم إنَّ في إجازته فتح الباب لمخالفة النص وما أرادته المشرع من وراء تقريره" (1).

وقد نصت المادة (173) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م . على أنه: "يجوز تمديد خدمة الموظف سنة فسنة لمدة لا تزيد عن خمس سنوات بقرارٍ من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير لأسباب تعود للمصلحة العامة (2).

وقد نص قانون علاقات العمل (3) في المادة (43) على انتهاء الخدمة ببلوغ السن، ونص على جواز استثناء بعض الوظائف والفئات من السن المقررة لانتهاء الخدمة.

وبعد صدور القانون رقم (1) لسنة 2018م . الذي نصَّ على تمديد سن التقاعد حتى سبعين سنة، حيث أجاز لمن بلغ السن القانونية للتقاعد؛ أن يتقدم بطلب إعادة التعيين سواءً في الوظيفة نفسها، أو في غيرها من المرافق الإدارية الأخرى، بشرط موافقة جهة الإدارة، وصلاحيّة الموظف لشغل الوظيفة.

ثانياً: حالة الفصل بقرار تأديبي:

متى جنح الموظف العام وسلك سلوكاً غير قويم مخالفاً بذلك واجبات وظيفته وخارجاً عن مقتضياتها فإنه يجد نفسه عرضة للعقوبات التي حددها المشرع حصراً وعداً، وأوكل لجهة مختصة صلاحية توقيعها، وهذه العقوبات تأخذ صوراً متعددة بالنظر إلى طبيعة درجة الموظف ودرجة الجزاء والتي تتراوح من عقوبات وظيفتها ردع الموظف المخالف إلى أخرى أشد جسامة تصل إلى إنهاء علاقته الوظيفية (4).

وتعتبر عقوبة العزل بقرار من المجلس التأديبي من أشد العقوبات التأديبية التي حددها نظام الخدمة المدنية الأردني وأناط الاختصاص بتوقيعها لمجلس التأديب (5) ، وقد تناول نظام الخدمة المدنية

1. يُراجع في ذلك: مروان زيدان خليفة القيسي، إنهاء خدمة الموظف العام، مرجع سبق ذكره، ص107- 108 - 109.
2. نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020م - الجريدة الرسمية الأردنية، العدد 5619 - سبق ذكره.
3. مدونة التشريعات الليبية، العدد السابع، السنة العاشرة.
4. مفتاح اغنية محمد، المسؤولية التأديبية للموظف العام في القانون الإداري الليبي، سبق ذكره، ص250.
5. أ. د. نواف كنعان، القانون الإداري، سبق ذكره، ص222.

الأردني رقم (9) لسنة 2020م . في المادة (143- ب . 4) أحكام إعادة تعيين من تم عزله بقرارٍ تأديبي حيث جاء فيها: " لا يجوز إعادة تعيين أي موظف تم الاستغناء عن خدمته في أي دائرة توجد فيه أطفال"⁽¹⁾.

وقد بينت المادة (171) من النظام الأردني أن عقوبة الاستغناء عن الخدمة تكون من المرجع المختص إذا وقعت على الموظف ثلاث عقوبات تأديبية في البنود (3- 6) من الفقرة أ من المادة (142) ولا يجوز للموظف التقدم بطلب التعيين في الوظيفة العامة إلا بعد مرور ثلاث سنوات على الأقل وحصوله على الموافقة من رئيس ديوان الخدمة المدنية⁽²⁾.

. في الأحوال جميعها المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة يجب إعلام الموظف بأى وسيلة متاحة بالإجراءات المتخذة بحقه من المرجع المختص خلال اسبوعٍ من تاريخ علم الدائرة باكتساب الحكم الدرجة القطعية أو تاريخ صدور القرار النهائي.

د. لا يجوز إعادة تعيين الموظف الذي عُزل من الوظيفة في أي دائرة من الدوائر إلا أنه يجوز بموافقة رئيس الديوان السماح للموظف الذي عُزل وفقاً لأحكام البند (2) من الفقرة (أ) من هذه المادة أو من تم شموله بالعفو العام أو رد اعتباره التقدم بطلبٍ للعمل في الخدمة المدنية⁽³⁾.

والمقصود بأحكام البند (2) هو من حُكم عليه في جناية لأكثر من ستة أشهر فإذا رُدَّ إليه اعتباره جاز له التقدم لشغل الوظيفة العامة.

ونظراً لجسامة عقوبة العزل التأديبي فقد اختصت بتوقيعه مجالس التأديب لأن الموظف المعزول بموجب قرار تأديبي يفقد إمكانية التحاقه بالوظيفة بصفة دائمة إلا إذا نص المشرع على مدة معينة يحق له الالتحاق بعدها، وذلك استناداً لما أقره المشرع عند تحديد شروط شغل الوظيفة العامة ومن بينها ألا يكون المرشح لشغل الوظيفة قد فُصل بقرارٍ تأديبي نهائي من وظيفة سابقة⁽⁴⁾.

1. الجريدة الرسمية الأردنية، العدد 5619 - سبق ذكره.

2. المادة (171) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م، سبق ذكره.

3. المادة (171) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م، سبق ذكره .

4 - إسماعيل احفيظة إبراهيم، أحكام العقوبة التأديبية في الوظيفة العامة، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد السادس، 2015م - ص264.

وقد جعلت المادة (128 . 5) من قانون علاقات العمل الليبي من بين شروط شغل الوظيفة العامة: "الألا يكون قد فُصل من الخدمة بقرارٍ تأديبي نهائي مالم تمض المدة المُقررة لمحو العقوبة"⁽¹⁾.
ويحرم الموظف من الحقوق المدنية التي تمكنه من شغل الوظائف العامة، حيث تنتهي علاقة الموظف نهائياً ويُحرم من تولي الوظائف العامة⁽²⁾.
وعلى هذا فإن من تم عزله بناءً على قرارٍ تأديبي لا يُمكن إعادة تعيينه مالم يتم محو العقوبة أو أن يُرد إليه اعتباره.

ثالثاً: حالة صدور حكم جنائي على الموظف

إن العقوبة التأديبية تختلف عن العقوبة الجنائية فالأولى تمس الحياة الوظيفية للموظف المذنب، بينما العقوبة الجزائية تمس حرية الفرد كعقوبة أصلية وتقترن في بعض الأحوال بصفة وجوبية، أو جوازيه بعقوبات تبعية أو تكميلية، وباعتبار أن العزل عقوبة تبعية في الجنايات فهي تُطبق دون أن ينطق بها القاضي، ولا تسقط عقوبة العزل بمجرد سقوط العقوبة الجنائية، أو استبدالها بأخف منها، ويترتب على ذلك عدم أهلية المحكوم عليه لتولي الوظائف العامة إلا بعد أن يُرد إليه اعتباره⁽³⁾.
وفي التشريع المصري فإن انتهاء خدمة الموظف العام بسبب الحكم عليه بعقوبة جنائية، أو في جريمة مخلة بالشرف، أو الأمانة كان يحول دون إعادة تعيينه بخدمة الحكومة حيث جعلت المادة (14) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016م . من ضمن شروط التعيين ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية في إحدى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات، أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها في القوانين الخاصة، أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، وقد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر في جلستها المنعقدة بتاريخ 21 - 2
- 1954م بأن: "العامل الذي أنهيت خدمته بحكم جنائي لا يتأتى له العودة إلا بقرار تعيين جديد فيما لو جازت هذه الإعادة قانوناً"⁽⁴⁾ .

1 . مدونة التشريعات الليبية، العدد السابع، السنة العاشرة.

2 . د. محفوظ علي تواتي و أ. علي الزليتي، انتهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام، مرجع سابق، ص116.

3 . محمد الاحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، أطروحة دكتوراه، سبق ذكره، ص322 وما بعدها.

4 . مروان زيدان خليفة القيسي، إنهاء خدمة الموظف العام، سبق ذكره، ص183 وما بعدها.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر عام 1986م بأنه: "يجوز لجهة الإدارة اشتراط حسن السلوك وطيب السمعة في الموظف المرشح للتعيين في وظائف الإدارة العليا إذ أنه لا يوجد ما يمنع جهة الإدارة إن هي تطلبت بالنسبة لهم نقاء السريرة وطهارة السلوك طوال حياتهم الوظيفية، ولا تجدي الموظف في هذا الشأن ما ارتكبه من مخالفات مسّت سمعته ولوّثت سيرته، ولو أن هذه الجزاءات تم محوها وشطبها إلا أن الفرق يبقى واضحاً بين الموظف الذي تحلى طوال حياته الوظيفية بالصفات الحميدة وزميله الذي وصم في سلوكياته في وقتٍ من الأوقات" (1).

وقد اشترط المشرع المصري حسن السمعة والأخلاق الحميدة، لذلك يكفي لسوء سيرة المرء أن تقوم هذه الشبهات، وتعلق بسمعته شوائب تلوكها الناس، دون أن يصل الأمر إلى حد إدانته بأي أحكام جنائية أو غيرها، وكذلك اعتبرت حسن السمعة شرطاً جوهرياً للتعيين في الوظيفة، أو الاستمرار في الخدمة، وكذلك اشترطت أن يكون غير محكوم عليه بجناية أو جنحة مخرّجة بالأمانة أو الشرف، على أن يكون الحكم نهائياً، كما وتشترط ألا يكون قد أُعيد إليه اعتباره، وعليه فإنّ المشرع المصري قد اعتمد على الأقاليم والإشاعات لحرمان الشخص من التعيين في الوظيفة العامة (2).

ويرى الدكتور سامي جمال الدين أنه يمكن الاستدلال على حسن سيرة وسلوك الموظف المرشح لشغل الوظيفة العامة من خلال التحريات القائمة على عناصر موضوعية يسهل تقديرها؛ تلافياً لشبهة الكيد والمحاباة (3).

وعلى هذا فإنّ المشرع المصري قد جعل ردّ الاعتبار يرفع عن الموظف الحظر بتعيينه، أو إعادة تعيينه - إذا كان قد سبق الحكم عليه في جريمة - ذلك أنّ ردّ الاعتبار لا أثر له بالنسبة للماضي بل ينصرف أثره إلى المستقبل، فيزيل كل ما يترتب على الحكم من صور انعدام الأهلية، والحرمان من الحقوق وسائر الآثار الجنائية، ومن ثم فهو لا يؤثر على انفصام الرابطة الوظيفية للعامل، فإذا ردّ إليه اعتباره جاز إعادة تعيينه تعييناً جديداً إذا توافرت فيه الشروط اللازمة للتعيين في الوظيفة (4).

1 . صادق محمد علي، الرقابة القضائية على شروط التعيين في الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، السنة الثالثة عشر، العدد الأول، 2021م - ص 185.

2 . جاكين تحسين عمرية، التعيين في الوظيفة العمومية (دراسة مقارنة) "رسالة ماجستير" جامعة النجاح الوطنية نابلس، فلسطين، 2014م - ص 26.

3 . د. سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة، سبق ذكره، ص 233.

4 . مروان زيدان خليفة القيسي، إنهاء خدمة الموظف العام، سبق ذكره، ص 186.

وقد ميّز المشرع العراقي - فيما يتعلق بأثر الحكم الجنائي على إعادة التعيين - بين الجرائم التي تمس الشرف الوظيفي كالرشوة والاختلاس والسرقة، وبين غيرها من الجرائم، حيث منع إعادة التعيين في حالة الحكم على الموظف بالجرائم التي تمس الشرف الوظيفي المنصوص عليها في قرار مجلس قيادة الثورة دون غيرها من الجرائم⁽¹⁾.

وأما المشرع الأردني فقد اشترط عند التعيين في الوظيفة العامة في المادة (44 - هـ) " أن يكون غير محكوم بجنايةٍ أو جنحةٍ مخلةٍ بالشرف والأمانة والأخلاق العامة"⁽²⁾.

ثم نص في المادة (172) على حالات عزل الموظف حيث جاء فيها⁽³⁾:

أ. يعزل الموظف من الوظيفة في الحالات الآتية:

1. إذا حكم عليه من محكمة مختصة بأيّ جنائيةٍ أو جنحةٍ مخلةٍ بالشرف كالرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير وسوء استعمال الأمانة واستثمار الوظيفة والشهادة الكاذبة، أو أي جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة.

2. إذا حُكِم عليه بالحبس لمدة تزيد عن ستة أشهر لارتكابه أي جريمة أو جنحة من غير المنصوص عليها في البند (1) من هذه الفقرة

ثم استتنت الفقرة "د" من المادة نفسها حالة البند (2) حيث جاء فيها: د- لا يجوز إعادة تعيين الموظف الذي عُرِل من الوظيفة في أيّ دائرة من الدوائر إلاّ أنه يجوز بموافقة رئيس الديوان السماح للموظف الذي عزل وفقاً لأحكام البند (2) من الفقرة (أ) أو من تم شموله بالعفو أو رُدّ إليه اعتباره التقدم بطلب للعمل في الخدمة المدنية

وعلى هذا فإن الموظف يعزل إذا حُكِم عليه في جنائيةٍ أو جنحةٍ مخلةٍ بالشرف كالرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير وسوء استعمال الأمانة والشهادة الكاذبة، أو أي جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة، ويترتب على ذلك عدم جواز إعادة تعيين الموظف في أي دائرة من الدوائر⁽⁴⁾.

1 . المرجع السابق، ص 188 وما بعدها.

2 . نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م - الجريدة الرسمية، سبق ذكره.

3 . نظام الخدمة المدنية نفسه.

4 . أ. د. نواف كنعان، القانون الإداري (الكتاب الثاني) سبق ذكره، ص 223.

غير أن الفقرة "د" استثنت من حُكم عليه بالحبس لأكثر من ستة أشهر في غير جرائم الرشوة والاختلاس والسرقعة والتزوير وسوء استعمال الأمانة، والجرائم المخلة بالأخلاق العامة أو من تم شموله بالعفو، أو رُدَّ إليه اعتباره؛ أن يعاد تعيينه بشرط موافقة رئيس الديوان.

وتأسيساً على ما تقدم فإنه يمكن القول: إنّ العفو العام لا يقوم قرينةً على حُسن السيرة والسلوك، ولا يعني عدم ارتكاب المحكوم عليه للفعل الإجرامي، وبالتالي اشتراط رد الاعتبار للمحكوم عليه هو الأقوى قرينةً على حسن السيرة والسلوك عند إعادة التعيين.

وأما قانون علاقات العمل الليبي فقد تناولت المادة (128) شروط تولي الوظيفة العامة حيث جاء فيها (1):

4 - " ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية أو في جنحة مخلة بالشرف أو الأمن مالم يكن قد رد إليه اعتباره"

ويرى جانبٌ من الفقه الليبي (2) أنه استناداً إلى المادة (34) من قانون العقوبات بالحكم بالسجن المؤبد والسجن لمدة عشر سنوات يتضمن الحرمان الدائم من الحقوق المدنية اعتباراً من صيرورة الحكم نهائياً، ذلك أنّ الحكم بمثل هذه العقوبة الجسيمة قرينةً قاطعةً على عدم صلاحيته لتولّي الوظائف العامة، وأما الجرائم والجنح المخلة بالشرف فإنّ المشرع ينظر إلى طبيعة هذه الجرائم سواءً كان الحكم على الموظف بعقوبة الجنائية أو الجنحة مادام الفعل يتعلّق بالإخلال بالشرف.

وتأسيساً على ذلك فإنه يمكن القول: إنّ من اعتاد النزعة الإجرامية، أو حُكم عليه بالسجن المؤبد فإنه لا يمكن إعادة تعيينه في الوظيفة العامة مرةً أخرى، كما أنّ المحكوم عليه في جنحية أو جنحة مخلة بالشرف لا يمكن إعادة تعيينه مالم يرد إليه اعتباره، ويتم إثبات أهلية الموظف لشغل الوظيفة العامة في هذه الحالة عن طريق شهادة الحالة الجنائية التي يتم الحصول عليها من الجهة المختصة بإصدارها.

1. قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م . سبق ذكره.

2 . يراجع في ذلك: حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، سبق ذكره، ص446 . وكذلك: أ. د. مفتاح خليفة عبد الحميد، الوجيز في القانون الإداري، سبق ذكره، ص227.

ثالثاً: حالة فقد الجنسية

مما هو معلوم أنّ من أهم الآثار المترتبة على فقد الجنسية انقضاء عرى الرابطة الوظيفية بين الموظف والمرفق العام التابع له، وقد قرّرت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري في فتوى لها بأن: " المشرّع أجاز إعادة تعيين العامل الذي أنهيت خدمته في وظيفته السابقة، أو في وظيفة مماثلة لها في ذات الوحدة، أو في وحدة أخرى بذات مُرتبته الأصلي مع الاحتفاظ له لأول مرة في الأقدمية، وجعل ذلك منوطاً بتحقيق شرطين: أولهما: أن يتوفر في شأنه ما يطلبه القانون لشغل الوظيفة التي يُعاد تعيينه عليها، وثانيهما: شرطٌ سلبي يمتنع معه إعادة تعيين العامل حال توافر مقتضاه وهو ألا يكون التقرير المقدم عنه في وظيفته السابقة بتقدير ضعيف، فإن تخلف هذا الشرط جاز إعادة التعيين" (1).

فالتمتع بالجنسية المصرية هو شرطٌ للتعيين في الوظائف العامة، واستثناءً يجوز تعيين من ينتمي لأحد البلدان العربية بشرط معاملة المصريين لديهم بالمثل، وهذا الشرط كما هو شرطٌ للتعيين ابتداءً فهو أيضاً شرطٌ للاستمرار فيها بعد شغلها، ومن ثم إذا فقد الموظف جنسيته المصرية، أو إذا عدلت إحدى الدول العربية عن معاملة المصريين بالمثل في شغل الوظيفة العامة لديها، فيفقد الموظف وظيفته بقوة القانون لانقضاء شرط جوهرى للاستمرار في الوظيفة العامة، ويتم فصله منها بأثر رجعيّ منذ تحقق انتفاء الجنسية المصرية، أو انتفاء المعاملة بالمثل (2).

وهناك بعض التشريعات لم تتعرض لإمكانية إعادة تعيين فاقد الجنسية كالتشريع العراقي مثلاً حيث يعلّل البعض لذلك بأنّ إنهاء الخدمة يأخذُ صفة الأمر المطلق مما يجعل الإدارة تتحلل من التزامها الدستوري بضرورة تعيين الموظف الذي فقد جنسيته، حيث لم يعد متمتعاً بحق العمل المنصوص عليه في الدستور العراقي ليعامل معاملة الأجنبي من ناحية سلطة الإدارة في تعيين الموظفين غير العراقيين، ومن ناحية التقيد بشرط أن تكون الأولوية للعراقيين في تولّي الوظائف العامة (3).

1. نقلاً عن: مروان زيدان خليفة القيسي، إنهاء خدمة الموظف العام، سبق ذكره، ص 160.

2. د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري (2018) سبق ذكره، ص 512 وما بعدها.

3. مروان زيدان خليفة القيسي، إنهاء خدمة الموظف العام، مرجع سابق، ص 161.

وفي التشريع الجزائري فإنّ فاقد الوظيفة يُحرم من التعيين في الوظيفة العمومية مرةً أخرى (1).

وأما المشرع الأردني فقد نص في المادة (174) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م بأنّ "تعتبر خدمة الموظف الذي فقد الجنسية الأردنية منتهية حكماً اعتباراً من تاريخ فقدته الجنسية" (2).

وقد جاء في قانون الجنسية الأردنية رقم (6) لسنة 1954م - "إن الشخص الذي اكتسب الجنسية الأردنية بالتجنس يعتبر أردنياً من جميع الوجوه على أنه لا يجوز له تولي المناصب السياسية والدبلوماسية التي يحددها مجلس الوزراء، أو أن يكون عضواً في مجلس الأمة إلا بعد مضيّ عشر سنواتٍ على الأقل على اكتسابه الجنسية الأردنية، كما لا يحق له الترشح للمجالس البلدية والقروية والنيابات المهنية إلا بعد انقضاء خمس سنواتٍ على الأقل على اكتسابه الجنسية" (3).

ومتى توافر شرط الجنسية على هذا النحو فإن المواطنين داخل الدولة يتساوون في حق تولّي الوظائف العامة، غير أن التشريعات الوظيفية الأردنية تسمح عادةً بتولي الأجانب لبعض الوظائف العامة في الدولة في حالاتٍ خاصةٍ ومبرّرةٍ وعند عدم توفر الكفاءات الوطنية لتولي هذه الوظائف (4).

وقد سار المشرع الليبي على خطى التشريعات المقارنة من ضرورة اشتراط المواطنة في تولي الوظائف العامة، وهو أمر طبيعي لأن أبناء الدولة أجدر بخدمتها، وأقدر على تفهم شؤونها، وأكثر إخلاصاً وانتماءً لها، كما أنهم أحقُّ بتولي الوظائف من الأجنبي اقتضاءً لحق العمل الذي تضمنه كل الدول لمواطنيها في ثنايا دساتيرها (5).

وقد تضمنت المادة (128) من قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م شروط شغل الوظائف العامة والتي من أهمها أن يكون متمتعاً بالجنسية الليبية (6).

-
1. نقلاً عن: علي عبد القادر، إنهاء العلاقة الوظيفية في ظل قانون الوظيفة العمومي الجزائري "رسالة ماجستير" جامعة أدرار، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2015 - 2016م - ص 47.
 2. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م - سبق ذكره.
 3. نقلاً عن: جاكين تحسين عمرية، التعيين في الوظيفة العامة "رسالة ماجستير" مرجع سبق ذكره، ص 10.
 4. نقلاً عن: جاكين تحسين عمرية، التعيين في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 11.
 5. يراجع في هذا المعنى: أ. د. خليفة صالح احواس، القانون الإداري الليبي الحديث (2020) سبق ذكره، ص 140.
 6. مدونة التشريعات الليبية، العدد السابع، السنة العاشرة.

وشرط الجنسية مُتعلّق بالنظام العام والأمن العام ولا يمكن للإدارة مخالفة هذا الشرط عند التعيين، كما أنّ تعيين الأجنبي في الوظائف العامة لا يكون بشكلٍ مطلقٍ، بل تكون يدها مغلولةً بوجود توفر شروطٍ معيّنةٍ كعدم وجود الخبرة، ويكون استخدامه في مثل هذه الحالة بعقدٍ موسميٍّ مؤقتٍ⁽¹⁾.

وتأسيساً على ما تقدم فإنه يمكن القول: إنّ فقد الجنسية لا يمكن معها إعادة تعيين الموظف مرّةً أخرى، وإن كان المشرع أجاز الاستعانة ببعض الأجنبي لفترةٍ محدودة في حالة الضرورة ويتم شغلهم للوظيفة بموجب عقودٍ خاصةٍ تنتهي بانتهاء المدة، ويجوز تجديدها إذا اقتضت الحاجة لذلك.

المطلب الثاني

التزام الموظف ومسؤوليته بعد تركه للخدمة

قد يرتكب الموظف أخطاءً توجب مساءلته عنها تأديبياً هذه الأخطاء قد يرتكبها الموظف وهو على رأس عمله فنتم مساءلته وفقاً للقواعد التأديبية المعمول بها، ولكن إذا ارتكب الموظف مخالفة وتم اكتشافها بعد انتهاء خدمته فما هو نوع الجزاء الذي يمكن إيقاعه على الموظف؟

للإجابة على ذلك سيتناول الباحث التزام الموظف بعدم إفشاء الأسرار الوظيفية في الفرع الأول، بينما يتم في الفرع الثاني التطرق لمساءلة الموظف تأديبياً بعد ترك الخدمة.

الفرع الأول

التزام الموظف بعدم إفشاء الأسرار الوظيفية

كتمان السر واجب فرضته قواعد الدين واقتضته قواعد الأخلاق، وإفشاؤها ينطوي على خيانة للثقة التي أولّاها من أدلى بسرّه إلى مُفضيه، لذا فإن على الموظف الالتزام بعدم اطلاع الغير على المعلومات والمستندات التي بحوزته سواءً كان الموظف في الوظيفة أو بعيداً عنها بسبب وقفه عن العمل أو تركه للخدمة⁽²⁾.

1. أ. علي محمد الزليتنى، الوظيفة العامة، سبق ذكره، ص122.

2. د. مصطفى عبد الحميد دلّاف، حقوق وواجبات الموظف العام، سبق ذكره، ص268.

وهذا يعني أنه يتمتع على الموظف الإدلاء بأية معلومات، أو بيانات يطلع عليها بحكم وظيفته، وهذا الالتزام يلاحق الموظف حتى بعد تركه للخدمة (1).

ولعلّ الباعث على ضرورة التزام الموظف بعدم إفشاء أسرار وظيفته هو مراعاة مصلحة الأفراد الذين تتعلق بهم هذه الأسرار، وكذلك المصلحة العامة في المحافظة على الثقة اللازمة بين المواطن وجهة الإدارة (2).

ويذهب القضاء الفرنسي إلى إدراج الأعمال التحضيرية غير النهائية التي تقوم بها الإدارة ضمن الأسرار الوظيفية التي لا يجوز الاطلاع عليها لأنها من قبيل الأسرار الوظيفية، وعلى هذا فإنّ إفشاء الأسرار الوظيفية معناه الإفشاء بوقائع لها صفة السريّة من شخصٍ مؤتمنٍ عليها بحكم وظيفته، أو مهنته خلافاً للقانون، وإذا كان الاحتفاظ بالسّر وعدم إفشاءه يمثلّ التزاماً يقع على من علم به بحكم مهنته - موظفاً كان أو غير موظّف - فإنّ ما يختصّ به الموظف يُحمّله التزامات صارمة في هذا الصدد أكثر من تلك التي تفرض عادةً على العاملين خارج الخدمة العامة (3).

ولا يلتزم الموظف بالمحافظة على أسرار وظيفته فقط، بل يشمل أيضاً جهات الإدارة الأخرى التي لا يدين لها بعلاقة التبعية، ولهذا فقد أفتى مجلس الدولة المصري بأنه لا يجوز لمصلحة الضرائب إفشاء أسرار الممولين ولو لجهة حكوميّة أخرى إلاّ إذا نصّ القانون على ذلك صراحةً، وذلك في الفتوى رقم (443) حيث جاء فيها: " ولما كان ما تطلبه إدارة المخابرات العامة في الظروف العادية من بياناتٍ عن الممولين سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو معنويين، هو من قبيل الإفشاء بسر شخصٍ أو تُتمن عليه بحكم عمله أو صناعته، وكان الغرض من حظر الإفشاء هنا، ليس المحافظة على أسرار الناس التي يؤتمن عليها موظفو المصلحة بحكم الضرورة فحسب، وإنما حكمته المحافظة على المصلحة العامة، إذ لو أُبّيح لهؤلاء الموظفين هذا الإفشاء لأحجم الناس عن اطلاعهم على

1 . د. عبد الله محمد عبد الرحيم سعد، مقومات تقدير الجزاء التأديبي، بحث منشور في مجلة أبحاث قانونية، كلية القانون، جامعة سرت، العدد الثالث عشر، يونيو 2022م . ص 47.

2 . أ. د. مفتاح خليفة عبد الحميد، الوجيز في القانون الإداري، سبق ذكره، ص 260.

3 . د. قاشي علال، إفشاء أسرار الوظيفة العامّة والمسؤولية القانونية المترتبة، مجلة آفاق علمية، المجلد (12) العدد (4) 2020م - ص 502.

مراكزهم وخفايا معيشتهم، لذلك فإنّ مراعاة سر المهنة والمصلحة العامة تقتضي عدم إعطاء مندوبي إدارة المخابرات العامة ما يطلبون من بيانات عن شركات، أو أفراد حصلت عليها بحكم وظيفتها⁽¹⁾.

كما أفتت بذلك إدارة القانون في ليبيا بقولها: " طبقاً لحكم المادتين 124، 136، من القانون رقم (64) لسنة 1972م - بشأن ضرائب الدخل، فإنّ كل شخص له شأن في ربط، أو تحصيل الضريبة يلتزم بمراعاة أسرار الوظيفة حفاظاً على سرية البيانات المتعلقة بالتمويل وإلاّ تعرّض لعقوبة جنائية، زمن ثمّ فإنه لا يجوز لمراقبة الضرائب إجابة إحدى الجهات الحكومية إلى طلبها هذه البيانات ولو كانت تستخدم في أغراض رسمية⁽²⁾.

وقد تضمّن قانون البيانات في الأردن رقم (30) لسنة 1952م - ذلك في المادة (36) منه حيث جاء فيها: " الموظفون والمستخدمون والمكلفون بخدمة عامة لا يشهدون ولو بعد تركهم للخدمة بما يكون قد وصل لعلمهم أثناء قيامهم بالعمل من معلومات لا تجوز إذاعتها، ومع ذلك فللسلطة المختصة أن تأذن لهم بالشهادة بناءً على طلب المحكمة أو أحد الخصوم"⁽³⁾.

وأما محكمة العدل العليا فقد قرّرت في حكم لها: " إن من أولى واجبات الموظف القيام بواجباته الوظيفية بكلّ أمانة وإخلاص، والحرص على التقيد بالتعليمات والأنظمة، ومن هذه التعليمات عدم إفشاء أسرار المرفق العام الذي يعمل به، وبذلك يكون القرار المطعون قام على سبب يبزر إصداره"⁽⁴⁾.

وقد نص قانون الخدمة المدنية الليبي رقم (55) لسنة 1976م - في المادة (76) الفقرة "ز" على الموظف بوجه خاص أن يكتم الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب أحكام تقضي بذلك، ويظل هذا الواجب قائماً ولو بعد ترك الخدمة"⁽⁵⁾.

1. نقلاً عن: د. مصطفى عبد الحميد دلاف، حقوق الموظف العام وواجباته في القانون الليبي، سبق ذكره، ص275.

2. نقلاً عن: المرجع السابق، ص276.

3. قانون البيانات الأردني، الجريدة الرسمية العدد 1108. منشور على شبكة المعلومات الالكترونية:

<https://www.google.com/amp/s/jordan-lawyer.com/2021/10/06/jordanian-evidence-law/>

تم الدخول بتاريخ 23 . 4 . 2022م.

4. نقلاً عن: د. قاشي علال، إفشاء أسرار الوظيفة العامة والمسؤولية القانونية المترتبة، سبق ذكره، ص513.

5. قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1976م - منشور على شبكة المعلومات سبق ذكره.

وكذا تضمّنت المادة (11) من قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م - الفقرة الخامسة أن على الموظف: " أن يحافظ على أسرار العمل حتى بعد ترك العمل" (1).

وهذا الحظر الذي يمثّل حمايةً من المشرّع لمصالح الوحدة الإدارية التي يتبعها الموظف، وقد رتّب على الإخلال بهذا الواجب مسؤوليةً تأديبيةً للموظف، غير أن المحافظة على سرية الأمور قد تُملية طبيعة الأمر ذاته، وقد تفرضه السلطة الرئاسية لاعتباراتٍ تستقلّ بتقديرها مستهدفةً بذلك المصلحة العامة، وبطلّ هذا الواجب قائماً على عائق الموظف حتى بعد تركه للخدمة أو انتهاء عقده، كما يظل هذا الحظر قائماً ما بقيت المعلومات مُسَمَّاةً بالسريّة سواءً في فترة الخدمة أو بعدها، أمّا إذا ذاعت وأصبحت معروفةً بطبيعتها فإنّ هذا الحظر يرتفع ولا مسؤوليةً على الموظف في إذاعتها (2).

ويترتب على الإخلال بهذا الحظر - إضافةً للمسؤولية التأديبية - مسؤوليةً جنائيةً فقد نصت المادة (236) من قانون العقوبات الليبي بأنّه: " يعاقب بالحبس مدةً لا تقل عن ستة أشهر كل موظفٍ عموميٍّ يُخلُّ بواجبات وظيفته، أو يسيء استعمالها بأن يُفشي معلوماتٍ رسميةً يلزم بقاؤها سريةً، أو يُسهّل بأي طريقةٍ كانت الوصول إلى الإفشاء بها" (3).

وأما المشرّع الأردني فقد قضت المادة (355) من قانون العقوبات بالحبس مدة لا تزيد عن ثلاث سنواتٍ، مع ضرورة توفر القصد الجرمي، وفي ذلك قضت محكمة التمييز بصفتها الجزائية بقولها: " إنّ القصد الجرمي في جريمة إفشاء المعلومات السريّة لمنفعة دولة أجنبية يثبت في أغلب الأحيان من الأعمال التي تبدوا من مرتكب هذه الجريمة، فإجابة المتهّم على الأسئلة التي تُوجّه إليه بإجاباتٍ لا يفترض أن يكون مطلعاً عليها كمواطنٍ عادي، وكان بإمكانه كتمانها، دون أن يُعرض نفسه لأيّ نقدٍ أو ملامةٍ دليلٌ كافٍ على وجود القصد من هذه الجريمة" (4).

وعلى هذا فإنّ الملاحظ أنّ المشرّعين الليبي والأردني اتّفقا على ضرورة الالتزام بالمحافظة على أسرار الوظيفة بعد ترك الخدمة وإن كان القانون الليبي رقم (55) لسنة 1976م - كان أكثر تفصيلاً

1. قانون علاقات العمل، مدونة التشريعات، العدد السابع، السنة العاشرة.

2. حسين حمّودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، سبق ذكره، ص191.

3. قانون العقوبات الليبي، سبق ذكر الموقع الإلكتروني.

4. نقلاً عن: د. قاشي علال، إفشاء الأسرار الوظيفية والمسؤولية المدنية المترتبة، سبق ذكره، ص14.

حيث اشترط أن تقضي طبيعة المعلومات السرية أو بموجب أحكام قانونية تقضي بذلك، ويترتب على الموظف مسؤولية جنائية نتيجة لإخلاله بهذا الواجب.

الفرع الثاني

مسؤولية الموظف تأديبياً بعد ترك الخدمة

إن معظم التشريعات النازمة للخدمة المدنية لم تتضمن تعريفاً محدداً للنظام التأديبي، وإنما بينت المحظورات التي إذا ارتكبتها الموظف فإنه يستوجب مساءلته تأديبياً وقد تصدى الفقه إلى تعريف القانون التأديبي فعرفه البعض بأنه: " مجموعة التشريعات التي تحكم علاقة جهة الإدارة في الحكومة والهيئات العامة فتُحدّد واجباتهم بها بل وتقرّر الجزاء على مخالفتها"⁽¹⁾.

وذهب البعض الآخر إلى أن القانون التأديبي يعتبر قانوناً خاصاً يضم مجموعة القواعد المنظمة للتجمعات الطائفية التي يخضع أعضاؤها لمجموعة من الالتزامات المختلفة في جوهرها وطبيعتها عن الالتزامات السياسية التي يخضع لها الأفراد العاديون، وذلك بهدف المحافظة على بقاء هذه التجمعات، وتحقيق مصلحتها العامة⁽²⁾.

وما دام أن الموظف العام يتمتع بمزايا وحقوق يقابلها القيام ببعض الواجبات المحددة؛ فإنه يترتب على تقصيره في القيام بهذه الواجبات مسؤولية تأديبية نتيجة تصرفاته غير المشروعة المخالفة لواجب شرعي، أو قانوني، أو أخلاقي⁽³⁾.

وتمتد المسؤولية التأديبية للموظف حتى بعد ترك الخدمة، حيث يسأل الموظف تأديبياً بعد ترك الخدمة عن أخطائه ومخالفاته التي ارتكبتها أثناء الخدمة، وبذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر عام 2018م . بقولها: " إنَّ انتهاء خدمة الموظف لأيِّ سببٍ من الأسباب عدا الوفاة لا يمنع من محاكمته تأديبياً إذا كان قد بُدئ في التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته، ومن ثم فإنَّ انتهاء خدمة

1 . د. حمد محمد حمد الشلحاني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، سبق ذكره، ص 18 وما بعدها.

2 . المرجع السابق، ص 19.

3 . يُراجع في هذا المعنى: لؤي عيسى موسى القرعان، قواعد المسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني، مرجع سبق ذكره، ص 28.

الموظف قبل سنّ السنتين لا يعصمه من المساءلة والحساب - متى بُدئ في التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته - فلا عاصم له إلاّ التزامه في مسلكه حدود القانون، وقد أجاز المشرّع أن يُوقع على من انتهت خدمته غرامة لا تتجاوز عشرة أضعاف أجره الوظيفي الذي كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء الخدمة، مع عدم الإخلال بالعقوبات الجنائية، والتزامه برد قيمة الحق، واستثناءً من أحكام قانون التأمين الاجتماعي تستوفي الغرامة المشار إليها من المعاش بما لا يُجاوز رבעه، أو بطريق الحجز الإداري⁽¹⁾.

ويؤيّد الدكتور الطّماوي ذلك حيث يرى أنه يجب التمييز بين أمرين⁽²⁾:

أ. المخالفات الإدارية والمالية التي لم يترتب عليها ضياع حق للخرانة؛ فإنه تطبق في شأنها القاعدة العامة التي تقضي بأنّ فقد المركز الوظيفي يحول دون المحاكمة التأديبية، واستثنى من ذلك حالة واحدة وهي حالة بدء التحقيق قبل انتهاء مدة الخدمة، فإذا اكتشفت المخالفة - إدارية كانت أو مالية - قبل بلوغ سنّ التقاعد أو انتهاء الرابطة الوظيفية لأيّ سبب، وبُدئ في التحقيق مع العامل بسببها؛ فإنه يتعيّن - وفقاً للنص - الاستمرار في إجراءات التأديب رغم انقضاء الرابطة الوظيفية، أمّا إذا لم يُبدئ في التحقيق - حتى ولو اكتشفت الواقعة قبل ذلك فإنّ الدعوى التأديبية تنقضي.

ب. المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حقّ للخرانة العامة: وهنا لم ينقيد المشرّع بشرط بدء التحقيق فيها قبل ترك الوظيفة العامة، وإنما أجاز لجهة الإدارة إقامة الدعوى التأديبية وذلك لمدة خمس سنواتٍ من تاريخ انتهائها وهنا جاء النصّ مطلقاً فلم يُحدد استيفاء الغرامة بعلم الرئيس المباشر، وتستوفي الغرامة التي قد يُحكم بها من تعويض الدفعة الواحدة، أو المبلغ المدخر إن وجد وذلك في حدود الجزء الجائر الحجز عليه، أو بطريق الحجز الإداري على أموال العامل.

1. حكم منشور على الموقع الالكتروني:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjLtLa0kZD6AhURhv0HHdDdDGwQFnoECCQQAQ&url=https%3A%2F%2Fmanshurat.org%2Fnode%2F71211&usg=AOvVaw0e8wmU2UfF1mOk61bRf-0u> تم

الدخول بتاريخ 27 - 8 - 2022م.

2. د. سليمان محمد الطّماوي، القضاء الإداري (الكتاب الثالث) قضاء التأديب، القسم الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987م - ص654.

ولم يتطرق المشرع الأردني إلى تنظيم هذه المسألة في أنظمة الخدمة المدنية، وهو قصور واضح ينبغي للمشرع الأردني تلافيه؛ ذلك أنّ لهذا النوع من المساءلة أهميةً عمليةً تتمثل في عدم إفلات المذنب من العقوبة، وحتى لا تتخذ نهاية العلاقة الوظيفية ستاراً للتهرب من المخالفات والجرائم المرتكبة أثناء الخدمة، وبالتالي يفقد النظام التأديبي أثره المنشود، غير أنّ المشرع الأردني نبّه إلى أنّ الموظف الذي انتهت خدمته بالوفاة توقف الإجراءات التأديبية الصادرة في حقه ويستحق المعاش المقرّر لأفراد أسرته.

وقد نظم قانون الخدمة المدنية الليبي رقم (55) لسنة 1976م - هذه المسألة في المادة (98) بقوله: " لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سببٍ من الأسباب الاستمرار في المحاكمة التأديبية أو الإحالة إلى هذه المحاكمة إذا كان قد بدأ التحقيق قبل نهاية الخدمة" (1).

وأما قانون علاقات العمل فقد تضمن ذلك صراحة في المادة (165) بقوله: " لا يمنع انتهاء خدمة الموظف من الاستمرار في المحاكمة التأديبية أو الإحالة إلى المحاكمة التأديبية إذا كان قد بُدئ معه التحقيق قبل انتهاء خدمته، ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق في الخزانة العامة بدء التحقيق معه ولو لم يكن قد بدء التحقيق قبل انتهاء الخدمة، وتكون العقوبة التأديبية التي يجوز توقيعها على من ترك الخدمة غرامة مالية لا تتجاوز ستة أمثال مرتبه الأخير، ويُستوفى مبلغ الغرامة من المحكوم عليه بالخصم من معاشه في حدود الربع أو من مكافأة نهاية الخدمة أو بالحجز الإداري على أمواله" (2). وقد ميّز المشرع الليبي بين المخالفات الإدارية والمخالفات المالية، ففي المخالفات الإدارية يشترط لإقامة الدعوى التأديبية ضد الموظف أن يكون قد بُدئ في التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته، أما في المخالفات المالية فيجوز بدء التحقيق معه ولو لم يكن قد بُدئ التحقيق معه قبل انتهاء الخدمة (3).

وتأسيساً على ما تقدم فإن المشرع الأردني لم ينص صراحة على إمكانية مساءلة الموظف تأديبياً بعد ترك الخدمة، بينما نظم المشرع الليبي ذلك منذ صدور قانون الخدمة المدنية السابق رقم (55) لسنة 1976م - وقانون علاقات العمل الحالي.

1. قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1976م - سبق ذكر الموقع الإلكتروني.

2. مدونة التشريعات الليبية، العدد السابع، السنة العاشرة.

3. د. صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي، سبق ذكره، ص 400.

وتتجلى الفائدة من تقرير مبدأ المساءلة التأديبية للموظف بعد ترك الخدمة في أنها تسد ثغرة في النظام الوظيفي؛ لأنّ المصلحة العامة تقضي في كثيرٍ من الأحيان إلى تحميل بعض الموظفين بواجباتٍ تلاحقهم حتى بعد ترك الخدمة، تحقيقاً للصالح العام، ومن أوضحها إلزام العاملين بعدم إفشاء الأسرار الوظيفية حتى بعد تركهم للخدمة، وحتى لا تُتخذ نهاية العلاقة الوظيفية ستاراً يدفع به الموظف في مواجهة سلطة التأديب مما يُفقد الجزاء التأديبي قيمته، كما أنّه قد لا تُكتشف المخالفة التأديبية وخاصةً ذات الطبيعة المالية إلاّ بعد مرور وقتٍ طويلٍ، وليس من العدل ترك مرتكبيها بلا جزاءٍ بدعوى تركهم الخدمة في حين تتم مساءلة زملائهم عن المخالفات نفسها⁽¹⁾.

ومما يجدر التنبيه إليه أنه يسري على المسؤولية التأديبية مبدأ انقطاع المدة ومعنى هذا المبدأ هو عدم احتساب ما مضى منها قبل اتخاذ الإجراء، وبدء مدة جديدة من آخر إجراء، وفي حالة تعدّد المتهمين فإنّ انقطاع المدة بالنسبة لأحدهم يؤدي إلى انقطاعها بالنسبة للباقيين، وغنيّ عن البيان أنّ المدة تنقطع إذا كانت سارية، فإذا انقضت لسببٍ من الأسباب انقضت بالتبعية الدعوى التبعية، فإذا ما تعدّد المتهمون مثلاً بارتكاب جريمة تأديبية واحدة، وعلمت الإدارة بالخطأ المنسوب إلى أحدهم، أو بعضهم، ومضت المدة المنصوص عليها، فإنّ الدعوى التأديبية تنقضي بالنسبة لهم، حتى لو حرّكت الإدارة إجراءات التأديب ضد الباقيين ممن لم تعلم بخطئهم⁽²⁾.

ويختلف انقطاع المدة بعد انقضاء الرابطة الوظيفية حسب نوع المخالفة أو الجريمة التأديبية، فبالنسبة للمخالفات الإدارية والمالية التي لا يترتب عليها ضياع حقّ للخزانة العامة، فإنه إذا لم يبدأ في التحقيق قبل انقضاء العلاقة الوظيفية فإنّ الدعوى التأديبية تنقضي بانتهاء العلاقة الوظيفية للموظف كما تقدم بيانه، وأما المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الخزانة العامة فقد نصّ المشرّع المصري على إمكانية إقامة الدعوى التأديبية لمدة خمس سنواتٍ من تاريخ انتهاء الخدمة، ويسري ذلك حتى ولو لم يكن قد تم البدء في التحقيق قبل انتهاء الخدمة، ولا تخضع هذه المدة للوقف، أو الانقطاع، كما أنها تعدّ عبارةً عن أجلٍ من الزمن لإمكانية إقامة الدعوى التأديبية خلال هذه الفترة، وقد أكّدت المحكمة الإدارية العليا على هذا المعنى بقولها: "إحالة الموظف إلى المعاش لا تحول دون

1. يُراجع في هذا المعنى: السعيد سحارة وسعيدة لعموري، الآليات التأديبية لإنهاء العلاقة الوظيفية في التشريع

الجزائري، بحث منشور في مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد (6) العدد (1) 2019م - ص 23 وما بعدها.

2. د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري (قضاء التأديب) 1987م - سبق ذكره، ص 654 وما بعدها.

محاكمته تأديبياً عن مخالفة مالية منسوبةً إليه، طالما أنّ الدعوى المالية لم تسقط بمضي خمس سنوات⁽¹⁾.

وأما المشرع الأردني فإنه كما تقدم لم يتناول المسؤولية التأديبية للموظف بعد ترك الخدمة غير أنه أورد نصاً في تقادم المسؤولية التأديبية للموظف أثناء الخدمة وذلك في المادة (155 - ب) من نظام الخدمة المدنية الحالي حيث جاء فيها: " لا يجوز مساءلة الموظف تأديبياً عن المخالفة المسلكية بعد مضي ثلاث سنواتٍ من ارتكابها مالم يكن محالاً إلى النيابة العامة، أو المحكمة المختصة أثناء تلك المدة"⁽²⁾.

وقد قضت محكمة العدل العليا في ذلك بقولها: " تسقط الدعوى التأديبية عن الموظف بمرور ثلاث سنواتٍ على ارتكابه المخالفة إذا لم تقدم خلالها الشكوى ضد الموظف، أو لم يُجرى تحقيق معه حولها، أو لم يُتخذ ضدها أي إجراء تأديبي مهما كان نوعه بشأنها، أو لم تتم إحالته إلى سلطة قضائية بجرمٍ ناشئٍ عن تلك المخالفة، أو يتعلق بها بصورةٍ مباشرةٍ، أو غير مباشرةٍ، وذلك عملاً بالمادة (148 - أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1998م - وعليه وحيث إنّ المخالفات المنسوبة للمستدعي قد حدثت قبل عام 1992م - ولم تُجرى منذ ذلك التاريخ أيّ ملاحقةٍ أو شكوى ضده الثلاث سنواتٍ اللاحقة، فلا يجوز ملاحقته عنها ويكون قرار وقف المستدعي عن العمل المرتبط بقرار إحالته على المجلس التأديبي مخالفاً للقانون"⁽³⁾.

وتنتفع المدة التي حددها المشرع لسقوط الدعوى التأديبية بأيّ إجراءٍ من إجراءات التحقيق أو التأديب التالية: تقديم شكوى ضد الموظف بشأن المخالفة، أو إجراء التحقيق معه حولها، أو اتخاذ أي إجراء تأديبي بحقه مهما كان نوعه بشأنها، أو إحالته إلى أي سلطة قضائية بجرمٍ ناشئٍ عن تلك المخالفة، أو يتعلق بها بصورةٍ مباشرةٍ أو غير مباشرةٍ، ويترتب على انقطاع المدة في جميع الحالات السابقة سقوط المدة أو المدد السابقة، وبدء مدةٍ جديدة تسري ابتداءً من آخر إجراء تأديبي⁽⁴⁾.

1. د. عبد الجوّاد عبد الحليم عبد الجوّاد ربيع، نظرية التقادم في القانون الإداري، سبق ذكره، ص396 وما بعدها.

2. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م - سبق ذكره.

3. قرار رقم 113/1999م - عدل عليا، نقلاً عن: أ. د. حمدي القبيلات القانون الإداري، سبق ذكره، ص302.

4. أ. د. نواف كنعان، القانون الإداري (2007) سبق ذكره، ص189.

وقد نصت المادة (164) من قانون علاقات العمل على ذلك بقولها: " تسقط الدعوى التأديبية بانقضاء ثلاث سنواتٍ من يوم وقوع المخالفة، وتكون المدة خمس سنواتٍ بالنسبة للمخالفة التي يترتب عليها ضياع حق للخرزاة العامة" (1).

ومن هذا النص يتبين أنّ المشرّع الليبي قد انتهج نهج نظيره المصري في التفرقة بين المخالفات المالية والإدارية، حيث جعل التقادم في المخالفات الإدارية ثلاث سنواتٍ، بينما تتقادم المخالفة المالية بمضي خمس سنواتٍ من تاريخ ارتكابها.

وتتقطع مدة التقادم سواءً في المخالفات الإدارية، أو المالية بأيّ إجراءٍ من إجراءات التحقيق، أو الاتهام، أو المحاكمة، وتسري المدة من جديدٍ ابتداءً من آخر إجراءٍ، وإذا تعدّد المتّهمون لكلّ من المخالفة الإدارية والمالية؛ فانقطاع المدة بالنسبة لأحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للآخرين، ولو لم تُتخذ ضدهم إجراءات قاطعة للمدّة (2).

ويستخلص ممّا تقدّم أنّ الآثار القانونية لنهاية العلاقة الوظيفية تمس المركز القانوني للموظف من حيث حقه في إعادة شغل الوظيفة العامة مرةً أخرى، والتزامه بعدم إفشاء الأسرار الوظيفية بعد ترك الخدمة، وحق الدولة في مساءلته عن الأخطاء التأديبية بعد ترك الخدمة، وقد ميّز المشرّع الليبي في هذه الحالة بين المخالفات الإدارية والمالية، حيث اشترط في المخالفات الإدارية أن يكون التحقيق قد بُدئ مع الموظف قبل ترك الخدمة، وأمّا المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق الخزانة العامة فتتم مساءلة الموظف عنها بعد ترك الخدمة ولو لم يُبدأ التحقيق مع الموظف قبل انتهاء الخدمة.

المبحث الثاني

الآثار غير القانونية

وهي الآثار التي تمس حقوق الموظف المالية التي يكتسبها عند نهاية الخدمة، وليس لها أثر مباشر على وضعه القانوني، فكما رتّبت التشريعات النازمة للوظيفة العامة آثاراً قانونية على قرارات

1. مدونة التشريعات الليبية، العدد السابع، السنة العاشرة.

2. أ. نعيمة فرج عبد النبي عبد اللطيف، سياسة التأديب بين سلطة الإدارة وحماية الموظف (دراسة مقارنة) دار الفضيل للنشر، بنغازي، الطبعة الأولى، 2011م - ص121.

نهاية العلاقة الوظيفية، فقد رتبت آثاراً مادية تمسّ المركز المالي للموظف الذي انتهت خدمته لأي سببٍ من أسباب نهاية الخدمة، وتتمثل هذه الآثار في مدى حق الموظف في المرتب بعد انتهاء الخدمة، وحقه في مكافأة نهاية الخدمة، والتعويض عن الإجازات، وسيتم التطرق للحق في المرتب في المطلب الأول، بينما تتناول الدراسة الحق في مكافأة نهاية الخدمة، ومقابل الإجازات في المطلب الثاني:

المطلب الأول

حق الموظف في المرتب بعد انتهاء الخدمة

تمنح التشريعات النازمة للوظيفة العامة حقوقاً ومزايا مالية للموظف كحقه في المرتب والعلوات والمكافآت، وبعض هذه الحقوق تُمنح للموظف حتى بعد ترك الخدمة كالحق في المعاش التقاعدي، ومعاش العجز الصحي، وحق أفراد أسرته في المعاش بعد وفاته - إذا لم يكن لهم دخلٌ - وقد يحرم الموظف من هذه الحقوق كما في حالة العزل التأديبي، أو بسبب حكم جنائي، أو في حالة فقد الوظيفة التي نصّ عليها المشرع الأردني، ونظراً لتباين أسباب نهاية العلاقة الوظيفية فسيتم تناول الحالات التي يكون فيها للموظف حقٌّ في المرتب في الفرع الأول، ثم يتطرق الباحث في الفرع الثاني للحالات التي لا يكون فيها للوظف حقٌّ في المرتب.

الفرع الأول

حالات استحقاق الموظف للمرتب

نص نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م - في المادة (178) على الحالات التي يجوز فيها منح الموظف راتباً شهرياً بعد انتهاء خدمته وهي⁽¹⁾:

1. عدم اللياقة الصحية

2. إكمال السن القانونية لانتهاء الخدمة

1 . نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م . الجريدة الرسمية، العدد 5619. سبق ذكره.

3. التسريح

4. الاستغناء عن الخدمة

5. الإحالة على التقاعد

ب . إذا توفي الموظف أثناء وجوده في الخدمة المدنية فيعطى ورثته الشرعيون تعويضاً يعادل مجموع المبالغ التالية بما في ذلك بدل فرق التسكين إذا كان يتقاضاه:

1 . راتبه الإجمالي عن الشهر الذي توفي فيه

2. راتبه الإجمالي عن ستة أشهرٍ أخرى

3. راتبه الإجمالي عن مدة الإجازة السنوية التي كان يستحقها أثناء وفاته ولم يستعملها على ألا يزيد المجموع على ستين يوماً.

ج . لا يؤثر ما ورد في الفقرة "ب" من هذه المادة على أي حقوقٍ أخرى يستحقها ورثة الموظف المتوفى، أو المعالون من أفراد أسرته بما في ذلك حقوقهم التقاعدية، أو حقوقهم في أي صندوقٍ للضمان الاجتماعي.

وقد حدد المشرع الأردني هذه الحالات على سبيل الحصر مما يعني استحقاق الموظف للمرتب في حالة انتهاء خدمته بأي حالةٍ من هذه الحالات.

وأما قانون الخدمة المدنية الليبي رقم (55) لسنة 1976م . في المادة (106) بقوله:

4. في حالة انتهاء خدمة الموظف بسبب عدم اللياقة الصحية يمنح المعاش التقاعدي على ألا يقل على المعاش الأساسي المنصوص عليه في الضمان الاجتماعي مضافاً إليه نصف آخر مرتب شهري كامل استحققه قبل انهاء خدمته" (1)

ولم يتطرق قانون علاقات العمل لاستحقاق الموظف للمعاش إلا في حالة التقاعد الاختياري والتقاعد ببلوغ السن القانونية أو الإحالة على الضمان الاجتماعي بسبب عدم الكفاءة الصحية، والوفاة إذا كانت أسرته ليس لها دخل ثابت يكفيها.

1 . قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1976م . سبق ذكر الموقع الإلكتروني.

والجدير بالذكر أنّ مناط انقطاع استحقاق المرتب التقاعدي يكون من اليوم التالي لصدور قرار إنهاء الخدمة.

وفي هذا تقول المحكمة العليا الليبية في جلستها المنعقدة بتاريخ 2 . 2 . 2003م - " 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 خدمته"⁽¹⁾.

وقد بيّنت اللائحة (104) من لائحة معاشات الضمان الاجتماعي حالات استحقاق منحة الوفاة بحيث تستحق في حالة وفاة الموظف العام، ويستفيد ورثة الموظف العام كغيره من المشتركين في الضمان الاجتماعي الحصول من الحصول على منحة الوفاة طبقاً للمادة (106) من اللائحة نفسها، ويكون أداء منحة الوفاة للموظف العام من جهة العمل أو الخدمة التابع لها التي كان يُصرف مرتبه منها حال حياته وفقاً للمادة (107) من اللائحة سالفه الذكر⁽²⁾.

وقرارات تسوية المعاشات بعد ترك الخدمة هي من القرارات الكاشفة التي لا ترقى لمرتبة القرارات الإدارية التي لا ترقى لمرتبة القرارات الإدارية، وبذلك قضت المحكمة العليا في ليبيا بقولها: " وحيث إنّ قرارات تسوية المعاشات التقاعدية في حقيقتها قرارات كاشفة تصدر عن سلطة مقيدة تنفيذاً للأحكام القانون رقم (13) لسنة 1980م - بشأن الضمان الاجتماعي، ومن ثم فإنها لا تتحصن بميعاد الستين يوماً المقررة للطعن في القرارات الإدارية بوصفها سالف البيان، وحيث إنّ الحكم المطعون فيه قد قضى بعدم قبول المنازعة المقامة من الطاعن شكلاً لرفعها بعد الميعاد تأسيساً على علمه اليقيني بجوانب القرار المتظلم منه بتاريخ 15 . 2 . 1990م - تاريخ تقديمه طلباً لصندوق التقاعد لإعادة النظر في حساب العمل الإضافي لمرتب مورث موكلته في حين قيامه برفع المنازعة الضمانية خلال عام 2003م - فإنه يكون قد اعتبر ربط معاش موكله الطاعن قراراً إدارياً نهائياً مما يقبل الطعن عليه خلال الميعاد المحدد بالمادة الثامنة من القانون رقم (88) 1971م - في شأن القضاء الإداري في حين

1 . أبوبكر علي الحشاني وعلي محمد الزليطني، أحكام المحكمة العليا المتعلقة بالضمان الاجتماعي، سبق ذكره، ص234.

2 . نقلا عن: محفوظ علي تواتي و علي محمد الزليطني، انتهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام، سبق ذكره، ص110 وما بعدها.

إنّ تسوية وربط المعاش التقاعدي لا ينطبق عليه وصف القرار الإداري وفق ما سلف من بيان، وإذا لم يلتزم الحكم المطعون فيه فإنه يكون معيباً بمخالفة القانون حرياً بالنقض" (1).

وبعد كل ما سبق يتضح أنّ حالات استحقاق الموظف للمرتب بعد ترك الخدمة هي التقاعد الاختياري، والتقاعد ببلوغ السن، والوفاء، وحالة عدم اللياقة الصحية، وتعتبر القرارات التي تقضي باستحقاق الموظف للمعاش من القرارات الكاشفة التي لا تتحصن بفوات مدة ستين يوماً كما في القرارات الإدارية الأخرى.

الفرع الثاني

حالات عدم استحقاق مرتب

هناك بعض الحالات منع فيها المشرع الموظف المنتهية خدمته من استحقاق المرتب كحالة فقد الجنسية والعزل، والاستقالة، أو بسبب الحكم الجنائي.

وقد حدد نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م - هذه الحالات في المادة (177) منه والتي جاء فيها:

"يحرم الموظف من كافة حقوقه المالية إذا انتهت أو أنهيت خدمته في أي من الحالات الآتية (2):

1. العزل

2. فقد الوظيفة

3. فقد الجنسية الاردنية.

وعلى هذا فإن نظام الخدمة المدنية الأردني يحرم الموظف من حقوقه المالية في حالة العزل من الوظيفة أو فقدانها وفقد الجنسية الأردنية؛ بمجرد تحقق أي من هذه الحالات (3).

1 . الطعن رقم 77 / 55 ق، أبو بكر علي الحشاني، وعلي الزليتي، أحكام المحكمة العليا المتعلقة بالضمان الاجتماعي، سبق ذكره، ص96.

2 . نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م - الجريدة الرسمية الأردنية، العدد 5619 - سبق ذكره.

3 . عبد العزيز سعد مانع العززي، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام " رسالة ماجستير " سبق ذكره، ص135.

وكذلك نصت المادة (157) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م على حرمان الموظف من المرتب في حالة العزل، حيث جاء فيها: " لا يستحق الموظف الذي صدر القرار بعزله من الوظيفة أيّ جزء من راتبه الأساسي، أو علاواته اعتباراً من تاريخ إحالته إلى المحاكمة، أو المدعي العام، أو المجلس التأديبي على ألا يُطلب منه رد المبالغ التي تقاضاها من لراتبه الأساسي وعلاواته خلال مدة إيقافه عن العمل"

وقد نص قانون الخدمة المدنية الليبي السابق في المادة (112) " إذا انتهت خدمة الموظف بالعزل بقرارٍ تأديبي نهائي أو نتيجة حكمٍ جنائي كان انتهاء الخدمة من تاريخ صدور القرار أو الحكم، ولا يسترد من الموظف الذي كان موقوفاً ما يكون قد صُرف له من مرتب وما يلحق به من علاوات وبدلات ومزايا مالية أخرى، ويستحق مرتبه الكامل إلى يوم صدور القرار أو إبلاغه به إذا لم يكن موقوفاً عن العمل" (1).

وقد قضت المحكمة العليا في ذلك بقولها: " إنّ كل منتفعٍ، أو مستحقٍ للمعاش أو المكافأة عند انتهاء خدمته يُحرم من المعاش أو المكافأة إذا حكم عليه مع التنفيذ في جريمةٍ تتعلق بأمن الدولة الداخلي، أو الخارجي، أو في جريمة اختلاس أموالٍ عامةٍ أو تزويرٍ في أوراقٍ رسميةٍ أو رشوةٍ، ولا تضم المدة التي قضاها في الخدمة السابقة إلى مدة الخدمة الجديدة، ولما كان الواقع في الدعوى أنّ الطاعن عُيّن بهيئة الشرطة في 11 / 11 / 1954م - واستمر بها حتى 21 / 4 / 1977م - لصدور حكمٍ جنائي من محكمة الشعب بإدانته في القضية رقم 8 / 77 م - ادعاء شعبي، 33/78م نيابة أمن الثورة والذي بموجبه حكم عليه بالسجن لمدة خمس سنوات ثم باشر عمله لحساب نفسه اعتباراً من 26 / 11 / 1995م - فطالب المطعون ضده بضمّ مدة خدمته بالشرطة لخدمته الجديدة غير أنّ المطعون ضده رفض طلب الضم فأقام الطاعن المنازعة الضمانية رقم 45 / 2001م - في مواجهته، وحيث إنّ الحكم المطعون فيه قد قضى برفض الدعوى مؤسساً ذلك على ما ثبت لديه من أنّ خدمة الطاعن السابقة قد انتهت بأحد الأسباب الواردة بالمادة (57) من قانون التقاعد لسنة 1967م - وهي الحكم عليه بالسجن لمدة خمس سنواتٍ في جريمةٍ تتعلق بأمن الدولة، وأنه طبقاً للمادة (67) من القانون المشار إليه لا يجوز ضم مدة الخدمة التي انتهت بأحد الأسباب الواردة بالمادة (57) سالفة

1 . قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1976م . سبق ذكره.

البيان إلى مدة الخدمة الجديدة، وحيث إنّ هذا الذي أورده الحكم يتفق والتطبيق الصحيح للقانون على نحو ما سلف من بيان ويكون النعي عليه قائماً على غير أساسٍ متعيّناً الرفض " (1).

مما تقدم يتضح أنه: إذا انتهت خدمة الموظف بناءً على قرارٍ تأديبيٍّ أو نتيجة حكم جنائيٍّ، أو في حالة فقد الجنسية فليس للموظف حقٌّ في المرتب، أو حتى في مكافأة نهاية الخدمة، وإنما يستحق مرتبه الكامل إلى يوم صدور القرار أو العلم به، فإذا كان موقوفاً عن العمل فيستحق مرتبه إلى اليوم الذي صدر فيه قرار الإيقاف.

المطلب الثاني

الحق في مكافأة نهاية الخدمة، ومقابل الإجازات

إنّ من العدالة والإنصاف أن يتحصل الموظف على مقابلٍ مالي في نهاية خدمته مكافأةً وإعانة له على مواجهة أعباء الحياة، ونظير ما قدّمه من خدمةٍ لسنواتٍ طويلة كما أنّ للموظف الحق في البديل النقدي عن الإجازات السنوية التي لم يتمتع بها لمصلحة العمل، وسيتم في الفرع الأول تناول الحق في مكافأة نهاية الخدمة، بينما يتطرق الباحث للحق في التعويض عن الإجازات في الفرع الثاني.

الفرع الأول

الحق في مكافأة نهاية الخدمة

يستحق الموظف تعويضاً عن المدة التي قضاها في الوظيفة عند تركه للوظيفة بصرف النظر عن السبب المؤدي لترك الخدمة حيث إنه يترتب على إنهاء الخدمة الحرمان من راتب الوظيفة فيعوضه القانون بما يشبه ذلك إما في صورة مبلغ يدفع للموظف مرةً واحدةً وعندئذٍ تسمى المكافأة، والعبارة في استحقاق المكافأة هو خدمة الموظف فإن لم يستوف مدة الاشتراك اللازمة للحصول على

1 . مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2006م - ص377.

المعاش استحق مكافأة نهاية الخدمة مقابل جهده وتعبه الذي بذله طول خدمته في الوظيفة أياً كان سبب إنهاء الخدمة باستثناء حالة الفصل في فترة الاختبار⁽¹⁾.

وقد جاء في نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020م - في المادة (188 - أ) " تصرف مكافأة نهاية الخدمة للموظفين الذين يستحقونها بموجب التشريعات الخاصة بدوائريهم قبل نفاذ أحكام النظام المعدل لنظام الخدمة المدنية رقم (52) لسنة 2011م - على أن تُحسب هذه المكافأة بموجب التشريعات الخاصة بهم حتى تاريخ 31 - 12 - 2011م - وحسب التعليمات الصادرة بهذا الخصوص"⁽²⁾.

ويتضح مما تقدم أنّ المشرع الأردني قد ألغى مكافأة نهاية الخدمة للموظفين بعد نفاذ أحكام النظام المعدل لنظام الخدمة المدنية رقم (52) لسنة 2011م.

وقد قضت محكمة التمييز الأردنية باستحقاق القضاة لمكافأة نهاية الخدمة إذا انتهت خدمتهم بغير حالة العزل، والاستغناء عن الخدمة أو الاستقالة وذلك في قرارها رقم 2008\2668 بقولها: " إذا انتهت خدمة القاضي لأي سبب من الأسباب باستثناء الاستغناء عن الخدمة أو العزل أو الاستقالة يصرف له ما يعادل راتبه الشهري الأساسي عن كل سنة من سنوات خدمته الفعلية في سلك القضاء النظامي وتعتبر كسور السنة سنة لهذه الغاية، وتنص المادة (43) من قانون استقلال القضاء أنه في غير الحالات المنصوص عليها في هذا القانون تسري على القضاة أحكام نظام الخدمة المدنية وأي تشريع آخر يتعلق بالموظفين وتشير المادة (26) من قانون التقاعد 34 لسنة 59 وتعديلاته إلى الحالات التي يفقد فيها الموظف نهائياً حقه في التقاعد والمكافأة ولم يرد من بينها الإعارة وبموجب المادة (94) من نظام الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 2002 الساري المفعول حين إحالة المميز ضده للتقاعد فقد اعتبرت مدة الإعارة بما لا يزيد عن ثلاث سنوات مدة مقبولة للتقاعد بينما تنص المادة (5) من قانون التقاعد على اعتبار المدة التي يقضيها الموظف في بعثة علمية خدمة مقبولة للتقاعد . وعليه فإن نصوص قانون التقاعد ونظام الموظفين قد ساوت بين مدة الإعارة ومدة البعثة من جهة والخدمة المقبولة للتقاعد من جهة أخرى مما يؤدي إلى القول باعتبار مدة الإعارة والبعثة هي خدمة فعلية لغايات قانون التقاعد وقانون استقلال القضاء ونظام الخدمة المدنية وبالتالي ينطبق على مدة

1 . عبد العزيز سعد مانع العنزي، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام، سبق ذكره، ص136 وما بعدها.

2 . الجريدة الرسمية الأردنية، العدد، 5619 - سبق ذكره.

الإعارة والبعثة نص المادة /10أ) من نظام الخدمة القضائية للقضاة النظاميين رقم 26 لسنة 2001
الواجب التطبيق بهذه الدعوى⁽¹⁾.

وفي ليبيا قضت المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 17 - 12 - 2006م بقولها: "إنّ مكافأة
نهاية الخدمة تستحق في نهاية العلاقة الوظيفية وتحسب على أساس آخر مرتب تقاضاه الموظف إلّا
إذا اتّفق في العقد على غير ذلك، ولا تُصرف إلّا إذا توافرت شروط استحقاقها طبقاً للعقد، وبالقدر
المُحدّد فيه، وتُحسب عن المدة كلها ولا تحسب على أساس كل عقدٍ على حده إلّا بالنسبة للعقود التي
ورد فيها النصُّ على ذلك صراحةً، أو كانت خدمة الموظف غير متصلة"⁽²⁾.

غير أنّ المشرّع الليبي قد ألغى العمل بمكافأة نهاية الخدمة بموجب القانون رقم (7) لسنة
1983م حيث جاء في المادة الأولى منه: "يلغى العمل بنظام مكافأة نهاية الخدمة المُقرّر بموجب
أحكام قانون العمل رقم (58) لسنة 1970م"⁽³⁾. وقد استثنى المشرّع في المادة الثانية من القانون
نفسه المُقيمين من غير الليبيين بشرط ألا يكونوا من المنتفعين بأنظمة الضمان الاجتماعي المُقرّرة
بموجب القانون رقم (13) لسنة 1980م.

وبعد صدور القانون رقم (3) لسنة 2006م بشأن تنظيم عمل الشركات العامة منح المشرع
لمستخدمي هذه الشركات الحق في مكافأة نهاية الخدمة وتم استثناء هذه الشريحة من القوانين التي
تمنع ذلك.

كما بيّنت المحكمة العليا الليبية أنّ مكافأة نهاية الخدمة لا تسري على رجال القضاء وذلك في
حكمها الصادر بتاريخ 15 - 2 - 2004م - حيث جاء فيه: "وحيث إنّ النعي في مجمله غير سديد،
ذلك أنّ المادة (50) من القانون رقم (13) لسنة 1980م . نصّت على " أ . تظل سارية أحكام نظام
التقاعد التي يشملها قانون التقاعد لسنة 1967م - والقوانين المُعدّلة له واللوائح والقرارات الصادرة
بمقتضاه وأنظمة التأمين الاجتماعي التي يشملها قانون التأمين الاجتماعي رقم (53) لسنة 1957م

1 - منشور على الموقع الإلكتروني [http://www.lawjo.net/vb/archive/index.php/t-](http://www.lawjo.net/vb/archive/index.php/t-3458.html?s=3cc1d60a7c798737fb0099d7c38eb01d)

3458.html?s=3cc1d60a7c798737fb0099d7c38eb01d تم الدخول بتاريخ 23 - 8 - 2022م.

2 . طعن إداري رقم 52/14 ق . مجموعة أحكام المحكمة العليا . القضاء الإداري . 2006م . ص 667.

3 . القانون رقم (7) لسنة 1983م - بشأن إلغاء مكافأة نهاية الخدمة في ليبيا، منشور على الموقع تم

<https://security-legislation.ly/ar/law/31486> تم الدخول بتاريخ 30 . 7 . 2022م.

والقوانين المعدلة له، واللوائح والقرارات الصادرة بمقتضاه، وذلك إلى ما قبل سريان هذا القانون المُحدّد بالفقرة (ب) من هذه المادة، على أن توقف تسوية المكافآت التقاعدية التي تستحق لموظفي الوحدات الإدارية الذين تنتهي خدمتهم بعد صدور هذا القانون وقبل التاريخ المشار إليه بالفقرة التالية، بسبب الاستقالة أو الانتقال إلى عملٍ آخر وخدمة أخرى أيّاً كانت، وتتبع أحكام هذا القانون بشأن تسوية حقوقهم الضمانيّة إذا ما انتهت خدماتهم أو أعمالهم بعد تاريخ السريان المذكور.

ب - تسري من أول شهر يونيو 1981م . أنظمة الضمان الاجتماعي الخاصة بالمعاشات والمنافع النقدية الضمانية الأخرى وأنظمة الرعاية الصحية، واعتباراً من ذلك التاريخ تحل هذه الأنظمة الجديدة محل تشريعات التقاعد والتأمين الاجتماعي الآتي بيانها:

1 - قانون التقاعد لسنة 1967م.

2 - القانون رقم (45) لسنة 1971م - بشأن الأحكام الخاصة بالمعاش التقاعدي

3 - الأحكام التقاعدية الخاصة المنصوص عليها في المواد من 122 - إلى 124 . من قانون نظام القضاء رقم (51) لسنة 1976م.

ومفاد ذلك أنّ المكافأة المقررة في المواد 122، 123، 124 من قانون نظام القضاء رقم (51) لسنة 1976م - قد أُوقِف العمل بها بالنسبة لمن تنتهي خدماتهم بعد صدور قانون الضمان الاجتماعي بسبب الاستقالة، أو الانتقال إلى عملٍ آخر، أو خدمة أخرى أيّاً كان نوعها.

وإنها (أي مكافأة نهاية الخدمة) تعتبر من الحقوق التقاعدية وليست من المزايا المقررة لرجال القضاء والنيابة في قانون نظام القضاء، ولما كان الثابت من الأوراق أنّ الطاعن قد استقال بعد نفاذ القانون رقم (13) لسنة 1980م - بشأن الضمان الاجتماعي، لذلك يكون ما أثاره الطاعن من أنّ واقعة الحال لا تتعلق بحالة التقاعد لا سند له من الواقع والقانون، وحيث إنّ الحكم المطعون فيه قد أثبت في مدوناته أنّ نص المادة (50) فقرة (ب) بند (3) من القانون رقم (13) لسنة 1980م - بشأن الضمان الاجتماعي وإن عبرت بالأحكام التقاعدية فإنها عندما أخضعت نصوص المواد 122، 123، 124 من قانون نظام القضاء رقم 51 / 1976م - لأحكامها تكون قد أخضعت جميع أنواع، أو حالات انتهاء الخدمة بالنسبة لرجال القضاء والنيابة ومن بينها الاستقالة، وحيث إنّ هذا الذي أورده الحكم

المطعون فيه يتفق وصحيح القانون على النحو السالف بيانه، ومن ثم فإنّ النّعي يكون في غير محله ويتعيّن رفضه" (1).

وفي حالة شغل الوظيفة عن الطريق التعاقد يستحق الموظف مكافأة نهاية الخدمة إذا تم النص عليها في العقد وبذلك قضت المحكمة العليا في حكم لها: " إنّ مكافأة نهاية الخدمة تستحق في نهاية العلاقة الوظيفية، وتُحسب على أساس آخر مرتب تقاضاه الموظف إلاّ إذا اتّفق في العقد على غير ذلك، ولا تُصرف إلاّ إذا توافرت شروط استحقاقها طبقاً للعقد وبالقدر المُحدّد فيه، وتُحسب عن المدة كلها ولا تحسب على أساس كل عقدٍ على حدةٍ إلاّ بالنسبة للعقود التي ورد فيها النصّ على ذلك صراحةً، أو كانت خدمة الموظف فيها غير متصلة، وحيث إنّ المادة (17) من عقد الاستخدام المُبرم مع المطعون ضدها قد نصّت على أنّه: " يستحقّ الموظف عند انتهاء خدمته لأيّ سببٍ مكافأة تعادل مرتب شهرٍ عن كلّ سنةٍ خدمة فعلية من سنوات خدمته حتى السنة الخامسة ومرتب شهرين عن كلّ سنةٍ تالية، وتحسب المكافأة على أساس آخر مرتب استحقّه الموظف"

وحيث إنّ الحكم المطعون فيه قد انتهى إلى إلزام جهة الإدارة بأنّ تدفع للمطعون ضدها مكافأة نهاية الخدمة طبقاً لأحكام العقد المبرم معها، وثبت لديه أنّ المطعون ضدها تستحق تلك المكافأة وفق ما نصت عليها بنوده، وواجه دفاع جهة الإدارة من أنّ المطعون ضدها لا تستحق تلك المكافأة لصدور أحكام جنائية بإدانتها بأنّ هذا الحكم جاء مرسلاً لا يسانده دليل، وأنّ الأوراق خلت من وجود أيّ حكم جنائيّ يُفيد ذلك، وحيث إنّ ما انتهى إليه الحكم يوافق التطبيق الصحيح للقانون، ولا يوجد فيه ما يُجافي العقل أو المنطق لذلك يكون النعي عليه قائماً على غير أساسٍ متعيّناً بالرفض، ولا يقدح في ذلك ما أثاره دفاع الجهة الإدارية الطاعنة بأنّ المحكمة المطعون في حكمها لم تطبق مقتضى نص المادة (248) من قانون المرافعات وتأمّر بوقف الدعوى لتعلق الفصل في موضوعها بمسألةٍ أخرى هي واقعة الاتهام المسندة للمطعون ضدها كما لم تطبق نص المادة (16) من قانون القضاء الإداري رقم 88/1971م - ذلك أنّ هذه المسألة لم تثر أمام المحكمة المطعون في قضائها لتقول كلمتها فيها، وبالتالي لا يجوز إثارتها لأول مرة أمام المحكمة العليا باعتبارها سبباً جديداً يثار لأول مرة وغير متعلّق بالنظام العام" (2).

1. طعن إداري رقم 80 / 47 ق، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2004م - ص60.

2. طعن إداري رقم 52/14 ق، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2006م - ص665 وما بعدها.

وأما قانون علاقات العمل الحالي فقد نص على مكافأة نهاية الخدمة في المادة (74) منه: "يجوز للعامل بعد إنذار جهة العمل طبقاً للمادة (71) أن يستقيل من العمل ويستحق العامل في هذه الحالة المكافأة المنصوص عليها في المادة (78) (1).

وبالرغم من أن مكافأة نهاية الخدمة هي من مقتضيات العدالة إلا أن المشرع الليبي لم ينص عليها إلا للعاملين في الشركات العامة، ولم يمنحها للموظفين العاملين الذين تربطهم علاقة لائحية بالدولة، كما اشترط في العامل المغترب الذي يستحق مكافأة نهاية الخدمة ألا يكون من المشتركين في الضمان الاجتماعي.

الفرع الثاني

الحق في مقابل الإجازات

أصبحت الإجازات بأنواعها المختلفة حقاً تُقره جميع التشريعات التي عالجت ونظمت الوظيفة العامة، وذلك لتمكين العاملين فيها من الراحة لفترةٍ من الزمن لزيادة نشاطهم وقدرتهم على العمل والإنتاج، غير أن استخدام فكرة (الحق) تتعارض مع السلطة المخولة للإدارة في رفض الإجازة، أو تقصير مدتها، أو تأجيل التمتع بها، أو قطعها، أو إلغائها بناءً على مقتضيات العمل وضروراته التي تمثل مصلحةً عامةً تسموا على مصلحة العمل الفردية علماً بأن سلطة الإدارة هنا هي سلطة مقيدة بوجود قيام مبرراتٍ قوية لاستعمالها (2).

وإذا استلزمت مصلحة العمل تأجيل الإجازة لمصلحة العمل فإن للموظف الحق في ضمها إلى رصيد إجازاته، فإذا انتهت مدة خدمته دون استعمالها حُق له المطالبة بالتعويض النقدي متى كان عدم حصوله على رصيد إجازته كاملاً لأسباب ترجع لمصلحة العمل ولا ترجع لإرادة الموظف الشخصية، وقد عبّرت المحكمة الدستورية المصرية عن ذلك بقولها: "وحيث إنَّ المشرع قد دلَّ بالفقرة الأخيرة من المادة (65) المشار إليها على أنَّ العامل لا يجوز أن يتخذ من الإجازة السنوية وعاءً ادخارياً من خلال ترحيل مددها التي تراخى في استعمالها، ثم تجميعها ليتحصل بعد انتهاء خدمتها على ما يقابلها

1 . مدونة التشريعات الليبية، العدد السابع، السنة العاشرة.

2 . د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، سبق ذكره، ص 340.

من الأجر، وكان ضمان المشرع لمصلحة العمل ذاتها مقتضاه أن يردّ على العامل سوء قصده، فلم يُجز له أن يحصل على ما يساوي هذا الرصيد إلا عن مدة لا تجاوز أربعة أشهر، وهي مدة قدر المشرع أنّ قصرها يعتبر كافلاً للإجازة السنوية غاياتها، فلا تفقد مقوماتها أو تتعطل وظائفها، بيد أنّ هذا الحكم لا ينبغي أن يسري على إطلاقه، بما مؤداه أنه كلما كان فوات الإجازة راجعاً إلى جهة العمل، أو لأسباب اقتضتها ظروف أدائه دون أن يكون لإرادة العامل دخلٌ فيها، كانت جهة العمل مسؤولةً عن تعويضه عنها، فيجوز للعامل عندئذٍ وكأصل عام أن يطلبها جملةً فيما تجاوز ستة أيام كل سنة، إذا كان اقتضاء ما تجمع من إجازاته ممكناً عيناً، وإلا كان التعويض النقدي عنها واجباً، تقديرًا بأنّ المدة التي امتد إليها الحرمان من استعمال تلك الإجازات مردّها إلى جهة العمل، فكان لزاماً أن تتحمّل وحدها تبعه ذلك" (1).

وقضت المحكمة الإدارية العليا في ذلك بقولها: " وحيث إنّ قضاء هذه المحكمة قد استقر على أحقية العامل في صرف المقابل النقدي عن كامل رصيده إجازاته الاعتيادية التي لم يحصل عليها أثناء خدمته إذا ثبت أنّ عدم حصوله على الإجازة كان راجعاً إلى جهة عمله، أو لأسباب اقتضتها ظروف أدائه لعمله، وأن جهة العمل هي التي يقع عليها عبء إثبات أنّ عدم حصول العامل على إجازاته الاعتيادية كان بسبب رغبته وإرادته المنفردة، وليس لأسباب اقتضتها مصلحة العمل" (2).

ومما هو جديرٌ بالتنبيه أنّ المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016م - قد حدّد ضوابط جديدة لمنح الموظف إجازته الاعتيادية والمقابل النقدي لها حيث جعل الأصل عدم ترحيل الإجازات والاستثناء هو ترحيلها لاعتباراتٍ تتعلق بالمصلحة العامة، وفي حدود الثلث فقط، ولدة لا تزيد عن ثلاث سنوات، كما حدّد المشرع شروط الحصول على المقابل النقدي عن رصيد الإجازات الاعتيادية، فأول هذه الشروط: أن يتقدم الموظف بطلب الحصول على كامل إجازته السنوية، وثاني هذه الشروط: هو رفض الإدارة الموافقة على طلب الإجازة، كما حدّد هذا القانون وقت صرف المقابل النقدي وهو بعد مرور ثلاث سنواتٍ على انتهاء العام المستحق عنه الإجازة على أساس أجره الوظيفي لهذا العام، ويرى البعض أنّ هذه الضوابط التي وضعها المشرع لصرف المقابل النقدي عن الإجازات

1 . يراجع في ذلك: د. مصطفى عبد الحميد دلاف، حقوق الموظف العام وواجباته في القانون الليبي، سبق ذكره، ص166 وما بعدها.

2 . مروان زيدان خليفة القيسي، إنهاء خدمة الموظف العام، سبق ذكره، ص334.

السنوية سوف تنهي حالة لجوء الموظف للقضاء للحصول على حكم برصيد الإجازات، وتحد من اللجوء للقضاء في مثل هذا النوع من القضايا (1).

وقد جاء نص المادة (50) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016م بقولها: " يجب على الموظف أن يتقدم بطلب الحصول على كامل إجازاته الاعتيادية السنوية، ولا يجوز للوحدة ترحيلها إلا لأسباب تتعلق بمصلحة العمل وفي حدود الثلث على الأكثر ولمدة تزيد عن ثلاث سنوات" (2).

ويخضع رصيد الإجازات للتقادم الطويل، وبذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها: " إنَّ المقابل النقدي لرصيد الإجازات هو الالتزامات الناشئة من القانون مباشرة، ومن ثم فإنه يخضع لأحكام التقادم المنصوص عليها في المادة (374) من القانون المدني، وبالتالي فلا يسقط إلاً بمضي خمس عشرة سنةً من تاريخ استحقاقه" (3).

وقد حصر المشرع العراقي الحق في البديل النقدي في نطاق ضيق وفي حدود معينة بحيث لا يُجاوز هذا البديل ما يُعادل إجازةً اعتياديةً مدتها (180) يوماً اعتباراً على أساس كامل الراتب الذي كان يتقاضاه الموظف في اثناء خدمته مع المخصصات، ويضاف ما زاد عن (180) يوماً من الإجازات المتراكمة إلى مدة خدمته التقاعدية⁴

وقد نصت المادة (105) من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي بأنه: " إذا انتهت خدمة الموظف بغير العزل أو فقد الوظيفة فيُدفع له بعد انفكاكه عن العمل بدلاً يعادل مجموع الراتب والعلاوات عن مدة الإجازة السنوية التي كان يستحقها عند انتهاء خدمته كما لو كان على رأس عمله على ألا يزيد المجموع على ستين يوماً" (5).

1 . نقلاً عن: د. عبد الجواد عبد الحليم عبد الجواد ربيع، نظرية التقادم في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، بدون طبعة، 2019م - ص 213 وما بعدها.

2 . قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016م - الجريدة الرسمية، العدد (41) مكرر (أ) ص 23.

3 . يُراجع في ذلك: د. عبد الجواد عبد الحليم عبد الجواد ربيع، نظرية التقادم في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 211 وما بعدها.

4 . مروان زيدان خليفة القيسي، إنهاء خدمة الموظف العام، سبق ذكره، ص 263.

5 . نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م. الجريدة الرسمية، العدد 5619. سبق ذكره.

وأما محكمة العدل العليا في الأردن فقد قضت في قرارها رقم 443/2000 - حيث جاء فيه: " بما ان المستدعي وعلى إثر إحالته للتقاعد تقدم بتاريخ 25/9/2000م - باستدعاء إلى الأمين العام لمجلس التعليم العالي (الذي كان المستدعي موظفاً فيه) يرجوا فيه صرف مستحقاته المالية من رصيد إجازته السنوية البالغة ستين يوماً عن عام (1999 - 2000م) بسبب إحالته على التقاعد اعتباراً من 15 - 8 - 2000م - فإنه يعتبر مذعناً لقرار إحالته على التقاعد ومُسقطاً لحقه في الطعن به" (1).

غير أنه إذا أُعيد الموظف للعمل في الخدمة المدنية قبل انتهاء المدة التي استحقَّ عنها ذلك البديل؛ فيقطع من راتبه مبلغاً يتناسب مع ما تبقى من تلك المدة، ويصبح مستحقاً لإجازة سنوية تعادل أيامها (2).

وعلى هذا فإن المشرع الأردني قد منح الحق للموظف العام الذي تم إنهاء خدمته في تقاضي البديل النقدي عن الإجازات التي لم يستفد منها أثناء خدمته، ولا يطبق هذا البديل إلا في مجال الإجازات السنوية الدورية دون غيرها من الإجازات الأخرى كالإجازة الطارئة، أو الإجازة المرضية، ولا يستحق الموظف هذا البديل إذا انتهت خدمته بسبب العزل أو فقد الوظيفة (3).

وأما المشرع الليبي فقد نص على الحق في المقابل النقدي للإجازة السنوية في المادة (68) من قانون الخدمة المدنية السابق رقم (55) لسنة 1976م - حيث جاء فيها: " يستحق الموظف عند انتهاء خدمته تعويضاً نقدياً عن إجازته السنوية المتراكمة على ألا يتعدى التعويض مرتب ستة أشهر، بشرط أن يكون قد احتفظ له بها لأسباب تتعلق بمصلحة العمل" (4).

وقد تناولت المادة (32) من قانون علاقات العمل الحالي استحقاق الموظف للتعويض النقدي عن إجازته التي لم يستفد منها لصالح العمل حيث جاء فيها: " يستحق العامل أو الموظف عند انتهاء خدمته مقابلاً نقدياً يُحسب على أساس مرتبه عن إجازته السنوية التي لم يتمتع بها لمصلحة العمل،

1 . منشور على الموقع الإلكتروني <http://www.lawjo.net/vb/archive/index.php/t-3645.html?s=3cc1d60a7c798737fb0099d7c38eb01d> تم الدخول بتاريخ 25 - 8 - 2022م.

2 . أ. د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، سبق ذكره، ص 268.

3 . عبد العزيز سعد مانع العنزي، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام "رسالة ماجستير" سبق ذكره، ص 136.

4 . قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1976م - سبق ذكر الموقع الإلكتروني.

ولا يستحق العامل أو الموظف التعويض عن إجازته التي لم يتمتع بها إذا كان التأجيل بناءً على رغبته إلا في حدود ستة أشهر⁽¹⁾.

وقد نصت اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل في المادة (14) على أنه:

" يستحق العامل أو الموظف عند انتهاء خدمته مقابلاً نقدياً يُحسب على أساس مرتبه عن إجازته السنوية التي لم يتمتع بها لمصلحة العمل، ولا يحق للعامل أو الموظف التعويض عن إجازته إذا كان التأجيل بناءً على رغبته إلا في حدود ستة أشهر⁽²⁾.

ومن أحكام العليا الليبية في هذا الصدد " إن الإجازات السنوية حق لجميع العاملين في الدولة أيّاً كانت صفاتهم أو طبيعة أعمالهم، وأيّاً كانت علاقتهم بالجهات التي يعملون بها علاقة لائحية أم تعاقدية، وهذا الحق من النظام العام لا يجوز الاتفاق على مخالفته أو التنازل عنه، وإنّ تنظيم الإجازات المنوعة الأخرى متروكٌ لقوانين الموظفين والعمّال⁽³⁾.

والواضح من استقراء هذا الحكم أنّ المشرّع الليبي قد قرّر الحق في التعويض عن الإجازات للموظفين العامّين والعاملين في الشركات العامة دون تمييزٍ بينهم.

وفي حكمٍ آخر لها: " إنّ تمكين جهة الإدارة الموظف التابع لها من أداء عمله معها رغم حلول مواعيد إجازته يعتبر موافقةً ضمنية على الاحتفاظ له بتلك الإجازات، ومن ثم فلا يجوز لها عند مطالبته بتلك الإجازات التذرع بعدم الاحتفاظ له بها لمصلحة العمل⁽⁴⁾.

وعلى هذا يستحق الموظف عند انتهاء خدمته تعويضاً نقدياً عن إجازته المتراكمة بشرط أن يكون التأجيل لمصلحة العمل⁽⁵⁾.

1. قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م - مدونة التشريعات، العدد السابع، السنة العاشرة.
2. قرار اللجنة الشعبية العامة سابقاً رقم (595). لسنة 2010م. بشأن اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل، سبق ذكر الموقع الإلكتروني.
3. الحكم الصادر في الطعن الإداري رقم 9/ 22 ق. نقلاً عن: د. مصطفى عبد الحميد دلاف، حقوق الموظف العام وواجباته في القانون الليبي، سبق ذكره، ص166.
4. طعن إداري رقم 58 / 17 ق، جلسة 22 / 3 / 2016م - مجلة المحكمة العليا منشور على شبكة المعلومات الإلكترونية <https://supremecourt.gov.ly/appeal-type/%d8%a3%d8%ad%d8%af%d8%ab-%d8%a7%d9%84%d9%85%d8%a8%d8%a7%d8%af%d8%a6/page/9/> تم الدخول بتاريخ 18 - 5 - 2022م.
5. د. صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي، مرجع سبق ذكره، ص373.

وقد حَقَّقَ المشرِّعَ اللَّيبي نوعاً من التوازن بين الموظف وجهة الإدارة حيث جعل المبدأ عدم تأجيل أو قطع الإجازة السنوية، والاستثناء هو الحرمان منها، أو تأجيلها لحاجة أو ضرورة تقتضيها مصلحة العمل، والضرورة تقدَّر بقدرها فلا يجب التوسُّع في تفسيرها، لأنَّ المشرِّع لم يُحدِّد ماهية هذه الضرورة أو طبيعتها، وبالتالي فلا يجب الغلو أو المبالغة في تقدير هذه الضرورة بما يُحقِّق الموازنة بين الموظف وجهة الإدارة⁽¹⁾.

وتأسيساً على ما تقدم فإنه يمكن القول: إنَّ أغلب التشريعات المقارنة اتفقت على أنَّ الحق في مقابل الإجازات لا يكون إلا في الإجازات السنوية (الدورية) دون غيرها من الإجازات، كما أنه يشترط للمطالبة بها أن يكون التأجيل لمصلحة العمل، وفي حدود مدة معينة تختلف من تشريع إلى آخر، وقد استثنى المشرِّع الأردني صراحةً حالتها التي فقد الوظيفة والعزل من الحق في مقابل الإجازات.

وبعد كل ما سبق من طرح فإنه يستلزم التذكير بأنَّ رقابة القضاء الإداري على قرارات نهاية العلاقة الوظيفية للموظف العام كرقابته على غيره من القرارات الإدارية الأخرى؛ فهو يقتصر فقط على بيان مشروعية القرار من عدمه، ويترك الأمر لتقدير الإدارة دون إلزامها بتطبيق القانون.

وبالرجوع لنصوص قانون القضاء الإداري الليبي رقم (88) لسنة 1971م - فإنه لم يعطِ للقضاء سلطة إجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري، بل لقد ذهب قضاء المحكمة العليا صراحةً إلى أنَّ: " ولاية القضاء الإداري وفقاً لما قضى به قضاء هذه المحكمة مقصورة على رقابة مشروعية القرارات الإدارية بحيث لا يسوِّغ له أن يحل محل جهة الإدارة في إجراء هو من صميم اختصاصها"⁽²⁾.

غير أنَّ قانون العقوبات الليبي نصَّ على ضرورة تنفيذ أحكام القضاء وربَّب على الموظف الذي يمتنع عن تنفيذ أحكام القضاء عقوبة في المادة (234) حيث جاء فيها: "يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استغل سلطة وظيفته لإيقاف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة، أو تنفيذ القوانين

1. يُراجع في هذا المعنى: د. عمر إبراهيم حسين، القانون الاجتماعي الليبي، سبق ذكره، ص302.

2. دعوى رقم 1/ 1ق . نقلاً عن: د. حكيم عبد الرحيم، الوسائل الحديثة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري وموقف المشرِّع الليبي منها، بحث منشور في المجلة الدولية للقانون والدراسات السياسية، المجلد الثاني، العدد الأول . 2020م . ص30.

واللوائح المعمول بها، أو تأخير تحصيل الأموال أو الرسوم المقررة قانوناً أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من المحكمة، أو من أية جهة مختصة⁽¹⁾.

وإن كانت هذه الوسيلة التي نصّ عليها المشرّع في قانون العقوبات تعتبر وسيلةً قويّةً؛ غير أنه يُؤخذ عليها بطءُ إجراءات التقاضي حيث يستغرق الفصل في الدعوى وقتاً طويلاً مما يُفوّت على المحكوم لصالحه الغاية التي لأجلها استصدر الحكم في حين لئلا يضرّ الإدارة في شيء، وعلى هذا فإن اقتصار دور القضاء الإداري على إلغاء القرار دون إلزام الإدارة بتنفيذ الحكم من شأنه منح الإدارة صلاحيّات واسعة في التراخي عن تنفيذ هذه الأحكام، لذا فإنّه ينبغي للمشرّع الليبي الاستفادة من تجارب الدول التي أخذت بالوسائل الحديثة لجبر الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية كفرض الغرامة التهديدية في حالة تأخر الإدارة عن التنفيذ⁽²⁾.

1 . المادة (234) من قانون العقوبات الليبي، سبق ذكر الموقع الإلكتروني.

2 . د. حكيم عبد الرحيم، الوسائل الحديثة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري وموقف المشرّع الليبي منها، سبق ذكره، ص30.

الخاتمة

في نهاية هذه الدراسة التي تم فيها تناول موضوع نهاية العلاقة الوظيفية للموظف العام، حيث تم التطرق لمفهوم الموظف العام وطبيعة علاقته بالإدارة، وكذلك أسباب نهاية العلاقة الوظيفية للموظف العام، والآثار المترتبة على نهاية هذه العلاقة، وقد توصل الباحث من خلالها إلى النتائج الآتية:

أولاً: النتائج:

1. لم تكن غاية المشرعين الليبي والأردني عند تناولهما لمفهوم الموظف العام وضع تعريف شامل له وإنما غايتهما معالجة المسائل التي يختص كل قسم من أقسام القانون بالنظر فيها.
2. لم ينص المشرع الأردني صراحةً على الاستقالة الاعتبارية للموظف غير أنه تناول أحكامها، وعبر عنها بفكرة فقدان الوظيفة، وبالرغم من التشابه الكبير بين أحكامهما؛ غير أن هناك فرقاً جوهرياً، وهو أن المشرع الأردني نصّ على حرمان الموظف الفاقد لوظيفته من إعادة التعيين في الخدمة المدنية إلا بعد مرور مدة معينة، بينما لم يتطرق المشرع الليبي لهذه المسألة، وهو ما يعني أن من صدر في حقه قرار الاستقالة الاعتبارية يحق له التقدم لشغل الوظيفة العامة في أي وقت.
3. يمنع المشرع الليبي المتروج من الأجنبية من تولي الوظائف العامة إلا بإذن مجلس الوزراء، بينما خلا نظام الخدمة المدنية الأردني من هذا النص، وبالتالي فهو لا يرى مانعاً للمتزوج من غير الأردنية من تولي الوظائف العامة.
4. إن كلاً المشرعين الليبي والأردني لم يضعوا نظاماً خاصاً للتأديب، وإنما اكتفوا بوضع القواعد العامة للتأديب في تشريعات الخدمة المدنية، وترك الأمر لاجتهادات الفقه والقضاء.
5. نصّ المشرع الليبي على إمكانية إيقاع العقوبة التأديبية بعد انتهاء الخدمة، كالعقوبة أو الجزاء الإداري على أموال الموظف في المخالفات المالية، وهو ما غفل عنه نظام الخدمة المدنية الأردني، ولم يتطرق لتنظيم هذه المسألة مطلقاً.
6. كان المشرع الليبي أكثر مراعاةً لمصلحة الموظف من تعسف جهة الإدارة، ويظهر ذلك جلياً في الأثر المترتب على عدم ردّ جهة الإدارة على طلب استقالة الموظف؛ حيث اعتبر إهمال الإدارة وعدم ردّها على طلب الموظف خلال ستين يوماً بمثابة موافقة ضمنية من الإدارة على طلب الاستقالة،

خلافاً لنظام الخدمة المدنية الأردني الذي يقضى بأنه في حالة عدم ردّ جهة الإدارة على طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوماً فإنها تكون مرفوضةً.

7. إنّ الوظائف التي يتم شغلها عن طريق الانتخاب تتقضي الرابطة الوظيفية فيها بانتهاء المدة . كأصلٍ عامٍ - وإذا استمر الموظف في وظيفته فإنّ تصرفاته تكون موصومةً بعيب عدم الاختصاص البسيط باستثناء بعض الحالات التي أطلق عليها القضاء نظرية الموظف الفعلي.

8. إنّ المشرع الليبي منح مكافأة نهاية الخدمة للعاملين في الشركات العامة دون غيرهم، كما اشترط لاستحقاق المغتربين لمكافأة نهاية الخدمة؛ ألا يكونوا من المشتركين في الضمان الاجتماعي.

ثانياً: التوصيات:

1. يوصي الباحث المشرع الليبي والقضاء الليبي بالتخلي عن المعيار العضوي في تحديد مفهوم المرفق العام والذي يقضي بأنّ المرفق العام هو كل من منحه المشرع الشخصية الاعتبارية العامة، ذلك أنّ هذا المفهوم لم يعد يتفق مع الاتجاه الحديث للقانون الإداري ومفهوم الدولة المتدخلة، وعليه فإنّ الأخذ بالمعيارين الموضوعي والعضوي؛ يتسق مع طبيعة القانون الإداري المتطورة.

2. ينبغي للمشرع الليبي سنّ مزيدٍ من التشريعات التي تُنظّم الوظيفة العامة في قانونٍ مستقلٍّ حتى تكون أحكامه أكثر وضوحاً وتفصيلاً للوظيفة العامة، وحقوق الموظف العام وواجباته.

3. يوصي الباحث وزارة الخدمة المدنية في الدولة الليبية بالعناية بحملة المؤهلات وتأهيلهم لشغل الوظيفة العامة من خلال تنظيم دورات تأهيلية لخريجي الجامعات والمعاهد قبل شغلهم للوظيفة العامة، ثم يخضع الموظف لفترة اختبارٍ حقيقية غير صورية تُحدّد بموجبها مدى صلاحيّته لشغل الوظيفة العامة.

4. التأكيد على ما ينادي به فقهاء القانون في ليبيا من ضرورة إنشاء قضاءٍ إداريٍّ مستقلٍّ نظراً لكثرة المنازعات الإدارية التي تُعرض عليه.

5. إعادة النظر في سن انتهاء الخدمة في القانون الليبي بحيث تكون (60) سنة للرجال و(55) سنة للنساء؛ ليتسنى توفير فرص عمل للأجيال الجديدة، ومن باب أولى إعادة النظر في القانون رقم (1) لسنة 2018م - بشأن جواز التمديد بعد سن التقاعد، وإن كان هذا القانون قد وضع شروطاً للتمديد؛

غير أن مساوئه وعيوبه وضرره على الملاك الوظيفي للدولة، فضلاً عن ضرره الاقتصادي؛ يجعل إعادة النظر فيه ضرورةً تُحنَّمها المصلحة العامة للدولة والمجتمع.

6 - الحد من سلطة الإدارة في فصل الموظف بالطريق التأديبي وغير التأديبي إلا في المخالفات التي تُشكّل قدراً كبيراً من الخطورة والجسامة، وذلك بمنح الإدارة سلطة إحالة الموظف إلى التقاعد المبكر في المخالفات غير الجسيمة، كما يجب أن تُحدّد المخالفات والجرائم التي يستحق مرتكبها الفصل من الوظيفة تحديداً دقيقاً؛ نظراً لما يترتب على فصل الموظف من آثار جسيمة على حياته العملية، وحرمانه من مورد رزقه الذي سيؤثر على أفراد أسرته بلا شك.

7- إعادة النظر في القانون رقم (88) لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري، وابتكار مزيد من الوسائل الحديثة التي تلزم الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية كفرض الغرامة التهديدية على جهة الإدارة في حالة تأخرها عن تنفيذ الأحكام القضائية.

8. نوصي المشرع الليبي بتنظيم مكافأة نهاية الخدمة للموظفين العامين في حالة انتهاء الرابطة الوظيفية بغير الفصل التأديبي وفقاً لضوابط معينة ومشددة، كحصول الموظف على تقرير كفاءة متميز طيلة مدة خدمته؛ تشجيعاً للموظفين وتحفيزاً لهم على تحسين أدائهم الوظيفي.

المراجع

أولاً: القرآن الكريم.

ثانياً: اللغة العربية:

1. محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مُخْتَارُ الصَّحَاحِ، دار الحديث، طبعة جديدة ومنقحة، بدون سنة نشر.

2. المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، طبعة خاصة بوزارة التعليم، جمهورية مصر العربية، 1997م.

ثالثاً: الكتب القانونية.

1. إعاد علي حمّود القيسي، القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 1998م.

2. إيناس صابر حبيب الحديثي، ضمانات الموظف العام الإدارية والقضائية (دراسة مقارنة) دار الجامعة الجديدة، بدون طبعة، 2020م.

3. حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية - 2002م.

4. حمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، بدون طبعة، 2014م.

5. حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الثانية، 2016م.

– حمدي القبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الثانية، 2018م.

– حمدي القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 2003م.

6. خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 1993م.

7. خليفة سالم الجهمي، المسؤولية التأديبية للموظف العام عن المخالفة المالية في القانون الليبي، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات جامعة قاريونس، بنغازي، 1997م.
8. خليفة صالح احواس، القانون الإداري الليبي الحديث، مكتبة طرابلس العلمية العالمية، الطبعة الأولى، طرابلس، 2019م.
- خليفة صالح احواس، القانون الإداري الليبي الحديث، مكتبة طرابلس العلمية العالمية، طبعة مزيدة ومنقحة، 2020م.
- خليفة صالح احواس، تنظيم الإدارة المحلية الليبي (المحافظات والبلديات) 1951. 2020م دار الفضيل للطباعة والنشر، بدون طبعة، 2020م.
9. خليفة علي الجبراني، الوجيز في مبادئ القانون الإداري الليبي 2. بدون دار نشر، الطبعة الأولى. 2015م.
10. رياض النعمان، المعجم القانوني من حرف الشين الى حرف الياء، الجزء الثاني، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2013م.
11. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، (الجزء الرابع) دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، بدون طبعة، 1996م.
- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، بدون طبعة. 2004م.
- سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2005م.
12. سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، بدون طبعة، 2007م.
13. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، جامعة عين شمس، الطبعة السادسة، 1991م.

- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، (الكتاب الثالث) قضاء التأديب، دار الفكر العربي، 1995م.
- سليمان محمّد الطمّاوي، القضاء الإداري (الكتاب الثالث)، قضاء التأديب، القسم الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987م.
14. شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة، مدى إعفاء الموظف العام عن تنفيذ الأوامر غير المشروعة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2018م.
15. صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، الكتاب للتوزيع والاعلان والمطابع، 1982م.
16. عبد الجوّاد عبد الحليم عبد الجوّاد ربيع، نظرية التقادم في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، بدون طبعة، 2019م.
17. علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني (الكتاب الثالث: الوظيفة العامة) دار وائل للنشر، بدون طبعة، بدون سنة نشر.
18. علي محمد الزيتيني، الوظيفة العامة، دار الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، الطبعة الأولى، 2021م
19. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، طبعة منقّحة، 2007م .
20. عمر إبراهيم حسين، القانون الاجتماعي الليبي، الجزء الأول، قانون العمل، دار ومكتبة الشعب، الطبعة الأولى، 2021م.
21. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011م.

22. فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 2011م.
23. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون طبعة، 2000م.
24. مازن ليلو راضي، القانون الإداري الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، بدون طبعة، 2005م.
25. محفوظ علي تواتي وعلي محمد الزليطني، انتهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام، دار الفضيل للنشر، الطبعة الثانية، 2020م.
26. محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون طبعة، 2010م.
27. محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، الطبعة الثانية، 2011م.
28. محمد رفعت عبد الوهاب، النظام العام للوظائف العامة في فرنسا، دار الجامعة الجديدة، الطبعة الأولى، 2017م.
- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، بدون طبعة، 2009م.
- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، بدون طبعة، 2018م.
29. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، المكتبة الجامعة، الطبعة السادسة، 2010م.
- محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، منشورات المكتبة الجامعة، الطبعة الخامسة، الزاوية - 2010م.

30. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، (الكتاب الثاني) دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2012م.
31. محمد ماهر أبو العينين، المُفصَّل في التأديب في الوظيفة العامة ومجالس التأديب (الكتاب الثاني) دار روائع القانون للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2020م.
32. محمد نصر القاضي، أصول القانون الإداري الليبي، الطبعة السادسة، المكتبة الجامعة، 2010م.
33. محمد هاني أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، بدون طبعة، 2016م.
34. مروان زيدان خليفة القيسي، إنهاء خدمة الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2020م.
35. مصطفى عبد الحميد دلاف، حقوق الموظف العام وواجباته في القانون الليبي، دراسة مقارنة، دار جين للطباعة والنشر، ليبيا . البيضاء، الطبعة الأولى، 1439 هـ . 2018 م.
36. مصطفى عبد العزيز الطراونة، القرائن القضائية لإثبات عدم المشروعية، دار الثقافة للنشر، عمّان، الطبعة الأولى، 2011م.
37. مفتاح اغنية محمد، المسؤولية التأديبية للموظف العام في القانون الإداري الليبي، مكتبة طرابلس العلمية العالمية، الطبعة الأولى، 2008م.
38. مفتاح خليفة عبد الحميد، الوجيز في القانون الإداري، دار الفضيل للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2020م.
39. نصر الدين مصباح القاضي، أصول الوظيفة العامة في التشريع الليبي، دار تيرا للطباعة والنشر، طرابلس، الطبعة الأولى، 2020م.

40. نعيمة فرج عبد النبي عبد اللطيف، سياسة التأديب بين سلطة الإدارة وحماية الموظف، دار الفضيل للنشر، بنغازي، الطبعة الأولى، 2011م.

41. نواف كنعان، القانون الإداري (الكتاب الثاني) دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2007م.

- نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، الإصدار الثالث، 2003م.

42. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الخامسة، 2014م.

43. هدى صالح موسى البرعصي، القضاء الإداري المستعجل في القانون الليبي والمقارن، دار الفضيل للنشر والتوزيع، بدون طبعة، بدون سنة نشر.

44. وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام، دراسة مقارنة، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 2012م.

رابعاً: الرسائل العلمية

1. أحمد شهاب الدين مفتاح النقه، إجراءات وضمانات تأديب الموظف العام " دراسة حالة تأديب أعضاء هيئة التدريس الجامعي في ليبيا" " رسالة ماجستير" الأكاديمية الليبية - مصراته - 2020م.

2. بشير عمار الذويبي، مشروعية إضراب الموظف العام في النظام القانوني الليبي، دراسة مقارنة " رسالة ماجستير" الاكاديمية الليبية - مصراته - 2019م.

3. جاكلين تحسين عمرية، التعيين في الوظيفة العمومية، دراسة مقارنة "رسالة ماجستير" جامعة النجاح الوطنية، نابلس - فلسطين - 2014م.

4. حسين بشير المجهوك، ضمانات المحاكمة التأديبية للموظف العام، دراسة نظرية تطبيقية مقارنة، رسالة ماجستير، الاكاديمية الليبية، مصراته - 2018م.

5. خالد حماد محمد العنزي، النظام القانوني لترقية الموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2012م.
6. عبد العزيز سعد مانع العنزي، النظام القانوني لانتهاج خدمة الموظف العام، دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي، "رسالة ماجستير"، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2012م.
7. علي عبد القادر، إنهاء العلاقة الوظيفية في ظل قانون الوظيفة العمومي الجزائري "رسالة ماجستير" جامعة أدرار، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2015 - 2016م.
8. لؤي عيسى موسى القرعان، قواعد المسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني، دراسة مقارنة "رسالة ماجستير" جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2019م.
9. مبارك بداح محمد البداح، انتهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة "رسالة ماجستير" كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط" الأردن، 2011م
10. محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة" أطروحة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد - 2015 - 2016م.
11. محي الدين أبوزيد الصادق، القرار الإداري النافذ وكيفية انقضائه عن طريق الإدارة "رسالة ماجستير" جامعة سرت، كلية القانون، 2014م.
12. مشعل محمد العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة "رسالة ماجستير" كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2011م.
13. هيام علي ناجي، مبدأ المساواة أمام القانون في ضوء أحكام الوظيفة العامة، "رسالة ماجستير" كلية القانون جامعة سرت، 2011 - 2012م.

خامساً: الأبحاث والمقالات

1. إبراهيم العناني، بحث قانوني عن الموظف العام وتعيينه وحقوقه وواجباته وطرق ترقبته، منشور على شبكة المعلومات الالكترونية. <https://www.mohamah.net> آخر دخول للموقع بتاريخ 16.7.2020م.
2. أسماء عبد الكاظم مهدي العجيلي، حرية الموظف العام في التوقف عن العمل، منشور على الشبكة الالكترونية <https://almerja.com> آخر دخول للموقع بتاريخ 9.7.2020م.
3. إسماعيل احفيظة إبراهيم، أحكام العقوبة التأديبية في الوظيفة العامة، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد السادس، 2015م.
4. السعيد سحارة وسعيدة لعموري، الآليات التأديبية لإنهاء العلاقة الوظيفية في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد (6) العدد (1) 2019م.
5. حكيم عبد الرحيم محمد ناصوف، الوسائل الحديثة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري وموقف المشرع الليبي منها، بحث منشور في المجلة الدولية للقانون والدراسات السياسية، المجلد الثاني، العدد الأول، 2020م.
6. دليلة مصباح حامد، المشكلات الاجتماعية للتقاعد "دراسة ميدانية لعينة من المتقاعدين بقطاع التعليم بمدينة سرت" مجلة أبحاث، جامعة سرت، العدد التاسع عشر، مارس 2022م.
7. خليفة علي الجبراني، رأي قانوني حول حق الموظف المستقيل في العودة إلى عمله أو وظيفته السابقة، مقال منشور في مجلة إدارة القضايا، العدد التاسع عشر، 2014م.
8. شهلاء سليمان محمد، إنهاء خدمة الموظف العام لعدم الكفاية المهنية، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد الثالث عشر، 2015م.
9. صادق محمد علي، الرقابة القضائية على شرط التعيين في الوظيفة العامة، مجلة المحقق الحلي للعلوم السياسية القانونية والسياسية، العدد الأول، السنة الثالثة عشر، 2021م.

10. صبحي مصباح زيد، الاختصاص الاستثنائي لدوائر القضاء الإداري بالمنازعات الوظيفية، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون جامعة الزيتونة، العدد الحادي عشر، السنة الخامسة، 2022م.
11. عبد اللطيف عبد الحميد ماضي، أحكام الترقية في الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية، كلية القانون جامعة بنغازي، العدد 26 - 2020م.
12. عبد الله سالم السويب، النظام القانوني للشركات العامة بين النص والتطبيق (العاملون بالشركات العامة وأموالها نموذجا) مجلة البحوث الأكاديمية، العدد العاشر.
13. عبد الله محمد عبد الرحيم سعد، مقومات الجزاء التأديبي، مجلة أبحاث قانونية، كلية القانون جامعة سرت، العدد الثالث عشر، 2022م.
14. علي شطناوي، مدى مشروعية قرار الاستقالة المشروط، مجلة أبحاث اليرموك، 2009م - منشور على شبكة المعلومات الالكترونية <http://repository.yu.edu.jo/handle/123456789/2436?mode=full> بتاريخ 9/5 / 2021م.
15. عمر رمضان المريري، الموظف العام وعلاقته بالإدارة في القانون الليبي، بحث منشور في مجلة جامعة صبراته العلمية، العدد الثاني، 2020م.
16. فيصل عبد الحافظ الشوابكة، حماية حقوق الموظف العام في القضاء الأردني، 2018م. دراسة منشورة على شبكة المعلومات الالكترونية <https://dirasat.ju.edu.jo> تم الدخول بتاريخ 2-7-2020م.
17. قاشي علال، إنشاء اسرار الوظيفة العامة والمسؤولية القانونية المترتبة، مجلة آفاق علمية، المجلد (12) العدد (4) 2020م.
18. محمد علي ميلود السائح، النظام القانوني للشركات العامة، مجلة البحوث الأكاديمية، العدد العاشر.

19. محمود عمر معتوق، الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية (الاستيداع) في القانون الليبي، بحث منشور في مجلة الجامعي، نقابة أعضاء هيئة التدريس في ليبيا، العدد (26) 2017م.

— محمود عمر معتوق، انتهاء العلاقة الوظيفية بإرادة الموظف، بحث منشور في مجلة إدارة القضايا، العدد (36) السنة الثامنة عشر، ديسمبر 2019م .

- محمود عمر معتوق، انتهاء العلاقة الوظيفية بإرادة الإدارة، مجلة العلوم الإنسانية جامعة سبها، العدد (18) 2019م.

20. مصطفى عبد الله توفيق الروسان، الاستقالة كأحد أسباب انتهاء خدمة الموظف العام، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الميزان للعلوم الإسلامية والقانونية، المجلد الرابع، العدد الثاني، 2017م.

21. مصعب إبراهيم مخلوف، رقابة القضاء الإداري على ركن الشكل في القرار التأديبي، مجلة البحوث القانونية، كلية القانون - جامعة مصراته، العدد السادس، أكتوبر 2015م.

22. هيام علي ناجي، التنظيم القانوني لأخلاقيات الوظيفة العامة في القوانين واللوائح ذات العلاقة في ليبيا، بحث منشور في مجلة أبحاث قانونية، كلية القانون جامعة سرت، العدد الحادي عشر، 2020م.

سادساً: القوانين والقرارات

1. الإعلان الدستوري الليبي 2011م . مجلة إدارة القضايا، العدد التاسع عشر، السنة التاسعة، 2014م.

2. القانون رقم (8) لسنة 1983م . بشأن إلغاء مكافأة نهاية الخدمة منشور على الموقع

<https://security-legislation.ly/ar/law/31486>

3. النظام الداخلي لمجلس النواب الليبي منشور على الموقع الإلكتروني

4. فتوى إدارة القانون ذات الرقم (2 / 6 / 58) بتاريخ 11 . 4 . 2021م.

5. قانون الإدارة المحلية الأردني رقم (22) لسنة 2021م منشور على شبكة المعلومات الالكترونية

<https://www.mola.gov.jo/Ar/pages/%D8%A7%D9%84%D9%82%D9%88%D8%A7%D9%86%D9%8A%D9%86>

6. قانون البيئات الأردني، الجريدة الرسمية، العدد 1108 . منشور على شبكة المعلومات الالكترونية

<https://www.google.com/amp/s/jordan-lawyer.com/2021/10/06/jordanian-evidence-law/>

7. قانون التقاعد المدني الأردني رقم (34) لسنة 1959م . منشور على شبكة المعلومات الالكترونية

http://www.plc.gov.ps/menu_plc/arab/files/%C6%92T%C6%92%C2%AC%C2%BA/t%C6%92dfd%20%C6%92T%C3%B3t%C6%92p%C2%BA%20%C6%92TO%C2%BA.htm

8. قانون الجرائم الاقتصادية في ليبيا رقم (2) لسنة 1979م .

<https://security.legislation.ly/ar/Law/33604>

9. قانون العقوبات الليبي <https://security.legislation.ly/lr/law/33464>

10. القانون رقم (73) لسنة 1975م، بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات الليبي، الجريدة الرسمية، العدد(44) السنة(13).

11. قانون الخدمة المدنية الليبي رقم (55) لسنة 1976م . الجريدة الرسمية، العدد(48) السنة(14).

12. قانون تطهير الأجهزة الإدارية رقم (3) لسنة 1985م . منشور على الموقع:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwikp7YjpD6AhVGhP0HHUEdACkQFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Fsecurity-legislation.ly%2Far%2Flaw%2F35298&usg=AOvVaw3L28413yaVg5uTA-8fLpm0>

13. قانون علاقات العمل الليبي رقم (12) لسنة 2010م . مدونة التشريعات الليبية، العدد السابع، السنة العاشرة.

14. قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016م . الجريدة الرسمية، العدد (43) مكرر(أ) 2016م.

15. قانون النشاط التجاري رقم (23) لسنة 2010م.

16. قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم (595) لسنة 2010م . بشأن اصدار اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل منشور على الموقع: <http://al-amlak.ly>

17. قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (501) لسنة 2010م - بشأن لائحة التعليم العالي، منشور على الموقع:

file:///C:/Users/ALAKSA/Desktop/%D9%84%D8%A7%D8%A6%D8%AD%D8%A9%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B9%D9%84%D9%8A%D9%85-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%84%D9%8A-501_2010-1.pdf

18. قرار مجلس الوزراء الليبي رقم (217) لسنة 2012م بشأن لائحة الموظفين بعقود، الجريدة الرسمية، العدد الثالث 2012م.

19. محمد مصطفى الهوني، قانون الضمان الاجتماعي وتعديلاته ومذكرته الإيضاحية، دار الفضيل، الطبعة الأولى، 2020م.

20. محمد مصطفى الهوني، مجموعة قوانين السلطة القضائية، دار الفضيل، الطبعة الأولى، 2020م.

21. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013م وتعديلاته حتى 1. 5. 2019م.

22. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020م - الجريدة الرسمية، العدد 5619 منشور على شبكة المعلومات الالكترونية. <https://www.pm.gov.jo/Default/ar> ..

سابعاً: الاحكام القضائية

1. أبوبكر على الحشاني وعلي محمد الزلينتي، أحكام المحكمة العليا المتعلقة بالضمان الاجتماعي، الجزء الأول، الطبعة الأولى، 2019م.
2. حكم المحكمة العليا في قضية الطعن الدستوري رقم (17) لسنة 61 ق، منشور على شبكة المعلومات الالكترونية <https://security-legislation.ly/ar/law/32207>
3. حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 33/ 6 ق الجلسة المنعقدة بتاريخ 15 / 1 / 2020م . غير منشور .
4. مجلة إدارة القضايا، العدد (40) السنة العشرون، ديسمبر 2021م.
5. مجلة المحكمة العليا منشور على شبكة المعلومات الالكترونية <https://supremecourt.gov.ly/appealtype/%d8%a3%d8%ad%d8%af%d8%ab-%d8%a7%d9%84%d9%85%d8%a8%d8%a7%d8%af%d8%a6/page/9/>
6. مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2004م.
7. مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2005م.
8. مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2006م.
9. مجموعة احكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2003م.
10. محمد الصغير، موسوعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة العليا (الجزء الأول والثاني) المبادئ الشرعية والدستورية والإدارية، المكتب الوطني للبحث والتطوير، الطبعة الأولى، 2006م.

فهرس الموضوعات

رقم الصفحة	الموضوع
1	مقدمة
2	أهمية الدراسة
2	أهداف الدراسة
2	صعوبات الدراسة
2	أسباب اختيار الموضوع
3	مشكلة الدراسة
3	منهجية الدراسة
4	الخطة التقسيمية للدراسة
المبحث التمهيدي: مفهوم الموظف العام، وعلاقته بجهة الإدارة	
7	المطلب الأول: تعريف الموظف العام
8	الفرع الأول: تعريف الموظف العام في التشريع
15	الفرع الثاني: تعريف الموظف العام في الفقه والقضاء.
24	المطلب الثاني: طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بجهة الإدارة
24	الفرع الأول: العلاقة التعاقدية
26	الفرع الثاني العلاقة التنظيمية
الفصل الأول: نهاية العلاقة الوظيفية للموظف العام	
المبحث الأول: النهاية العادية لمركز الموظف العام	
33	المطلب الأول: نهاية العلاقة الوظيفية بمشيئة الموظف
33	الفرع الأول: الاستقالة
47	الفرع الثاني: التقاعد الاختياري
50	المطلب الثاني: نهاية العلاقة الوظيفية بغير مشيئة الموظف
51	الفرع الأول: التقاعد ببلوغ السن القانونية
56	الفرع الثاني: الوفاة
المبحث الثاني: النهاية غير العادية لمركز الموظف العام	
59	المطلب الأول: فصل الموظف

60	الفرع الأول: الفصل بالطريق التأديبي
70	الفرع الثاني: الفصل بغير الطريق التأديبي
75	المطلب الثاني: نهاية العلاقة الوظيفية بانقضاء المدة أو إلغاء الوظيفة
75	الفرع الأول: انقضاء المدة
82	الفرع الثاني: إلغاء الوظيفة
المبحث الثالث: نهاية العلاقة الوظيفية بسبب عدم الكفاءة	
86	المطلب الأول: نهاية العلاقة الوظيفية بسبب عدم الكفاءة الوظيفية
87	الفرع الأول: نهاية العلاقة الوظيفية أثناء فترة الاختبار
89	الفرع الثاني: نهاية العلاقة الوظيفية بسبب عدم الكفاءة المسلكية (الأخلاقية)
92	المطلب الثاني: نهاية العلاقة الوظيفية بسبب فقد الحق في التعيين
93	الفرع الأول: نهاية العلاقة الوظيفية بسبب عدم الكفاءة اللوائية
96	الفرع الثاني: نهاية العلاقة الوظيفية بسبب عدم الكفاءة الصحية
الفصل الثاني: الآثار المترتبة على نهاية العلاقة الوظيفية	
المبحث الأول: الآثار القانونية	
100	المطلب الأول: حق الموظف في التعيين بعد ترك الخدمة
101	الفرع الأول: حالات يمكن معها إعادة تعيين الموظف
107	الفرع الثاني: حالات لا يجوز فيها إعادة تعيين الموظف
116	المطلب الثاني: التزام الموظف ومسؤوليته بعد ترك الخدمة
116	الفرع الأول: التزام الموظف بعدم إفساء الأسرار الوظيفية
120	الفرع الثاني: حق الإدارة في مساءلة الموظف تأديبياً
المبحث الثاني: الآثار غير القانونية	
126	المطلب الأول: الحق في المرتب
126	الفرع الأول: حالات استحقاق الموظف للمرتب
129	الفرع الثاني: حالات عدم استحقاق الموظف للمرتب
131	المطلب الثاني: الحق في مكافأة نهاية الخدمة، ومقابل الإجازات
131	الفرع الأول: الحق في مكافأة نهاية الخدمة
136	الفرع الثاني: الحق في مقابل الاجازات
143	الخاتمة
146	المراجع