المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية

اسم المقال: الاستقالة كسبب من أسباب انتهاء الخدمة الوظيفية في التشريع البحريني (دراسة مقارنة)
اسم الكاتب: د. رمزي محمود هيلات
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8122
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 08:50 +03

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

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

تم الحصول على هذا المقال من موقع المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية جامعة مؤتة ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

الاستقالة كسبب من أسباب انتهاء الخدمة الوظيفية في التشريع البحريني (دراسة مقارنة)

د. رمزي محمود هيلات*

تاريخ تقديم البحث: ٢٠١٩/٩/٢٣م. تاريخ القبول: ٢٠٢٠/٢/٢٥م.

ملخص

تعتبر الاستقالة سبب من أسباب إنهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف العام والإدارة، وللتعريف بها وبيان أنواعها، وسلطة الإدارة في قبولها أو رفضها أو إرجائها والآثار المترتبة عليها كانت هذه الدراسة، والتي خلصت إلى أن المشرعين البحريني والمصري قد أخذا بالاستقالة الضمنية بعكس المشرع الأردني، وقد تمت الإشارة في سياق هذا البحث إلى بعض الملاحظات على هذا النوع من الاستقالة.

كما خلصت هذه الدراسة إلى أن الاستقالة حق مشروع للموظف العام كفله الدستور والقانون ضمن ضوابط معينة. وبالمقابل منح المشرع الإدارة سلطة تقديرية في قبولها أو إرجائها، دون أن يقر صراحة بحقها في رفضها، وذلك كنوع من أنواع التوازن بين الصالح العام، والذي يتمثل في حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد. والصالح الخاص في تحقيق رغبة الموظف وعدم إلزامه بعمل لا يريده، وأخيراً، تم الإشارة إلى مجموعة من الآثار القانونية والإدارية والمالية المترتبة عليها.

الكلمات الدالة:

* قسم القانون العام، جامعة العلوم التطبيقية، مملكة البحرين.

حقوق النشر محفوظة لجامعة مؤتة، الكرك، الأردن.

Resignation as a Reason for Termination of Employment in Bahraini Legislation

(Comparative Study)

Dr. Ramzi Mahmoud Haylaat

Abstract

Resignation is considered as one of the reasons for the termination of the functional relationships between the public employee and the administration. This study aims at identifying the meaning of resignation, indicating its types, the administration's authority of wether accepting, rejecting or postponing it and its implications. This study concluded that, unlike the Jordanian legislator, the Bahraini and Egyptian legislators have enacted the implicit resignation.

Furthermore, the study concluded that the resignation is a legitimate right of the public employee guaranteed by the constitution and the law within certain regulations. In return, the legislator gave the administration the discretionary authority to accept or postpone it without expressly recognizing its right of rejecting it as a kind of balance between the public interest, which is represented in the regular functioning of the public facility, and the private interest, which is represented in not obligating the public official to do something that he does not want to do.

Finally, a number of legal, administrative and financial implications were discussed that resulted from resignation.

المقدمة:

تقوم الإدارة بالعديد من المهام والأنشطة تتمثل في تنفيذ القوانين والمحافظة على النظام العام بعناصره الأربعة (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة والآداب والأخلاق العامة) وتقديم الخدمات العامة للأفراد وإشباع حاجاتهم ورعاية مصالحهم، ولضمان تحقيق ذلك تقوم الإدارة بتعيين عدد كبير من الموظفين يعملون بأسمها ولحسابها، حيث تبدأ الحياة الوظيفية للموظف من تاريخ صدور القرار الإداري بتعيينه من قبل السلطة الإدارية المختصة ومباشرته العمل وتستمر إلى أن تنتهي بسبب من أسباب الانتهاء.

وأسباب أنتهاء الخدمة تأخذ صوراً وأشكالاً متعددة، منها ما يكون بحكم القانون، وذلك بأن تنتهي الخدمة بتحقق واقعة معينة حددها القانون كبلوغ الموظف السن القانونية للتقاعد، أو الحكم عليه بعقوبة جنائية في جناية مخلة بالشرف أو الأمانة.

ومنها ما يكون بالإرادة المنفردة للإدارة كما في حالة الفصل التأديبي عند ارتكاب الموظف جريمة تأديبية تقتضي ذلك، أو قيام الإدارة بإلغاء الوظيفة الملحق بها الموظف لأمر تقتضيه المصلحة العامة.

ومنها ما يكون بإرادة الموظف عندما يعلن عن رغبته في ترك العمل بصورة نهائية وذلك من خلال التقدم بطلب الموافقة على استقالته لدى الجهة الإدارية المختصة.

ونظراً لأهمية مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام وإطراد وما يؤديها من خدمات اجتماعية، فقد ارتأى المشرع أن تكون علاقة الموظف بالدولة علاقة تنظيمية وليست تعاقدية، الأمر الذي ينتج عنه، أنه ليس للموظف الحق المطلق في إنهاء الرابطة الوظيفية، بل ترد عليه بعض القيود والضوابط، وذلك للتوفيق بين ما للموظف العام من حق في الاستقالة، وحق المجتمع في الحصول على الخدمة العامة التي يؤديها المرفق العام.

أهمية الدراسة:

تعتبر الاستقالة سبباً من الاسباب التي تنتهي بها خدمة الموظف العام وهي حق للموظف في ترك العمل بصورة نهائية، من منطلق أنه لا يجوز إجبار الشخص على القيام بعمل رغماً عنه، وبالمقابل حرص المشرع على دوام سير المرفق بإنتظام وإطراد، بإن أوجد نوع من أنواع التوازن في هذا الأمر.

إشكالية الدراسة:

نظراً لأهمية المرفق العام في حياة المجتمعات وما يقدمه من خدمات عامة لهم وأثر استقالة الموظف على ذلك، فهل أوجد المشرع في مملكة البحرين وغيرها من الدول المقارنة خاصة فى كل من مصر والأردن نوع من التوازن بين حق الموظف في الاستقالة واستمرارية عمل المرفق العام؟

وهل كان المشرع في مملكة البحرين وبعض الدول المقارنة موفقاً في الأخذ بالاستقالة الضمنية وما يترتب عليها من آثار ونتائج مشابهة للاستقالة الصريحة؟

منهجية الدراسة:

اعتمد الباحث في هذه الدراسة على المنهج التحليلي المقارن لقناعته بأن هذا المنهج يعمل على إثراء الدراسة مما يتطلب ذلك الرجوع إلى التشريعات في الدول المقارنة والتي تنظم الاستقالة وتحليلها ومقارنتها بما أخذ به المشرع البحريني من حيث أوجه التشابه والاختلاف بينها والتركيز على ما هو الأفضل والأجدر اتباعه من قبل المشرع البحريني.

محددات الدراسة:

هنك أسباب متعددة ومتنوعة لأنتهاء الخدمة الوظيفية، كما أشرنا في مقدمة هذه الدراسة، إلا أن هذه الدراسة ستقتصر على أحد هذه الأسباب وهي الاستقالة فقط، والتي يبدي فيها الموظف رغبته الأكيدة في ترك العمل في المرفق بصورة نهائية.

خطة الدراسة:

تم تقسيم هذ الدراسة إلى أربعة مباحث رئيسة، تناول الباحث في الأول منها، تعريف الاستقالة ومدى اختلافها عن الاضراب، وفي الثاني أنواع الاستقالة، وفي الثالث سلطة الإدارة في قبول أو رفض الاستقالة، وفي الرابع آثار الاستقالة.

المبحث الأول: تعريف الاستقالة ومدى اختلافها عن الإضراب

لدراسة هذا المبحث سوف يتم تقسيمه إلى مطلبين، في المطلب الأول يدرس تعريف الاستقالة، وفي المطلب الثاني اختلاف الاستقالة عن الإضراب.

المطلب الأول: تعريف الاستقالة

أمام عزوف المشرع البحريني وكذلك في الدول المقارنة عن تعريف الاستقالة، تولى الفقه هذا الجانب حيث تعددت التعريفات الفقهية للاستقالة، فنجد الفقيه الفرنسي رولاند (Roland) قد عرفها بأنها عبارة عن تعبير الموظف صراحة عن نيته في ترك الخدمة نهائياً[1].

(١) د. عبد اللطيف السيد رسلان عودة، النظرية العامة للاستقالة، رسالة دكتوراه، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٤، ص٤١.

وعرفها الدكتور مازن ليلو راضى بأنها (أن يتقدم الموظف بطلب مكتوب للجهة الإدارية المختصة يطلب فيها ترك الخدمة ولا تنتهي خدمة الموظف إلا بعد صدور قرار من الإدارة بقبول طلبه[١]. وعرفها كذلك الدكتور عادل الطبطباني بأنها رغبة الموظف الحرة بترك وظيفته قبل السن المقررة لانتهاء الخدمة مع موافقة جهة الإدارة على ذلك؛ فالاستقالة عبارة عن عمل إرادي من جانب الموظف يعلن فيه رغبته في ترك الخدمة لأسباب معينة[٢].

أما الدكتور نواف كنعان فقد عرفها بأنها تعني ترك الموظف لوظيفته بحريته وبصفة نهائية، وذلك بموجب طلب مقدم من الموظف إلى جهة الإدارة يعرب فيه عن رغبته في ترك الخدمة بصفة نهائية[٣].

واستناداً على ما تقدم من تعريفات متعددة للاستقالة، والمتشابهة، يمكن القول بأن الاستقالة هي عبارة عن إعلان الموظف عن إرادته الصريحة والحرة في ترك الخدمة الوظيفية بصورة نهائية ولأسباب معينة. ولا تنتج أثارها لا من تاريخ قبولها من الجهة الإدارية المختصة وللموظف الحق العدول عنها قبل قبولها.

وبناءً على ما سبق فإن الاستقالة تتكون من عنصرين هما[٤]: طلب الاستقالة، وقبول الاستقالة، فعلى الموظف أن يتقدم بطلب الاستقالة إلى الجهة الإدارية المختصة، ويتضمن الإعلان عن رغبته في ترك الوظيفة وإنهاء الرابطة الوظيفية مع الإدارة، وقبولها من قبل الإدارة المختصة.

المطلب الثاني: اختلاف الاستقالة عن الإضراب

هناك بعض الأنظمة قد تتشابه مع الاستقالة من حيث ترك العمل ومدى تأثير ذلك على سير المرفق العام وهي الإضراب.

ذكرنا سابقاً أن الاستقالة تعني إبداء الموظف رغبته في ترك العمل بصورة نهائية، وهي بذلك تختلف عن الإضراب والذي يعني توقف العاملين في المرافق العامة عن أداء واجباتهم الوظيفية بصورة مؤقتة بهدف الضغط على الإدارة من أجل تحقيق مطالب خاصة بهم تتعلق بأوضاعهم الوظيفية[٥]، أو

(١) د. مازن ليلو راضى، الوسيط فى القانون الإدارى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان ٢٠١٣، ص٢١٣.

(٢) د. عادل الطبطباني، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، كلية الحقوق، جامعة الكويت، الطبعة الثالثة، ١٩٩٨، ص٦٣١.

(٣) د. نواف كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، الآفاق المشرقة، ناشرون، الطبعة الرابعة، ٢٠١٢، ص٢٠١.

(٤) د. عادل الطبطباني، المرجع السابق، ص٦٣٢.

(٥) د. مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٢، ص٣٣٤.

بقصد إظهار استيائهم أو سخطهم على تصرف معين من تصرفات الحكومة وإرغامها على إجابة مطالبهم.

والإضراب بهذا المعنى يختلف عن الاستقالة كونه ترك للعمل بشكل عشوائي مؤقت من أجل الحصول على مطالب معينة، أو قد يكون من أجل إحداث إرباك في العمل لدى المرفق العام، وبناءً على ذلك يُعد من أخطر الوسائل التي قد يلجأ إليها الموظفون للإضرار بالمرافق العامة حيث يحول دون إيصال الخدمة للأفراد. خاصة في المرافق العامة القومية كمرفق الأمن والدفاع، والعدالة والصحة والتعليم وغيرها، فهو يتناقض مع مبدأ دوام سير المرفق العام بإنتظام وإطراد[١]، لذلك فإن معظم التشريعات تحرمه وتعتبره مخالفة جسيمة تؤدي إلى حرمان الموظفين من ضماناتهم التأديبية، ففي فرنسا ولغاية عام ١٩٤٦ كان الإضراب يتناقض بصورة صريحة مع مبدأ دوام سير المرافق العامة وأن إضراب موظف المرافق العامة يشكل خطأ بل جريمة تبرر عزل الموظف دون مراعاة ضمانات التأديب إلا أن الأمر أختلف بعد ذلك عندما اعترفت مقدمة دستور عام ١٩٤٦ بحق الإضراب لموظف المرافق العامة، وعلى الرغم من ذلك فإن المشرع الفرنسي قد أصدر العديد من التشريعات التي تحظر فيها الإضراب على فئات من الموظفين، مثل العاملين في أجهزة الأمن العام والقضاة النظاميين والعسكريين ومراقبي وفنيي ومهندسي الملاحة الجوية، كما أن مجلس الدولة الفرنسي اعترف بحق الإضراب للعاملين في المرافق العامة شريطة التوفيق بين هذا الحق وبين دوام سير المرافق العامة، وأن من حق الحكومة أن تلجأ إلى الجوانب التشريعية من أجل إيجاد هذا التوافق[٢].

ومن جهة أخرى أصدر المشرع الفرنسي بتاريخ ٣١/ ٧/ ١٩٦٣ قانون تنظيم حق الموظفين بالمرافق العامة لممارسة حقهم في الإضراب، حيث حظر الإضرابات المفاجئة التي تؤدي إلى تعطيل المرافق العامة، وأوجب على النقابات التي تتبنى الإضراب أن تخبر السلطات الرئاسية المعنية قبل خمسة أيام على الأقل من تاريخ بدء الإضراب[٣].

وفي مصر فالإضراب غير محرم بشكل مطلق وإن كان محظور من الناحية الفعلية[٤]، أما المشرع الأردني فقد حرم الإضراب على الموظفين العموميين حيث نصت المادة ٦٨/ج من نظام الخدمة المدنية لعام ٢٠١٤ على أنه "يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية:

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الإداري البحريني، منشورات جامعة البحرين، ٢٠٠٧، ص٣٤١.

(٢) د. مصلح ممدوح الصرايرة، المرجع السابق، ص٣٣٤- ٣٣٥.

(٣) د. مصلح ممدوح الصرايرة، المرجع السابق، ص٣٣٥.

(٤) د. حمدي سليمان القبيلات، إنقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، دراسة مقارنة، دار وائل للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣، ص١٧٥.

ج- استغلال وظيفته لخدمة أغراض أو أهداف حزبية أو جهوية أو القيام بأي نشاط من شانه الإخلال بالواجبات الوظيفية أو تعطيل مصالح المواطنين والمجتمع أثناء الدوام الرسمي بما في ذلك الإضراب عن العمل".

وكذلك المشرع البحريني فقد حرّم الإضراب بمقتضى المواد (٢٩٣، ٢٩٤، ٢٩٥) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون العقوبات وتعديلاته.

حيث نصت المادة (٢٩٣) على أنه: "إذا ترك ثلاثة على الأقل من الموظفين العموميين عملهم ولو في صورة استقالة أو امتنعوا عمداً عن تأدية واجب من واجبات وظيفتهم، متفقين على ذلك أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك عوقب كل منهم بالحبس مدة لا تجاوز سنة، وتكون العقوبة الحبس إذا كان الترك أو الامتناع من شأنه أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر أو كان من شأنه أن يحدث اضطرابًا أو فتنه بين الناس، أو إذا عطَّل مصلحة عامة أو إذا كان الجاني محرضاً.

ونصت المادة (٢٩٤) على أنه: "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر أو بالغرامة التي لا تجاوز خمسين دينارًا كل موظف عام ترك عمله أو امتنع عن عمل من أعمال وظيفته بقصد عرقلة سير العمل أو الإخلال بانتظامه. وإذا كان الترك أو الامتناع من شأنه أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر، أو كان من شأنه أن يحدث اضطراباً أو فتنة بين الناس، أو إذا عطل مصلحة عامة، أو إذا كان الجاني محرضاً، عدّ ذلك ظرفاً مشدداً".

ويلاحظ هنا أن المشرع البحريني قد فرق بين الإضراب الجماعي الذي يقع من ثلاثة موظفين وأكثر وبين الإضراب الذي يقع من موظف واحد؛ حيث جعل العقوبة في الأولى مدة لا تزيد عن سنة وفي الثانية الحبس مدة لا تزيد عن ستة أشهر، أو غرامة لا تتجاوز الخمسين دينار، وذلك لتقديره أن الإضراب الجماعي يشكل خطورة أكثر على سير المرافق العامة وتقديم الخدمة العامة للمواطنين[١].

وهناك ملاحظة أخرى وهي أن المشرع البحريني لم يكتف بتحريم الإضراب الجماعي أو الفردي بل حرّم أيضاً التحريض عليه وهذا ما يستدل عليه من نص المادة (٢٩٥)، والتي نصت على أنه: "يعاقب بالعقوبة المقررة بالفقرة الأولى من المادة السابقة من حرض موظفاً عاماً أو أكثر بأي طريقة كانت على ترك العمل أو الامتناع عن تأدية واجب من واجبات الوظيفة إذا لم يترتب على تحريضه أي نتيجة".

(١) د. رمزى هيلات، قانـــون إدارى الكتاب الأول، منشـــورات جامعة العلوم التطبيقية مملكة البحرين، الطبعة الأولـــى ٢٠١٥ ص ٢٠٤-٢٠٥.

ومن الجدير بالذكر هنا أن مملكة البحرين قد انضمت للاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتي اقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٦٦ والتي نصت في المادة (٨) منها فقرة (د) على أن: "تتعهد الدول الأطراف في هذا العقد بكفالة ما يلي: د- حق الإضراب، شريطة ممارسته وفقاً لقوانين البلد المعني".

وذلك بموجب القانون رقم (١٠) لسنة (٢٠٠٧) والذي نص في المادة الأولى منه على: "..... إن التزام ممكلة البحرين بتطبيق البند (د) من الفقرة (١) من المادة (٨) من هذا العهد لا يخل بحقها في حظر الإضراب في المرافق الحيوية الهامة.

وعلى الرغم مما سبق فإن المشرع البحريني أباح الإضراب للعمال واعتبره وسيلة مشروعة لتمكين العمال من الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم وذلك بموجب المادة (٢١) من المرسوم بقانون رقم (٣٣) لسنة (٢٠٠٢) بإصدار النقابة العمالية حيث نصت على أن "الإضراب وسيلة مشروعة للدفاع عن حقوق العمال ومصالحهم وفق ضوابط معينة".

المبحث الثاني: أنواع الاستقالة

هناك أنواع متعددة للاستقالة، فإذا ما أعلن الموظف عن رغبته في ترك الخدمة الوظيفية نهائياً نكون هنا أمام الاستقالة الصريحة.

وقد يقوم الموظف ببعض التصرفات أو بسلوك معين، يكون هذا السلوك في نظر المشرع قرينة على اعتبار خدمة الموظف منتهية، وهي ما تعرف بالاستقالة الضمنية أو الحكمية، هذا على المستوى الفردي، وإلى جانب ذلك، إذا ما أتفق مجموعة من الموظفين على تقديم استقالتهم في آن واحد, وبهدف الضغط على الإدارة لتحقيق غرض معين، نكون أمام ما يعرف بالإستقالة الجماعية، وأخيراً هناك الاستقالة التيسيرية أو التشجيعية وهي التي يسمح بها للموظف بترك الخدمة قبل بلوغه السن المقررة لذلك".

وسوف يتم دراسة هذه الأنواع من الاستقالة بنوع من التفصيل ضمن المطالب التالية:

المطلب الأول: الاستقالة الصريحة

وهي التي تتم من خلال طلب خطي يتقدم به الموظف إلى الإدارة العامة مبدياً رغبته في ترك الخدمة الوظيفية بشكل نهائي.

وبالرغم من أن الاستقالة هي حق مشروع للموظف يستطيع أن يتقدم به في أي وقت ما لم يتخللها عمل يحرمه القانون، كون إجبار الموظف على العمل أمر يتنافى مع حرية العمل التي كفلتها سائر الدساتير، إلا أن المشرع في كافة الدول أحاطها بالعديد من الضوابط حرصاً منه على مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد، ومن ثم فقد استقر الفقه والقضاء الإداريان في فرنسا منذ أمد بعيد على

أن علاقة الموظف بالإدارة لا تنقطع بمجرد تقديم استقالته، بل بقبولها، وبمعنى آخر، على الموظف الذى قدم طلب الاستقالة أن يستمر في أداء عمله حتى تخطره الإدارة بقبول استقالته والاستغناء عن خدماته، ومسايرة لكافة التشريعات المقارنة(١)، نظم المشرع البحريني الاستقالة في المادة (٢٧) من المرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة (٢٠١٠) بإصدار قانون الخدمة المدنية(٢).

واستناداً إلى ما تقدم يتضح أن الاستقالة الصريحة لها أحكام خاصة في التشريع البحريني والتشريعات المقارنة، وهي:

- أن تكون الاستقالة مكتوبة، ومن ثم فلا يجوز تقديم الاستقالة شفوياً، ولعل الحكمة من ذلك هي إتاحة الفرصة للموظف للتروي قبل تقديم الاستقالة، وكذلك للتأكد من أن الموظف قد تقدم بإستقالته فعلاً، فالقرار الصادر عن الإدارة بقبول استقالة الموظف دون أن يتقدم بذلك قراراً باطلاً وقابلاً للإلغاء، وقد أكدت على ذلك محكمة العدل العليا الأردنية حيث قضت "أن مخالفة مجلس الوزراء للقانون بإصداره قرار بقبول استقالة المستدعي التي لم يقدمها أصلاً لا يجعل قراره منعدماً بل يكون باطلاً وقابلاً للإلغاء"(٣).
- أن يكون للموظف الحق في تقديم استقالته بكل حرية دون أن يتعرض لأي ضغط أو إكراه يفسد إرادته، فالاستقالة التي تقدم تحت رهبة تبعثها الإدارة في نفسه تعد باطلة، وكذلك الاستقالة التي

---

(١) أنظر المواد (١٦٩، ١٧٠، ١٧١، ١٧٢، ١٧٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

وكذلك المادة (١٦٧) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ وتعديلاته الأخيرة.

(٢)

١. للموظف أن يقدم استقالته من وظيفته، ويكون طلب الاستقالة مكتوباً وغير معلق على شرط أو مقترناً بقيد وإلا اعتبر الطلب كأن لم يكن.
٢. لا تنتهي خدمة الموظف إلا بالقرار الصادر بقبول الاستقالة.
٣. يجب البت في طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه وإلا اعتبرت الاستقالة مقبولة بحكم القانون، وذلك ما لم يكن الموظف محالاً إلى التحقيق.
٤. مع عدم الإخلال بالبند (٣) من هذه المادة يحق للسلطة المختصة تأجيل قبول استقالة الموظف في بعض الوظائف التي يترتب على قبول الاستقالة فيها إخلالٌ بحسن سير العمل والتي يحددها الديوان، وذلك لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ تقديم الاستقالة وإلا أعتبرت خدمة الموظف منتهية بإنقضاء هذه المدة.
٥. يجب أن يستمر الموظف في عمله إلى أن يبلغ إليه قرار قبول الاستقالة أو إنقضاء المدد المشار إليها في البندين (٣) و(٤) من هذه المادة على حسب الأحوال، فإذا كان الموظف محالاً إلى التحقيق فلا تقبل استقالته إلا بعد التصرف في التحقيق بغير جزاء الفصل من الخدمة.

(٣) قرار المحكمة الادارية الاردنية رقم ٤٢١ على ٢٠١٨ بتاريخ ٢٠١٩/٢/٢٩، منشورات قسطاس.

وكذلك قرار محكمة العدل العليا رقم ١٨/ ٩٤ بتاريخ ١٦/ ٥/ ١٩٩٤، منشورات مركز العدالة.

تقدم عن إرادة غير واعية أو مدركة للنتائج التي يترتب عليها، وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بقولها: "يتعين لمشروعية الاستقالة باعتبارها تصرف إرادي أن تصدر عن إرادة حرة غير مشوبة بأي عيب من عيوب الإرادة وخصوصاً الإكراه، وإلا عد القرار الصادر بقبولها غير مشروع"(١).

- ألا يكون طلب الاستقالة معلقاً على شرط أو مقترناً بقيد، فإن لم يكن كذلك كان الطلب كأن لم يكن ولا ينتج أي أثر قانوني، ولا تنتهي العلاقة الوظيفية إلا إذا تضمن القرار الصادر بقبول الاستقالة قبول الشرط أو الموافقة على القيد.
- لا تنتهي خدمة الموظف بمجرد تقديم طلب الاستقالة، بل يجب ان يستمر في عمله حتى يصدر قرار من جهة الإدارة بقبول الاستقالة، ويتعين على الإدارة أن تبت بالطلب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب، فإذا قضت تلك المدة ولم يصدر قرار صريح من جهة الإدارة بقبولها أو تأجيلها، كان ذلك قبولاً ضمنياً للاستقالة، هذا هو موقف كل من المشرع المصري والبحريني(٢).

أما المشرع الفرنسي فلم يتعرض في قانون الموظفين لهذا الأمر، وكل ما جاء فيه هو وجوب أن تصدر الإدارة قرارها بشأن الاستقالة خلال أربعة أشهر من تاريخ الطلب(٣). ويرى بعض الفقه المصري أن سكوت الإدارة طوال هذه المدة يعد بمثابة قرار ضمني بالرفض ويستدل على ذلك من خلال نص المادة (٥١) من قانون (٣١) تموز لعام (١٩٤٥) المنظم لمجلس الدولة، حيث اعتبرت بشأن سكوت الإدارة مدة أربعة أشهر من تاريخ تقديم الطلب إليها قراراً ضمنياً بالرفض، بالإضافة إلى أن المشرع الفرنسي تطلب في المادة (٣٢) من قانون الموظفين ضرورة صدور قرار صريح من الإدارة بقبول الاستقالة حتى تنتج آثارها في إنهاء خدمة الموظف(٤).

ويختلف المشرع الأردني عن المشرعين المصري والبحريني حيث أعتبر سكوت الإدارة خلال مدة الشهر دون رد بمثابة رفض للاستقالة وليس قبولاً لها. ويعلل الدكتور حمدي سليمان قبيلات ذلك بقوله: "إن هذا الموقف من المشرع الأردني ينسجم مع مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد، وأن الأخذ بفكرة القبول الضمني للاستقالة قد يؤدي إلى الاضرار بسير المرافق العامة، فقد تمضي المدة

---

(١) طعن رقم ٣٢٠٧ لسنة٣٦ق إدارية عليا جلسة ١٩٩٥/١١/٢١ دار العدالة للنشر والتوزيع وكذلك قرار محكمة العدل العليا رقم ١٣/ ٩٧ بتاريخ ٣/ ٦/ ١٩٩٧، منشورات مركز العدالة.

(٢) أنظر المادة (٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري الصادر بالقانون رقم ٨١/ لسنة ٢٠١٦. وكذلك المادة ٢٧/ ٣ من المرسوم بقانون رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠ بإصدار قانون الخدمة المدنية البحريني.

(٣) د. حمدي سليمان قبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية، المرجع السابق، ص١٩٢.

(٤) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص٤٠٣.

المحددة في القانون للإدارة لإبداء رأيها بشأن الاستقالة نتيجة إهمال أو تراخي في النظر في هذا الطلب أو بسبب الإجراءات الإدارية في الدائرة المعنية مما يحرم المرافق العامة من خدمات موظفيها بمجرد إنقضاء هذه المدة رغم حاجتها لهم[١]. أما الدكتور مصلح الصرايرة[٢] فله رأي مخالف لذلك وهو الموقف الذي يؤيده الباحث باعتبار موقف المشرع الأردني من رفض الاستقالة بإنهاء المدة المحددة يتعارض مع الهدف الذي تحدد فيه عادة مدد لاتخاذ القرار، وهو حث الإدارة على الاسراع في اتخاذ القرار وبذلك نتمنى على المشرع الأردني أن يحذو حذو المشرع المصري والبحريني في هذا الأمر في إعتبار إنقضاء المدة المحددة دون رد من قبل الإدارة بمثابة قبول للاستقالة وليس رفضاً لها.

- لا يجوز قبول طلب الاستقالة المقدم من الموظف المحال إلى التحقيق، فالموظف المحال للتحقيق لا تقبل استقالته إلا بعد الانتهاء من عملية التحقيق، فتقديم الاستقالة في هذا الوقت إنما هو دليل على وجود ما يؤكد شبهات الإدارة حيال تصرفه، فإذا انتهى التحقيق إلى عدم مسؤوليته عما نسب إليه، أمكن قبول استقالته.

المطلب الثاني: الاستقالة الضمنية (الحكمية)

ذكرنا سابقاً أن الاستقالة الضمنية هي إتيان الموظف سلوكاً يعد في نظر الإدارة قرينة على اعتبار خدمة الموظف منتهية، وقد نظم المشرع البحريني هذا النوع من الاستقالة في المادة (٢٨) من المرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة (٢٠١٠) بإصدار قانون الخدمة المدنية مسايراً في ذلك المشرع المصري[٣] بأن نصت على ما يلي: "يعتبر الموظف مستقيلاً إذا انقطع عن عمله بغير إذن أكثر من خمسة عشر يوماً متصلة أو ثلاثين يوماً غير متصلة في السنة ويتعين إنذار الموظف كتابة بعد خمسة أيام في الحالة الأولى وعشرين يوماً في الحالة الثانية.

(١) د. حمدي سليمان قبيلات، المرجع السابق، ص١٩٣.

(٢) د. مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الأردني، الكتاب الأول، المرجع السابق، ص٣٣٧.

(٣) نصت المادة رقم ١٧٦ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة (٢٠١٦) على ما يلي: "إذا انقطع الموظف عن عمله بدون إذن خمسة عشر يومًا متتالية، ولم يقدم خلال الخمسة عشر يومًا التالية ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر مقبول، أو إذا انقطع الموظف عن عمله بدون إذن ثلاثين يومًا غير متصلة في السنة، ولو عوقب تأديبيًا عن مدد الانقطاع غير المتصل، يجب على السلطة المختصة أو من تفوضه إنهاء خدمته من تاريخ انقطاعه المتصل عن العمل، أو من اليوم التالي لاكتمال انقطاعه غير المتصل".

فإذا قدم الموظف خلال العشرين يوماً التالية ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر مقبول يجوز للسلطة المختصة احتساب مدة الانقطاع إجازة سنوية أو مرضية إذا كان له رصيد منها يسمح بذلك وإلا اعتبرت إجازة خاصة من دون راتب[1].

فإذا لم يقدم الموظف أسباباً تبرر الانقطاع أو قدمها ورفضت اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ انقطاعه عن العمل في حالة الانقطاع المتصل، ومن تاريخ إتمام مدة الثلاثين يوماً في حالة الانقطاع غير المتصل".

ويتضح لنا من هذا النص أن المشرع البحريني قد حدد حالتين يتم بهما استقالة الموظف بقوة القانون وهما: حالة انقطاعه عن العمل مدة خمسة عشر يوماً متصلة، وحالة إنقطاعه عن العمل مدة ثلاثين يوماً غير متصلة في السنة دون عذر.

ولاعمال هذا النص واعتبار انقطاع الموظف عن عمله بمثابة استقالة ضمنية لابد من توافر عدة شروط، وهي:

١. أن يكون انقطاع الموظف عن العمل بدون عذر تقبله الإدارة[2]، فإذا قدم الموظف عذراً عن مدة إنقطاعه وقبلته الإدارة، عندها يجوز احتساب انقطاعه إجازة سنوية أو مرضية إن كان له رصيد يسمح بذلك وإلا اعتبرت إجازة خاصة بدون راتب.
٢. أن تقوم جهة الإدارة بإنذار الموظف كتابةً، وأن يتضمن تحذيراً للموظف وبشكل واضح أن الانقطاع سيؤدي إلى اعتباره مستقيلاً من الوظيفة وعلى أن يرسل له بعد خمسة أيام من تاريخ الانقطاع في الحالة الأولى وبعد عشرين يوماً في الحالة الثانية. وبهذا الخصوص قضت المحكمة المدنية الكبرى البحرينية بدائرتها الإدارية"... ولما كان البين من ظروف الحال أن انقطاع المدعية عن العمل –بعد انتهاء ندبها من العمل بإدارة المناهج– لا يكشف ولا يفيد عن أن نيتها ورغبتها قد أتجهت إلى الاستقالة وهجر الوظيفية والعزوف عنها خاصة وأن الجهة الإدارية لم تمهلها مدة العشرين يوماً التالية للإنذار التي هي حق للمدعية خلالها أن تثبت أن انقطاعها كان بعذر مقبول حتى يمكن القول بتوافر نية هجر الوظيفة لدى المدعية، مما يتعين

(١) طعن رقم ٤٣٣٥ سنة ٤٠ق إدارية عليا جلسة ١٩٩٦/١/٣٠. وكذلك الطعن رقم ١٢٥٧ لسنة ٣٦ق إدارية عليا، جلسة ١٩٩٣/٧/٢٠. وكذلك طعن رقم ٣٠٧ لسنة ٣٤ق إدارية عليا جلسة ١٩٩١/٣/٢٦. دار العدالة للنشر والتوزيع.

(٢) حكم محكمة التمييز البحرينية رقم ٦٧٦ قاعده رقم ٩٦ سنة ٢٠١١، وكذلك حكمها رقم ٢٦٩ قاعده رقم ٧٧ لـسنة ٢٠٠٨

معه بقاء الرابطة الوظيفية قائمة بين المدعية والجهة الإدارية، الأمر الذي يغدو معه قرار إنهاء خدمة المدعية، قد صدر بالمخالفة لصحيح حكم القانون"[١].

أما المشرع المصري فقد وفر للموظف عدة ضمانات أزاء سلطة الإدارة في إنهاء خدمته، بسبب الانقطاع عن العمل ومن أهمها[٢]:

أولاً: إنذار الموظف المنقطع عن العمل كتابةً: حيث يتعين على الإدارة إنذار الموظف كتابة بعد خمسة أيام من انقطاعه عن العمل بدون إذن أكثر من خمسة عشر يوماً متصلة وبعد عشرة أيام في حالة الانقطاع غير المتصل لأكثر من ثلاثين يوماً[٣].

وقد أخذ المشرع البحريني كذلك بهذه الضمانة، وأشترط إنذار الموظف كتابة في الحالة الأولى بعد خمسة أيام، أما في الحالة الثانية فقد اختلف مع المشرع المصري من حيث المدة واشترط إنذاره بعد مرور عشرين يوماً، وفي هذا الخصوص يعتقد الباحث أن المشرع المصري كان موفقاً أكثر في تقصير مدة توجيه الإنذار بعد عشرة أيام. وذلك لإفساح المجال للموظف لتدبير شؤونه وتقديم ما لديه من أعذار لانقطاعه أو أنه يصر على الانقطاع لعدم رغبته في الاستمرار في الوظيفة، ويشترط لصحة الانذار عنه عدة شروط من أهمها:

- أن تكون عبارة الإنذار واضحة. وذلك في اعتبار الموظف مستقيلاً في حالة عدم عودته إلى العمل، وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: " بأنه من اللازم أن تفصح عبارات الإنذار بجلاء عن اتجاه الإدارة إلى إنهاء الخدمة إن كان هذا هو قصدها من الإنذار الذي يعقب الانقطاع"[٤].
- أن يتم الإنذار بعد مضى مدة معينة من الانقطاع عن العمل؛ حيث حددها المشرع المصري بمرور خمسة أيام في حالة الانقطاع المتصل، وكذلك المشرع البحريني ومرور عشرة أيام في حالة الانقطاع غير المتصل. في حين حددها المشرع البحريني بمرور عشرين يوماً وهذا ما أكدت

(١) حكم المحكمة المدنية الكبرى– الدائرة الإدارية في الدعوى رقم ٨٣٨٧ لسنة ٢٠٠٧ جلسة ٢٧/ ٥/ ٢٠٠٨، وكذلك حكمها في الدعوى رقم ٨٧١٣ لسنة ٢٠٠٨ جلسة ٢٣/ ٢/ ٢٠٠٩.

(٢) د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام آراء السلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، ص١٦٥، وما بعدها.

(٣) طعن رقم ١٩٤٣ لسنة ٣٧ق إدارية عليا جلسة ١٩٩٥/٦/١٣ وكذلك الطعن رقم ٤٤٤ لسنة ٣٨ إدارية عليا جلسة ١٩٩٤/١١/٢٩ وكذلك طعن رقم ١٩٩٦ لسنة ٣٦ ق إدارية عليا جلسة ١٩٩٣/١٢/٢٨.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩ ديسمبر س١٩٥٩ الطعن رقم ٤٦٠ س٣٧، أشار إليه د. محمد إبراهيم الدسوقي، المرجع السابق، ص١٦٧.

عليه المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها[1]: "من حيث أن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن الإنذار يعتبر ضمانة أساسية تكفل إحاطة العامل لما سوف يتخذ ضده من إجراء تنتهي به خدمته وبالتالي تمنح للعامل فرصة إبداء عذره قبل إنهاء خدمته".

- إرسال الإنذار عن طريق البريد أو البرق: حيث لم يحدد المشرع المصري وكذلك البحريني طريقة محددة لإرسال الإنذار فإنه يمكن إرساله من خلال البريد أو البرق أو على يد محضر على عنوان الموظف الموجود لدى الإدارة، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: "..... يصح توجيه الإنذار لشخص المنذر إليه مباشرة أو بالحصول على توقيعه بالاستلام على السند الدال على التسليم أو بطريق البرق أو البريد وعلى العنوان الثابت بملف خدمة العامل أو بأوراقه لدى الجهة الإدارية....."

ثانياً: تقديم الموظف عذراً للانقطاع عن عمله: قدم المشرع المصري ضمانة هامة للموظف المنقطع عن عمله أكثر من خمسة عشر يوماً متصلة أو أكثر من ثلاثين يوماً غير متصلة بأن تنتفي قرينة الاستقالة الضمنية إذا تقدم الموظف بعذر مقبول تقبله جهة الإدارة كأن يقدم عذراً بسبب المرض أو الاعتقال أو نتيجة العنف للقبض عليه فهذه حالات تعتبر من قبيل القوة القاهرة التي تمنع من حضور الموظف إلى عمله. وبالتالي، تنتفي قرينة الاستقالة الضمنية التي أخذ بها المشرع.

ثالثاً: لا يجوز اعتبار الموظف المنقطع مستقيلاً (إذا أتخذت ضده هذه الإجراءات التأديبية عن مدة انقطاعه). فعند اتخاذ إجراءات تأديبية بحق للموظف المنقطع لا يجوز للجهة الإدارية اعتبار الموظف مستقيلاً من تاريخ انقطاعه عن العمل، وعند رفع الدعوى التأديبية بحق الموظف للمحكمة التأديبية يتعين عليها الاستمرار في نظرها والفصل فيها ولا يجوز لجهة الإدارة عند ذلك اتخاذ أي قرار في موضوعها من شأنه أن يشكل إعتداء على صلاحية المحكمة.

والانقطاع عن العمل والذي يُعد قرينة على الاستقالة الضمنية وهو الانقطاع الكامل الذي يتمثل في عدم حضور الموظف أصلاً إلى عمله في الوقت الرسمي، أو مغادرة الموظف أثناء عمله دون إذن أو التخلف عن الحضور في أوقات العمل الرسمية، لا يعد انقطاعاً في حكم الاستقالة الضمنية، كذلك حضور الموظف إلى مكان عمله وامتناعه عن التوقيع في كشوف الحضور والإنصراف أو امتناعه عن العمل لا يعد انقطاعاً عن العمل.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ٣١ مارس سنة ١٩٤٨ الطعن رقم ١٥٥١ س٤٣ من أحكام وفتاوى مجلس الدولة، الكتاب الثاني، أشار إليه د. محمد إبراهيم الدسوقي، المرجع السابق، ص١٦٨.

والغياب المعتبر والذي يُعد من قبل الاستقالة الضمنية هو الغياب المتصل، فإذا عاد الموظف إلى عمله خلال مدة الانقطاع ولو ليوم واحد لا تسري عليه قرينة الاستقالة الضمنية، إلا إذا عاد وأنقطع المدة المحددة في النص(١).

وهناك حالة ثالثة للاستقالة الضمنية نص عليها المشرع المصري في المادة ٦٩/ ٨ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦: "تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية: الالتحاق بخدمة جهة أجنبية بغير ترخيص من حكومة جمهورية مصر العربية". وكذلك في المادة ١٧٨ من اللائحة التنفيذية للقانون السابق حيث نصت على أنه إذا التحق الموظف بخدمة جهة أجنبية بغير ترخيص من حكومة جمهورية مصر العربية. يتعين على إدارة الموارد البشرية عرض الأمر على السلطة المختصة أو من من تفوضه لإصدار قرار بإنهاء خدمته اعتباراً من تاريخ إلتحاقه بالخدمة في هذه الجهة".

وهنا تتعتبر خدمة الموظف منتهية من تاريخ الالتحاق بالجهة الأجنبية وليس من تاريخ صدور القرار بإنهاء خدمته لأنه قرار كاشف وليس منشأ عن وضع قانوني ومن ثم تنتهي خدمته بقوة القانون.

ويعتقد الباحث أن هذه الحالة هي من الحالات البديهية التي تؤدي إلى إنهاء خدمة الموظف لدى الإدارة بقوة القانون، وبذلك يمكن الأخذ بها في النظام البحريني للاستقالة الضمنية حتى ولو لم ينص عليها المشرع.

رأي الباحث في هذا النوع من الاستقالة (الاستقالة الضمنية)

يرى الباحث أن إقرار المشرع المصري والبحريني لهذا النوع من الاستقالة، هو عبارة عن مكافأة يقدمها للموظف الذي انقطع عن عمله المدة التي حددها النص المصري والبحريني السابق ذكرهما؛ حيث يستطيع الموظف أن يتخلص بسهولة من الضوابط والقيود التي وردت على الاستقالة الصريحة، والتي تم الإشارة إليها فيما سبق، فإذا ما أراد الموظف الاستقالة وترك العمل بصورة نهائية فما عليه إلا أن يتغيب عن العمل المدة المطلوبة وهي الخمسة عشر يوماً المتصلة أو الثلاثين يوماً المتقطعة خلال السنة، عندها يعتبر مستقيلاً ضمناً.

أي بحكم القانون دون أن يكون هناك أي سلطة للإدارة اتجاه ذلك، ولنا هنا أن نتصور الاضرار التي يمكن أن تصيب المرفق العام من جرّاء هذه الاستقالة المفاجئة بالنسبة للإدارة في إيجاد البديل المناسب والتي تخل بمبدأ دوام سير المرافق العامة بإنتظام وإطراد.

(١) د. حمدي سليمان القبيلات، إنقضاء الرابطة الوظيفية في غير مادة التأديب، المرجع السابق، ص٢٩٠.

ومن الجدير بالذكر هنا، أن المشرع الأردني لم يأخذ بهذا النوع من الاستقالة، وهي الاستقالة الضمنية، ولكنه من جانب آخر اعتبر غياب الموظف عن عمله دون إجازة قانونية أو دون عذر مشروع فاقداً لوظيفته وليس مستقيلاً بحكم القانون. وهذا الأثر يحمل في طياته إجراءً تأديبياً بحق الموظف الذي غاب عن عمله دون عذر، وعلى ذلك نصت المادة (١٦٩/ أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ وتعديلاته" يعتبر الموظف فاقداً لوظيفته في أي من الحالات التالية:

١. .....
٢. .....
٣. 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 متقطعة خلال السنة.

وقد رتب المشرع الأردني آثاراً بمنتهى الخطورة على الموظف الفاقد وظيفته "حيث تختلف اختلافاً كلياً عن آثار الاستقالة الصريحة أو الضمنية"، وهي:

حرمان الموظف من كافة حقوقه المالية، وهذا ما نصت عليه المادة (١٧٦) من نظام الخدمة المدنية الأردني بأنه: يحرم الموظف من حقوقه المالية إذا انتهت أو أنهيت خدمته في أي من الحالات التالية:

أ- .....

ب- فقد الوظيفة".

وهذه الحقوق، هي حقوقه التقاعدية ومكافأة نهاية الخدمة.

ومن هذه الآثار كذلك ووفق ما نصت عليه المادة (١٦٩/ د): منع تعيين الموظف الذي فقد وظيفته إلا وفق شروط خاصة، وهي إنقضاء سنتين على الأقل على قرار فقد الوظيفة ومن ثم الحصول على قرار من رئيس الديوان بالموافقة له على التقدم للعمل في الخدمة المدنية.

ومع ذلك فقد أجاز المشرع الأردني للموظف في المادة (١٦٩/ ج) من النظام الاعتراض على قرار فقد الوظيفة خلال عشرة أيام من تاريخ تبليغه بالنشر في صحيفة يومية محلية واحدة، إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار فإذا اقتنعت بالأسباب الواردة في الاعتراض ألغت قرارها وأعادت الموظف إلى وظيفته.

وبذلك نتمنى على المشرع البحريني مسايرة المشرع الأردني في تعامله مع غياب الموظف إذا غاب الفترة المحددة دون عذر أو إجازة ويعتبره فاقداً لوظيفته وما يترتب على ذلك من آثار، وليس مستقيلاً بحكم القانون.

وأود الإشارة أخيراً في هذا النوع من الاستقالة أن المشرع المصري قد أدرك خطورة النتائج المترتبة على الاستقالة الضمنية بأن أضاف إلى المادة (٩٨) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الفقرة التالية والتي لم نجدها في القانون الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ والتي تنص على أنه: " ولا يجوز اعتبار العامل مستقيلاً في جميع الأحوال إذا كانت قد أتخذت ضده إجراءات تأديبية خلال الشهر التالي لانقطاعه عن العمل أو لالتحاقه بالخدمة في جهة أجنبية". وبناءً على ذلك جعل المشرع المصري قرينة الاستقالة مقررة لصالح الإدارة دون الموظف، فإذا ما أرادت الإدارة أن تبقي الموظف على رأس عمله بالرغم من انقطاعه أتخذت بحقه الإجراءات التأديبية خلال تلك الفترة.

المطلب الثالث: الاستقالة الجماعية

هي توافق إرادات بعض الموظفين على تقديم استقالاتهم من وظائفهم في وقت واحد بقصد توجيه ضغط على الإدارة لتحقيق مطالب معينة، أو للاحتجاج على موافق معينة[١]. ويعد هذا النوع من الاستقالة من أشد أنواع الاستقالات خطراً على سير المرافق العامة بانتظام وإطراد.

لذلك وقف المشرع في بعض الدول منها موقفاً مغايراً من الاستقالة الفردية وعاملها معاملة الإضراب[٢]؛ فالمشرع المصري عاقب على هذه الاستقالة إن كانت تخفي في طياتها إضراباً فنص في المادة (١٢٤) من قانون العقوبات على أنه "إذا ترك ثلاثة على الأقل من الموظفين أو المستخدمين عملهم ولو فى صورة الاستقالة أو امتنعوا عمداً عن تأدية واجب من واجبات وظيفتهم متفقين على ذلك، أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك عوقب كل منهم بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تتجاوز سنة، وبغرامة لا تزيد على مائة جنيه."

وكذلك المشرع البحريني واعتبرها جريمة معاقب عليها حيث نصت المادة (٢٩٣) من مرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون العقوبات وتعديلاته على ما يلي: "إذا ترك ثلاثة على الأقل من الموظفين العموميين عملهم ولو في صورة استقالة أو امتنعوا عمداً عن تأدية واجب من واجبات وظيفتهم، متفقين على ذلك أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك عوقب كل منهم بالحبس مدة لا تجاوز سنة. وتكون العقوبة الحبس إذا كان الترك أو الامتناع من شأنه أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر أو كان من شأنه أن يحدث اضطرابا أو فتنة بين الناس أو إذا عطل مصلحة عامة أو إذا كان الجاني محرضا".

(١) د. رمزي هيلات، د. عبد الكريم محمد السردي، القانون الإداري، الكتاب الثاني، منشورات جامعة العلوم التطبيقية، الطبعة الأولى، ٢٠١٤، ص٣٥٦.

(٢) د. رمزي هيلات، القانون الإداري، الكتاب الأول، المرجع السابق.

ونلاحظ هنا أن المشرع البحريني أكثر تشدداً من المشرع المصري في موقفه اتجاه الاستقالة الجماعية في مقدار العقوبة، وكذلك لم يكتف بمعاقبة منفذ الاستقالة، فقط، بل مدها لتشمل المحرض عليها.

اما المشرع الأردني فلم يعاقب على هذا النوع من الاستقالة، وبذلك نوصي هنا المشرع الأردني إلى مواجهة هذه الحالة والتي تشكل أكبر خطر على سير المرافق العامة بإنتظام وإطراد.

المطلب الرابع: الاستقالة التيسيرية

هي رغبة المشرع في إتاحة الفرصة لفئات معينة من الموظفين بترك الخدمة قبل السن المقررة لذلك، بقصد إتاحة الفرصة أمام فئات أخرى من الموظفين الأكفاء والشباب للترقي في مجال الوظيفة العامة، ويحول دون ذلك وجود بعض الموظفين القدامى أو الذين بلغوا سناً لا يستطيعون معها إدارة مهام وظائفهم بنفس الحماس الذي أبدوه في بداية حياتهم الوظيفية[١].

والغاية من إقرار هذا النوع من الاستقالة هو تشجيع الموظفين على تقديم استقالاتهم مقابل منحهم بعض المزايا المالية المعينة بسبب الزيادة في إعداد الموظفين العاملين لديها، أو من أجل ترقية أو تعيين موظفين أكثر تميزاً ونشاطاً وإقداماً على العمل، ولديهم الرغبة الأكيدة في العمل والتميز ومن أجل زج دماء جديدة إلى المرافق العامة، ويبدو أن المشرع المصرى قد أخذ بهذا النوع من الاستقاله عند تنظيمه لأحكام المعاش المبكر وذلك فى ظل قانونه الحالى ٢٠١٦/٨١ حيث نصت المادة ٧٠ منه على: "للموظف الذي جاوز سن الخمسين أن يطلب إحالته للمعاش المبكر ما لم يكن قد اتخذت ضده إجراءات تأديبية، ويتعين على الوحدة الاستجابة لهذا الطلب وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية، وفي هذه الحالة تُسوى حقوقه التأمينية... ". على الرغم من أن التقاعد المبكر لا يعد استقالة وانما هو طلب إنهاء الخدمة قبل بلوغ السن القانونية للتقاعد

وبناءً على ذلك نصت المادة (١٨١) من اللائحة التنفيذية للقانون السابق ذكره: "على إدارة الموارد البشرية بالوحدة إذا تقدم الموظف بطلب كتابي برغبته في الإحالة للمعاش المبكر طبقاً لأحكام المادة (٧٠) من القانون....."

وقد اشترطت اللائحة التنفيذية للقانون لتطبيق أحكام المادة (٧٠) من القانون وكماورد في المادة (١٨٥) منها أن تكون مدة الاشتراك في التأمينات الاجتماعية عشرين سنة فعلية طبقاً لقانون التأمينات الاجتماعية كما أجاز المشرع البحريني للموظف التقاعد قبل بلوغه السن المقررة بناء على طلبه وذلك

(١) د. عادل الطبطباني، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، المرجع السابق، ص٦٥٦.

وفقاً للقوانين والأنظمة المقررة لذلك وفقاً لنص المـــادة (٢٦/ ٢) من المرســـوم بقانون رقم ٤٨ لـــسنة ٢٠١٠ بإصدار قانون الخدمة المدنية.

هذا ويسري على الاستقالة التيسيرية ما يسري على الاستقالة الصريحة من شروط وذلك بأن يتقدم بطلب خطي للإدارة، وللإدارة الحق في الموافقة عليها أو تأجيلها وأن تكون الإرادة خالية من العيوب وأن لا تكون معلقة على شرط، كما لا يجوز قبولها إذا كان الموظف محالاً إلى التحقيق، وأن لا يغادر عمله إلا بعد أن يتلقى الرد من الإدارة على الموافقة عليها.

المبحث الثالث: سلطة الإدارة في قبول أو رفض الاستقالة

من المبادئ التي تحكم المرافق العامة، مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام وإطراد، ولضمان ذلك أتخذ المشرع في الدول كافة عدة وسائل، ومن هذه الوسائل تنظيم الاستقالة في مجال الوظيفة العامة[١]. حيث يتوجب على الموظف الذي يتقدم باستقالته البقاء على رأس عمله إلى أن يتلقى الرد من قبل الإدارة، فإما أن توافق الإدارة على طلب الموظف بالاستقالة بموجب قرار إداري يبلغ به، أو أنها تلتزم جانب الصمت إلى أن تنتهي المدة المحددة للبت في طلب الاستقالة وهي الثلاثين يوماً في القانون البحريني، وعندها نكون أمام قرار إداري ضمني بقبول الاستقالة، وأما أن ترفض الإدارة طلب الموظف وسوف يتم توضيح ذلك على النحو التالي.

أولاً: قبول الاستقالة:

على الرغم من أن الاستقالة حق مشروع للموظف، يستطيع أن يتقدم بها في أي وقت ما لم يتخللها عمل يحرمه القانون، كون إجبار الموظف على العمل أمر يتنافى مع حرية العمل وعدم إجبار الشخص على عمل لا يرغبه، وهذا ما نصت عليه كافة الدساتير.

ومنها الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢ وتعديلاته الأخيرة، حيث ورد في المادة ١٣/ أ "العمل واجب على كل مواطن، تقتضيه الكرامة ويستوجبه الخير العام، ولكل مواطن الحق في العمل وفي اختيار نوعه وفقاً للنظام العام والآداب.

(١) د. رمزي هيلات، القانون الإداري، الكتاب الأول، المرجع السابق، ص١٩٩، وما بعدها.

وورد في نفس المادة فقرة (ج) "لا يجوز فرض عمل إجباري على أحد إلا في الأحوال التي يعينها القانون لضرورة قومية وبمقابل عادل، أو تنفيذ حكم قضائي"[١]. فهذه النصوص جميعها تؤكد على أنه لا يجوز إلزام الشخص بالقيام بعمل لا يرغبه ولا يريده إلا في حالة الضرورة وتفريعاتها المتعددة كما وضحها الدستور الأردني في المادة ١٣ ويكون بمقابل أو بموجب حكم قضائي.

وعلى الرغم من ذلك أحاط المشرع البحريني وفي الدول المقارنة الاستقالة بالعديد من الضوابط لضمان سير المرفق العام بإنتظام وإطراد. وعلى ذلك استقر الفقه والقضاء الإداريان في فرنسا منذ امد بعيد على أن علاقة الموظف بالإدارة لا تنقطع بمجرد تقديم استقالته، بل بقبولها.

أي على الموظف الذي قدم استقالته وكما أسلفنا أن يستمر في أداء عمله حتى تخطره الإدارة بقبول استقالته[٢]، وذلك استناداً إلى أن علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة تنظيمية وليست تعاقدية تحكمها القوانين واللوائح أو الأنظمة، ويترتب على ذلك أن الموظف ملزم بالبقاء على رأس عمله بعد تقدمه بطلب الاستقالة إلى أن يتم إخطاره بقبولها، لأن إعطاء الحق للموظف ترك العمل بمجرد تقديم الاستقالة من شانه أن يؤدي إلى تعطيل سير المرفق العام، أو توقفه عن أداء خدماته[٣].

وإذا ما صدر القرار بقبول الاستقالة فإنه لا يسري على الموظف بأثر رجعي ويرتب آثاره من تاريخ تقديم الاستقالة، لأن في ذلك مخالفة لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، فالقرار الإداري يسري بأثر مباشر وللمستقبل. ومن تاريخ صدور القرار وقبول الاستقالة وإخطار الموظف بذلك، وعلى ذلك نصت المادة ٢٧/ ٧ من المرسوم بقانون رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠ بإصدار قانون الخدمة المدنية البحريني على أنه: "لا تنتهي خدمة الموظف إلا بالقرار الصادر بقبول الاستقالة".

---

(١) نصت المادة (١٢) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ وتعديلاته على أن: "العمل حق وواجب وشرف تكفله الدولة. ولا يجوز إلزام أى مواطن بالعمل جبراً، إلا بمقتضى قانون، ولأداء خدمة عامة، لمدة محددة، وبمقابل عادل، ودون إخلال بالحقوق الأساسية للمكلفين بالعمل.

كما نصت المادة (١٣) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وتعديلاته لعام ٢٠١٦ على أن: "لا يفرض التشغيل الإلزامي على أحد غير أنه يجوز بمقتضى القانون فرض شغل أو خدمة على أي شخص:

١- في حالة اضطرارية كحالة الحرب، أو عند وقوع خطر عام، أو حريق، أو طوفان، أو مجاعة، أو زلزال، أو مرض وبائي شديد للإنسان أو الحيوان أو آفات حيوانية أو حشرية أو نباتية أو أية آفة أخرى مثلها أو في أية ظروف أخرى قد تعرض سلامة جميع السكان أو بعضهم إلى خطر.

٢- نتيجة الحكم عليه من محكمة، على أن يؤدي ذلك العمل أو الخدمة تحت إشراف سلطة رسمية. وأن لا يؤجر الشخص المحكوم عليه إلى أشخاص أو شركات أو جمعيات أو أية هيئة عامة أو يوضع تحت تصرفها".

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٥١٠.

(٣) د. أحمد عبد القادر الجمال، القانون الإداري المصري والمقارن، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، ص١٩٤.

وعندها يكون القرار نهائياً ولا يجوز للإدارة أن تقوم بإلغائه أو سحبه إلا بموجب القواعد المقررة بذلك.

ويجب التنويه هنا أن قرار الإدارة بقبول الاستقالة، يكون صريحاً ويكون ضمنياً، ويكون صريحاً عندما تعلن الإدارة موافقتها على طلب الاستقالة ضمن المدة التي حددها المشرع وهي في التشريع البحريني والدول المقارنة ٣٠ يوماً.

أما إذا انتهت هذه المدة دون أن تعلن الإدارة عن موقفها من الاستقالة، تعتبر في التشريع البحريني والمصري مقبولة بحكم القانون(١).

أما المشرع الأردني فقد خالف كل من المشرعين البحريني والمصري في ذلك ولم يأخذ بالقبول الضمني للاستقالة بل جعل قبول الاستقالة صريحاً دوماً واعتبر سكوت الإدارة بإنتهاء مدة الثلاثين يوماً رفضاً لها(٢) كما أشرنا سابقاً.

ولابد أن نشير هنا على أن المشرع البحريني والدول المقارنة قد سكت عن تحديد السلطة المختصة بقبول الاستقالة، فهنا يمكن تطبيق القاعدة العامة التي تقتضي أن السلطة المختصة بالتعيين هي نفسها المختصة بقبول الاستقالة.

ومن ناحية اخرى فإن المشرع اشترط لنفاذ الاستقالة صدور قرار إداري بقبولها ولكنه لم يشترط أن يكون القرار مكتوباً، كما أشترط على الموظف عند تقديم الاستقالة كتابة تاريخ تقديمها وذلك حفاظاً على حق الموظف في إثبات التاريخ الذي يبدأ منه سريان الأثر القانوني للاستقالة.

ولكن هل يحق للموظف العام العدول عن الاستقالة؟

أجابت على ذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها(٣): "أن للموظف العام الحق في ان يعدل عن طلب الاستقالة المقدم فيه إلى جهة الإدارة شريطة أن يتم ذلك قبل صدور قرار الجهة الإدارية المختصة بقبول الاستقالة وذلك لأن طلب الاستقالة هو ركن السبب في القرار الصادر بقبولها، فيلزم لصحة هذا القرار أن يظل الطلب قائماً لحين صدور القرار مستوفياً شروط صحته وموضوعاً". كما نصت المحكمة الإدارية الإردنية فى حكم حديث لها بحق الموظف فى العدول عن الاستقاله(٤).

(١) أنظر المادة ١٧١ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري الصادر بالقانون رقم ٨١ لعام ٢٠١٦، والمادة ٢٧/ ٢ من المرسوم بقانون رقم ٨١ ٤٨ لعام ٢٠١٠، بإصدار قانون الخدمة المدنية البحريني.

(٢) أنظر المادة ١٦٧/ أ من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ١٠٨ لسنة ١ ق جلسة ٥/ ١١/ ١٩٥٥. أشار إليه الدكتور عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق، ص٨٣.

(٤) انظر حكم المحكمة الادارية الاردنية رقم ٢٥٦ على ٢٠١٩ تاريخ ٢٠١٩/١١/١٣، منشورات قسطاس.

أما القرار الذي يصدر عن الجهة الإدارية بقبول الاستقالة بعد أن تم سحبها من قبل الموظف فيكون باطلاً.

وهناك رأي آخر في الفقه وهو ما نؤيده أن القرار الذي يصدر بقبول الاستقالة بعد سحبها من الموظف يعد قراراً منعدماً وذلك لتخلف ركن أساسي من أركانه هو ركن السبب، وهذا ما قضت به وأكدت عليه محكمة القضاء الإداري المصري(١).

ويتم العدول عن الاستقالة بشكل صريح من خلال طلب مكتوب يقدمه للجهة الإدارية أو بشكل ضمني(٢) إذا انعقدت إرادتا الطرفين الموظف وجهة الإدارة على ذلك بأن كانت هناك دلائل لا تدع مجالاً للشك أن الموظف قد عدل عن طلب الاستقالة، على ان يتم العدول الصريح أو الضمني عن الاستقالة قبل انقضاء المدة المحددة للرد على طلب بالاستقالة وهي شهر كون الاستقالة بإنتهاء هذه المدة تكون مقبولة بحكم القانون(٣).

ثانياً: رفض الاستقالة

بداية أود أن أشير إلى أن هذا الموضوع (رفض الاستقالة). يتجذابه أمرين في غاية الأهمية، مصلحة الموظف المتمثلة في تحقيق رغبته في ترك العمل من حيث أن لا يجوز إجباره على عمل لا يريده، ومصلحة الإدارة في الحفاظ على سير المرفق العام بإنتظام وإطراد. فلابد من الموازنة بينهما بحيث لا تطغى مصلحة على الأخرى، فكيف يتم ذلك؟

من خلال الرجوع إلى التشريع البحريني والتشريعات المقارنة لم أجد نصاً صريحاً يجيز للإدارة الحق في رفض الاستقالة، على اعتبار أن للموظف حقاً مشروعاً فيها، ولكنه أعطى الحق للإدارة وبشكل صريح تأجيل البت في طلب الاستقالة لمدة محددة.

وفي ذلك نصت المادة ٢٧/ ٤ على أنه "مع عدم الإخلال بالبند (٣) من هذه المادة يحق للسلطة المختصة تأجيل قبول استقالة الموظف في بعض الوظائف التي يترتب على قبول الاستقالة فيها إخلال بحسن سير العمل والتي يحددها الديوان وذلك لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ تقديم الاستقالة وإلا اعتبرت خدمة الموظف منتهية بانقضاء هذه المدة". واستناداً إلى هذا النص منح المشرع البحريني الإدارة سلطة تقديرية في قبول الاستقالة أو تأجيلها إذا كانت هناك ضرورة لذلك، والتأجيل لا يشمل

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١٦٥ لسنة ١ ق جلسة ٥/ ٥/ ١٩٤٨. أشار إليه الدكتور عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق، ص٨٤.

(٢) د. عبد اللطيف السيد رسلان عودة، النظرية العامة للاستقالة، المرجع السابق، ص٨٤– ٨٥.

(٣) د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، الموظف العام آزاء السلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، ٢٠١٩، ص١٦٤.

جميع الوظائف بل وظائف يحددها الديوان بناء على أهميتها بالنسبة للخدمات التي تقدمها للمواطنين والتي يترتب على قبول الاستقالة فيها إخلال بحسن سير العمل.

وفي ذلك ساير المشرع البحريني المشرع المصري حيث نصت المادة (١٧١) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ومن قبلها المادة ٩٧ من قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ على أنه "يجب البت فى طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه، وألا اعتبرت الاستقالة مقبولة بحكم القانون ما لم يكن الطلب معلقا على شرط أو مقترنا بقيد وفي هذه الحالة لا تنتهي خدمة العامل ألا إذا تضمن قرار قبول الاستقالة إجابته إلى طلبه، ويجوز خلال هذه المدة إرجاء قبول الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل على ألا تزيد مدة الإرجاء على ثلاثين يوماً، بالإضافة إلى مدة الثلاثين يوماً المنصوص عليها في الفقرة السابقة".

وعلى الرغم من أن المشرعين المصري والبحريني منحا الإدارة السلطة التقديرية في قبول الاستقالة أو إرجائها، إلا أنهما أختلفا في مدة الإرجاء، حيث نجدها في التشريع المصري شهران وفي التشريع البحريني ثلاثة أشهر، ونص على أنه بانتهاء هذه المدة تعتبر خدمة الموظف منتهية، أما المشرع المصري لم يحدد موقفه من الاستقالة بإنتهاء مدة الإرجاء.

وبالإضافة لما سبق، المشرع المصري جعل الإرجاء عام يشمل كافة الوظائف في حين نجد أن المشرع البحريني قد جعلها في بعض الوظائف التي يحددها الديوان بناء على أهميتها بالنسبة للخدمات التي تقدمها للمواطنين.

أما المشرع الأردني فلم يشر في المواد الخاصة بموضوع الاستقالة إلى حق الإدارة في الإرجاء، ولم ينص صراحة على حق الإدارة في رفض الاستقالة إلا أنه أشار في المادة (١٦٧) من نظام الخدمة المدنية رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣م أنه بإنتهاء مدة الثلاثين يوماً دون قبول الاستقالة يعتبر رفض للاستقالة كما أشرنا سابقاً.

كذلك نصت الفقرة (ب) من نفس المادة السابقة أنه: "على الموظف أن يستمر في القيام بمهام وظيفته الى حين تسلمه القرار بقبول استقالته أو رفضها وإلا اعتبر فاقداً لوظيفته وفقاً لأحكام هذا النظام".

بناء على ما سبق، يمكننا القول بأن المشرع الأردني قد أعطى الحق للإدارة في رفض الاستقالة إذا وجدت أنها تؤثر على سير العمل في المرفق العام. هذا عن موقف المشرع.

أما بالنسبة إلى رأي الفقه فقد أختلف حول حق الإدارة في رفض طلب الاستقالة، حيث ذهب الفقه الفرنسي إلى أن الإدارة لها سلطة تقديرية في قبول الاستقالة أو رفضها لاعتبارات المصلحة العامة وضرورة سير المرافق العامة بإنتظام وإطراد(١).

أما الفقه المصري، فهناك رأي يذهب إلى أن سلطة الإدارة في قبول الاستقالة أو رفضها سلطة تقديرية وليست مقيدة فلها الحق في رفض الاستقالة، ورأي آخر يرى أن سلطة الإدارة مقيدة، فلها الحق في تأجيل قبول الاستقالة وليس رفضها كون الاستقالة هي حق للموظف لا يجوز التعدي عليه في إجباره بعمل لا يريده ولا يرغبه(٢).

وهو الرأي الذي يؤيده الباحث وذلك للإسباب التالية:

- إن رفض الاستقالة يشكل إعتداء على حق الموظف في أن لا يفرض عليه عملاً لا يريده ولا يرغبه، وهو الحق الذي كفلته كافة الدساتير العالمية.
- الموظف الذي يقوم بالعمل مكرهاً وملزماً. يكون مدعاة إلى عدم الإخلاص في العمل والاتقان، مما يؤثر سلباً على الانتاج وعندها يصبح عبئاً على المرفق العام مما يؤثر في النهاية على جودة الخدمة المقدمة من المرفق العام الذي يعمل به الموظف.
- المفروض أن يكون هدف الإدارة من رفض الاستقالة المصلحة العامة والحرص على سير المرفق العام بإنتظام وإطراد، وهناك عدة وسائل وضعها المشرع في يد الإدارة لتحقيق هذا الهدف نذكر منها: إرجاء الموافقة على الاستقالة، ومنحها شهراً تعبر فيه عن رأيها في موضوع الاستقالة، حيث تستطيع أن تجد البديل المناسب خلال هذه المدة.
- إذا ما أدت الاستقالة إلى حصول النقص في الكادر الوظيفي في المرفق العام، فالإدارة تستطيع أن تعالج ذلك من خلال التعيينات الجديدة أو الندب أو الإعارة، وعلى هذا الأساس لا يوجد مبرر لها لرفض الاستقالة.

والإدارة تمارس سلطتها إتجاه الاستقالة تحت رقابة القضاء الإداري، فللموظف الحق في حالة تعسف الإدارة في استعمال سلطتها في موضوع الاستقالة رفع دعوى إلغاء قرار الإدارة المتضمن رفض الاستقالة.

(١) د. آدم أبو القاسم أحمد أسحق، بحث بعنوان "الاستقالة في قانون الخدمة العامة السوداني (دراسة تأصيلية مقارنة) مجلة تأصيل العلوم، العدد السادس، السنة الرابعة، ٢٠١٣، ص ١١٤– ١٤٨.

(٢) د. ادم أبو القاسم أحمد أسحق، المرجع السابق، ص١٣٢.

المبحث الرابع: آثار الاستقالة

يترتب على الاستقالة كسبب من أسباب إنتهاء الخدمة الوظيفية العديد من الآثار منها ما هو قانوني ومنها ما هو إداري ومالي. ولتوضيح ذلك سيتم تقسيم هذا المبحث على ثلاثة مطالب، يخصص المطلب الأول لدراسة الآثار القانونية، والمطلب الثاني لدراسة الآثار الإدارية، والمطلب الثالث لدراسة الآثار المالية.

المطلب الأول: الآثار القانونية

يترتب على قبول استقالة الموظف بعض الآثار القانونية تتمثل في أثرها على التفويض وأثرها كذلك على الدعوى التأديبية.

أولاً: أثر قبول الاستقالة على التفويض

يعرف الفقه الفرنسي التفويض الإداري بأنه قدرة السلطة الإدارية في أن تعهد ببعض اختصاصاتها المستمدة من القوانين واللوائح إلى سلطة إدارية أخرى مع احتفاظها بهذا الاختصاص بوصفها السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل[١]. ويلاحظ على هذا التعريف للتفويض بأنه قد أعطى الحق للجهة الإدارية المفوضة ممارسة الاختصاصات محل التفويض خلال مدة التفويض علماً بأنه هناك خلاف لدى الفقه حول أحقية الجهة المفوضة ممارسة الاختصاصات التي قامت بتفويضها منهم من يؤيد ذلك ومنهم من يعارض، والرأي الراجح الذي لا يجيز للجهة افدارية المفوضة ممارسة الاختصاصات المفوضة إلى جانب المفوض إليه[٢].

وعرفه الفقه المصري بانه منح الرئيس الإداري بعض اختصاصاته لواحد أو أكثر من الموظفين الذين يعملون تحت قيادته[٣]. ويمكن تعريف التفويض بأن يعهد صاحب الاختصاص الأصل ببعض اختصاصاته إلى موظف آخر أو أكثر مساوً له في الدرجة أو أدنى في التسلسل الإداري.

وبناءً على ما سبق ينبغي لمشروعية التفويض أن يكون جزئياً وليس كلياً، فالتفويض الكلي غير مشروع[٤]، وهناك نوعان من التفويض، تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، ففي تفويض

(1) Vedel, G. Droit dministratif, 1973, p. 169 ets.

أشار إليه د. عبد اللطيف السيد رسلان عودة، النظرية العامة للاستقالة، المرجع السابق، ص٤٦٦.

(٢) د. صالح إبراهيم المتيوتي ود. مروان محمد المدرس، القانون الإداري، الكتاب الثاني، منشورات جامعة البحرين، الطبعة الثانية، ٢٠٠٨.

(٣) د. عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق، ص٤٦٦.

(٤) للإطلاع على شروط التفويض، انظر د. نواف كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني، المرجع السابق، ص ٢٣٧- ٢٣٨.

الاختصاص يتم نقل جزء من الاختصاص الأصيل وهو المفوض إلى المفوض إليه وهنا لا أثر للاستقالة على هذا التفويض الذي ليس له طابعاً شخصياً، فالاختصاصات بناءً على التفويض تنتقل إلى المفوض إليه بصفته الوظيفية وليس بصفته الشخصية، فتفويض الاختصاص ينتقل إلى الشخص الآخر الذي حل محل الموظف المستقيل إذا ما أراد المفوض ذلك.

أما تفويض التوقيع والذي يقوم به المفوض من أجل تخفيف الأعباء المادية عليه بأن يقوم المفوض إليه بالتوقيع عن المفوض بإسمه ولحسابه، وكون تفويض التوقيع يتسم بالطابع الشخصي ويتم بناءً على الثقة المتبادلة بين المفوض والمفوض إليه، فإنه يسقط تلقائياً عند الاستقالة وينتهي من تاريخ صدور القرار بقبول الاستقالة(١).

ثانياً: أثر الاستقالة على الدعوى التأديبية

درج الفقه على كتابة هذا العنوان "أثر الاستقالة على الدعوى التأديبية" حيث يرى الباحث أن هذه العبارة معكوسة، ويجب أن تكون كما يلي "أثر الدعوى التأديبية المقامة على الموظف على طلب الاستقالة". والسبب في كتابتها على هذه الصورة هو أن المشرع المصري أورد استثناء على القاعدة العامة والتي تفيد بأن الموظف المحال إلى لجنة التحقيق أو المتخذ بحقه إجراءات تأديبية بسبب ارتكابه لمخالفة وظيفية لا تقبل استقالته وعلى الإدارة إرجاء النظر بها لحين صدور قرار نهائي وقطعي في الدعوى التأديبية المقامة ضده، وهذا ما أخذ به المشرع البحريني والمشرع المصري والأردني.

وعلى ذلك نصت المادة (٢٧/ ٣) من المرسوم بقانون رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠ بإصدار قانون الخدمة المدنية البحريني أنه: "يجب البت في طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه وإلا اعتبرت الاستقالة مقبولة بحكم القانون، وذلك ما لم يكن الموظف محالاً إلى التحقيق".

وكذلك الفقرة (٥) من نفس المادة التي نصت على: "..... فإذا كان الموظف محالاً إلى التحقيق فلا تقبل استقالته إلا بعد التصرف في التحقيق بغير جزاء الفصل من الخدمة".

كما نصت المادة (١٤٩/ ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ وتعديلاته لغاية ٢٠١٨ على أنه: "لا يجوز قبول استقالة الموظف أو إحالته على الاستيداع قبل صدور القرار النهائي أو القطعي في الدعوى التأديبية أو القضائية المقامة عليه".

(١) أ. عبد الكريم بن قلة، الاستقالة في القانون الجزائري، رسالة ماجستير غير منشورة، ٢٠١٤، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق، ص٩٦.

وعلى الرغم من أن المشرع المصري أخذ بالقاعدة العامة وأعطى الحق للإدارة بإرجاء قبول الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل أو بسبب إتخاذ إجراءات تأديبية ضد الموظف، وذلك في المادة (١٧٢) واللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ والسبب الذي دعى المشرع بالنص على عدم قبول استقالة الموظف المحال إلى التحقيق أو المقامة ضده دعوى تأديبية لحين صدور القرار النهائي أو القطعي في الدعوى التأديبية حتى لا تكون الاستقالة سبباً في إفلات الموظف من الجزاء إذا ما تمت إدانته، إلا أن المشرع المصري أورد بعض الاستثناءات على ذلك بأن رتب على تقديم الاستقالة ودون حاجة لقبولها من الجهة الإدارية المختصة سقوط الدعوى التأديبية الخاصة بالقضاة وذلك بموجب المادة (١٠٤) من قانون السلطة القضائية المصري لعام (١٩٧٢) وكذلك بالنسبة لأعضاء النيابة الإدارية وأعضاء هيئة التدريس بالجامعات بموجب المادة (١١١) من القانون المقارن رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٥، وكذلك أعضاء السلك الدبلوماسي.

ويعلل المشرع المصري ذلك بان هذه الاستثناءات تم إقرارها حرصاً على مصلحة الدولة العليا حتى لا تطرح أسرار في غاية الأهمية من الأفضل أن تبقى في طي الكتمان كي لا يستفيد منها عدو البلاد علماً بأن المسائل التي يتناولها عمل القضاة وأعضاء هيئة التدريس في الجامعات وأعضاء السلك الدبلوماسي تتضح فيها الحكمة المشار إليها.

إلا أن الباحث يرى أن لا ضرورة لهذه الاستثناءات وأن هذه الفئات المستثناة من واجبها أن تكون أشد حرصاً على احترام القانون فهي القدوة والمثل الأعلى لغيرها من الموظفين، لهذا يرى الباحث بعدم قبول استقالتهم إلا بعد أن استكمال الإجراءات التأديبية وصدور القرار النهائي بها.

المطلب الثاني: الآثار الإدارية للاستقالة

يترتب على قبول الاستقالة من الجهة الإدارية المختصة إنتهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة التي يعمل بها، وعندها لا يحق للموظف الرجوع عن الاستقالة بعد قبولها. يتبع ذلك توقف الموظف عن مزاولة عمله بشكل نهائي، وإذا باشر الموظف المستقيل عملاً من أعمال الوظيفة التي كان يشغلها أعتبر هذا العمل منعدماً ولا يترتب عليه أي أثر على الإطلاق مع الآخذ بعين الاعتبار هنا تطبيق نظرية الموظف الفعلي والتي بناءً عليها تعتبر أعماله مشروعه في الظروف العادية حماية للغير حسني النية ممن تعاملوا معه على أساس من الظاهر لهم. ولضمان سير المرافق العامة بإنتظام وإطراد في ظل الظروف الاستثنائية[١].

(١) للاطلاع على تفاصيل نظرية الموظف الفعلي، أنظر: د. فرحان نزال حميد المساعيد، بحث بعنوان "الموظف الفعلي وما يميزه في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، جامعة البحرين، المجلد الثامن، العدد الثاني، ديسمبر ٢٠١١، ص١٧٣- ٢٠٧.

ولكن قد يسمح القانون للموظف المستقيل بأن يستمر في مباشرة اختصاصاته إلى أن يتم تعيين البديل له، فهذه الأعمال تعد مشروعة ويترتب عليها كافة الآثار القانونية، ويمكن تطبيق ذلك على الحكومة المستقيلة في مباشرة الأعمال الاعتيادية فقط في الفترة الواقعة ما بين تقديم الاستقالة وقبولها.

ومن الآثار الإدارية المترتبة على قبول الاستقالة أنه على الإدارة إصدار قرارها بقبول الاستقالة وعدم التعسف في ذلك بعدم إصدار القرار لمدة طويلة.

ومن ثم على الإدارة التأكد قبل إصدار قرارها بقبول الاستقالة، أنه ليس هناك أيه إجراءات تأديبية متخذة بحقه وكذلك التأكد من أن الموظف غير ملزم بالخدمة بسبب العقد المبرم بينه وبين الإدارة بالتعهد بالعمل لديها بسبب إيفاده في بعثة دراسية. فإذا كان ذلك تمتنع عن قبول الاستقالة إلى حين إتمام المدة المحددة التي التزم بها الموظف، وهذا ما نصت عليه المادة (١٦٧/ ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني السابق ذكره: "..... لا يجوز قبول استقالة الموظف إذا كان ملتزماً بالعمل في الخدمة المدنية لأي سبب من الأسباب".

المطلب الثالث: الآثار المالية للاستقالة

يترتب على قبول الاستقالة من السلطة الإدارية المختصة بعض الآثار المالية من أهمها، انقطاع راتب الموظف وما يتبع هذا الراتب من مخصصات، ويستحق الموظف راتبه إلى اليوم الذي تنتهي فيه خدمته لأي سبب من أسباب انتهائها، وعليه يتم حرمان الموظف من المرتب مع انتهاء الخدمة. وهذا ما أكد عليه المشرع البحريني في المادة (٢٩/ ١) من المرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ بإصدار قانون الخدمة المدنية حيث نصت على:

"١- يصرف للموظف راتبه والمزايا الوظيفية المقررة إلى اليوم الذي تنتهي فيه خدمته لأحد الأسباب المبينة في هذا القانون".

ومقابل حرمان الموظف من راتبه تصرف له عوضاً عن ذلك مكافأة مالية. وعلى ذلك نصت المادة (١٦٧/ د) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ على ما يلي "مع مراعاة أحكام هذا النظام يستحق الموظف المستقيل الخاضع لأحكام قانون التقاعد المدني راتباً شهرياً أساسياً عن كل سنة من السنوات العشر الأولى للخدمة، وراتب شهر ونصف أساسي عن كل سنة خدمة تزيد على السنوات العشر الأولى". وكذلك للموظف الحق في مطالبة الإدارة بأية حقوق مالية ترتبت له عليها أياً كان مصدر هذه الحقوق كحقه في البدل عن رصيد إجازاته حيث نصت المادة (٢٨/ و) من المرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ البحريني والسابق ذكره على ما يلي: "يستحق الموظف عند انتهاء خدمته بدلاً نقدياً عن رصيد إجازته السنوية التي لم ينتفع بها بما لا يزيد على الحد الأقصى المسموح بنقله للسنة التالية مضافاً إليه الإجازة

المستحقة عن السنة التي أنتهت خدمته خلالها أو بنهايتها محسوباً على أساس آخر راتب تقاضاه"[١].

أما المشرع الأردني فقد استثنى من حق الموظف في البدل عن إجازاته إذا انتهت خدمته بسبب العزل أو فقد الوظيفة وما عدا ذلك من أسباب أنتهاء الخدمة يدفع له هذا البدل عن رصيد إجازاته وفي ذلك نصت المادة (١٠٤) من نظام الخدمة المدنية الأردني على ما يلي "إذا انتهت خدمة الموظف بغير العزل أو فقد الوظيفة فيدفع له بعد انفكاكه عن العمل بدلاً يعادل مجموع الراتب الاساسي والعلاوات عن مدة الإجازة السنوية التي كان يستحقها عند انتهاء خدمته كما لو كان على رأس عمله على أن لا يزيد المجموع على ستين يوماً....".

وبالمقابل فإن للإدارة الحق في مطالبة الموظف المستقيل بأداء ما يكون مطلوباً منه من ديون مستحقة عليه للإدارة، لسبب يتعلق بإداء الوظيفة أو بسبب صرف مبالغ للموظف دون وجه حق كمبالغ مالية أخذها بطريقة السلف على راتبه أو مبالغ مالية ترتبت عليه بسبب إيفاده في بعثة دراسية أو دورة تدريبية ولم يكمل المدة المحددة في العمل لدى الجهة الإدارية.

الخاتمة:

تم تناول هذه الدراسة الموسومة بـ "الاستقالة كسبب من أسباب أنتهاء الخدمة الوظيفية في التشريع البحريني– دراسة مقارنة) من خلال أربعة مباحث رئيسة، تعريف الاستقالة واختلافها عن الإضراب في المبحث الأول، وأنواعها في المبحث الثاني، وحق الإدارة في قبول الاستقالة أو رفضها في المبحث الثالث، وأخيراً آثار الاستقالة في المبحث الرابع.

وقد توصل الباحث من هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج يمكن إجمالها على النحو التالي:

- للموظف العام الحق في الاستقالة بموجب الدستور والقانون ضمن ضوابط وشروط معينة.
- اختلاف الاضراب عن الاستقالة، فمعظم التشريعات اعتبرته عملاً مجرماً يعاقب عليه القانون لما له من آثار سلبية على سير المرفق العام، من هذه التشريعات، التشريع البحريني.
- النص على الاستقالة الضمنية (الحكمية) من ضمن أنواع الاستقالة في التشريع المصري والبحريني، على الرغم من آثارها السلبية على سير المرفق العام الأمر الذي ادى بالمشرع

(١) وفي ذلك نصت المادة (٧١) من القانون المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ على ما يلي:
"يستحق الموظف عند انتهاء خدمته مقابلاً عن رصيد إجازته الاعتيادية، الذي تكون قبل العمل بأحكام القانون ولم يستنفذها قبل انتهاء خدمته، ويحسب المقابل النقدي على أساس الأجر الأساسي، مضافاً إليه العلاوات الخاصة التي كان يتقاضاها حتى تاريخ العمل بالقانون".

الأردني أن يعتبر الغياب المنقطع أو المتصل دون عذر مقبول مخالفة وظيفية يجعل الموظف العام فاقد وظيفته وما يترتب على ذلك من نتائج خطيرة وليس مستقيلاً حكماً.

- يعتبر كل من المشرع المصري والبحريني الاستقالة الجماعية جريمة يعاقب عليها القانون الجنائي وعلى الرغم من خطورتها على سير المرفق العام بإنتظام وإطراد إلا ان المشرع الأردني لم يعاقب على هذا النوع من الاستقالة.
- للجهة الإدارية سلطة تقديرية بموجب القانون المصري والبحريني في قبول الاستقالة أو تأجيلها إذا اقتضت مصلحة المرفق ذلك دون أن يكون لها الحق في رفضها "حيث لم يرد النص الصريح على حق الإدارة في رفض الاستقالة.
- على الرغم من أن المشرع الأردني لم ينص بشكل صريح على حق الإدارة في رفض الاستقالة، أو تأجيلها، إلا أنه أعتبر ان انتهاء مدة الثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها دون رد من قبل الإدارة بمثابة رفض لها.
- هناك مجموعة من الآثار القانونية والإدارية والمالية تترتب على قبول الاستقالة.

التوصيات:

وبناء على ما سبق، يوصي الباحث بما يلي:

- النص الصريح من قبل المشرع في الدول محل الدراسة على حق الموظف العام بالاستقالة متى شاء ضمن الضوابط المحددة، والتى يرجع تقدير قبولها للإدارة.
- مسايرة المشرع الأردني في عدم الأخذ بالاستقالة الضمنية من قبل المشرع المصري والبحريني واعتبار الغياب المتصل أو المنقطع بدون عذر مخالفة وظيفية تكون سبباً لتوقيع العقوبة التأديبية المناسبة عليه.
- الأخذ بصورة تأجيل قبول الاستقالة من قبل المشرع الأردني، إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك.
- أن يعتبر المشرع الأردني بانتهاء المدة المحددة للرد على طلب الاستقالة قبولاً وليس رفضاً لها.
- أن يساير المشرع الأردني كل المشرع المصري البحريني في اعتبار الاستقالة الجماعية فعلاً مجرماً يعاقب عليه القانون الجنائي.

المراجع

د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الإداري البحريني، منشورات جامعة البحرين، ٢٠٠٧.

د. أحمد عبد القادر الجمال، القانون الإداري المصري والمقارن، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مكتبة النهضة العربية، القاهرة.

د. آدم أبو القاسم أحمد أسحق، بحث بعنوان "الاستقالة في قانون الخدمة العامة السوداني (دراسة تأصيلية مقارنة) مجلة تأصيل العلوم، العدد السادس، السنة الرابعة، ٢٠١٣.

د. حمدي سليمان القبيلات، إنقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، دراسة مقارنة، دار وائل للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣.

د. رمزي هيلات، القانون الإداري، الكتاب الأول، منشورات جامعة العلوم التطبيقية، الطبعة الأولى، ٢٠١٥.

د. رمزي هيلات، د. عبد الكريم محمد السردي، القانون الإداري، الكتاب الثاني، منشورات جامعة العلوم التطبيقية، الطبعة الأولى، ٢٠١٤.

د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٧.

د. صالح إبراهيم المتيوتي ود. مروان محمد المدرس، القانون الإداري، الكتاب الثاني، منشورات جامعة البحرين، الطبعة الثانية، ٢٠٠٨.

د. عادل الطبطباني، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، كلية الحقوق، جامعة الكويت، الطبعة الثالثة، ١٩٩٨.

د. عبد اللطيف السيد رسلان عودة، النظرية العامة للاستقالة، رسالة دكتوراه، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٤.

أ عبد الكريم بن قلة، الاستقالة في القانون الجزائري، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق، ٢٠١٤.

د. فرحان نزال حميد المساعيد، بحث بعنوان "الموظف الفعلي وما يميزه في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، جامعة البحرين، المجلد الثامن، العدد الثاني، ديسمبر ٢٠١١.

د. مازن ليلو راضى، الوسيط فى القانون الإدارى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان،٢٠١٣

د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، الموظف العام آزاء السلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، ٢٠١٩.

د. محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.

د. مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢.

د. نواف كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، الآفاق المشرقة، ناشرون، الطبعة الرابعة، ٢٠١٢.

ثانياً: الدساتير والقوانين والأنظمة:

١. الدستور المصري لعام ٢٠١٤ وتعديلاته الأخيرة.

٢. الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢ وتعديلاته الأخيرة

٣. الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وتعديلاته الأخيرة.

٤. قانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية المصري.

٥. اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري الصادر بالقانون رقم ٨١ لعام ٢٠١٦

٦. المرسوم بقانون رقم ٤٨ لعام ٢٠١٠ بإصدار قانون الخدمة المدنية البحريني.

٧. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة (٢٠١٣) وتعديلاته الأخيرة.

٨. قرار رقم (٥١) لسنة ٢٠١٢ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني لعام ٢٠١٠.