

Resignation as one of the reasons for the employee's termination of service in light of the Jordanian civil service system and the Algerian public service law

Hitaf Jumah Abu Rashed

College of Business || King Abdulaziz University || KSA

Abstract: This study dealt with a statement of the provisions of resignation as one of the reasons for the employee's termination in light of the Jordanian civil service system for the year 2020, and the Algerian public service law for the year 2006. The explicit, considering this to be the type adopted by the legislator in Jordan and Algeria. The study dealt with the conditions and controls of resignation in terms of the requirement: the written request and the explicit will, the absence of the request from conditions or restrictions, the extent of the administration's right to accept or reject the resignation request, and the prohibition of accepting the resignation when the employee is in organizational and legal conditions that are inappropriate to accept it, such as being subject to discipline or Committed to serving for a certain period of time for a currency authority, and the necessity of him continuing to perform his work duties until the approval of the administration, explicit or implicit, is issued. The study also exposed the effects of the resignation, including: the end of the legal bond between the employee and the job, his loss of the financial rights that he was receiving while at the head of his job, his right to an end-of-service gratuity or the addition of his approved years of service to the retirement pension, his right to be re-appointed to the job, and his continued commitment to maintaining On the secrets of work until they are no longer considered confidential, and discussing the position of the legislator in the two countries on these issues and elements, and drawing on jurisprudential opinions in this regard. Weaknesses and shortcomings here or there, as is the case with research studies, and the study found some scenarios that hoped for the positive impact of functional legislation in both Jordan and Algeria.

Keywords: Resignation; public servant.

الاستقالة كأحد أسباب انتهاء خدمة الموظف في ضوء نظام الخدمة المدنية الأردني، وقانون الوظيفة العمومية الجزائري

هتاف جمعة أبوراشد

كلية الأعمال || جامعة الملك عبد العزيز || المملكة العربية السعودية

المستخلص: تناولت هذه الدراسة الى بيان احكام الاستقالة كأحد أسباب انتهاء خدمة الموظف في ضوء نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2020، وقانون الوظيفة العمومية الجزائري لسنة 2006، حيث تهدف الدراسة تعريف الاستقالة في ضوء اجتهادات الفقه الإداري، والتعرض الى أنواع الاستقالة بنوعها الصريحة والضمنية، والتركيز على الاستقالة الصريحة، باعتبار هذا أن النوع الذي أخذ به المشرع في الأردن والجزائر. تناولت الدراسة شروط وضوابط الاستقالة من حيث اشتراط: الطلب المكتوب والإرادة الصريحة، وخلو الطلب من الشروط أو القيود، ومدى حق الإدارة في القبول أو الرفض لطلب الاستقالة، وحظر قبول الاستقالة حين يكون الموظف في أوضاع تنظيمية وقانونية غير مناسبة لقبولها، كأن يكون محالاً للتأديب أو ملتزماً بالخدمة لمدة معينة لجهة عملة، وضرورة استمراره بأداء مهام عمله الى حين صدور موافقة الإدارة الصريحة أو الضمنية. كما تعرضت الدراسة للأثار المترتبة على الاستقالة ومنها: انتهاء الرابطة

القانونية بين الموظف والوظيفة، وفقدانه للحقوق المالية التي كان يتقاضاها وهو على رأس وظيفته، وحقه في مكافأة نهاية الخدمة أو ضم سنوات خدمته المعتمدة للمعاش التقاعدي، وحقه في إعادة تعيينه في الوظيفة، واستمرار التزامه بالمحافظة على اسرار العمل حتى تزول عنها صفة السرية، ومناقشة موقف المشرع في البلدين من هذه الموضوعات والعناصر والاستئناس في ذلك بالأراء الفقهية، وتبين من خلال المقارنة والتحليل وجود اتفاق في بعض الاحكام والشروط، واختلاف في بعضها الآخر، وترجيح الجوانب الإيجابية في كليهما، والاشارة الى مواطن الضعف والقصور هنا أو هناك، كما هو شأن الدراسات البحثية، وتوصلت الدراسة الى بعض التصورات التي يرجى منها الأثر الإيجابي للتشريع الوظيفي في كل من الأردن والجزائر.

الكلمات المفتاحية: الاستقالة، الوظيفة العمومية.

مقدمة

تعتبر الوظيفة العامة محور تكوين بنية الدول تنظم تسيير المرافق العامة وتحقق المنفعة العامة للمجتمع، ويمثل الموظف العام الروح في جسد الإدارة العامة، فهو الرأس والمفكر والمخطط والساعد المنفذ، ومن خلاله تقاس حضارة الدولة، ومستوى تقدمها في مختلف المجالات.

وقد استقر الرأي الراجح في الفقه والقضاء على تكييف العلاقة بين الموظف والوظيفة العامة، بأنها علاقة تنظيمية لائحية تضع الموظف في مركز قانوني عام، يجوز تغييره وتعديله بقواعد عامة ومجردة وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة⁽¹⁾. (حمود، 2000).

ومن البديهي أن رابطة الموظف بالوظيفة ليست ابدية، فالإنسان ليس مخلداً في هذه الحياة فقد تنتهي خدمته بالوفاة، أو بظهور أسباب وحيثيات تفرض إنهاء العلاقة الوظيفية سواء بقوة القانون أو من جانب الإدارة. كما أن هناك عوامل وأسباب مختلفة تحصل للموظف وتدفعه لإنهاء هذه الرابطة بإرادته ومنها طلب الاستقالة. وحيث أن الأصل العام هو أن الموظف يلتحق بالوظيفة العامة بإرادته وبناء على طلبه، فإنه يستطيع أن يترك الوظيفة بإرادته عن طريق الاستقالة⁽²⁾. (أنور أحمد).

ويترب على العلاقة التنظيمية واللائحية بين الموظف والوظيفة، أن انتهاء خدمة الموظف بالاستقالة لا يتم تلقائياً، حماية لمصلحة الموظف المتجسدة في رغبته في ترك العمل، وحماية المصلحة العامة المتمثلة في ضرورة سير المرفق العام بانتظام واطراد دون أن يتأثر بتلك الاستقالة؛ لذلك اتفقت القوانين الوظيفية على الاستقالة كسبب من أسباب انتهاء خدمة الموظف، وتناولت تنظيم شروط وضوابط الاستقالة والآثار المترتبة عليها، ومن هذه القوانين نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 في الأردن، وقانون الوظيفة العمومية رقم (03/06) لسنة 2006 في الجزائر والقوانين النافذة الأخرى ذات العلاقة، وتمثل الحدود الموضوعية للدراسة.

تهدف هذه الدراسة

إلى بيان الاحكام القانونية للاستقالة كأحد اسباب انتهاء خدمة الموظف العام في كل من نظام الخدمة المدنية في الأردن، وقانون الوظيفة العمومية في الجزائر، والوقوف على مواطن القوة والضعف في كليهما، ومحاولة وضع تصورات تشريعية تلي المتغيرات المختلفة.

(1) حمود حنبلي، المساواة في تولي الوظائف العامة في القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية، دار الامل، الجزائر، 2000، ص 122.

(2) أنور احمد رسلان، وسيط القانون الإداري، الكتاب الثاني، الوظيفة العامة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص، 276..

مشكلة الدراسة

تكمن مشكلة الدراسة في مدى سلامة وكفاية النصوص القانونية في النظامين الأردني والجزائري المنظمة للاستقالة، في التوفيق بين تمكين الموظف من ممارسة حقه في إنهاء علاقته بالإدارة بحرية وحماية حقوقه، وضمان حسن سير المرافق العامة ودوام سيرورتها دون انقطاع. ومن خلال الإشكالية العامة تسعى الدراسة الى الإجابة على السؤال الرئيس التالي: ما موقف المشرع الأردني والجزائري من الاستقالة كحالة من حالات إنهاء خدمة الموظف العام ؟

المنهج المتبع

نهجت الباحثة في إجراء الدراسة منهج تحليلي عن طريق القيام بتحليل النصوص القانونية والآراء الفقهية ومناقشتها ضمن مختلف جوانب هذا البحث. كما نهج إضافة إلى ذلك، المنهج المقارن وذلك بوضع الموضوع ضمن مقارنة قانونية فقهية، لتحليل مضمون النصوص القانونية النازمة لاستقالة الموظف العام في إطار مقارن بين نظام الخدمة المدنية الأردني، وقانون الوظيفة العمومية الجزائرية، والاستئناس في ذلك برأي الفقه الإداري.

خطة الدراسة:

في ضوء ما تقدم استدعت محاور الدراسة تقسيمها إلى مطلبين:
المطلب الأول: تعريف الاستقالة وأنواعها وشروطها;
المطلب الثاني: الآثار المترتبة على الاستقالة.

المطلب الأول: تعريف الاستقالة وأنواعها وشروطها

لبيان الأحكام المتعلقة بالاستقالة، فإنه يتوجب التطرق لتعريف الاستقالة، في ضوء التشريع القانوني واجتهادات الفقه الإداري. وباعتبار أن الاستقالة تصرف قانوني، فيمكن ممارسته بعدة أوجه تختلف من حيث عناصرها وكيفياتها في إطار القوانين المنظمة لها، وفي نفس الوقت ينبغي أن تتوفر على عدد من الشروط والضوابط، التي تجعلها صحيحة ومنجزة لأثارها القانونية. وقد حرص المشرع الأردني والجزائري على تنظيم احكام الاستقالة من خلال التوفيق بين حق الموظف في الاستقالة، وحق الإدارة في استمرار نشاطها بانتظام، كما سيأتي بيانه:

أولاً: تعريف الاستقالة:

لم يعن كل من المشرع الأردني والجزائري في نظام الوظيفة العامة، الى وضع تعريف قانوني للاستقالة، محاولا التركيز على القواعد والإجراءات القانونية بصفة عامة ومجردة تاركا هذا الامر لجانب الفقه الإداري، بينما تناولت بعض التشريعات تعريف الاستقالة، وهو جانب محمود لأن ضبط التعريفات القانونية لموضوع ما؛ يؤدي الى ضبط الاحكام والقواعد المتعلقة.

وقد تعددت التعريفات الفقهية للاستقالة، ومن هذه التعريفات: بأنها إعلان الموظف عن ارادته الصريحة، في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية⁽³⁾. (هاشي، 2010).

(3) هاشي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر،

ومن عرفها: إنهاء الموظف علاقته الوظيفية من تلقاء نفسه، وذلك وفق ضوابط وضعها المشرع لها.⁽⁴⁾ وعرفت الاستقالة، أنها تعبير الموظف العام عن إرادته غير المشروطة صراحة أو ضمنا، والموافق عليها من قبل الجهة المختصة بالتعيين في ترك الخدمة الوظيفية بصفة نهائية قبل بلوغ السن القانونية المحددة للإحالة إلى التقاعد⁽⁵⁾. (عبد اللطيف، 2004).

ويعرف الدكتور "ماجد راغب الحلو" الاستقالة "إنهاء خدمة الموظف بناء على طلبه أو اتخاذه موقفا معينا، يعتبره القانون بمثابة طلب الاستقالة"⁽⁶⁾. (ماجد، 2000).

ومن خلال التعريفات السابقة للاستقالة، نستنتج أنها تُجمع على عنصر الإرادة الصريحة في طلب الاستقالة والتي يُعبّر عنها من خلال الطلب المكتوب إلى جهة الإدارة، فيما أضافت بعض التعريفات إلى جانب الإرادة الصريحة، الإرادة الضمنية والتي تظهر من خلال اتخاذ الموظف مواقف وتصرفات معينة، يُحكم عليه من خلالها، نيته في ترك العمل، وهي ما تعرف بالاستقالة الضمنية. وفي ضوء هذه المعطيات يمكن تعريف الاستقالة: أنها تعبير صريح يصدر عن الموظف بإرادته الحرة والصريحة، من خلال طلب مكتوب يقدمه إلى السلطة المختصة في الوحدة التي يعمل فيها، يفصح فيه عن رغبته في ترك العمل بصورة نهائية، ولا تنتج الاستقالة أثرها إلا بعد موافقة الإدارة وفقا للشروط والضوابط القانونية المنظمة لها.

ثانيا: أنواع وشروط الاستقالة

تتعدد صور وأنواع الاستقالة في الفقه والتشريع، فهناك الاستقالة الفردية والاستقالة الجماعية، والاستقالة الصريحة، والاستقالة الضمنية، كذلك الاستقالة التوجيهية أو التيسيرية. وستقتصر دراستنا على الاستقالة الصريحة التي يتقدم بها الموظف، والإشارة إلى الاستقالة الضمنية، مسaire لما اخذ به المشرع الوظيفي في كل من الأردن والجزائر في اعترافه بالاستقالة الصريحة دون سواها.

1- الاستقالة الصريحة وشروطها:

الاستقالة تصرف قانوني تتجسد فيه إرادة الموظف في إنهاء علاقته مع الوظيفة، إلا أنه ليس له أن يمارس هذا الحق على إطلاقه، فهو مقيد بعدد من الشروط والضوابط الشكلية والموضوعية، لكي تتحقق الاستقالة وتنتج آثارها القانونية، ذلك لأن علاقة الموظف بالوظيفة العامة علاقة تنظيمية، تحتم عليه أن يمثل لقواعد قانونية، تنظم سائر الجوانب المتعلقة برابطة الوظيفة، بما في ذلك حقه في الاستقالة. وقد نظم المشرع الأردني والجزائري شروط وضوابط الاستقالة بمفهومها الصريح كما سيأتي:

شروط الاستقالة:

وضعت تشريعات الوظيفة العامة عددا من الشروط التي يجب توافرها لصحة الاستقالة، رُوِعت فيها مصلحة الموظف والوظيفة، ويمكن دراستها بصورة اجمالية في ضوء التشريع الأردني والجزائري والإشارة لبعض التشريعات المقارنة، ومن شروط وضوابط الاستقالة الجوانب التالية:

(4) محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، تنظيم الإدارة الشعبية، ط6، الجامعة المفتوحة، منشورات المكتبة، الزاوية، ليبيا، 2010، ص، 991

(5) عبد اللطيف السيد رسلان عودة، النظرية العامة للاستقالة بين القانون الوضعي والشريعة الإسلامية- دراسة مقارنة - دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص 43

(6) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 2000، ص363

ان يكون طلب الاستقالة مكتوباً وصادراً عن إرادة صريحة: باعتبار أن الإرادة⁽⁷⁾ هي قوام التصرفات القانونية، ومن ثم يجب أن تكون إرادة الموظف في الاستقالة خالية من عيوب الرضا، كالإكراه معنوياً أو مادياً، أي "إرادة صريحة لا تحتل أي لبس أو غموض أو تردد أو اشتراط وغير ذلك مما يتنافى ووجه الصراحة، بحيث لا يوجد أي شك في أن تعبير الموظف عن ارادته في هذا الطلب، لا تحمل سوى معنى الاستقالة"⁽⁸⁾ (مهدي، 2019)، ولا تحتل أي تفسير أو تأويل آخر.

والإكراه النفسي أو المعنوي، هو الذي يحدث الم نفسي في نفسية الموظف، يولد فيه الخوف الرهبة يجعله يقدم على التصرف، دون إرادة سليمة وهو الأكثر شيوعاً. أما الإكراه المادي أو الجسدي، فيكون بقوة مادية تلحق الأذى به كالتهديد أو الاعتداء على الجسم. والإكراه الذي يؤثر في صحة الاستقالة، ويجعل قرار الإدارة بقبولها قراراً معيباً، هو الإكراه الذي يكون مصدره الإدارة وليس جهات أخرى⁽⁹⁾. (حمدي، 2003).

ويلحق بعيوب الرضا الغلط، ويُعبّر عنه بأنه حالة تقوم بالنفس تحمل على التوهم غير الواقع، وغير الواقع إما أن يكون واقعة غير صحيحة يتوهم الإنسان صحتها، أو واقعة صحيحة يُتوهم عدم صحتها⁽¹⁰⁾. (عبدالرزاق، 1981). ومن صور عيوب الإرادة أيضاً، صدور طلب الاستقالة عن إرادة غير واعية أو مدركة لنتائج أفعالها، كما لو صدرت بتأثير من المرض الشديد الذي يمنع التعبير الصحيح عن الإرادة... كذلك الحال لو تمت الاستقالة بإرادة موظف غير مدرك للنتائج الناتجة عنها⁽¹¹⁾. (صالح، 2005). لذلك "فأغلبية القرارات الإدارية المتعلقة بالاستقالة والتي يتم إلغاؤها من قبل القضاء الإداري يكون سببها عيب الإرادة، أو نقص أهلية الموظف أثناء تقديمه طلب الاستقالة. ولكي تكون استقالة الموظف صحيحة ومنتجة لأثارها، يجب أن تكون خالية من كل عيوب الرضا وإلا ترتب عنها البطلان كجزاء قانوني"⁽¹²⁾. (السيد محمد، 1966).

ولم يشر المشرع الأردني إلى شرط الإرادة الحرة بصورة صريحة في نظام الخدمة المدنية، ولكن الأخذ بهذا الشرط له سنده من القواعد في القوانين التي تقضي به، "وما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين، الأمر الذي يستوجب النص على هذا الشرط صراحة ضمن الأحكام الخاصة بالاستقالة"⁽¹³⁾. (سليمان، 1975). أما المشرع الجزائري فقد اشترط الإرادة الصريحة، فنص قانون الوظيفة العمومية على الآتي: (لا يمكن أن تتم الاستقالة إلا بطلب كتابي من الموظف، يعلن فيه إرادته الصريحة، في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية). وتشترط غالبية التشريعات في الوظيفة أن يكون طلب الاستقالة مكتوباً، كما تكمن أهمية الكتابة في أن تاريخ طلب الاستقالة، يمكن من حساب المواعيد والمدة القانونية الممنوحة للإدارة للرد عن طلب الاستقالة بدقة.

(7) يعرف بعض الفقه "الإرادة": بأنها

(8) مهدي بخدة، النظام القانوني للاستقالة - دراسة في التشريع الوظيفي الجزائري، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 11 العدد 2، 2019، ص 46

(9) حمدي سليمان القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب دراسة مقارنة، ط 1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص 173

(10) عبد الرزاق احمد السهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، المجلد الأول، مصادر الالتزام، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981 ص 287

(11) صالح ناصر العتيبي، انتهاء خدمة الموظف العام بسبب الحكم الجزائي، مجلة الحقوق، العدد الأول، جامعة الكويت، 2005، ص 146

(12) السيد محمد إبراهيم، شرح قانون نظام العاملين المدنيين، دار المعارف، القاهرة، 1966، ص 636، عبد الرزاق السهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مرجع سابق، ص 643

(13) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة - دار الفكر العربي، 1975، ص 440

وأيضاً في حساب المدة المتاحة للعدول عن الاستقالة. كما أن الكتابة تتيح للموظف فرصة التروي والتفكير بين الإقدام على الاستقالة أو الاحجام عنها، ويوازن بين هذا وذاك فيقدم الأنسب لظروفه⁽¹⁴⁾ (عبد اللطيف، 2004، صفحة 155)، ومن خلال الكتابة تُزال الشكوك حول نية وجدية الموظف.

كذلك تمثل الكتابة حماية للموظف من تعسف الإدارة، في حال اقدمها على اصدار قرار الاستقالة دون طلب مكتوب، أو تجاهلها النظر والبت في طلب الاستقالة، وحماية للإدارة كدليل وحجة على الموظف؛ اذا تراجع عن الاستقالة، لذلك لا يعتد بالطلب الشفهي⁽¹⁵⁾. (هاشمي، 2010، صفحة 216) وبالتالي لا يمكن للإدارة أن ترتب على مجرد أقوال صدرت عن الموظف في لحظة غضب أو انفعال؛ نتائج قانونية تؤدي إلى إنهاء خدمته، إذ يعتبر القرار الصادر منها في قبول استقالة الموظف في هذه الحالة معيباً يتعين الغاؤه⁽¹⁶⁾ (عادل، 1998، صفحة 164). ولا يشترط أن تكون الاستقالة مسببة، أي أن الموظف الذي يطلب الاستقالة، غير ملزم بتسبب وتبرير طلب استقالته، وهو ما سارت التشريعات الوظيفية في عدم اشتراط تسبب طلب الاستقالة.

أخذ المشرع في كل من الأردن والجزائر، بشرط طلب الاستقالة بصورة مكتوبة، فنص نظام الخدمة المدنية الأردني في مطلع المادة (168- أ) أن (تكون الاستقالة التي يقدمها الموظف خطية وغير مشروطة). ونصت المادة (218) من الامر (03 / 06) المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائري، على أنه (لا يمكن أن تتم الاستقالة إلا بطلب كتابي من الموظف، يعلن فيه إرادته الصريحة في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية). ومن النصين يتبين أن المشرع الجزائري كان أكثر دقة ووضوح في التعبير عن الإرادة، بينما نظيره الأردني استخدم لفظ الكتابة للتعبير عن الإرادة. لكن ذلك لا يعفي المشرع من الإشارة الى ذلك بصورة صريحة لأهمية الإرادة الحرة في صحة التصرفات القانونية ومنها الاستقالة.

وإذا كان طلب الموظف للاستقالة على التفصيل السابق، شرط أساس من شروط صحتها، لعدم قيامه على سبب يبرره⁽¹⁷⁾ (ماجد، 2000، صفحة 373). ويشترط أن يكون عدول أو رجوع الموظف عن الاستقالة، بعلم الإدارة وقبل أن يصدر قرار قبولها⁽¹⁸⁾ (السيد محمد م.، 1965) (سليمان، 1975، صفحة 556) (سعد نوافي، صفحة 344). وفي هذا السياق يشير بعض الفقه⁽¹⁹⁾ (عبد اللطيف، 2004، صفحة 211). أن على الموظف الذي يرغب في العدول عن طلب الاستقالة، أن يبارد بتقديم طلب مكتوب الى جهة الإدارة، وإلا عليه أن يتحمل نتيجة إهماله، حين تصبح الاستقالة نهائية.

بعض التشريعات نصت صراحة على حق الموظف في العدول عن الاستقالة خلال أجل مضيق كأسبوعين⁽²⁰⁾ من بعد تقديم الطلب، وبعض التشريعات منحت ذات الحق خلال المدة القانونية المحددة للبت في

(14) عبد اللطيف أرسلان عودة، النظرية العامة للاستقالة، مرجع سابق، ص 155

(15) هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، مرجع سابق، ص 216

(16) عادل الطبطيني، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، الطبعة الثالثة، مطبوعات جامعة الكويت، 1998، ص 164

(17) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص 373،

أحكام الموظف العام في النظام القانوني الوضعي والاسلامي، دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية 2015، ص 611

(18) السيد محمد مدني، القانون الإداري الليبي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1965، ص 307. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، 556. سعد نواف العززي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، 2007،

ص 344

(19) عبد اللطيف أرسلان عودة، النظرية العامة للاستقالة، مرجع سابق، ص 211

(20) كقانون الخدمة المدنية اليمني لسنة 1991

الاستقالة وقبل صدور قرار قبولها من الإدارة، وهذه المدة تختلف من تشريع الى آخر فقد تكون ثلاثين يوماً أو ستين يوماً⁽²¹⁾ أو أربعة أشهر في التشريعات التي منحت الإدارة أجلاً أخرى بعد انتهاء الأجل الأول ولم تبت في الطلب. وبعض التشريعات لم تفسح عن مدى جواز العدول عن الاستقالة سواء بالقبول أو الرفض.

كان موقف المشرع الأردني واضحاً في تقرير حق الموظف في العدول وسحب استقالته قبل صدور قرار قبول الاستقالة، والمهلة الممنوحة للإدارة للبت في الاستقالة محددة (بثلاثين يوماً، إلا أن المشرع حول جهة الإدارة سلطة تقديرية في قبول أو رفض طلب سحب الاستقالة، ويأتي هذا الموقف انسجاماً مع توجه المشرع الأردني في تغليب مصلحة العمل، حين منح الإدارة حق رفض طلب قبول الاستقالة ابتداءً. وهو ما نصت عليه المادة (168-د) من نظام الخدمة المدنية (يجوز للموظف طلب العدول عن استقالته قبل صدور قرار الموافقة عليها، ويجوز للمرجع المختص في هذه الحالة قبول طلب العدول عن الاستقالة أو رفضه).

أما المشرع الجزائري فلم ينص صراحة على الرجوع عن الاستقالة، ولكنه ما يفهم من مضمون ما دُلت به المادة (219) من القانون الأساسي للوظيفة العمومية بقولها (يرسل الموظف طلبه الى السلطة المخولة بصلاحيات التعيين عن طريق السلم الإداري. ويتعين عليه أداء الواجبات المرتبطة بمهامه . إن قبول الاستقالة يجعلها غير قابلة للرجوع فيها). ووفقاً لهذا المفهوم فإن الموظف العام في الجزائر، يمكنه سحب طلب الاستقالة، الأجل القانونية التي قد تصل الى أربعة أشهر، وقبل صدور قرار قبول الاستقالة

قبول الاستقالة:

من المستقر عليه قانوناً أن الاستقالة لا تنتج آثارها إلا بعد قبولها من السلطة المختصة في المرفق العام الذي ينتهي اليه الموظف، ومن ثم فطلب الاستقالة وحده لا يكفي حتى تصبح نافذة. ويرجع الأساس القانوني لقاعدة قبول الاستقالة، الى مبدأ دوام سير المرافق العامة، ووفقاً لذلك لا يعني مجرد تقديم طلب الاستقالة "أن تخضع الإدارة العمومية لرغبة الموظف الذي يلتحق بوظيفته حيث شاء ويتركها متى شاء، بل يتعين من التسيير اللائق للمرفق العام، وحتى لا يتضرر بتلك الرغبة، أن تتم عبر موافقة صريحة من الإدارة المعنية."⁽²²⁾ (مهدي، 2019، صفحة 48).

الأجال (المدد) التي منحها التشريع الأردني والجزائري للنظر والبت في الاستقالة:

منحت التشريعات الوظيفية المختلفة الإدارة أجلاً محددة تكون ملزمة التقيد بها، للنظر والبت في طلب الاستقالة، إما بقبولها أو إرجائها أو رفضها عند البعض، وذلك بهدف التوفيق بين مصلحة الإدارة التي تتمثل أولاً في ضرورة استمرار الموظف على رأس عمله رغم تقديم استقالته ولحين البت فيها وإعطاء الإدارة مهلة مناسبة لإشغال الفراغ الذي ينتج عن صدور قرارها بقبول الاستقالة ثانياً، وبين مصلحة الموظف التي تتمثل في احترام حريته ورغبته في الاستمرار في الخدمة من عدمه⁽²³⁾ (نواف، 1996). تختلف هذه الأجال من تشريع لآخر، ففي الأردن حددها المشرع (بثلاثين يوماً وإذا لم يصدر القرار بالقبول أو الرفض خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها فتعتبر مرفوضة، ولم يمنح المشرع للإدارة حق إرجاء البت في الطلب لمدة أخرى. وفي الجزائر حُدِّدت المدة خلال أجل أقصاه (شهران) ابتداءً من

(21) كالقانون الوظيفي السوري

(22) مهدي بخدة، النظام القانوني للاستقالة، مرجع سابق، ص 48

(23) نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، مطابع الدستور الحديثة عمان، 1996، ص 324

تاريخ إيداع الطلب، ويجوز تأجيلها (لشهرين) آخرين.⁽²⁴⁾ ومدة الثلاثين يوماً أخذت بها كثير من التشريعات العربية المقارنة.⁽²⁵⁾

مما سبق يتبين أن المشرع الأردني لم يمنح الإدارة حق تأجيل الموافقة بعد استنفاد المدة الأصلية كما فعل نظيره الجزائري، فالإدارة ملزمة خلال مدة الثلاثين يوماً، أن تبدي قبولها أو رفضها للاستقالة، وإذا انقضت هذه المدة دون صدور قرار الإدارة الصريح بالقبول أو الرفض، فإن الاستقالة تكون مرفوضة حكماً، وهو ما قضت به المادة (168-أ) من نظام الخدمة المدنية (...وإذا لم يصدر القرار بقبولها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها فتعتبر مرفوضة).

في حين خالف المشرع الجزائري نظيره الأردني، حين منح جهة الإدارة حق تأجيل البت في الاستقالة بعد انقضاء الأجل الأول لمدة شهرين آخرين ليصبح إجمالي المدة أربعة أشهر⁽²⁶⁾، "وذلك تحقيقاً لمبدأ ديمومة سير المرفق العام، كما اعتبر المشرع الجزائري سكوت الإدارة عن الرد على الطلب بعد فوات الأجل الثاني قبولاً فعلياً للاستقالة"⁽²⁷⁾ (هاشي، 2010، صفحة 216) ومن هذه الأحكام يتبين تباين المشرعين الأردني والجزائري في أن الأول ضيق المدة المحددة للبت في طلب الاستقالة والمحددة بـ(30) يوماً تكون الإدارة ملزمة خلالها بإصدار قرار القبول أو الرفض وفي حالة سكوتها بعد نفاذ هذا الأجل تعتبر الاستقالة مرفوضة حكماً، في حين وسع المشرع الجزائري من الأجل المحددة للنظر في طلب الاستقالة سواء في المدة الأصلية المحددة (بشهرين) وفي جواز تأجيل قبول الاستقالة (لشهرين) آخرين⁽²⁸⁾، وبالتالي يكون قبول طلب الاستقالة صراحة سواء في الأجل الأول أو الثاني، وفي حالة سكوت الإدارة عن قبول الطلب في نهاية الأجل الثاني، بمثابة موافقة فعلية، أو بقوة القانون.⁽²⁹⁾ "ومنح الإدارة حق تأجيل موافقتها في إطار المدد القانونية، حتى تستطيع ترتيب أمورها وتنظيم مصالحها سواء عبر التوظيف الدائم أو المؤقت أو عبر إعادة تنظيم مهام الموظفين داخلها للاستجابة للمتغيرات الهيكلية والوظيفية الطارئة المتمثلة في تلك الاستقالة⁽³⁰⁾ (مهدي، 2019، صفحة 50).

كما يتبين من التشريع في البلدين، أن المشرع الأردني اعتد بقبول الإدارة للاستقالة أن تكون بصورة صريحة فقط دون غيرها، من خلال إصدار قرار قبول الاستقالة، بينما نظيره الجزائري اعتمد كل من القبول الصريح والضمني (الفعلي)، وتتحقق الأخيرة في نهاية الأجل الثاني دون رد من جهة الإدارة كما سبقت الإشارة إلى ذلك. وسكوت الإدارة في عدم الفصل في طلب الاستقالة، أثار جدلاً فقهيًا! هل هو بمثابة قبول أو رفض؟ فيرى جانب من الفقه الفرنسي أن عدم رد الجهة الإدارية يُعد بمثابة رفض، وبالتالي لا يجوز للموظف أن يترك عمله وإلا

(24) المادة 220 من قانون الوظيفة العمومية

(25) كالتشريع المصري والقطري واليميني والعماني، والسوداني، والكويتي وغيرها

(26) ما ذيلت به المادة 220 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية

(27) هاشي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، مرجع سابق، ص 216

(28) منح كل من المشرع الكويتي والليبي في نظام الخدمة المدنية، جهة الإدارة حق تأجيل قبول طلب الاستقالة لمدة لا تزيد عن ستة أشهر.

(29) بعض القوانين العربية المقارنة اعتبرت سكوت الإدارة عن البت في طلب الاستقالة في المدة المحددة قانوناً، موافقة ضمنية،

كالقانون القطري والعماني والبحريني والكويتي واليميني والفلسطيني، والسوداني، والعراقي وغيرها

(30) مهدي بخدة، النظام القانوني للاستقالة، مرجع سابق، ص 50

تعرض للمساءلة التأديبية، على اعتبار أن قطع العلاقة الوظيفية مع الموظف، لا بد أن يكون بقبول صريح من قبل الإدارة، وبالتالي لا يُفسر السكوت أنه موافقة ضمنية⁽³¹⁾. (عبد اللطيف، 2004، صفحة 140).

أخذ المشرع الأردني بالرأي الأول، بينما أخذ نظيره الجزائري بالرأي الثاني في محاولة للتوفيق بين المصلحة العامة ومنح الإدارة حق إرجاء الاستقالة للضرورة القصوى لمدة شهرين من تاريخ انقضاء الاجل الأول، وبانقضاء الاجل الثاني تصبح الاستقالة فعلية. وهو ما نميل اليه للاعتبارات سالفه الذكر، ولأن في هذا الاتجاه مراعاة لمصلحة الإدارة في تأجيل قبول الطلب، لحين ترتيب الوضع في الوظيفة، فيما لو قدمت الاستقالة في أوقات أو ظروف غير مناسبة للإدارة التي يمكن أن تكون بحاجة إلى أداء الموظف، أو تكون غير مستعدة لملاءمة الفراغ الناجم عن الاستقالة، وفي نفس الوقت مراعاة رغبة الموظف في ترك العمل، ومن خلال هذه الأجلات تتمكن الإدارة من مناقشة الموظف ومحاولة معرفة الدوافع والأسباب الحقيقية لطلب الاستقالة، فقد تكون هناك أسباب وعوامل عائدة إلى العمل، كالتذمر من سوء الاشراف، أو عدم الانسجام بين الموظف ورئيسه أو زملائه، أو عدم موائمة بيئة العمل، أو تدني بعض الحقوق والامتيازات أو غيرها من الأسباب، فتعمل الإدارة على معالجتها في ضوء الإمكانيات المتاحة، خصوصاً حين يكون الموظف من الكفاءات العالية أو النادرة وقد يتضرر العمل من جراء الاستقالة.

ومن خلال بيان الأجل المحددة للبت في طلب الاستقالة - سالفه الذكر - التي نظمها المشرع في الأردن والجزائر، عملياً قد يحصل أن تقوم الإدارة لسبب أو لآخر بإصدار قرار قبول أو رفض طلب الاستقالة فور علمها بالطلب، لأن المشرع في البلدين لم يقيد الإدارة أن يكون البت في الطلب بعد مدة معينة كحد أدنى، بل اكتفى بتحديد المدة في حدها الأقصى، وهو ما قد يفوت على الموظف حق العدول عن طلب الاستقالة، وقد تخسر الإدارة عنصر بشري هي بحاجة إلى استمرار خدماته. واستدراكاً من بعض التشريعات الوظيفية⁽³²⁾ في هذا الامر، تنص أنه (لا يجوز البت في طلب الاستقالة قبل مرور أسبوعين من تاريخ تقديمها...)، ونحذ العمل بهذا الاستدراك في التشريع الأردني والجزائري.

وإذا كان التفصيل السابق قد تناول الأجل القانونية التي يجب على الإدارة التقيد بها أثناء نظرها لطلب الاستقالة، فإنه يثور سؤال كثير الأهمية! هل يجوز لجانب الإدارة أن ترفض قبول الاستقالة؟ وللإجابة على هذا التساؤل فهناك تباين فقهي حيث ذهب جانب من الفقه إلى ترجيح حق الإدارة في إطار سلطتها التقديرية، أن ترفض طلب الاستقالة، إلا أنه يجب أن تبني قرارها على أسباب وضرورات تستلزمها اعتبارات الصالح العام وسيرورة المرفق العام، بعيداً عن إساءة استعمال السلطة، أو الانحراف بالغرض، ويخضع قرار الرفض لرقابة القضاء الإداري⁽³³⁾. (ماجد، 2000، صفحة 376) (عبد اللطيف، 2004، صفحة 137) (السيد محمد ا.، 1966، صفحة 641).

في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى اعتبار سلطة الإدارة في قبول الاستقالة سلطة مقيدة، بمعنى لها أن تقبل الاستقالة أو تأجلها دون الرفض، كون الاستقالة حق للموظف، يتعين على جهة الإدارة قبولها متى توافرت

(31) عبد اللطيف السيد رسلان عودة، النظرية العامة للاستقالة، مرجع سابق، ص 140

(32) كقانون الخدمة المدنية في اليمن لسنة 1991

(33) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 376. عبد اللطيف السيد رسلان عودة، النظرية العامة للاستقالة، مرجع

سابق، ص 137. السيد محمد إبراهيم، شرح قانون نظام العاملين المدنيين، مرجع سابق، ص 641

شروطها القانونية، على اعتبار أنه لا يجوز من حيث المبدأ، إجبار الموظف على الاستمرار في عمل لا يرغب فيه⁽³⁴⁾. (سليمان، 1975، صفحة 529) (محمود، 2000) (محمد عبد الحميد، 1995).

وكما انقسم الفقه حول سلطة الإدارة في رفض قبول الاستقالة، كذلك تباينت التشريعات الوظيفية على غرار ذلك، فنص نظام الخدمة المدنية الأردني في المادة 168- أ (... وإذا لم يصدر القرار بقبولها خلال (ثلاثين) يوماً من تاريخ تقديمها فتعتبر (مرفوضة))، كما أضافت الفقرة (ب) من نفس النظام (على الموظف أن يستمر في القيام بمهام وظيفته الى حين تسلمه القرار بقبول استقالته أو (رفضها) وإلا اعتبر فاقداً لوظيفته وفقاً لأحكام هذا النظام). فدل ذلك دلالة صريحة أن المشرع الأردني منح جهة الإدارة حق رفض طلب الاستقالة. "وإذا كانت الإدارة تتوفر على السلطة التقديرية في القبول أو الرفض حسب ضرورات المصلحة العامة، فإنها مقيدة بتطبيق القانون الذي يلزمها باحترام أجل الشهر للجواب على طلب الاستقالة... ومقيدة أيضاً بضرورة تعليلها وتسببها للقرار وعدم انحرافها عن المصلحة العامة التي تعد مناط تصرفاتها"⁽³⁵⁾. (أحمد، 2016).

في حين كان موقف المشرع الجزائري موقفاً مغايراً من خلال إقرار المادة (217) من النظام الأساسي للوظيفة العمومية بأحقية الموظف في قطع العلاقة الوظيفية بينه وبين الإدارة، ومن ثم فلامجال للإدارة في رفض طلب الاستقالة، فإما أن تقبلها خلال المدة القانونية، وإذا رأت الإدارة أن قبولها للاستقالة يتعارض مع المصلحة العامة: فلها سلطة إرجاء قبول الطلب لمدة شهرين آخرين من تاريخ انقضاء الاجل الأول، ويعد سكوت الإدارة عن الرد في نهاية الاجل الثاني بمثابة قبولاً ضمناً⁽³⁶⁾.

"وسلطة الإدارة في إرجاء قبول الاستقالة هي سلطة تقديرية تخضع لرقابة القضاء الإداري لضمان استهداف الصالح وعدم الانحراف في استعمال السلطة"⁽³⁷⁾ (مهدي، 2019، صفحة 49). وإذا كانت الغاية من منع الموظف من الاستقالة هي الحاجة الى خدماته، فإنه لا يجوز جبره على العمل وكأنه نوع من السخرة⁽³⁸⁾ (محمود ح، 1974). وهو ما ينعكس سلباً على كل من الموظف والوظيفة. وفي كل الأحوال من حق الإدارة رفض طلب الاستقالة في حالة عدم توافر شروطها القانونية.

والسلطة المختصة بالنظر في طلب الاستقالة هي السلطة التي تملك صلاحية التعيين، أي أن الجهة المخولة بإصدار قرار تعيين الموظف، هي نفسها الجهة التي تقوم بإصدار قرار قبول الاستقالة. ولهذا الأمر أهمية كبيرة من الناحية العملية.

(34) سليمان الطماوي، الوجيز في لقانون الإداري، مرجع سابق، ص 529. محمود صالح، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، توزيع منشأة المعارف الإسكندرية، 2000، ص 1093. محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص 140

(35) احمد اجمعون، استقالة الموظف العمومي بين التشريع والقضاء، منشورات مجلة الحقوق - سلسلة المعارف القانونية والقضائية، الإصدار 33، 2016، ص 26، دار المنظومة <http://search.mandumah.com/Record/766899>

(36) ويستدل على هذه الأحكام من مقتضى المادة 220 من الأمر 06 / 03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي تنص على أنه: (لا ترتب الاستقالة أي أثر إلا بعد قبولها الصريح من السلطة المخولة صلاحيات التعيين التي يتعين عليها اتخاذ قرار بشأنها في أجل أقصاه شهران ابتداء من تاريخ ايداع الطلب. غير أنه يمكن للسلطة التي لها صلاحيات التعيين تأجيل الموافقة على طلب الاستقالة لمدة شهرين ابتداء من تاريخ انقضاء الأجل الأول وذلك للضرورة القصوى للمصلحة. وبانقضاء هذا الأجل تصبح الاستقالة فعلية)

(37) مهدي بخدة، النظام القانوني للاستقالة في التشريع الوظيفي الجزائري، مرجع سابق، ص 49

(38) محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام، ط2، دار الفكر العربي، 1974، ص 346

وقبول الاستقالة من قبل السلطة المختصة أكده المشرع في كل من الأردن والجزائر فنصت المادة (168- أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني بالآتي: (تكون الاستقالة التي يقدمها الموظف خطية وغير مشروطة، وتقدم إلى المرجع المختص باتخاذ قرار تعيين المماثل له في الدرجة والراتب الأساسي). وما ورد في نص المادة (220) من قانون الوظيفة العمومية الجزائري أنه (لا ترتب الاستقالة أي أثر إلا بعد قبولها الصريح من السلطة المخولة بصلاحيات التعيين...). وفي ضوء هذه النصوص المنظمة لشرط قبول طلب الاستقالة، يتبين الاقتران الواضح الذي يشترطه المشرع في البلدين لتحقيق الاستقالة بصفة قانونية، بين الطلب الصريح والموافقة الصريحة في الأردن، والطلب الصريح والموافقة الصريحة أو الضمنية في الجزائر. وبطبيعة الحال يبدأ سريان الاستقالة وما يترتب عنها من آثار من تاريخ موافقة جهة الإدارة، وليس من تاريخ إيداع الطلب. ويجب على الإدارة ابلاغ الموظف بقرار قبول الاستقالة، كسائر القرارات الفردية، لكي يكون صحيحاً ومنتجاً لآثاره القانونية.

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

يشترط في الاستقالة خلوها من أي قيد أو شرط "وذلك لأن اقتران الاستقالة بالشروط أو تضمينها بعض القيود، يثير الشك في رغبة الموظف في الاستقالة، إذ قد يكون هدفه من تقديم الاستقالة ليس إنهاء الخدمة، وإنما حت الإدارة لتحقيق مطالبه"⁽³⁹⁾ (نواف، 1996، صفحة 217) (ماجد، 2000، صفحة 271). وتتحول إلى ما يشبه الاضراب، وهو وسيلة ضغط توجه إلى السلطة الإدارية المختصة للحصول على مكاسب معينة⁽⁴⁰⁾ (ادم أبو القاسم، 2013). كما أن وضع قيد أو شرط في طلب الاستقالة قد ينشأ عنه نزاع في تحقق الشرط من عدمه، ورغبة من المشرع تجنب تعليقها على شرط أو قيد، تحاشياً لهذا المنزلق.

وقد اشترط المشرع الأردني بصورة صريحة أن تكون الاستقالة غير مشروطة⁽⁴¹⁾، في حين سكت المشرع الجزائري⁽⁴²⁾ عن هذا الشرط وفي ظل عدم المنع أو الإباحة، يرى البعض⁽⁴³⁾ (أحمد عبد الرحمن، 1983). "أن الاستقالة المعلقة على شرط أو المقترنة بقيد تعتبر صحيحة، ويلزم الإدارة إذا ما قبلتها أن تقبلها بشروطها إذا كان بالإمكان تحقيقها، وإلا فإن لها رفضها". أما إذا تضمن طلب الاستقالة شروط غير مشروعة ومخالفة للأنظمة والقوانين، ففي هذه الحالة يتوجب على الإدارة أن ترفض هذه الشروط، ولها أن تتجاهل طلب الاستقالة⁽⁴⁴⁾. (بدرية جاسر، 1996).

2- ان يلتزم الموظف المستقيل بالاستمرار في أداء العمل إلى حين صدور قرار بقبول استقالته. ويأتي هذا الشرط، بهدف استمرار أداء خدمات المرفق العام بانتظام والتي يجب ان لا تتضرر بأي حال من الأحوال. كما أن الرابطة التنظيمية بين الموظف والوظيفة لا تنتهي بمجرد تقديم طلب الاستقالة، فتستمر صفته كموظف إلى

(39) نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، مرجع سابق ص 217. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 271، 272
 (40) ادم أبو القاسم احمد اسحق، الاستقالة في الخدمة العامة السوداني (دراسة تأصيلية مقارنة) مجلة تأصيل العلوم، جامعة القران الكريم وتأصيل العلوم، العدد السادس، نوفمبر 2013، ص 121
 (41) نصت المادة 173 من قانون علاقات العمل الليبي (إذا كانت الاستقالة معلقة على شرط او مقرونة بقيد، فلا تنتهي خدمة الموظف مالم يتضمن قرار قبول الاستقالة اجابته لطلبه).
 (42) من القوانين المقارنة التي اشترطت ان تكون الاستقالة خالية من أي شرط او قيد، في كل من عمان، تونس، البحرين، قطر، الكويت.
 (43) احمد عبد الرحمن شرف الدين، النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية العربية اليمنية- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983، ص 564
 (44) بدرية جاسر الصالح، قواعد انهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي، مطبوعات دار الجامعة الكويت، 1996، ص 541

حين صدور موافقة الإدارة على طلب الاستقالة صراحة أو ضمناً⁽⁴⁵⁾ (زكي محمد، 1986). فلا يجوز للموظف التوقف عن ممارسة مهام وظيفته، وبالتالي لا يجوز إنهاء خدمته إلا من تاريخ ابلاغه بقرار قبول استقالته من الإدارة التابع لها، وهو ما استقر عليه الفقه المقارن 54 وتجمع التشريعات الوظيفية على هذا الشرط ومنها نظام الخدمة المدنية الأردني⁽⁴⁶⁾، والقانون الأساسي للوظيفة العمومية الجزائري⁽⁴⁷⁾، فإذا انقطع الموظف عن العمل بعد تقديم طلب الاستقالة وقبل قبولها من جهة الإدارة صراحة أو ضمناً، يعد تعييبه غير قانوني يترتب عليه عقوبات تأديبية قد تصل الى فقد الوظيفة.

3- أن لا يكون الموظف في أوضاع تنظيمية وقانونية غير مناسبة لقبول الاستقالة، كأن تكون هناك اجراءات تأديبية أو جزائية في حق الموظف لم تنته إجراءاتها بعد، سواء كانت الإجراءات سابقة على تقديم طلب الاستقالة أو لاحقة عليها. فإذا كانت الاستقالة حق من حقوق الموظف، إلا أن المشرع القانوني قد غل يد الإدارة بعدم قبول الاستقالة، إذا تمت إحالة الموظف الى التحقيق أو المحاكمة، فلا يعتبر الموظف مستقبلاً⁽⁴⁸⁾. (أحمد سلامة، 2010).

بعض القوانين المقارنة تناولت هذا الشرط بصورة صريحة وواضحة وبعضها الآخر شامها الغموض، وكان موقف المشرع الأردني من هذا الامر موقفاً واضحاً وصريحاً، حين قضى بأنه (لا يجوز قبول استقالة الموظف الى أن يصدر القرار النهائي القطعي في الدعوى التأديبية أو القضائية المقامة عليه)⁽⁴⁹⁾. كما نصت المادة (168-ج) من نفس النظام أنه (لا يجوز قبول استقالة الموظف إذا كان ملتزماً بالعمل في الخدمة المدنية لأي سبب من الأسباب). أما المشرع الجزائري فلم يشر الى هذه القيود التي تناولها نظيره الأردني، وكأن المشرع منح الإدارة سلطة تقديرية للحكم في هذه الجوانب، ومدى تأثيرها على الإدارة، ومن ثم يكون للإدارة في ضوء أهمية كل حالة حق قبول أو رفض الاستقالة أو معالجة هذه الموانع المؤقتة في إطار سلطاتها في تأجيل قبول الاستقالة الى الوقت المناسب، إلا أن ذلك لا يعفي المشرع الجزائري من تنظيم هذا الجوانب حتى لا تبقى خاضعة لاجتهاد الإدارة الذي قد يضر بالمصلحة العامة في حالة تواطؤها مع الموظف.

ويرى بعض الفقه⁽⁵⁰⁾ (ماجد، 2000، صفحة 372) حول القوانين التي لا تشترط لقبول الاستقالة أن لا يكون الموظف قد اتخذت ضده إجراءات تأديبية لم تنته بعد، أن الامر متروك لتقديرات للإدارة في اطار سلطتها في المحافظة على المصلحة العامة التي ترى من المناسب لمصلحة العمل في ظروف معينة، الاكتفاء بإنهاء خدمة الموظف بقبول استقالته، بدلا من الاستمرار في الإجراءات التأديبية، وذلك إما لتقديرها كفاية ترك الخدمة بهذه الوسيلة كجزاء لما ارتكب الموظف من مخالفات تأديبية، وإما لأن مصلحة العمل تقتضي إغلاق ملف التحقيق، ووضع حد لإجراءات التأديب. وحول مدى جواز متابعة الموظف المستقيل تأديبياً بعد صدور قرار قبول استقالته، يرى البعض أنه لا يمنع الإدارة من توقيع جزاءات تأديبية بشأن الوقائع والمخالفات المنسوبة اليه قبل قبول الاستقالة، كما لو

(45) زكي محمد النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص 130، 131

(46) المادة (168-ب) من نظام الخدمة المدنية

(47) المادة (219) من القانون الأساسي للوظيفة العمومية

(48) احمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، ط2، مكتبة دار النهضة العربية القاهرة، 2010، ص 252

(49) من المادة 150 من نظام الخدمة المدنية الأردني 2020

(50) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 372

انقطع عن العمل قبل صدور قرار الإدارة بقبول الاستقالة⁽⁵¹⁾ (بدرية جاسر، 1996، صفحة 97). وتأخذ بهذا الاتجاه بعض القوانين الوظيفية.

ب - الاستقالة الضمنية:

الأصل أن تكون الاستقالة بناء على طلب صريح صادر بإرادة حرة من الموظف وموافقة جهة الإدارة، إلا أن المشرع في بعض القوانين الوظيفية؛ وحرصاً على مصلحة المرافق العامة، وضمن سيرها بانتظام وإطراد، قام بتحديد بعض التصرفات التي إذا أتاها الموظف تعتبر هذه التصرفات إفصاح عن نيته في الاستقالة. وتعرف الاستقالة الضمنية: أنها اتجاه إرادة الموظف العام اعتزال الخدمة الوظيفية عن طريق إتيانه لواقعة ما أو موقف معين اعتبرها المشرع قرينة على الاستقالة، إذا رأت جهة الإدارة ذلك، شريطة عدم إبداء الموظف لأية اعذار حتى ولو كانت غير صحيحة⁽⁵²⁾. (عبد اللطيف، 2004، صفحة 50).

بعض القوانين الوظيفية تناولت الاستقالة الصريحة ضمن أسباب انتهاء خدمة الموظف دون غيرها وصنفت حالات الاستقالة الضمنية تحت مسميات أخرى كالعزل، أو فقد الوظيفة⁽⁵³⁾. أما البعض الآخر فتناولت الاستقالة الضمنية ضمن أسباب انتهاء الخدمة، ولم تضع تعريفاً لها، واكتفت ببيان حالاتها⁽⁵⁴⁾. ومن الأفعال والتصرفات التي تُعد في بعض التشريعات - تختلف توسعاً وضيقاً من تشريع لآخر - تعبيراً ضمناً في رغبة الموظف في الاستقالة: - الانقطاع عن العمل دون إذن لمدة محددة - الالتحاق بحكومة أو جهة أجنبية بدون ترخيص من السلطة المختصة - عدم تنفيذ قرار النقل خلال مدة محددة وغيرها من الحالات المماثلة، ومن ثم تقوم قرينة الاستقالة الضمنية على أساس الانقطاع بدون إذن للمدد التي حددها القانون.

موقف المشرع الأردني والجزائري من الاستقالة الضمنية:

اتفق كل من المشرع الأردني والجزائري على الأخذ بالاستقالة الصريحة المكتوبة على التفصيل السابق في بيان الاستقالة الصريحة، وفي نفس الوقت لم يعترفوا بالاستقالة الضمنية ضمن أسباب وحالات انتهاء الخدمة، وإنما صنفاً للمواقف والتصرفات التي تُعد في بعض القوانين بمثابة استقالة ضمنية تحت مسميات أخرى، فمثلاً نظم المشرع الأردني هذه الحالات تحت مسمى "فقد الوظيفة"⁽⁵⁵⁾ (عادل، 1998، صفحة 584)، فنصت المادة (170- أ) من نظام الخدمة المدنية بالآتي: (يعتبر الموظف فاقداً لوظيفته في أي من الحالات التالية:

- إذا صدر قرار بنقله أو انتدابه أو تكليفه أو صدر قرار بنقله إلى وظيفة أخرى ولم ينفذ قرار النقل أو الانتداب أو التكليف ولم يباشر العمل فعلياً في الوظيفة أو الدائرة أو الجهة التي نقل أو أنتدب أو كلف إليها لمدة عشرة أيام عمل متصلة من التاريخ المحدد في القرار؛
- 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).

(51) بدرية الصالح، قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي، مرجع سابق، ص 97

(52) عبد اللطيف السيد رسلان، النظرية العامة للاستقالة، مرجع سابق، ص 50.

(53) كالأردن والجزائر وغيرها.

(54) ومنها القوانين في كل من الكويت وعمان وقطر والبحرين واليمن.

(55) عرف بعض الفقه فقد الوظيفة: خسارة الموظف لوظيفته في أي من الحالات المنصوص عليها في النظام الخاص بوظيفته. عادل

الطبيبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، مرجع سابق، ص 584

أما المشرع الجزائري فقد تناولها ضمن الاحكام المنظمة للعزل من الوظيفة بموجب نص المادة (184) من القانون الأساسي للوظيفة العمومية بقولها: (إذا تغيب الموظف لمدة خمسة عشر يوماً متتالية على الأقل دون مبرر مقبول تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب بعد الإعذار وفق كفاءات تُحدّد عن طريق التنظيم).

وبغض النظر عن الاختلاف مع المشرع الجزائري في استخدام مصطلح (العزل) الذي عادة يكون كعقوبة للمخالفات الخطيرة في كثير من القوانين ومنها القانون الأردني⁽⁵⁶⁾، إلا أنه وبالنظر إلى الأسباب والحالات التي عدّت في بعض القوانين، بمثابة استقالة ضمنية، هي في الأصل مخالفات إدارية، كالتغيب دون عذر، أو عدم تنفيذ قرار النقل أو الانتداب، أو غيرها، وتقتضي من السلطة الإدارية التحقيق فيها، وإيقاع العقوبات التأديبية المناسبة، في ضوء تقديراتها ووقوفها على مدى موضوعية الأسباب والمبررات التي جعلت الموظف يتخذ هذه المواقف أو السلوكيات وفقاً لنظام التأديب المتبع.

ومن ثم فإن تصنيفها وتوصيفها في حكم الاستقالة، هو قياس مع الفارق الكبير، ذلك لأن الاستقالة هي تعبير صريح وإرادة حرة من موظف يفصح عن رغبته في ترك الخدمة، مفترض فيه التزامه بواجباته الوظيفية، لم تصدر عنه مخالفات من أي نوع كانت، ويقابلها قبول صريح أو ضمني من جهة الإدارة، ويصدر قرار قبول الاستقالة بتوافق إرادتين طلب من الموظف وقبول من الإدارة، في إطار التوفيق بين مصلحة كل منهما، بينما قرار إنهاء الخدمة في الحالات الأخرى، نوع من الجزاء التأديبي. فغياب الموظف عن العمل مثلاً يؤدي إلى تعطيل أعمال المرفق العام، وبالتالي فإنه يؤدي إلى إخلال بحاجات ومصالح الأفراد، مما يستدعي معاقبة هذا الموظف، ولجسامة هذه المخالفة، فإن المشرع قرر عقابه بفقدانه للوظيفة⁽⁵⁷⁾. (علي خطار، 1998).

كما تختلف النتائج والآثار المترتبة في حالة قرار قبول طلب الاستقالة، عن قرار فقد الوظيفة أو العزل، من حيث الحقوق المالية والتقاعدية ومدى جواز إعادة تعيين الموظف من جديد في الوظيفة العامة وغيرها؛ لذلك ينبغي "التفرقة بين انقطاع الصلة الوظيفية بسبب الاستقالة وقبول الجهة الإدارية لهذه الاستقالة، وبين الفصل من قبل الإدارة لأسباب تراها موجبة لذلك، إذ لكل من الأمرين وضعه القانوني وأحكامه الخاصة به"⁽⁵⁸⁾. (عمار، 2006).

إضافة إلى ما أخذ أخرى للاستقالة الضمنية، فقد تستغلها الإدارة بصورة غير سليمة للتخلص من بعض الموظفين، وفي نفس الوقت قد يستغلها الموظف لمصلحته فينقطع عن العمل بصورة مفاجئة، وفي ظروف غير مناسبة مستنداً إلى تفسير انقطاعه عن العمل لمدة محددة دون إذن مسبق، قرينة على رغبته في ترك العمل بصورة نهائية، وبالتالي تنطبق عليه أحكام الاستقالة الضمنية، ونتيجة لذلك قد تتضرر مصلحة العمل، خصوصاً إذا كان من العناصر الكفؤة أو كان يشغل وظيفة حساسة لا تحتمل التوقف أو الانقطاع. ووفقاً لهذه الاعتبارات فإن الاستقالة بهذا الصورة تعتبر خروجاً عن المفهوم الحقيقي للاستقالة الذي سبق بيانه. ونرجح صوابية ما أخذ به المشرعان الأردني والجزائري، في عدم الاعتراف بالاستقالة الضمنية، وترتيباً على ذلك اقتصرنا حول الاستقالة الصريحة.

(56) نصت المادة (172- أ) من نظام الخدمة المدنية (يعزل الموظف في أي من الحالات التالية: - إذا حكم عليه من محكمة مختصة بأي جنابة أو بجنحة مخلة بالشرف كالرشوة والاختلاس والسرقه والتزوير وسوء استعمال الأمانة واستثمار الوظيفة والشهادة الكاذبة أو أي جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة - إذا حكم عليه بالحبس من محكمة لمدة تزيد على ستة أشهر لارتكابه أي جريمة أو جنحة من غير المنصوص عليها في البند (1) - إذا صدر قرار من المجلس التأديبي بعزله).

(57) علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، 1998، ص 352

(58) عمار بوضياف، النشاط الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 43، 44

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على قبول الاستقالة

يترتب على الاستقالة التي تحقق فيها كافة الشروط والضوابط القانونية آثار في مواجهة كل من الموظف المستقيل وجهة العمل التي كان يعمل فيها، ونعني في هذا المقام نتائج وأثار الاستقالة الصريحة التي يتقدم بها الموظف بطلب مكتوب الى جهة الادارة دون غيرها والتي أخذ بها كل من المشرع الأردني والجزائري. وتسري هذه الآثار في الأردن، من تاريخ صدور قرار قبول طلب الاستقالة من جهة الإدارة، خلال (ثلاثين) يوماً من تاريخ تقديم الطلب، وفي الجزائر من تاريخ صدور قبول الاستقالة خلال الاجل الأول المحدد (بشهرين) أو أجل (الشهرين) الآخرين عند التأجيل، أو القبول الفعلي أو بقوة القانون في نهاية الأجل الثاني في حالة سكوت الإدارة دون قبول. ويمكن دراسة هذه الآثار في ضوء التشريع والفقهاء بصورة اجمالية على النحو التالي:

أولاً: انتهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والوظيفية:

يترتب على قبول الاستقالة أن يشطب اسم الموظف المستقيل من قائمة الموظفين لدى المرفق الذي كان تابعا له⁽⁵⁹⁾ (سعيد، صفحة 334)، ولا يمكن له التصرف بصفته موظفاً، ولا يجوز للإدارة مطالبته بتنفيذ الالتزامات والواجبات التي كانت مفروضة عليه. وإذا استمر في عمله بصورة مؤقتة وهو مستقيل، "فلا يعني شيئاً لأن الخدمة تنتهي بتحقيق السبب، وكل أجر يأخذه في هذه الفترة، يعتبر مكافأة مقابل العمل الذي يقوم به بعد انتهاء مدة الخدمة"⁽⁶⁰⁾. (عبد اللطيف، 2004، صفحة 449). ولا يمكن للإدارة معاقبة الموظف المستقيل على الأفعال اللاحقة لتاريخ صدور قرار الاستقالة، إلا إذا كان بسبب أعمال مرتكبة قبل تاريخ قبول استقالته، كمغادرته مكان عمله قبل صدور قرار قبول طلب الاستقالة⁽⁶¹⁾، ويعد هذا تطبيقاً للقاعدة العامة في مجال التأديب، وهي أن مناهة السلطة التأديبية، هو قيام الرابطة الوظيفية، وحيث انقضت هذه الرابطة، فلم يعد للتأديب مجال⁽⁶²⁾. (بدرية جاسر، 1996، صفحة 378).

وفي ذات الوقت "لا يجوز سحب أو تعديل قرار قبول طلب الاستقالة من قبل الإدارة شأنه في ذلك شأن باقي القرارات الإدارية متى استوفى جميع الإجراءات والشروط القانونية باعتبار أن القرار قد أنشأ مركزاً قانونياً بصفة الموظف، بأن أصبح خارج الخدمة. ومن جانب آخر لا يملك الموظف العدول عن قبول طلب الاستقالة، متى صدر عن الإدارة قراراً بقبولها⁽⁶³⁾. (بدرية جاسر، 1996، صفحة 97). وذلك تطبيقاً للقاعدة القانونية التي تقضي بعدم جواز سحب القرارات المشروعة⁽⁶⁴⁾. ومنازعة الموظف في أنه سحب طلب استقالته قبل قبولها، تخضع لرقابة القضاء الإداري. باعتبار أن ذلك من النواحي القانونية في القرار الإداري⁽⁶⁵⁾. (مصطفى شعبان، 2011). ويتعين على جهة

(59) سعيد مقدم، الوظيفة العامة بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 334

(60) عبد اللطيف رسلان عودة، النظرية العامة للاستقالة، مرجع سابق، ص 449

(61) هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، مرجع سابق، ص 218

(62) بدرية الصالح، قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي، مرجع سابق، ص 378

(63) بدرية الصالح، قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي، المرجع السابق، ص 97

(64) حمدي عطية مصطفى عامر، أحكام الموظف العام في النظام القانوني والوضعي والاسلامي، مرجع سابق، ص 6

(65) مصطفى شعبان دسوقي محمد، الجوانب القانونية للاستقالة كسبب من أسباب انتهاء خدمة الموظف العام، التنمية الادارية، (س

28، ع 132) 2011، ص 43

الإدارة أن تسلم الموظف المستقيل شهادة خبرة مدون فيها تاريخ التحاقه بالعمل لديها، وتاريخ انتهاء خدمته، والوظائف والمهام التي شغلها وأية بيانات أخرى مطلوبة.

ثانياً: عدم استحقاق الموظف المستقيل للمرتب والحقوق الأخرى المكملة كالبدايات والعلاوات والحوافز وغيرها من تاريخ قرار قبول الاستقالة، باعتبار أن هذه الحقوق مقابل أداء المهام والواجبات الوظيفية وقد سقطت عنه، إلا إذا كان للموظف حقوق أو مستحقات عن فترات سابقة لتاريخ قبول الاستقالة، فللموظف المستقيل المطالبة بها وفقاً للقوانين والتشريعات المنظمة لها. وفي هذا نص نظام الخدمة المدنية الأردني في المادة (105) (إذا انتهت خدمة الموظف بغير العزل أو فقد الوظيفة، فيُدفع له بعد انفكاكه عن العمل بدلاً يعادل مجموع الراتب الأساسي 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، أما إذا أُعيد إلى العمل في الخدمة المدنية قبل انتهاء المدة التي استحق عنها ذلك البديل، فيقتطع من راتبه الأساسي مبلغ يتناسب مع ما تبقى من تلك المدة، ويصبح مستحقاً لإجازة سنوية تعادل أيامها). ولم نجد نصاً مشابهاً في قانون الوظيفة العمومية الجزائري.

ثالثاً: حق الموظف المستقيل في الالتحاق بالوظيفة العامة:

إذ ليس هناك ما يمنع الموظف المستقيل من ذلك، باعتبار أنه لا رابطة وظيفية له، ولم تنته خدمته بالطرق التأديبية، كما قد يكون الدافع من طلب الاستقالة، التقدم لشغل لوظيفة شاغرة في أي من وحدات الخدمة العامة أو في القطاع الخاص. وبعض القوانين تشترط مدة زمنية من تاريخ قرار قبول الاستقالة، لكي يتمكن الموظف المستقيل من التقدم لوظيفة جديدة. ويعلل البعض اشتراط المشرع لهذه المدة، بغرض منع الموظفين من المفاضلة بين أجهزة الدولة والانتقال من إدارة إلى أخرى، مما قد يترتب عليه آثار سلبية على الأداء في الخدمة العامة⁽⁶⁶⁾. (ادم أبو القاسم، 2013، صفحة 142). والبعض الآخر من القوانين لم تشترط هذه المدة، باستثناء الحالات التي تنتهي فيها خدمة الموظف بالفصل أو العزل والتي لها أحكام خاصة بها، تختلف كلية عن الاستقالة التي تعتبر حقاً للموظف يمارسه وفقاً لشروط وضوابط قانونية، وهو اتجاه معظم القوانين. ففي نظام الخدمة المدنية الأردني لم ترد نصوص تجيز أو تمنع على الموظف المستقيل من الالتحاق من جديد بالوظيفة⁽⁶⁷⁾، إلا ما ورد في نص المادة (59-أ) من نظام الخدمة المدنية بقولها: (إذا أُعيد موظف سابق إلى الخدمة المدنية فلا يجوز تعيينه في درجة أعلى من الدرجة التي كان يشغلها عندما انتهت خدمته أو براتب أساسي أعلى من الراتب الأساسي الذي كان يتقاضاه في ذلك الوقت إلا إذا كان قد حصل على مؤهل علمي جديد أو على خبرة تتفق مع الوظيفة التي سيعين فيها فتطبق عليه في هذه الحالة أحكام هذا النظام فيما يتعلق بذلك المؤهل وتلك الخبرة).

كما نص نظام الخدمة المدنية في المادة (172-د) أنه (لا يجوز إعادة تعيين الموظف الذي عزل من الوظيفة في أي دائرة من الدوائر، إلا أنه يجوز بموافقة رئيس الديوان السماح للموظف الذي عُزل أو من تم شموله بالعفو العام أو رد اعتباره، التقدم بطلب للعمل في الخدمة المدنية). وهو ما يعني وفقاً لمفهوم المخالفة، أن الموظف الذي تنتهي خدمته بغير العزل كالأستقالة، لا يسري عليه هذا الحظر، وهذا يرجح إمكانية التحاق الموظف المستقيل في وظيفة جديدة بوحدات الخدمة العامة بما فيها الوحدة التي كان يعمل فيها، متى استوفى شروط شغل الوظيفة، وينبغي التنويه في هذا الصدد أن الموظف المستقيل الذي يتقدم بتعيين جديد قد لا يتوفر في حقه شرط السن،

(66) ادم أبو القاسم أحمد إسحاق، الاستقالة في قانون الخدمة العامة السوداني، مرجع سابق، ص 142

باعتبار أنه سبق التحاقه بالوظيفة، وله خدمة سابقة، وأن خدمته في الوظيفة اللاحقة، بمثابة تكملة لسنوات خدمته المعاشية. مما يستدعي معه تدخل المشرع الوظيفي بتنظيم هذا الجانب.

وفي الجزائر لم يرد في القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ما يمنع الموظف المستقيل من الالتحاق من جديد بالوظيفة العمومية، شريطة استيفاء الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة في إطار المنافسة وتكافؤ الفرص. وهذا ما أكدته البرقية الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية بتاريخ 18 أبريل 2011 (... واعتبارا لكون الاستقالة حق مشروع مخول قانونا للموظف، فإنه بإمكان الموظفين السابقين الذين استقالوا من وظائفهم، المشاركة في مسابقات التوظيف من جديد، دون تقييدهم بأجل محدد، شريطة استيفائهم الشروط القانونية المطلوبة للالتحاق بالوظائف العمومية⁽⁶⁸⁾.

رابعاً: المحافظة على السر المهني: المحافظة على هذا الواجب من أهم ملامح أخلاقيات الوظيفة، ومن الواجبات النادرة، التي تلاحق الموظف حتى بعد انتهاء خدمته نظراً لأهميته، وهذا الواجب "إذا لم تحكّمه الأخلاق، فإن الموظف قد يستطيع، أن يتحايل بوسائله على القواعد القانونية، ويرتب أضرار جسيمة، قد تمس المرفق العام، وقد تمس أمن الدولة، وسيادة البلاد. لذا يجب على الموظف أن "يلتزم بكتمان الاسرار الوظيفية وينطبق هذا الالتزام على كافة الموظفين بغض النظر عن درجاتهم في السلم الإداري، فيلتزمون بكتمان الاسرار، التي يضر افشاءها بمصالح الدولة، على اختلاف أنواعها سياسية كانت، أو مالية، أو اقتصادية، أو اجتماعية"⁽⁶⁹⁾. (أحمد كامل، 1980). والمحافظة على السر المهني لا يقتصر خلال قيام الرابطة الوظيفية للموظف، بل يمتد إلى ما بعد ترك الخدمة، فيظل يلزمه طوال حياته الطبيعية، ما لم تُرفع عنها صفة السرية. وتزول صفة السرية عند بعض الفقه بعدة أسباب منها⁽⁷⁰⁾ (عبد الفتاح، 1964):

- إذا انتفت السرية وذلك بأن أصبح الموضوع الذي كان محل السر معروفاً بطبيعته، أو نتيجة لإلغاء الأمر الذي فرض هذه السرية؛
- إذا أذنت السلطات المختصة، أو أذن صاحب السر بإفشاءه؛
- إذا كان يترتب على إفشاء السر، منع وقوع جريمة جنائية.

وتقضي اغلب التشريعات الوظيفية على امتداد واجب المحافظة على السر المهني الى ما بعد انتهاء خدمة الموظف، إلا أن المشرع الأردني والجزائري تناول هذا الواجب ولم يشر الى امتداده الى ما بعد ترك الخدمة للاعتبارات سألها الذكر.

خامساً: استحقاق المعاش أو مكافأة نهاية الخدمة: الأصل أن يحصل الموظف بعد نهاية الرابطة الوظيفية على حقه في المعاش التقاعدي، إذا توافرت شروط استحقاقه، ومن أهمها سداد النسبة المقررة من المرتب خلال سنوات الخدمة، وإذا لم تتوافر الشروط يكون مسحقا للمساهمات والمبالغ التي خصمت من مرتباته كمساهمات تقاعدية، أو كمكافأة نهاية الخدمة. وحيث أن الاستقالة تكون في الغالب قبل استيفاء مدة الخدمة اللازمة لاستحقاق المعاش، ولأن الهدف من الاستقالة في بعض الأحيان، تمكين الموظف المستقيل من الالتحاق بوظيفة أخرى، كما قد تكون بغرض ترك الخدمة نهائياً. وبصفة عامة نتصور من وجهة نظرنا أن الموظف المستقيل مُخَيَّر بين حصوله على

(68) هذه البرقية عدلت وتممت ما ورد بالمنشور السابق رقم 5 المؤرخ في 10 فيفري 2004 كان يشترط مرور مدة 03 سنوات من تاريخ الاستقالة حتى يتمكن الموظف من الالتحاق بوظيفة أخرى.

(69) احمد كامل سلامة، الحماية الجنائية لأسرار المهنة، في التشريع المصري والمقارن، دار النهضة العربية القاهرة، 1980، ص 74

(70) ينظر في ذلك عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العام، دار النهضة العربية القاهرة، 1964، ص 114، 115

معاش تقاعدي إن كان مستحقاً له، أو حصوله على مكافأة نهاية الخدمة أو استعادة المساهمات التأمينية التي خصمت من مرتباته خلال وجوده في الوظيفة في حالة عدم استحقاقه للمعاش، أو ضم سنوات خدمته المسددة عنها المساهمات المالية المحددة للتقاعد إلى خدماته اللاحقة في الوظيفة الجديدة التي التحق بها بعد الاستقالة وفقاً لنظام التقاعد المعتمد وكأنه لم تحصل فترة انقطاع⁽⁷¹⁾.

تناول المشرع الأردني تنظيم بعض هذه الجوانب فنص نظام الخدمة المدنية في المادة (168-هـ) (إذا كانت النية لدى الدائرة متجهة لقبول استقالة الموظف وتبين أن الموظف الذي تقدم بطلب استقالة كان قد أكمل الخدمة المقبولة للتقاعد أو الاستيداع، فترد الاستقالة لبيان رغبته في تعديل طلبه للإحالة على التقاعد أو الاستيداع حسب مقتضى الحال، وإذا أصر على طلب الاستقالة يتم النظر في استقالته وفقاً لأحكام هذا النظام).

وأضافت الفقرة (و) من نفس المادة، حكماً يقضي باستحقاق مكافأة نهاية الخدمة بقولها: (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. شريطة أن لا يكون الموظف قد استحق راتباً تقاعدياً وفق أحكام قانون التقاعد المدني أو الضمان الاجتماعي عند تقديم استقالته).

وفي حالة إعادة تعيين الموظف المستقيل، نصت المادة (23) من قانون التقاعد المدني وتعديلاته رقم (34) لسنة 1959م بقولها: (إذا أعيد موظف سابق غير متقاعد إلى الخدمة في وظيفة تابعة للتقاعد، فتضاف خدماته السابقة المقبولة للتقاعد إلى خدماته اللاحقة، بشرط أن تسترد منه العائدات التقاعدية والمكافآت التي سبق أن استوفاه). أما في الجزائر فلم يرد في القانون الأساسي للوظيفة العمومية أو قانون التقاعد المدني النافذان نصوص تنظم الحقوق المالية للموظف المستقيل، وأمام هذه الضبابية التشريعية في رأينا، إذا لم يكن الموظف المستقيل مستحقاً للمعاش التقاعدي، يكون مستحقاً لمكافأة نهاية خدمة أو استعادة الاشتراكات التأمينية التي سبق اقتطاعها من مرتباته أثناء خدمته الوظيفية، طالما لم ينص القانون على حرمانه منها، وباعتبار أن انتهاء خدمته تم بغير الطريق التأديبي. ومن هذا المقام نصي المشرع الجزائري بتنظيم حقوق الموظف المترتبة على استقالته من الوظيفة من خلال نصوص واضحة لا تقبل الاجتهاد على غرار نظيره الأردني.

الخاتمة:

تعد الاستقالة من الوظيفة من الموضوعات الهامة في علم القانون والإدارة لعلاقتها الوثيقة بالطبيعة القانونية التي تربط الموظف بالوظيفة، وارتباط الاستقالة بالإنسان الموظف الذي يعتبر الروح في جسد الوظيفة، ومن جانب آخر ما تمثله الاستقالة بالنسبة للموظف كونها قرار خطير قد يترتب عليه آثار سلبية تمسه وقد تطل أسرته ومن يعولهم، لذلك حرصت التشريعات الوظيفية على وضع أسس وقواعد متميزة لتنظيم هذا الموضوع بشيء من العناية والحرص على مصلحة طرفي الاستقالة وهما الموظف والوظيفة. ومن هذا الأساس تناولت الدراسة مفهوم الاستقالة وشروطها والآثار المترتبة عليها من الناحية القانونية في ضوء نظام الخدمة المدنية في الأردن ومقارنته مع نظيره القانون الأساسي للوظيفة العمومية في الجزائر، والإشارة لبعض القوانين العربية، مدعمة ومعززة بموقف الفقه الإداري.

ومن خلال الدراسة والبحث يمكن الخروج ببعض النتائج ومنها أن الاستقالة تعتبر حقاً للموظف، تأسيساً من حقه في اختيار ما يراه مناسباً من الأعمال والوظائف في إطار قدراته وميوله وتحقيق مصالحه، غير أن هذا الحق

(71) هذه الجوانب نظمها المشرع الفلسطيني في قانون التأمين والمعاشات وتعديلاته لسنة 1964م، بصورة واضحة وصريحة.

لا بد أن يراعي سيرورة المرفق العام، بحيث يحدث نوعاً من التوافق والمقاربة بين رغبات وتطلعات الموظف، وضمان السير الحسن للوظيفة، في إطار العلاقة التنظيمية واللائحية التي تربط بينهما، وهو ما سار عليه المشرع الأردني والجزائري، إلا أن الأول غلب قليلاً مصلحة الإدارة، حين منحها حق رفض طلب الاستقالة خلال المدة القانونية المحددة بشهر واحد، ولم يمنح الإدارة حق إرجاء قبول الطلب لمدة معينة، ك معالجة توفيقية وتدارك أي آثار تحديتها الاستقالة، في حين أن الاتجاه الغالب في القانون والفقهاء الإداري الحديث يتجه إلى منح الاستقالة المزيد من الحصانة، وما تقضي به النصوص الدستورية والاتفاقيات الدولية، في حرية الموظف في اختيار الوظيفة والاستمرار فيها. ويمكن لجهة الإدارة أن تعالج ما يترتب على الاستقالة من آثار سلبية على الوظيفة من خلال إرجاء قبول طلب الاستقالة ل حين وضع الترتيبات اللازمة، وهو ما أخذت به بعض القوانين ومنها القانون الجزائري، وما يعزز هذا الاتجاه أيضاً أن الإدارة الحديثة أصبحت تمتلك من الإمكانيات البشرية والوسائل المختلفة ما يمكنها من تفادي أو مواجهة أي اضطراب قد يحدث بسبب استقالة الموظف.

ومن النتائج التي توصلت إليها الدراسة وجود بعض التباين بين المشرعين الأردني والجزائري ومن صورته: - تناول المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية بعض القيود التي تمنع قبول طلب الاستقالة ومنها حالتي: ان يكون الموظف محال للمحاكمة التأديبية او الجزائية، أو يكون ملتزماً بخدمة الوحدة لمدة معينة بسبب ايفاده للتدريب والتأهيل.

- أخذ المشرع الأردني والجزائري بالاستقالة الصريحة التي تقدم من الموظف بإرادته الحرة بصورة مكتوبة، ولم يعترف بالاستقالة الضمنية التي تخرج في الحقيقة عن مفهوم واحكام الاستقالة والآثار المترتبة عليها، وهو التوجه الحديث في الفقه والتشريع الإداري.
- نص المشرع الأردني على حق الموظف في العدول عن استقالته شريطة أن يكون قبل موافقة الإدارة على الطلب، بينما نظيره الجزائري سكت عن بيان هذا الجانب؛
- اشترط المشرع الجزائري أن يكون طلب الاستقالة مكتوباً ومعبراً عن إرادة صريحة، بينما نظيره الأردني اكتفى بشرط الكتابة للتعبير عن الإرادة الصريحة؛
- اشترط المشرع الأردني أن تكون الاستقالة غير مشروطة، فيما أغفل نظيره الجزائري هذا الشرط؛
- اعتمد المشرع الأردني في قبول الإدارة لطلب الاستقالة على القبول الصريح، خلال المدة المحددة واعتبر سكوت الإدارة حتى نهاية المدة، بمثابة رفض للاستقالة، فيما اعتمد نظيره الجزائري القبول الصريح، والقبول الضمني (الفعلي) في حالة سكوت الإدارة حتى نهاية الأجل المحدد؛
- ما يتعلق بالآثار المترتبة على الاستقالة نص المشرع الأردني على استحقاق الموظف المستقيل لبعض الحقوق المالية، بينما أغفل ذلك نظيره الجزائري؛
- وأخيراً تناول المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية وقانون التقاعد المدني، تنظيم حق الموظف المستقيل في المعاش أو مكافأة نهاية الخدمة أو إمكانية ضم سنوات الخدمة السابقة المحسوبة لغرض المعاش إلى اللاحقة في حالة إعادة تعيين الموظف المستقيل أو التحق بوظيفة جديدة، فيما لم ترد نصوص تنظم هذا الجانب في قانون الوظيفة العمومية أو قانون التقاعد في الجزائر.

التوصيات:

في ضوء النتائج السابقة وما تضمنته ثنايا الدراسة من موضوعات نوصي بالآتي:
نوصي المشرع الأردني بـ:

- إعادة النظر في سلطة الإدارة في نظر طلب الاستقالة بحيث تقتصر على القبول أو الإرجاء دون الرفض، للحيثيات والاعتبارات التي أثبتت في الدراسة، وأسوة ببعض التشريعات العربية؛
- إضافة عبارة (وصادرة عن إرادة حرة) في المادة (168- أ) من نظام الخدمة المدنية، ليصبح نص الفقرة (أن تكون الاستقالة التي يقدمها الموظف خطية وصادرة عن إرادة حرة، وغير مشروطة ...) لأهمية الإرادة والرضا في التصرفات القانونية.
- نوصي المشرع الجزائري بـ:
- إضافة شرط أن تكون الاستقالة خالية من أي شرط أو قيد؛
- تنظيم الحقوق التقاعدية للموظف المستقيل/ مكافأة نهاية الخدمة/ إمكانية ضم خدمات سابقة مسدد عنها المساهمات التأمينية إلى خدماته اللاحقة على غرار القانون الأردني؛
- تنظيم الحقوق المالية التي يستحقها الموظف المستقيل كصرف البديل النقدي مقابل اجازات لم يستفد منها الموظف أثناء خدمته.
- نوصي المشرع الأردني والجزائري بـ:
- إضافة حكم إلى احكام الاستقالة يلزم جهة الإدارة بإجراء مقابلات مع الموظف الذي يتقدم بطلب الاستقالة، لتقصي أسباب ودوافع الاستقالة قبل اصدار قرار بقبولها، لما قد يسفر ذلك على مصالح لكل من للإدارة والموظف.

المصادر:

- السيد رسلان عودة عبد اللطيف. (2004). النظرية العامة للاستقالة بين القانون الوضعي والشريعة الإسلامية- دراسة مقارنة - الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر.
- ابراهيم السيد محمد. (1966). شرح نظام العاملين المدنيين. القاهرة: دار المعارف.
- أبوزيد محمد عبد الحميد. (1995). دوام سير المرافق العامة. القاهرة: دار النهضة العربية.
- اجمعون أحمد. (2016). استقالة الموظف العمومي بين التشريع والقضاء. دار المنظومة، صفحة 26.
- أحمد اسحاق ادم أبو القاسم. (2013). الاستقالة في الخدمة العامة السوداني دراسة تأصيلية. مجلة تأصيل العلوم، صفحة 121.
- أحمد اسحق ادم أبو القاسم. (2013). الاستقالة في الخدمة العامة السوداني دراسة تأصيلية. مجلة تأصيل العلوم، صفحة 121.
- أحمد السنهوري عبدالرزاق. (1981). الوسيط في شرح القانون المدني، المجلد الأول، مصادر الالتزام. مصر: دار النهضة العربية.
- الصالح بدرية جاسر. (1996). قواعد انتهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي. الكويت: مطبوعات دار الجامعة.
- الطبطبائي عادل. (1998). الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي. الكويت: مطبوعات جامعة الكويت.
- الطماوي سليمان. (1975). الوجيز في القانون الإداري. مصر: دار الفكر العربي.
- العنزي سعد نوافي. (1997). سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام. دار المطبوعات الجامعية.
- النجارزكي محمد. (1986). أسباب انتهاء الخدمة للعاملين. القاهرة: دار الفكر العربي.

- بخدة مهدي. (2019). النظام القانوني للاستقالة -دراسة في التشريع الوظيفي الجزائري-. الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية المجلد 11، صفحة 46.
- بدر أحمد سلامة. (2010). التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية. القاهرة: مكتبة دار النهضة العربية.
- بوضياف عمار. (2006). النشاط الإداري. الجزائر: جسر للنشر والتوزيع.
- حسن عبد الفتاح. (1964). التأديب في الوظيفة العامة. القاهرة: دار النهضة العربية.
- حلمي محمود. (1974). نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام. مصر: دار الفكر العربي.
- حنبلي حمود. (2000). المساواة في تولي الوظائف العامة في القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية. الجزائر: دار الأمل.
- خرفي هاشمي. (2010). الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية. الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر.
- راغب الحلوماجد. (2000). القانون الإداري. دار المطبوعات الجامعية.
- رسلان أنور أحمد. (بلا تاريخ). وسيط القانون الإداري. جامعة القاهرة.
- سلامة أحمد كامل. (1980). الحماية الجنائية لأسرار المهنة في التشريع المصري والمقارن. القاهرة: دار النهضة العربية.
- سليمان القبيلات حمدي. (2003). انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب دراسة مقارنة. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع.
- شرف الدين أحمد عبد الرحمن. (1983). النظام القانوني للموظف العام - دراسة مقارنة-. القاهرة: دار النهضة العربية.
- شطناوي علي خطار. (1998). دراسات في الوظيفة العامة. عمان: مطبعة الجامعة الأردنية.
- صالح محمود. (2000). شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة. الإسكندرية: توزيع منشأة المعارف.
- كنعان نواف. (1996). القانون الإداري الأردني. عمان: مطابع الدستور الحديثة.
- محمد مصطفى شعبان. (2011). الجوانب القانونية للاستقالة كسبب من أسباب انتهاء خدمة الموظف العام، التنمية الادارية.
- مدني السيد محمد. (1965). القانون الإداري الليبي. مصر: دار النهضة العربية.
- مقدم سعيد. (بلا تاريخ). الوظيفة العامة بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- ناصر العتيبي صالح. (2005). انتهاء خدمة الموظف العام بسبب الحكم الجزائري. مجلة الحقوق، صفحة 146.