

الآثار المترتبة على الانقطاع عن العمل دون عذر في نظام الخدمة المدنية السعودي (دراسة تحليلية مقارنة) (*)

الدكتور/ حمدي محمد العجمي (**)

أستاذ القانون العام المساعد
معهد الإدارة العامة - الرياض
المملكة العربية السعودية

ملخص:

إن تعلق الأفراد بالخدمات التي تقدمها الدولة يقتضي استمرارها، وإذا كانت الدولة لا يمكن أن تشجع هذه الخدمات إلا من خلال موظفيها، كان واجباً على هؤلاء الأخيرين الالتزام بالحفاظ على الدوام الوظيفي، حتى لا تتعطل المصلحة العامة، لهذا فإن قوانين الوظيفة العامة وأنظمتها تحظر على الموظف الانقطاع عن العمل إلا إذا كان ذلك لمانع مشروع أو مقبول وإلا تعرض للعديد من الآثار التي تكون سلبية في معظمها، وإيجابية في أحوال نادرة جداً.

ولما كان كل من طرفي العلاقة - الموظف والإدارة - يمكن أن يسيء استخدام الصلاحيات القانونية الممنوحة له، كان لا بد من وضع الضوابط القانونية لمعالجة هذه الآثار. وانطلاقاً من تلك الأهمية كان البحث المائل "الآثار المترتبة على الانقطاع عن الوظيفة العامة دون عذر في نظام الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية - دراسة تحليلية مقارنة" مع قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري، ونظام الخدمة المدنية الأردني، وكان ذلك

(*) أجزى البحث بتاريخ ٢٠١٠/٦/٣ م.

(**) elagmy200@yahoo.com

من خلال مبحث تمهيدي وثلاثة مباحث رئيسية، تناولت في المبحث التمهيدي تحديد حالات الانقطاع عن الوظيفة، وكذلك تحديد مفهوم العذر وأنواعه، وذلك لأهمية هذا التحديد من حيث الآثار المترتبة؛ فحينما يكون العذر مشروعاً، تبقى العلاقة الوظيفية قائمة بكل أبعادها ومزاياها، أما إذا كان العذر مقبولاً، فإنه، وإن كان مانعاً من تحقيق بعض الآثار لم يمنع البعض الآخر منها، أما العذر غير المشروع فسيرتب جميع الآثار السلبية. ثم كان المبحث الأول وقد تناولت فيه أول الآثار المترتبة على العذر غير المشروع، وهو الحرمان من الراتب، وذلك تطبيقاً لقاعدة أن الأجر مقابل العمل، وكان المبحث الثاني، المتعلق بالإحالة إلى التأديب، وهذا الأخير وجوده مع الحسم لا يعني جمعاً بين العقوبات؛ لأن الحسم من الراتب - ببساطة شديدة - لا يعد عقوبة، وما هو إلا جزاء وفاق لانقطاع الموظف عن العمل. ثم يأتي المبحث الثالث المتعلق بإنهاء الخدمة وقد كان مسرحاً للعديد من التساؤلات لما لهذا الأثر من خطورة على مستقبل الموظف من الناحية الوظيفية والمالية والاجتماعية، وناقشت في هذا المبحث - من خلال الأنظمة محل الدراسة - كثيراً من الضوابط: الشكلية منها، والموضوعية، حتى يتأتى تطبيق القانون وفق رؤية صحيحة تؤدي إلى سلامة ذلك التطبيق.

وقد خلصت في كل مبحث من المباحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات التي قد تحمل - في معظم الأحيان - حلولاً عملية في هذا الموضوع المتشعب الجوانب؛ وذلك لإجراء التوازن بين المصلحة العامة التي تمثلها الإدارة، والمصلحة الخاصة للموظف؛ لأن كلتا المصلحتين جديرة بالرعاية.

مقدمة:

تسعى قوانين الوظيفة العامة وأنظمتها - بما تقرره من شروط - إلى انتقاء العناصر المؤهلة، كفاية وكفاءة؛ لتكون قادرة على تحمل المسؤوليات وأداء الواجبات الوظيفية المفروضة عليها.

ولا شك أن أول هذه الواجبات وأهمها هو أداء الأعمال الوظيفية، مع ما يجب أن يصاحب ذلك من الدقة والأمانة. وبنظرة لا تحتاج إلى تأمل نجد أن أداء تلك الأعمال الوظيفية، لا يتأتى إلا بحضور الموظف إلى مقر عمله، ومن ثم يصبح الحضور إلى الوظيفة هو المقدمة الضرورية التي لا يمكن تصور أداء العمل الوظيفي من دونها، ولذلك فإن الموظف العام ملتزم - بكل معنى هذه الكلمة -

بالحضور إلى العمل، ولا يجوز له - بأي حال من الأحوال - الانقطاع عنه، إلا في الحالات المصرح بها نظاماً، أو تلك الحالات التي يستحيل أو يصعب معها الحضور إلى العمل، وإلا فإنه سوف يتعرض لمجموعة من الآثار التي في مجملها خطيرة على مستقبله، وظيفياً، ومالياً واجتماعياً، وتبدأ تلك الآثار بعدم أحقية الموظف عن راتب للأيام التي لم يباشر فيها عمله؛ حيث ربطت الأنظمة بين استحقاق الراتب، ومباشرة العمل إلا في الأحوال المسموح بها، وثاني هذه الآثار يتمثل في إحالة الموظف إلى التأديب، باعتبار الانقطاع يشكل مخالفة تأديبية، ولا شك أنه كذلك؛ فعدم حضور الموظف إلى عمله قد يؤدي إلى تعطيل المصلحة العامة، كما يتعارض - في بعض الأحيان - مع مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد؛ لأن هذه المرافق لا تعمل إلا من خلال موظفيها، وثالث هذه الآثار يتحدد في إمكانية إنهاء خدمة الموظف حال انقطاعه فترة أو فترات زمنية محددة باعتبار ذلك يعد إهمالاً جسيماً، ورغبة عن الوظيفة العامة، بما يهدد مصالحها؛ الأمر الذي يستدعي وقفة ضرورية مع هذا الموظف، وهي تتمثل في إنهاء خدمته.

إن هذه الآثار المترتبة على الانقطاع وإن كانت تحقق مصلحة الإدارة في استبعاد موظفيها الذين لا ترى فيهم الانتماء والتعاون معها، فإن ذلك سيكون له في المقابل، كما أشرنا - إن لم تطبق بدقة الشروط الشكلية والموضوعية التي حوتها تلك الأنظمة، وكذلك الاجتهاد المعقول في هذا المحيط - آثار سلبية على حاضر الموظف ومستقبله، وظيفياً، ومالياً، واجتماعياً، بالإضافة إلى الآثار السلبية على الدولة نفسها، وذلك على الأقل بزيادة عدد العاطلين فيها.

إننا من خلال هذا البحث "الآثار المترتبة على الانقطاع عن العمل دون عذر في نظام الخدمة المدنية السعودي - دراسة تحليلية مقارنة" سنحاول استجلاء الجوانب العديدة لهذا الموضوع ابتداء من تحديد حالات الانقطاع، وتبيان مفهوم الأعذار التي هي عماد صحة القرار الإداري الصادر بالخصوص من عدمه، مروراً بكل واحد من الآثار التي أشرنا إليها، مدققين من خلال عرض التساؤلات المتعلقة بالموضوع إلى استيضاح جميع جوانبه، لما تثيره هذه الجوانب من إشكاليات تحتاج إلى حلول، لتحقيق سلامة التطبيق القانوني، وصولاً إلى الخاتمة التي نعرض فيها نتائج البحث وتوصياته.

مشكلة البحث:

الانقطاع عن العمل الوظيفي إحدى المخالفات التأديبية، وقد يصل في بعض الأحيان إلى اعتباره إضرافاً عن الوظيفة ومهدداً لاستمرار فعاليتها في خدمة المصلحة العامة؛ الأمر الذي يرتب إنهاء خدمة الموظف.

وقد بدأت مشكلة البحث من خلال النظر في التطبيقات العملية لأحكام الانقطاع، وذلك من حيث الحاجة إلى تحديد دقيق - قدر الإمكان - لأحكامه، ابتداء من تحديد حالاته وبيان مفهوم العذر وأنواعه، حيث إن الوصول إلى هذا التحديد سيبدو مهماً جداً لتحديد الآثار المترتبة على كل منها، ثم بدت كذلك مشكلة البحث في الحاجة إلى تبيان مدى وجوب الإحالة للتأديب حال الانقطاع، وأخيراً في تحديد الضوابط الشكلية والموضوعية لتحريك سلطة الإدارة في إنهاء خدمة الموظف.

إن مشكلة البحث باستقصائها ستكون طويلة؛ فهي تبدو - في معظم البحث - من خلال التساؤلات التي عرضناها وحاولنا الإجابة عنها، كل في مكانها.

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى دراسة الأحكام المتعلقة بالانقطاع عن العمل، سواء كان ذلك الانقطاع متصلاً أم كان ذلك متفرقاً، وذلك لاستقصاء جميع الجوانب المتعلقة بالموضوع، وتقديم الحلول النظامية لها سواء كان ذلك متاحاً من خلال النظام نفسه في مادة معينة منه، أم كان ذلك في مجموعه، أم كان من خلال الأحكام القضائية، وإلا - أخيراً - من خلال صياغة اقتراح معين يعالج الحالة الماثلة، وذلك في الأنظمة محل الدراسة التي قد تتشابه أحياناً وتختلف أحياناً أخرى، وفقاً لفلسفة النظام وتكييفه للموضوع.

أهمية البحث:

تنبع أهمية البحث من خلال موضوعه وأهدافه، فإن أعمال الآثار المترتبة على الانقطاع لها تأثيرات عديدة، قد تكون إيجابية أحياناً، وقد تكون سلبية في

أحيان أخرى؛ الأمر الذي يستدعي دراسة هذا الموضوع من جميع جوانبه، واستبانة جميع تفصيلاته من خلال عرض التساؤلات المعنية بالخصوص، وصولاً للتطبيق السليم لهذه الأحكام.

منهجية البحث:

تلتزم الدراسة منهج البحث الاستقرائي التحليلي المقارن، بين نظام الخدمة المدنية السعودي، وقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري، وقانون الخدمة المدنية الكويتي، ونظام الخدمة المدنية الأردني وذلك فيما يتعلق بالآثار المترتبة على الانقطاع. وستعتمد الدراسة على المراجع العلمية، الكتب العامة منها، وكذلك البحوث والمقالات العلمية ذات الصلة، بالإضافة إلى الأحكام القضائية ذات العلاقة، ثم دراسة وتحليل تلك المادة العلمية وصولاً إلى استخلاص النتائج القانونية والتوصيات، وذلك في حدود تلك الدراسة.

خطة البحث:

قسمت هذه الدراسة للإحاطة بجميع الجوانب النظامية للموضوع إلى ثلاثة مباحث، تناولت في الأول منها تحديد حالات الانقطاع وما يتعلق بها من مدد زمنية، بالإضافة إلى تحديد لمفهوم العذر وأنواعه، وذلك من خلال مطلبين متتاليين. ثم تلا ذلك المبحث الثاني، الذي تناولت فيه الآثار المالية والتأديبية، المترتبة على الانقطاع، وهي الحرمان من الراتب، والإحالة إلى التأديب؛ وقد خصصت لكل منها مطلباً مستقلاً، وصولاً إلى المبحث الثالث الذي كان من نصيبه دراسة الأثر الأقصى والأشد من هذه الآثار وهو إنهاء خدمة الموظف، وقسمته إلى مطلبين لدراسة الضوابط الموضوعية والشكلية لتفعيل هذا الأثر، وذلك كله في دراسة مقارنة بين النظام السعودي والقانون المصري، والقانون الكويتي، والنظام الأردني.

والله - تعالى - أسأل التوفيق والسداد، إنه - جلّ وعلا - ولي ذلك والقادر عليه، فبه وحده أستعين، وعليه وحده التكلان.

المبحث الأول

تحديد حالات الانقطاع ومفهوم العذر غير المشروع

في هذا المبحث سنتناول تحديد حالات الانقطاع عن العمل، وتبيان مفهوم العذر وأنواعه، وذلك في مطلبين على نحو ما يلي :

المطلب الأول

تحديد حالات الانقطاع

لا يقتصر معنى الانقطاع عن العمل، على عدم الحضور إليه أصلاً، وإنما يمتد كذلك ليشمل، التأخر عنه أو الانصراف منه في غير المواعيد المحددة، وبالجمله، فعدم وجود الموظف في مقر عمله، دون عذر، يدخل في مفهوم الانقطاع، سواء كان ذلك الانقطاع كلياً، وذلك بانقطاع يوم كامل^(١)، أم كان جزئياً بانقطاع الموظف جزءاً من اليوم.

من هذا نفرق بين الانقطاع عن العمل بهذه الصور، وحضور الموظف إلى العمل مع امتناعه عن ممارسة العمل الوظيفي المسند إليه؛ فالأول يسمى انقطاعاً عن الحضور إلى العمل، ويسمى الثاني امتناعاً عن أداء العمل، وإذا كان الالتزام بأداء العمل أمراً مترتباً على الالتزام بالحضور، فإن الالتزام بالحضور

(١) يعد الانقطاع يوماً كاملاً ولو قام الموظف بالتوقيع بحضوراً وانصرافاً ما دام قد اقتصر الحضور على ذلك، وهو ما قرره المادة ٢٣ من القرار رقم ٤١ لسنة ٢٠٠٦، الخاص بقواعد العمل الرسمي وأحكامه وضوابطه، الصادر عن مجلس الخدمة المدنية الكويتي؛ حيث نصت على أنه "إذا ثبت أن الموظف قد وقع عند الحضور وانصرف مباشرة عقب التوقيع دون إذن ولم يداوم، ثم عاد ووقع في الانصراف أو لم يعد، يعتبر منقطعاً عن العمل في ذلك اليوم بغير إذن ويحرم من مرتبه عنه، ويخضع للأحكام الواردة في المادة ٨١ من نظام الخدمة المدنية مع عدم الإخلال بالمساءلة التأديبية..".
هذا، ولكثرة استخدام هذا القرار سنشير إليه - فيما بعد - اختصاراً (بقرار مجلس الخدمة المدنية).

لا يعني - بالضرورة - القيام بأداء عمل، فالالتزام بالحضور شيء والالتزام بأداء العمل شيء آخر، ومن ثم فإن كل التزام منهما له خواصه والآثار المترتبة عليه؛ بحيث يختلف كل منهما عن الآخر.

أما حالات الانقطاع فقد حددتها النظم محل الدراسة بنصوص صريحة، منها تلك الحالات والمدد الزمنية لكل منها، والتي قد تصل إلى حد تفعيل حق السلطة الإدارية - تقييداً أو جوازاً - في إنهاء خدمة الموظف، ومنها ما لا يصل إلى ذلك الحد.

ونبدأ بالنظام السعودي؛ فقد نصت لائحة انتهاء الخدمة على أنه "يجوز للإدارة أن تنهي خدمة الموظف في الحالات الآتية :

- ١ - إذا لم ينفذ قرار النقل دون عذر مشروع خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ وجوب ذلك.
- ٢ - إذا انقطع عن عمله دون عذر مشروع مدة خمسة عشر يوماً متصلة أو ثلاثين يوماً متفرقة خلال السنة السابقة لإصدار القرار.
- ٣ - إذا لم يعد دون عذر مشروع بعد انتهاء إجازته أو انتهاء فترة تدريبه أو إعارته أو أية فترة غياب مسموح بها نظاماً إلى استئناف عمله خلال خمسة عشر يوماً" (٢).

ونص قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أنه "يعتبر العامل مقدماً استقالته في الحالات الآتية:

- ١ - إذا انقطع عن عمله بغير إذن أكثر من خمسة عشر يوماً متتالية ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يوماً التالية ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر مقبول ...
- ٢ - إذا انقطع عن عمله بغير إذن تقبله جهة الإدارة أكثر من ثلاثين يوماً غير

(٢) راجع المادة العاشرة من لائحة انتهاء الخدمة في المملكة العربية السعودية الصادرة بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١ / ٨١٣ / وتاريخ ٢٠ / ٨ / ١٤٢٣هـ.

متصلة في السنة، وتعتبر خدمته منتهية في هذه الحالة من اليوم التالي لاكتمال هذه المدة" (٣).

ولم يخرج القانون الكويتي في خطوطه العريضة عن ذلك؛ حيث قرر نظام الخدمة المدنية بالخصوص أنه "إذا انقطع الموظف عن عمله بغير إذن ولو كان ذلك عقب إجازة مرخص له بها يحرم من مرتبه عن مدة انقطاعه مع عدم الإخلال بالمسألة التأديبية، فإذا بلغ الانقطاع خمسة عشر يوماً متصلة أو ثلاثين يوماً غير متصلة في خلال اثني عشر شهراً اعتبر الموظف مستقياً بحكم القانون" (٤).

أما نظام الخدمة المدنية الأردني فقد تناول حالة الانقطاع في المادة ١١٧، والمادة ١٦٩؛ فقرر في الأولى أنه "إذا لم يعد الموظف إلى العمل في دائرته بعد انتهاء إجازته مباشرة دون عذر مشروع معزز بما يثبتته فيحرم من راتبه وعلاواته عن المدة التي تغيب فيها بقرار من الوزير؛ وذلك بالإضافة إلى الإجراءات التأديبية التي يجب اتخاذها بحقه، أما إذا زادت مدة التغيب دون عذر على عشرة أيام عمل متصلة فيعتبر الموظف فاقداً لوظيفته اعتباراً من اليوم التالي مباشرة لانتهاء إجازته وفقاً لأحكام هذا النظام". وقرر في الثانية قوله: "يعتبر الموظف فاقداً لوظيفته في أي من الحالات التالية:

١ - إذا صدر قرار بنقله أو انتدابه إلى دائرة أخرى أو صدر قرار بنقله إلى وظيفة أخرى ولم ينفذ قرار النقل أو الانتداب ولم يباشر العمل في الوظيفة أو الدائرة التي نقل أو انتدب إليها لمدة عشرة أيام عمل متصلة من التاريخ المحدد في القرار.

(٣) راجع المادة ٩٨ من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، الجريدة الرسمية، العدد ٢٩ "تابع ب" بتاريخ ١٩٧٨/٧/٢٠ م.

(٤) راجع المادة ٨١ من المرسوم الأميري الصادر في ٧ جمادى الأولى لعام ١٣٩٩هـ، الموافق ٤ إبريل لعام ١٩٧٩م، بشأن نظام الخدمة المدنية الكويتي.

٢ - إذا تغيب عن وظيفته لمدة عشرة أيام عمل متصلة دون إجازة قانونية أو دون عذر مشروع^(٥).

ويتضح من خلال المواد المذكورة أنها حددت حالات الانقطاع، والنطاق الزمني لكل منها؛ فالنظام السعودي يقرر - فيما يتعلق بالانقطاع المتصل - أن الموظف إذا لم ينفذ قرار النقل دون عذر مشروع خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ وجوب ذلك، وإذا انقطع عن عمله دون عذر مشروع مدة خمسة عشر يوماً متصلة، وأخيراً فإن الموظف إذا لم يعد دون عذر مشروع بعد انتهاء إجازته أو انتهاء فترة تدريبه أو إعارته أو أية فترة غياب مسموح بها نظاماً إلى استئناف عمله خلال خمسة عشر يوماً، فإنه يمكن للجهة الإدارية في هذه الحالات، وطبقاً لشروط معينة أن تقوم باتخاذ إجراءات نظامية معينة، من أهمها إمكانية طي قيد الموظف. ومن ثم فإن النظام السعودي يحدد الفترة الزمنية المتصلة التي تتيح للإدارة سلطة طي القيد بمدة خمسة عشر يوماً؛ أي بأكمال اليوم الخامس عشر يعد الموظف قد وصل إلى الحد الأعلى للانقطاع الذي يعطي للجهة الإدارية الحق - جوازاً - في إنهاء خدمة الموظف، هذا يعني أن غياب الموظف أربعة عشر يوماً فما دون لا تستطيع الإدارة مهما كانت الأسباب أن تقوم بتفعيل سلطتها في طي قيد الموظف، وإن كان لها تفعيل سلطات أخرى.

أما بالنسبة إلى الغياب المتفرق فإن النظام السعودي قد حدده بثلاثين يوماً؛ بمعنى أنه باكتمال اليوم الثلاثين يصبح الموظف تحت سلطان الإدارة الجوازي في إمكانية طي قيده. ومن ثم فإن الانقطاع تسعة وعشرين يوماً متفرقة فما دون ينعدم معه سلطان الإدارة على الموظف في إمكانية إنهاء خدمته طبقاً لهذا النص النظامي.

وفي النظام المصري، فإن النص قد حدد حالات الانقطاع بنص عام، وهي: غياب الموظف دون إذن ولا عذر مدة تزيد على خمسة عشر يوماً متصلة، أو

(٥) راجع المادة ١١٧، والمادة ١٦٩ من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧، الجريدة الرسمية، العدد ٤٨١٨ بتاريخ ١/٤/٢٠٠٧ م.

ثلاثين يوماً متفرقة في السنة، هذا يعني أن مدة تفعيل اعتبار العامل مقدماً استقالته هي غيابه مدة ستة عشر يوماً متصلة، أو مدة واحد وثلاثين يوماً متفرقة.

وفي النظام الكويتي حددت كذلك بنص عام باستثناء ما ذكره النص من قوله: ولو كان عقب إجازة مرخص له بها، وبهذا النص يعتبر الموظف مستقياً بحكم القانون حالة انقطاعه خمسة عشر يوماً متصلة، وثلاثين يوماً متفرقة، وذلك خلال اثني عشر شهراً.

أما النظام الأردني فقد نزل بالمدة الزمنية عن النظام في كل من السعودية ومصر والكويت، إلا أنه - ولست أدري إن كان هذا عن قصد، أم كان عن سهو - قد مايز بين حالات الانقطاع في المدة الزمنية المتعلقة بفقد الوظيفة؛ ففي المادة ١١٧ جعل مدة الانقطاع عن العمل الذي يؤدي إلى فقد الوظيفة أكثر من عشرة أيام إذا كان ذلك عقب إجازة، وذلك واضح في قوله "أما إذا زادت مدة التغيب دون عذر على عشرة أيام عمل متصلة فيعتبر الموظف فاقداً لوظيفته اعتباراً من اليوم التالي مباشرة لانتهاء الإجازة وفقاً لأحكام هذا النظام"، في حين قرر في المادة ١٩٦ - التي تحدد حالات انتهاء الخدمة - أن المدة الموجبة لتحريك سلطة الإدارة في إنهاء خدمة الموظف باعتباره فاقداً لوظيفته هي عشرة أيام عمل متصلة دون استخدام كلمة "إذا زادت" المذكورة في المادة ١١٧. وهذا يعني أن مدة الغياب التي تؤدي إلى فقد الوظيفة في المادة ١١٧ لا تكتمل إلا بحصول الغياب في اليوم الحادي عشر، وما عدا ذلك؛ أي عشرة فما دون لا يؤدي إلى فقد الوظيفة، في حين أنه - طبقاً للمادة ١٩٦ - يعتبر تمام العشرة أيام مؤدياً إلى فقد الوظيفة، ولا شك أن هذا اليوم له خطورته؛ إذ يعطي حقاً للموظف، ويسلب حقاً للإدارة فلا تستطيع دونه تفعيل سلطتها في اعتبار الموظف فاقداً للوظيفة. فإن كان ذلك التمايز مقصوداً فهو صحيح - وإن كنت لا أرى له مبرراً - باعتبار أن النص الوارد في المادة ١١٧ يعتبر نصاً خاصاً يقيد النص العام الموجود في المادة ١٩٦، وإن كان سهواً فيراعى مراجعة النص بما يتناسب مع نص المادة ١٩٦، لتتساوى جميع الحالات في مددها الزمنية، حيث لا يوجد ما يستدعي المفارقة.

هذا، وتجدر الإشارة إلى أن النظام الأردني قد خلا من تحديد فترة للغياب المتقطع؛ مما يعني أن الموظف يستطيع أن يتغيب تسعة أيام متصلة ثم يعود لعمله، ثم بإمكانه الغياب مرة أخرى وأيضاً دون أن يكمل عشرة الأيام المتصلة المنصوص عليها، وهكذا، والإدارة في كل مرة لن تستطيع تفعيل سلطتها في اعتبار الموظف فاقداً لوظيفته، صحيح يمكن أن يحال الموظف للتأديب بما قد يصل إلى فصله، ولكن لا يخفى مدى صعوبة الفصل التأديبي إذا قيس بسلطة الإدارة باعتبار الموظف فاقداً لوظيفته، لذا قد تكون هناك حاجة في النظام الأردني إلى وضع مادة تعالج هذه المسألة.

وتعقيباً على ما سبق فإن المدة المتصلة والمتقطعة المحددة للانقطاع في حده الأعلى تبدو متشابهة في النظام السعودي والكويتي حيث حدد كل منهما المدة بخمسة عشر يوماً متصلة، وثلاثين يوماً متفرقة ومتقاربة مع النظام المصري إلى حد كبير جداً حيث عبر النظام المصري في حالتي الانقطاع المتصل والمتفرق بقوله "أكثر"؛ أي أكثر من خمسة عشر يوماً وأكثر من ثلاثين يوماً على خلاف كل من النظام السعودي والنظام الكويتي الذي جعل تمام المدة كافياً لحصول تمام الانقطاع^(٦)، وعلينا ألا نقلل من أهمية ذلك اليوم، كما تمت الإشارة، في حين بدت المدة المتصلة - وهي الحالة الوحيدة التي ذكرها النظام الأردني - حدها الأعلى عشرة أيام أو أحد عشر يوماً، كما سبق.

(٦) تجدر الإشارة - تأكيداً - إلى أن مدة الانقطاع هي تمام الخمسة عشر يوماً متصلة، وكذلك تمام الثلاثين يوماً متفرقة، وليس أكثر من خمسة عشر يوماً أو أكثر من ثلاثين يوماً، لوضوح النص في ذلك، وعليه، يراعى الانتباه في صياغة الأحكام بالخصوص، حيث استعمل حكم محكمة التمييز الدائرة الإدارية في الطعن رقم ٦٤ / ٢٠٠٤ إداري بجلسة ٢٠ / ١٢ / ٢٠٠٤، عبارة مدة تزيد على خمسة عشر يوماً في قوله: "وإذا كان من المقرر وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة أن إنهاء الخدمة عملاً بالمادة ٨١ من نظام الخدمة المدنية يقوم على قرينة الاستقالة الضمنية؛ أي اعتبار الانقطاع عن العمل مدة تزيد على خمسة عشر يوماً..". راجع مجلة القضاء والقانون، المكتب الفني، السنة ٣٢ لسنة ٢٠٠٧، ج ٣، عن الفترة من ١ / ٧ / ٢٠٠٤ إلى ٣١ / ١٢ / ٢٠٠٤، ص ١٨٦.

وعلى أية حال فإن التقدير الزمني في الأنظمة محل الدراسة يعتبر حداً زمنياً معقولاً؛ بحيث لو قل عن عشرة أيام لتهدد وضع الموظف؛ لإمكانية الغياب هذه الفترة القصيرة، وقد لا يستطيع الموظف إبداء عذر مشروع، أو مقبول، ومن ثم يخضع لسلطة الإدارة التي قد تفعل إنهاء خدمته، وفي الوقت نفسه فإن المدة الزمنية التي وصل إليها كل من النظام السعودي والنظام المصري والنظام الكويتي في حدها الأعلى تعد كافية أيضاً؛ حيث خلاف ذلك قد يؤدي إلى تعطيل العمل العام، ثم تجد الإدارة نفسها مغلوطة يدها عن إنهاء خدمة الموظف.

وإذا كان هذا فيما يتعلق بحساب انقطاع الأيام، فإن الموظف قد لا ينقطع يوماً كاملاً وإنما ينقطع ساعات معينة، وقد تبلغ هذه الساعات عند تحويلها إلى أيام، حداً قد يصل إلى المدة المحددة لتفعيل سلطة الإدارة في إنهاء خدمة الموظف. فهل يمكن حساب انقطاع الساعات كحساب الأيام لتحريك سلطة الإدارة في إنهاء خدمة الموظف؟.

بداية لا يمكن تصور اتصال الغياب عن طريق الساعات لتصل إلى الحد الزمني المطلوب؛ لأن الغياب في هذه الحالة سيتحول من ساعات إلى أيام كاملة. ومن ثم، فالمسألة تتعلق بالغياب المتفرق دون المتصل، ويمكن دراسة هذه الحالة في فرضيتين :

الأولى - وتعد نادرة الحدوث -: وهي أن تكمل الساعات وحدها الحد الأعلى للانقطاع. والثانية: أن يكون هناك جمع بين عدد الساعات والأيام الكاملة بما يصل إلى تلك المدة في حدها الأقصى.

قد يتجه الرأي إلى أنه لا يمكن حساب ساعات الانقطاع ضمن المدة التي تستدعي تطبيق إنهاء الخدمة، لتعبير النظام السعودي والمصري في الحالة الماثلة بالأيام دون الساعات. إن هذا التوجه هو الذي حدا وزارة الخدمة المدنية السعودية أن تعتبر الغياب بالساعات لا يدخل في عملية طي القيد، وذلك رداً على استفسار ورد إليها نصه "ما مدى إمكانية احتساب ساعات التأخر أو الانصراف قبل نهاية الدوام ضمن أيام الانقطاع التي يجوز عند توفرها طي قيد الموظف؟".

فأجابت: "الرأي أن ساعات الغياب سواء كانت في بداية الدوام أو أثنائه أو قبل نهايته، التي يتم تجميعها وتبلغ سبع ساعات لا تعتبر أيام غياب ولا تدخل في أيام الغياب المنصوص عليها بالمادة (العاشرة) من لائحة إنهاء الخدمة لأن هذه المادة نصت على أيام الغياب فقط دون ساعات الغياب والتأخر"^(٧).

وهو ما نصت عليه صراحة المادة ١٦ من قرار مجلس الخدمة المدنية الكويتي بقولها: "المدد التي يتم حرمان الموظف عن أجره نتيجة التأخير أو التغيب الجزئي لا تعتبر من قبيل الانقطاع عن العمل بغير إذن وفقاً للمادة ٨١ من نظام الخدمة المدنية؛ ذلك أن هذا الانقطاع هو غياب يوم كامل، أما التأخير أو الغياب الجزئي فهو غياب عن جزء من اليوم".

وأعتقد - من وجهة نظري - أنها تفرقة غير دقيقة؛ لأن الغياب لمدة سبع ساعات تساوي يوماً كاملاً، وعلى هذا الأساس يتم الحسم يوماً كاملاً لكل غياب يستكمل عدد ساعات اليوم واعتباره يوماً كاملاً في الحسم، بالإضافة إلى أنه لا يمكن إنكار الطبيعة الواحدة لكل منهما؛ فغياب الساعات لا يختلف - في طبيعته - عن غياب اليوم الكامل، ولا سيما إذا كان انقطاع الساعات يستطيل لما قد يقرب من اليوم الكامل، فكلاهما - بلا ريب - انقطاع عن الوظيفة، وإذا كان غياب اليوم كاملاً قد يسبب مشكلة للإدارة، فإن غياب سبع ساعات قد يسبب لها سبع مشكلات؛ مما يجعل آثاره السلبية تفوق غياب اليوم الكامل، بالإضافة إلى أن التعبير بالأيام لم يمنع ديوان المظالم السعودي، من إقرار الحسم من الراتب عن الغياب عن الساعات، على الرغم من التعبير القانوني عن الغياب بالأيام فقط^(٨)،

(٧) راجع دليل الآراء النظامية، ج٧، أنظمة ولوائح وتعليمات شؤون الموظفين في الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية.

(٨) راجع الحكم رقم ٢٩/د/ف/٢ لعام ١٤١٥هـ، حيث قضى الديوان بقوله: "ولا يعني ذكر المادة للأيام عدم جواز الحسم عن غياب الموظف جزءاً من تلك الأيام، وهي الساعات؛ ذلك لأن ذكر الأيام إنما ورد في المادة من باب ذكر العام الغالب، ومن ثم فإنه يجوز لجهة الإدارة حسم راتب الأيام أو الساعات التي لا يباشر فيها الموظف عمله، ولكن يبقى للموظف حقه في راتب الساعات التي عمل خلالها". راجع الأستاذ =

وعليه، فالراجع لدي أن طبيعة الغياب بالساعات هي نفس طبيعة الغياب لليوم الكامل، وكلاهما يخل بأداء العمل الوظيفي، وعليه يمكن حساب الساعات إذا بلغت يوماً كاملاً في حساب الأيام التي يمكن أن تنتهي بها خدمة الموظف.

المطلب الثاني مفهوم العذر وأنواعه

لا يتخذ العذر شكلاً واحداً وإنما تتعدد أنواعه، ويستقل كل منها بآثار مختلفة عن الآخر، والعذر يكون مشروعاً أو مقبولاً، أو غير مشروع، ويمكن تعريف العذر المشروع بأنه يتمثل في الحالة القانونية أو الواقعية التي تكون سبباً يستحيل معه حضور الموظف إلى العمل، وهو ما يمكن تسميته بالعذر القهري، ويكون كذلك إذا كان واقعاً على شخص الموظف، وخارجاً عن إرادته، ولا دخل له في وقوعه. أما العذر المقبول، فهو العذر الذي يستند إلى حالة واقعية تبرره، لم تصل به إلى حد العذر القهري، سواء كان العذر واقعاً على شخص الموظف، أم كان على غيره.

لذلك أرى أن هناك فرقاً بين العذر المشروع والعذر المقبول، مثال ذلك مخالفة أحد الموظفين لقواعد المرور؛ مما ترتب على ذلك وقوع حادث، لم يستطع معه الموظف الحضور إلى العمل الوظيفي، فإنه وإن كان يمكن اعتبار ذلك عذراً مقبولاً، لا يمكن اعتباره عذراً مشروعاً، وذلك بحسب التصور السابق.

وبتعريف العذر المشروع، وكذلك العذر المقبول، يتضح مفهوم الأعذار غير المشروعة، وهي تلك التي ترى معها السلطة الإدارية أنها أعذار لا تمنع من الحضور للعمل الوظيفي، وأن الموظف كان لديه طرق أخرى متاحة غير الغياب

= أحمد بن عبد الرحمن الزكري، عدم نظامية فصل الموظف بسبب احتساب ساعات التأخير، مقال بجريدة الرياض الاقتصادي، عدد الجمعة ١٤ جمادى الأولى ١٤٢٥هـ، العدد ١٣١٦٠، السنة ٤٠.

لتحقيق مآربه سواء كانت قانونية أم واقعية، وتقدير العذر سلطة تقديرية للإدارة، تباشره تحت رقابة القضاء، كل حالة على حدة بحسب الظروف والملابسات التي تحيط بها.

وتجدر الإشارة إلى أنه قد تواردت حالة معينة اتفقت أحكام القضاء في الأنظمة محل الدراسة، على اعتبارها عذراً غير مشروع. يقول ديوان المظالم: "يجوز إنهاء خدمة الموظف إذا لم ينفذ قرار النقل دون عذر مشروع خلال خمسة عشر يوماً، لا وجه للقول بأن بطلان القرار يخول الموظف الامتناع عن تنفيذه؛ ذلك أن البطلان لا يكون إلا بحكم قضائي أو بإقرار جهة الإدارة وسحب القرار، وذلك يستغرق وقتاً؛ مما لا يجوز معه للموظف عدم التنفيذ وإرباك العمل حتى يتم الحكم على صحة القرار، فضلاً عن ترك الأمر بيد الموظف من شأنه أن يؤدي إلى الإرباك والفوضى في الجهاز الإداري وعدم الانضباط بين أفرادها، الأصل صحة القرار وعلى الموظف تنفيذه، ولا يمنع ذلك من حقه في التظلم والتقاضي" (٩).

وفي السياق ذاته قررت محكمة القضاء الإداري في مصر منذ وقت بعيد أنه "إذا نقل العامل إلى جهة فلم ينفذ نقله ومضى ممتنعاً عن التنفيذ خمسة عشر يوماً دون عذر مقبول يعتبر مستعفياً من العمل ومستقيلاً منه ولا يقدر في ذلك ما يتذرعه به من أن سبب تخلفه عن العمل في الجهة المنقول إليها هو أن قرار النقل يخفي في طياته جزاء تأديبياً مقنعاً، ومن ثم فهو قرار مجحف به ومهما يكن من أمر في هذا الشأن فيجب - لكي يكون العذر مقبولاً - أن يكون ثمة مانع جدي وحقيقي يبرر الانقطاع، ومجرد نقل العامل إلى جهة أخرى غير تلك التي كان يعمل بها كان على وجه مخالف للقانون أو يسبب له بعض المضايقات لا يبرر انقطاعه عن العمل ما دام في مقدوره تنفيذ هذا النقل ولو على مضض

(٩) راجع حكم هيئة التدقيق بديوان المظالم رقم ١٢٨، الدائرة الثانية، لعام ١٤١٣هـ، مجموعة القضاء الإداري في خمس سنوات من ١٤١٠ إلى ١٤١١هـ، إعداد المستشار حسن توفيق حسونة، ص ٢٦١، وسيشار إليها فيما بعد بمجموعة القضاء الإداري.

إلى أن يفصل في تظلمه بالطريق الإداري أو القضائي^(١٠)، وهو ما قرره المحكمة الإدارية العليا أيضاً بقولها: "الثابت من الأوراق أن المدعية انقطعت عن عملها دون إذن أو عذر مقبول واستمرت على موقفها هذا رغم إنذارها كتابة من جانب الإدارة، إذا كان انقطاع المذكورة عن العمل قد جاء لاحقاً لصدور قرار نقلها، فإن اقتناعها بعدم مشروعية هذا القرار أو سلوكها سبيل الطعن عليه حتى لو حكم بإلغاء قرار النقل فيما بعد، لم يكن ليجيز لها قانوناً الامتناع عن تنفيذه، أو الانقطاع عن العمل في الجهة التي نقلت إليها بحسبان أن القرارات الإدارية واجبة النفاذ بمجرد صدورها، وتبعاً لذلك يكون القرار الصادر بإنهاء خدمة المدعية قد قام على سبب صحيح يبرره، وجاء مطابقاً للقانون"^(١١).

وعلى التوجه ذاته قررت محكمة العدل العليا الأردنية "إن احتجاج الموظف بأنه قد تغيب عن عمله بسبب نقله نقلاً تعسفياً هو عذر لا يبرر الغياب، وإنما على الموظف أن يستمر في الدوام.. ولا يجوز له التغيب عن الوظيفة بسبب النقل إلى وظيفة أخرى"^(١٢).

ويترتب على التقدير بعدم مشروعية العذر اعتبار الموظف غائباً عن العمل، ومن ثم إمكانية تحريك جميع الآثار المترتبة على ذلك والتي هي موضوع البحث.

(١٠) راجع حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٤٤٠ لسنة ٤ ق بجلسة ٣/٣٦/١٩٥٢، س ٦، رقم ٢٥٠، ص ٧٣٤، راجع د. نعيم عطية، الاستقالة، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، ع ٢، ١٩٦٥، ص ٢١٤، ٢١٥.

(١١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم ١٠٩١ لسنة ٢٨ ق بجلسة ٨/١٢/١٩٨٥، راجع أ. محمود صالح، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط ٢، ١٩٩٧، ص ٩٩٤، ٩٩٥.

(١٢) راجع حكم محكمة العدل العليا رقم ٨٧/٦٠، العدد ٢ لسنة ١٩٧٩، ص ١٦٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا في خمسة وعشرين عاماً ١٩٧٢ - ١٩٩٧، إعداد د. نعمان أحمد الخطيب، الدار العلمية للنشر والتوزيع - عمان، الأردن، ٢٠٠١، ص ٢١٩.

هذا، والأعذار المشروعة قد يقررها النص، وقد يقررها الواقع، فإذا كانت مقررّة بالنص خضعت لأحكامه، كالأعذار المرضية؛ حيث نظم القانون ضوابطها وإجراءات الحصول عليها لتكون عذراً مشروعاً، لا يؤثر على العلاقة الوظيفية، ولا على التمتع بمزاياها، وإن كان ذلك في حدود معينة، وهو ما قرّره لائحة الإجازات السعودية بالخصوص بقولها: "يستحق الموظف إجازة مرضية في مدة أربع سنوات لا تتجاوز سنتين وفق الترتيب التالي: (سنة أشهر براتب كامل وستة أشهر بنصف الراتب وستة أشهر بربع الراتب وستة أشهر بدون راتب). وتحسب بداية الأربع سنوات من تاريخ بداية الإجازة المرضية، أما إذا كان الموظف مصاباً بأحد الأمراض الخطيرة التي يحددها الطبيب الاستشاري المتخصص فيستحق إجازة مرضية خلال أربع سنوات وفق الترتيب التالي: (سنة براتب كامل وثلاثة أشهر بنصف الراتب وثلاثة أشهر بربع الراتب وستة أشهر بدون راتب) ويبدأ تحديدها من تاريخ انقطاعه عن العمل" (١٣).

إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن العذر المرضي حتى يغدو عذراً مشروعاً تتحقق به أحكامه لا بد أن تتبع الإجراءات النظامية للحصول عليه، وإلا كان يمكن

(١٣) راجع المادة ١١ من لائحة الإجازات السعودية الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١٠٣٧/١ وتاريخ ١٦/٢/١٤٢٦هـ، المعمول بها اعتباراً من تاريخ تبليغها في ١٥/٥/١٤٢٦هـ، وراجع المادة ٦٦ من قانون نظام العاملين المصري، التي نصت على أن "يستحق العامل كل ثلاث سنوات تقضى في الخدمة إجازة مرضية تمنح بقرار من المجلس الطبي المختص في الحدود الآتية:

- ١ - ثلاثة أشهر بأجر كامل.
- ٢ - ستة أشهر بأجر يعادل ٧٥٪ من أجره الأساسي.
- ٣ - ستة أشهر بأجر يعادل ٥٠٪ من أجره الأساسي، ٧٥٪ من الأجر الأساسي لمن يجاوز سن الخمسين.

وللعامل الحق في مد الإجازة المرضية ثلاثة أشهر أخرى بدون أجر إذا قرر المجلس الطبي المختص احتمال شفائه، وللسلطة المختصة زيادة المدة ستة أشهر أخرى بدون أجر إذا كان العامل مصاباً بمرض يحتاج البرء منه إلى علاج طويل، ويرجع في تحديد أنواع الأمراض التي من هذا النوع إلى المجلس الطبي المختص.....".

على الرغم من توافره - اتخاذ الإجراءات النظامية بحقه، وفي هذا يقرر ديوان المظالم أنه "يجوز لجهة الإدارة إنهاء خدمة الموظف إذا انقطع عن عمله دون عذر مشروع مدة خمسة عشر يوماً - على الموظف إخطار جهة عمله بعذره خلال خمسة عشر يوماً إذا كان الغياب لعذر مشروع، كما عليه اتباع الإجراءات المحددة نظاماً إذا كان الانقطاع بسبب المرض وفقاً لما جاء بلائحة التقارير الطبية الصادرة - إذا اتبع الموظف الإجراءات المشار إليها بهذه اللائحة وانتهت بحصوله على إجازة مرضية من الجهة الطبية المختصة عن مدة انقطاعه عن العمل اعتبر انقطاعه مستنداً إلى عذر مشروع ولم يعد الموظف محلاً لأي مؤاخظة تأديبية - إذا لم يتبع الموظف الإجراءات التي حددها النظام لإثبات إصابته بمرض يعجزه عن مباشرة وظيفته فيكون للإدارة سلطة تقدير مشروعية العذر الذي استند إليه الموظف في الانقطاع، كما يكون لها حق مؤاخذته تأديبياً إذا لم تبلغ مدة الانقطاع خمسة عشر يوماً..."^(١٤).

كما قرر الديوان أيضاً "صحة القرار الصادر بطي قيد المدعى لثبوت انقطاعه عن العمل- لا يغير من ذلك ثبوت مرضه خلال فترة الانقطاع وأن المرض كان السبب في انقطاعه؛ حيث إن ذلك لم يكن يمنعه من إخطار جهة الإدارة بعذره وفقاً لما يتطلبه النظام"^(١٥).

(١٤) حكم هيئة التدقيق بديوان المظالم رقم ١١٣، الدائرة الثالثة، لعام ١٤١١هـ، مجموعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٢.

(١٥) حكم هيئة التدقيق بديوان المظالم رقم ٣٢٢، الدائرة الثالثة، لعام ١٤١٠هـ، مجموعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٠، إلا أنه تجب ملاحظة بالخصوص، حيث ينبغي مراعاة أنه في هذه الحالة، إذا لم نعتبر المرض عذراً مشروعاً لعدم اتخاذ الإجراءات النظامية فليس هناك ما يمنع - على الأقل حين صحته - من اعتباره عذراً مقبولاً، ويعتبر عدم التبليغ بمثابة مخالفة تأديبية، يمكن محاسبته عليها، بالإضافة إلى إمكانية الحسم من الراتب، وذلك دون اللجوء إلى طي قيد الموظف. إن هذا يقوي وجهة نظري التي سيشار إليها فيما بعد من مراعاة استبعاد هذه النصوص الشكلية واعتبارها فقط نصوصاً حال تطلب وجودها نصوصاً تنظيمية حتى لا تتصادم أحياناً مع العدالة التي يسعى النظام لتحقيقها.

وفي الموضوع أيضاً قررت محكمة العدل العليا أنه "يتعين لاعتماد التقارير الطبية أن تكون صادرة عن الجهات المختصة وفقاً للشكليات والإجراءات المرسومة قانوناً، وبما أن الوصفة الطبية الثانية صادرة عن مرجع غير مختص كما أسلفنا، فلا تصلح مبرراً لغيابه، فيكون القرار الصادر بتاريخ ١٩٨١/٥/٧ باعتباره فاقدًا لوظيفته في محله" (١٦).

ومن الأعدار المشروعة كذلك والمقررة بالنص إجازة المرافق للزوج أو الزوجة؛ حيث تقررت لدواعٍ شرعية واجتماعية، وقد اعتبرها النظام المصري والنظام السعودي حال توافر دواعيها أنها تقع بقوة النظام؛ فهي ليست خاضعة لسلطة تقديرية، في حين اعتبرها القانون الكويتي والنظام الأردني سلطة تقديرية للإدارة؛ بحيث إذا لم توافق السلطة الإدارية على منحها، وانقطع الموظف بما يحقق الحد الأقصى للانقطاع، فإنه يمكن اعتبار الموظف فاقدًا لوظيفته (١٧).

وفي ذلك تقرر المادة العشرون من لائحة الإجازات السعودية أنه "يجوز بقرار من الوزير المختص منح الموظف لأسباب تقبلها الجهة إجازة استثنائية بدون راتب لا تزيد مدتها على سنة خلال خمس سنوات سواء كانت لفترة متصلة، أو لفترات متفرقة، ولوزير الخدمة المدنية تمديد لها لمدة أو لمدد لا تزيد على سنة أخرى، على أنه بالنسبة إلى الموظفة السعودية التي ترغب في مرافقة

(١٦) راجع حكم محكمة العدل العليا بتاريخ ١٩٨٢/٢/٢٢، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٢ ص ٤٤٩، د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية، ١٤١٩هـ / ١٩٩٨م، ص ٣٥٤.

(١٧) راجع المادة ٤٩ من نظام الخدمة المدنية الكويتي، التي تنص على أنه "يجوز للوزير أن يمنح الموظفة إجازة خاصة بدون مرتب لمرافقة زوجها الموظف في الخارج إذا نقل أو أوفد في بعثة علمية أو إجازة دراسية أو مهمة رسمية أو إعاره"، وراجع المادة ١٠٨ من النظام الأردني، التي قررت "باستثناء الموظف بعقد، يجوز منح الموظف إجازة دون راتب وعلاوات بناءً على طلبه في أي من الحالات المبينة أدناه على أن يقدم الوثائق الثبوتية لطلب حصوله على هذه الإجازة:

١ - لمرافقة الزوج أو الزوجة إذا كان أحدهما يعمل أو يدرس أو معاراً أو موفداً خارج المملكة".

زوجها أو من يعولها شرعاً إلى الخارج تمنح بقرار من الجهة التي تتبعها إجازة استثنائية بدون راتب وذلك بقدر مدة المرافقة وبحد أقصى لا يتجاوز عشر سنوات متصلة أو منفصلة طوال الحياة الوظيفية، ويعامل زوج المبتعثة للدراسة في الخارج أو أحد محارمها الشرعيين إذا كان من موظفي الخدمة المدنية وفق هذه القواعد". وهو ما قرره المادة ٦٩ من قانون نظام العاملين المدنيين المصري - وإن كان بصورة أكثر تحديداً وتفصيلاً وإلزاماً - فقالت "يمنح الزوج أو الزوجة إذا سافر أحدهما إلى الخارج للعمل أو الدراسة لمدة ستة أشهر على الأقل إجازة بدون مرتب. ولا يجوز أن تتجاوز هذه الإجازة مدة بقاء الزوج في الخارج، ويسري هذا الحكم سواء أكان الزوج المسافر من العاملين في الحكومة أو القطاع العام أو قطاع الأعمال العام أو القطاع الخاص. ويتعين على الجهة الإدارية أن تستجيب لطلب الزوج أو الزوجة في جميع الأحوال". ولذلك قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه "ومن حيث إن مقتضى المادة ٦٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدلة بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩٤ أن جهة الإدارة لا تتمتع بأي سلطة تقديرية في منح الزوج أو الزوجة إجازة بدون مرتب ... ويتعين وجوباً على جهة الإدارة أن تستجيب لطلب الزوج أو الزوجة مدة السفر، ومن حيث إنه لما كان الثابت من الأوراق أن الطاعنة كانت قد تقدمت بطلب لجهة الإدارة للتصريح لها بإجازة بدون مرتب لمدة عامين بدءاً من ١/٨/١٩٩٨ حتى ٣/٧/٢٠٠٠، وأرفقت بهذا الطلب مستنداً بأن عقد عمل زوجها بالخارج قد امتد حتى التاريخ الأخير، فإنه كان على جهة الإدارة ... أن تستجيب لطلبها لزاماً" (١٨).

(١٨) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٣٢ لسنة ٤٩ ق، بجلسة ١٨/٢/٢٠٠٦، راجع المستشار الدكتور محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة والكادرات الخاصة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة، الكتاب الرابع، دار أبو الوفا للطباعة بالهرم، القاهرة، ط١، ٢٠٠٧، ص ٩٠.

أما الأعذار غير المقررة بالنص والتي تستند إلى حالة واقعية، تقوم الجهة الإدارية بتقدير ذلك العذر تحت رقابة القضاء، فقد تعتبره عذراً مقبولاً، أو عذراً مشروعاً، بحسب الضوابط التي أشير إليها، فإذا كان العذر مقبولاً فإنه وإن كان مانعاً من ترتيب آثار انتهاء الخدمة، فإنه لن يكون مانعاً من الحسم من الراتب، في حين أن العذر المشروع ستبقى معه الأوضاع الوظيفية ومزاياها قائمة بكل أبعادها، وفي هذا الخصوص قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه "لما كان اعتقال الموظف يعتبر من الأعذار التي ترقى إلى مرتبة القوة القاهرة في مجال منعه من الحضور إلى مقر عمله، فتبقى العلاقة الوظيفية قائمة في حالة الاعتقال، طالما لم تسند إلى الموظف تهمة محددة أو يحكم بإدانته أو يصدر بشأنه قرار خاص، وأنه ترتيباً على استمرار العلاقة الوظيفية قائمة ومتصلة فإن الموظف يستحق مرتبه عن فترة الاعتقال باعتباره مرتباً وليس تعويضاً كما يكون له الحق في الترقية بالأقدمية إذا ما حل عليه الدور" (١٩).

(١٩) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ١٣٣٤ لسنة ١٤ق، بجلسة ١٩٧٣/٤/١، المكتب الفني ١٨، ص ٧٨، ٧٩، وراجع حكمها في الطعن رقم ٦٩ لسنة ٢٤ ق، بجلسة ١٩٨٣/٥/٢٩، المكتب الفني ٢٨، ص ٧٧٦، وراجع فتوى الجمعية العمومية ١١٣٥/٤/٨٦، بتاريخ ١١/١/١٩٨٩، الموسوعة الإدارية الحديثة، إعداد د. نعيم عطية، والأستاذ حسن الفكهاني، الدار العربية للموسوعات، القاهرة، ١٩٩٥، (وسيشار إليها فيما بعد بالموسوعة)، ج ٢٧، ص ٢٧٤ حيث قررت "وقد حظر على العامل أن ينقطع عن عمله إلا لإجازة يستحقها أو لسبب قرره القانون كتنفيذ عقوبة الوقف عن العمل وإلا حرم من أجره عن مدة غيابه مع عدم الإخلال بمسألتة تأديبياً، غير أن الانقطاع الذي يترتب هذا الأثر هو الانقطاع الإرادي الذي يرجع إلى إرادة العامل، أما إذا كان الانقطاع مرده إلى ظروف وأسباب خارجة عن إرادته حالت بينه وبين مزاولته لأعمال وظيفته فلا يجوز إعمال هذا الأثر المترتب على الانقطاع الإرادي في هذه الحالة من حيث الحرمان من الأجر أو المساءلة التأديبية، وقد خلصت الجمعية إلى أن السيد قد انقطع عن العمل؛ وذلك لاعتقاله، ومن ثم فإن انقطاعه كان لظروف لا دخل لإرادته فيها، وبالتالي فيستحق أجره الأساسي كاملاً خلال مدة اعتقاله وكذا ملحقات الأجر اللصيقة به والتي تدور معه وجوداً وعدماً..". وراجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٣٨٥ لسنة =

وهو ما قرره أيضاً محكمة العدل العليا بقولها: "إن قرار اعتبار الموظف فاقداً لوظيفته يكون حقيقاً بالإلغاء إذا كانت هناك أسباب مبررة للتغيب، واعتقال الموظف بسبب خارج عن إرادته يعتبر سبباً مبرراً للتغيب" (٢٠).

بالإضافة إلى ما سبق فإن الأعدار المشروعة تبدو كذلك في حالات التغيرات المناخية والجغرافية والحربية، وكل ما من شأنه أن يكون ظرفاً قهرياً، وذلك بالاعتبارات السابقة.

هذا، وتجدر الإشارة أخيراً إلى أن الأعدار المقبولة يمكن أن تتحول إلى أعدار مشروعة حال تصنيفها تحت قواعد قانونية معينة، وذلك مثلاً حال اعتبار الغياب بعذر مقبول إجازة اضطرارية أو اعتباره إجازة اعتيادية إن كان للموظف رصيد منها، وفي هذه الحالة فإنه يستحق عنها راتباً وتحسب في خدمته، وتبقى جميع آثار الوظيفة قائمة، فإذا لم تعتمدها السلطة الإدارية بالاعتبار السابق، فإنه لن يستحق عنها راتباً؛ لأن الغياب وإن كان بعذر فإنه غير قهري وراجع إليه، وما دام كذلك فإنه يتحمل مسؤوليته والنتائج المترتبة على ذلك.

= ٣٣ ق بجلسة ١٩٩٢/٢/١؛ حيث قررت "مسؤولية العامل عن الانقطاع عن العمل أو التأخير عن المواعيد الرسمية المقررة لممارسته لا تقوم إذا كان هذا الانقطاع أو التأخير لأسباب لا يد للعامل فيها، وأنه بذل الجهد الكافي في سبيل الوصول إلى عمله إلا أنه حالت دون ذلك أمور خارجة عن إرادته، ولم يكن بوسعه التغلب عليها بالوسائل العادية المتاحة".

(٢٠) راجع حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٧١/١١٣، مجلة المحكمة، العدد ٤٠٣ لسنة ١٩٧٢، راجع د. نعمان الخطيب، مرجع سابق، ص ٣٢٢.

المبحث الثاني الآثار المالية والتأديبية

في هذا المبحث سنتناول الآثار المالية والتأديبية التي تلحق بالموظف من جراء الانقطاع، وتتمثل الأولى في الحسم من الراتب، والثانية في إحالة الموظف للتأديب تمهيداً لتوقيع العقوبات التأديبية عليه إن كان لها مقتضى، وبيان ذلك في المطلبين التاليين:

المطلب الأول الحرمان من الراتب

لما كان الأصل أن الراتب متعلق بأداء العمل الوظيفي، وحيث إن الانقطاع ينعدم فيه ذلك الأخير، فقد كان منطقياً حقاً وعدلاً ألا يستحق الموظف راتباً في هذه الحالة سواء كان ذلك الانقطاع بالأيام أم بالساعات، وعلى هذا نص نظام الخدمة المدنية السعودي بقوله: "مع مراعاة ما تقضي به الأنظمة لا يستحق الموظف راتباً عن الأيام التي لا يباشر فيها عمله"^(٢١). وهو ما كان قد قرره من قبل قرار مجلس الوزراء رقم ١٨٦٤ وتاريخ ١٣٩٤/٩/٢٧ بقوله: " .. إذا انقطع الموظف عن عمله دون عذر شرعي أو دون إذن من مرجعه وصدر قرار إداري بحسم رواتب الأيام التي تجاوزها أو تغيبها يتقرر حين ذلك حسم الراتب وكافة ما يستلم الموظف من علاوات أو بدلات للأيام التي تغيبها".

وإذا كانت النصوص عبرت بالأيام فإن هذا لا يعني إفلات الغياب بالساعات من الحرمان وإنما تجمع هذه الساعات حتى إذا بلغت يوماً كاملاً حسمت على الموظف، وهو ما أكدته ديوان المظالم بقوله: "ولا يعني ذكر المادة للأيام عدم جواز الحسم عن غياب الموظف جزءاً من تلك الأيام، وهي الساعات؛ ذلك لأن

(٢١) راجع المادة ٢١ من نظام الخدمة المدنية السعودي رقم م/٤٩ وتاريخ ١٠/٧/١٣٩٧ هـ، نشر بجريدة أم القرى العدد ٢٦٦٨٢ بتاريخ ١٥/٧/١٣٩٧ هـ.

ذكر الأيام إنما ورد في المادة من باب ذكر العام الغالب، ومن ثم فإنه يجوز لجهة الإدارة حسم راتب الأيام أو الساعات التي لا يباشر فيها الموظف عمله ولكن يبقى للموظف حقه في راتب الساعات التي عمل خلالها، ولهذا لا يجوز لجهة الإدارة حسم راتب يوم كامل لقاء غياب الموظف جزءاً من ذلك اليوم لأن حقها يقتصر على الساعات التي ترك فيها الموظف عمله. أما بالنسبة إلى استناد الوزارة المدعى عليها في إجراء حسم راتب يوم كامل عن غياب جزء من اليوم على تعميم هيئة الرقابة والتحقيق رقم ٢٠١٥/١٠/١/خ بتاريخ ١٩٩٣/٧/٢٧هـ فإن هذا التعميم صادر في ظل نظام الموظفين السابق، وقد صدر بعده نظام الخدمة المدنية في عام ١٣٩٧هـ. وقد صدر في ظل هذا النظام تعليمات وأسس جديدة توضح كيفية الحسم على الموظف. ومن ذلك ما أشار إليه خطاب مدير إدارة علاقات الموظفين بالديوان العام للخدمة المدنية (وزارة الخدمة المدنية حالياً) رقم ٢٤٤٢٦ في ١٧/٦/١٤١٥هـ، الذي أشار فيه إلى أن الرأي المستقر عليه في الديوان والمتفق عليه مع هيئة الرقابة والتحقيق هو أن الموظف الذي ينصرف قبل نهاية الدوام بساعة يمكن الحسم من راتبه مقابل عدد الساعات التي لم يباشر فيها على أساس أن ساعات العمل النظامية في الشهر الواحد (١٥٥) ساعة وفقاً للمادة ٢١ من نظام الخدمة المدنية^(٢٢).

ولكن يجدر الذكر أن لائحة الإجازات قد أشارت إلى غياب الساعات؛ حيث قررت "يجوز للجهة حسم أيام غياب الموظف عن العمل من رصيده من الإجازات العادية إذا قدم الموظف عذراً تقبله الجهة، أما إذا لم يكن له رصيد من الإجازات فتحسب غياباً بعذر لا يستحق عنها راتباً، ويتم جمع ساعات غياب الموظف ومعاملتها وفق هذه القاعدة"^(٢٣).

(٢٢) الحكم رقم ٢٩/د/ف/٢ لعام ١٤١٥هـ، راجع الأستاذ أحمد بن عبد الرحمن الزكري، مشار إليه سابقاً.

(٢٣) راجع المادة ٢٧ من لائحة الإجازات.

وفي مصر تقرر المادة الرابعة والسبعون من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة أنه "إذا انقطع العامل عن عمله يحرم من أجره عن مدة غيابه ... ويجوز للسلطة المختصة أن تقرر حساب مدة الانقطاع من إجازته ومنحه أجره إذا كان له رصيد منها يسمح بذلك"، ولاشك أن النص بعموميته يستوعب جميع أنواع الغياب بدون مسوغ نظامي أيًا كان هذا الغياب، أياماً كان أم بالساعات.

وحرمان الموظف من أجره في هذه الحالة إنما يقوم - كما قالت المحكمة الإدارية العليا - على "حكمة تشريعية يستوجبها حسن سير العمل في الدولا الحكومية، مردها إلى أصل طبيعي، هو أن يحرم الموظف الذي ينقطع عن عمله بدون مبرر من راتبه مدة غيابه؛ لأن الأصل أن الأجر مقابل العمل، فإذا تغيب الموظف بدون مبرر فلا حق له في الأجر، وهذا مع عدم الإخلال بالمحاكمة التأديبية بسبب إهماله في أداء واجبه لتغيبه عن عمله بدون مبرر" (٢٤).

وقالت المحكمة في حكم آخر "ومن حيث إنه قد جرى قضاء هذه المحكمة على أن الأجر مقابل العمل، والأصل أن يخصص الموظف وقته وجهده لأداء واجبات وظيفته وألا ينقطع عن مباشرة عمله إلا إذا استحصل مقدماً على إجازة بذلك ..- فإذا انقطع العامل عن العمل بدون إذن فيحرم من راتبه مدة غيابه؛ لأن الأصل أن الأجر مقابل العمل" (٢٥).

وقالت المحكمة أيضاً "ومن حيث إنه متى كان للجهة الإدارية أن تحدد أيام العمل في الأسبوع وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، فإنه يتعين على العامل أن يؤدي الواجبات المنوطة به في هذه الأيام وخلال المواقيت المحددة فإن انقطع عن العمل خلال هذه الأيام أو تلك المواقيت فإنه لا يستحق أجراً عن فترة انقطاعه سواء كانت هذه المدة أياماً أو ساعات، ويجوز حساب هذه المدد من

(٢٤) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤١٦ لسنة ٤ ق بجلسته ١٩٦٠/٤/٩.

(٢٥) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٢٤٠ لسنة ٣٦ جلسته ١٩٩٧/٥/١٧.

إجازاته، وترتيباً على ذلك فإذا وضعت الجهة الإدارية قواعد تنظيمية عامة مؤداها حساب فترات التأخير عن مواعيد العمل المحددة أو الانصراف قبل انتهاء هذه المواعيد خصماً من الإجازات المستحقة للموظف فإن هذه القواعد تجد سنداً من نصوص القانون سالف الإشارة إليها، ولا يعتبر تطبيق هذه القواعد جزاءات تأديبية تحول دون المساءلة التأديبية" (٢٦).

وفي النظام الكويتي نصت المادة ٨١ من نظام الخدمة المدنية الكويتي على أنه "إذا انقطع الموظف عن عمله بغير إذن ولو كان ذلك عقب إجازة مرخص له بها يحرم من مرتبه عن مدة انقطاعه". وهو ما قرره كذلك المادة ٣٠ من قرار مجلس الخدمة المدنية الكويتي بقولها: "إذا انقطع الموظف عن العمل بغير إذن يحرم من المرتب والبدلات والمزايا الوظيفية عن مدة الانقطاع". وقد فصلت المادة ١٨ من القرار المذكور طريقة الحسم عن الغياب الجزئي فقررت "يتم تجميع مدد التأخير في نهاية كل شهر، ولا يحرم الموظف من مرتبه عن مدة التأخير التي تبلغ ربع يوم عمل فأقل خلال ذلك الشهر. فإذا بلغ مجموع مدد التأخير خلال الشهر ما يزيد على ربع يوم عمل وأقل من نصف يوم حرم الموظف من أجره عن ربع يوم، فإن كان مجموع مدد التأخير أكثر من نصف يوم وأقل من ثلاثة أرباع اليوم يتم الحرمان من أجر نصف يوم، ويزيد الحرمان بزيادة مدة التأخير وفقاً لمعدل ربع يوم".

ثم نص القرار المذكور في نهايته أن ذلك الحسم لا يعد عقوبة فقرّر "والحرمان من المرتب وفقاً لهذه المادة لا يعتبر عقوبة تأديبية ولا يحتاج إلى إجراء تحقيق ويتم تنفيذاً لقاعدة الأجر مقابل العمل".

وهو صحيح ما قرره المادة المذكورة فالحسم من الراتب إنما هو تنفيذ دقيق لقاعدة الأجر مقابل العمل؛ وحيث لا عمل فلا راتب إلا في الحالات التي يقررها النظام.

(٢٦) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥١٩ لسنة ٢٦ ق بجلسة ١٩٨٥/١/١٢.

وفي المملكة الأردنية فقد حددت النصوص كذلك الآثار المالية للانقطاع، أياماً كان أم ساعات، فقررت المادة ٢٢ من نظام الخدمة المدنية أنه " أ - لا يستحق الموظف راتبه وعلاواته عن المدة التي يتغيب فيها عن عمله دون إجازة قانونية أو دون عذر مشروع.

ب - وفي كل الأحوال لا يستحق الموظف راتبه وعلاواته عن المدة التي يتغيب فيها عن العمل في حال استنفاد إجازته السنوية" (٢٧).

ونصت كذلك المادة ١١٧ من النظام نفسه على أنه: "أ - إذا لم يعد الموظف إلى العمل في دائرته بعد انتهاء إجازته مباشرة دون عذر مشروع معزز بما يثبت فيحرم من راتبه وعلاواته عن المدة التي تغيب فيها بقرار من الوزير ..

ب - تحسم الساعات التي يصرح بها للموظف التغيب خلالها عن عمله بإذن من رئيسه لقضاء أعمال خاصة أو لشؤون شخصية أثناء الدوام الرسمي من إجازته السنوية بمعدل يوم واحد عن كل سبع ساعات يتغيب فيها على ذلك الوجه، وإذا استنفد إجازته السنوية فتحسم ساعات المغادرة من راتبه وعلاواته بمعدل يوم واحد عن كل سبع ساعات يتغيب فيها متصلة أو متفرقة.

ج - إذا تأخر الموظف عن الدوام الرسمي أو ترك مركز عمله قبل انتهاء ذلك الدوام بما مجموعه ساعة واحدة في الأسبوع باستثناء المغادرات الموافق عليها من الجهة المختصة فيحسم يوم واحد من إجازته السنوية، وإذا استنفد الموظف إجازته السنوية فتحسم تلك الساعة من راتبه وعلاواته بمعدل يوم واحد.

ومن النص المذكور يتضح أن الانقطاع بالأيام دون عذر قانوني يؤدي إلى الحسم مقابل تلك الأيام، وذلك إذا لم تصل إلى المدة القانونية لفقد الوظيفة، أما

(٢٧) سيقَّت هذه المادة طبقاً للتعديل رقم ٣١ لسنة ٢٠٠٩، راجع النظام المعدل بالجريدة الرسمية، ع ٤٩٥٣ بتاريخ ١٦/٣/٢٠٠٩.

في غياب الساعات فإنه إذا كانت بإذن فإنها تجمع حتى إذا بلغت يوماً كاملاً فإنها تحسم من إجازته السنوية، فإذا كان قد استنفد إجازاته السنوية فإنها تحسم عليه بمقدار يوم كامل.

وفي حالة إذا ما كان الغياب بدون إذن فإن الساعة سيقابلها الحسم ليوم كامل، ومن ثم فإن هذا النص سيجعل من يغيب ساعة دون عذر كمن يغيب يوماً كاملاً، وبهذا من يغيب يوماً كاملاً يكون أفضل حالاً ممن يغيب ساعة، لأنهما سيتساويان في مقدار الحسم، وهذا أمر لا يتفق مع واقع مدة الغياب ويساوي بين غير متساويين، حيث لا يستوي مع منطق الأمور أن من يغيب ساعة مع من يغيب يوماً كاملاً.

هذا، وتجب الإشارة إلى أن النظام الأردني في النص المذكور في الفقرة ب من المادة ١١٧ المشار إليها قد أورد نصاً غاية في العدالة، وهو إمكانية استئذان الموظف وقت الدوام لعدد معين من الساعات، على أن يكون ذلك في الوقت نفسه محسوماً من إجازاته الرسمية وإلا فإنه يحسم عليه من راتبه؛ مما يجعل الموظف لا يستأذن إلا وهو يرى أنه لا مناص أمامه سوى الاستئذان، وعلى الرغم من تقديري لعدالة هذا النص فإنني أرى مراعاة معالجة ذلك الموضوع بشكل يتسم بنوع من التسامح وضعاً في الاعتبار أن الموظف كائن اجتماعي قد يحتاج في بعض الأحيان إلى مغادرة العمل، وهو في الوقت نفسه قد يكون أكثر احتياجاً للمقابل المادي، إنها لا ريب معادلة صعبة تحتاج إلى تأمل يراعي التوازن بين المصالح، وأعتقد من خلال قراءتي للنظام الأردني، أن مقنني ذلك النظام ليسوا ببعيدين من تحقيق ذلك التوازن، ويمكن الاسترشاد في هذا الخصوص بما قرره المادة ٢٦ من قرار مجلس الخدمة المدنية الكويتي المشار إليه؛ حيث نصت على أن "يختص الرئيس المباشر بالتصريح للموظف بالاستئذان من الدوام وإخطار الجهة المشرفة على الدوام بذلك بما لا يجاوز أربع مرات في الشهر ولعدد الساعات التي قدرها الرئيس المباشر في كل مرة بما يتلاءم مع الأسباب التي يبيدها الموظف، وبما لا يزيد على اثنتي عشرة ساعة شهرياً، ويجوز أن يكون هذا التصريح عند بداية الدوام أو في أثنائه أو

حتى نهايته، مع ما يستلزم ذلك من التوقيع شريطة أن يتم التوقيع إما عند الحضور أو عند الانصراف بحسب الأحوال^(٢٨).

المطلب الثاني الإحالة للتأديب

إن قيام الجهة الإدارية بحسم الأيام أو الساعات التي تغيب فيها الموظف دون مسوغ نظامي لا يغني الجهة الإدارية عن إحالة الموظف للتحقيق معه تمهيداً لتوقيع العقوبات التأديبية عليه، التي يمكن أن تكون مالية كذلك؛ أي من جنس الحسم، ولا يعد ذلك جمعاً بين العقوبات؛ لأنه بكل وضوح يظهر أن الحسم مقابل الغياب، ليس عقوبة، وإنما هو تطبيق لقاعدة الأجر مقابل العمل.

إن إحالة الموظف الذي يتغيب عن العمل إلى التحقيق تمهيداً لمحاسبته تأديبياً إنما هي جزاء وفاق لإخلاله بالواجبات الوظيفية الملقاة على عاتقه، التي أولها الحضور إلى محل العمل للقيام بأداء الأعمال المطلوبة منه؛ لأن الاكتفاء بالحسم مقابل الغياب دون الإحالة للتحقيق سوف يؤدي إلى نتيجة ظاهرة الفساد، وهي إمكانية غياب الموظف في أي وقت يشاء، تحت ادعاء أن حق الإدارة لا يتعدى حسم تلك الأيام أو تلك الساعات؛ الأمر الذي يؤدي إلى إصابة العمل الوظيفي بأضرار خطيرة، قد تؤدي في بعض الأحيان إلى توقف ذلك العمل.

وإذا كانت الإحالة للتأديب أمراً لا يحتاج إلى نص يقرره فإن من الأنظمة محل الدراسة ما أثر النص على ذلك؛ حيث قررت المادة ٧٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري أنه "إذا انقطع العامل عن عمله يحرم من أجره عن مدة غيابه، وذلك مع عدم الإخلال بالمسؤولية التأديبية". وقررت أيضاً المادة ٩٨ من ذلك القانون في نهايتها ما نصه "ولا يجوز اعتبار العامل مستقيلًا في جميع

(٢٨) راجع الإجراءات والضوابط المتعلقة بهذه المادة في المادتين ٢٧، ٢٨ من القرار المذكور.

الأحوال إذا كانت قد اتخذت ضده إجراءات تأديبية خلال الشهر التالي لانقطاعه عن العمل" وهو ما قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: "القاعدة هي أن الأجر مقابل العمل، وإذا لم يؤد العامل عملاً خلال مدة انقطاعه فإنه من الطبيعي ألا يستحق أجراً، وإلا كان ذلك إثراء بلا سبب على حساب الدولة، وهو ما لا يجوز، وترتيباً على ذلك فلا يعتبر حرمانه من الأجر عقوبة تأديبية، وبالتالي يجوز الجمع بينه وبين مساءلته تأديبياً، فحرمانه من الأجر سببه عدم أدائه عملاً.. ومساءلته تأديبياً سببها إخلاله بسير العمل بالمرفق" (٢٩).

وقرره كذلك النظام الكويتي؛ حيث أشارت المادة ٨١ من نظام الخدمة المدنية بكل وضوح إلى مساءلة الموظف حال انقطاعه فقررت "إذا انقطع الموظف عن عمله بغير إذن ولو كان ذلك عقب إجازة مرخص له بها يحرم من مرتبه عن مدة انقطاعه مع عدم الإخلال بالمساءلة التأديبية"، وهو ما أكدته المادة ٣٠ من قرار مجلس الخدمة المدنية بقولها: "إذا انقطع الموظف بغير إذن يحرم من المرتب والبدلات والمزايا الوظيفية عن مدة الانقطاع مع عدم الإخلال بالمساءلة التأديبية".

وفي السياق ذاته قرر النظام الأردني في المادة ١١٧ من نظام الخدمة المدنية أنه "أ- إذا لم يعد الموظف إلى العمل في دائرته بعد انتهاء إجازته مباشرة دون عذر مشروع معزز بما يثبتته فيحرم من راتبه وعلاواته عن المدة التي تغيب فيها بقرار من الوزير، وذلك بالإضافة إلى الإجراءات التأديبية التي يجب اتخاذها بحقه .. ج- إذا تأخر الموظف عن الدوام الرسمي أو ترك مركز عمله قبل انتهاء ذلك الدوام بما مجموعه ساعة واحدة في الأسبوع باستثناء المغادرات الموافق عليها من الجهة المختصة، فيحسم يوم واحد من إجازته السنوية، وإذا استنفد الموظف إجازته السنوية فتحسم تلك الساعة من راتبه وعلاواته بمعدل يوم واحد بالإضافة إلى الإجراءات التأديبية التي تتخذ بحقه".

(٢٩) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥١٩ لسنة ٢٦ ق بجلسته ١٢/١٩٨٥، المكتب الفني ٣٠، ص ٣٦٣.

وقد خلا نظام الخدمة المدنية السعودي من النص الصريح بخصوص تلك الحالة، اعتماداً على اعتبار ذلك بطبيعة الحال من المخالفات التأديبية التي لا تحتاج إلى نص يقررها، إلا أن ذلك الاعتبار لم يلق في أحيان كثيرة مراعاة له من الجهات الإدارية؛ حيث كانت تكتفي بالحسم؛ الأمر الذي دعا المقام السامي لأن يصدر توجيهاً يلزم الجهات الإدارية تطبيقاً رشيداً وفعالاً بالخصوص، نصه: "صاحب السمو الملكي ولي العهد ونائب رئيس مجلس الوزراء ورئيس الحرس الوطني، بعد التحية اطلعنا على خطاب معالي رئيس هيئة الرقابة والتحقيق رقم ١٤٣/خ وتاريخ ١٧/١١/١٤٢٠ هـ المشار فيه إلى أنه تبين للهيئة من خلال الجولات الرقابية - التي قامت بها على عدد من الجهات الحكومية خلال الفترة من ٢٦/٨/١٤١٩ هـ إلى ٢٦/٦/١٤٢٠ هـ بهدف التأكد من التزام الموظفين بالدوام وتطبيق النظام بحق المتأخرين والمتغييبين - وجود عدد من الظواهر السلبية، أهمها تهاون بعض تلك الجهات في تطبيق النظام بحق المتخلفين عن الدوام وتكرار تخلف بعضهم، أو عدم تقيدهم بمواعيد الدوام حضوراً وانصرافاً واكتفاء جهاتهم بالحسم عليهم فقط دون اتخاذ إجراء رادع، وكذا تجاوز غياب عدد من الموظفين للمدة المحددة في الفقرة الثانية من المادة ٣٠/١٢ من اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية، واكتفاء جهاتهم بالحسم عليهم دون تطبيق ما ورد من جواز فصل المتغييب عن عمله خمسة عشر يوماً متصلة أو ثلاثين يوماً متفرقة خلال السنة الواحدة...، إلى جانب عدم وجود بيانات لضبط الحضور والانصراف في بعض الجهات وعدم دقتها في جهات أخرى، فضلاً عن قيام بعض الجهات بإتلاف بيانات الحضور والانصراف، ولأهمية ما أشارت إليه الهيئة بهذا الخصوص نرغب إليكم توجيه الجهة المختصة بالالتزام بأحكام النظام وتطبيقها بكل دقة.. فأكملوا ما يلزم بموجبه، وقد زدنا جميع الوزارات والمصالح الحكومية بنسخة من أمرنا هذا للاعتماد .. رئيس مجلس الوزراء".

ويبقى التساؤل المهم في هذه المسألة أنه إذا كان من حق الجهة الإدارية الإحالة إلى التأديب للانقطاع فما المدة التي ينبغي للإدارة فيها تحريك المسألة التأديبية؟ وذلك حتى لا يبقى الموظف مهبطاً دائماً بسيف المساءلة.

بمراجعة الأنظمة محل الدراسة لا نجد لذلك جواباً سوى إشارة في النظام المصري تتعلق بالتأديب في حالة الانقطاع الذي يصل إلى حد الفصل، ويبقى الانقطاع الذي لا يصل إلى حد الفصل خاضعاً للقواعد التي تحكم التأديب في المخالفات الوظيفية باعتباره واحداً منها، وقد تناول القانون المصري التأديب حال الانقطاع الذي يصل إلى حد إمكانية انتهاء الخدمة بما قد يوحى بتقييد حق الإدارة في التأديب خلال فترة معينة؛ حيث نصت المادة ٩٨ المشار إليها في نهايتها على أنه "ولا يجوز اعتبار العامل مستقيلاً في جميع الأحوال إذا كانت قد اتخذت ضده إجراءات تأديبية خلال الشهر التالي لانقطاعه عن العمل". فالنص يوحى بأن الإدارة إذا اتخذت الإجراءات التأديبية خلال الشهر التالي للانقطاع فإنه لا يجوز لها اعتبار العامل مستقيلاً، وعليه، أنه بمضي الشهر فلا هي تستطيع اعتبار العامل مستقيلاً ولا تستطيع إحالته للتأديب. إلا أن ذلك الإيحاء قد اعترضت عليه المحكمة الإدارية العليا بقولها " .. وإنه إذا لم تصدر الجهة الإدارية قراراً بذلك، واختارت الإبقاء على رابطة التوظيف بينها وبين العامل المنقطع فإنه لا يحول دون استمرار هذه الرابطة أن يتراخى اتخاذ الإجراءات التأديبية ضد الموظف إلى ما بعد انقضاء مدة الشهر المنصوص عليها في الفقرة الأخيرة من المادة سالفة الذكر التي تقضي بأنه لا يجوز اعتبار العامل مستقيلاً في جميع الأحوال إذا كانت قد اتخذت ضده إجراءات تأديبية خلال الشهر التالي لانقطاعه عن العمل؛ ذلك أن هذا الميعاد لا يعدو أن يكون ميعاداً تنظيمياً غير ذي أثر على المسؤولية التأديبية؛ إذ لم يرتب القانون على تجاوز هذا الميعاد ثمة جزاء، كما أن القول بغير ذلك من شأنه أن يرتب نتيجة شاذة لا تتفق مع منطلق القانون في شيء، وهي تغل يد السلطة التأديبية عن مساءلة العامل الذي ينقطع عن عمله بغير إذن أو عذر لمجرد التراخي في اتخاذ الإجراءات التأديبية خلال شهر من تاريخ انقطاعه عن العمل مهما بلغ تماديه في الانقطاع" (٣٠).

(٣٠) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣٢٦ لسنة ٢٩ ق بجلسة ١٩٨٤/٦/٢٣، الموسوعة، مرجع سابق، ج ٦، ص ٤٣٣.

وإنني أُنْفِق مع وجهة نظر المحكمة في أن النص لا يغل يد الإدارة عن استخدام سلطتها التأديبية بعد المدة المذكورة؛ فبالإضافة لما قالته فإن النص لا يتعلق بسلطة الإدارة التأديبية وإنما يتعلق بإعمال قرينة الاستقالة؛ فحيث تتخذ الإدارة خلال الشهر التالي للانقطاع سلطتها التأديبية، هذا يعني بالضرورة إغراض الجهة الإدارية عن إعمال الاستقالة؛ حيث لا يمكن أن تجمع بين التأديب والاستقالة، فالنص مسوق لتحديد إعمال الاستقالة، وليس متعلقاً بتنظيم العملية التأديبية.

إلا أنني أرى إعادة النظر في هذا النص؛ بحيث يراعى تحديد فترة معينة لاستخدام السلطة التأديبية في هذا الموضوع حتى لا يبقى الموظف رهين إرادة الجهة الإدارية إلى ما لا نهاية، وأنه على الجهة الإدارية أن تتحمل مسؤولية عدم اتخاذ الإجراءات المناسبة في الوقت المناسب. إلا أنه يبقى بالخصوص حداً لا تستطيع الإدارة أن تحيل الموظف للتأديب فيه. وهي الحالة التي تسقط فيها الدعوى التأديبية، وهي التي قررها القانون المصري في المادة ٩١ بقوله: "تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة للعامل الموجود بالخدمة بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة.

وتنقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة وتسري المدة من جديد ابتداء من آخر إجراء.

وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة لأحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقيين ولو لم تكن قد اتخذ ضدهم إجراءات قاطعة للمدة.

ومع ذلك إذا كون الفعل جريمة جنائية فلا تسقط الدعوى التأديبية إلا بسقوط الدعوى الجنائية". وهو ما قرره النظام السعودي بقوله: "تسقط الدعوى التأديبية بمضي عشر سنوات من تاريخ وقوعها، وتنقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو التأديب، وتسري المدة من جديد ابتداء من آخر إجراء وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة إلى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقيين". وهو ما قرره كذلك القانون الكويتي في المادة ٦٩ من نظام الخدمة المدنية؛ حيث نصت على أنه "لا تجوز معاقبة الموظف على

مخالفة مضى على وقوعها خمس سنوات ما لم تنقطع هذه المدة بالتحقيق مع الموظف أو إيقافه عن العمل أو اتخاذ أية إجراءات تأديبية أخرى، وتسري هذه المدة من جديد من تاريخ آخر إجراء. وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة لأحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة إلى الباقيين ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم إجراءات قاطعة للمدة".

وقد خلا النظام الأردني الحالي^(٣١) من هذا النص؛ مما يعني إمكانية مساءلة الموظف في أي وقت.

على أنه ينبغي بهذا الشأن أن يكون هناك تغاير بالنسبة لمواعيد سقوط الدعوى التأديبية فإذا كان مقبولاً أن يبقى الباب مفتوحاً للمساءلة ثلاث سنوات كما في القانون المصري، وعشر سنوات كما في النظام السعودي، وخمس سنوات كما في القانون الكويتي، ولا حد في النظام الأردني، فإنه يراعى أن يكون ذلك في الحالة التي لا تكتشف فيها المخالفة التأديبية، أما حال اكتشافها فليس هناك مبرر للتأخير في الإحالة للتأديب اعتماداً على إمكانية مساءلته في أي وقت داخل تلك الحدود الزمنية؛ حيث يتنافى مع فلسفة العقوبات التأديبية التي تسعى إلى الفورية وتحقيق الردع الخاص والعام، وإذا كان هناك من تفكير في اتخاذ الإجراءات المناسبة، فيراعى أن يكون ذلك في خلال مدة معقولة

(٣١) راجع النظام الأردني الأسبق رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢ حيث نصت المادة ١٥٧ منه على أن:

"أ- تسقط الدعوى التأديبية عن الموظف بمرور ثلاث سنوات على ارتكابه للمخالفة.
ب- تقطع المدة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة إذا قدمت خلالها أي شكوى ضد الموظف بشأن المخالفة أو أجري التحقيق معه حولها، أو اتخذ بحقه أي إجراء تأديبي مهما كان نوعه بشأنها، أو أحيل إلى أي سلطة قضائية بجرم ناشئ عن تلك المخالفة أو يتعلق بها بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

ج- توقف الإجراءات التأديبية المتخذة مع الموظف عند وفاته، ولا يجوز الاستمرار فيها أو إصدار أي قرار بشأنها بأي صورة من الصور". راجع الجريدة الرسمية رقم ٤٥٥٠ وتاريخ ٢٠٠٢/٦/٤، وراجع كذلك المادة ١٤٨ من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ١ لسنة ١٩٩٨، الجريدة الرسمية رقم ٤٢٥٧ وتاريخ ١٩٩٨/١/٢٦.

وأقصى هذه المدة - من وجهة نظري - لا ينبغي أن تزيد على ثلاثة شهور من تاريخ اكتشاف المخالفة، وإلا فعلى الجهة الإدارية أن تتحمل نتيجة تقصيرها وإهمالها.

وعودة إلى النظام الأردني؛ حيث أشارت المادة ١١٧ منه إلى ما يوجب اتخاذ الإجراءات التأديبية، وذلك حال الغياب الذي لا يصل إلى إمكانية فقد الوظيفة، وبما يشعر كذلك بالفورية مع الوجوب، إلا أنه يلاحظ أن تلك الفورية غير محددة بمدة معينة، كما أنه لا توجد مواعيد سقوط للدعوى التأديبية، كما أشرنا، وعليه يبقى حق السلطة الإدارية قائماً في إحالة الموظف للتأديب؛ الأمر الذي يستدعي النص على تحديد تلك المدة كما هو مشار إليه آنفاً. أما في الحالة التي يصل فيها الغياب إلى حد فقد الوظيفة فإنه من وجهة نظري ليس هناك مكان للإحالة للتأديب؛ لأنه لا خيار للجهة الإدارية أمام الانقطاع دون عذر سواء كان عشرة أيام أم أكثر من عشرة أيام - بحسب التفصيل السابق - إلا أن تقوم على أثر ذلك بسلطة مقيدة، اعتبار الموظف فاقداً لوظيفته وفقاً للمادة ١٦٩ من النظام.

أما التساؤل الثاني فيتعلق بمدى الإمكانية القانونية لتراجع الإدارة في إجراءات التأديب بعد البدء فيه لاستعمال حقها في إنهاء خدمة الموظف؟ بالرجوع للنظام المصري نجد أنه يجعل من اتخاذ إجراءات التأديب من قبل الجهة الإدارية مانعاً من استعمال حقها في إنهاء خدمة الموظف؛ حيث قررت المادة ٩٨ "ولا يجوز اعتبار العامل مستقيلاً في جميع الأحوال إذا كانت قد اتخذت ضده إجراءات تأديبية خلال الشهر التالي لانقطاعه عن العمل"، وعليه فإن قيام الجهة الإدارية باتخاذ إجراءات التأديب يعتبر مانعاً من قيام الجهة الإدارية باعتبار الموظف مستقيلاً، ولكن يبقى التساؤل متى تبدأ إجراءات التأديب؟. لقد قررت المحكمة الإدارية العليا في ذلك أنه "ومن حيث إنه لا يشترط للقول باتخاذ الإدارة للإجراءات التأديبية إحالة العامل المنقطع إلى المحاكمة التأديبية... وإنما يكفي في ذلك إحالة العامل المنقطع إلى أية جهة من جهات التحقيق المختصة سواء كانت هي إدارة الشؤون القانونية بالجهة الإدارية

التابع لها، أو بالهيئات الرئاسية التابعة لها، أم كانت هذه الجهة هي النيابة الإدارية؛ إذ إن المعول عليه في هذه الحالة هو اتخاذ الجهة الإدارية إجراء حيال العامل المنقطع ينبئ عن اتجاه إرادتها إلى التحقيق في أسباب الانقطاع ويستفاد منه تمسكها باستمرار خدمة العامل لديها" (٣٢).

ويمكن سحب هذا على النظامين السعودي والكويتي؛ فيمكن القول إن لجوء الجهة الإدارية لإجراءات التأديب يعني أنها انصرفت عن استعمال حقها في طي قيد الموظف، وأنها متمسكة ببقاء العلاقة الوظيفية.

وإذا كانت إجراءات التحقيق كافية لمنع إعمال سلطة الإدارة في إنهاء خدمة الموظف فإن صدور الحكم التأديبي من باب أولى أن يكون كافياً في ذلك، ولهذا قالت المحكمة الإدارية العليا "ومن حيث إنه لما كان ما تقدم ومتى كان الثابت من الأوراق أن المطعون ضده .. قد انقطع عن العمل من .. ولم تقم الجهة الإدارية بإنهاء خدمته للانقطاع، وإنما سلكت الإجراءات التأديبية قبله وأحالته إلى المحكمة التأديبية .. والتي قضت: بـ... مجازاته بخمسة شهورين من راتبه، ومن ثم تكون الجهة الإدارية قد استنفذت سلطتها في مساءلة المطعون ضده لانقطاعه عن العمل بصور الحكم التأديبي المنوّه عنه، وعلى الرغم من ذلك فقد أصدرت القرار رقم .. برفع اسم المطعون ضده لانقطاعه عن العمل .. ومتى يكون ذلك القرار فضلاً عن مخالفته لأحكام القانون مخالفة جسيمة، فقد انطوى على غضب لسلطة المحكمة التأديبية وإهدار لحجية الحكم الصادر من تلك المحكمة" (٣٣).

(٣٢) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٢٨٥ لسنة ٣٢ ق بجلسة ١٩٨٧/٣/١٧، الموسوعة، مرجع سابق، ج ٢٧، ص ٦٩٢. وراجع الطعن رقم ٣٣٦٤ لسنة ٣٢ ق بجلسة ١٩٩٠/١١/٣، المستشار د. ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص ١١٠.

(٣٣) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٩٢٧ لسنة ٤٥ ق بجلسة ٢٠٠٢/١٢/٢٨. راجع المستشار د. ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص ١١١، ١١٢.

المبحث الثالث إنهاء خدمة الموظف

تعد النتيجة الأقسى على مستقبل الموظف بكل أبعاده، قيام الجهة الإدارية بإنهاء خدمته، لذلك أحاطتها الأنظمة محل الدراسة بضمانات معينة، غير أن هذه الضمانات قد تختلف أحياناً بين هذه الأنظمة، نظراً لاختلاف رؤيتها لتكييف الانقطاع، فإذا كان في مصر والكويت يعبر عنه بالاستقالة الضمنية^(٣٤)، فإنه في المملكة العربية السعودية يعبر عنه بطي القيد، وفي الأردن يعبر عنه بفقد الوظيفة، وكلاهما من حالات الفصل، ولذا فكما اختلفت الضوابط اختلفت الآثار الناتجة عن كل منها، طبقاً لاختلاف هذا التكييف.

ولإيضاح تلك الضوابط نقسمها إلى ضوابط موضوعية وأخرى شكلية مسقطين ذلك على الأنظمة محل الدراسة، في مطلبين اثنين وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول الضوابط الموضوعية

تتعدد هذه الضوابط مع قدر من التشابه بين الأنظمة محل الدراسة، مبتدئين بالنظام السعودي؛ إذ إنه يقرر في المادة العاشرة من لائحة انتهاء

(٣٤) الاستقالة الضمنية هي استقالة يفترضها النظام في حالة اتخاذ الموظف لمواقف معينة؛ بحيث يعتبر اتخاذ موقف منها - في حكم القانون - بمنزلة تقديم الاستقالة. راجع د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٣٧٤، وراجع د. عبد اللطيف السيد رسلان، النظرية العامة للاستقالة بين القانون الوضعي والشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٢١٠.

أما الاستقالة الصريحة فهي "الطلب الذي يتقدم به الموظف معبراً عن رغبته في ترك الخدمة الوظيفية بصفة نهائية". راجع د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٣٧٠، ود. عبد اللطيف رسلان، المرجع السابق، ص ٢١٠.

الخدمة، التي أشرنا إليها سابقاً أنه "يجوز للإدارة أن تنهي خدمة الموظف في الحالات الآتية:

١ - إذا لم ينفذ قرار النقل دون عذر مشروع خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ وجوب ذلك.

٢ - إذا انقطع عن عمله دون عذر مشروع مدة خمسة عشر يوماً متصلة أو ثلاثين يوماً متفرقة خلال السنة السابقة لإصدار القرار.

٣ - إذا لم يعد دون عذر مشروع بعد انتهاء إجازته أو انتهاء فترة تدريبه أو إعارته أو أية فترة غياب مسموح بها نظاماً إلى استئناف عمله خلال خمسة عشر يوماً".

ووفقاً لهذا النص فإن للجهة الإدارية سلطة تقديرية في طي قيد الموظف، إلا أن ممارسة هذه السلطة كما يتضح من النص معقودة على توافر شروط معينة، وإلا فإن القرار الصادر بشأنه يغدو غير مشروع، وفي هذا المقام سنبين تفصيلاً الضوابط الموضوعية، والتي تتمثل في مدة الانقطاع نفسه، حيث حدد النظام مدة معينة لإمكانية تفعيل حق السلطة الإدارية في إنهاء خدمة الموظف، وهي الغياب المتصل خمسة عشر يوماً، أو إكمال مدة ثلاثين يوماً متفرقة خلال السنة السابقة على صدور القرار، والمقصود بالسنة السابقة على صدور القرار ليست السنة الهجرية أو المالية، وإنما هي اثني عشر شهراً يتم حسابها من تاريخ صدور القرار رجوعاً منه بما يعادل اثني عشر شهراً^(٣٥). ولكن كيف تحسب هذه المدة سواء كانت متصلة أم متقطعة؟، أتحسب بعملية حسابية تبدأ بتاريخ وتنتهي بآخر يكمل هذه المدة، وذلك دون النظر لاعتبارات أخرى يمكن أن تتزامن مع هذه الفترة، وذلك من الإجازات الرسمية أو الاضطرارية أو غير ذلك؟ أم يكون حساب الانقطاع مقتصرًا فقط على الغياب عن مدة العمل الفعلية.

(٣٥) راجع ديوان المظالم السعودي في الحكم رقم ٢٠٨/ت/١٤٢٧/٦ في القضية رقم ٢٢٣١/ق لعام ١٤٢٥هـ بجلسة ١٤٢٧/٣/٢٤هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، ط ١٤٣٠هـ، المكتب الفني، ديوان المظالم، مجلد رقم ٢، ص ٥١٦.

للإجابة عن هذا التساؤل نورد بداية النصوص المعنية ثم نتناول الموضوع بالتعليق.

حدد قرار مجلس الوزراء رقم ٨٣٥ وتاريخ ٥/٧/١٣٩٥هـ أيام العمل بخمسة أيام أسبوعياً؛ حيث جرى النص على أن "مجلس الوزراء ... يقرر ما يأتي: أولاً: يعدل نظام الدوام الرسمي الحكومي على النحو التالي:

أ - يكون أسبوع العمل خمسة أيام يبدأ بالسبت وينتهي بالأربعاء ويكون كل من يومي الخميس والجمعة عطلة رسمية".

هذا يعني أن الأيام الفعلية للعمل هي خمسة أيام فقط في الأسبوع. وإذا كان الموظف يستحق راتباً عن كامل الأسبوع، فإن وزارة الخدمة المدنية أصدرت التعميم رقم ٣٣٧٠٨/١٥ وتاريخ ٢٣/١٢/١٤١٠هـ الذي قيد استحقاق الموظف لراتب العطلة الرسمية؛ حيث قرر "١- يعفى الموظف من حسم أيام العطل الرسمية عندما تقع في نهاية الغياب أو قبله.

٢ - إذا سبق العطلة الرسمية غياب ولحقها غياب تحسم مدة الغياب كاملة بما فيها العطلة الرسمية".

هذا يعني أنه في حالة غياب الموظف قبل الإجازة وبعدها يحسم منه كامل الفترة بما فيها الإجازة الرسمية، وصورة هذه الفرضية - تتحقق على سبيل المثال - في حالة غياب الموظف يوم الأربعاء الذي يمثل نهاية العمل الأسبوعي، وكذلك يوم السبت من الأسبوع المقبل، فبدلاً من حسم يومي الأربعاء والسبت باعتبارهما الغياب الفعلي، فإنه طبقاً للتعميم يحسم عليه أربعة أيام؛ فبالإضافة ليومي الأربعاء والسبت المشار إليهما، يحسم منه يوم الإجازة الخميس والجمعة؛ ليرتفع بذلك الحسم إلى أربعة أيام بدلاً من اثنين، وتزداد الحالة وضوحاً وشدة في الإجازات الرسمية الطويلة كإجازة العيدين مثلاً.

والتساؤل هنا هو: هل تطبق هذه النصوص المتعلقة بالحسم على احتساب تلك الأيام غياباً يدخل ضمن الأيام التي يمكن أن تؤدي إلى إمكانية طي قيد الموظف؟

أعتقد أنه يجب أن أشير أولاً إلى أن العلاقة بين الراتب ومباشرة العمل قد تنفصل في بعض الأحيان؛ فلا يعني دائماً عدم مباشرة العمل، الحسم من الراتب، وآية ذلك ما هو سائد في الإجازات الرسمية والنظامية إلا ما استثناء المنظم بحسب ما يراه في كل حالة على حدة^(٣٦)، وفي المقابل قد يوجد عمل، ومع ذلك فلا راتب، وذلك في حالة القرار أو الحكم التأديبي الصادر بالحسم من الراتب سواء كان يوماً أم كان أقصاه مدة ثلاثة أشهر^(٣٧)، فلا ريب أن الحسم في هذه الحالة يتعلق فقط بالراتب بعيداً عن حساب تلك الأيام غياباً، حيث تبقى مدة خدمة فعلية للموظف، ومن ثم، فالحسم شيء واعتبار الأيام المحسوم عنها غياباً شيء آخر وإلا لكان كل حسم على الموظف كعقوبة زاد على خمسة عشر يوماً يعني بالتبعية إمكانية طي قيده، وهذا لم يقل به أحد، وإذا اعتبرنا هذا أولاً، فإننا نقول ثانياً إذا كان هناك وجه لحرمان الموظف من الراتب فلا نجد وجهاً على الإطلاق لحساب هذه الأيام غياباً يدخل ضمن مدة طي القيد؛ حيث لا يمكن القول إن الموظف الذي يتمتع بإجازة رسمية غائب عن العمل في حين لا يوجد عمل أصلاً، بل العكس فإن زهاب الموظف لممارسة العمل في تلك الأيام - ما لم يكن مكلفاً - يعتبر مخالفاً لأحكام النظام ويمكن مساءلته تأديبياً، بل سيضع نفسه موضع الريب والشبهات، فكيف يقال بعد هذا إنه قد تغيب عن العمل.

(٣٦) راجع - على سبيل المثال - المادة ١١ من لائحة الإجازات التي قررت "يستحق الموظف إجازة مرضية في مدة أربع سنوات لا تتجاوز سنتين وفق الترتيب التالي: (ستة أشهر براتب كامل وستة أشهر بنصف الراتب وستة أشهر بربع الراتب وستة أشهر بدون راتب).

(٣٧) راجع المادة ٣٢ من نظام تأديب الموظفين رقم م/٧ وتاريخ ١٣٩١هـ حيث نصت على أن "العقوبات التأديبية التي يجوز أن توقع على الموظف هي: أولاً: بالنسبة لموظفي المرتبة العاشرة فما دون أو ما يُعادلها:

- ١ - الإنذار. ٢ - اللوم. ٣ - الحسم من الراتب بما لا يتجاوز صافي راتب ثلاثة أشهر، على ألا يتجاوز المحسوم شهرياً ثلث صافي الراتب الشهري.
- ٤ - الحرمان من علاوة دورية واحدة. ٥ - الفصل.

لذا فإنني أتمسك بحرفية النص الوارد في التعميم؛ حيث تناول الهدف منه، وهو ما يتعلق بالراتب فقط دون ذلك من أحكام، وعليه فلا تنسحب أحكامه إلا على ما أشار إليه؛ لأنه استثناء فلا يقاس عليه ولا يجوز التوسع فيه، ويبقى كذلك التمسك صحيحاً بما قرره مجلس الوزراء في القرار الذي تمت الإشارة إليه من اعتبار أيام العمل الفعلية خمسة أيام لا سبعة. بالإضافة إلى كل هذا فإن نص المادة العاشرة من لائحة انتهاء الخدمة واضح الدلالة؛ حيث عبر بشكل قاطع على أن العبرة بالغياب تكون في حال الانقطاع عن العمل لا غير، فقال "إذا انقطع عن عمله دون عذر مشروع" ..

على أنه تجدر الإشارة إلى أن أحوال الغياب - كما قررتها المادة العاشرة من لائحة انتهاء الخدمة - لا تبدو كنوع واحد، وإنما يمكن تصنيفها في ثلاثة أنواع، كما أشرنا، وهي أولاً: ما يتعلق بالانقطاع عن العمل في قولها: "إذا انقطع عن عمله دون عذر مشروع مدة خمسة عشر يوماً متصلة أو ثلاثين يوماً متفرقة خلال السنة السابقة لإصدار القرار". والثاني "إذا لم ينفذ قرار النقل دون عذر مشروع خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ وجوب ذلك". والثالث "إذا لم يعد دون عذر مشروع بعد انتهاء إجازته أو انتهاء فترة تدريبه أو إعارته أو أية فترة غياب مسموح بها نظاماً إلى استئناف عمله خلال خمسة عشر يوماً". أتنسأوى جميع الحالات في اعتبار أن الغياب لا يكون إلا عن أيام العمل الفعلية؟ أم هي مدة حسابية تبدأ من تاريخ العلم بقرار النقل، وفي الحالة الثانية من اليوم التالي لانتهاء الإجازة ... أو أي فترة مسموح بها نظاماً، وتنتهي بحساب خمسة عشر يوماً. ويمكن عرض ذلك افتراضاً بأن الموظف علم بقرار النقل، أو انتهت إجازته فغاب يوماً تلاه ثلاثة عشر يوماً إجازة رسمية ثم غاب في اليوم التالي للإجازة، فيكون بذلك قد أكمل خمسة عشر يوماً حسابياً من تاريخ وجوب استلامه العمل في الجهة المنقول إليها، أو مباشرة العمل بعد انتهاء أي فترة غياب مسموح بها نظاماً. أعتقد أن الرأي في هاتين الصورتين لا يخرج مطلقاً عن الرأي في الصورة الأولى؛ حيث إن الموضوع هو نفسه، يتعلق بممارسة العمل الوظيفي الذي كان لا يمكن ممارسته نظاماً في تلك الأيام، وعليه نعود للاتجاه الذي تقرر من قبل، وهو أن العبرة في هذا الموضوع بعدد أيام

العمل الفعلية التي يمكن أن يحاسب عنها الموظف إذا لم يحضر، وليس بتلك الأيام التي يمكن محاسبته عنها حال حضوره، فكيف يعتبر الموظف غائباً عن أيام هو ممنوع فيها نظاماً من الحضور؟!.

وفي النظام المصري قرر القانون - كما أشرنا - إلى حدود وضوابط اعتبار العامل مستقيلاً، وهو ما يسمى بالاستقالة الحكيمة أو الضمنية في المادة ٩٨ منه، التي نسوق نصها كاملاً للتعليق عليها، وهو "يعتبر العامل مقدماً استقالته في الحالات الآتية:

١ - إذا انقطع عن عمله بغير إذن أكثر من خمسة عشر يوماً متتالية ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يوماً التالية ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر مقبول، وفي هذه الحالة يجوز للسلطة المختصة أن تقرر عدم حرمانه من أجره عن مدة الانقطاع إذا كان له رصيد من الإجازات يسمح بذلك، وإلا وجب حرمانه من أجره عن هذه المدة، فإذا لم يقدم العامل أسباباً تبرر الانقطاع أو قدم هذه الأسباب ورفضت اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ انقطاعه عن العمل.

٢ - إذا انقطع عن عمله بغير إذن تقبله جهة الإدارة أكثر من ثلاثين يوماً غير متصلة في السنة، وتعتبر خدمته منتهية في هذه الحالة من اليوم التالي لاكتمال هذه المدة.

وفي الحالتين السابقتين يتعين إنذار العامل كتابة بعد انقطاعه لمدة خمسة أيام في الحالة الأولى وعشرة أيام في الحالة الثانية.

.... ولا يجوز اعتبار العامل مستقيلاً في جميع الأحوال إذا كانت قد اتخذت ضده إجراءات تأديبية خلال الشهر التالي لانقطاعه عن العمل".

في ضوء ما سبق فإن الإدارة من حقها أن تعتبر غياب الموظف المدة التي حددها القانون بمنزلة استقالة ضمنية.

وتبدو الضوابط الموضوعية من خلال النص - التي أشير إليها أكثر من مرة - في استكمال المدة النظامية التي حددها القانون للغياب، وهي أن تكون أكثر من خمسة عشر يوماً متتالية أو أكثر من ثلاثين يوماً متفرقة خلال السنة،

ويتم الحساب بالسنة الميلادية وفقاً لنص المادة السابعة من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، التي قررت أن "حساب المدد المنصوص عليها في هذا النظام بالتقويم الميلادي".

كما يلزم أن يكون هذا الغياب دون عذر مشروع أو مقبول؛ أي ليس له مبرر نظامي أو واقعي، فإن استند إلى مبررات مشروعة أو مقبولة - كما وضعنا سابقاً - فإن قرار الإدارة سيكون - حينئذ - مخالفاً لمبدأ المشروعية.

ولا شك - من وجهة نظري - أن حساب أيام الغياب يجب أن يكون عن أيام العمل الفعلية لا عن عدد الأيام من الناحية الحسابية، بحسب ما أشير إليه في النظام السعودي.

ولأن النظام المصري يكيف الانقطاع بأنه استقالة، فإن القضاء يستلزم في بعض أحكامه أن يبدو واضحاً من خلال الانقطاع نية الموظف في العزوف عن الوظيفة، فإذا بدا - بأي شكل من الأشكال - أن الموظف لا ينوي بغيابه هجر الوظيفة انتفت حينئذ قرينة الاستقالة، وعليه لا يجوز إعمالها من قبل الجهة الإدارية، وفي هذا قررت المحكمة الإدارية العليا أنه "ومن حيث إن مقتضى هذا النص خاصة الفقرة الأولى منه التي تحكم النزاع - أن العامل الذي ينقطع عن عمله مدة تزيد على خمسة عشر يوماً متصلة يقيم قرينة قانونية على رغبته في ترك الخدمة، وذلك باتخاذ موقفاً ينبئ عن انصراف نيته في الاستقالة؛ بحيث لا تدع ظروف الحال أي شك في دلالة على المقصود، ويتمثل هذا الموقف في إصرار العامل على الانقطاع عن العمل، وتنتفي هذه القرينة إذا ثبت من ظروف الحال أن انقطاع العامل كان لعذر مقبول، ومن باب أولى إذا ما قدم العامل العذر المبرر لانقطاعه عن العمل فور انقطاعه؛ لأنه بذلك ينقض القول بأن انقطاعه كان بنية عزوفه عن الوظيفة، والرغبة في الاستقالة، حتى لو تبين أن الأعدار التي تذرع بها غير صحيحة، فعدم صحة الأعدار التي تذرع بها العامل تنفي قرينة الاستقالة الضمنية بالرغم من أنها تصلح للمؤاخذة التأديبية للعامل المنقطع"^(٣٨).

(٣٨) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٢٥ لسنة ٣٢ ق بجلسة ٦/٣٠/١٩٨٧. الموسوعة، مرجع سابق، ج ٢٧، ص ٦٢٧.

غير أنه في حكم آخر قررت المحكمة الإدارية العليا نفسها وإن كان في تاريخ سابق لهذا الحكم المشار إليه أن "الانقطاع يقيم قرينة قانونية على ترك العمل للاستقالة، وترتفع هذه القرينة إذا انتفى الافتراض القائم عليها بتقديم العامل خلال الخمسة عشر يوماً التالية - لا بعد ذلك - ما يثبت أن انقطاعه كان لعذر مقبول تقدره جهة الإدارة، وفي هذه الحالة يجوز للرئيس أن يقرر عدم حرمانه من مرتبه عن مدة الانقطاع إذا كان له رصيد من الإجازات يسمح بذلك، وإلا وجب حرمانه من المرتب عن هذه المدة، فإذا لم يقدم العامل أسباباً تبرر الانقطاع أو قدم هذه الأسباب ورفضت اعتبرت خدمته منتهية بأثر رجعي يترد إلى تاريخ انقطاعه عن العمل. وإذا رتب المشرع على انقطاع العامل خمسة عشر يوماً متتالية دون إذن سابق انتهاء خدمته من تاريخ انقطاعه عن العمل بما يعتبر استقالة ضمنية أو جزاء في حكمها فإن جهة الإدارة إذا ما استبان لها من تصرفات العامل ومن الظروف والملابسات المحيطة بانقطاعه عن عمله خمسة عشر يوماً متصلة وضوح نيته في هجر الوظيفة فإنه لا تثريب عليها إن هي أعملت في شأنه حكم المادة المذكورة واعتبرت خدمته منتهية للانقطاع عن العمل رغماً عما يكون قد أبداه خلال فترة انقطاعه هذه أو الخمسة عشر يوماً التالية لها على السواء من أعذار غير مقبولة؛ ذلك أن الواقع من الأمر أن المشرع لم يستهدف من النص على أن يقدم العامل خلال الخمسة عشر يوماً التالية ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر مقبول إلا إتاحة أجل أوسع له لإبداء عذره ينتهي بانقضاء الخمسة عشر يوماً التالية للانقطاع وليس بعد ذلك؛ بحيث إذا تقدم بهذه الأسباب خلال الفترة السابقة بشقيها ورفضت دون ثمة انحراف بالسلطة، اعتبرت خدمة العامل منتهية من تاريخ انقطاعه عن العمل، والقول بغير هذا شأنه أن يصبح منطلقاً للعبث ومدعاة للتلاعب إذ يتيح للعامل الخروج على نطاقه وعدم الخضوع لحكمه لمجرد المبادرة خلال فترة الانقطاع عن العمل بإبداء أعذار غير مقبولة حتى ولو كانت مضللة واضحة الكذب، وكان سلوكه يكشف بجلاء عن نيته في هجر الوظيفة وتركها، وهو ما يتأبى مع منطق النص وحكمته" (٣٩).

(٣٩) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٤٧ لسنة ١٨ ق بجلسته ٢٩/٦/١٩٧٤، راجع المكتب الفني، ١٩، ص ٤٥٩، ٤٦٠، وراجع الأستاذ محمود صالح، مرجع سابق، ص ٩٩٧.

وبين هذين الحكمين يختلف الفقه بين مؤيد ومعارض، حيث يوجب البعض من الفقه استلزام توافر نية هجر الوظيفة لإعمال الاستقالة الضمنية التي تنتفي بمجرد تقديم العذر حتى لو كانت أعذاراً غير صحيحة، وإن أخذ المحكمة الإدارية العليا بهذا الاتجاه هو نتاج "فهم المحكمة لصحيح القانون، أو بمعنى آخر هو إدراك المحكمة أن الاستقالة الضمنية - كما هو الحال في الاستقالة الصريحة - تقوم أساساً بهدف تحقيق إرادة الموظف في ترك الخدمة الوظيفية بصفة نهائية، فإذا لم تقم هذه الإرادة بشكل قاطع، وذلك بسبب تقديم الموظف العذر عن انقطاعه فإن ذلك يؤدي إلى انهيار الافتراض الذي تقوم عليه الاستقالة الضمنية، وهي تحقيق رغبة الموظف العام في اعتزال الخدمة، وبالتالي فلا يكون هناك مجال لإعمال قرينة الاستقالة الضمنية" (٤٠).

في حين يتجه البعض الآخر من الفقه خلاف ذلك مقررًا أن العبرة ليست بتقديم العذر وإنما بصحته؛ وذلك "لأن مجرد الاكتفاء بأي عذر ولو لم يكن جدياً فيه إباحة للموظف بأن ينقطع عن عمله المدة التي تحلو له، وهو يعلم سلفاً أن جزاءه من ذلك لن يتعدى حرمانه من الأجر فضلاً عن الجزاء الإداري الذي قد لا يتعدى الإنذار، وهو جزاء غير حاسم ولا فعال لزجر مثل هذا المخالف" (٤١).

وفصلاً بين هذين الرأيين، أتفق مع الرأي الثاني؛ لأنه لئن كانت فلسفة النص تقوم على نية العزوف عن العمل وهجر الوظيفة وذلك استخلاصاً من عبارة ذلك النص في سياقها "ويعتبر العامل مقدماً استقالته" إن ذلك التصور لا يقوم على مجرد إبداء العذر، وإنما يقوم من خلال صحة ما يقدمه الموظف من أعذار أو عدم صحته وليس لمجرد إبداء تلك الأعذار. ولو أن المحكمة أعملت هذا التصور القائم على مجرد تقديم العذر واعتباره كافياً في حد ذاته لنفي

(٤٠) راجع د. عبد اللطيف السيد رسلان، مرجع سابق، ٢٣٤.

(٤١) راجع د. محمود محمد ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ص ٣٠٨.

قرينة الاستقالة لتعطل النص كلية؛ حيث لا فرق - إذن - بين مجرد تقديم العذر بعد الانقطاع مباشرة، أو خلال الخمسة عشر يوماً التالية لتحقيق كمال الانقطاع، حيث إن كليهما ستتنتفي به قرينة الاستقالة - وذلك بحسب تصور المحكمة - ومن ثم فإن الإدارة ستصبح مغلوطة يدها دائماً أو قل في معظم الحالات أمام تطبيق المادة ٩٨ المقررة للاستقالة الضمنية، وذلك ليس إلا لمجرد تقديم العذر الذي به تنتفي قرينة الاستقالة، على حد تعبير المحكمة، وعلى ذلك فالتطبيق الصحيح للنص يقتضي استنتاج نية العزوف، لا من مجرد تقديم الأعذار، وإنما من مضامينها من الصحة وعدمها، وهذه تقدرها الجهة الإدارية تحت رقابة القضاء، وذلك حتى لا يتعطل تطبيق النص من جراء هذا التصور الذي أشار إليه الحكم في قوله: "ومن باب أولى إذا ما قدم العامل العذر المبرر لانقطاعه عن العمل فور انقطاعه، لأنه بذلك ينقض القول بأن انقطاعه كان بنية عزوفه عن الوظيفة، والرغبة في الاستقالة، حتى لو تبين أن الأعذار التي تذرع بها غير صحيحة، فعدم صحة الأعذار التي تذرع بها العامل تنفي قرينة الاستقالة الضمنية بالرغم من أنها تصلح للمؤاخذة التأديبية للعامل المنقطع"، كما أن النص القانوني بنى إعماله بشكل واضح ليس على مجرد تقديم العذر وإنما على صحته؛ حيث قال "فإذا لم يقدم العامل أسباباً تبرر الانقطاع أو قدم هذه الأسباب ورفضت اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ انقطاعه عن العمل".

وتنولاً للقانون الكويتي فقد نصت المادة ٨٢ التي أشرنا إليها من قبل إلى نوعي الانقطاع، فقررت "إذا انقطع الموظف عن عمله بغير إذن ولو كان ذلك عقب إجازة مرخص له بها يحرم من مرتبه عن مدة انقطاعه مع عدم الإخلال بالمساءلة التأديبية، فإذا بلغ الانقطاع خمسة عشر يوماً متصلة أو ثلاثين يوماً غير متصلة في خلال اثني عشر شهراً اعتبر الموظف مستقياً بحكم القانون".

وعليه فإن تمام الخمسة عشر يوماً والثلاثين يوماً دون عذر يحرك سلطة الإدارة لاعتبار الموظف مقدماً استقالته، والسلطة الإدارية هي التي تقدر مدى مشروعية العذر وذلك بطبيعة الحال تحت سلطان القضاء.

واتساقاً مع التساؤل المتضمن مدى اعتبار أيام الإجازات الرسمية إذا تخللت أيام الغياب انقطاعاً؛ بحيث تحتسب المدة بما فيها أيام الإجازات، ولقد كان النظام الكويتي صريحاً وحده من دون الأنظمة محل الدراسة باعتبار أيام الإجازات إذا تخللت الغياب انقطاعاً؛ فقررت المادة ٣٢ من قرار مجلس الخدمة المدنية المشار إليه سابقاً إلى أن "العطلات والإجازات الرسمية وأيام الراحة التي تقع بين انقطاعين تحسب انقطاعاً".

وإذا كان لا اجتهاد مع النص حال التطبيق القضائي فإن الحال ليس كذلك عند التحليل الفقهي؛ حيث يراعى إعادة النظر في هذا النص طبقاً للاعتبارات التي سقتها عند تناول النظام السعودي.

وأخيراً في النظام الأردني - كما أشرنا سابقاً - فإنه لا توجد إلا حالة واحدة يتعلق بها الغياب المؤدي إلى فقد الوظيفة، وهي حالة الغياب المتصل الذي اعتبره النظام السعودي في بعض الحالات - كما وضعنا سابقاً - عشرة أيام وفي بعضها أحد عشر يوماً، واعتبر ذلك الغياب المتصل مبرراً لفقد الوظيفة وجوباً، ويمكن سحب القرار إذا قدم الموظف خلال عشرة أيام من صدور ذلك القرار اعتراضاً يثبت فيه وجود عذر مشروع، وعلى ذلك يمكن القول في هذه الحالة: إنه حتى يعتبر الموظف فاقداً لوظيفته يلزم ثبوت الغياب المتصل بالمدة المذكورة، وثانياً يكون غيابه لغير عذر مشروع.

فمن ناحية أولاً: يلزم لإعمال اعتبار الموظف فاقداً لوظيفته غياب المدة المذكورة ومن وجهة نظري الذي يدعمها النظام الأردني نفسه يجب أن تكون تلك الفترة هي أيام عمل فعلية، دون النظر إلى العملية الحسابية المجردة، وأيام العمل الرسمية التي حددت طبقاً للمادة ٩٦ من النظام هي خمسة أيام أسبوعياً؛ حيث نصت تلك المادة على أن "تحدد ساعات الدوام الرسمي بسبع ساعات يومياً ولمدة خمسة أيام في الأسبوع، وفي جميع الأحوال يجب أن لا تقل ساعات الدوام الرسمي عن (٣٥) ساعة أسبوعياً، ويجوز تكليف الموظف بالعمل لساعات إضافية تزيد على ساعات الدوام الرسمي".

وعليه، فإن غياب عشرة الأيام الذي يحرك حق السلطة الإدارية في اعتبار الموظف فاقدًا لوظيفته يكون غياباً عن أيام العمل الفعلية وليس على أساس عدد الأيام من الناحية الحسابية.

وثانياً: يجب أن يكون ذلك الغياب بلا عذر مشروع، فإن كان الغياب بعذر مشروع فإن الجهة الإدارية سيتوقف حقها في اعتبار الموظف فاقدًا لوظيفته، وإن كانت قد أصدرت قرارها، فعليها أن تقوم بسحبه، وقد وضعنا مفهوم الأعذار من قبل ولا داعي لإعادته ههنا.

المطلب الثاني الشروط الشكلية

توافر العناصر الموضوعية وحدها لا يجعل قرار إنهاء الخدمة صحيحاً، ولا منتجاً لآثاره وإنما يلزم - بجوار ذلك - اتخاذ إجراءات شكلية معينة، حيث أوجبت المادة الحادية عشرة من لائحة انتهاء الخدمة في المملكة العربية السعودية أنه على "الموظف الذي ينقطع عن عمله ولا يعود لاستئنافه لعذر مشروع عليه أن يبلغ بعذره خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تغييه وإلا جاز للجهة الإدارية طي قيده لغيابه". كما صدر قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١٠٤٥/١ وتاريخ ١٤٢٦/٣/٧هـ المبلغ بكتاب ديوان رئاسة مجلس الوزراء رقم ١٤٠٩٥/ب ونص في (ثانياً) على ما يأتي "على الجهات الحكومية إنذار الموظف المنقطع عن العمل كتابة على عنوانه الثابت للاستفسار عن أسباب انقطاعه وأنها ستقوم في حالة عدم إبداء أسباب تقبلها الإدارة خلال خمسة عشر يوماً باتخاذ الإجراءات النظامية بحقه".

وتبدو على هذين النصين ملاحظتان: الأولى تتعلق بالمادة الحادية عشرة المذكورة؛ وذلك لأنها تخاطب فقط الموظف الذي ينقطع عن عمله بعذر مشروع، فإنه وإن كانت الجهة الإدارية تلتزم بإنذاره فإنه يبقى دون غيره هو الملتزم بمخاطبة الإدارة عن أسباب انقطاعه، فإذا لم يبد هذه الأسباب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تغييه كان للجهة الإدارية إمكانية طي قيده على الرغم من أن غيابه كان لعذر مشروع، وعليه فإن تلك المادة بهذا الاعتبار ستجعل المنقطع

بعذر أسوأ حالاً من المنقطع بغير عذر، وإذا كان الأول مطالب بإبلاغ الجهة الإدارية، فإن الثاني، الجهة الإدارية هي التي تلتزم بإنذاره، وتلك ملاحظة يجب أن تسترعي الانتباه.

والملاحظة الثانية أن النظام وإن جعل لزومية الإنذار كإجراء لابد منه لصحة قرار طي القيد، فإنه لم يحدد مدة معينة للقيام بإرساله للموظف، هذا يعني إمكانية إرسال الإنذار في أي وقت خلال فترة الانقطاع، ويمكن والحالة هذه إرساله في اليوم الرابع عشر ليقوم الموظف باستلامه على أحسن الأحوال في اليوم الخامس عشر؛ الأمر الذي يكون قد فات معه الأوان لتنبيه الموظف لخطورة موقفه وتنبيهه على العودة إلى وظيفته قبل أن تسوء حالة مركزه النظامي.

إن الوضع السابق وإن كان صحيحاً نظاماً طبقاً لحالة النص، فإنه يتعارض مع فلسفة الإنذار وجدواه، وكأن الهدف من الإنذار إحاطة الموظف علماً بترتيب أوراقه للإفلات من عملية طي القيد، وهو ما يتعارض مع فلسفة الإنذار.

ومن ثم فإن النص بحالته الراهنة يفتقر إلى تحديد ما هو لازم لإعمال فلسفته وهي تنبيه الموظف لخطورة موقفه، ودعوته إلى العودة لممارسة عمله الوظيفي، وعلى ذلك يراعى تحديد مدة تقوم فيها الجهة الإدارية بإرسال الإنذار بعد بداية الانقطاع.

هذا، ويكون الإنذار موجهاً إلى عنوان الموظف الثابت لدى الجهة الإدارية، فليس هناك التزام على جهة الإدارة أن تتتبع عنوان الموظفين وتترقب أماكن سكناهم، فالعبرة في التزامها بالعنوان الثابت لديها، ولا شك أن ذلك سيعفي الإدارة من الاحتجاج بعدم علم الموظف بالإنذار بدعوى أنه قد غير محل إقامته، حيث إن الالتزام واضح بتحديد محل الإبلاغ وهو العنوان الثابت لدى الإدارة، وإنه يجب على الموظف حال تغيير محل إقامته أن يحدث بياناته لدى الجهة الإدارية.

وتجدر الإشارة إلى أن صورة الإنذار يكفي أن تتضمن العبارة التي حددها القرار المذكور؛ فعبارة اتخاذ الإجراءات النظامية تشمل جميع الإجراءات التي يمكن أن تتخذها الإدارة، حيث لا يستطيع الموظف أن يحتج بعدم تحديد نوع

الإجراء على عكس ما قرره القضاء المصري في هذا الخصوص، بحسب ما سنرى إن شاء الله تعالى.

هذا، ولا توجد طريقة معينة لإنذار الموظف، إلا أن الوضع الطبيعي في هذه الأحوال يكون هو إرسال التبليغ بخطاب مسجل يتم التوقيع باستلامه، إلا أن ذلك يمكن أن يكون عن طرق الفاكس أو برقية، أو عن طريق الشبكة العنكبوتية، أو غير ذلك من الوسائل، ولكن في كل هذا ستبدو المشكلات العملية في الإثبات، وهو ما يمكن أن يكون سبباً في إفلات الموظف من طي القيد باعتبار الإنذار إجراء جوهرياً، وفي المقابل قد يكون ذلك سبباً لإمكانية طي قيد الموظف حال إخلاله بالالتزام المقرر عليه بإعلام الجهة الإدارية عن سبب غيابه.

لذا ما كان هناك داع من وجهة نظري لهذه الشروط الشكلية؛ وذلك لوضوح النظام في هذا الشأن في تبيان حالات الغياب التي تؤدي إلى إمكانية طي القيد، وللموظف إذا كان انقطاعه لعذر مشروع أن يقدم عذره خلال المدة المحددة نظاماً، وإلا فللإدارة أن تقوم بطي قيده، باعتبار الموظف مدركاً لواجباته الوظيفية، أو يبقى الإنذار من الإدارة، والإعلان من الموظف عملية تنظيمية فقط لا أثر على تخلفها في عملية طي القيد للإدارة أو للموظف.

هذا، ويلزم التنويه أن النظام السعودي، ولأنه لا يعتبر طي القيد نوعاً من الاستقالة فإنه لا يشترط توافر نية هجر الوظيفة لإمكانية طي قيد الموظف كالنظام المصري، وفي ذلك قرر ديوان المظالم أنه "لا يغير من ذلك قول المدعي بأن تقديمه لطلب الإجازة الاستثنائية ينفي قرينة الاستقالة التي يبني عليها قرار إنهاء الخدمة في حالة الانقطاع؛ ذلك أن إنهاء خدمة الموظف في هذه الحالة منوط بتحقيق واقعة الانقطاع عن العمل دون عذر مشروع خلال مدة محددة، وسلطة جهة الإدارة في ذلك مبنية على الانقطاع في حد ذاته وفقاً لصريح نصوص النظام دون اعتبار لوجود القرينة من عدمه" (٤٢).

(٤٢) راجع حكم ديوان المظالم رقم ١١٣/ت/٣/١٤١١هـ، مجموعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧١، ٢٧٢.

وقبل نهاية عرض هذا الموضوع نتساءل هل يمكن للجهة الإدارية أن تقوم بعملية الإنذار بعد المدة المذكورة حال كونها - بشكل أو بآخر - لم تقم بهذا الإجراء، واستمر الموظف في غيابه؟

أعتقد أنها يمكنها ذلك؛ لأن الإدارة تستطيع أن تتدارك ما تقع فيه من أخطاء ولو قلنا لا لكانت نتيجة ذلك أن الإدارة مهما انقطع الموظف بعد ذلك فإنها لا تستطيع أن تقوم بطي قيده إذا أغفلت إنذاره، وهي نتيجة ظاهرة الفساد، وإن كان عليها في هذه الحالة احتساب خمسة عشر يوماً من تاريخ إرسال الإنذار.

واستقصاء للإجراءات الشكلية يلتزم الموظف المنقطع بعذر مشروع - كما أشرنا - بإبداء أسباب انقطاعه خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ تغييره وإلا فإنه يمكن للجهة الإدارية أن تقوم بطي قيده، وعلى ذلك، فإن تقديمه للعذر بعد هذه المدة وإن كان مشروعاً فلن يشفع له؛ حيث تستطيع الإدارة طبقاً لصراحة النص أن تقوم بطي قيد الموظف على الرغم من وجود عذر مشروع، وذلك ما لم يثبت الموظف أن عدم تقديمه للعذر كان لعذر؛ حيث إن تأخير الموظف عن تقديم الأعذار حال تحقق دواعيها سيشكك في سلامتها ويضع قرينة على اختلاقها^(٤٣). أما الأعذار الأخرى، فإنه لم تحدد فترة معينة لتقديمها. وإن كان الأصل أن تقديمها يكون حينما تبدأ الإدارة في اتخاذ إجراءات معينة قبل الموظف، وذلك عقب اكتمال مدة الانقطاع.

والسؤال قبل الأخير مفاده هل يجوز للموظف بعد انقطاعه المدة المحددة نظاماً - وهي خمسة عشر يوماً متصلة أو ثلاثين يوماً متقطعة - أن يلزم الجهة الإدارية بطي قيده؟

تحت صراحة النص الذي جعل طي القيد سلطة تقديرية مقررة لمصلحة الجهة الإدارية لا يمكن القول إن من حقه ذلك، فلا تلتزم الإدارة بإنهاء خدمة

(٤٣) راجع ديوان المظالم السعودي في الحكم رقم ٢٠٨/ت/١٤٢٧/٦ في القضية رقم ٢٢٣١/ق لعام ١٤٢٥ هـ بجلسة ١٤٢٧/٣/٢٤، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، مرجع سابق، مجلد رقم ٢، ص ٥١٦.

الموظف، ولا يستطيع هو إجبارها على ذلك، ويبقى الموظف معلقاً، وما عليه في هذه الحالة - إن أراد إنهاء العلاقة - إلا العودة للوظيفة، واللجوء للاستقالة الصريحة، ولكن هذا التقعيد الفقهي قد يتعارض مع فلسفة الجودة في الوظيفة العامة وكذلك حرية العمل؛ حيث لا يتناسب مع هذه الحرية ولا مع الإدارة الصحيحة، إبقاء موظف لا يرغب في البقاء، مع ما يحمله ذلك من إمكانية تدني مستواه، ويبقى صورة بلا روح، بما يعود سلباً على الجهة الإدارية، إلا أنه من ناحية أخرى فإن مراعاة تلك النواحي سوف تتعارض مع المصلحة العامة ويجعل الموظف المنقطع أحسن حالاً من الموظف المستقيل حيث ينهي العلاقة الوظيفية بخمسة عشر يوماً رغماً عن الإدارة، في حين يمكن أن يبقى الموظف طالب الاستقالة مدة يمكن أن تصل إلى ستة أشهر^(٤٤)، بالإضافة إلى أنه إذا كان الموظف لا يستطيع تقديم استقالته إذا كان مكفوف اليد أو محالاً إلى التحقيق أو المحاكمة التأديبية، فإن الموظف المنقطع سوف يكون أحسن حالاً منه في ذلك أيضاً، وهذا لا ريب يتعارض مع المصلحة العامة.

لذا، ومراعاة لجميع هذه الجوانب المشار إليها يراعى إيجاد نص يعالج هذا الموضوع، قوامه "وفي حالة تمسك الموظف بطي قيده يجاب إليه بعد ستة أشهر من تاريخ انقطاعه إلا إذا كان مكفوف اليد أو محالاً للتحقيق أو المحاكمة".

(٤٤) راجع المادة الأولى من لائحة انتهاء الخدمة المشار إليها، لا تنتهي خدمة الموظف إلا بصدور قرار بقبول استقالته أو بمضي تسعين (٩٠) يوماً من تاريخ تقديم الطلب. ولا يجوز للموظف ترك العمل قبل التاريخ المحدد لقبول الاستقالة أو مضي مدة التسعين يوماً. وإذا انقطع عن العمل خلال هذه الفترة دون عذر مشروع عومل بموجب حكم المادة (١٠) من هذه اللائحة.

د - يجوز للوزير أو رئيس المصلحة المستقلة خلال فترة التسعين (٩٠) يوماً المشار إليها في الفقرة (ج) من هذه المادة إخطار الموظف بإرجاء قبول استقالته إذا قضت بذلك مصلحة العمل مدة لا تزيد على ستة أشهر من التاريخ المحدد بالاستقالة، ولا تقبل استقالة الموظف أو إحالته على التقاعد قبل بلوغ السن النظامية إذا كان مكفوف اليد أو محالاً للتحقيق أو المحاكمة.

إن هذه المعالجة ستنطبق على جميع الموظفين، ومن باب أولى أن تنطبق على الموظفين الملتزمين بخدمة الدولة فترة معينة، وهم الموظفون المبتعثون؛ وذلك طبقاً للمادة ٢٥ من لائحة الابتعاث، التي تنص على أن "على الموظف المبتعث بعد انتهاء دراسته أن يعمل في الدولة مدة تعادل مدة ابتعاثه، ويعتبر جزء السنة الدراسية سنة كاملة، وعند امتناعه يلزم بدفع مقدار ما أنفق عليه لمدة الابتعاث أو ما بقي منها حسب الأحوال" (٤٥).

وعلى ذلك فمن وجهة نظري أن الموظف المبتعث لا يستطيع أن يطالب الجهة الإدارية بالاستقالة الصريحة، ومن باب أولى أنه لا يجوز إعمال طي القيد قبله، إلا بعد الوفاء إما بخدمة الدولة، وإما بدفع نفقات الابتعاث، ولكن ستبقى الاعتبارات السابقة التي أشرنا إليها حال انقطاع الموظف؛ حيث لا يمكن إجباره على ممارسة العمل الوظيفي، وحتى لو أمكن إجباره، فإنه لن يحقق ما تتطلبه الإدارة السليمة، من إنجاز الأعمال على المستوى المطلوب؛ مما يقتضي تنظيم تلك المسألة بما يحفظ توازن أطرافها؛ فيمكن أن يكون المقترح بشكل مبدئي أنه إذا انقطع الموظف مدة تجاوزت خمسة أيام متصلة فعلى الجهة الإدارية أن تنذره على عنوانه الثابت لديها، من أنه إذا لم يباشر العمل، فإنها ستحيله للتأديب، وأنها لن تخلي طرفه حتى يقوم بأداء الخدمة المكلف بها، أو الوفاء بما عليه من نفقات، وفي حالة دفع هذه النفقات، فإنه لا يجوز له الالتحاق بأي وظيفة حكومية قبل مضي سنة من تاريخ إنهاء خدمته.

وإذا كان الغياب متقطعاً فإنها لن تجد أمامها أيضاً سوى معاقبته تأديبياً، إلا إذا انقطع تماماً فحينئذ تتخذ معه الإجراءات السابقة.

وأخيراً نتساءل عن مدى تعامل النظام السعودي حال تزامم الاستقالة الصريحة والانقطاع الذي يصل إلى حد تحريك السلطة التقديرية لإنهاء خدمة الموظف بطي قيده، لقد كانت إجابة النظام صريحة وواضحة؛ فقد قرر في

(٤٥) راجع المادة ٢٥ من لائحة الابتعاث الصادرة بالأمر السامي رقم ١٧٧٥٢/٣/د وتاريخ ١٣٩١/٧/٢٠هـ.

المادة الأولى فقرة ج من لائحة انتهاء الخدمة أنه "ج- لا تنتهي خدمة الموظف إلا بصور قرار بقبول استقالته أو بمضي تسعين (٩٠) يوماً من تاريخ تقديم الطلب. ولا يجوز للموظف ترك العمل قبل التاريخ المحدد لقبول الاستقالة أو مضي مدة التسعين يوماً. وإذا انقطع عن العمل خلال هذه الفترة دون عذر مشروع عومل بموجب حكم المادة (١٠) من هذه اللائحة". هذا يعني أنه في حالة قدمت الاستقالة الصريحة، ثم أعقبها انقطاع فإنه لا يعتد بتلك الاستقالة، وإنما سيطبق على الموظف في هذه الحالة أحكام المادة العاشرة المتعلقة بطي القيد؛ الأمر الذي يرتب على الجهة الإدارية الالتزام بأحكام هذه المادة.

وفيما يتعلق بالضوابط الشكلية في النظام المصري فإن المادة ٩٨ المذكورة قد حددت الضوابط الشكلية لتفعيل حق الجهة الإدارية في اعتبار الموظف مستقياً، وهي تتمثل أولاً: في إنذار الموظف كتابة بعد انقطاعه لمدة خمسة أيام في حالة الغياب المتصل، وعشرة أيام في حالة الغياب المتقطع. وثانيها: ألا يكون قد قدم مبررات الغياب خلال الخمسة عشر يوماً التالية لتحقيق واقعة الانقطاع، وبيان ذلك كما يلي:

أولاً: ألزم القانون الإدارة بإنذار الموظف وإلا فإنها لن تستطيع اعتبار الموظف مستقياً حتى ولو لم يكن لديه أعذار مبررة للغيب؛ وذلك لانهايار ذلك الشرط الشكلي المتعلق بالإنذار باعتباره جوهرياً، وتطبيقاً لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا أنه " .. وفي الحالتين السابقتين يتعين إنذار العامل كتابة ... وإذا ثبت أن المطعون ضدها كانت مغادرة ... وأن جهة الإدارة أصدرت قرارها المطعون فيه .. بإنهاء خدمتها دون اتخاذ الإجراء الجوهري بإنذارها كتابة وفقاً لنص المادة سالفة الذكر، فإن قرار إنهاء الخدمة المطعون فيه يكون قد صدر بالمخالفة للقانون متعين الإلغاء" (٤٦).

(٤٦) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٥٨٩ لسنة ٣٣ ق بجلسة ١٠/٧/١٩٩٠. الموسوعة، مرجع سابق، ج ٢٧، ص ٦٥٥.

ولهذه الأهمية فإننا سنتناول بشكل أكثر تفصيلاً شروط صحة الإنذار، وهي شروط وضعها القضاء، واستلزمت المحكمة الإدارية العليا شروطاً لصحة الإنذار المرسل للعامل المنقطع حتى يتسنى إعمال الاستقالة الضمنية، بوصف الإنذار إجراء شكلياً جوهرياً لصحة قرار إنهاء الخدمة، وتدور هذه الشروط حول شكل الإنذار، وضوابط إرساله^(٤٧). أما عن شكل الإنذار، فإن المحكمة الإدارية العليا قد اقتضت شكلاً معيناً له، لإمكانية اعتبار العامل مستقيلاً؛ بحيث يكون شكل الإنذار متضمناً ما يفيد صراحة أنه إذا لم يعد خلال المواعيد النظامية فإن الإدارة ستعتبر مدة خدمته منتهية للانقطاع، فإذا لم تكن عبارات الإنذار تتضمن مثل هذا المعنى فإن الإنذار لا يعتبر صحيحاً ولا ينتج آثاره ولا تستطع الجهة الإدارية إنهاء خدمة الموظف حتى لو لم يكن لديه أعذار، وقالت المحكمة: "...ومن حيث إن المادة تتطلب لإعمال حكمها باعتبار العامل مقدماً استقالته مراعاة إجراء شكلي حاصله إلزام الجهة الإدارية بإنذار العامل كتابة بعد انقطاعه لمدة خمسة أيام إذا انقطع عن عمله بغير إذن أكثر من خمسة عشر يوماً متصلة، وكذلك إذا انقطع عن عمله بغير إذن أكثر من ثلاثين يوماً غير متصلة، وهذا الإجراء جوهري، القصد منه أن تستبين الجهة الإدارية إصرار العامل على تركه العمل وعزوفه عنه، وفي الوقت ذاته إعلانه بما يراد اتخاذه من إجراء حياله بسبب انقطاعه عن العمل وتمكيناً له من إبداء عذره قبل اتخاذ الإجراء... ومن حيث إن الثابت من الأوراق أن الطاعن قد انقطع عن عمله.. وقد وجهت إليه مدرسته.. إنذارين؛ أولهما.. طلبت فيه إفادتها عن أسباب انقطاعه مع تحميله مسؤولية التأخير، والثاني.. أخطرت فيه أنه ما زال منقطعاً عن العمل بدون أسباب... وأن المدرسة تحمله مسؤولية التأخير، وهذه العبارة التي وردت في الإنذارين الموجهين إلى الطاعن لا تنطوي على ما يفيد أن الإدارة قد اتجهت نيتها إلى اعتبار خدمته منتهية للانقطاع عن العمل.. وكل ما يفهم من دلالة هذه العبارة أن الجهة الإدارية سوف تتخذ حياله أي إجراء كالإحالة إلى

(٤٧) راجع المستشار د. ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص ٩٠.

التحقيق أو النظر في أمره تأديبياً وما شابه ذلك، ومن ثم فإن هذين الإنذارين لا يترتب عليهما إعمال حكم المادة ٩٨ من قانون نظام العاملين بالدولة سالف الذكر، ولا تنهض معهما قرينة الاستقالة الضمنية المستفادة من انقطاع الطاعن^(٤٨).

وقضت في حكم آخر أنه "ومن حيث لما كان ذلك وكان الثابت من الأوراق أن الإنذارات التي وجهت إلى المطعون ضدها .. جرت عباراتها بطلب الحضور لاستلام العمل بالمركز حتى لا يضطر لاتخاذ الإجراءات اللازمة حيال انقطاعها...، كما أن الإنذارين اللذين حواهما الخطابان رقما.. جاء بهما أنه سبق إنذارهما بضرورة الوجود يومياً بالمركز لمباشرة العمل المخطرين به .. دون أن يستجيبا لذلك حتى الآن؛ مما يضطر المركز لاتخاذ الإجراءات القانونية حيالهما. ولما كانت العبارات التي تضمنتها هذه الإنذارات على الوجه المتقدم لم تفصح عن نوع الإجراء الذي كانت الإدارة تزعم اتخاذه ضدهما، ومن ثم فإن هذه الصياغة لا يمكن أن تنصرف إلى الإفصاح عن الاتجاه إلى إنهاء خدمة المطعون ضدهما بالاستقالة الضمنية طبقاً لنص المادة ٩٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨؛ إذ إن عبارة الإجراءات القانونية عبارة غير محددة، كما أنها تؤول باتجاه الإدارة إلى إنهاء الخدمة بالاستقالة الضمنية، وتنصرف كذلك إلى اتخاذ إجراء قانوني آخر كالنظر في أمرهما تأديبياً، وهو ما لا يبين منه اتجاه نية الإدارة وعزمها على أن تنهي خدمة المطعون ضدهما للاستقالة الضمنية"^(٤٩).

(٤٨) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٢٠ لسنة ٣٣ ق بجلسته ١٢/٣/١٩٨٨، الموسوعة، مرجع سابق، ج ٢٧، ص ٦٥١، ٦٥٢.

(٤٩) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢١٥١ لسنة ٣٣ ق بجلسته ١٠/١/١٩٨٩، الموسوعة، مرجع سابق، ج ٢٧، ص ٦٦٢، وراجع أيضاً الحكم في الطعن رقم ٥٠٨٣ لسنة ٤٢ ق بجلسته ٣٠/١٢/٢٠٠٠، وراجع أيضاً الحكم في الطعن رقم ٧٦٩٩ لسنة ٤٤ ق بجلسته ٢٤/٣/٢٠٠١، وراجع الحكم في الطعن رقم ٤٥٩٨ لسنة ٤٨ ق، بجلسته ١٧/١٢/٢٠٠٥، راجع المستشار د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص ١٠٠ وما بعدها.

هذا يعني أن المحكمة الإدارية العليا توجب صراحة احتواء صيغة الإنذار على ما يفيد نية الإدارة اتخاذ إجراء إنهاء الخدمة غير مكتفية فيه بصيغ العموم ولو كان إنهاء الخدمة داخلياً فيها، ولهذا قررت صحة القرار الصادر بإنهاء خدمة الموظف لما كانت العبارات قاطعة في ذلك فقالت " ..وقامت الجهة الإدارية بتوجيه ثلاثة إنذارات على محل إقامته ..أشارت فيها إلى واقعة انقطاعه بدون أية مبررات قانونية وإلى حكم المادة ٩٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وإلى ضرورة العودة إلى العمل، وإلا ستتخذ ضده الإجراءات القانونية المذكورة أعلاه، وقد حملت هذه الإنذارات ما يفيد انصراف جهة الإدارة إلى إنهاء خدمة المدعي في حالة عدم عودته إلى العمل.. ومن ثم تكون جهة الإدارة قد أحاطته علماً بما يراد اتخاذه من إجراءات حيال سبب انقطاعه بدون إذن .. ومن ثم تكون الإنذارات قد استوفت الشكل الذي يحقق الغاية منها كإجراء رسمي جوهري.." (٥٠).

ويؤيد البعض من الفقه هذا الاتجاه بقوله: "ونرى أن مسلك المحكمة الإدارية العليا - السابق - مسلك جدير بالتأييد، فإذا كان من المتفق عليه أنه ليس للإنذار صيغة معينة، أو شكل معين يجب إفراده فيه، فإنه يجب أن تكون عبارات الإنذار قاطعة الدلالة في قيام الجهة الإدارية بإنهاء خدمة الموظف الموجه إليه الإنذار إعمالاً لقرينة الاستقالة الضمنية في حال عدم عودته لمباشرة عمله" (٥١).

ولا يخفى من وجهة نظري مدى إنسانية المحكمة في اعتبار لغة الإنذار، إلا أنني لا أتفق معها؛ حيث إن استخدام الجهة الإدارية عبارة اتخاذ الإجراءات القانونية، أو حتى عبارة تحمل المسؤولية، لا شك أنها كافية في الموضوع، وعلى الخصوص عبارة اتخاذ الإجراءات القانونية، فباعتراف المحكمة نفسها أن ذلك يمكن أن ينصرف إلى إنهاء الخدمة، وإلى أي إجراء آخر، فلماذا استبعدت المحكمة

(٥٠) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٥٥٢ لسنة ٤٦ ق بجلسته ٢٦/١/٢٠٠٢، المرجع السابق، ص ١٠٢.

(٥١) راجع د. عبد اللطيف السيد رسلان، مرجع سابق، ص ٢٤٨.

إجراء إنهاء الخدمة، وقدمت عليه الإجراءات الأخرى؟ إن هذا ليس إلا لاعتبارات إنسانية نقدرها، إلا أنها حولت المادة ٩٨ إلى حدود شكلية بعيداً عن فلسفتها التي وضعت لحماية الوظيفة العامة والمحافظة على سير العمل فيها. حيث إن الإنذار غايته تنبيه الموظف إلى خطورة موقفه، وأنه في المربع الخطأ، وعليه العودة لممارسة عمله، وإلا سيتحمل مسؤولية ذلك واتخاذ الإجراءات القانونية بحقه، التي يمكن بالضرورة أن يكون من بينها إنهاء خدمته باعتباره أنه واحد من تلك الإجراءات القانونية، فليس الإنذار غايته تحديد نوع الإجراء المزمع اتخاذه، إن ما تقررته المحكمة يعد تقييداً لما أورده القانون مطلقاً بما لا سند له منه.

أما عن وقت إرسال الإنذار فإن القانون حدده بقوله "وفي الحالتين السابقتين (الغياب المتصل والغياب المتقطع) يتعين إنذار العامل كتابة بعد انقطاعه لمدة خمسة أيام في الحالة الأولى وعشرة أيام في الحالة الثانية".

هذا يعني أن الإنذار السابق على هذه المدة لا يحقق الشكل الصحيح للإنذار ومن ثم لا ينتج أثره في أعمال قرينة الاستقالة. ومن باب أولى لو كان الإنذار سابقاً للانقطاع وهو ما قرره المحكمة الإدارية العليا بقولها: "ولا يقدر في ذلك أن الجهة الإدارية سبق أن أذرت المذكورة بموجب الإنذار المؤرخ في .. ذلك أنه لا يعول على هذا الإنذار؛ حيث جاء سابقاً على تاريخ انقطاع المطعون ضده الحاصل في .. في حين أنه يتعين أن يكون لاحقاً على هذا التاريخ حتى يحقق الغاية منه" (٥٢).

هذا، ويراعى لتحقيق الغاية من الإنذار أن يبلغ قبل نهاية المدة المحددة لإمكانية إنهاء الخدمة بوقت كاف يسمح بتنبيه الموظف حيث لا معنى للإنذار إن أرسلته الجهة الإدارية في اليوم الخامس عشر أو السادس عشر مثلاً، وحينئذ سيكون الإنذار عديم القيمة، إلا في عملية تحضير مبررات الغياب التي ليست

(٥٢) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٧٨١ لسنة ٤٢ ق بجلسته ٢٤ / ٢٠٠١، وراجع الحكم في الطعن رقم ٤٨٢٤ لسنة ٤٥ ق بجلسته ٢٨ / ٢ / ٢٠٠٤، راجع المستشار د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص ١٠٠.

كل الغاية من الإنذار. كما يجب مراعاة أن يكون الإنذار في حالة الغياب المتقطع أبعد مما هو مقرر نظاماً؛ فيكون مثلاً بعد حصول الغياب لمدة عشرين يوماً حتى يكون الإنذار قريب العهد بالمدة النظامية لاعتبار الانقطاع، فيكون حاضراً لدى الموظف فيحقق الغاية منه في تنبيهه نحو المركز القانوني الذي ينتظره إن هو تجاوز الحد الأقصى للانقطاع.

هذا، ويجب أن يصل الإعلان إلى من وجه إليه، فإن أرسلت الجهة الإدارية الإنذار ولو كان في مواعيده الرسمية على عنوان لا يتحقق معه العلم به فإن الإنذار لا ينتج أثره، وفي هذا قالت المحكمة الإدارية العليا: "ومن حيث إنه وإن كان المشرع في تلك المادة قد أوجب لصحة قرار إنهاء الخدمة للاستقالة الضمنية - الانقطاع - أن يكون مسبقاً بإنذار يوجه للعامل المنقطع، وحتى ينتج هذا الإجراء أثره أن يتصل الإنذار بعلم من وجه إليه، والقاعدة في هذا الشأن أن يوجه الإنذار إلى عنوان العامل الثابت لدى جهة عمله من واقع ملف خدمته، فإذا تم الإنذار كذلك، فإنه يفترض أن العامل قد علم به، وإذا ما ادعى خلاف ذلك فعليه أن يقيم الدليل على عكسه. وحيث إنه وإن كان هذا هو الأصل فإنه يرد عليه استثناء توجبه الغاية التي من أجلها شرع الإنذار، وهو أنه في حالة الإعارة يتعين أن ترسل جهة الإدارة الإنذار على عنوان العامل في الدولة المعار إليها مادام هذا العنوان ثابتاً لديها عندما أصدرت قرارها بإعارته. وهو التزام لا تعفى منه جهة الإدارة إلا حيث يكون عنوان العامل المنقطع في الخارج لجهة لا تعلمها، وهو ما لا يتأتى في حالة الإعارات الرسمية" (٥٣).

وجدير بالذكر أنه ليست هناك وسيلة محددة لتبليغ الإنذار، فهو كما قالت المحكمة الإدارية العليا "إنه لكي ينتج الإنذار أثره في إنهاء الخدمة بالاستقالة الحكيمة يلزم أن يتم كتابة، وأن يتم مضي مدة معينة من الانقطاع عن العمل،

(٥٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٧٦ لسنة ٣٤ ق بجلسة ٧/٢١/١٩٩٢، الموسوعة، مرجع سابق ٦٧٤، والطعن رقم ٢٩٤١ بجلسة ٢٦/٥/١٩٩٢. راجع الموسوعة، مرجع سابق، ص ٦٧٤.

هي خمسة أيام في حالة الانقطاع المتصل، وعشرة أيام في حالة الانقطاع غير المتصل، وإنه يصح توجيه الإنذار لشخص المنذر إليه مباشرة أو بطرق البريد على العنوان الثابت بملف خدمة العامل، أو بأوراقه لدى الجهة الإدارية، ويعتبر إثبات وصول الإنذار إلى العامل بإحدى هذه الوسائل قرينة على علم العامل به، ويرتب ذلك القرينة القانونية المأخوذة من الانقطاع باعتباره يمثل استقالة حكمية، ما لم يقدم العامل الدليل على انتفاء القرينة، بإثبات أن جهة الإدارة لم توجه إليه الإنذار الكتابي بعد المدة التي حددها القانون، أو أنها وجهته إليه ولكنه لم يصل إلى علمه. وإنذار العامل على هذا النحو الذي حدده القانون يعتبر إجراء جوهرياً لا يجوز إغفاله^(٥٤).

غير أنه تجب الإشارة إلى أن إنذار الموظف في بعض الأحيان قد يكون أمراً مستحيلاً، وفي أحيان أخرى قد يكون لا جدوى منه، فهل يمكن للجهة الإدارية في هاتين الحالتين إنهاء خدمة الموظف على الرغم من عدم إنذاره؟

قررت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة في الحالة الأولى أنه "لا يجوز الاحتجاج في هذا المجال بضرورة إنذار هؤلاء العاملين قبل اعتبار خدمتهم منتهية بالاستقالة الضمنية، لاستحالة تنفيذ ذلك الالتزام من جانب جهة الإدارة؛ نظراً لأن هؤلاء العاملين لا تعرف لهم أماكن إقامة أو موطن أصلي أو مختار أو أماكن لذويهم لتوجيه الإنذار إليهم فيه؛ الأمر الذي يؤدي إلى استحالة القيام بهذا الإجراء، ومن ثم إلى سقوط الالتزام بإجرائه لاستحالة تنفيذه، ويكون قرار إنهاء الخدمة في هذه الحالة صحيحاً، وإن صدر دون مراعاة الإنذار لهؤلاء العاملين"^(٥٥).

(٥٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٧٥ لسنة ٣٤ ق، بجلسة ١١/٢٨/١٩٨٩، راجع الأستاذ سمير البهي، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، مصر، ١٩٩٥، ص ٧٨٤.

(٥٥) راجع فتوى الجمعية العمومية ملف رقم ٣١٨/٦/٨٦ بجلسة ١٩٨٦/٦/٢٥. راجع الموسوعة، مرجع سابق، ج ٢٧، ص ٦٥٠.

وفي الحالة الثانية قررت المحكمة الإدارية العليا "إذا كان من المستقر عليه أن الإنذار إجراء جوهري يمثل ضماناً للعامل وأن إغفاله يعتبر إهداراً لهذه الضمانة، حتى لا يفاجأ العامل بإعمال قرينة الاستقالة وإنهاء خدمته في الوقت الذي لا يرغب فيه في الاستقالة، وأنه كان لديه من الأعذار المبررة للانقطاع، وإذا كان هذا هو الهدف من الإنذار فإن مقتضى ذلك ولازمه أنه إذا كشفت ظروف الانقطاع عن العمل وقطعت بأن العامل لديه نية هجر الوظيفة وعازف عنها بما لا يحتمل الجدل أو الشك، فإن الإصرار على القول بوجود الإنذار في مثل هذه الظروف أمراً لا مبرر له ولا جدوى منه، ومن ثم فإن انقطاع المطعون ضده أكثر من اثني عشر عاماً متصلة دون أن يحاول طوال هذه المدة أن يخاطب الإدارة بما يفيد أن هناك أعذاراً مقبولة تبرر هذا الانقطاع، كما أن من المنطق والمعقول طبقاً للمجرى العادي للأمر لو أن العامل لديه رغبة في الحفاظ على وظيفته أن يبادر بتقديم أسباب انقطاعه عن العمل بعد اكتمال مدة الانقطاع القانونية حتى يمكن حمل هذه الأسباب على نية عدم رغبته في ترك الوظيفة، أما ولم يفعل العامل ذلك واستطالت مدة انقطاعه زمناً طويلاً، فإن الانقطاع عن العمل مع خلو الأوراق مما يفيد أي اتصال بينه وبين جهة عمله لكاف وحده للقطع بأن العامل لا يرغب في وظيفته، وكشف هذا الانقطاع الطويل للمطعون ضده والذي استمر أكثر من اثني عشر عاماً عن نيته هجر الوظيفة وتركها، فإذا كان هذا القصد بات واضحاً وجلياً من الانقطاع الطويل، فقد انتفى موجب الإنذار ومقتضاه، وصار التمسك بالإنذار في هذه الحالة نوعاً من الإغراق في الشكليات لا مبرر له" (٥٦).

(٥٦) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٨٧٢ لسنة ٤٢ ق بجلسة ٢٦/١/١٩٩٩، وراجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢١٨ لسنة ٤٦ ق بجلسة ٩/١٠/٢٠٠٤، وراجع أيضاً حكمها في الطعن رقم ١٥٥٨ لسنة ٤٧ ق بجلسة ٨/٣/٢٠٠٣، وحكمها بتاريخ ٢٠١٩ لسنة ٤٨ ق بجلسة ٤/١٢/٢٠٠٤، راجع المستشار د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص ١١٦ وما بعدها.

غير أنه بتاريخ ٢٠٠٦/١/٤ أفتت الجمعية العمومية بأنه " ...ببدا أن إعمال قرينة الاستقالة الضمنية مشروط كما سلف بإجراء جوهري هو إنذار العامل كتابة قبل إنهاء خدمته للانقطاع، وهو إجراء لا يجوز إغفاله والاستعاضة عنه بالقول إن استقالة مدة الانقطاع تعتبر قرينة على عزوف العامل عن الاستمرار في الوظيفة ومن ثم إذا أغفلت جهة الإدارة هذا الإجراء وأنهت خدمة العامل، فإن قرارها في هذه الحالة يكون منعماً" (٥٧).

وأعتقد أن ما قرره المحكمة الإدارية العليا يكون صواباً فقط في الحالة التي لا يكون لدى الإدارة عنوان ثابت للموظف، أما إذا كان لديها ذلك العنوان، فعليها أن تقوم بإرسال الإنذار لتحقيق الإجراء المطلوب منها، ويكون عدم اتصال الإنذار لمن وجه إليه راجعاً إليه، فيتحمل مسؤوليته، وتكون الجهة الإدارية أوفت بما ألزمها به القانون، وهو وإن كان ذلك يعد إغراقاً في الشكليات - على حد تعبير المحكمة، وهو صحيح - فإن اللوم لا يتحمله الموظف وإنما تتحمله الإدارة التي قصرت في إجراء جوهري مقرر بنص القانون، وإن كان هناك من لوم فإنما يلقي على النص الذي قرر ما لا داعي له، ولم يضع له ضوابطه التي تحد من إغراقه فعلاً في الشكليات، ويبقى باقي الحق مع فتوى الجمعية العمومية المشار إليها بتاريخ ٢٠٠٤/١/٤ (٥٨).

ثانياً: يلتزم الموظف بإجراء شكلي آخر لتفادي عملية إنهاء خدمته بالاستقالة الضمنية مضمونه أن يقدم مبررات غيابه خلال الخمسة عشر يوماً التالية لاعتباره منقطعاً، وإلا فإن للإدارة أن تقوم بإنهاء خدمته على الرغم من المبررات التي يمتلكها، وفي هذا قالت المحكمة الإدارية العليا "إن الأعدار التي تنفي عن العامل المنقطع قرينة الاستقالة هي تلك الأعدار التي تقبلها جهة العمل وبشرط أن يتقدم بها العامل خلال الخمسة عشر يوماً التالية للانقطاع وهو ما لم

(٥٧) راجع فتوى الجمعية العمومية رقم ١١ وتاريخ ٢٠٠٦/١/٤ ملف رقم ٣٣٢/٢/٨٦.

(٥٨) راجع المستشار ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص ١١٩، الذي يقرر أن اتجاه المحكمة الإدارية العليا هو الأوجب والأصوب والقائم على سنده من الواقع والقانون.

يتحقق في شأن الطاعن" (٥٩) وقالت في حكم آخر: وترتفع هذه القرينة إذا انتفى الاعتراض القائم عليها بتقديم العامل خلال الخمسة عشر يوماً التالية للانقطاع - لا بعد ذلك - ما يثبت أن انقطاعه كان لعذر مقبول تقدره جهة الإدارة" (٦٠) بالإضافة إلى أن التأخير في تقديم هذه الأوراق مع وجود دواعيها يعني عدم وجودها، وتقديمها في المستقبل يعني اختلاقتها وي طرح الثقة فيها.

هذا، ونطرح تساؤلاً مفاده هل تلتزم الإدارة بإصدار قرار باعتبار الموظف مستقبلاً حال عدم اتخاذ الإجراءات التأديبية قبله وتمسك الموظف بإنهاء خدمته؟ لنذهب للمحكمة الإدارية العليا لنرى كيف عالجت هذه المسألة؛ تقول المحكمة: "ومن حيث إنه ليس صحيحاً ما يقال بأن خدمة العامل المنقطع عن عمله المدة المحددة بعد إنذاره كتابة لا تنتهي إلا بالقرار الذي يصدر بترتيب ذلك الأثر حرصاً على المصلحة العامة حتى لا يتوقف سير العمل في المرفق العام؛ ذلك أنه إذا كانت الجهة الإدارية جادة وحريصة في السهر على حسن سير العمل في المرفق العام فإنها لا تتوانى أو تتباطأ في اتخاذ الإجراءات التأديبية ضد هذا العامل حين منحها المشرع أجلاً مدته الشهر التالي لانقطاع العامل لسلوك هذا الطريق، وفي هذه الحالة لا تنفصم عرى العلاقة الوظيفية بل تبقى قائمة حتى تنتهي المسألة التأديبية، فإن لم تتخذ الجهة الإدارية الإجراءات التأديبية حتى انتهى ذلك الأجل نهضت القرينة القانونية في حقهما واعتبر العامل مستقبلاً وانتهت خدمته دون تعليق الأمر على صدور قرار إداري بذلك" (٦١)، وقالت أيضاً: "ومن حيث إن الجهة الإدارية لم تستطع إقامة الدليل على أنها قد اتخذت أية إجراءات تأديبية حيال المطعون ضده خلال الشهر التالي

(٥٩) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨ لسنة ٢٨ ق بجلسة ١٩٨٦/١٢/٣٠،

راجع الموسوعة، مرجع سابق، ج ٢٧، ص ٦٢٩.

(٦٠) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٤٧ لسنة ١٨ ق، بجلسة ١٩٧٤/٦/٢٩،

راجع، أ. محمود صالح، مرجع سابق، ص ٩٩٧.

(٦١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٩١٤ لسنة ٢٩ ق بجلسة ١٩٨٦/٤/١٢،

الموسوعة، ج ٢٧، ص ٧٠٠.

لتاريخ انقطاعه عن العمل دون إذن.. لمدة تزيد على خمسة عشر يوماً، فمن ثم فإن القرينة المنصوص عليها في المادة ٩٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في شأن العاملين المدنيين بالدولة تكون قد تحققت في شأن المطعون ضده، ويعتبر مقدماً استقالته من الخدمة، وتعتبر خدمته منتهية من تاريخ الانقطاع، وكان يتعين على الجهة الإدارية تبعاً لذلك أن تصدر قراراً بإنهاء خدمته اعتباراً من ذلك التاريخ وتمنحه شهادة تفيد ذلك الإنهاء وخلو طرفه وتسوية حقوقه المترتبة على ترك الوظيفة، وإذا امتنعت الجهة الإدارية عن إصدار هذا القرار فإن للمطعون ضده إقامة دعواه بطلب إلغاء القرار السلبي بالامتناع عن إنهاء خدمته^(٦٢).

هذا يعني أن القضاء اعتبر إنهاء الخدمة في حال تحقق مقتضاه وهو غياب المدة القانونية، وعدم إحالة الموظف للتأديب، ومرور الفترة القانونية لذلك يحول السلطة التقديرية إلى سلطة مقيدة؛ بحيث يتعين على الإدارة إنهاء خدمة الموظف وأن إنهاء الخدمة في هذه الحالة يتم دون الحاجة إلى صدور قرار بذلك، وحال تطلبه يعد قراراً كاشفاً باعتبار تحقق إنهاء الخدمة يتم بقوة النظام فور نهاية المدة القانونية للسلطة التقديرية.

وهو صحيح ما ذهب إليه المحكمة؛ حيث ذلك واضح من مفهوم النص الذي يقول: يعتبر العامل مقدماً استقالته ثم ينهي حالتي الانقطاع بقوله " .. أو قدم هذه الأسباب ورفضت اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ انقطاعه".

ويبدو تساؤل آخر عما يمكن تسميته بتزاحم الاستقالة الصريحة والاستقالة الضمنية، وصورة هذه المسألة أن يقوم الموظف بتقديم استقالته

(٦٢) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣١٤ لسنة ٣١ ق بجلسة ١٠/١١/١٩٨٧، الموسوعة، مرجع سابق، ج ٢٧، ص ٦٨٠، ٦٨١، وراجع أيضاً حكمها في الطعن رقم ٣٥١ لسنة ٣١ ق بجلسة ٢٦/٣/١٩٩١. الموسوعة، المرجع السابق نفسه، ص ٦٢٥.

صراحة ثم ينقطع غير منتظر قرار الإدارة بقبول الاستقالة، أو انتهاء المدة القانونية لاعتبارها مقبولة، فبأيهما تعدت الجهة الإدارية؟ تعرضت المحكمة الإدارية لهذه الحالة فقررت أنه "بطبيعة الحال إذا تزامنت الإرادة الصريحة والإرادة الضمنية، فالأولى هي المقدمة وتترتب آثارها بقوة القانون، فإذا قدم العامل استقالة صريحة تنتهي خدمته بالقرار الصادر من الجهة بقبولها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها وإلا اعتبرت مقبولة بقوة القانون، ويترتب الحكم ذاته حتى لو انقطع العامل عن عمله عقب تقديم استقالته، فإن لم تسأله الجهة الإدارية تأديبياً قبل فوات الثلاثين يوماً انتهت خدمته بقوة القانون حتى لو قدم العامل أسباباً تبرر انقطاعه دون إذن عقب تقديم استقالته الصريحة وبعد فوات الثلاثين يوماً تكون الرابطة الوظيفية بينه وبين جهة الإدارة قد انقضت بما لا يجوز معه قانوناً البحث في الأعذار التي يقدمها لتبرر انقطاعه" (٦٣).

وما ذهبت إليه المحكمة صحيح؛ فإن الموظف قد قدم استقالته صراحة وغيابه في هذه الحالة يعد مخالفة تأديبية تستطيع الجهة الإدارية أن تتجاوز عنها وتعتبر استقالته مقبولة بانقضاء المدة القانونية لاعتبارها كذلك، هذا وكان يمكن للجهة الإدارية - إن كانت أرادت عدم أعمال الاستقالة الصريحة، أو الضمنية في حقه - أن تقوم بإحالة للتأديب، وحينئذ يتوقف قبول الاستقالة على ما تسفر عنه هذه الإحالة، التي يمكن أن تنتهي بفصله تأديبياً.

هذا، ويبقى تساؤل آخر يتعلق بمدى إمكانية انقطاع الموظف المكلف خدمة الدولة وتمسكه بهذا الانقطاع لإنهاء خدمته، والملتزم بخدمة الدولة إما أن يكون خضوعاً لقانون التكليف، وإما أن يكون ذلك نظراً لحالة قانونية قامت بها كالموظف المبتعث، أو غير ذلك ممن تعهد بخدمة الدولة مقابل ما أدته له من نفقات معينة، وبخصوص الموظف المكلف خدمة الدولة قالت المحكمة الإدارية

(٦٣) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٢٩ لسنة ٢٦ ق بجلسته ٢٣/٢/

١٩٨٦، راجع الأستاذ محمود صالح، مرجع سابق، ص ٩٦٦.

العليا بحقه "ومن حيث مفاد ما تقدم أنه لا يجوز للمطعون ضده باعتباره طبيباً مكلفاً الانقطاع عن عمله عن أداء أعمال التكليف تحريراً له بإرادته وحده عن أداء واجب التكليف على عكس ما يقضي به نص القانون الصادر بناء عليه قرار التكليف وبالتناقض مع الطبيعة القانونية للتكليف ببعض الوظائف... ومن حيث إنه بناء على ذلك فإن المكلف إذا انقطع عن عمله قبل اكتمال مدة التكليف دون مبرر أو مقتضى نص قانوني لا يكون قد أدى الالتزام القانوني المقرر، ويكون قد خالف أحكام القانون وتخلّى عن أداء واجب التكليف وعن مساهمته في خدمة الوطن خلال الفترة التي كلف الخدمة فيها" (٦٤).

أما فيما يتعلق بالموظف المبتعث فإن المحكمة الإدارية العليا تقول عن الاستقالة الصريحة إنه "ومن المقرر أن جهة الإدارة لا تترخص في قبول الاستقالة .. وكل ما تملكه الإدارة في صدد الاستقالة أن ترجئ البت فيها" (١٣). هذا يعني إمكانية الاستقالة الضمنية إلا أنني لا أتفق مع هذا التوجه؛ لأن ذلك يتنافى مع فلسفة الابتعاث كما يتعارض مع المنطق القانوني الصحيح؛ حيث إن الموظف الملتزم بخدمة الدولة عليه التزام أصيل وآخر بديل، فعليه إن لم يقيم بالالتزام الأصيل أن يقدم الالتزام البديل، كما عليه القيام بأداء الالتزام قبل مطالبته بما قرره له القانون من حق (٦٥).

بالإضافة إلى هذا كان يجب على المحكمة أن تساوي في حكمها بين المكلف والمبتعث؛ فالفروق التي بينهما، لا تمنع من أن كليهما مكلف خدمة

(٦٤) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٥ لسنة ٣٣ ق ٦/٢٦/١٩٩٣، راجع أ. سمير البهي، مرجع سابق، ص ٧٩٧.

(٦٥) يراجع في تفاصيل ذلك الموضوع، د. حمدي محمد العجمي، مدى التعارض بين حق الموظف المبتعث في الاستقالة، وبين الالتزام بخدمة الدولة، بحث منشور، بمجلة معهد الإدارة العامة، الرياض، المجلد الخمسون، العدد الأول، محرم، ١٤٣١ هـ، يناير ٢٠١٠ م.

الدولة، وأن عليه أداء الالتزام المكلف به، أو الوفاء بالالتزام البديل قبل إنهاء العلاقة الوظيفية.

وباستقراء النصوص في النظام الكويتي نجد أن المادة ٨١ التي هي أصيلة في الموضوع قد خلت من أي إجراءات شكلية تتعلق بإعمال اعتبار الموظف مستقيلاً؛ فقد نصت على أنه "إذا انقطع الموظف عن عمله بغير إذن ولو كان ذلك عقب إجازة مرخص له بها يحرم من مرتبه عن مدة انقطاعه مع عدم الإخلال بالمسألة التأديبية، فإذا بلغ الانقطاع خمسة عشر يوماً متصلة أو ثلاثين يوماً غير متصلة في خلال اثني عشر شهراً اعتبر الموظف مستقيلاً بحكم القانون". وكذلك قد خلت المادة ٣٠ من قرار مجلس الخدمة المدنية بالخصوص من أي إجراء شكلي حيث قررت أنه "... فإذا بلغ الانقطاع أحد الحدين المنصوص عليهما بالمادة ٨١ من نظام الخدمة المدنية اعتبر الموظف مقدماً استقالته اعتباراً من اليوم التالي لبلوغ أحد هذين الحدين؛ وذلك عملاً بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١٩٨١/٣ ويتخذ بشأنه الإجراء المناسب في ضوء ما يقدمه من أعذار إما بقبول الاستقالة أو قبول عذره وإعمال الآثار المترتبة على ذلك".

ويبقى الإجراء الشكلي الوارد في الموضوع هو المنصوص عليه في المادة ٣٤، والمادة ٣٥ من قرار مجلس الخدمة المدنية. وقد نصت الأولى على أنه "إذا زاد الانقطاع عن يوم واحد فإنه يتعين على الموظف إخطار الإدارة التابع لها بأي وسيلة سواء بنفسه أو بمن ينوب عنه بالأسباب التي دعت إلى انقطاعه حتى تكون الإدارة على علم بحالته، وحتى يؤخذ ذلك في الاعتبار عند تقدير عذره على أن يوقف صرف مرتبه عند بلوغ انقطاعه سبعة أيام، فإذا زاد هذا الانقطاع عن خمسة عشر يوماً فإنه يتعين الانتظار لحين عودة الموظف لمعرفة سبب غيابه وذلك لفترة معقولة تقدرها الجهة يتخذ بعدها الإجراء المقرر قانوناً".

وبتحليل هذا النص يتضح أن الموظف يتعين عليه إبلاغ الجهة الإدارية حال الانقطاع لأكثر من يوم، وعليه سيكون التساؤل، ما النتيجة المترتبة على عدم إبلاغه، هل يسقط حقه في التمسك بعذره، وتستطيع الجهة الإدارية على الرغم من توافر العذر اعتباره مستقيلاً؟.

في اعتقادي أنه لا يسقط حقه في التمسك بعذره على الرغم من عدم إبلاغه عنه، حيث إن النص لم يرتب على تخلفه سقوط حق الموظف وتفعيل سلطة الإدارة في اعتباره مستقيلاً، وإنما هو نص تنظيمي قد حددت المادة نفسها دواعي الإلزام به، وهو تحقيق علم الإدارة، واعتباره عنصراً من عناصر قبول العذر وأن الموظف كان منقطعاً لعذر ولم يتجاهل واجب الحضور إلى وظيفته. فالإجراء بهذا الشكل يعد من الإجراءات الشكلية الثانوية.

ويبدو كذلك من النص أن الإدارة يتعين عليها الانتظار لحين عودة الموظف، هذا الانتظار قد حدده النص بصياغة مرنة؛ حيث إن الفترة المعقولة يمكن أن تكون يوماً أو أكثر، لذا فالأفضل أن يحدد النص بصياغة جامدة حيث يقال مثلاً: يتعين على الإدارة أن تنتظر خمسة الأيام التالية لتمام الانقطاع، وبعدها يتخذ الإجراء المقرر قانوناً، والأفضل من كل هذا أن تكون صياغة النص مرنة لصالح الإدارة، فيكون النص "وللإدارة أن تنتظر لحين عودة الموظف لمعرفة سبب غيابه...". وذلك هو الأوفق حتى يبقى النص تنظيمياً للموظف - كما أشرنا - وكذلك للإدارة، ولا يبقى هناك تساؤل مفاده كيف لو أن الإدارة انتظرت مدة غير معقولة فهل يؤدي ذلك إلى بطلان القرار، وساعتها ستختلف وجهات النظر طبقاً لتحديد الإجراء بأنه جوهري أو ثانوي^(٦٦). والإدارة في تعاملها في هذا الموضوع - كما أشرت - ليست في حاجة إلى مزيد من التساؤلات التي يستطيع الموظف من ورائها أن يفلت من الإجراء.

أما نص المادة ٣٥ من القرار فقد نصت على أن "السماح للموظف بمباشرة العمل عقب بلوغه انقطاع أحد الحدين إلى حين البت في الأعذار التي يقدمها لا يسقط سلطة الجهة الإدارية في قبول الاستقالة الاعتبارية واحتساب المدة التالية على انتهاء الخدمة مدة فعلية، ويعتبر عدم اتخاذ السلطة المختصة قراراً بقبول الاستقالة خلال (أربعين) يوماً من تاريخ السماح للموظف بمباشرة العمل بمثابة قبول عذره".

(٦٦) راجع في عرض الآراء التي قيلت لتحديد جوهريّة أو ثانوية الإجراء الشكلي، د. محمد عبد العال السناري، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، مطبوعات معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤١٤هـ / ١٩٩٤م، ص ١٣٤ وما بعدها.

يبدو من هذه المادة أن السماح للموظف بمباشرة العمل عقب عودته من الانقطاع بنوعيه لا يغل يد الجهة الإدارية - وهو صحيح - عن اتخاذ قرارها بقبول استقالته، إلا أن النظام قد غل يد السلطة الإدارية في اعتبار الموظف مستقيلاً إذا مضت مدة أربعين يوماً من تاريخ مباشرة العمل ولم تصدر الإدارة قراراً بقبول استقالته، واعتبر ذلك قرينة على قبول عذره، وعليه لا تستطيع الجهة الإدارية أن تقوم بعد تلك المدة بتفعيل النص واعتبار الموظف مستقيلاً؛ حيث يتحصن المركز القانوني للموظف بمرور تلك الفترة واعتبار عذره مقبولاً قانوناً، غير أن اعتبار عذره مقبولاً بهذا الشكل قد يجعل حق الإدارة في إحالته للتأديب مكبلاً؛ إذ كيف تحيله للتأديب وقد قبلت عذره بنص النظام، وقد لا يكون ذلك العذر مقبولاً من حيث الواقع؛ فقبول العذر قرينة قانونية قد تصطم بحقيقة الواقع، وعليه، فإذا لم يعتبر مستقيلاً فإنه يمكن إحالته للتأديب إذا كان له داع، ولا تغل يده الجهة الإدارية عنه بحيث لا ينتج عن تراخي الإدارة تحت أي اعتبار إفلات الموظف المنقطع من أية آثار لانقطاعه؛ فالإحالة للتأديب شيء واعتبار الموظف مستقيلاً شيء آخر، وعليه، فلو أن النص كان حاثاً فقط للإدارة على اتخاذ إجراء بالخصوص حتى لا يبقى الموظف معلقاً لكان أفضل دون عبارة بمثابة قبول عذره، أو يضيف للنص مع عبارة بمثابة قبول عذره مع عدم الإخلال بالمساءلة التأديبية.

ويبقى تساؤل مهم في الموضوع، وهو: ما مدى إمكانية إلزام الإدارة من قبل الموظف إصدار قرار باعتباره مستقيلاً حال تحقق نوعي الانقطاع متصلاً كان أم متفرقاً، فقد يرى بعض الموظفين أن هناك مصلحة متحققة له من وراء اعتباره مستقيلاً؟

بقراءة المادة ٨٢ من نظام الخدمة المدنية المتعلقة بالموضوع يتبادر إلى الذهن من مفهوم النص أن مجرد انقطاع الموظف المدة المشار إليها يعتبر الموظف مستقيلاً ومن ثم - طبقاً لهذا المفهوم - فإن سلطة الإدارة تجاه ذلك تعتبر مقيدة؛ فلا تجد أمامها حلاً سوى إجابة الموظف إلى طلبه؛ حيث إن نص المادة انتهى بالقول "اعتبر الموظف مستقيلاً". ولما كان هذا المفهوم يتعارض مع المبادئ التي تقوم عليها الاستقالة، والتي منها إعطاء سلطة تقديرية للإدارة

خلال فترة معينة تتدبر أمرها تحقيقاً للمصلحة، وذلك واضح من نص المادة ٧٤ من نظام الخدمة المدنية الخاصة بالاستقالة، التي تقرر "للموظف أن يقدم استقالته من وظيفته ويصدر القرار بقبولها من الوزير إذا كان الموظف من شاغلي مجموعة الوظائف القيادية، ومن وكيل الوزارة بالنسبة لغيرها، وللسلطة المختصة بقبول الاستقالة إرجاء النظر فيها، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها، وإلا اعتبرت مقبولة بحكم القانون، ولا يجوز تأجيل الاستقالة لأكثر من ستة أشهر وتعتبر بانقضائها مقبولة..." فقد قام مجلس الخدمة المدنية بتفسير تلك المادة واعتبار أن مفهوم "اعتبر الموظف مستقياً بحكم القانون" تعني أن الموظف مقدم استقالته حتى تبقى هناك سلطة تقديرية للإدارة، فنص القرار على أن "يمكن تطبيق أحكام المادة ٨١ من نظام الخدمة المدنية بمراعاة الآتي: أ- إن تعبير الموظف مستقياً بحكم القانون الوارد في هذه المادة لا يستتبع انتهاء خدمة الموظف تلقائياً وإنما اعتباره مقدماً استقالته بحكم القانون من تاريخ بلوغ انقطاعه عن العمل بغير إذن أحد الحدين اللذين نصت عليهما المادة المذكورة ب- إن جهة الإدارة تترخص بسلطة تقديرية في نظر الاستقالة الاعتبارية فلها أن تقبل هذه الاستقالة ومن ثم تنهي خدمة الموظف أو أن تعيده إلى عمله (وذلك على ضوء تقديرها لما يقدمه من أعذار) ج- عدم استحقاق الموظف لأية مرتبات أو بدلات أو مزايا وظيفية خلال مدة انقطاعه عن العمل" (٦٧). وعلى ذلك لا يستطيع الموظف إلزام الجهة الإدارية بقبول استقالته فور توافر حدي الغياب المقررة في المادة ٨١ من النظام؛ حيث تبقى السلطة

(٦٧) راجع قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٣ لسنة ١٩٨١ بشأن تفسير المادة ٨١ من نظام الخدمة المدنية، الصادر في ٢١ جمادى الآخرة ١٤٠١هـ، الموافق ٢٦ أبريل ١٩٨١م، وتجدر الإشارة إلى أن القرار قرر في المادة الثانية منه أنه "يجوز للجهات الحكومية تسوية أوضاع الموظفين الذين أنهت خدماتهم قبل العمل بهذا القرار استناداً لنص المادة ٨١ المشار إليها ولم تجر إعادة تعيينهم ويبدون لها الرغبة في العودة لوظائفهم من تاريخ العمل بهذا القرار، على أساس أن خدمتهم مستمرة بحيث تعيدهم بذات الأوضاع التي كانوا عليها عند انتهاء خدمتهم، وذلك مع عدم استحقاقهم لأية مرتبات أو بدلات وظيفية أخرى عن مدة إقصائهم عن الوظيفة".

تقديرية للإدارة في ضوء ما تراه مناسباً؛ حيث إن أعمال الاستقالة الضمنية سلطة مقررة لصالح الإدارة إن شاعت أعملتها وفق ضوابطها، وإن شاعت تغاضت عنها، وأعادت الموظف إلى عمله تقديراً للمصلحة العامة.

وهناك تساؤلان تابعان في الموضوع يتكونان من حالتين؛ الأولى - كيف لو أن الموظف لم يقدم أية أعذار مبدية أنه انقطع عمداً وأنه لا يريد الوظيفة وعازف عنها، أو أنه لم يحضر مطلقاً؟ والحالة الثانية: كيف لو أنه لم يقدم أعذاراً غير أنه متمسك بوظيفته؟ ففي الحالة الأولى يمكن القول إن على الإدارة أن تعتبر الموظف مستقيلاً، وذلك لاعتبارات عملية وليس لاعتبارات قانونية؛ لأن بقاءه في الوظيفة لن يحقق المصلحة العامة، وكذلك انتظار عودته، إلا أن تلبية طلب الموظف في هذه الحالة سوف يكون إرغاماً للإدارة وتحايلاً على الاستقالة الصريحة التي يمكن أن تمتد لسته أشهر، كما ذكرت المادة ٧٤ المذكورة، لذا فالمسألة تحتاج إلى معالجة نظامية ليتغاير المركز القانوني للموظف المقدم استقالته صراحة عن ذلك الذي قدم استقالته حكماً مرغماً الإدارة عملياً على إجابته لطلبه، وحتى لا يكون مركزه النظامي أفضل حالاً ممن قدم استقالته صراحة وفق النظام.

وفي الحالة الثانية إذا رأت الجهة الإدارية إعادته إلى عمله كسلطة تقديرية مراعاة للمصلحة العامة فلها ذلك؛ حيث لا نص يلزمها، غير أنه في هذه الحالة عليها أن تحيله للتأديب باعتبار الانقطاع مخالفة تأديبية للواجب المقرر في المادة ٢٣ من قانون الخدمة المدنية، التي نصت على أنه "لا يجوز للموظف أن ينقطع عن عمله إلا في حدود الإجازات التي يصرح له بها".

ويبقى أخيراً حكم تراحم الاستقالة الصريحة والاستقالة الحكيمة حال تقديم الموظف استقالته صراحة ثم انقطاعه المدة المحددة للانقطاع، وقد أشرنا إلى أن النظام السعودي قد عامل الموظف طبقاً للاستقالة الضمنية معبراً عن ذلك - كما وضحنا - بطي القيد الذي تختلف آثاره عن الاستقالة الصريحة، واعتد القانون المصري بالاستقالة الصريحة، ولما لم يكن هناك نص في النظام الكويتي للإدارة حرة بحسب ما تراه محققاً للمصلحة العامة، وكذلك ما تراه

محققاً لنقيض قصد الموظف، فلها أن تعتبر الاستقالة الصريحة مقبولة بمرور ثلاثين يوماً كما قررت المادة ٧٤، أو تعتبره منقطعاً وتطبق عليه أحكام الانقطاع أو تحيله للتحقيق، وفي هذه الحالة يبقى معلقاً لدخوله تحت نص المادة ٧٤ المذكورة التي قررت في نهايتها " ..ولا يجوز قبول استقالة الموظف إذا كان قد أحيل إلى التحقيق أو أوقف عن العمل أو اتخذت ضده أية إجراءات تأديبية أخرى، فإذا انتهت هذه الإجراءات إلى عدم مسؤوليته أو مجازاته بغير عقوبة الفصل جاز قبول استقالته".

وأخيراً في النظام الأردني لا توجد إجراءات شكلية تتعلق بإعمال سلطة الإدارة باعتبار الموظف فاقداً لوظيفته على غرار النظام الكويتي، وذلك بخلاف النظامين السعودي والمصري، سوى ما يتعلق فقط بحق الموظف في تقديم مبررات غيابه وذلك خلال فترة معينة، وتؤدي - حال صحتها - إلى سحب قرار فقد الوظيفة؛ حيث نصت المادة ١٦٩ منه في الفقرة ج على أنه " ج - للموظف الذي اعتبر فاقداً لوظيفته حق الاعتراض على القرار خلال عشرة أيام من تاريخ صدوره، ويقدم الاعتراض متضمناً الأسباب التي استند إليها إلى المرجع الذي أصدر القرار، فإذا اقتنع بالأسباب الواردة فيه ألغى قراره وأعاد الموظف إلى وظيفته".

وعلى ذلك يستطيع الموظف أن يثبت خلال عشرة أيام من تاريخ صدور القرار بفقده للوظيفة أن غيابه كان مبرراً، وفي حالة قبول تلك المبررات ستقوم الجهة التي أصدرت القرار بسحبه وإعادة الموظف إلى عمله.

هذا، وتجدر الإشارة إلى أن المادة حددت فقط مدة التظلم بعشرة أيام فهل يمكن قبول التظلم بعد تلك الفترة؟ أعتقد أنه لا يمكن قبول الاعتراض بعد تلك الفترة ما لم يكن هناك عذر مشروع قد حال دون التقدم فيها، فإن هذه المواعيد ليست تنظيمية فلا يمكن للإدارة ولا للأفراد تجاوزها.

ولم تحدد لنا المادة ١٦٩ ميعاداً خاصاً ترد فيه الجهة الإدارية على الاعتراض، ولم تحل إلى مادة أخرى، إلا أنه باعتبار الاعتراض الوارد في المادة المذكورة تظلاً فإنه يجري عليه نص المادة ١٦٢ من النظام نفسه، التي تقرر

بالخصوص أن "يقدم طلب التظلم خطياً إلى الدائرة خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام من تاريخ وقوع الحالة أو صدور القرار موضوع التظلم، ويتم البت فيه خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ استلامه".

وفي حالة قبول التظلم، فهذا يعني نهاية القرار وعودة الموظف إلى وظيفته، وذلك عن طريق سحب القرار الصادر باعتبار الموظف فاقداً لوظيفته، حيث تتمتع الإدارة في هذا الخصوص بسلطة تقديرية واسعة^(٦٨)، وإذا رفضت الجهة الإدارية اعتراض الموظف فإن هذا لا يعني بالنسبة للموظف نهاية المطاف، فالسلطة التقديرية للإدارة في تقدير العذر شيء، وخضوع تلك القرارات للرقابة القضائية شيء آخر؛ ولذلك فإن محكمة العدل العليا لا تتردد عن إلغاء تلك القرارات إذا كانت غير مشروعة^(٦٩)، حيث هي صاحبة الاختصاص في هذا الشأن طبقاً للمادة التاسعة من قانونها، التي نصت على أن "تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي : ٣- طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بإحالتهم إلى التقاعد أو الاستبعاد أو بفصلهم من وظائفهم أو فقدانهم لها أو إيقافهم عن العمل بغير الطريق القانوني"^(٧٠).

ويقدم الطلب إلى المحكمة في غضون ستين يوماً من تاريخ إبلاغ القرار وعلى هذا جرى نص المادة الثانية عشرة من القانون المذكور بقولها: "المادة ١٢- أ- مع مراعاة أحكام الفقرتين (ب) و (ج) من هذه المادة تقام الدعوى

(٦٨) راجع د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ٣٥٦، ود. خالد سمارة الزغبى، القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط٢، ١٤١٣هـ/١٩٩٣م، ص ٢٦٣ حيث يقول: "وتتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة لجميع حالات فقدان الوظيفة" وراجع أيضاً د. نواف كنعان، الدار العلمية الدولية، ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الكتاب الثاني ٢٠٠١، ص ٢١٨، ٢١٩.

(٦٩) راجع د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ٣٥٦.
(٧٠) راجع المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢، الجريدة الرسمية، العدد ٣٨١٣ وتاريخ ٢٥/٣/١٩٩٢، ص ٥١٦.

لدى المحكمة باستدعاء خطي يقدم إليها خلال ٦٠ يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعى أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأي طريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة ..

هذا، وتجدر الإشارة أخيراً إلى حكم تزامن الاستقالة الصريحة والانقطاع الذي يحرك سلطة الإدارة في أعمال اعتبار الموظف فاقداً لوظيفته؛ لقد كان النظام الأردني الأسبق يعالج تلك الحالة؛ حيث قررت المادة ١٥٢ من القانون رقم ١ لسنة ١٩٩٨ أنه "أ- يعتبر الموظف فاقداً لوظيفته في أي من الحالات التالية:

١ - إذا نقل أو انتدب إلى وظيفة أو دائرة أخرى ولم ينفذ قرار النقل أو الانتداب، ولم يباشر العمل في الوظيفة أو الدائرة التي نقل أو انتدب إليها لمدة عشرة أيام متصلة.

٢ - إذا تغيب عن وظيفته لمدة عشرة أيام متصلة دون إجازة قانونية أو دون عذر مشروع، ولم يقم بتبليغ رئيسه المباشر خلال مدة غيابه بأية وسيلة متاحة له.

٣ - إذا كان قد قدم استقالته وترك العمل قبل تبليغه القرار بقبولها أو رفضها واستمر غيابه عن وظيفته لمدة عشرة أيام".

وقد خلا من النص على هذه المعالجة النظام الأردني السابق رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢^(٧١)، والنظام الحالي رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧، وكذلك تعديله بالنظام رقم ٣١ لسنة ٢٠٠٩^(٧٢)، أفتطبق الجهة الإدارية أحكام الاستقالة الصريحة أم تعتبر الموظف فاقداً لوظيفته، أعتقد أن التطبيق الصحيح في هذه الحالة، أن تعتبر الإدارة الموظف فاقداً لوظيفته؛ حيث إن تقديم الاستقالة لا يترتب عليه

(٧١) راجع الجريدة الرسمية رقم ٤٥٥٠ بتاريخ ٢٠٠٢/٦/٤.

(٧٢) راجع الجريدة الرسمية رقم ٤٩٥٣ بتاريخ ٢٠٠٩/٣/١٦.

انتهاء العلاقة الوظيفية التي لا تنتهي إلا بصدر القرار بقبولها، كما أنه إذا كان مرور مدة معينة على تقديم الاستقالة يعد في النظامين السعودي والمصري بمنزلة قبولها، فإن النظام الأردني يعتبر مرور فترة معينة دون رد من الجهة الإدارية بمنزلة رفضها^(٧٣)، بالإضافة إلى هذا، فإن الإدارة وإن كانت تستطيع قبول استقالته قبل تمام المدة المحددة لفقد الوظيفة فإنها بعد تمام تلك المدة تجد نفسها أمام حكم آخر، وهو اعتبار الموظف فاقداً لوظيفته دون التريث لسماع أوجه دفاعه، فصدر القرار باعتبار الموظف فاقداً لوظيفته شيء، وتقدير العذر من الجهة الإدارية وسحب القرار شيء آخر. ومن ثم فإنه بمرور المدة النظامية للحد الأقصى للانقطاع تنتهي العلاقة الوظيفية، وبهذا فإنه لا محل لقبول الاستقالة لشخص لم يعد موظفاً عاماً.

(٧٣) راجع المادة ١٦٧ من النظام الأردني، التي تنص على أن "تكون الاستقالة التي يقدمها الموظف خطية وغير مشروطة، وتقدم إلى المرجع المختص باتخاذ قرار تعيين المماثل له في الدرجة والراتب، وإذا لم يصدر القرار بقبولها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها تعتبر مرفوضة". وراجع المادة ٩٨ من القانون المصري التي تنص على أنه "ولا تنتهي خدمة العامل إلا بالقرار الصادر بقبول الاستقالة، ويجب البت في طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه وإلا اعتبرت الاستقالة مقبولة بحكم القانون، لم يكن الطلب معلقاً على شرط أو مقترناً بقيد وفي هذه الحالة لا تنتهي خدمة العامل إذا تضمن قرار قبول الاستقالة إجابته إلى طلبه. ويجوز خلال هذه المدة إرجاء قبول الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل، مع إخطار العامل بذلك على ألا تزيد مدة الإرجاء على أسبوعين بالإضافة إلى مدة الثلاثين يوماً الواردة بالفقرة السابقة.

وراجع المادة الأولى من لائحة انتهاء الخدمة في المملكة العربية السعودية التي تنص على أن "لا تنتهي خدمة الموظف إلا بصدر قرار بقبول استقالته أو بمضي تسعين (٩٠) يوماً من تاريخ تقديم الطلب...

د. يجوز للوزير أو رئيس المصلحة المستقلة خلال فترة التسعين (٩٠) يوماً المشار إليها في الفقرة (ج) من هذه المادة إخطار الموظف بإرجاء قبول استقالته - إذا اقتضت ذلك مصلحة العمل - مدة لا تزيد على ستة أشهر من التاريخ المحدد بالاستقالة..".

أما التساؤل قبل الأخير فهو: هل يمكن للموظف على غرار القانون المصري أن يلزم الجهة الإدارية اعتباره فاقداً لوظيفته؟ أعتقد من صياغة المادة ١٦٩ التي بدأت بقولها "يعتبر الموظف فاقداً وظيفته في أي من الحالات الآتية....". فإن الإدارة في هذه الحالة ستكون ملزمة إصدار قرار، باعتبار الموظف فاقداً لوظيفته، وذلك حال تحقق شروط فقدان الوظيفة التي أشارت إليها المادة، وأشرنا إليها من قبل.

ويبقى تساؤل أخير عن مدى اعتبار الموظف المكلف بخدمة الدولة فاقداً لوظيفته. لقد أشار النظام الأردني بشكل قاطع إلى امتناع قبول الاستقالة الصريحة، فقررت المادة ١٣٨ من النظام أنه " لا يجوز قبول استقالة الموظف الملتزم بالخدمة بسبب إيفاده في بعثة أو دورة قبل إتمام الخدمة التي التزم بها بموجب هذا النظام والشروط الواردة في عقد إيفاده .

وهو ما رددته أيضاً المادة ١٦٧ في الفقرة ج من النظام، فنصت على أنه " .. ج- لا يجوز قبول استقالة الموظف إذا كان ملتزماً بالعمل في الخدمة المدنية لأي سبب من الأسباب". وقياساً على ذلك فإن حكم المادة ١٦٩ يتوقف لنفس الاعتبار الوارد في المادة ١٣٨، والمادة ١٦٧، المشار إليهما، وعليه، فإن الموظف لا يستطيع أن يفرض على الإدارة أن تنهي خدمته باعتباره فاقداً وظيفته؛ حيث إن ذلك يتنافى مع فلسفة الابتعاث التي من أجلها منعت الاستقالة في أي حالة يكون فيها الموظف ملتزماً بالعمل في الخدمة المدنية لأي سبب كان.

خاتمة البحث

لقد تناولت - بحمد الله تعالى - في هذا البحث الآثار المترتبة على الانقطاع عن العمل دون عذر في نظام الخدمة المدنية السعودي دراسة مقارنة مع القانون المصري، والقانون الكويتي، والنظام الأردني، وذلك من خلال ثلاثة مباحث، تناولت في الأول منها تحديد حالات الانقطاع والمدد الزمنية المتعلقة بها، وكذلك بيان مفهوم العذر وأنواعه، أما المبحث الثاني، فكان عن الآثار المالية والتأديبية المترتبة على الانقطاع، وهي الحرمان من الراتب، والإحالة إلى التأديب، وصولاً إلى المبحث الثالث الذي تناولت فيه إنهاء خدمة الموظف حال تحقق الضوابط الموضوعية والشكلية المقررة، وذلك كله في دراسة مقارنة بين الأنظمة المذكورة. وقد اتضح من خلال الدراسة أن هناك تشابهاً وتقاطعاً أحياناً فيما بين تلك الأنظمة في الخطوط العريضة للموضوع، في حين بدا هناك تمايز واختلاف في أحيان أخرى في بعض التفاصيل، وذلك للاختلاف في التكيف القانوني الذي تسقطه كل من هذه الأنظمة على الانقطاع، وما تراه متجاوباً مع رؤيتها في تحقيق المصلحة العامة.

وبشيء قليل من التفصيل نجد أن بين النظام السعودي والقانون المصري والقانون الكويتي كثيراً من التقارب وإلى حد كبير من حيث المدة الزمنية للانقطاع المتصل والمنفصل، الذي يرتب سلطة الإدارة في تفعيل آثار الانقطاع، فقد حددها الأول في حدها الأعلى بخمسة عشر يوماً متصلة وثلاثين يوماً متفرقة، وحددها الثاني بستة عشر يوماً متصلة وواحد وثلاثين يوماً متفرقة، والثالث بخمسة عشر يوماً متصلة وثلاثين يوماً متفرقة، في حين بدا الاختلاف نوعاً ما مع النظام الأردني الذي حدد تلك المدة بعشرة أيام أو أحد عشر يوماً بحسب التفصيل السابق، واقتصر النظام المذكور في تحديده على الانقطاع المتصل دون المنفصل، وقد أشرت في حينه إلى الحاجة إلى معالجة نظامية حفاظاً على المصلحة العامة التي يرتئها النظام الأردني.

وقد اتفقت الأنظمة محل الدراسة على أن الموظف المنقطع لا يستحق أجراً عن الأيام التي انقطع عنها دون عذر مشروع، وذلك تطبيقاً لقاعدة الأجر مقابل العمل، وقد أبديت تفاصيل ذلك في المطلب الخاص بالحرمان من الراتب.

وفي السياق ذاته اتفقت الأنظمة المعنية على إحالة الموظف للتأديب بجانب الحسم من الراتب دون أن يكون ذلك جمعاً بين العقوبات؛ لأن الحسم من الراتب ليس عقوبة وإنما هو تطبيق صحيح ومنصف للقاعدة المشار إليها، وهي «الأجر مقابل العمل».

وأخيراً اتفقت الأنظمة محل الدراسة على إمكانية إنهاء خدمة الموظف حال بلوغه المدة المقررة للانقطاع، ولكن اختلفت في العديد من التفاصيل التي عكست رؤية كل منها لتكييف انتهاء الخدمة حيث اعتبره القانون المصري والقانون الكويتي استقالة حكومية، في حين اعتبره النظامان السعودي والأردني فصلاً سماه الأول بطي القيد، وسماه الثاني بفقد الوظيفة؛ مما رتب أحكاماً لتفعيل تلك السلطة اختلفت في تفاصيلها بين تلك الأنظمة، عرضنا لها من خلال العديد من التساؤلات وما اقتضته من الإجابات المدعمة بأسانيدنا وحججها بحسب ما رأيته من وجهة نظري صحيحاً يتفق مع الأصول والمبادئ القانونية.

وأخيراً - في ضوء ما عرضت له في هذا البحث - أوصي بإعادة النظر في الأحكام المتعلقة بالانقطاع بما يحفظ التوازن بين مصلحة الإدارة ومصلحة الموظف حتى لا تبغي إحداها على الأخرى، فكلتا المصلحتين جديرة بالرعاية، سواء كان ذلك في ضوء ما توصلت إليه من خلال هذا البحث، أم كان ذلك من خلال قناعات أخرى، وفي هذه الحالة الأخيرة يكفيني أنني قد أثرت الانتباه نحو إعادة النظر في ذلك الموضوع المهم.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين.

مراجع البحث

أولاً - الكتب:

- د. خالد سمارة الزغبى، القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط ٢، ١٤١٣هـ / ١٩٩٣م.
- الأستاذ سمير البهي، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، مصر، ١٩٩٥.
- د. عبد اللطيف رسلان، النظرية العامة للاستقالة بين القانون الوضعي والشرعية الإسلامية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٢١٠.
- د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية، ١٤١٩هـ / ١٩٩٨م.
- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠.
- د. محمد عبد العال السناري، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، مطبوعات معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤١٤هـ / ١٩٩٤م.
- المستشار د. محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة والكادرات الخاصة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة، الكتاب الرابع، دار أبو الوفا للطباعة بالهرم، ط ١، ٢٠٠٧.
- الأستاذ محمود صالح، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، منشأة المعارف الإسكندرية، ط ٢، ١٩٩٧.
- د. نواف كنعان، الدار العلمية الدولية، ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الكتاب الثاني ٢٠٠١.

ثانياً - المقالات والأبحاث والرسائل:

- الأستاذ أحمد بن عبد الرحمن الزكري، عدم نظامية فصل الموظف بسبب احتساب ساعات التأخير، مقال بجريدة الرياض الاقتصادي، عدد الجمعة ١٤ جمادى الأولى ١٤٢٥هـ، العدد رقم ١٣١٦٠، السنة ٤٠.
- د. حمدي محمد العجمي، مدى التعارض بين حق الموظف المبتعث في الاستقالة، وبين الالتزام بخدمة الدولة، بحث منشور، بمجلة معهد الإدارة العامة، الرياض، المجلد الخمسون، العدد الأول، محرم، ١٤٣١هـ / ٢٠١٠م.
- د. محمود محمد ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس.
- د. نعيم عطية، الاستقالة، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، ع ٢، ١٩٦٥.

ثالثاً - المجموعات القضائية:

- المستشار حسن توفيق حسونة، مجموعة القضاء الإداري في خمس سنوات من ١٤١٠هـ إلى ١٤١١هـ.
- د. نعمان أحمد الخطيب، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا في خمسة وعشرين عاماً ١٩٧٢ - ١٩٩٧، الدار العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط ٢٠٠١.
- د. نعيم عطية، والأستاذ حسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة، الدار العربية للموسوعات، القاهرة، ١٩٩٥.
- مجلة القضاء والقانون، الكويت، الفترة من ٢٠٠٤/٧/١ إلى ٢٠٠٤/١٢/٣١.
- مجموعة الأحكام والمبادئ بديوان المظالم السعودي لعام ١٤٢٧هـ، طبعة ١٤٣٠هـ / ٢٠٠٩م، المكتب الفني بديوان المظالم.

رابعاً - القوانين والأنظمة واللوائح:

- قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، الجريدة الرسمية العدد ٢٩ "تابع ب" بتاريخ ٢٠/٧/١٩٧٨م.

- نظام الخدمة المدنية السعودي رقم م/٤٩ وتاريخ ١٠/٧/١٣٩٧هـ، نشر بجريدة أم القرى، العدد ٢٦٦٨٢ بتاريخ ١٥/٧/١٣٩٧هـ.
- لائحة الابتعاث في المملكة العربية السعودية الصادرة بالأمر السامي رقم ١٧٧٥٢/٣/د وتاريخ ٢٠/٧/١٣٩١هـ.
- لائحة انتهاء الخدمة في المملكة العربية السعودية الصادرة بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٨١٣/١ وتاريخ ٢٠/٨/١٤٢٣هـ.
- لائحة الإجازات في المملكة العربية السعودية الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١٠٣٧/١ وتاريخ ١٦/٢/١٤٢٦هـ والمعمول بها اعتباراً من تاريخ تبليغها في ١٥/٥/١٤٢٦هـ.
- قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩، الصادر في ٧ جمادى الأولى ١٣٩٩هـ، الموافق ٤ أبريل ١٩٧٩.
- نظام الخدمة المدنية الكويتي رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩، الصادر في ٧ جمادى الأولى ١٣٩٩هـ، الموافق ٤ أبريل ١٩٧٩.
- قرار مجلس الخدمة المدنية الكويتي رقم ٣ لسنة ١٩٨٣ بشأن تفسير المادة ٨١ من نظام الخدمة المدنية الكويتي.
- قرار مجلس الخدمة المدنية الكويتي رقم ٤١ لسنة ٢٠٠٦ بشأن قواعد وأحكام وضوابط العمل الرسمي.
- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ١ لسنة ١٩٩٨، الجريدة الرسمية رقم ٤٢٥٧ وتاريخ ٢٦/١/١٩٩٨.
- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢، الجريدة الرسمية رقم ٤٥٥٠ بتاريخ ٤/٦/٢٠٠٢.
- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧، الجريدة الرسمية العدد ٤٨١٨ بتاريخ ١/٤/٢٠٠٧م، وتعديله بنظام الخدمة المدنية رقم ٣١ لسنة ٢٠٠٩.

