

أحكام إستقالة الموظف العام وآثارها

Public servant's resignation provisions and implications

م. رؤى حميد عبد

Roa Hameed Abed

الجامعة العراقية / كلية القانون والعلوم السياسية

Iraqi University / College of Law and Political Science

ملخص

تمثل الاستقالة قرار مشترك بين الموظف والإدارة وقد يتم التعبير عنها صراحةً أو ضمناً لكنها في كلتا الحالتين تتوقف على رغبة الموظف وموافقة الإدارة على تلك الرغبة، وهذا يعني أن الاستقالة صراحةً كانت أو ضمناً فهي تعني أن يترك الموظف الوظيفة بإرادته بعد موافقة الإدارة عليها بصفة نهائية وذلك قبل بلوغ السن القانوني للتقاعد، ونفهم من ذلك أن الاستقالة تتقيد بأحكامها الخاصة والتي تتفرد بها، ومن الجدير بالذكر أن أسباب انتهاء خدمة الموظف العام متنوعه، وهذا ما أكدته التشريعات الوطنية للخدمة المدنية، ولكنها قد تتباين في أحكامها على أسباب فصل الموظف العام من وظيفته، ومما لا شك فيه أن الفقه قسم أسباب انتهاء خدمة الموظف العام إلى أسباب تعود لإرادة الإدارة وأسباب لا شأن للإدارة بها، وأسباب تعود إلى إرادة الموظف ذاته، وفي الأولى تكون للإدارة السيطرة التامة العليا بحيث يكون قرار الإدارة هو السبب الأساسي لانتهاء خدمة الموظف العام، في حين أن هناك أسباب أخرى لا يكون للإدارة شأن بها بحيث تنتهي خدمة الموظف بقوة القانون ودون أن تتدخل الإدارة بأي شكل في إنهاء خدمته وذلك مثل ما يحدث في حالات الوفاة أو بلوغ الموظف للسن المقرر لمغادرة الوظيفة أو الحكم الجنائي أو فقد الموظف العام لجنسيته، وفي النهاية فإن خدمة الموظف العام قد تنتهي ولكن بإرادته الذاتية ودون تدخل الإدارة أو القانون في هذا الأمر، حيث كفل القانون للموظف تقديم استقالته من عمله ونظم أحكام هذه الاستقالة بما لا يخل بطبيعة العمل وحق الموظف.



:Abstract

Resignation represents a common situation between the employee and the administration, and it was expressed explicitly or implicitly later in twenty-nine depending on the employee and the administration's approval of those two fires. This means that the resignation, whether explicitly or implicitly, means that the employee leaves the job of his own free will after the administration has managed it permanently, before That the bartender begins to retire, and it is understood from this that the investigative article adheres to its own provisions, which are unique to it, and therefore the reason for leaving the public employee is varied, and this is what the National Civil Service Law notes, but it may vary in its operation on the reason for dismissing the public employee for that reason. There is no doubt that jurisprudence has divided the reasons for the termination of the public employee's service into reasons that are due to the will of the administration, reasons that the administration has nothing to do with, and reasons that are due to the will of the employee himself. In the first, the administration has complete and supreme control, so that the administration's decision is the primary reason for the termination of the public employee's service. While there are other reasons that the administration has no business with, such that the employee's service ends by force of law and without the administration interfering in any way in terminating his service. This is similar to what happens in cases of death, the employee reaching the age prescribed for leaving the job, a criminal conviction, or the public employee losing his citizenship. In the end, the public employee's service may end, but by his own will and without the administration or the law interfering in this matter, as the law guarantees the employee to submit his resignation from office. His work and the provisions of this resignation were regulated in a way that did not prejudice the nature of the work and the employee's rights.

المقدمة

تعتبر الاستقالة حقاً للموظف، وشرط الاستقالة هو أن يعبر الموظف من خلال طلب كتابي عن رغبته في ترك مكان العمل ولا يسري ذلك إلا بالموافقة الصريحة للإدارة المعنية حيث تنتهي العلاقة الوظيفية بينهما ويتخلى الموظف عن كافة واجباته المهنية ولا يمارس حق المواجهة مع الإدارة، فعلاقة الموظف بالإدارة ليست علاقة أزلية اذ لا بد من نهاية وهذه النهاية قد تكون طبيعية وقد لا تكون كذلك اذ تنتهي فيها العلاقة الوظيفية بسبب عقوبة كالعزل والفصل.

ورغم ان الاستقالة حق من حقوق الموظف الا ان المشرع في بعض الأحيان يلجأ الى تقييدها من خلال شروط معينة لضمان استقرار المرفق العام وحفاظاً على المصلحة العامة بل ان المشرع قد يجعلها جريمة توجب العقاب اذا تمت في ظروف معينة يترتب عليها اضرار بالمصلحة العامة وهو ما تأخذ به غالبية التشريعات الجنائية .

أولاً: أهمية الدراسة

تتضح أهمية موضوع انتهاء خدمة الموظف العام من الجانبين النظري والعملي في الآتي:
الجانب النظري: تعد دراسة هذا الموضوع مدخل مهم لمناقشة الكثير من المسائل المرتبطة به، فاعتبارات أهمية البحث تتطلب توضيح مفهوم الاستقالة وانواعها، ومناقشة ضوابطها وشروطها وآثارها.
الجانب العملي: تتلخص أهمية تلك الدراسة من الناحية العملية في ضرورة دراسة النصوص القانونية التي تحكم انتهاء خدمة الموظف العام بالاستقالة في القانون العراقي ، وتوضيح الإيجابيات والسلبيات التي تتواجد في هذه النصوص ومحاولة تقديم اقتراحات وحلول ملائمة بخصوص هذه المسألة، والعثور على قيود وضوابط تتناسب معها وكيفية حماية الموظف العام من الإدارة وهي تمارس حقها في إنهاء خدمة الموظف العام.

ثانياً: أهداف الدراسة

يهدف هذا البحث وبصفة أساسية في بيان وتوضيح النظام القانوني للأحكام المتعلقة باستقالة الموظف العام وانتهاء خدمته بالاستقالة ، وتوضيح وبيان الآثار الناتجة عنها سواء كانت آثار إدارية أو جنائية ، وكذلك بيان مدى معرفة تطابق النصوص القانونية المرتبطة بالخدمة العامة في القانون العراقي،



بالإضافة إلى معرفة مدى نفوذ الإدارة فيما يتعلق بإنهاء خدمة الموظف العام من حيث بيان طبيعة الحق في الاستقالة والضمانات المقررة للموظف في حالة تقديم استقالته.

ثالثاً: منهجية الدراسة

يعتمد الباحث على المنهج الوصفي التحليلي من خلال تحليل محتوى النصوص القانونية التي ناقشت موضوع استقالة الموظف العام في التشريع العراقي، وآراء الفقه القانوني المرتبطة بموضوع الدراسة، وتتخذ الدراسة تحليل نصوص قانون الخدمة المدنية في العراق مع الإشارة لبعض قوانين الدول الأخرى في بعض الحالات إن اقتضت الحاجة.

رابعاً: أسئلة الدراسة

تحاول هذه الدراسة توضيح الجوانب القانونية النازمة لانتهاء خدمة الموظف العام بالاستقالة وذلك عن طريق الإجابة على بعض التساؤلات الأساسية وتتمثل تلك التساؤلات في الآتي:

الأسئلة الرئيسية:

ما هي شروط وأحكام الاستقالة؟

ما هي الآثار الإدارية والجنائية المترتبة تقديم الموظف لطلب الاستقالة؟

الأسئلة الفرعية:

ماهي الاستقالة؟

كيف يضمن الموظف حقه في الالتحاق بوظيفة أخرى بعد تقديم طلب الاستقالة؟

خامساً: إشكالية الدراسة

تتمحور مشكلة البحث حول معرفة الضوابط القانونية وإجراءات طلبات الاستقالة؟ والتفريق بين حق الاستقالة وحماية سير المرفق العام بانتظام، مع معرفة الآثار الإدارية والجنائية المترتبة على تقديم الموظف العام لاستقالته.

سادساً: هيكلية الدراسة

يتمحور البحث حول احكام استقالة الموظف العام والاثار التي تترتب على الاستقالة ، وجاء ذلك في



صورة مقدمة وثلاثة مباحث، المبحث الأول ينقسم إلى المفاهيم والكليات، والمبحث الثاني يتمحور حول الشروط والأحكام القانونية المتعلقة باستقالة الموظف، وجاء المبحث الثالث عن الآثار الإدارية والجنائية لاستقالة الموظف.



المبحث الأول

المفاهيم والكليات

لدراسة هذا المبحث سنقسمه الى مطلبين: نتطرق في المطلب الأول لمفهوم الموظف العام ومفهوم الاستقالة وفي الثاني نبين أنواع الاستقالة من حيث الأسلوب، وذلك من خلال مطلبين.

المطلب الأول: المفاهيم

نوضح من خلال هذا المطلب المفاهيم المتعلقة بالموضوع محل البحث والتي تتمثل في مفهوم الموظف العام، ومفهوم الاستقالة، فضلاً عن بيان مفهوم الاستقالة الفردية الجماعية وذلك من خلال أربعة فروع على نحو ما يأتي.

الفرع الأول: مفهوم الموظف العام

لا يوجد تعريف شامل للموظف العام في جميع الدول او ينطبق على كل من يتصف بهذه الصفة في اطار بلد واحد والسبب قوانين الخدمة المدنية في الدول المختلفة قد تحاشت وضع تعريف محدد للموظف العام ولكنها اقتصرت على مجرد تحديد الاشخاص الذين يخضعون للأحكام التي وردت في كل منها وبناء على ذلك كان الفقه والقضاء هما المرجع الاساسي في تحديد الموظف العام .
ففي العراق عرف المشرع العراقي الموظف العام في المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٣١ بانه « كل شخص عهدت اليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة او ميزانية خاصة تابعة لإحكام التقاعد » وعدل هذا التعريف بموجب قانون الخدمة المدنية رقم ١٠٣ لسنة ١٩٣٩ الذي نص في المادة الثانية منه على الموظف بأنه كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلية في ملاك الدولة الخاص بالموظفين وقد تم اقتباس نفس هذا التعريف في قانون الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٦ وكذلك قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ لكن قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل عرف الموظف العام على انه كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة والتعريف الأخير الذي أورده قانون انضباط موظفي الدولة يختلف عن التعريفات الواردة في القوانين السابقة ، ويظهر هذا الاختلاف من خلال اسقاطه صفة الديمومة من الوظيفة، تلك الصفة

التي اشترطتها قوانين الخدمة المدنية السابقة..، وفي فرنسا تم تعريف الموظف العام بأنه <كل شخص يسند إليه عمل دائم في مكان عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام^(١)> أما في مصر تم تعريفه بأنه كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بالطريق المباشر عن طريق شغله منصبه ينصب في التنظيم الإداري لذلك المرفق، على أن يكون ذلك بصفة مستمرة لا عارضة وأن يصدر بذلك قرارا من السلطة المختصة قانونا بالتعيين^(٢)

فالتعريفات السابقة رغم اختلافها حول بيان مفهوم الموظف إلا أنها تتفق حول أن انطباق صفة الموظف العام للشخص تحقق من خلال أسند عمل دائم للشخص في أحد المرافق العامة التي تديرها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام مع تحمله الواجبات والالتزامات الوظيفية وتمتعه بالحقوق الوظيفية من المرتب والمكافآت والإجازات وغير ذلك من الحقوق التي تنص عليها القوانين والتشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة في الدولة.

الفرع الثاني: مفهوم الاستقالة

تعددت تعاريف الاستقالة وان كانت كلها تصب في معنى واحد فقد عرفها البعض بأنها إنهاء خدمة الموظف بناء على طلبه أو لاتخاذ موقف معين يعتبره القانون بمثابة طلب استقالة^(٣). او هي افصح الموظف عن رغبته في ترك العمل نهائيا^(٤) وتعرف كذلك بأنها اظهار الموظف لرغبته في ترك العمل لدى الادارة نهائياً ، فهي عمل ارادي قد يتخذ طابعا فرديا عندما تكون مقدمة من قبل شخص وقد تتخذ صفة العمل الجماعي عندما تكون مقدمة من قبل اكثر من فرد وهنا مكنم الخطورة على استمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد.^(٥)

(١) طعمية الجرف، القانون الإداري نشاط الإدارة العامة، أساليبه ووسائله، مطبعة جامعة القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨٥، ص ٣٢٥.

(٢) د. أحمد حافظ نجم. القانون الإداري، دراسة قانونية لتنظيم نشاط الإدارة، الطبعة الأولى، ج ٢ دار الفكر العربي ١٩٨١، ص ١٢٠

(٣) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠٠٨، ص ٣٠٦.

(٤) شهاب بن احمد الجابري، انتهاء خدمة الموظف العام والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها، رسالة دكتوراه من جامعة عين شمس، ص ٢٨٩.

(٥) ابراهيم طه الفياض، القانون الإداري، نشاط وأعمال السلطة الادارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، الطبعة الاولى، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٨، ص ١٣٩.



وعرفت أيضا بانها « أن يتقدم الموظف بطلب مكتوب للجهة الإدارية المختصة يطلب فيه ترك الخدمة ولا تنتهي خدمة الموظف إلا بعد صدور قرار من الإدارة بقبول طلبه »^(١).
من كل ما تقدم يمكن لنا تعريف الاستقالة على انها اعلان الموظف عن إرادته الصريحة في ترك الخدمة الوظيفية بصورة نهائية ولا تنتج آثارها إلا من تاريخ قبولها من الجهة الإدارية المختصة وللموظف الحق العدول عنها قبل قبولها، فإذا قبلتها الجهة الإدارية يتم إنهاء الخدمة وتزاول عنه صفة الموظف العام.

الفرع الثالث: مفهوم الاستقالة الفردية

الاستقالة الفردية هي الاستقالة التي تقدم من قبل عامل واحد يظهر فيها رغبته في إنهاء العلاقة بينه وبين الإدارة، ويوجد نوعين أساسيين من تلك الاستقالة هما^(٢):-

الاستقالة الصريحة: وهي الطلب المكتوب الذي يتقدم به الموظف إلى الإدارة يظهر فيه رؤيته في مغادرة الوظيفة بشكل نهائي ويشترط أن تكون الاستقالة مكتوبة، أما في حال كان طلب الاستقالة بصورة شفوية فإنه لا يعتمد لأنه يكون عديم الفائدة، بينما يتمثل النوع الثاني من الاستقالة الفردية في هي الاستقالة الضمنية والتي لا تقدم مكتوبة بل يتم إثباتها من خلال مواقف معينة يتخذها الموظف، ويقصد بها افتراض نية الاستقالة لدى الموظف الذي ينتج عنه تصرفات معينة تظهر رغبته في قطع العلاقة مع الإدارة.

الفرع الرابع: مفهوم الاستقالة الجماعية

كما ذكرنا أن الاستقالة الفردية تتمثل في تقديم طلب مكتوب من قبل الموظف ولكن في حال تقديم العديد من الأشخاص استقالتهم في وقت واحد بهدف إجبار الإدارة على تلبية احتياجاتهم فيطلق عليها الاستقالة الجماعية، والتي تكون شكل من أشكال الاستقالة الوظيفية، ولكنها أخطر أنواع الاستقالة حيث تتسبب الاستقالة الجماعية في عرقلة سير المرافق العامة^(٣).

(١) د. مازن ليلو راضى، الوسيط في القانون الإدارى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان ٢٠١٣، ص ٢١٣.
(٢) حمدي سليمان القبيلات. انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب (دراسة مقارنة)، الطبعة الاولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣، ص ١٨٥
(٣) إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني (دراسة مقارنة)، الدار الجامعية للطباعة والنشر،



لذلك يمكن تعريف الاستقالة الجماعية بأنها اتفاق بين عدد من موظفي المرافق العامة يتمثل في تقديم استقالتهم بشكل جماعي والتحلل من وظائفهم في وقت واحد بهدف التأثير على الحكومة^(١). والحقيقة ان بعض التشريعات وقفت من الاستقالة الجماعية موقف مغاير للاستقالة الفردية فالبعض عاملها معاملة الاضراب كالمشرع المصري الذي عاقب على هذه الاستقالة إن كانت تخفي في طياتها إضراب^(٢)، والمشرع البحريني الذي نص على (إذا ترك ثلاثة على الأقل من الموظفين العموميين عملهم ولو في صورة استقالة أو امتنعوا عمدا عن تأدية واجب من واجبات وظيفتهم ، متفقين على ذلك أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك عوقب آل منهم بالحبس مدة لا تتجاوز سنة)^(٣). اما المشرع العراقي فلم يشر الى الاستقالة الجماعية في قانون الخدمة المدنية انسجاما مع قاعدة عدم الاعتراف بها ، غير اننا نجده أيضا نص على تجريمها ويتضح هذا جليا في نصوص قانون العقوبات^(٤)، فخطورة الاستقالة الجماعية على المرافق العامة في الدولة جعلت التشريعات والقوانين تتدخل بتنظيم مسألة الاستقالة الجماعية وتجريمها في بعض الأحوال.

المطلب الثاني: الكليات

تتعدد أنواع الاستقالة فقد تكون بشكل صريح وقد تكون بشكل ضمني وفي جميع الأحوال فإن قبول الاستقالة من جهة الإدارة يجعلها نافذة وتترتب عليها الآثار القانونية، ونظراً لخطورة الاستقالة على الموظف باعتبارها سبباً من أسباب إنهاء الخدمة فإن القوانين والتشريعات تقر بعض الضمانات للموظف العام، ونوضح فيما يأتي بيان ذلك من خلال فرعين.

بيروت ، ص ١٩٠.

(١) د. احمد عبد القادر، القانون الإداري المصري والمقارن من الوجهة التطبيقية والجزائية، القاهرة، مكتبة النهضة الحديثة ١٩٥٥، ص ١٩٦.

(٢) المادة ١٢٤ (من قانون العقوبات (اذا ترك ثلاثة على الأقل من الموظفين أو المستحدثين العموميين عملهم ولو في صورة الاستقالة أو امتنعوا عند عن تأدية واجب من واجبات وظيفتهم متفقين على ذلك، مبتغين منه تحقيق غرض مشترك عوقب كل منهم بالحبس مدة لا تقل عن سنة وبغرامة لا تقل عن ألفي جنيه)

(٣) مادة ٢٩٣ من قانون العقوبات البحريني رقم ١٥ لسنة ١٩٧٦

(٤) المادة ٣٦٤ من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.



الفرع الأول: أنواع الاستقالة

تعد الاستقالة قرار مشترك بين الموظف والإدارة وقد يتم التعبير عنها صراحةً أو ضمناً لكنها في كلتا الحالتين تتوقف على موافقة الإدارة، وهذا يعني أن الاستقالة صراحةً كانت أو ضمناً فهي تعني أن يترك الموظف العمل بإرادته بعد موافقة الإدارة عليها بصفة نهائية قبل بلوغ السن القانونية للتقاعد.

وتنقسم الاستقالة من حيث الأسلوب^(١) الى استقالة حكومية واستقالة ضمنية كالآتي:

أ) الاستقالة الصريحة

وهي أن يقوم الموظف بكتابة طلب التوقف عن أداء الوظيفة بشكل نهائي وتقدم إلى الإدارة العامة، مع العلم أنه لا يتم قبول الاستقالة الشفهية، ويُعتبر الموظف مستقيلًا إذا ما تم قبول طلبه، وإلى أن يتم القبول يستمر الموظف في مزاولة مهنته، ويُشترط في قبول طلب الاستقالة أن يكتبها الموظف بكامل إرادته دون أي ضغط، أما في حال كان هذا الموظف محالًا للتحقيق فإنه لا يتم الموافقة على طلبه إلا بعد انتهاء التحقيق وإثبات أنه لا شبهة عليه وغير مسؤول عما نسب إليه^(٢)

ومن الجدير بالذكر أن أنه قد اختلف تفسير عدم رد الإدارة على طلب الاستقالة؛ فبحسب القانون الفرنسي إذا لم تصدر الإدارة قرارها بشأن قبول الاستقالة خلال المدة المحددة، أُعتبر ذلك قرار رفض ضمني^(٣)، أما القانون العراقي والمصري اعتبروا عدم صدور قرار صريح بقبول الاستقالة أو رفضها أو حتى تأجيلها قبولاً ضمنيًا بالاستقالة.

ب) الاستقالة الضمنية (الحكومية)

تتحقق بغياب الموظف عن وظيفته المدة المحددة في القانون لعدّه مستقيلًا. وقد نظم المشرع في قانون الخدمة المدنية صور الاستقالة الحكومية في المادة (٣٧) يمكن بيانها كالآتي^(٤):

(١) هنالك نوع آخر من الاستقالة اخذ به المشرع المصري الا وهي الاستقالة التيسيرية من خلالها تسمح الإدارة لبعض الموظفين أن يقوموا بتقديم طلب الاستقالة قبل تجاوز سن العمل، وذلك مقابل بعض الامتيازات المادية، حيث يهدف هذا النوع من الاستقالات لتوفير فرصة توظيف للشباب، وتحسين إنتاجية وأداء المصالح العامة، ويطلق عليها المعاش المبكر، ويشترط لقبول الاستقالة ألا يكون للموظف أية إجراءات تأديبية، ينظر د. محمد عبد الحميد او بزيد، الطابع القضائي للقانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ١٦٣.

(٢) محمد انس جعفر. مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها في التشريع الجزائري، مطبعة مورافتي، عابدين، ١٩٨٢، ص ١٤٢

(٣) يرى بعض الفقه ان المادة ٥١ من قانون (٣١) تموز لعام ١٩٤٥ المنظم لمجلس الدولة، اعتبرت سكوت الإدارة مدة أربعة أشهر من تاريخ تقديم الطلب بالرفض، بالإضافة إلى أن المشرع تطلب في المادة (٣٢) من قانون الموظفين ضرورة صدور قرار صريح من الإدارة بقبول الاستقالة حتى تنتج أثارها في إنهاء خدمة الموظف،

(٤) تنص المادة (٣٧) «١- على الموظف المبلغ بالنقل أن يلتحق بوظيفته خلال مدة لا تتجاوز خمسة أيام (عدا أيام السفر

١- غياب الموظف المنقول عن مباشرة وظيفته المنقول إليها مدة خمسة أيام عدا أيام السفر المعتادة إلا إذا نص قرار النقل على مدة تزيد عن ذلك ومضت مدة الاخطار ٧ ايام ولم يبد معذرة مشروعة .

٢- غياب الموظف بعد انتهاء إجازته مدة عشرة أيام من تاريخ انتهائها , وعدم مباشرته فيها من غير عذر مشروع .

٣- غياب الموظف عن وظيفته مدة عشرة أيام من غير عذر مشروع يسوغ الغياب .

اما المشرع المصري فقد نص على شروط الاستقالة الضمنية، وذهب إلى اعتبار اتخاذ الموظف موقفا معيناً قرينة على رغبته في ترك العمل وهذا ما أكدته المادة (١٧٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ (إذا انقطع الموظف عن عمله بدون إذن خمسة عشرة يوماً متتالية، ولم يقدم خلال الخمسة عشر يوم التالية ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر مقبول، أو إذا انقطع الموظف عن عمله بدون إذن ثلاثين يوم غير متصل في السنة ولو عوقب تأديبياً عن مدد الانقطاع غير المتصلة ، يجب على السلطة المختصة أو من تفوضه إنهاء خدمته من تاريخ انقطاعه المتصل عن العمل، أو من اليوم التالي لاكتمال انقطاعه غير المتصل) وكذلك المادة (١٧٨) نصت على (إذا التحق الموظف بخدمة جهة أجنبية بغير ترخيص من حكومة جمهورية مصر العربية يتعين على إدارة الموارد البشرية عرض الامر على السلطة المختصة أو من تفوضه لإصدار قرار با نهاء خدمته اعتباراً من تاريخ التحاقه بالخدمة في هذه الجهة).

هذا ولم يتناول المشرع العراقي النص على حالة التحاق الموظف بعمل آخر لدى جهة أجنبية كأحد حالات الاستقالة الضمنية مما يستدعي تعديل قانون الخدمة المدنية العراقي وإضافة هذا النص كأحد حالات الاستقالة الضمنية .

الفرع الثاني: ضمانات حق الموظف في الاستقالة والالتحاق بوظيفة أخرى

أوضحت اغلب القوانين ان الاستقالة حق معترف به للموظف ويتم تأديته ضمن الشروط المنصوص عليها في القانون ، ومن هنا عمل المشرع العراقي على إحاطة الاستقالة بمجموعة من الضمانات تتيح تكريس هذا الحق على نحو يضمن عدم الهجوم عليه من تعسف الإدارة أو من هيئة تجبره على تأدية وظيفته بأي طريقة، وتتعلق تلك الضمانات بالحفاظ على حق الموظف في الاستقالة بكيفية تكريس

المعتادة) إلا إذا نص في أمر النقل على مدة تزيد على ذلك وإذا تأخر على الالتحاق ولم يبد معذرة مشروعة فعلى المرجع المختص أن يخطره تحريراً بلزوم الالتحاق بالوظيفة خلال سبعة أيام من تاريخ التبليغ بالأخطار وفي حالة عدم التحاقه عند انتهاء مدة الاخطار يعتبر



التشريع لهذا الحق من ناحية، وربطه بما يقدمه الموظف على وجه واضح من إرادة في استخدام هذا الحق من ناحية أخرى، فضلاً عن حقه في الالتحاق بوظيفة أخرى بعد استقالته من الوظيفة التي يتولها، وبيان ذلك على نحو ما يأتي:

أولاً: التكريس القانوني للحق في الاستقالة

ولابد أن تكون الاستقالة بصفة إرادية ومستقلة تماماً عن أي ضغط أو إكراه، كذلك يجب أن تكون الإرادة واضحة ولا تشمل أي لبس أو غموض أو تردد أو اشتراط أي شئ ينافي الحقيقة، ومما لا شك فيه أن إظهار رغبة الموظف في هذا الطلب لا يحمل سوى معنى الاستقالة، بمعنى أن تكون الإدارة صريحة في الدلالة على مقصود واحد وهو نية الموظف في التخلي عن منصب عمله^(١).

ان الحق في الاستقالة يكفله القانون من خلال المادة (٣٥) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل، فكافة القوانين والتشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة تمنح الموظف الحق في تقديم استقالته كأحد الحقوق الوظيفية التي يتمتع بها الموظف، إذ أنه لا يجوز إجبار شخص على عمل معين وإلا كان ذلك من قبيل أعمال السخرة والعمل الإجباري المجرم في كافة الاتفاقيات الدولية والأنظمة القانونية وهو ما أكدته اتفاقية العمل الدولية رقم ٢٩ لسنة ١٩٣٠ الخاصة بالسخرة أو بالعمل الإجباري، حيث نصت في المادة الأولى على أنه « يتعهد كل عضو من أعضاء هيئة العمل الدولية يصدق على هذه الاتفاقية بتحريم استخدام السخرة أو العمل الإجباري بكافة صورة في اقصر وقت ممكن » وقد انضمت العراق إلى تلك الاتفاقية بموجب القانون رقم (٦٠) لسنة ١٩٦٢.

ثانياً: حق الموظف المستقبل في الالتحاق بوظيفة أخرى

ينتج عن استقالة الموظف الصادرة بشكل قانوني انتهاء خدمة الموظف لدى إدارته، وبالتالي ومن الناحية العلمية يمكنه التقدم إلى وظيفة حديثة ولا يمنعه القانون من تحقيق ذلك طالما أنه غير مرتبط بوظيفة أخرى وحقوق الموظف المستقبل المعاد توظيفه نظمها قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم (٥١٤) لعام ١٩٨١ والذي نص في فقرته الأولى على أن (يعدل راتب الموظف المستقبل إلي الراتب الذي كان يتقاضاه قبل الاستقالة إذا أعيد تعيينه موظفاً براتب يقل عن راتبه السابق) أما الفقرة الثانية

(١) حسين حمودة المهدي . شرح أحكام الوظيفة العامة ، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان ، طرابلس ، من دون سنة طبع ، ص ٥٠٢.



فنصت على أن « تراعى أحكام قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٩٣٠) في ٢٧/١٢/١٩٨٠ » وبذلك فإن هذا القرار قد عدل حكماً ما يخص راتب الموظف المعاد توظيفه في المادة ١٥ المادة ٢١ والمادة ٢٢ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل .

ان احتساب راتب المستقيل المعاد توظيفه من تاريخ مباشرته لوظيفته المعاد توظيفه فيها . ويشترط لذلك الشروط الآتية:^(١)

١- أن يكون الموظف مستقيلاً سواء أكانت الاستقالة صريحة أم ضمنية . وبذلك تخرج أسباب انقطاع العلاقة الوظيفية الأخرى نحو الإحالة إلى التقاعد , والإقصاء من الوظيفة , أو الفصل , أو العزل , من أحكام تطبيق هذا القرار

٢- أن يعاد توظيف المستقيل سواء في الإدارة التي استقال منها نفسها في إدارة عامة أخرى , وبذلك يخرج وضع التوظيف الجديد من أحكام تطبيق القرار أيضاً . فضلاً عن هذا فإن تعاقد المستقيل بعد استقالته من وظيفته السابقة ال يؤدي إلى احتساب راتبه السابق .

٣- أن يؤخذ بالحسبان عند إعادة راتب الموظف المستقيل المعاد توظيفه أحكام قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم ١٩٣٠ في ٢٧/١٢/١٩٨٠ والراتب المقصود في القرار المذكور هو الراتب الاسمي من غير المخصصات والزيادات الأخرى , ومن ثم فإن القرار المذكور جاء مجملًا لحقوق المستقيلين المعاد توظيفهم في رواتبهم , أما قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم ٢٢٠ لعام ٢٠٠٢ فجاء مفصلاً لهذه الحقوق من خلال احتساب الخدمة الوظيفية السابقة خدمة لأغراض الراتب , والزيادة السنوية , والترفيه , والتقاعد , ومن ثم فإن هذا القرار جاء مكملًا للقرار ٥١٤ لعام ١٩٨١ فيما يخص حقوق المستقيلين من الوظيفة , وزاد عليه صورة إعادة المتقاعدين إليها على الرغم من أن القرار الأخير قد يبدو أسهل في التطبيق من نظريته القرار ٢٢٠ لعام ٢٠٠٢ , فهذا القرار يستلزم لتنفيذه مضمونه إحالة خدمة المستقيل الوظيفية إلى لجان احتساب الخدمة في الإدارات العامة , والتي قد يستغرق عملها وقتاً طويلاً , كما قد تجتهد بما يخالف نص القانون , أو بما يحدث اختلافاً بين راتب الموظف قبل الاستقالة وراتبه بعد إعادة توظيفه .

(١) د. خالد رشيد علي ، لنظام القانوني لإعادة توظيف المتقاعد والمستقيل في القانون العراقي، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، العدد ١١ ، ص ٢٦-٢٧ .



المبحث الثاني

الأحكام القانونية المتعلقة بإستقالة الموظف

لما كانت الاستقالة يترتب عليها إنهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف والوظيفة العامة التي يشغلها فإن ممارسة هذا الحق دون ضمانات وضوابط معينة لا يؤثر على الموظف فقط بل يمتد ذلك التأثير على المصلحة العامة حيث قد تؤثر الاستقالة على ضمان سير المرافق العامة للدولة بانتظام واضطراب، ولهذا تدخلت القوانين والتشريعات بتقرير الأحكام والضوابط والشروط التي تكفل تحقيق التوازن بين المصلحة الخاصة للموظف وحقه في تقديم الاستقالة والمحافظة على المصلحة العامة و ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراب، وفي إطار ذلك تولى المشرع تقرير الأحكام والشروط والالتزامات المتعلقة بالاستقالة، ونوضح بيان ذلك من خلال مطلبين.

المطلب الأول: الشروط القانونية لاستقالة الموظف

لقد تولى المشرع النص على الشروط القانونية للاستقالة فرغبة الموظف بترك العمل وتخليه عن الوظيفية العامة لا تحقق إلا بعد التعبير عن ذلك بطلب الاستقالة ، بالإضافة إلى أن الأثر القانوني للاستقالة لا يتحقق إلا بعد موافقة جهة الإدارة على طلب الاستقالة، ولهذا يتوجب على الموظف ان يبقى في وظيفته لحين الرد من قبل الإدارة بالموافقة بموجب قرار اداري يبلغ به الموظف وهذا ما بينته المادة (٣٥) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل ، وعليه فإنه يشترط تقديم طلب من الموظف بالاستقالة وقبول الاستقالة أو رفضها من الجهة الإدارية، ونوضح ذلك من خلال فرعين.

الفرع الأول : تقديم الموظف لطلب الاستقالة

للموظف ان يقدم طلباً للاستقالة من الوظيفية بشرط ان يكون هذا الطلب مكتوباً، أي بصورة تحريرية، حيث نص قانون الخدمة المدنية العراقي في المادة (٣٥) الفقرة الأولى على أنه « للموظف أن يستقيل من وظيفته بطلب تحريري يقدمه إلى مرجعه المختص »

لكن هذا لا يعني ايضاً اشتراط تقييد الاستقالة بصيغة او الفاظ معينة ، وانما تتم باي لفظ وصيغة يفهم منه بصورة واضحة رغبته في الاستقالة ، ويعود السبب في ذلك هو ان تتم الاستقالة عن رغبة حقيقية

للموظف بتركه للعمل ، ونابعة عن ارادة ووعي وتروي وتفكير طويل لدى الموظف باعتزاله الخدمة بالمرفق العام نهائياً لأنه كما نعلم ان الاستقالة هي طريق من طرق الخروج من الوظيفة نهائياً بصورة طبيعية ، وبالتالي فلا عبرة بما يبيديه الموظف شفاهه في هذا الخصوص ، لأنه قد يكون في حالة غضب ويستعجل باتخاذ موقف الاستقالة^(١) ولهذا يشترط تقديم طلب كتابي بالاستقالة.

الفرع الثاني : قبول الاستقالة او رفضها من الجهة الإدارية

أوضحت المادة ٣٥ من قانون الخدمة المدنية العراقي أن قرار القبول لطلب الاستقالة ممكن ان يكون صريحاً - وذلك عند رد الإدارة بقبول الطلب خلال مدة ثلاثين يوماً - ومن الممكن ان يكون قرارها ضمنياً وذلك بانقضاء مدة الثلاثين يوماً دون ان يصدر من الإدارة رفضاً صريحاً للطلب . وهذا ما ذهب اليه المشرع المصري أيضاً حيث نص على انه يجب البت في طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه ، والا اعتبرت الاستقالة مقبولة بحكم القانون ما لم يكن الطلب معلق على شرط او مقترن بقيد^(٢).

اما المشرع العماني^(٣) فيلاحظ انه جاء بنص يختلف عما جاء به المشرع العراقي والمصري حيث الزم جهة الإدارة بالفصل في الاستقالة بالقبول او الرفض في حين ان المشرع العراقي والمصري اكتفى بالزام جهة الإدارة بالفصل فيها دون ان يوضح سلطتها في رفض الاستقالة من عدمها ، وعليه فالتشريعات المقارنة تلزم جهة الإدارة بالبت في طلب الاستقالة التي يتقدم به الموظف، وإذا انقضت المهلة المحددة دون رد جهة الإدارة على طلب الاستقالة فإن الاستقالة تكون مقبولة بحكم القانون وفق ما نص عليه المشرع العراقي والمصري.

المطلب الثاني : الالتزامات القانونية للاستقالة.

تنظم الاستقالة بعض الأحكام أثناء تقدم العامل بطلب يظهر فيه رغبته في ترك الوظيفة، و ينتج عن تلك الاستقالة آثارها تبعاً لفترة يحددها القانون وفي هذا الصدد تتعالى تساؤلات عدة حول حق الموظف

(١) حسين حمودة المهدي ، شرح أحكام الوظيفة العامة ، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان ، طرابلس ، بلا ، ص ٥٠٢.

(٢) المادة (١٧١) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المصري

(٣) مادة (١٤٢) من قانون الخدمة المدنية رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٤ (للموظف أن يقدم استقالته من وظيفته كتابة دون أن تكون مقيدة بشرط، ولا تكون الاستقالة مقبولة إلا بموافقة رئيس الوحدة. ويجب البت في طلب الاستقالة بالقبول أو الرفض خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها وإلا اعتبرت مقبولة بحكم القانون. ويجوز خلال هذه المدة إرجاء قبول الاستقالة لموعد آخر لأسباب تتعلق بمصلحة العمل).



في طلب الاستقالة هل هو مشروع أم لا، وهل يحق له العدول عن الاستقالة وأيضاً هل تلتزم الإدارة بقبول الاستقالة وما هو موقف الموظف الذي تم تحويله للتحقيق وسوف نشرح ذلك في السطور التالية^(١)، ونوضح ذلك من خلال فرعين.

الفرع الأول: التزام الموظف بواجباته المهنية

لا تقطع العلاقة الوظيفية التي تربط بين الموظف وإدارته بمجرد أن يتقدم بطلب مكتوب يوضح فيه رغبته في مغادرة الوظيفة، بل لابد من توافر شرطي الاستقالة المتمثلين في الطلب والموافقة، بمعنى أن الموظف يبقى بوظيفته ويمتلك كافة حقوقه كموظف قبل صدور قرار الإدارة على طلب الاستقالة أو بعد مرور المدة التي يفترض أن تقوم الإدارة بالرد فيها.

ولا يفقد صفته إلا عند قبول الإدارة طلب الاستقالة سواء كانت الموافقة برضا الإدارة أو بإجبار القانون في حالة مرور المدة المحددة قانوناً دون رد واضح من الإدارة، ولكن في حالة الانتظار يلتزم العامل بكافة واجباته القانونية كونه عامل، على أساس أن علاقة التبعية مازالت قائمة، حيث أن الطلب بمفرده ليس كافياً لحدوث الاستقالة، لذلك يجب على العامل الذي قدم استقالته الالتزام في تلك المدة بعمله لتحقيق المصلحة العامة كون إرادته المنفردة لا تنفذ له ما يريده، وذلك لأن العلاقة الوظيفية تشتمل على طرفين هما الكفيلان بإنهاء تلك العلاقة مثلما تكفلاً معاً ببدئها لذلك يظل إثر ذلك مؤدياً لواجباته الوظيفية حتى يصدر القرار بقبول طلب الاستقالة، كما أن مغادرة العامل لوظيفته مباشرة بعد تقديم طلب الاستقالة يخل بسير المرفق العام، كذلك في حال تم تقديم الاستقالة في ظروف غير ملائمة للإدارة التي من المحتمل أن تكون بحاجة إلى أداء العامل أو تكون غير مستعدة لتعبئة الفراغ الناتج عن ترك العامل لوظيفته،^(٢)

وفي العراق فالاستقالة لا تنظم أي أثر إلا بعد الموافقة عليها من السلطة التي تمتلك صلاحية التعيين التي يتوجب عليها اتخاذ قرار بشأنها في مدة أقصاها شهرين من تاريخ تقديم طلب الاستقالة لأنه مازال موظفاً لديها.

(١) محمد عبد الحميد أبو زيد : منافع المرافق العامة وحتمية استدامتها، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٣٩
(٢) شهاب بن أحمد بن عمر الجابري، انتهاء خدمة الموظف العام والرقابة القضائية عن القرارات الصادرة - دراسة مقارنة،



الفرع الثاني: احترام الإدارة لموعد الرد القانوني على طلب الاستقالة

أن المشرع العراقي قد حدد مدة قانونية تقوم الإدارة فيها بالرد على طلب الموظف المقدم لطلب الاستقالة، حيث حدد ذلك في مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً ويمكن للموظف في تلك المدة التراجع عن طلب الاستقالة، كما يمكن للإدارة أن توافق على طلب الاستقالة قبل انقضاء المدة الممنوحة لها قانوناً، اما اذا انتهت المدة ولم تصدر الإدارة قرار بالقبول فيعتبر الموظف منفكاً بانتهائها^(١)

(١) المادة (٣٥) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل



المبحث الثالث

الآثار الإدارية والجنائية لاستقالة الموظف

إن انقطاع الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة عن طريق الاستقالة يترتب آثاراً قانونية بحق طرفي هذه الرابطة، هي آثار إدارية من جهة وآثار جنائية من جهة أخرى، وهذا ما سنوضحه على مطلبين:

المطلب الأول: الأثر الإداري لاستقالة الموظف

في الاستقالة يقوم الموظف بتقديم طلب صريح لجهة الإدارة يوضح فيه رغبته في إنهاء الخدمة بصورة نهائية، وتقوم الإدارة بالرد في خلال مدة محددة فإذا تمت الموافقة^(١) تنتهي الخدمة، ونوضح بيان تلك الآثار في القانون العراقي والقانون المقارن من خلال فرعين.

الفرع الأول: الأثر الإداري لاستقالة الموظف في القانون العراقي

يترتب على قبول الاستقالة من الجهة الإدارية المختصة انتهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة التي يعمل بها، وعندها لا يحق للموظف الرجوع عن الاستقالة بعد قبولها، ويتبع ذلك توقف الموظف عن مزاوله عمله بشكل نهائي من أعمال الوظيفة المستقبل منها ولا يترتب على الأعمال التي يقوم بها أي أثر على الإطلاق مع الآخذ بعين الاعتبار الوظيفة التي كان يشغلها فتعتبر في بعض الأحيان أعماله مشروعة حماية هنا للغير حسني النية ممن تعاملوا معه على أساس الظاهر لهم تطبيقاً لنظرية الموظف الفعلي لضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.^(٢)

(١) تعتبر بعض القوانين سكوت الإدارة خلال المدة المحددة لقبول الاستقالة قبولاً ضمناً لها، ينظر المادة (٣٥) قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٩ وكذلك المادة (١٦٧) من قانون الخدمة البحريني المادة (٣/٢٧) رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠
(٢) لم ينكر فقهاء القانون في العراق فكرة الموظف الفعلي فقد عرفه بعضهم الموظف الفعلي بأنه « شخص يمارس مهام الوظيفة العامة دون ان يكون له في ذلك سند قانوني صحيح » وقد اعترف القضاء الإداري بصحة أعماله بسبب الظروف التي تملّي الاعتراف بصحة تلك التصرفات ضماناً لتسيير المرفق العام بشكل منتظم، ينظر بهذا الخصوص، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، العنصر الشخصي في الاختصاص، مجلة العلوم القانونية، المجلد العاشر، العدد الاول، ١٩٩٤، ص ٩٠ وما بعدها.

الفرع الثاني: الأثر الإداري لاستقالة الموظف في القانون المقارن .

كما اسلفنا من قبل انه عندما تقبل الجهة الإدارية المختصة طلب الاستقالة المقدم من قبل الموظف، فإن ذلك يعني أن علاقة الخدمة بينه وبين الإدارة التي يتبع لها قد انتهت بشكل نهائي ولا رجعة فيه، وبالتالي فإن الموظف لا يمكنه أن يعود على قراره ويسحب استقالته بعد أن تم قبولها من قبل الجهة المختصة، كما أن الموظف يفقد حقه في ممارسة أي من مهام وصلاحيات وظيفته التي كان يشغلها سابقاً، وإذا حاول ذلك فإن أعماله تكون باطلة وغير مؤثرة قانوناً.

ولكن هنا يجب أن نأخذ في الحسبان استثناء نظرية الموظف الفعلي، والتي تقضي بأن أعمال الموظف الذي يظهر للغير بأنه موظف شرعي تكون صحيحة ومشروعة في حالات معينة، وذلك حفاظاً على حقوق الغير الذين تعاملوا معه برضا أو بغير رضا، وايضا لضمان استمرارية تقديم الخدمات العامة للمواطنين في ظروف استثنائية، ومن ناحية أخرى، قد يسمح القانون للموظف المستقيل بأن يواصل أداء اختصاصاته حتى يتم تسليم مهامه إلى من يخلفه في منصبه، وفي هذه الحالة فإن أعمال الموظف المستقيل تكون قانونية وتحدث كافة التأثيرات المترتبة عليها وهذا ما يمكن تطبيقه على حالة الحكومة التي تستقيل من منصبها، فإنها تستطيع أن تؤدي الأعمال الروتينية فقط في الفترة التي تمتد من تاريخ تقديم استقالتها إلى تاريخ قبول استقالتها، ولكي تتم عملية قبول الاستقالة بشكل سلس وشفاف، فإن على الجهة الإدارية المختصة أن تصدر قراراً رسمياً بذلك، وألا تؤخر إصدار هذا القرار لفترات طويلة دون سبب مشروع، كما أن على الجهة الإدارية المختصة أن تتحقق من عدم وجود أية مسائل أو إجراءات تأديبية معلقة بحق الموظف المستقيل، أو أية التزامات قانونية تحول دون قبول استقالته، مثل التعهد بالبقاء في الخدمة لمدة معينة بسبب الاستفادة من بعثة دراسية أو تدريبية أو غيرها، فإذا كانت هذه الحالات موجودة، فإن الجهة الإدارية المختصة ترفض قبول استقالة الموظف حتى ينتهي الالتزام المطلوب منه وهذا ما نص عليه القانون الأردني للخدمة المدنية في المادة (١٦٧ ج)، حيث قال: (... لا يتم قبول استقالة العامل إذا كان قد أُلزم بالعمل في الخدمة المدنية أياً كان السبب الذي يدفعه إلى ذلك).

ولا تلتزم الإدارة دائماً بالموافقة فلها أيضاً صلاحيات الرفض في إطار عدم التعسف فكما أن للموظف الحق في الاستقالة فإن لإدارة أيضاً الحق في القبول أو الرفض وقد أكدت ذلك محكمة القضاء الإداري العمانية أن أعلنت جهة الإدارة أن قبولها للاستقالة يتعلق بها وتختص الإدارة وحدها بها ويهدف هذا للحفاظ على سلامة العمل، ومن الجدير بالذكر أن إرادة الإدارة في التعامل مع طلب الاستقالة ليست مطلقة دون قيود ولكن لا بد من خلوها.



وعادة ما يحدد القانون مدة زمنية معينة للبت في طلب الاستقالة، وفي القانون المصري تحددت المدة بثلاثين يوماً بعدها تعد الاستقالة مقبولة ما لم تكن معلقة على شرط أو قيد ويسمح أيضاً بإرسالها ثلاثين يوماً أخرى.

أما النص العماني فكان شبيهاً بالنص المصري مع اختلاف بسيط فقد أكد النص العماني على التزام جهة العمل بتحديد موقفها من الاستقالة سواء القبول أو الرفض خلال ثلاثين يوماً أما النص المصري فلم يحدد موقف الإدارة من رفض الاستقالة.^(١)

المطلب الثاني: الآثار الجنائية لاستقالة الموظف

تدل الاستقالة على مدى حرية الموظف في اختيار البقاء في وظيفته وبين مغادرتها بشكل نهائي بإرادته الحرة، وقد عمل المشرع في غالبية الدول ولاعتبارات محددة ترتبط بالمصلحة العامة قصد تقييد حرية الموظف بحيث لا يكون للموظف حق في ظروف معينة قام المشرع بتحديدتها في تقديم طلب استقالة للإدارة، وبذلك يكون المشرع قد ميز الموظف عن غيره من العاملين في القطاع الخاص، وفي الحقيقة نجد أن غالبية التشريعات ومن ضمنها التشريع العراقي قد وازنت بين حماية الموظف ومسئولته فهي قامت بتقديم الحماية اللازمة حتى يتمكن الموظف من أداء واجبات الوظيفة عن طريق رفع مسؤوليته أو إتاحة الفعل الذي يقوم به تبعاً للحالات التي ينص القانون عليها.

ولغرض توضيح الآثار الجنائية للاستقالة الفردية للموظف العام نجد أنه من الضروري أن نتناول ذلك في القانون العراقي ثم نقوم بتناولها في القوانين المقارنة، وبيان ذلك من خلال فرعين.

الفرع الأول: الأثر الجنائي لاستقالة الموظف في القانون العراقي

جاء النص على الاستقالة الفردية والجماعية في الفصل السادس من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل تحت عنوان الجرائم الماسة بسير العمل من قانون العقوبات، بالنص في المادة ٣٦٤ / الفقرة الأولى (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تزيد على مائتي دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل موظف أو مكلف بخدمة عامة ترك عمله ولو بصورة الاستقالة أو امتنع عمداً عن واجب من واجبات وظيفته أو عمله، متى كان من شأن الترك أو الامتناع أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو

(١) مصطفى أبو زيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، تنظيم الإدارة العامة، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٥، ص ٢٦٣.



أمنهم في خطر، أو كان من شأن ذلك أن يحدث اضطراباً أو فتنة بين الناس، أو إذا عطل مرفقاً عاماً). هذا النص يوضح العقوبة على المكلف بخدمة عامة أو الموظف الذي يترك العمل أو يستقيل بصورة منفردة وقد علق المشرع إيقاع العقوبة على نتائج تحدث للترك أو الاستقالة وهي:

- إذا احدث تركه أو امتناعه من العمل جعل حياة الناس في خطر
- إذا احدث تركه أو امتناعه من العمل تهديد لأمنهم
- إذا احدث تركه أو امتناعه من العمل ضرراً صحتهم
- إذا احدث تركه أو امتناعه عن العمل تعطيل لعمل المرفق العام

أما بالنسبة للاستقالة الجماعية فقد أوضحنا سابقاً ان المشرع العراقي لم يشر الى الاستقالة الجماعية في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل انسجاماً مع قاعدة عدم الاعتراف لكن بالرجوع الى قانون العقوبات نلاحظ في المادة ٣٦٤ الفقرة الثانية منها بينت انه اذا زاد العدد عن اثنين فتعتبر الزيادة ظرفاً مشدداً يوجب تشديد العقوبة مع إرادتهم أو اتفاقهم (يعتبر ظرفاً مشدداً إذا وقع الفعل من ثلاثة أشخاص أو أكثر، وكانوا متفقين على ذلك، أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك).

وعليه فالمشرع العراقي يجعل ترك الموظف لعمله جريمة يعاقب عليه القانون ولو كان الموظف قد ترك عمله بصورة الاستقالة إذ لا بد وكما سبق أن يتم البت في طلب الاستقالة أما قبل ذلك فإن الموظف يكون ملتزم بواجباته الوظيفية ويكون تركه للعمل جريمة يعاقب عليه القانون.

الفرع الثاني: الأثر الجنائي لاستقالة الموظف في القانون المقارن

يلاحظ من النصوص القانونية في اغلب التشريعات التي تنظم عمل الموظف والتي تنص على حق العامل أو الموظف في الاستقالة، إلا أنها تقوم بتجريمها في النصوص العقابية إذا طبق النموذج القانوني الذي أقره المشرع، ومن ضمن تلك القوانين قانون العقوبات المصري والذي ينص في المادة (١٢٤) منه على (إذا ترك ثلاثة على الأقل من الموظفين أو المستخدمين عملهم ولو في صورة الاستقالة أو امتنعوا عمداً عن تأدية واجب من واجبات وظيفتهم متفقين على ذلك أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك عوقب كل منهم بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تجاوز سنة وبغرامة لا تزيد على مئة جنيه)، كما يضاعف الحد الأقصى لهذه العقوبة إذا كان الترك أو الامتناع من شأنه أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر أو كان من شأنه أن يحدث اضطراباً أو فتنة بين الناس أو إذا أضر بمصلحة عامة.

أن نص المادة السابقة استهل بجملته (إذا غادر أو ترك ثلاثة على الأقل من العاملين أو المستخدمين العموميين وظيفتهم ولو في صورة استقالة ..) مما يدل على أن الغرض الترك بصفة عامة وذلك يشمل ترك



العامل لعمله من خلال الاستقالة

وبذلك يكون المشرع المصري قد جعل جريمة مغادرة العامل وظيفته من الجرائم الخطرة، حيث أنه بمجرد تنفيذ الركن المادي والذي يتمثل في المغادرة والركن المعنوي والذي يتمثل في إعاقة سير العمل أو الإضرار بنظامه، فإن العامل يستحق العقوبة التي وضحها نص القانون، إما في حال نتج عن فعل المغادرة والذي يتمثل في مغادرة العمل وظيفته عن طريق الاستقالة الحكومية أو حتى الصريحة وقام بوضع حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر، أو نتج عن ذلك الفعل اضطراب أو فتنة بين الناس أو ضرر بالمصلحة العامة فيعاقب بمضاعفة الحد الأقصى للعقوبة.

أما المشرع البحريني لم يكتف بمعاقبة المستقيل فقط بل انه مدها لتشمل المحرض عليها أيضا وهذا يتضح من نص المادة (٢٩٣) من قانون العقوبات البحريني رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦ حيث نصت على (إذا ترك ثلاثة على الأقل من الموظفين العموميين عملهم ولو في صورة استقالة أو امتنعوا عمدا عن أداء واجب من واجبات وظيفتهم، متفقين على ذلك أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك عوقب كل منهم بالحبس مدة لا تجاوز سنة. وتكون العقوبة الحبس إذا كان الترك أو الامتناع من شأنه أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر أو كان من شأنه أن يحدث اضطرابا أو فتنة بين الناس أو إذا عطل مصلحة عامة أو إذا كان الجاني محرضا).

الخاتمة

لقد تبين لنا من خلال تلك الدراسة أن الاستقالة هي إنهاء خدمة الموظف بناء على رغبته الشخصية أو بصيغة أخرى هي رغبة الموظف في مغادرة الوظيفة نهائياً وليس بشكل مؤقت، حيث تكون الاستقالة هي حق من ضمن حقوق الموظف يمكنه استخدامه في أي وقت، ومن ثم من غير الممكن إجبار أي موظف على أداء عمل لا يرغب به، ونتيجة للآثار السلبية على كفاءة المرفق العام والتي نتجت عن امتناع الموظف عن عمله وأدائه لوظائفه بانتظام أقام القضاء والتشريع في غالبية الدول شروط وقيود تمنع التعسف في استخدام حق الاستقالة على نحو ما لاحظنا في صفحات البحث، وبذلك ظهرت واتضحت عدة نتائج وتوصيات تتمثل في الآتي:

النتائج:

- الاستقالة ليست قرار فردي متعلق بالموظف فقط بل هي في حقيقتها عملية إدارية يحفزها الموظف بمجرد إعلان رغبته في التوقف عن العمل.
- يتم التعبير عن الاستقالة سواء بشكل صريح أو ضمني وبالتالي فهي تأخذ شكلين كما أنها تتوقف على قبول الإدارة حتى ترتب آثارها، وبالتالي فإن الاستقالة سواء كانت صريحة أو ضمنية معناها أن الموظف يغادر وظيفته برغبته الموافق عليها من قبل الإدارة بشكل نهائي قبل بلوغه السن القانوني للتقاعد، وبذلك تكون الاستقالة سبب من أسباب انتهاء خدمة الموظف العام ولكن تمتلك أحكام خاصة بها.
- الاستقالة الصريحة هي الشكل التقليدي من صور الاستقالة ويكون معناها قيام الموظف بإظهار رغبته والتي تتمثل في ترك العمل بشكل نهائي إلى هيئة الإدارة، ولكن تكون للاستقالة الصريحة عدة شروط لابد من توافرها، وقد وضحت التشريعات في مصر وفرنسا هذه الشروط ونظمتها.
- الاستقالة الضمنية أو الحكمية هي اتخاذ الموظف موقف يثبت رغبته في مغادرة الوظيفة، وذلك بدون تقديم طلب واضح حيث اعتمد المشرع على الاستقالة الضمنية كونها إثبات على رغبة العامل الصريحة في مغادرة الوظيفة، لذلك اطلق عليها فقهاء الاستقالة الضمنية او الحكمية ومعناها رغبة العامل في مغادرة الوظيفة.
- أقرت بعض التشريعات الجنائية على تجريم الاستقالة الفردية في حالات محددة، بينما جرمت



غالبية التشريعات الجنائية الاستقالة الجماعية وذلك لأنها تسبب أضرار كثيرة بالمصلحة العامة.
- ترى بعض التشريعات أن استقالة الموظف خارج النطاق الذي حدده المشرع من الجرائم الخطيرة، بمعنى أن الشكل الجرمي يطبق بمجرد تواجد الفعل، بينما يرى المشرع العراقي أن استقالة الموظف في الحالات التي حددها المشرع من جرائم الضرر وبذلك يجب تنفيذ النتيجة التي وضحها المشرع في النص الخاص بذلك.

التوصيات:

- لا بد من التعامل مع استقالة الموظف وفقاً لأسلوبها سواء كانت استقالة صريحة أو استقالة ضمنية، كذلك وفقاً لعدد المستقيلين سواء كانت استقالة فردية أو جماعية، والأخيرة أكثر خطورة وذلك لأنها تؤثر على انتظام سير المرفق العام.

- ندعو المشرع العراقي إلى إلغاء نص الفقرة ٣ من المادة السابعة والثلاثين من قانون الخدمة المدنية، لاشتراك حكمها مع الفقرة ٢ من المادة ذاتها.

- يجب النص في القوانين والتشريعات المقارنة بنص صريح على تجريم ترك الموظف لعمله قبل البت في الاستقالة من قبل جهة الإدارة أو مرور المدة المحددة قانوناً للبت، ذلك لأن الاستقالة لا تحقق أثارها إلا بعد البت فيها من قبل جهة العمل ولهذا يجب على الموظف الاستمرار في أداء واجبات وظيفته حتى البت في الاستقالة فإن ترك العمل قبل ذلك يكون مرتكباً لجريمة ترك العمل وتعطيل المرافق العامة ويستحق العقاب.

- ندعو المشرع العراقي إلى تعديل نص في المادة ٣٦٤ / الفقرة الأولى من قانون العقوبات وحذف عبارة «أو بإحدى هاتين العقوبتين» لأن وجود تلك الفقرة يجعل من سلطة المحكمة أن تقضي بالغرامة فقط، لذا لا بد من حذف تلك العبارة بحيث تصبح عقوبة الحبس والغرامة وجوبية ولا يكون من سلطة المحكمة أن تحكم بالغرامة فقط وبما يكفل تحقيق الردع العام والخاص ويكفل المحافظة على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

- ندعو المشرع العراقي إلى إضافة نص إلى قانون العقوبات يجرم التحريض على الاستقالة وبمحيط يعاقب المحرض بعقوبة الشخص المستقيل الذي ترك عمله لما يترتب على الاستقالة الجماعية من تأثير على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد وما يترتب عن ذلك من ضرر بالمصلحة العامة وبالأفراد في المجتمع.

- نوصي المشرع العراقي بالنص في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل



على تشكيل لجنة مستقلة في كافة الوزارات والدوائر بالدولة مكونة من أحد أعضاء الهيئات القضائية وأحد أعضاء الهيئات النقابية وأحد الأعضاء يكون تابعاً للوزير المشرف على الجهة الإدارية التابع لها الموظف تكون مكلفة بالتحقيق في الاستقالة ومعرفة أسبابها من الموظف الذي تقدم بها، حيث قد يرجع السبب في تقديم الاستقالة إلى وجود ظلم أو ضغط أو تعسف في استعمال السلطة من قبل بعض الرؤساء في الجهات الحكومية بالدولة مما يدفع الموظف إلى تقديم الاستقالة بسبب ذلك.



قائمة المراجع

أولاً: الكتب القانونية

- ١- إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني (دراسة مقارنة)، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت
- ٢- إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري (نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن)، الطبعة الأولى، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٨
- ٣- احمد عبد القادر الجمال: القانون الإداري المصري والمقارن، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٥٥.
- ٤- د. أحمد حافظ نجم. القانون الاداري، دراسة قانونية لتنظيم نشاط الادارة، الطبعة الاولى، ج ٢ دار الفكر العربي ١٩٨١.
- ٥- حسين حمودة المهدي : شرح أحكام الوظيفة العامة، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، من دون سنة طبع.
- ٦- حمدي سليمان القبيلات. انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب (دراسة مقارنة)، الطبعة الاولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣.
- ٧- طعمية الجرف. القانون الإداري (نشاط الإدارة العامة، أساليبه ووسائله)، مطبعة جامعة القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥.
- ٨- د. مازن ليلو راضى، الوسيط فى القانون الإدارى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان ٢٠١٣.
- ٩- ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤
- ١٠- ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٩٦.
- ١١- محمد عبد الحميد أبو زيد : منافع المرافق العامة وحتمية استدامتها، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- ١٢- محمد فؤاد عبد الباسط : القضاء الإداري (مبدأ المشروعية وتنظيم اختصاصات مجلس الدولة) ، دار الجامعية الجديدة للنشر، ٢٠٠٥
- ١٣- مصطفى أبو زيد فهمي : الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، تنظيم الإدارة العامة، الطبعة



الأولى ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٩٥.

١٤- علي محمد إبراهيم الكرباسي : الوظيفة العامة (الخدمة المدنية) ، شرح وتعليق ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ١٩٨٩

١٥- علي محمد بدير ود . عصام عبد الوهاب البرزنجي مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد ، ١٩٩٣.

١٦- سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ٢٠١٣

١٧- هامشي خريف ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية ، دار هومة الجزائر ٢٠١٠

ثانياً : الرسائل الجامعية

١- شهاب بن احمد الجابري ، انتهاء خدمة الموظف العام والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس - مصر .

ثالثاً : البحوث

١- د خالد رشيد علي ، النظام القانوني لإعادة توظيف المتقاعد والمستقيل في القانون العراقي ، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، العدد ١١.

رابعاً : التشريعات

١- قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

٢- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦

٣- قانون الخدمة المدنية العماني رقم (١٢٠) لسنة ٢٠٠٤

٤- قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل

٥- قانون العقوبات البحريني رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦

٦- قانون العقوبات المصري رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠

