

5-2016

# Terminating the Public Employee's Service As Per The Legislations of the United Arab Emirates

عبير عوض محمد عبيد

Follow this and additional works at: [https://scholarworks.uaeu.ac.ae/all\\_theses](https://scholarworks.uaeu.ac.ae/all_theses)

Part of the [Law Commons](#)

---

## Recommended Citation

محمد عبيد, عبير عوض, "Terminating the Public Employee's Service As Per The Legislations of the United Arab Emirates" (2016). *Theses*. 312.

[https://scholarworks.uaeu.ac.ae/all\\_theses/312](https://scholarworks.uaeu.ac.ae/all_theses/312)

This Thesis is brought to you for free and open access by the Electronic Theses and Dissertations at Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in Theses by an authorized administrator of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact [fadl.musa@uaeu.ac.ae](mailto:fadl.musa@uaeu.ac.ae).

جامعة الإمارات العربية المتحدة

كلية القانون

قسم القانون العام

أسباب إنهاء خدمة الموظف الاتحادي العام وفقاً لتشريعات دولة الإمارات العربية  
المتحدة

عبير عوض محمد عبيد

رسالة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة ماجستير في القانون العام

تحت إشراف د. إبراهيم كامل الشوابكة

مايو 2016



جامعة الإمارات العربية المتحدة

كلية القانون

قسم القانون العام

أسباب إنهاء خدمة الموظف الاتحادي العام وفقاً لتشريعات دولة الإمارات العربية  
المتحدة

عبير عوض محمد عبيد

رسالة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة ماجستير في القانون العام

تحت إشراف د. إبراهيم كامل الشوابكة

مايو ٢٠١٦

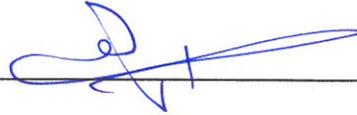
## إجازة الأطروحة

أجيزت رسالة الماجستير من قبل أعضاء لجنة المناقشة المشار إليهم أدناه:

(١) المشرف (رئيس اللجنة): د. إبراهيم كامل الشوابكة - الدرجة - أستاذ مشارك

كلية القانون

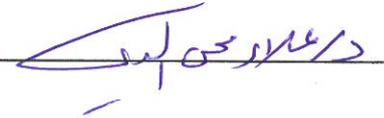
قسم القانون العام

التوقيع:  التاريخ: ٢٠١٦/٥/٩

(٢) عضو داخلي: د. علاء محي الدين مصطفى - الدرجة - أستاذ مساعد

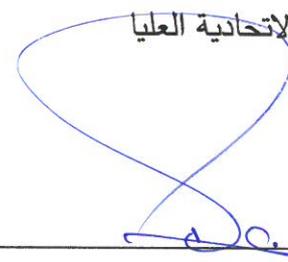
كلية القانون

قسم القانون العام

التوقيع:  التاريخ: ٢٠١٦ - ٥ - ٩

(٣) عضو خارجي: المستشار د. عبد الوهاب عبدول

رئيس المحكمة الاتحادية العليا

التوقيع:  التاريخ: ٢٠١٦ / ٥ / ٩

أُعتمدت الأطروحة من قِبَل:

(١) عميد كلية القانون: أستاذ الدكتور/ محمد حسن علي محم

التوقيع:  التاريخ: ٩-٥-٢٠١٦

(٢) عميد كلية الدراسات العليا: أستاذ الدكتور/ ناجي واكيم

التوقيع:  التاريخ: ١٦/٦/٢٠١٦

النسخة رقم ٩ من ١٠

## الإقرار

أنا عبير عوض محمد عبيد، الموقع أدناه، طالبة دراسات عليا في جامعة الإمارات العربية المتحدة ومقدم الأطروحة الجامعية بعنوان "أسباب إنهاء خدمة الموظف الاتحادي العام وفقاً لتشريعات دولة الامارات العربية المتحدة"، أقر رسمياً بأن هذه الأطروحة هو العمل البحثي الأصلي الذي قمت بإعداده تحت إشراف د. ابراهيم كامل الشوابكة، أستاذ في كلية القانون العام. وأقر أيضاً بأن هذه الأطروحة لم تقدم من قبل لنيل درجة علمية مماثلة من أي جامعة أخرى، علماً بأن كل المصادر العلمية التي استعنت بها في هذا البحث قد تم توثيقها والاستشهاد بها بالطريقة المتفق عليها. وأقر أيضاً بعدم وجود أي تعارض محتمل مع مصالح المؤسسة التي أعمل بها فيما يتعلق بإجراء البحث وجمع البيانات والتأليف وعرض نتائج و/أو نشر هذه الأطروحة.

توقيع الطالب: \_\_\_\_\_ التاريخ: \_\_\_\_\_

حقوق النشر © 2016 عبير عوض محمد عبيد  
حقوق النشر محفوظة

## الملخص

تتناول هذه الدراسة موضوع إنهاء خدمة الموظف العام الاتحادي وفقاً لقانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (8) لسنة 2008 وما طرأ عليه من تعديلات وما اقره القضاء الاتحادي من مبادئ منطلقة من إشكالية تتمثل في مدى نجاح المشرع الوظيفي الاتحادي في حفظ حقوق الموظف العام عند تقريره لأسباب إنهاء خدمته.

ولقد حاولت الدراسة الاجابة على هذه الإشكالية من خلال تقسيم الدراسة الى فصلين وفقاً لتدخل الإدارة من عدمه، الاول بعنوان إنهاء خدمة الموظف بقوة القانون دون حاجة لصدور قرار اداري وتضمن سبب الوفاة، وبلوغ سن التقاعد، والعزل بحكم قضائي، وأخيراً سحب الجنسية أو اسقاطها، وما يترتب عليهم من آثار قانونية.

وأما الفصل الثاني فقد جاء بعنوان إنهاء خدمة الموظف العام بمقتضى قرار إداري، وتضمن الاستقالة بأنواعها الصريحة والضمنية، والفصل من الخدمة بقرار يتعلق بمخالفة إدارية، عدم اللياقة الصحية، عدم الكفاءة الوظيفية، إعادة الهيكلة، عدم تجديد العقد أو فسخه قبل انتهاء مددته، وأخيراً سبب إنهاء الخدمة بسبب صدور مرسوم اتحادي والاقالة من مجلس الوزراء، وما يترتب عليهم من آثار قانونية.

ولقد خلصت الدراسة الى نجاح المشرع الوظيفي الاتحادي الى حد ما في  
إحاطة الموظف الاتحادي بالضمانات التي تؤمن مركزه وتحفظ حقوقه المالية، بيد ان  
هناك بعض الثغرات القانونية التي تستوجب تدخل المشرع لسدها ومعالجتها.

## العنوان والملخص باللغة الإنجليزية

# TERMINATING THE PUBLIC EMPLOYEE'S SERVICE AS PER THE LEGISLATIONS OF THE UNITED ARAB EMIRATES

### Abstract

This study deals with the issue of terminating the Public Employee's Service as per the Legislations of the United Arab Emirates in the light of the legal updating and amendments, which took place in regards of federal employment. This was carried out through talking about the problem which is represented in the extent to which the federal employment legislator succeeded in maintaining the rights of the public employee when enhancing the reasons of service termination.

The study, however, tries to respond to this problematic by dividing the study into two chapters. The first chapter is entitled "Termination of the Employee's Service by the force of law. It includes the cause of death, reaching the age of retirement, dismissal by judicial award, and finally withdrawing or dropping the citizenship and its resulting legal effects.

The second chapter is entitled "The Termination of the Public Employee by virtue of an administrative order or decision. It includes the reason of retirement and its explicit and implicit kinds- work abstinence , dismissal from service by a decision related to administrative violations , lack of fitness ,employment incompetence, restructuring , employees` replacement or substitution , non-renewal of contract or terminating it before its due expiry , and finally the issue of a federal decree and dismissal from office from the cabinet and the resulting legal effects of the same .

The study reaches the conclusion that the employment federal legislator succeeded to some extent in acquainting the employee with some warranties which secure his position and status and contribute in providing professional stability y.

x

But still there are some gaps which necessitate the interference of the legislator to address and fill them.

## شكر وتقدير

أشكر الله سبحانه وتعالى وأحمده فهو المنعم المتفضل قبل كل شيء، أشكره إذ أكرمني بالصحة والعافية، وأن حقق لي ما أصبو إليه في استكمال درجة الماجستير في القانون العام. كما أتقدم بجزيل شكري وخالص امتناني وتقديري الى الدكتور الفاضل: إبراهيم الشوابكة وذلك لتكرمه بالإشراف على هذه الرسالة، فقد أغرقني بكرم علمه وسعة صدره وتشجيعه المتواصل، فجزاه الله خير الجزاء لما بذله معي من نصح وتوجيه في سبيل إنجاز هذه الرسالة.

كما وأتقدم بالشكر الى جميع أعضاء الهيئة التدريسية في كلية القانون العام في جامعة الامارات وكلية القانون في جامعة العين للعلوم والتكنولوجيا وذلك على عنايتهم بطلبة العلم وتقديمهم النصح والإرشاد والتوجيه، علاوة على دعمهم اللامحدود لنا. فشكراً لكم على ما بذلتموه من جهد للارتقاء بمستوى كلية القانون التي نفخر بالتخرج منها.

والشكر موصول الى جميع من ساعدني وأعانني في كتابة هذه الرسالة.

## إهداء

الى أمي الغالية وأبي العزيز .. أمد الله في أعمارهم

الى من شجعتني على مواصلة مسيرتي العلمية ورفيقة دربي .. أختي الحبيبة هدى

الى جميع أهلي وأصدقائي ..

والى كل من ساندني وأمدني بتشجيعه المتواصل ..

فلهم مني جميعا الحب والتقدير والاحترام

## قائمة المحتويات

i.....	العنوان
ii.....	الإقرار
iii.....	حقوق الملكية والنشر
iv.....	لجنة الإشراف
v.....	إجازة الأطروحة
vii.....	الملخص
ix.....	العنوان والملخص باللغة الإنجليزية
xi.....	شكر وتقدير
xii.....	إهداء
xiii.....	فهرس المحتويات
xviii.....	فهرس الجداول
1.....	المقدمة
6.....	الفصل الأول: إنهاء خدمة الموظف العام الاتحادي بقوة القانون

- 6.....المبحث الأول: الوفاة.....
- 8.....المطلب الأول: التمييز بين الوفاة الحقيقية والوفاة الحكيمة.....
- 10 .....المطلب الثاني: آثار الوفاة على حقوق الموظف العام.....
- 10 .....الفرع الأول: الحصول على منحة الوفاة.....
- 16 .....الفرع الثاني: الحصول على المعاش التقاعدي أو مكافأة نهاية الخدمة.....
- 17 .....الفرع الثالث: التكفل بنفقات نقل الجنمان.....
- 18 .....المبحث الثاني: بلوغ سن التقاعد.....
- 18 .....المطلب الأول: تعريف سن التقاعد.....
- 22 .....المطلب الثاني: مد خدمة الموظف الى ما بعد سن التقاعد.....
- 26 .....المبحث الثالث: العزل بحكم قضائي.....
- 28 .....المطلب الأول: ماهية الحكم القضائي المقرر للعزل.....
- 32 .....المطلب الثاني: إمكانية عودة الموظف الى الوظيفة العامة بعد العزل.....
- 35 .....المبحث الرابع: سحب الجنسية أو إسقاطها عن الموظف.....
- 38 .....المطلب الأول: اسقاط الجنسية.....
- 41 .....المطلب الثاني: سحب الجنسية.....

- المطلب الثالث: الاثار القانونية المترتبة على إنهاء الخدمة بسبب إسقاط الجنسية أو سحبها 49
- الفصل الثاني: انتهاء خدمة الموظف العام بمقتضى قرار اداري..... 51
- المبحث الأول: الاستقالة..... 52
- المطلب الاول: الاحكام القانونية للاستقالة الصريحة..... 53
- الفرع الأول: صور من الاستقالة..... 63
- أولاً: الاستقالة لعضوية المجلس الوطني الاتحادي..... 63
- ثانياً: التقاعد الاختياري..... 66
- المطلب الثاني: الاستقالة الضمنية (الانقطاع عن العمل)..... 68
- المبحث الثاني: الفصل من الخدمة بقرار يتعلق بمخالفة إدارية..... 79
- المطلب الأول: مفهوم المخالفة التأديبية المؤدية الى الفصل من الخدمة..... 80
- المطلب الثاني: ضمانات الموظف عند الفصل من الخدمة..... 85
- المطلب الثالث: إمكانية عودة الموظف المنتهية خدمته لارتكابه المخالفة الوظيفية للوظيفة العامة..... 104
- المبحث الثالث: عدم اللياقة الصحية وعدم الكفاءة الوظيفية..... 107
- المطلب الأول: عدم اللياقة الصحية..... 107

- 108.....الفرع الأول: الاجازات المرضية
- 110.....الفرع الثاني: تقرير عدم اللياقة الصحية
- 114.....المطلب الثاني: عدم الكفاءة الوظيفية
- 115.....الفرع الأول: قياس أداء الموظف العام
- 122.....الفرع الثاني: تقرير عدم الكفاءة الوظيفية
- الفرع الثالث: استبعاد عدم صلاحية الموظف أثناء فترة الاختبار من أسباب انتهاء الخدمة
- 125.....
- 132.....المبحث الرابع: عدم تجديد العقد أو فسخه وإعادة الهيكلة والاحلال
- 133.....المطلب الأول: عدم تجديد العقد أو فسخه قبل انتهاء مدته
- 133.....الفرع الأول أنواع عقود التوظيف
- 137.....الفرع الثاني: عدم تجديد العقد أو فسخه قبل إنهاء مدته
- 140.....المطلب الثاني: إعادة الهيكلة
- 149.....المطلب الثالث: الاحلال وفقا لخطط توظيف وظائف غير المواطنين
- 151.....المبحث الخامس: صدور مرسوم اتحادي والاقالة بقرار من مجلس الوزراء
- 152.....المطلب الأول: صدور مرسوم اتحادي من رئيس الدولة

المطلب الثاني: الاقالة بقرار من مجلس الوزراء.....155

الخاتمة.....161

المراجع.....167

المرفقات.....179

## فهرس الجداول

جدول (1): حالات الانهاء بناءً على سبب عدم تجديد العقد ..... 179

جدول (2): إحصائية الأسباب المنهية لخدمة الموظف الاتحادي العام ..... 180

## المقدمة

يرتبط وجود الوظيفة العامة بنشأة الدولة، حيث تحتاج الدولة لمن يقوم بتنظيم شؤونها، والعمل على سير المرافق العامة فيها لخدمة المصلحة العامة، الامر الذي يدفعها الى تعيين الافراد ليقوموا بذلك.

وقد ازدادت أعباء الدولة في العصر الحديث مع تطور دورها وتوسع وظائفها مما أدى الى زيادة المرافق العامة، وبالتالي تطلب ذلك زيادة في الوظائف العامة بشكل كبير. إضافة الى رغبة الافراد في العمل في القطاع العام لما يوفره لهم من استقرار وضمن وظيفي لا يقارن مع غيره من القطاعات الأخرى. حيث " يميل افراد الشعب الى الالتحاق بالوظائف الحكومية على أساس أن هذه الوظائف أكثر ثباتا، كما انها غالبا ما تضي على صاحبها الحماية في حالة العجز والشيخوخة بواسطة قوانين التأمينات الاجتماعية"<sup>1</sup>

" فالموظفون العموميون هم الأداة البشرية التي تستخدمها كل دولة لتحقيق أهدافها العامة من اشباع حاجات المواطنين لتيسير كل تنظيم نحو هدفه المرسوم، فاذا عرف كل

---

<sup>1</sup> د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة وفقا لأحكام القضاء الاداري في مصر وفرنسا، ط2، 1996، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 6، مستودع الاصول الرقمية، مكتبة الاسكندرية، متوفر لدى

موظف حقه واطمأن على مستقبله أمنت الدولة بذلك عثرات الطريق الطويل الشاق الذي تسير فيه لتؤدي واجباتها نحو المواطنين.<sup>2</sup>

ولذلك حرصت الدول على تنظيم شؤون الوظيفة العامة من خلال سن التشريعات التي تنظم الوظيفة العامة وتضبط عملية تعيين وإنهاء خدمة الموظفين في الوظيفة العامة بصورة دقيقة وواضحة وعادلة. وقد سعى المشرع الإماراتي الى إيجاد تشريع مميز يتصف بالحدثة والمرونة ومواكبة التغيرات والتطورات الادارية في المجال المهني، مما يخدم تطور الوظيفة العامة ومستوى الخدمة في القطاع الاتحادي وذلك من خلال عدة مراحل وتعديلات سارت عليها التشريعات الوظيفية الاتحادية<sup>3</sup>، فكان أولها ما تم إصداره مع قيام دولة الامارات العربية المتحدة في تاريخ 2 ديسمبر 1972، وهو قانون موظفي دولة الأمانة العربية المتحدة رقم(4) لسنة 1972 حيث أحالت المادة الأولى من تنظيم الوظيفة العامة منه على قانون خدمة الموظفين في إمارة ابوظبي رقم 5 لسنة 1971. على ان يتم العمل به الى ان يصدر قانون متكامل ينظم شأن عمل الموظف العام الاتحادي. ثم صدر قانون الخدمة المدنية الاتحادي رقم

<sup>2</sup> د. بدرية جاسر الصالح، تطور النظام القانوني لحقوق الموظف العام وفقاً لتشريعات الوظيفة العامة في الكويت، ملحق مجلة الحقوق العدد الأول، السنة الثامنة عشرة، 1994، طباعة مطابع الخط، ط1، ص7.

<sup>3</sup> للاطلاع على التطورات التشريعية التي طرأت على القانون الوظيفي الاتحادي انظر الى:

- د. إبراهيم كامل الشوابكة، النظام القانوني للوظيفة العامة الاتحادية في دولة الامارات، جامعة الامارات، 2014، ص2.
- د. موسى مصطفى شحادة، الوظيفة العامة في دولة الامارات العربية المتحدة، ط1، مكتبة الجامعة، الشارقة، 2012، ص8-9.
- منصور محمد نصار، رسالة ماجستير بعنوان أسباب انتهاء خدمة الموظف العام، جامعة الشارقة، الشارقة، 2012، ص16-20.

(8) لسنة 1973 والذي عدل مرتين، وظل العمل به الى أن أصدر المشرع قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم (21) لسنة 2001 والذي تم تعديله مرتين كذلك، وظل معمولاً به ان الى صدر المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية الاتحادية. وبعد مرور سنتين من القانون المذكور صدر قرار مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2010 في شأن اللائحة التنفيذية والذي تضمن 112 مادة. وبعدها بسنة في تاريخ 1-10-2011 صدر المرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2011 في شأن تعديل بعض احكام المرسوم بقانون (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، وعليه تم إلغاء اللائحة التنفيذية لعام 2010 وإقرار اللائحة التنفيذية لسنة 2012 بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2012.

وكما هو معلوم إن الرابطة التي تربط الموظف العام بالوظيفة العامة تتميز بانها رابطة مؤقتة وليست دائمة، فهي تنتهي بموجب أسباب قانونية أو أسباب ادارية أوردها المشرع الوظيفي الاتحادي على سبيل الحصر في تشريعه. وإن المتأمل للتطورات الواقعة على التشريع الوظيفي في القطاع الاتحادي سيجد كثرة التعديلات فيه، وجّل هذه التعديلات كانت متمركزة حول موضوع إنهاء خدمة الموظف. اذ كانت في بادئ الامر في قانون الخدمة المدنية رقم (21) لسنة 2001 وحسب المادة (90) عبارة عن سبع أسباب منهيّة للخدمة فقط، ثم اصبحت أحد عشر سبباً بموجب المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008. ومن ثم قام المشرع في اخر تعديلاته وجعلها أربعة عشر سبباً، الامر الذي يدفعنا الى تسليط الضوء حول توجه التشريع الإماراتي في توسعه في أسباب انتهاء خدمة الموظف العام في الوظيفة العامة؟ وبيان مواطن الغموض والنقص في نصوص هذه التعديلات التشريعية في الشأن الوظيفي.

وستسعى هذه الدراسة الى التعمق في دراسة أسباب إنهاء خدمة الموظف العام في الوظيفة العامة في دولة الامارات العربية المتحدة. وتوضيح التعديلات التي استحدثها المشرع الاماراتي من خلال سنه لمرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2011 التي جاءت لتعديل احكام القانون بمرسوم اتحادي رقم (11) لسنة 2008، بالإضافة الى قرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 2012 في شأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته.

كما سنسلط الضوء على أوجه القصور والنقص التي ارتابت النصوص القانونية المنظمة للشأن الوظيفي الاتحادي في الدولة. أضف الى ذلك بيان المسلك القضائي للمحكمة الاتحادية العليا وغيرها من الجهات القضائية من خلال التعرض للأحكام والمواضيع والقضايا التي عالجت موضوع إنهاء خدمة الموظف في الوظيفة العامة.

وقد اعتمدت هذه الدراسة من -المنهج التحليلي - منهج لها، وذلك لكوني ارغب في دراسة وتوصيف قانون الموارد البشرية في دولة الامارات العربية المتحدة في وقتنا الحاضر، وذلك من خلال تحليل مضمون النصوص القانونية التي تناولت موضوع إنهاء خدمة الموظف العام في الوظيفة العامة، كما ستقوم الدراسة بالوقوف على أحكام المحكمة الاتحادية العليا التي تنصب في موضوع انتهاء خدمة الموظف العام.

وستنتقل هذه الدراسة من إشكالية تتمثل في مدى نجاح المشرع الوظيفي الاتحادي في توفير الضمانات الكافية لحفظ حقوق الموظف العام عند تقريره لأسباب إنهاء الخدمة؟ وخاصة تلك الاسباب التي أرجحت كفة الادارة فيها وبسطت من سلطانها وإعطاءها النصيب الاكبر في

إنهاء خدمة الموظف العام. ووجدتُ ان الاجابة على هذه الاشكالية تفرض علينا تقسيم الدراسة الى فصلين:

الفصل الأول: انتهاء خدمة الموظف العام بحكم القانون.

الفصل الثاني: انتهاء خدمة الموظف العام بمقتضى قرار اداري.

## الفصل الأول: إنهاء خدمة الموظف العام الاتحادي بقوة القانون

قد تقع بعض الأسباب التي من شأنها استحالة استمرار خدمة الموظف العام، فيقرر القانون إنهاء خدمته دون ان يكون للإدارة اي سلطة تقديرية في بقاءه في الوظيفة من عدمه، ويمكن تعريف هذه الأسباب بانها وقائع مادية ظهرت في حياة الموظف من شأنها ان تنهي خدمته من الوظيفة العامة، اي انها ترتب اثرا قانونياً بقوة القانون بمجرد وقوعها<sup>4</sup>، وتتمثل هذه الأسباب في الوفاة ( المبحث الأول) وبلوغ سن التقاعد ( المبحث الثاني) والعزل بحكم قضائي بسبب ادانة الموظف العام بارتكاب جريمة ( المبحث الثالث)، وسحب جنسية الدولة أو اسقاطها عن الموظف ( المبحث الرابع ).

### المبحث الأول: الوفاة

تنتهي خدمة الموظف العام حكماً بمجرد وفاته لاستحالة قيامه بأعباء الوظيفة، ولقد أورد المشرع الوظيفي في المادة (101) البند الثامن من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 وتعديلاته، على اعتبار الوفاة كأحد الأسباب المنهية لخدمة الموظف، وتعد الوفاة من الأسباب التي تتشارك بها جميع التشريعات الوظيفية بكونها من الأمور الحتمية التي قد يمر

<sup>4</sup> عبد العزيز سعد مانع العنزي، رسالة ماجستير بعنوان النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام: دراسة مقارنة بين

الموظف بها. ولقد ورد لفظ الوفاة كسبب من أسباب انتهاء الخدمة بصورة مطلقة لتشمل الوفاة الحقيقية والوفاة الحكيمة، وذلك بناء على القاعدة الاصولية الفقهية ان المطلق يجري على اطلاقه ما لم يُقيد. فإذا كانت شخصية الانسان تلازم وجوده وحياته، فمعنى ذلك انها تنتهي بوفاته، غير أن ثمة أحوالا قد يحيط الشك فيها وجود الانسان، بحيث لا تعلم حياته من مماته كما هو الشأن في المفقود، فإن غلب احتمال موته على احتمال حياته، جاز -على الرغم من تخلف اليقين والدليل على الموت الحقيقي -الحكم باعتباره ميتا وإنهاء شخصيته<sup>5</sup>، وبالتالي فإن شخصية الانسان لا تنتهي إلا بالموت الحقيقي، واستثناءً -يمكن ان تنتهي كذلك بالموت الحقيقي أو الحكي<sup>6</sup>. وهنا علينا ان نتساءل هل فرق المشرع الاماراتي بين الوفاة الحقيقية والوفاة الحكيمة للموظف العام؟ وهل تختلف الضمانات الممنوحة للموظف المتوفى عن الموظف المفقود؟

للإجابة على هذه التساؤلات رأيتُ من المناسب ان نتناول موضوع التمييز بين الوفاة الحقيقية والحكيمة (المطلب الأول)، ثم سنحاول معالجة موضوع الاثار القانونية المترتبة على الوفاة في (المطلب الثاني).

<sup>5</sup> منصور محمد نصار، مرجع سابق، ص 22-23.

<sup>6</sup> د. حسن كيرة، المدخل الى القانون، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1994، ص 527 متوفر في موقع الاصول الرقمية، عبر الرابط التالي <http://dar.bibalex.org/webpages/mainpage.jsf?PID=DAF-Job:49>. تاريخ

## المطلب الأول: التمييز بين الوفاة الحقيقية والوفاة الحكمية

لمصطلح الوفاة تعاريف عديدة ومتنوعة، فتعرف الوفاة بمدلولها الطبي على أنها " التوقف النهائي للأعمال الحيوية لجسم الإنسان المتمثلة في التنفس والدورة الدموية والجهاز العصبي والعقلي".<sup>7</sup>

أما المشرع الإماراتي فقد قام بتعريف الوفاة في القانون الاتحادي رقم (18) لسنة 2009 في شأن تنظيم المواليد والوفيات في المادة الأولى على أنها التوقف الدائم لجميع الوظائف الحيوية، وكما هو معلوم لدى الجميع ان شخصية الانسان تبدأ بتمام ولادته حيا وتنتهي بموته وذلك بناء على ما جاء في المادة (71) من قانون المعاملات المدنية الاتحادي رقم (5) لسنة 1985، أما القانون الاتحادي رقم (7) لسنة 1999 بإصدار قانون التأمينات والمعاشات الاجتماعية وتعديلاته فقد عرف الوفاة الطبيعية في باب التعريفات العامة بأنها الوفاة التي لا تعتبر في حكم إصابة العمل. وعليه فأنتني أرى ان تعريف الوفاة الحقيقية واضح وبين ولا يثير أية إشكاليات، حيث تثبت وفاة الشخص بتقرير طبي من المركز الطبي المختص يليها صدور شهادة الوفاة. وذلك بخلاف الوفاة الحكمية التي لا تثبت الا بعد صدور حكم يفيد بوفاة الشخص المفقود الذي لا يعلم مكانه أو قراره، ولا يعلم حالته إن كان حياً ام ميتاً.

<sup>7</sup> للاطلاع انظر الى المدونة الالكترونية، د. كامل جام، مذكرة تخرج بعنوان دور الطب الشرعي في البحث عن الجريمة،

عبر الرابط <http://djamakamel.over-blog.com/2014/03/532857da-9506.html> تاريخ المشاهدة

والحقيقة ان المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 وتعديلاته في شأن الموارد البشرية لم ينظم موضوع الوفاة الحتمية ولم يتعرض له مما يدفعني للرجوع الى قانون الاحوال الشخصية الاتحادي رقم (28) لسنة 2005 لبيان هذا الامر، فلقد ميزت أحكام هذا القانون بين الغائب والمفقود في المادة (233) منه، إذ عرفت: الغائب: هو الشخص الذي لا يعرف موطنه ولا محل إقامته، في حين عرفت المفقود: بأنه الغائب الذي لا تعرف حياته أو وفاته. ويتعين لاعتبار الشخص المفقود أو الغائب ميتا ان يصدر حكم من القاضي المختص بذلك. ويتعين على القاضي ان يبحث بكل الوسائل للوصول الى معرفة ما إذا كان حيا أو ميتا. وان يقيم دليلاً على وفاة المفقود أو الغائب، وان تمضي مدة معينة على إعلان فقده. وتختلف المدة المطلوبة حسب أحوال المفقود فاذا كان المفقود في الاحوال التي يغلب فيها هلاكه، كحدوث زلزال أو كارثة... الخ، كان للقاضي الاماراتي ان يحكم بموت المفقود إذا مضت سنة على إعلان فقده بناء على طلب ذوي الشأن. بينما يختلف الحال في الاحوال العادية التي لا يغلب فيها هلاك المفقود كأن يكون في سفر أو سياحه... الخ، ولم يعد ولم تُعلم حالة موته أو حياته، هنا اجاز المشرع الاماراتي للقاضي ان يحكم بموت المفقود بعد مضي أربع سنوات على اعلان فقده. واعتبرت المادة رقم (238) من قانون الاحوال الشخصية يوم صدور الحكم هو تاريخ وفاة الشخص المفقود. فاذا صدر الحكم بوفاة الموظف العام تطبق عليه ما جاء في احكام المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 في شأن الموارد البشرية وتعديلاته. حيث يصدر قرار من الوزير المختص أو من يفوضه في إنهاء خدمة الموظف بناء على

وفاته وذلك حسبما ذكر في المادة (103) البند (2) من احكام المرسوم بقانون اتحادي رقم(11) لسنة 2008 وتعديلاته.

## المطلب الثاني: آثار الوفاة على حقوق الموظف العام

كما أوضحنا ان النصوص القانونية الواردة في قانون الموارد البشرية اعتبرت الوفاة من الأسباب المنهية لخدمة الموظف العام بقوة القانون، ويمكن حصر الحقوق التي تترتب للموظف العام المتوفى حال إنهاء خدمته بالوفاة في:

1. الحصول على منحة الوفاة (الفرع الأول)
2. الحصول على المعاش التقاعدي أو مكافأة نهاية الخدمة (الفرع الثاني)
3. التكفل بنفقات نقل جثمان المتوفى (الفرع الثالث)

### الفرع الأول: الحصول على منحة الوفاة

أعطت المادة (112) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 وتعديلاته في شأن الموارد البشرية للموظف المتوفى خلال خدمته لدى الوزارة سواءً أكانت الوفاة طبيعية أو نتيجة لحادث خارج مكان العمل - غير ناشئ عن انتحار- الحصول على مبلغ مالي يدفع دفعة واحدة للشخص الذي سبق وأن حدده خطياً قبل وفاته بما يعادل الرواتب الإجمالية لثلاثة أشهر بالإضافة الى الراتب الإجمالي للشهر الذي تحدث فيه الوفاة كاملاً وغيره من المستحقات المنصوص عليها في هذا المرسوم بقانون.

وفي حالة عدم قيام الموظف بتحديد الشخص المنوه عنه أعلاه فتصرف تلك الرواتب لمن كان يعولهم عند وفاته بالتساوي فيما بين الذكور والإناث. وتعتبر كل المبالغ المنصوص عليها في هذه المادة منحة لا يجوز اعتبارها جزءاً من مستحقات نهاية الخدمة أو خصمها منها بأي شكل من الأشكال، كما لا يجوز الحجز عليها أو إجراء المقاصة بينها وبين أية مبالغ قد تكون مستحقة للوزارة على الموظف المتوفى.

وتثير المادة (112) بأحكامها هذه ثلاثة إشكاليات رئيسية، وهي كالتالي، أولاً إمكانية تحديد المتوفى لأي شخص كان - دون تحديد صلة قرابته أو علاقته بالمتوفى وأهله، حيث إن النص جاء بصورة مطلقة دون تقييده بشرط أو بسبب أو بدرجة من القرابة، فماذا لو اختار المتوفى أحداً من أصدقائه أو غرمائه أو إحدى زوجاته؟ فمن الذي يستطيع ان يتصدى لهذا الظلم الواقع على من يعيلهم المتوفى في ظل وجود هذا النص؟ أما كان أجدد بالمشرع الوظيفي الاتحادي ان ينص على أن تذهب الرواتب المشار إليها في المادة السابقة الى من كان يعيلهم المتوفى مباشرة، أو الى من كان يقوم مقامه في رعايتهم مثلاً؟ خاصة ان هناك بعض التشريعات تجنبت الوقوع في هذا الثغرة، ومنها المشرع الوظيفي المصري، بأن حصص الأشخاص الذين لهم الحق في استلام هذا المنحة، فقد نصت المادة (66) من قانون رقم (18) بشأن الخدمة المدنية لسنة 2015 على تحديد ثلاثة فئات يحق لهم استلام منحة الوفاة، وهم الارامل أو لأرشد أبناء المتوفى وأخيراً للشخص الذي يثبت قيامه بصرف النفقة.

إما الاشكال الثاني فيتمثل في إشكال شرعي باعتقادي، ذلك ان تحديد المتوفى شخصاً بعينه يسلم له اجمالي رواتب الأشهر الاربع، يتعارض مع المبادئ الفقهية، ذلك ان هذا المال المتروك يدخل في التركة، والمتوفى هنا يدخل في مصطلح المورث الذي لا يجوز له شرعاً

تحديد شخصٍ بعينه، وخصه بالمال -التركة- دون غيره من الورثة. وذلك بناء على قول الرسول صلى الله عليه وسلم: لا وصية لوراث. وعليه جاءت أحكام قانون الاحوال الشخصية في مادته (250) على أنه لا وصية لوارث الا إذا اجازها الباقون من الورثة الراشدين فتنفذ في حصة من أجازها. فكيف لمشرع الاماراتي ان يتجاهل هذه المادة، وينفذ المادة (112) من قانون الموارد البشرية دون ان يتطلب اجازة باقي الورثة.

كما لا يسلم البند الثاني من نص المادة (112) من النقد، اذ تنص على توزيع الاموال المستحقة للموظف بالتساوي بين الذكور والاثاث، الامر الذي يتعارض بصورة صارخة مع قواعد التركات وفقه المواريث، اذا نصت الآية الكريمة في القران الكريم على " يُوصِيكُمُ اللّٰهُ فِيْ اَوْلَادِكُمْ لِلذَّكَرِ مِثْلُ حَظِّ الْاُنثٰى ۗ ۙ فَاِنْ كُنَّ نِسَاۗءً فَوْقَ اِثْنَيْنِ فَلَهُنَّ ثُلُثَا مَا تَرَكَ ۗ ۙ وَاِنْ كَانَتْ وَاِحِدَةً فَلَهَا النِّصْفُ ۗ ۙ وَاِلٰى اٰبَوَيْهِ لِكُلِّ وَاِحِدٍ مِنْهُمَا السُّدُسُ مِمَّا تَرَكَ اِنْ كَانَ لَهُ وَاِلٰدٌ ۗ ۙ فَاِنْ لَمْ يَكُنْ لَهُ وَاِلْدٌ وَوَرِثَتْهُ اٰبَوَاهُ فَلِاُمِّهِ التُّلُثُ ۗ ۙ فَاِنْ كَانَ لَهُ اِخْوَةٌ فَلِاُمِّهِ السُّدُسُ ۗ ۙ مِنْ بَعْدِ وَصِيَّةٍ يُوصِيْ بِهَا اَوْ دَيْنٍ ۗ ۙ " <sup>8</sup> وغيرها من النصوص الدينية المذكورة في القران والسنة، وما يتقرر من الاحكام القانونية المذكورة في باب التركات والمواريث <sup>9</sup> التي تُعنى بأمر توزيع التركات. أضف الى ذلك ان هذا الامر يؤدي الى التعارض بين القوانين، وعليه كان حرياً بالمشرع الاماراتي ان يترك تنظيم هذا الشأن الى للقانون الخاص المنظم له، وهو قانون الاحوال الشخصية الذي نصت

<sup>8</sup> القران الكريم، سورة النساء، اية رقم 11.

<sup>9</sup> قانون الاحوال الشخصية، الكتاب الخامس، أحكام التركات والمواريث، من المادة رقم (274) الى المادة رقم (361)

جاءت لتنظم جميع أحكام توزيع التركات.

مادته (362) على: يلغى كل حكم يخالف أو يتعارض مع أحكام هذا القانون. وكان من الاسلام على المشرع الاماراتي ان يضم هذه المنحة المذكورة في المادة (112) الى المستحقات التي يستحقها المتوفى عند نهاية خدمته، فتدخل في ذمة الورثة ويطبق عليها احكام الواردة في قانون الاحوال الشخصية.

والغريب أن القانون الاتحادي رقم (7) لسنة 1999م للمعاشات والتأمينات الاجتماعية وتعديلاته قد اتبع المسلك الصحيح في ذات الامر، اذ نص على استحقاق الموظف العام المتوفى على علاوة الوفاة، التي يجب ان يتم توزيعها حسب أحكام الشريعة الإسلامية، كما جاء في المادة (65) والتي نصت على أنه: إذا انتهت خدمة المؤمن عليه بسبب الوفاة الطبيعية يصرف لورثته علاوة على المعاش الشهري المستحق طبقاً لأحكام هذا القانون تعويض وفاة دفعة واحدة قدره ستون ألف درهم توزع بينهم طبقاً لأحكام الميراث في الشريعة الإسلامية. وهو مسلك مغاير لطريقة توزيع منحة الوفاة، فما هو الفرق بين منحة الوفاة المنصوص عليها في قانون الموارد البشرية وبين علاوة الوفاة المنصوص عليها في قانون المعاشات والتأمينات الاجتماعية؟ وما هو السبب الذي اباح للمشرع الوظيفي مخالفة أحكام الشريعة الإسلامية في توزيع الإرث؟ إضافة الى ذلك نجد ان المادة السالف بيانها قد حددت الفئة المستحقة للعلاوة وهم الورثة، وليس من يقوم المتوفى بتحديدده كما انتقدت سابقا.

ولكن هناك من يرى<sup>10</sup> أن منحة الوفاة "هي أحد الحقوق الإضافية" التي اضافتها معظم التشريعات المقارنة، وهي عطية من الدولة للموظف العام المتوفى وذويه، ويحق للدولة في هذه العطية أو المنحة الوظيفية ان تنظم شروطها وطريقة استحقاقها كيفما تشاء دون قيد أو شرط.

ويرى مؤيدو هذا الرأي<sup>11</sup> ان هذه الأموال الممنوحة للموظف ما هي الا معونة عاجلة تواترت عليها التشريعات الوظيفية المختلفة، والتي من شأنها أن تعين ذوي المتوفى على الترتيبات العاجلة والضروريات التي قد تطرأ لهم بعد واقعة الوفاة من ترتيبات العزاء وتجهيزاته وهو ما جاء ذكره صراحة في المادة (66) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (18)، على أنه: يُصرف ما يعادل الاجر الكامل لمدة شهرين لمواجهة نفقات الجنازة. بيد أن الامر إذا كان على هذا النحو فإنه يتنافى مع البند الثاني من المادة (112) من قانون الموارد البشرية

<sup>10</sup> انظر الى:

- محمد الصياد، الحقوق التأمينية، مدونة الإلكترونية، للاطلاع عبر الرابط: <https://ar-ar.facebook.com/kamel.alsayed1/posts> تاريخ المشاهدة 2016/2/6.
- المستشار عليوة مصطفى فتح الباب، المدخل الى القانون الإداري دراسة في ضوء آراء الفقه والاحكام والفتاوى، دائرة القضاء، أبوظبي، ط2، ص 110.

<sup>11</sup> بناء على عدة مناقشات دارت بيني وبين استاذتي في القانون وهم: د. ابراهيم كامل الشوابكة، أستاذ مشارك في كلية القانون في جامعة الامارات العربية المتحدة. د. طایل محمود العارف، نائب عميد كلية القانون للدراسات العليا في جامعة العين للعلوم والتكنولوجيا. د. فاير محمد النصير، أستاذ مساعد في كلية القانون جامعة العين للعلوم والتكنولوجيا، د. فيصل عبد الحافظ الشوابكة، أستاذ مشارك في كلية القانون جامعة العين للعلوم والتكنولوجيا، د الحاج محمد الدوش، أستاذ دكتور في قسم الشريعة الإسلامية جامعة الامارات العربية المتحدة.

الاتحادي والتي تفيد بتوزيع هذه الأموال بالتساوي بين الذكور والاناث وهو ما يتجافى مع الغاية المذكورة.

ولكنني أعتقد ان المشرع الوظيفي الاماراتي قد بنى توجهه على اختلاف فقهي في هذه المسألة، متمثلاً في ماهية التركة ومضمونها، حيث أن التركة تُعرف على أنها جميع ما يتركه المتوفى من أموال ومنافع بعد وفاته، وتشمل جميع الأموال التي دخلت ذمته في حياته. الا أن منحة الوفاة المقررة في القانون الوظيفي لا تدخل ذمة الموظف الا بعد تحقق وفاته، أي ان واقعة الوفاة تحول بينه وبينها، فمتى ما تحققت واقعة الوفاة دخلت ذمته، فهو لم يمتلكها أصلاً حتى يورثها لورثته تبعاً. فاذا كان المشرع الوظيفي الاتحادي قد أراد بمنحة الوفاة ان يعين اهل المتوفى في مواجهة نفقات العزاء فأننا نتمنى عليه ان يخذو حذو المسلك المصري في جميع تشريعاته الوظيفية<sup>12</sup> بأن ينص صراحة على الغاية التي جاءت من أجلها منحة الوفاة، وتحديدتها للأشخاص الذين يستحقون هذه المنحة بكونهم الاقدر على تحقيق الهدف المرجو من سنها. وأما إذا كان المشرع الوظيفي الاتحادي يقصد ان تذهب هذه المنحة الى ذوي المتوفى مباشرة فكان من باب أولى أن يضمها الى تركة الموظف المتوفى، فتوزع بينهم حسب شرع الله ومنهاجه.

<sup>12</sup> قانون الخدمة المدنية رقم (18) لسنة 2015 وكذلك القانون الوظيفي السابق قانون العاملين المدنيين رقم (74) لسنة

## الفرع الثاني: الحصول على المعاش التقاعدي أو مكافأة نهاية الخدمة

يستحق ورثة الموظف العام المواطن عند انتهاء الخدمة المعاش التقاعدي، أما الموظف العام الغير مواطن فإنه يستحق مكافأة نهاية الخدمة وذلك حسب المادة (114) من قانون الموارد البشرية اذ نصت على الاتي: يستحق الموظف الغير مواطن عند انتهاء الخدمة مكافأة نهاية الخدمة وفقاً لما يلي:

- الراتب الأساسي لشهر عن كل سنة من سنوات الخدمة الخمس الأولى.
- الراتب الأساسي لشهر ونصف عن كل سنة من سنوات الخدمة الخمس التالية.
- الراتب الأساسي لشهرين عن كل سنة من سنوات الخدمة التي تزيد عن ذلك.
- لا يستحق الموظف مكافأة نهاية الخدمة إذا كانت مدة خدمته في الوزارة أقل من سنة واحدة متواصلة.

ويختلف الحال في الوفاة الحكيمة، ففي ظل عدم تعرض قانون الموارد البشرية الاتحادي لحالة المفقود نجد ان القانون الاتحادي رقم (7) لسنة 1999م للمعاشات والتأمينات الاجتماعية وتعديلاته قد نص في المادة (18): إذا صدر حكم باعتبار المؤمن عليه مفقوداً يصرف الى المستحقين عنه معاش شهري مؤقت يعادل ما يستحقونه من معاش بافتراض وفاته أثناء الخدمة، فإذا اتضح بعد ذلك أن المفقود حي يوقف صرف المعاش للمستحقين عنه تسوي حالته في ضوء ما تُسفر عنه التحقيقات القضائية. فإذا ثبت عدم سلامة موقفه يكون للهيئة حق الرجوع عليه بما سبق صرفه أما إذا ثبت سلامة موقفه فتجرى مقاصة بين استحقاقاته وبين ما صُرف للمستحقين عنه، فإذا تجاوزت مستحقاته قيمة ما صُرف لهم أدى إليه الفرق. وسار

قانون معاشات ومكافآت التقاعد المدنية لإمارة أبوظبي على ذات المسار، إذ تعرض لاستحقاق الموظف العام المفقود والمستحقين عنه للمعاش الشهري وكيفية التوزيع بينهم، فقد نصت المادة (28) على أنه: إذا صدر حكم باعتبار المؤمن عليه مفقوداً يصرف إلى المستحقين عنه من معاش بافتراض وفاته أثناء الخدمة.

بقي ان نشير الى الوفاة تقطع العلاقة الوظيفية بين الموظف وجهة العمل فيكون استحقاقه من المعاش والعلاوات وغيرها، على اخر حالة كان بها الموظف العام، فمثلاً إذا توفى الموظف وكانت امراته حامل فلا تصرف العلاوة الاجتماعية للولد الذي ولد بعد الوفاة. وذلك يصادق ما جاء على لسان إدارة الفتوى والتشريع بوزارة العدل بدولة الامارات العربية المتحدة إذ أفادت بأن " الوفاة بالنسبة للموظف يترتب عليها قطع العلاقة الوظيفية .... فإنه يبنى على ذلك أن احتساب مرتبه يكون بالمرتب وما حكمه عند وفاته وبالتالي فإن أي واقعة من الوقائع يترتب عليها زيادة أو نقص المرتب تحدث بعد الوفاة لا أثر لها بعد انقطاع العلاقة الوظيفية ...."<sup>13</sup>

### الفرع الثالث: التكفل بنفقات نقل الجثمان

منح المشرع الوظيفي الاتحادي وفقاً للمادة (113) من قانون الموارد البشرية وتعديلاته في حالة وفاة الموظف العام الغير مواطن خلال خدمته ميزة، وهي ان تتكفل الدولة بتكاليف نقل جثمانه الى بلده إذا رغب ذويه في دفنه في بلده، كما تتحمل نفقة تذكرة سفر واحدة لأحد مرافقي الجثمان.

<sup>13</sup> انظر هذا الإفتاء في مجلة العدالة التي تصدرها وزارة العدل بدولة الامارات العربية المتحدة، العد (76)

## المبحث الثاني: بلوغ سن التقاعد

ان معظم التشريعات الخاصة بالموظفين والموارد البشرية تتفق على وجوب تحديد سن معين، يحق فيه للموظف ان يتقاعد عن العمل، وان يترك الوظيفة ويفسح المجال لدخول دماء جديدة وعناصر شابه في الوظيفة العامة. وذلك انطلاقاً من كون الانسان قد يعتريه الضعف والوهن مع كبر السن. لذا نصت المادة (103) من المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية لسنة 2008 على ان تنتهي خدمة الموظف ببلوغه سن الاحالة الى التقاعد وفقاً للقوانين السارية في هذا الشأن. لذا رأيت من الواجب ان نتناول تعريف سن التقاعد (المطلب الأول) ومدى جواز مد خدمة الموظف الى ما بعد سن التقاعد (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: تعريف سن التقاعد

يُعرف مفهوم سن الإحالة الى التقاعد بأنه " بلوغ السن المقررة قانوناً لترك الخدمة "14. وفي المعجم الوسيط يُقال تَقَاعَدَ الموظفُ عن العمل : أي أُعْفِيَ منه ، أو استعفى ، أو أُحيلَ إلى المعاش . ويقال تَقَاعَدَ الْمُوظَّفُ: أُحِيلَ على التَّقَاعِدِ ، أي التَّوَقُّفِ عَن مَزَاوِلَةِ العَمَلِ لِبلوغِ السِّنِّ القانونيَّةِ لِتَبْقَاةِ مَبْلَغاً شَهْرِيّاً لِمَعَاشِهِ<sup>15</sup> ويعد بلوغ سن التقاعد هو أكثر الأسباب شيوعاً في الوظيفة العامة، بل يُعد هو الطريق العادي الذي يمكن أن يعتبر ما عداه من أسباب أخرى أسباباً استثنائية، ذلك أنه ما لم يتحقق انتهاء خدمة الموظف العام بسبب آخر كالاستقالة أو

<sup>14</sup> د. بدرية جاسر الصالح، قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي، 1996، جامعة الكويت، ص 64.

<sup>15</sup> المعجم الغني، انظر الى <http://www.almaany.com> تاريخ المشاهدة 2016/2/26.

الفصل أو الوفاة، فإن انتهاء خدمة الموظف العام ببلوغ السن القانوني هو أمر مؤكد في الحياة الوظيفية، وهو سبب لا دخل لإرادة الموظف العام فيه.<sup>16</sup>

" وان العلة التي من أجلها حدد المشرع سناً معينة يتعين عند بلوغها إنهاء خدمة الموظف فوراً وبقوة القانون مردداً هو ان الوظيفة العامة نوع من أنواع الولاية يسلط بها الموظف في فرع من فروع العمل، فيلزم للاضطلاع بهذه الولاية وتحملها وتصريفها الى الغاية المرجوة قدر من الخبرة والنضوج، كما ان الموظف لا يبقى على حال واحدة من القدرة على العمل واحتماله والنهوض به... لذلك كان من طبيعياً ان يعين الشارع السن التي يستوفى بها النضوج المطلوب وتلك التي ينتهي اليها حد الخدمة المجدية والإنتاج المرضي."<sup>17</sup>

ونجد أن قانون الموارد البشرية الاتحادي لم يحدد سناً معينة للتقاعد بل ترك هذا الامر الى القوانين المنظمة له، وإذا عدنا الى القانون الذي ينظم هذا الامر وهو القانون الاتحادي رقم (7) لسنة 1999م للمعاشات والتأمينات الاجتماعية وتعديلاته سنجد أنه نص في المادة الثانية على ان سن التقاعد (الإحالة) للذكور هو ستون سنة

<sup>16</sup> محمد زكي النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع الخاص، دار الفكر العربي، ط 1، القاهرة 1987 ص10.

<sup>17</sup> انظر الى حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 396 لسنة 4 ق في 1951/4/02، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عام 1946-1961 الجزء الرابع ص3914. مشار إليه لدى د. زكي محمد النجار، مرجع سابق، ص10.

ميلادية، ولإثبات خمسة وخمسون سنة ميلادية. ولم تختلف التشريعات الوظيفية المحلية عن ذلك، فنرى ان قانون الخدمة المدنية للعاملين بحكومة الفجيرة قد نص في المادة (67): بلوغ سن التقاعد وهو ستون عاماً، وقانون الخدمة المدنية لإمارة الشارقة المادة (112) على ذلك أيضاً. بينما نجد ان الامر يختلف بالنسبة للوظائف القضائية في الدولة إذ أفادت المادة (32) من قانون السلطة القضائية رقم (3) بأن يكون سن الإحالة إلى التقاعد بالنسبة إلى رجال القضاء هو سن الخامسة والستين.

ومن جهة أخرى أن المشرع الكويتي قد حدد سن الخامسة والستين لإنهاء خدمة الموظف العام كقاعدة عامة، اما المشرع الاردني فقد حدد بموجب المادة (12) من احكام التقاعد على اعتبار سن الستين من العمر هو سن نهاية الخدمة، ولقد سار المشرع السعودي على ذات النهج في المادة السادسة من لائحة انتهاء الخدمة التابعة لنظام الموظفين لعام 1391هـ، ولكنه استثنى بعض الفئات التي يجوز لها الاستمرار في العمل الى ما بعد الخامسة والستين، مثل وظائف الارشاد الديني وأئمة المساجد والمؤذنون والفراشون التابعون لخدمة الحرمين وغسالي الموتى وغيرهم من الوظائف المذكورة في لائحة انتهاء الخدمة في نظام الموظفين. بينما نجد التشريع الوظيفي الفرنسي قد حدد سن الإحالة الى التقاعد "بحسب نوع الفئة الوظيفية، حيث اعتبر سن الإحالة الى التقاعد للموظفين من الفئة أ هي الستين سنة وسن الإحالة الى التقاعد بالنسبة لموظفي الفئة ب هي سن الخامسة والخمسين " 18

18 د. محمد إبراهيم الدسوقي على، حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، 2010، ص221.

وان الحكمة من تحديد سن الستين لنهاية خدمة الموظف العام، إنما تكون قرينة على ضعف القدرة على العمل والنهوض به وحاجة الموظف الى الراحة بعد هذه السن، وعلى هذا الاساس تنقطع علاقة الموظف بالوظيفة العامة بقوة القانون عند بلوغه هذه السن.<sup>19</sup> وبلوغ سن التقاعد تنتهي خدمة الموظف بقوة القانون، ويصدر قرار إداري بالإحالة الى التقاعد من السلطة المختصة بالتعيين، ويعد القرار الصادر بالإحالة الى التقاعد كاشفا وليس منشئا لوضع أو مركز قانوني جديد<sup>20</sup>

" وعليه فإن خدمة الموظف العام تنتهي بقوة القانون أي بصورة آلية بإكماله للسن المعينة للإحالة على التقاعد ... ولا يتوقف هذا الأثر على صدور قرار اداري من السلطة المختصة، بل يتحقق بوجود سبب وهو إكمال السن المحددة بالقانون، لان دور الجهة الإدارية في هذه الحالة يقتصر على مجرد اتخاذ الإجراءات التنفيذية اللازمة لوضع هذا الأثر موضع التنفيذ."<sup>21</sup> وهذا ما قضت به محكمة النقض في أبوظبي: إنه وإن كان القانون قد اشترط صدور قرار من جهة الإدارة بإنهاء خدمة الموظف لبلوغه سن التقاعد فإن هذا القرار لا ينشئ ولا يحدث مركزاً قانونياً كما هو الشأن بالنسبة للقرار الإداري بمعناه الاصطلاحي، ومن ثم فإن القرار الذي يصدر في هذا الشأن لا يغدو - بوصفه هذا - أن يكون قراراً تنفيذياً أو هو قرار

<sup>19</sup> د. محمد قدرى حسن، القانون الاداري دراسة مقارنة، مكتبة دار الجامعة، الشارقة 2009، ص 257.

<sup>20</sup> د. أعاد علي القيسي، الوجيز في القانون الإداري، أكاديمية شرطة دبي، ط3، 2008، ص295.

<sup>21</sup> د. نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الامارات العربية المتحدة، مكتبة الجامعة، الشارقة، ط1، 2008، ص 219.

كاشف تعلن فيه جهة الإدارة عن انتهاء خدمة الموظف الذي وقع بحكم القانون بمجرد تحقق سببه وهو بلوغ سن التقاعد، وأنه ليس من ترخيص أو تقرير لجهة الإدارة في هذا الشأن.<sup>22</sup>

## المطلب الثاني: مد خدمة الموظف الى ما بعد سن التقاعد

أباحَت بعض التشريعات الوظيفية المقارنة تمديد خدمة الموظف الى ما بعد سن التقاعد، وتعتبر هذه الاجازة من المشرع سلطة تقديرية لجهة الإدارة تستخدمها بحسب ما تقضيه المصلحة العامة من اجازة استمرارية الموظف بالعمل رغم بلوغه السن القانونية وذلك لحين توفير خلف له، وإذا لم تستخدم الإدارة سلطتها الممنوحة بسند من القانون بمد خدمة الموظف فإن خدمة الموظف تعتبر منتهية من تاريخ بلوغه سن الإحالة الى التقاعد<sup>23</sup>. وقد وضحتُ سابقاً أن المشرع الوظيفي الاماراتي - الاتحادي والمحلي - قام بتحديد سن الإحالة حسب القوانين المنظمة له، الامر الذي يدفعنا للتساؤل حول اجازة القانون الوظيفي الاتحادي لمد سن التقاعد؟ وما هي القواعد التنظيمية التي فرضها التشريع الاتحادي في تمديد مدة خدمة الموظفين لما بعد عمر الستين عاماً؟

<sup>22</sup> حكم محكمة نقض أبوظبي، في الطعن رقم 670 لسنة 2008، إداري، تاريخ 25/2/2003م، حكم غير منشور. د.

جاسم عبد الله محمد بن عمير، مرجع سابق، ص180-179.

<sup>23</sup> د. جاسم عبد الله محمد بن عمير، مرجع سابق، ص42.

ولعلنا نجد ضالَّتنا في المادة (103) من المرسوم الاتحادي رقم (11) لسنة 2008 وتعديلاته إذ نصت على: تنتهي خدمة الموظف ببلوغه سن الإحالة الى التقاعد وفقاً للقوانين السارية في هذا الشأن، وذلك ما لم تمدد خدمته بقرار من الوزير أو من يفوضه. إي ان التشريع الوظيفي الاتحادي أقر ابتداءً بجواز تمديد سن الإحالة لما فوق الستين عاماً، وأعطى صلاحية التمديد لأعلى سلطة في الوزارة متمثلة في الوزير او من يفوضه. وهو ما تتشارك به معظم التشريعات المحلية،<sup>24</sup> وبالرغم من ذلك فإن التشريع الوظيفي الاتحادي قد خلا من تنظيم هذه المسألة فلم يتعرض لشروطها أو الى الضروريات التي تبيح للإدارة استعمالها لهذا الحق الممنوح لها، إضافة الى ذلك نجد ان نص المادة - سالفه الذكر - لا تضع حد اقصى لفترة التمديد بخلاف ما سارت عليها التشريعات الوظيفية المحلية والمقارنة. فنرى مثلاً ان قانون رقم (5) لسنة 2006 بشأن الخدمة المدنية لإمارة أم القيوين في المادة (110) أقر حق الإدارة في تمديد سن الإحالة إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، مع اشتراطها الى أمرين وهما أن لا تتجاوز فترة التمديد عن خمس سنوات، وان يتم التمديد بناء على شهادة طبية معتمدة من اللجنة الطبية المختصة تثبت فيها صلاحية الموظف للوظيفة. وهو الامر الذي يضع حق تمديد سن الإحالة الممنوح للإدارة في إطار قانوني منهجي وواضح.

<sup>24</sup> فنجد مثلاً ان المادة (210) من قانون الموارد البشرية لأمارة دبي لسنة 2006 تفيد بذات الامر.

أما عن الوضع الراهن في الجهات الاتحادية التي خلت من أي تشريع أو قرار إداري تنظيمي لمسألة تمديد الخدمة، فنجد أن اعداد الموظفين الذين تتجاوز أعمارهم 60 عاماً هم 4616 موظف! منهم 100 موظفاً<sup>25</sup> تتجاوز أعمارهم السبعين عاماً! الامر الذي يدفعنا للتساؤل عن الالية والدوافع والاشتراطات التي تضبط عملية التمديد في الجهات الاتحادية.

ولا يغيب عنا ان قانون السلطة القضائية الاتحادي رقم (3) لسنة 1983 قد عالج عملية تمديد خدمة الموظفين - القضاة - بصورة دقيقة وواضحة، إذ نصت المادة (32) من القانون المذكور على أنه: تكون سن الإحالة إلى التقاعد بالنسبة إلى رجال القضاء هي سن الخامسة والستين، ومع ذلك إذا كان بلوغهم هذه السن في الفترة من أول سبتمبر إلى آخر يونيو فيبقون في الخدمة إلى هذا التاريخ الأخير. ويجوز عند الاقتضاء مد خدمتهم إلى ما بعد بلوغهم سن الإحالة إلى التقاعد لمدة أو مدد لا يجاوز مجموعها خمس سنوات بحيث لا تقل كل مدة عن سنة قضائية ويكون مد مدة الخدمة بقرار من وزير العدل بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء الاتحادي.

وكم كنا نتمنى على المشرع الوظيفي الاتحادي أن يسلك ذات المسلك في تبيانها لعملية التمديد وشروطها وان لا يجعل الامر بيد الإدارة وأهوائها دون قيد او حد.

<sup>25</sup> حسب البيانات الواردة في النشرة الإحصائية للموارد البشرية في الحكومة الاتحادية لسنة 2015، بعنوان أعداد الموظفين في الحكومة الاتحادية لعام 2015، قسم الدراسات من الموقع الالكتروني للهيئة الاتحادية للموارد البشرية، للاطلاع: [www.fahr.gov.ae](http://www.fahr.gov.ae)

" ويرى جانب من الفقه أن الموظف الذي يستمر في مباشرة عمله بعد بلوغه سن الإحالة الى التقاعد دون اتخاذ إجراء قانوني سليم بمد الخدمة يعتبر بهذه الحالة مجرد موظف فعلي".<sup>26</sup> وهذا ما أيدته الاجتهادات القضائية كذلك، إذ قضت محكمة نقض أبو ظبي في ذات الحكم المذكور انفاً بالقول: أما بالنسبة الى مد خدمة الموظف التي تبدأ من تاريخ انتهائها في 21/3/2006 م حتى صدور قرار جهة عمله بإنهائها في 1/7/2007 م بأنه لا يعتبر موظفاً أو مستخدماً من الناحية القانونية وإنما هو موظف أو مستخدم فعلي لا يستحق إلا تعويضاً عما قدمه من جهد، وخير تعويض له عن ذلك هو ما تقرر له من أجر دون أن تدخل مدة خدمته الفعلية تلك في حساب مستحقاته المترتبة على انتهاء خدمته.

وفي حالة انتهاء خدمة الموظف العام بالإحالة الى التقاعد فإنه يستحق المعاش شريطة ان تبلغ مدة اشتراكه في التأمين خمسة عشر سنة على الأقل وذلك حسبما ورد في القانون الاتحادي رقم (7) لسنة 1999م للمعاشات والتأمينات الاجتماعية وتعديلاته في المادة (16). وقد نص التشريع الوظيفي المصري في مادته (166) على ضرورة إخطار الموظف الذي سيبلغ سن التقاعد بإجراء إنهاء خدمته قبل شهرين من بلوغه السن المحددة.

<sup>26</sup> . د. عادل الطببائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ط 3، 1998، ص

ونجد ان التشريع السعودي قد أقر في قانونه المنظم للشأن الوظيفي العام مبادرة رائعة تتمثل في ضرورة إقامة حفل تكريم للمتقاعدين بموجب القانون،<sup>27</sup> وذلك تقديراً لسنوات خدمتهم وعرفان بما قدموه من خدمات وتفاني في العمل، والحقيقة ان النص على هذا التكريم في القانون يجعله إلزامياً على كل جهة، ولهذا التكريم أثر نفسي كبير في نفوس الموظفين المتقاعدين الذين أفنوا حياتهم في خدمة الوظيفة العامة، فهو عمل راقى كتعبير نبيل عن الدور الذي قام به المتقاعد عن العمل. وكم كنا نتمنى لو اتبع المشرع الوظيفي الاماراتي هذا المسلك الأصيل في تقدير الموظفين المتقاعدين.

### المبحث الثالث: العزل بحكم قضائي

يعتبر العزل بحكم قضائي من الأسباب المنهية لخدمة الموظف العام وفقاً للمادة (101) البند الثامن منها في قانون الموارد البشرية وتعديلاته حيث نصت على: تنتهي خدمة الموظف ...8- الفصل من الخدمة بقرار يتعلق بمخالفة تأديبية أو بالعزل بحكم قضائي، وان كنت أرى ان الشق الأول من المادة المذكورة يعتبر سبباً إدارياً، والشق الآخر المتعلق بالعزل بسبب حكم قضائي يعتبر سبباً قانونية، وأعتقد ان المشرع الاماراتي لم يوفق حين جمع بين هذين السببين في بند واحد وذلك بالنظر الى الاختلاف الكبير بينهم، فالأولى تنهي خدمة الموظف العام بمقتضى قرار يصدر من الوزير المختص بعد توصية من لجنة المخالفات، والسبب الآخر يكون أثره بقوة القانون.

<sup>27</sup> الامر السامي رقم (م/3/3433) في تاريخ 10-3-1426هـ.

ويعتبر شرط عدم ادانة الموظف العام بأية جنائية أو جريمة مخلة بالشرف أو الامانة أو الاخلاق من الشروط التي تطلبها المشرع في تعيين الموظف العام في البند السادس من المادة (15) من قانون الموارد البشرية، وذلك بهدف التأكد من كفاءة ونزاهة الموظف العام الذي سيدخل مضمار الوظيفة العامة، ويعتبر شرط صلاحية يطلب المشرع ان يبقى قائما في الموظف العام أثناء توليه الوظيفة العامة التي يشغلها، وذلك من أجل الاستمرار في شغل هذه الوظيفة، لذا فإن فقد الموظف لهذا الشرط - بارتكابه جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو الامانة أو الاخلاق - له أن ينهي خدمته حكما وبقوة القانون ، لأنه يكون في هذه الحالة قد فقد شرطا من شروط الاستمرار في شغل الوظيفة العامة<sup>28</sup>

وعليه فإن خدمة الموظف العام تنتهي بحكم من القضاء يتضمن عزله من وظيفته، باعتبار ان العزل من الوظيفة يكون عقوبة تبعية للعقوبة الاصلية التي يحكم بها الموظف المدان من القضاء.<sup>29</sup> "قالحكم الجنائي النهائي الصادر ضد الموظف العام أو المُنتج مع النفاذ يُرتب إنهاء الخدمة بقوة القانون".<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> نوفان العقيل العجارمة، أثر الحكم الجزائي في إنهاء الرابطة للموظف العام، الجامعة الاردنية، دراسات علوم الشريعة والقانون، ملحق 2009، مجلد رقم 36 ص 742 متوفر في موقع الجامعة الأردنية، تاريخ 6المشاهدة 9-8-2015  
<http://journals.ju.edu.jo/DirasatLaw/article/viewFile/1834/1822>

<sup>29</sup> د. موسى مصطفى شحادة، مرجع سابق، ص 287.

<sup>30</sup> د. مفتاح خليفة عبد الحميد، العزل من الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2016، ص52.

ويثير العزل بحكم قضائي تساؤلين حول ماهية الحكم القضائي المقرر للعزل (المطلب الأول) وعن مدى إمكانية عودة الموظف العامة الى الوظيفة العامة بعد العزل (المطلب الثاني) وهو ما سنتناوله تباعاً.

## المطلب الأول: ماهية الحكم القضائي المقرر للعزل

نصت المادة (88) من قانون الموارد البشرية وتعديلاته على أنه: تنتهى خدمات الموظف في حال إدانته بأية جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق، أو في حال ادانته بأية جناية أو جنحة أخرى وحكم عليه بأية عقوبة مقيدة للحرية لمدة تزيد على ثلاثة أشهر. الامر الذي يدفعني للتقسيم الجرائم الموجبة للعزل كالآتي.

### أولاً: ارتكاب الموظف لجناية او جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة أو الاخلاق.

ان ارتكاب الموظف العام لأحدى الجرائم المخلة بالشرف او الأمانة او الاخلاق العامة يعد دليلاً قوياً على عدم أهليته لممارسة الوظيفة العامة، وحجة كافية لقيام سبب الانهاء من الخدمة بقوة القانون. ويشترط النص المذكور ارتكاب الموظف العام لجناية او جنحة وهي التي عرفها قانون العقوبات الاتحادي في المادة (28) و (29)، بأن الجناية هي الجريمة المعاقب عليها بإحدى العقوبات الآتية: (أية عقوبة من عقوبات الحدود فيما عدا حدي الشرب والقذف، أو عقوبة الإعدام، أو السجن المؤبد، السجن المؤقت. أما الجنحة فهي الجريمة المعاقب عليها بعقوبة أو أكثر من العقوبات الآتية: الحبس، الغرامة التي لا تزيد على ثلاثين ألف درهم)، وأخيراً الدية. وذلك انسجاماً مع المادة (78) من قانون العقوبات الاتحادي اذ تنص على (إذا

كان المحكوم عليه بعقوبة السجن المؤبد أو المؤقت موظفا عاما أو مكلفا بخدمة عامة ترتب على الحكم بها عزله منها).

وبالعودة الى النصوص الواردة في قانون الموارد البشرية وقانون العقوبات الاتحادي لن نجد ما يشير الى معيار تمييز الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق العامة عن غيرها من الجرائم، ويرى البعض ان الجرائم المقصودة هي تلك الجرائم التي تمس المبادئ والقيم المجتمعية او التي تتعلق بالقيم العليا في الانسان كعرضه وأمانته، وهي تتصف بالمرونة والتغير. ولقد عرفت المحكمة الاردية العليا هذه الجرائم<sup>31</sup> (بأنها تلك الجرائم التي ينظر اليها المجتمع على أنها كذلك وينظر الى مرتكبها بعين الازدراء والاحتقار، إذ يعتبر ضعيف الخلق منحرف الطبع ودنى النفس، فاذا تمت الجريمة بحسب الظروف التي ارتكبت فيها عن ضعف في الخلق أو انحراف الطبع أو تأثير بالشهوات أو النزوات أو سوء السيرة كانت مخلة بالشرف أو الأمانة بصرف النظر عن التسمية المقررة لها في القانون).

ومن الجرائم التي يمكن ان نعتها بأنها مخلة بالشرف أو الأمانة أو الاخلاق العامة جرائم تزوير المحررات وجرائم الاختلاس والاضرار بالمال العام والرشوة واستغلال الوظيفة وإساءة استعمال السلطة وشهادة الزور واليمين الكاذبة والجرائم الواقعة على العرض كالاعتصاب وهتك العرض والزنا وجرائم السرقة والاحتتيال وخيانة الأمانة.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> حكم محكمة العدل العليا الأردنية، هيئة عامة 1993/373، مجلة نقابة المحامين، العدد 14، سنة 1994، ص 679. مشار إليه لدى: د. إبراهيم كامل الشوابكة، مرجع سابق، ص 50.

<sup>32</sup> زكي محمد النجار، مرجع سابق، ص 26. منصور محمد بن نضار، مرجع سابق ص 57. الفتوى رقم 2714 من إدارة الفتوى والتشريع، تاريخ 24/4/2006.

ويجب الإشارة هنا أن الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة تكون إما جنائيات أو جنح وليس من بينها المخالفات، وذلك كقاعدة عامة أن المخالفات لا تصل الى درجة الجسامة التي تجعلها مخلة بالشرف أو الأمانة لبساطتها وعدم خطورتها، ومن ثم فلا يمكن ان تؤدي بذاتها الى انهاء خدمة الموظف<sup>33</sup> كما أن الحد الأقصى للحجز في المخالفات هي مدة لا تتجاوز العشرة أيام وفق قانون العقوبات الاتحادي.

ويشترط لتحقيق حالة انهاء الموظف العام ان يكون الحكم الصادر في الموظف باتاً، أي ان يكون قد استنفذ جميع طرق الطعن من استئناف ونقض بالإضافة الى انقضاء مواعيد الطعن إذا كان الحكم قابل للطعن.

#### ثانياً: ارتكاب الموظف لجناية أو جنحة غير مخلة بالشرف أو الأمانة أو الاخلاق.

ان ارتكاب الموظف العام لأية جريمة غير مخلة بالشرف أو الأمانة أو الاخلاق من شأنها ان تنهي الرابطة الوظيفية للموظف شريطة توافر بعض الأمور فيها. ومنها ان لا تخرج الجريمة التي ارتكبها الموظف عن نطاق الجنائيات والجنح، فكما بينا سابقاً انه لا يمكن الاعتداد بالمخالفات وجعلها من ضمن الجرائم التي لها أن تنهي خدمة الموظف كما يشترط لتحقيق حالة الانهاء لخدمة الموظف العام ان يكون الحكم الصادر بحقه باتاً.

بالإضافة الى ما ذكر فإن الشرط الأساسي في هذا النوع من الجرائم المشار إليها هو ان تزيد مدة حبس الموظف عن ثلاثة أشهر، وهو مرادف لنص المادة (88) من قانون الموارد البشرية والتي جاء فيها: تُنهي خدمات الموظف في حال إدانته بأية جنائية أو جنحة مخلة

<sup>33</sup> زكي محمد النجار، مرجع سابق، ص27.

بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق، أو في حال ادانته بأية جناية أو جنحة أخرى وحكم عليه بأية عقوبة مقيدة للحرية لمدة تزيد على ثلاثة أشهر.

وتجدر الإشارة هنا ان المشرع قرن مدة الحبس التي تزيد عن ثلاثة أشهر في تلك الجنايات والجناح التي لا تكون مخلة للشرف أو الأمانة أو الاخلاق أما إذا كانت الجناية او الجنحة التي أدين بها الموظف العام مخلة بالشرف أو الأمانة او الاخلاق فإن خدمته تنتهي حتى لو حكمت عليه المحكمة بالغرامة أو بعقوبة مقيدة للحرية لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر، أي بصرف النظر عن نوع العقوبة ومقدورها<sup>34</sup>

### ثالثاً: الاحكام المدنية

إضافة الى ما تم ذكره من الاحكام الجنائية الصادرة في حق الموظف والتي من شأنها ان تقطع الرابطة الوظيفية، فلقد تطرق قانون الموارد البشرية وتعديلاته الى صدور الاحكام المدنية في حق الموظف العام والتي أجازت للوزير إنهاء خدماته وذلك بناء على نص المادة (90) والتي جاء فيها: كل موظف يحبس تنفيذاً لحكم قضائي في دعوى مدنية، يوقف عن عمله ويحرم من راتبه الإجمالي طوال مدة حبسه، ويجوز للوزير إنهاء خدماته إذا زادت مدة الحبس المحكوم بها عن ثلاثة أشهر. أي ان الامر جوازي وخاضع لتقدير الوزير وصلاحياته، فيحق له إنهاء خدمات الموظف المحكوم عليه مدنياً أو الإبقاء عليه على رأس وظيفته. الامر الذي يُخرج هذه الاحكام من قائمة الأسباب القانونية ليعود الامر للإدارة لتقرر إنهاء خدمة الموظف العام بكون الامر يحتاج الى قرار اداري.

<sup>34</sup> منصور محمد بن نزار، مرجع سابق، ص62.

## المطلب الثاني: إمكانية عودة الموظف الى الوظيفة العامة بعد العزل

قد بينتُ في المطلب الأول ان الإدارة لا تمتلك أية سلطة في إبقاء الموظف العام المدان في جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو الاخلاق العامة أو الأمانة في الوظيفة العامة، بكونه يعد من الأسباب الجبرية التي تنهي خدمة الموظف في الوظيفة العامة. وهنا قد يتبادر الى أذهاننا سؤال حول حق الموظف العام في التعيين في الوظيفة العامة بعد عزله منها؟ وهل هناك شروط معينة اشتراطها المشرع الوظيفي الاتحادي لذلك؟

إذا ما تأملنا قانون الموارد البشرية وتعديلاته نجد ان المادة السادسة قد تناولت شروط تعيين الموظفين في الدوائر الاتحادية قد نصت على ضرورة ان لا يكون قد سبق الحكم على الموظف المراد تعيينه في الوظيفة العامة بعقوبة مقيدة للحرية أو في جنائية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة، وجعلت هذا الامر من شروط تولي الوظيفة العامة في الدولة، ولكن بالنظر الى الواقع الوظيفي والنص التشريعي نجد ان عودة الموظف الى رحاب الوظيفة مرهون بتحقق إحدى الحالتين، إي ان الموظف العام يحرم من العودة الى الوظيفة العامة وتقلد مناصبها إذا صدر حكم جنائي في جنائية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة ما لم يتحقق إحدى الحالات التالية:

1. صدور عفو من السلطة المختصة، وذلك اعتماداً على ما جاء ذكره البند السادس من المادة (15) والتي تقتضي بعدم قبول تعيين الموظف إذا كان قد سبق الحكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية في جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد صدر عفو عنه من السلطات المختصة. إي ان صدور العفو من السلطة المختصة يبيح

للموظف العام العودة الى فناء الوظيفة العامة، وقد يكون هذا العفو شاملاً أو

خاصاً.<sup>35</sup>

2. أن يرد للموظف العام اعتباره بعد صدور الحكم الجنائي. ونقصد برد الاعتبار هو مسح السوابق القضائية من سجل الشخص واعتبارها كأن لم تكن، هو نظام يقصد به منح المحكوم عليه بعقوبة فرصة لإزالة أثر الحكم في المستقبل للحكم الذي سبق صدوره ضده. فيسترد بذلك اعتباره الذي تأثر بالحكم المذكور، ومن ثم يسهل عليه العودة إلى الاندماج ثانية إلى المجتمع.

وقد نصت المادة (16) من القانون الاتحادي رقم 36 لسنة 1992 في شأن رد الاعتبار على أنه: يترتب على رد الاعتبار محو الحكم القاضي بالإدانة بالنسبة للمستقبل وزوال

---

<sup>35</sup>التعريف الفقهي للعفو الشامل هو إزالة الصفة الجنائية تماماً عن الفعل المرتكب ومحو آثاره سواء قبل رفع الدعوى أو بعد رفعها أو قبل صدور الحكم أو بعد صدور العقوبة فهو يحول دون اتخاذ أي إجراء من إجراءات الدعوى ويوقف إجراءات المحاكمة ويمحو العقوبة الصادرة، وفي تعريف آخر: هو قانون يصدر عن السلطة التشريعية يهدف إلى محو الصفة الإجرامية عن الفعل بحيث يصبح غير معاقب عليه فيغدو كأنه فعل مباح وبه يتنازل المجتمع عن حقه بمعاينة الفاعل على فعله. وقد تناولت المادة (143) من قانون العقوبات موضوع العفو الشامل بنصها أن العفو الشامل عن جريمة أو جرائم معينة يصدر بقانون ويترتب عليه انقضاء الدعوى الجنائية أو محو حكم الإدانة الصادر فيها و اعتبار هذه الجرائم أو تلك الجريمة كأن لم تكن وسقوط جميع العقوبات الاصلية والفرعية والتدابير الجنائية ولا يكون له أثر على ما سبق تنفيذه من العقوبات و التدابير الجنائية. أما العفو الخاص هو كما جاء في المادة (145) من قانون العقوبات الاماراتي: هو إصدار مرسوم يتضمن إسقاط العقوبة المحكوم بها من جهة قضائية اتحادية أو بعضها أو يستبدل بها عقوبة أخف منها مقرر قانوناً.

ما يترتب عليه من انعدام الأهلية والحرمان من الحقوق وسائر الآثار الجنائية. بينما يختلف الوضع في الوظائف القضائية التي تشترط أن يكون الشخص المعين فيها محمود السيرة وحسن السمعة ولم يسبق الحكم عليه من إحدى المحاكم أو مجالس التأديب لأمر مغل بالشرف أو الأمانة ولو كان قد رد إليه اعتباره أو محي الجزاء التأديبي الموقع عليه.

وأخيراً لعلني ان أضيف إجازة بعض التشريعات الوظيفية المحلية عودة الموظف للوظيفية، مع اشتراطها مرور فترة من الزمن وذلك من تاريخ العزل، فنجد مثلاً ان قانون الخدمة المدنية في إمارة الشارقة اشترط في التعيين مرور ما لا يقل عن مدة سنتين على فصل الموظف بسبب حكم قضائي حسب المادة (12)، بخلاف قانون الخدمة المدنية لإمارة رأس الخيمة الذي اشترط مضي سنة على قرار العزل، بينما أجازت نصوص قانون الموارد البشرية لحكومة دبي في شروط تعيين الموظف عودة الموظف للوظيفة شريطة ان لا تكون الجريمة التي ارتكبت مغل بالشرف والأخلاق، حسب نص المادة (39): على ان لا يكون قد تم فصله خلال السنة الأخيرة من الخدمة السابقة بسبب ... حكم قضائي نهائي في جريمة غير مغل بالشرف والأمانة.

ولقد تكفل المشرع الاماراتي باستحقاق الموظف العام المعزول من الوظيفية للمعاش، وذلك بعد إكماله لفترة الاشتراك المقررة في القانون المختص، وهي خمسة عشر عاماً في الخدمة، بناءً على ما تم ذكره في المادة (114) الفانون الاتحادي رقم (7) لسنة 1999م للمعاشات والتأمينات الاجتماعية وتعديلاته على استحقاق الموظف للمعاش في الحالات التالية:

انتهاء خدمة المؤمن عليه بالفصل أو العزل أو الإحالة إلى المعاش بقرار تأديبي أو حكم قضائي متى كانت مدة اشتراك هذا التأمين خمس عشرة سنة على الأقل.

أما قانون الموارد البشرية فقد نص على عدم استحقاق الموظف المنهية خدماته بموجب قرار قضائي لأية مستحقات مالية بدل فترة الأشعار حسب المادة (126) من اللائحة التنفيذية لسنة 2012.

### المبحث الرابع: سحب الجنسية أو إسقاطها عن الموظف

اعتبر القانون بمرسوم اتحادي رقم (11) لسنة 2008 وتعديلاته ان الرابطة الوظيفية تنفصم عراها متى ما سُحبت الجنسية أو تم إسقاطها، وأنها من الأسباب المنهية لخدمة الموظف العام قانوناً. ويمكن ان نعرف الجنسية بأنها: رابطة سياسية بمقتضاها يغدو الفرد عنصراً من العناصر المكونة بصفة دائمة للدولة.<sup>36</sup> وكذلك عرفها البعض<sup>37</sup> بأنها الرابطة القانونية والسياسية التي تفيد اندماج الفرد في عنصر السكان بوصفه من العناصر المكونة للدولة ذاتها. وترتب بعض قوانين الجنسية على قيام الفرد بفعل من الافعال التي تشكل إخلالاً بواجباته الاساسية نحو وطنه، الى زوال الجنسية عنه وذلك كعقوبة أو جزاء، فمن الصعب ان

<sup>36</sup>. د. عكاشة محمد عبد العال، أحكام الجنسية في دولة الامارات العربية المتحدة، أكاديمية شرطة دبي، دبي، الطبعة الثانية، 2004، ص15.

<sup>37</sup> د. حفيظ السيد الحداد، المدخل الى الجنسية ومركز الأجانب، منشورات الحلبي الحقوقية، ط2010، ص 5-22.

تقبل الدولة باستمرار تمتع الشخص بجنسيتها ما دام قد اظهر عدم ولاءه وإخلاصه التي ثبت من خلال اعتدائه على مصالح الدولة العليا.<sup>38</sup>

وتعتبر الجنسية رابطة الانتماء الى دولة معينة، ويؤدي فقدانها الى انتهاء خدمة الموظف العام بقوة القانون وذلك من تاريخ صدور قرار سحب أو اسقاط الجنسية. "فإذا انفصمت عرى هذه الرابطة بأن فقد الفرد جنسيته فلا غزو أن يكون لذلك أثره في مجال انتهاء العلاقة الوظيفية التي تربطه مع الإدارة العامة"<sup>39</sup>

وكما هو معلوم ان المشرع الاتحادي لم يشترط الجنسية بصورة صريحة في التعيين حسب المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 وتعديلاته وذلك بخلاف ما كان في التشريعات الوظيفية السابقة التي كانت تنظم الوظيفة العامة، حيث كان شرط الجنسية من شروط التعيين في الوظيفة العامة. ولكن إذا ما تأملنا المادة (17) نجد ان التشريع الوظيفي الاتحادي قد اعطى للمواطن الاماراتي الأولوية في التوظيف والتعيين في شغل الوظائف العامة في الدولة، حيث نصت على: يعطى مواطنو الدولة الأولوية في التعيين في أي من الوظائف الشاغرة لدى الوزارات. وما كانت هذه الأولوية في التعيين للمواطنين ان تمنح الا ترجمة لما جاء في دستور دولة الامارات العربية المتحدة، اذ نصت المادة (35) على ان: باب الوظائف العامة

<sup>38</sup> عبد العزيز سعد مانع العنزي، مرجع سابق، ص 56.

<sup>39</sup> عليوة مصطفى فتح الباب، المدخل الى القانون الإداري دراسة في ضوء آراء الفقه والاحكام والفتاوى، دائرة القضاء،

مفتوح لجميع المواطنين، على أساس المساواة بينهم في الظروف. لذا نستطيع القول أن اكتساب الجنسية الوطنية يعد من الأسباب الأساسية لتولي الوظائف العامة للدولة. وفي مختلف التشريعات نجد أن الأولوية في شغل الوظائف العامة دائماً ما تكون من نصيب مواطني الدولة ذاتها، ففي مصر نجد ان المادة (15) من قانون الخدمة المدنية<sup>40</sup> ينص على اشتراط الجنسية المصرية أو جنسية إحدى الدول العربية التي تعامل المصريين بالمثل في تولي الوظائف المدنية. وكذلك نص المادة من (26) من الدستور الكويت<sup>41</sup>: الوظائف العامة خدمة وطنية تتناط بالقائمين بها، ويستهدف موظفو الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة ولا يولى الأجانب الوظائف العامة إلا في الأحوال التي يبينها القانون.

لذا يتبين لنا ان شرط الجنسية من الأسباب الأساسية لتولي الوظيفة العامة وكذلك يعد سحب أو اسقاط الجنسية من الأسباب العامة التي تحول دون استمرار الموظف فيها. ويكون اسقاط الجنسية جزاءً عقابياً لحاملها بالقانون، واما لمكتسبها بالتجنس فان سحب الجنسية هو الجزاء وقد ذُكر هذا السبب في القانون السابق المنظم للشأن الوظيفي<sup>42</sup> ولكنه اقتصر على سحب الجنسية دون الاسقاط، الامر الذي يعيب هذا السبب لذا قام المشرع الاماراتي بتدارك هذا النقصان بإن شمل السحب والاسقاط في الأسباب المنهية لخدمة الموظف العام.

<sup>40</sup> القانون رقم (18) لسنة 2015 بإصدار قانون الخدمة المدنية في 12 مارس سنة 2015.

<sup>41</sup> يمكن الاطلاع على دستور دولة الكويت في موقع بوابة الكويت الالكترونية، عبر الرابط التالي:

<http://www.kt.com.kw/ba/index1.html> تاريخ المشاهدة 2016/2/1.

<sup>42</sup> قانون الخدمة المدنية رقم 21 لسنة 2001.0

وبالرجوع الى قانون الجنسية وجوازات السفر الاتحادي رقم (17) لسنة 1972 المعدل بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (10) لسنة 1975، نجد انه قد فرق بين حالات اسقاط الجنسية (المطلب الأول) وحالات سحب الجنسية (المطلب الثاني) بموجب المادتين (15) و (16)، كما رتبت آثار قانونية على إنهاء الخدمة لهذا السبب (المطلب الثالث).

### المطلب الأول: اسقاط الجنسية

يُعرف إسقاط الجنسية إنه: هو إجراء تتخذه الدولة عنوة في مواجهة من يقع في إحدى حالاته التي حددها المشرع حصراً<sup>43</sup> حيث يعتبر إسقاط الجنسية إجراء عقابي توقعه الدولة على حاملي جنسيتها بالقانون وذلك إذا ما ارتكب إحدى الحالات المنصوص عليها على سبيل الحصر في قانون أحكام الجنسية وجوازات السفر. والتي سأقوم بدراستها في الفروع التالية:

**الفرع الاول: انخراط الشخص في خدمة عسكرية لدولة اجنبية دون إذن من الدولة،**

**وكلف بترك الخدمة ورفض ذلك.**

"يعتبر أداء الخدمة العسكرية لدولة أجنبية سبباً ذائعاً تعتد به معظم تشريعات الجنسية في إسقاط الجنسية عن المواطن، لان قبول الفرد أداء الخدمة العسكرية في دولة اجنبية، واستعداده لبذل دمه في سبيلها يكشف بجلاء مدى ولاء الشخص لهذه الدولة الأجنبية، الامر الذي يقدح

43 د. عكاشة محمد عبد العال، مرجع سابق، ص388.

في ذات الوقت ولأئله لدولة الامارات"44. ويتبين لنا من ظاهر النص أن المشرع اشترط بعض الأمور لتحقق الإسقاط في هذا السبب وهي كالتالي:

○ أن ينخرط الشخص في خدمة معينة وهي الخدمة العسكرية وليست الخدمة المدنية أو المهنية مثلاً، فلا بأس من عمل الشخص حامل الجنسية الإماراتية في دولة اجنبية في مختلف المجالات ما عدا المجال العسكري.

○ عدم حصول الشخص على موافقة أو تصريح من الدولة يبيح له الخدمة العسكرية لدى الدولة الأجنبية، حيث إن حصول الشخص على إذن أو موافقة من دولته تجعل من عمله أمراً مشروعاً ومباحاً، كما تزيل عنه صفة عدم الولاء أو الخيانة.

○ أن يستمر الشخص في العمل العسكري لدى الدولة الأجنبية مع إخطاره مسبقاً بضرورة تركته لهذا العمل، فان عدم استجابة المواطن وامثاله لأمر التكليف الصادر من الدولة يدل على نيته السيئة التي تشكك في أمر انتماءه للدولة، مما يبرر جزاء إسقاط الجنسية عنه.

لذا ينبغي على الشخص الذي يرغب في العمل العسكري لدى دولة اجنبية ان يحيط الدولة علماً برغبته في العمل في القطاع العسكري لدى دولة اجنبية، وثم يجب أن يأخذ موافقتها في الانخراط في هذا العمل، أخيراً يجب أن ينصاع لأمر الدولة إذا ما كلفته بالكف عن هذا العمل ويمتثل لأوامرها.

44 د. أحمد محمد الهواري، الوجيز في القانون الدولي الخاص الاماراتي، ط1، مكتبة الجامعة، الشارقة، 2008، ص209.

### • الفرع الثاني: العمل لمصلحة دولة اجنبية معادية.

ان العمل لمصلحة دولة اجنبية معادية أمر تجرمه الدولة وتعاقب عليه، ويكون جزاءه اسقاط الجنسية حسب التشريع الاماراتي، ولكن إذا تأملنا النص القانوني سنجد أنه لم يحدد ماهية العمل المجرم كما فعل بالحالة السابقة في تحديده وتخصيصه للعمل العسكري دون عن سواه، لذا أستطيع القول إن هذه الحالة تتسم بشدة مرونتها، ومن ثم فهي تعطي للدولة سلطة تقديرية في تقرير توافر شروط تطبيقها. ويتحقق العمل لمصلحة دولة معادية بصرف النظر عن مكان وجود الشخص الذي يتعرض لعقوبة إسقاط الجنسية، أي حتى لو كان مقيماً في دولة الامارات العربية المتحدة 45 ويعد الشرط الأساسي لقيام هذا السبب هو ان تكون الدولة التي يعمل لها الشخص من الدول المعادية.

### • الفرع الثالث: التجنس مختاراً بجنسية دولة اجنبية.

من المعروف ان دولة الامارات من الدول التي ترفض الازدواجية في الجنسية، لذا فإن قيام الشخص باكتساب جنسية أخرى من شأنه ان يسقط عنه جنسية دولة الامارات العربية المتحدة، ولكي تتحقق هذه الحالة يجب ان يكون هذا الامر اختياراً من الشخص وليس جبراً من قبل الدولة الأخرى عليه، حيث ان النص القانوني لهذه المادة قائم على أساس اختيار الشخص وتوجه إرادته ورغبته في الحصول على جنسية أخرى.

45 د. أحمد محمد الهواري، مرجع سابق، ص 209.

وكما هو ملاحظ ان الحالات المذكورة هي " حالات وارده في القانون على سبيل الحصر، وأنه لا مجال للإضافة إليها عن طريق القياس أو غيره من طرق التفسير، فهي أولاً عقوبة، ومن ثم لا تتقرر إلا بنص وفي حدود النص، وهي حالات استثنائية يتقيد القضاء فيها بقواعد التفسير الضيق"<sup>46</sup>.

## المطلب الثاني: سحب الجنسية

يقصد بها هو تجريد المواطن من جنسيته عقاباً له على ما ارتكبه من فعل يعد إخلالاً خطيراً بولائه<sup>47</sup>، ويعتبر إجراء سحب الجنسية إجراء عقابياً يقع على مكتسبي الجنسية الدولة بالتجنس، وقد قام المشرع بتحديد حالات معينة تبيح للدولة سحب جنسيتها عن مكتسبيها بالتجنس أسوة بحالات الاسقاط. وهو ما سنتناوله في الفروع التالية:

### • الفرع الاول: إذا اتى عملاً يعد خطراً على امن الدولة وسلامتها أو شرع في ذلك.

ان العلاقة التي تنشأ بين المتجنس ودولته يجب أن تقوم على ركيزة الولاء واتباع المتجنس لنظم دولته وقواعدها، وان لا يخرج عن الإطار الذي رسمته الدولة لمواطنيها، لذا فإن شروع أو قيام المتجنس بأي عمل يهدد فيه امن الدولة من شأنه ان يقطع حبال الثقة والأمانة والولاء التي يفترض أن يتحلّى بها مواطني الدولة. ويبدو من ظاهر عبارات النص أنه يشمل كافة الاعمال

<sup>46</sup> د. عكاشة محمد عبد العال، مرجع سابق، ص389.

<sup>47</sup> د. أعاد علي القيسي، مرجع سابق، ص300.

التي تهدد أمن وسلامة الدولة من جهة الداخل أو جهة الخارج ... ويلزم أن تكون هذه الاعمال على قدر من الخطورة بحيث تنطق بعدم ولاء المتجنس للدولة،<sup>48</sup> ورغبته في تهديد أمنها. وتدرج تحت مسمى جرائم أمن الدولة جرائم التخابر والتجسس أو القيام بأعمال من شأنها ان تثير الفتن بين طوائف المجتمع وفئات الدولة.

"ويعزز هذا المنحى ما ذهب إليه القانون المقارن الذي اشترط لسحب أو لإسقاط الجنسية صدور حكم قضائي يدين الشخص المعني بتهمة تضر بمصالح البلاد أو تمس أمنها الداخلي أو الخارجي ولم يترك تقدير الموقف بيد جهة الإدارة مطلقة من كل قيد لما سيكتفه من الرغبة في التتكيل بالمعارضين والمناوئين للنظام وتعتمد تصنيفتهم بسيف القانون "49 وهذا ما اتبعه المشرع المصري الذي اشترط صدور حكم من القضاء يدين الاشخاص بتلك الجرائم المضرة بأمن الدولة.<sup>50</sup>

#### • الفرع الثاني: إذا تكرر الحكم عليه بجرائم مشينه.

إذا قام المتجنس بعدة جرائم مع تكرارها فإنها من الحالات التي تملك الدولة فيها صلاحية سحب الجنسية، وتفيد هذه الحالة بعدم جدارة الشخص للانتماء الى الدولة أو بمعنى أدق عدم

<sup>48</sup> د. أحمد محمد الهوارى، مرجع سابق، ص202.

<sup>49</sup> عبد الحميد الكميتي، سحب وإسقاط الجنسية من المنظور الدولي، مدونة الكترونية قانونية، تاريخ النشر 2012-1-18، انظر الى <http://alkumiti1968.blogspot.ae>، تاريخ المشاهدة 2016-1-6.

<sup>50</sup> المادة (15) من قانون الجنسية والإقامة المصري 1975.

جدارته للاستمرار في حمل جنسيتها، لأنه يحمل الضرر البالغ لمجتمع الدولة الوطني،<sup>51</sup> فإن ارتكاب الشخص للجرائم المشينة وبصورة متكررة من شأنه ان يكون سببا من أسباب سحب الجنسية عن مكتسبها. ومن خلال النص القانوني نرى " أن المشرع تتطلب صدور عدة أحكام أي أكثر من حكيم على الأقل حتى يمكن أن تتحقق حالة الاعتياد "<sup>52</sup>.

ولكن الامر يثير استغرابنا هو مدلول الجرائم المشينة، أليست جريمة القتل من الجرائم المشينة؟ وجريمة الخطف والاعتقال بالجرائم المشينة كذلك؟ وهل تقل جرميتي الاغتصاب أو السطو المسلح خطورة عما ذكر من الجرائم؟ وما هو مؤشر الخطورة الذي يدفعنا الى أن ننتع بعض الجرائم بالمشينة دون الأخرى؟ والا يمكن لنا أن نصف جميع الجرائم بالمشينة والخطرة؟ ولم تسمى الجريمة بالجريمة الا لانطواء سلوك الجاني فيها عن خطورة كبيرة له وللمجتمع والدولة.

فكيف لنا ان نصنف بعض الجرائم بالمشينة والأخرى بغير ذلك إذا لم يقر المشرع ابتداء بهذا الامر!

وعليه، يمكن أن نستخلص من ثانيا هذا النص القانوني، أن هذا المصطلح المذكور هو مصطلح فضفاض، وما هو الا جلابباً واسع تتدرج تحت مطلته مختلف الجرائم التي يمكن ان يصفها رجل الإدارة بأنها جرائم مشينة متى ما شاء حسب الصلاحيات الممنوحة له. بينما نرى

<sup>51</sup> د. أحمد محمد الهواري، مرجع سابق، ص 203.

<sup>52</sup> د. أحمد محمد الهواري، مرجع سابق، ص 203.

أن المشرع الليبي مثلاً قام بتقييد الجرائم بجرح أو الجنايات المخلة بالشرف لجعلها سبب من أسباب سحب الجنسية، وهذا القيد أو الشرط التي تطلبه المشرع الأخير من شأنه أن يجعل الأمور أكثر وضوحاً وعدالة. وهو الأمر الذي يدفعني لدعوة المشرع الإماراتي ان يخطو خطى المسلك الليبي في تحديده للجرائم التي تحرم المتجنس من جنسيته.

ومن الأمور التي لنا رأي فيها، هي صلاحية السلطة التنفيذية في نزع الجنسية سحباً أو إسقاطاً دون اللجوء الى السلطة القضائية، والتي تغدو أكثر انصافاً وتقديراً لمجريات الأمور. خاصة ان هناك بعض التشريعات تقتضي بتسليم الامر لساحات القضاء، كالتشريع السوري مثلاً. وبالرغم من ذلك فإننا نوافق رأي من يرى ان هذا الامر -سحب الجنسية أو إسقاطها - هو أمر سيادي يخضع لما تراه الدولة، الا ان تبعيات هذا الاجراء من سحب أو إسقاط كبيرة وخطيرة ومنها ان تُعدم الحياة الوظيفية للموظف العام بقوة القانون، لذا كان لا بد من منح الموظف تلك الضمانات التي تقدمها ساحات القضاء والتقاضي من حقوق والتزامات.

**الفرع الثالث: إذا ظهر تزوير أو غش أو احتيال في البيانات التي استند عليها في**

**منحة الجنسية.**

دائماً ما يشترط المشرع في منح الجنسية للمتجنس أن يكون متحلياً بالأمانة والشرف والأخلاق والانتماء للدولة، ومن ثم فإن الاخلال بهذه الصفات يجعل المتجنس غير جدير بحمل جنسية الدولة، فإذا كان اكتساب الأجنبي لجنسية الدولة قد تم بناء على إدلائه بأقوال كاذبة أو تقديمه لبيانات غير صحيحة أو مزورة كان ذلك مبرراً قوياً للدولة في ان تسحب جنسيتها، فحصول المتجنس على جنسية الدولة بهذه الطريقة يفصح عن عدم امانته وتوافر نية الغش لديه

والغش يفسد كل شيء.<sup>53</sup> ويلاحظ " أن كسب الجنسية بناء على غش في البيانات يجعل رابطة الجنسية لا أساس لها فهي والعدم سواء في حكم القانون، ومن ثم فإن نهج المشرع الذي يتمثل في عدم تحصين كسب الجنسية المبني على غش مهما طال عليه المدة هو نهج محمود، ولا يشترط أن يكون كشف التزوير ثابت بمقتضى حكم قضائي، ولكن يكفي اكتشاف ذلك وإثباته من جانب السلطة المختصة"<sup>54</sup>

وقد ساندت أحكام القضاء هذا المذهب، وتعد القضية التالية تطبيقاً لهذا النص، إذ تدور القضية حول حصول أحد الأشخاص على جنسية دولة الإمارات عن طريق الغش والتزوير، فقد عمل هذا الشخص لدى إحدى الجهات الحكومية باعتباره مواطناً للدولة، إلى أن تم اكتشاف أمره وإنهاء خدمته في العمل مع مطالبته باسترداد أجور الشهور التي كان يعمل بها، فجاء حكم المحكمة الاتحادية العليا بما يلي: (فلما كان من المقرر شرعاً في المادة الحادية والعشرين وثلاثمائة من قانون المعاملات المدنية، أنه يصح استرداد غير المستحق إذا كان الوفاء قد تم تنفيذاً لدين زال سببه بعد أن تحقق . ولما كان ذلك .... وكان البين من أوراق الاستئناف ، أن المستأنف عليه عيّن في المستأنفة في 2 يونيو 1996 باعتباره مواطناً بحكم القانون في ... ، وحصل على اجوره الشهرية لهذه ... وعلاواتها كونه مواطناً ، ولم تقدم المستأنفة أي دليل تظمن إليه المحكمة على ان المستأنف عليه أسقطت عنه جنسية الدولة لكونه قد حصل عليها

<sup>53</sup> د. عصام الدين القسبي، القانون الدولي الخاص لدولة الإمارات العربية المتحدة، 1، مطبوعات جامعة

الإمارات، 1995، ص 149.

<sup>54</sup> د. أحمد محمد الهواري، مرجع سابق، ص 204.

بطريق الغش، ومن ثم فإن طلب المستأنفة إلزام المستأنف عليه رد ما قبضه من المستأنفة من مميزات مالية حصل عليها كونه مواطناً أثناء عمله في...، يأتي على غير سند قويم من الشرع والواقع، ولا يستقيم سويماً على صراط من أحكام توجيهات رئيس الدولة، لأنه لم يصدر مرسوم بمنحه الجنسية، حتى يصدر مرسوم بسحب الجنسية، وإنما تحصل على الجنسية باعتبار أنه مواطن لرجل مواطن ميت بموجب القيد رقم 628/29، وقد تبين أنه ليس من نسل هذا المواطن صاحب القيد رقم 629 لسنة 29 الذي لا يزال على قيد الحياة، إذ إنه نعي ظاهر الفساد، ذلك بأنه من المقرر في المادة العشرين من قانون الجنسية وجوازات السفر، أن جنسية الدولة تسقط بمرسوم بناء على عرض وزير الداخلية و موافقة مجلس الوزراء، ولما كان ذلك، وكان البين من أوراق الاستئناف، أن المستأنفة لم تقم إي دليل على أن مرسوماً صدر يسقط جنسية الدولة عن المستأنف عليه، ولا يشترط لصدور مرسوم بإسقاط الجنسية عن المستأنف عليه، أن يكون قد صدر له مرسوم بمنحه الجنسية، إذ إن جنسية المستأنف عليه جنسية أصلية بحكم القانون، ولا يشترط لمنحها صدور مرسوم له، متى ثبت انه ابن لمواطن بحكم القانون وإذ التزم الحكم الطعن هذا النظر، وقضى بعدم قبول الدعوى لرفعها قبل الأوان لعدم صدور مرسوم بإسقاط الجنسية، فإنه أصاب حكم القانون ولم يشبه فساد في الاستدلال أو قصور في التسبيب أو يخالف الثابت في الأوراق، مما يتعين القضاء بتأييده).<sup>55</sup>

<sup>55 55</sup> حكم محكمة أبو ظبي الاستئنافية الاتحادية، في الاستئناف رقم 13 لسنة 2007م، إداري أبو ظبي بالجلسة العلنية

المنعقدة في يوم الثلاثاء 28 ربيع الثاني 1428هـ، الموافق 15 مايو 2007م، بمقر محكمة أبو ظبي الاتحادية، حكم

غير منشور. مشار إليه في: د. جاسم عبد الله محمد بن عمير، مرجع سابق، ص 266.

وكذلك ما جاء في حكم المحكمة الموقرة في قضية أخرى<sup>56</sup> بنيت وقائعها على سبب الاحتيال والغش في اكتساب الجنسية وهي كالتالي: (لما كان ذلك وكان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أنه حصل الواقع في الدعوى وفهمه على نحو أن حصول الطاعن على جنسية الدولة كان وليد غش وتزوير وقع في البيان الإحصائي. وكان مؤدى المادتين 21,19 من القانون الاتحادي رقم (17) 1972 في شأن الجنسية وجوازات السفر والقوانين المعدلة له، أن لوزير الداخلية سلطة سحب القرار الصادر فيه بثبوت الجنسية ... ولا يجدي الطاعن نفعا ما تمسك به في دفاعه أمام محكمة الموضوع وما أثاره في أسباب طعنه من أنه لم يوقع البيان الإحصائي، وان نزاعه مع الإدارة " المطعون ضدهما " محكوم بالمرسوم المؤرخ 1988/5/8، وأن وزير الداخلية تجاوز حدود اختصاصه بإصدار قرار سحب الجنسية عنه. ذلك أن العبرة بصحة بيانات البيان الإحصائي أو خطئه لأن ينتج أثره في ثبوت الجنسية أو عدم ثبوتها).

وعليه نستخلص من هذه الأحكام الصادرة من المحكمة الموقرة أنها أقرت إنهاء خدمة الموظف بناءً على حصوله على الجنسية الإماراتية عن طريق الغش، وهو تجسيد للقاعدة الأصولية المعروفة ما بني على باطل فهو باطل وما بني على فاسد فهو فاسد فإذا بطل الشيء بطل ما في ضمنه.

- الفرع الرابع: إذا اقام خارج الدولة بصورة مستمرة دون مبرر مدة تزيد عن أربع سنوات.

<sup>56</sup> حكم صادر من المحكمة الاتحادية العليا، رقم الطعن رقم 158 لسنة 2014 إداري.

إن إقامة المتجنس خارج الدولة وبصورة مستمرة أمراً قد يثير الريبة والشك في مدى اندماج المتجنس و ولائه للدولة، خاصة إذا ما تجاوزت هذه المدة عن اربع سنوات متواصلة دون عذر مقبول أو حاجة ملحة ، ونرى ان هذا السبب يقع فقط على المتجنس وليس على حاملي الجنسية بالقانون " ولا مجال للمقارنة بين وضع المتجنس وصاحب الجنسية الاصلية، نظراً لان ارتباط الأخير بدولته قديم ومتوارث منذ أجيال متعددة، لذلك لا يمكن القول بأن علاقته بدولته الاصلية قد تأثرت أو شابها الضعف بسبب إقامته بالخارج ولكن الامر يختلف تماما بالنسبة للمتجنس الذي ينظر اليه القانون بعين الحذر، ويعتبر بعض المظاهر دليلاً لعدم أحقيته في الاستمرار في الاحتفاظ بجنسيته لضعف ارتباطه بها "57

وبعد عرضنا لمجموع حالات سحب الجنسية نرى ان " هذه المواد تقرر أن سحب الجنسية هي عقوبة للمتجنس، تنزل به نتيجة الإخلال برابطته بالأرض أو المكان الذي توطن فيه وتجنس بجنسيته ومن المفترض أن يحترم قوانينه ولوائحه."58 ويؤدي قيام الموظف العام بارتكاب أحد الافعال المشار لها الى إنهاء خدمته بقوة القانون وذلك خدمة لغاية مهمة تتمثل في ضرورة تمتع الموظف العام بقدر من الولاء والانتماء للوطن، بكونه يقوم بأعباء الوظيفة العامة نيابة عن الدولة فذا انقطعت رابطة الجنسية انقطعت معها روابط الولاء والانتماء. وقد أكد التشريع الاماراتي المنظم لشأن الوظيفي العام على ذلك في كافة تعديلاته.

57 د. أحمد محمد الهواري، مرجع سابق، ص 205.

58 أ. سالم علي الشحي، نظرة في قانون الجنسية الاماراتية، مدونة الكترونية قانونية، تاريخ النشر 29-12-2011، انظر

الى <https://salemalshehhi.wordpress.com> تاريخ المشاهدة 5-1-2016.

## المطلب الثالث: الآثار القانونية المترتبة على إنهاء الخدمة بسبب إسقاط

### الجنسية أو سحبها

إن فقدان الموظف العام لجنسيته - سواء بالسحب أو بالإسقاط - يؤدي إلى انقضاء علاقته بالوظيفة العامة بحكم القانون، وإذا استمر بممارسة مهام الوظيفة فيعتبر بهذه الحالة مجرد موظف فعلي، والقرار الصادر من السلطة المختصة بإنهاء الخدمة لفقد الجنسية أو إسقاطها لا يعدو أن يكون قراراً كاشفاً للحالة التي تحققت<sup>59</sup>. علاوة على ذلك إن المشرع المحلي لإمارة أبوظبي حرم الموظف الذي تسقط أو تسحب منه الجنسية الإماراتية من كافة حقوقه المالية، إذ إنه يُحرم من المعاش ومكافأة نهاية الخدمة وذلك حسبما ما ورد في المادة (56) من قانون معاشات ومكافآت التقاعد لإمارة أبوظبي، إذ نصت على: يحرم من المعاش أو المكافأة صاحب المعاش أو المؤمن عليه يفقد أو تسقط عنه أو تسحب منه جنسية الدولة وعند وفاته يؤدي للمستحقين عنه نصف أنصبتهم.

ولم يختلف التشريع الاتحادي عن هذا المسلك، إذ ورد في القانون الاتحادي رقم (7) لسنة 1999م للمعاشات والتأمينات الاجتماعية وتعديلاته في المادة (56) على: المؤمن عليه أو صاحب المعاش الذي تسقط عنه أو تسحب منه جنسية الدولة يحرم من المعاش المستحق له

59 : د. جاسم عبد الله محمد بن عمير، مرجع سابق، ص 34.

وعند وفاته يؤدي للمستحقين عنه كامل أنصبتهم إذا كانوا متمتعين بجنسية لدولة، أما إذا سحبت من المستحقين جنسية الدولة ولم يكونوا أصلاً متمتعين بها فيؤدي لهم نصف أنصبتهم.

هذا وقد نصت المادة (126) من قرار مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2012 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية على أنه: لا يستحق الموظف الذي تنتهي خدماته بموجب قرار قضائي أو سحب أو إسقاط الجنسية اية مستحقات مالية بدل فترة الأشعار.

ويرجع سبب حرمان المشرع الاتحادي الموظف من حقوقه في معاش التقاعد عند فقد الجنسية على أن المعاش يكون لمن يحملون جنسية الدولة باعتباره ميزة لمواطنيها، وبهذا لا يستحقه من لم يكن متمتعاً بجنسية الدولة، كما أن المشرع الإماراتي رتب الحرمان على من يثبت عدم ولاءه للدولة.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> د. جاسم عبد الله محمد بن عمير، مرجع سابق، ص 67.

## الفصل الثاني: انتهاء خدمة الموظف العام بمقتضى قرار اداري

إذا كانت هناك أسباب تُنتهي خدمة الموظف بقوة القانون كما أوضحت في الفصل الاول فإنه بالمقابل توجد أسباب تنهي خدمته بأثر قرار إداري يصدر من الجهة الادارية، حيث يخضع الموظف العام لعلاقة تنظيمية فيما بينه وبين جهة الإدارة تنظمها القوانين واللوائح المعمول بها في التنظيم الإداري للدولة، وبالتالي فإنه يترتب على هذه العلاقة جملة من الحقوق والواجبات المتبادلة بين طرفي العلاقة.<sup>61</sup>

فحق الإدارة في فصل الموظف العام حق أصيل، مرده الى أساس طبيعي هو حق الإدارة في الاشراف على سير المرافق العامة على الوجه الذي يحقق الصالح العام، كما يتأسس هذا الحق اعتماداً على بعض النصوص التشريعية، وسبب ذلك ان علاقة الموظف بالإدارة علاقة لائحة تنظيمية، تحكمها القوانين واللوائح<sup>62</sup>. وقد نظم المشرع الاماراتي هذا الشأن بأن حدد عدة أسباب إدارية منهيّة لخدمة الموظف العام في القطاع الاتحادي، وهي الاستقالة (المبحث الأول)، الفصل من الخدمة بقرار يتعلق بمخالفة إدارية (المبحث الثاني)، عدم اللياقة الصحية، عدم الكفاءة الوظيفية (المبحث الثالث)، عدم تجديد العقد أو فسخه قبل انتهاء مدته، وإعادة الهيكلة والاحلال

<sup>61</sup> المستشار. أحمد عبد اللاه محمد، الرابطة الوظيفية بين قيامها وانقضائها، 2013، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص 185.

<sup>62</sup> د.مغأوري شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين، الناشر عالم الكتب، القاهرة، 1974، ص476.مشار إليه في: د. مفتاح خليفة عبد الحميد، مرجع سابق، ص43.

(المبحث الرابع)، وأخيراً صدور مرسوم اتحادي، والاقالة بقرار من مجلس الوزراء (المبحث الخامس).

## المبحث الأول: الاستقالة

يُقصد بالاستقالة: ترك الموظف لوظيفته بحريته بصفة نهائية، لذا نستطيع ان نقول انها عمل إرادي من قبل الموظف العام، يفصح فيه عن رغبته في ترك الوظيفة قبل بلوغ السن المقرر قانونياً لتركها. وتُعرف كذلك بانها " عملية ارادية تتفاعل فيها ارادتان، هما إرادة الموظف من خلال رغبته في ترك العمل وإرادة الادارة من خلال قبولها لطلب الاستقالة "63 أو انها " رغبة الموظف في تركه للعمل الوظيفي بصفة نهائية، وذلك عن طريق التعبير عن إرادته صراحة أو ضمناً، وتتوقف في إنتاج أثرها على صدور قرار بقبولها من الجهة المختصة."64 وقد نصت المادة (101) من قانون الموارد البشرية وتعديلاته في البند الأول على اعتبار الاستقالة سبب من أسباب انتهاء خدمة الموظف العام في الوظيفة العامة. وقد جاءت كلمة الاستقالة مطلقة ولم تُقيد، وهو الامر الذي يجعلنا للوهلة الأولى أن نعتقد بان رغبة المشرع الوظيفي الاتحادي قد ذهب الى الاعتراف بالاستقالة الصريحة والضمنية، وهذا ما لا اعتقده حيث أنى ارى ان التشريع الوظيفي الاتحادي اخذ بالاستقالة الصريحة الصادرة من الموظف فقط، وسأقوم بتفصيل ذلك بناء على بعض المعطيات التي سأذكرها تباعاً. وعليه سنتناول

63 د. إبراهيم كامل الشوابكة، مرجع سابق، ص 207.

64 د. جاسم عبد الله محمد بن عمير، مرجع سابق، ص 100.

موضوع الاستقالة الصريحة (المطلب الاول) والاستقالة الضمنية الانقطاع عن العمل (المطلب الثاني).

## المطلب الاول: الاحكام القانونية للاستقالة الصريحة

نكون في صدد الاستقالة صريحة في حالة قيام الموظف العام بتقديم طلب مكتوب يطلب فيه صراحة إنهاء العلاقة الوظيفية، وحسب المادة (104) يجب ان يتضمن هذا الطلب الخطي إخطار الوزارة بفترة الانذار المقررة وهي شهران للوظائف العليا وشهر لباقي الوظائف أو حسبما هو مكتوب في العقود الخاصة بالموظفين المعيّنين بموجب عقود خاصة. ولا يعتبر الموظف مستقياً الا بعد إخطاره بقبول الاستقالة - صراحة أو ضمناً - اي ان الاستقالة لا تقع بمجرد الإفصاح صراحة او ضمناً عن إدارة الموظف المستقيل، وإنما يتعين لتحقيق آثارها صدور قرار من الادارة بقبولها خلال مدة معينة<sup>65</sup>. ونستطيع أن نستنتج مما سبق شرطين للاستقالة الصريحة أولهما طلب الاستقالة يجب ان يكون مكتوباً والشرط الثاني ان تقبله الجهة الاتحادية الاستقالة.

وتعتبر الاستقالة مقبولة حكماً في حال عدم قيام الجهة الوزارية باتخاذ القرار المناسب بشأنها، وإبلاغ الموظف بها خطياً خلال اسبوعين من تقديمها، أي ان ذلك يعتبر من قبيل الموافقة الضمنية للاستقالة. ويعد موقف الجهة الادارية السلبي دلالة على الإيجاب، اي ان

<sup>65</sup> د. زكي محمد النجار، مرجع سابق، ص56.

موقف الادارة المتمثل في عدم الرد على طلب الاستقالة لا يعني رفضها، بخلاف بعض القوانين الاتحادية التي تعتبر من سكوت الجهة المسؤولة وعدم ردها على طلب الاستقالة من قبيل الرفض للاستقالة. ومثاله المادة (49) من القانون رقم 7 لسنة 2004 بشأن خدمة الافراد في القوات المسلحة.

ويمكن لنا ان نستخلص الاحكام المنظمة للاستقالة من ثنايا قانون الموارد البشرية وأراء فقهاء القانون، وهي كالتالي:

1. يقدم الموظف طلب الاستقالة مكتوب للجهة الادارية المسؤولة.
2. عدم اقتران الاستقالة بأي شرط أو قيد.
3. يجب أن يتم تقديم الاستقالة بمحض إرادة الموظف واختياره، اما إذا ثبت أن طلب الاستقالة قد تم تحت تأثير إكراه مادي أو أدبي أو شاب إرادة الموظف عيب من عيوب الإرادة بطل هذا الطلب.<sup>66</sup>
4. يلتزم الموظف بالاستمرار في عمله حتى ابلاغه بقبول استقالته.
5. يلتزم الموظف بالاستمرار في عمله الى حين انقضاء فترة الانذار المقررة وهي شهران للوظائف العليا وشهر لباقي الوظائف، أو حسبما ما هو منصوص عليه في عقود الموظفين بموجب عقود خاصة.

<sup>66</sup> نزيه عبد اللطيف يوسف، انتهاء خدمة الموظف العام، مصر، مدونة قانونية ثقافية، تاريخ النشر 13 ديسمبر 2012،

[http://tppwww.blogspotcomhome.blogspot.ae/2012/12/blog-post\\_13.html](http://tppwww.blogspotcomhome.blogspot.ae/2012/12/blog-post_13.html). تاريخ المشاهدة 7-

أي انه يتعين على الموظف العام بعد تقديمه لطلب الاستقالة قضاء فترة الانذار وهي شهران للوظائف العليا وشهر لباقي الوظائف، ويجوز للسلطة الادارية تقليص فترة الانذار بناء على طلب الموظف، على ان يقوم الاخير بدفع بدل الانذار المستحق للإدارة عن هذه الفترة. كما منح القانون السلطة الادارية سلطة التصرف في تقليص فترة الاستقالة وإنهاء خدمات الموظف العام مباشرة حيث نص القانون موضوع الدراسة، في المادة (105) على:

- يلتزم الموظف بالاستمرار في عمله الى حين انقضاء فترة الإنذار ومع ذلك يجوز للوزارة بناءً على طلب الموظف تقليص فترة الإنذار بعد قبول الاستقالة وإنهاء خدماته مباشرة شريطة موافقته على دفع بدل الإنذار المستحق لها أو خصمه من مستحقاته على أن لا تحتسب هذه المدة من ضمن مدة خدمته لدى الوزارة.
- يجوز للوزارة من تلقاء نفسها خلال فترة الانذار إنهاء خدمات الموظف المستقيل شريطة ان تدفع له الرواتب المستحقة له عن هذه الفترة، على ان لا تحتسب هذه المدة ضمن مدة خدمته لديها.
- يجوز للوزارة إعفاء الموظف المستقيل الذي تمت الموافقة له على تقليص فترة الإنذار من دفع بدل الإنذار المستحق عليه للوزارة.

ويرى البعض<sup>67</sup> أن اختلاف فترات الانذار بين الفئات الوظيفية من شأنه أن يخل بمبدأ المساواة بين الموظفين أمام الوظائف العامة، والمقصود بمبدأ المساواة بشكل عام: ان الافراد

<sup>67</sup> انظر الى رأي الباحث الدكتور جاسم عبد الله محمد بن عمير، رسالة دكتوراه بعنوان الرقابة القضائية على قرارات انتهاء خدمة الموظف العام، جامعة الشارقة، 2014، ص107. اذ انتقد الباحث منهج المشرع الاتحادي في اختلاف

يجب ان تتوفر لهم ذات المكنات والحقوق في الظروف الواحدة بلا تمييز لسبب او لآخر. ويتحقق ذلك بوحدة المعاملة في الظروف الواحدة لجميع المواطنين امام الحقوق والواجبات والانتفاع بالخدمات.<sup>68</sup> اما مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة نعني به " الاعتراف للجميع بحق التقدم لإشغال الوظائف الادارية<sup>69</sup> او هو اتاحة الامكانية امام جميع المواطنين في الدولة لولوج الوظيفة العامة وطرق بابها فيمن تتوفر فيه شروط الوظيفة الشاغرة.

وأرى أن الموضوع يختلف عن ذلك، إذ أن الامر لا يتجاوز على ان يكون نعتاً لمنهج أصاب المشرع الوظيفي الاتحادي حين انتهجه، فعندما نصت المادة (106) من قانون الموارد البشرية وتعديلاته على منح شهرين كفترة إنذار للوظائف العليا وشهر لباقي الوظائف ما هو الا لضرورة تفرضا معطيات العمل وأبجدياته.

فمن المسلم به أن الإدارة دائماً ما تُهدف إلى خدمة المرفق العام وانتظام العمل فيه واطراده، وعليه فإن استقالة الموظف من وظيفته وتركه لعمله بموجب الاستقالة قد يؤثر على

---

فترات الإنذار حسب الدرجات الوظيفية وهو ما يخالف مسلك القانون الفرنسي والمصري ... ويخالف مبدأ المساواة أمام الوظائف العامة حسب رأي الباحث.

<sup>68</sup> ضمانات الموظف، فصل ضمانات ممارسة حرية الرأي العام، بحث مرفق في الموقع الرسمي لجامعة الكوفة، للاطلاع على موقع الجامعة: <http://edu.uokufa.edu.iq> تاريخ المشاهدة: 2016/2/12.

<sup>69</sup> د. شاب توما منصور: الالتحاق بالوظيفة العامة في العراق في ضوء قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 دراسة مقارنة، مجلة القانون والاقتصاد، مطبعة جامعة القاهرة، 1969، ص301. مشار إليه في ضمانات الموظف، ضمانات ممارسة حرية الرأي العام، بحث مرفق في الموقع الرسمي لجامعة الكوفة، للاطلاع على موقع الجامعة: <http://edu.uokufa.edu.iq> تاريخ المشاهدة 2016/2/22.

سير العمل في المرفق، فكان لا بد من اشتراط فترة زمنية معينة (فترة الإنذار) كي تتولى الإدارة ترتيب أوراقها، لضمان تقديم المرفق لخدماته من خلال إيجاد بديل مناسب للموظف المستقيل، وسد هذا النقص. فإذا كان الموظف المستقل من ذوي الوظائف العليا فإن المسؤولية والواجبات التي تقع على عاتقه أكبر من تلك التي كان يتولاها الموظف العادي، لذا يصبح أمر إيجاد بديل مناسب أمراً معقداً وصعباً ويحتاج الى وقت أطول وفترة كافية لتمكين الإدارة من تولى هذا النقص وسد هذا الفراغ الوظيفي. وهذا ما يعلل قيام المشرع الوظيفي الاتحادي بالتمييز بين فترات الإنذار بناءً على ثقل المسؤوليات الممنوحة للموظفين بحسب الدرجات الوظيفية.

وبعد ما قمت ببيان ماهية الاستقالة وشروطها أرغب في التعرض لموضوع ما إذا كانت الإدارة تملك الحق في رفض الاستقالة بموجب ما لها من صلاحيات؟

بداية يجب ان نشير بأن الاستقالة حق من الحقوق المشروعة للموظف العام، وقد أكد عليها الدستور دولة الامارات العربية المتحدة في المادة (34) حيث نص على: كل مواطن حر في اختيار عمله أو مهنته أو حرفته، في حدود القانون وبمراعاة التشريعات المنظمة لبعض هذه المهن والحرف، ولا يجوز فرض عمل اجباري على أحد الا في الاحوال الاستثنائية التي ينص عليها القانون، وبشرط التعويض. وترادفها المادة (12) من الدستور المصري الصادر في سنة 2014م التي تحمل ذات المعنى اذ تنص على: العمل حق وواجب وشرف وتكفله الدولة ويكون العاملون الممتازون محل تقدير الدولة والمجتمع ولا يجوز فرض أي عمل جبراً على المواطنين الا بمقتضى قانون ولأداء خدمة عامة وبمقابل عادل. ولذلك فإن "فرض العمل جبراً أو كرها ورغماً عن إرادة الموظف عن طريق ما يعرف بالتكليف أمراً لا تتقبله المنظومة الدستورية

الحديثة. ولقد كان ذلك في الماضي على سبيل الاستثناء في مهن أو وظائف معينة ولمدد محددة وقد أخذ هذا النظام يتلاشى شيئاً فشيئاً فلا يكاد يبين مع وفرة التخصصات التي كان يسري عليها التكليف.<sup>70</sup>

لذا نجد حرص التشريع الوظيفي الاماراتي والمصري على تنظيم حق الاستقالة عن طريق الموازنة بين حق الموظف العام في الاستقالة وتركه للخدمة وحرية عمله، وبين حق الادارة المتمثل في ضرورة استمرار تقديم المرفق الخدمة العامة، والحفاظ على مبدأ دوام سيرها بانتظام واضطراد. ولا يجوز لنا ان نغلب كفة الادارة ونمتع ترك الموظف لعمله بناءً على رغبته بذريعة سير المرفق العام وتسخير عمل الموظف فيها، وذلك ما جاء تأكيده في الطعن رقم 132 لسنة 2014 اداري الصادر من المحكمة الاتحادية العليا حيث نصت مقدمة الحكم على: (وانه من مبادئ قانون الخدمة أو الوظيفة العامة انه لا يجبر موظف على البقاء في وظيفته خصوصاً بعد انتهاء علاقته التعاقدية معها، إذا أن القول بخلاف ذلك يعد وجهاً من وجوه السخرة وهو ما لا تقره القواعد الدستورية الحديثة، واذا انتهى الحكم المطعون فيه الى هذه النتيجة الصحيحة).

" أن سلطة الإدارة في البت في الاستقالة سلطة تقديرية فلها أن تقبلها أو ترفضها كما أن لها ان ترفضها بلا معقب عليها في ذلك ما دام قرارها قد خلا من إساءة استعمال السلطة"<sup>71</sup>

<sup>70</sup> المستشار . عليوة مصطفى فتح الباب، مرجع سابق، ص 112.

<sup>71</sup> د. زكي محمد النجار، مرجع سابق، ص 132.

فكما نعلم جميعا ان سلطة الإدارة في البت في شأن الاستقالة، وهي سلطة تابعة من كون العلاقة القائمة بين الإدارة والموظف ليست علاقة تعاقدية قائمة على حرية كل متعاقد في إنهاء العقد بإرادته المنفردة في الوقت الذي يريده، بل علاقة تنظيمية مستتده الى إرادة الإدارة العامة وحدها، تلك الإرادة المستمدة من القوانين واللوائح،<sup>72</sup> وعليه نرى ان مجلس الدولة الفرنسي قد ذهب الى الاعتراف بحرية الإدارة في تقديرها في رفض الاستقالة أو قبولها حسب ما تقضي به مصلحة المرفق العام<sup>73</sup>.

وفي المقابل نرى ان بعض التشريعات الوظيفية منحت الإدارة الحق في تأجيل قبول الاستقالة وذلك لخدمة المصلحة العامة التي تقتضي بوجود الموظف في وظيفته وبقائه عليها الى ان تتولى الإدارة شغل مكانه بالموظف المناسب، مع شريطة ابلاغ الموظف بهذا الاجراء. وتكمن الحكمة من إعطاء الإدارة حق التأجيل في قبول الاستقالة هو ان يكون لها متسع من الوقت تتولى بها امورها وتعالج اثار خلو الوظيفة دون أن يؤثر ذلك على عمل المرفق العام وتقديمه للخدمات.

أما عن رأينا في هذا الموضوع فإننا نعتقد ان الإدارة لا تملك حق رفض الاستقالة رفضا باتا نهائيا تحت ذريعة المصلحة العامة إنما لها ان تؤجل طلب الاستقالة لمدة محددة ومعينة، على ان يتم اعلام الموظف بها. وبهذا فإنني أتفق مع من يرى أن ليس للإدارة أن ترفض قبول الاستقالة بكونه غير جائز قانوناً، إنما ينحصر حقها في تأجيل القبول لفترة زمنية، وسلطتها في

<sup>72</sup> د. أحمد حافظ نجم، انتهاء خدمة الموظف العام في أحكام القضاء الإداري المصري، دار النهضة العربية، مصر، ص113.

<sup>73</sup> انظر الى د. بدرية جاسر الصالح، قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي، مرجع سابق، ص94-95.

هذا المجال سلطة تقريرية تعملها للمصالح العام تحت رقابة القضاء<sup>74</sup>. فكما أن تولي الوظيفة العامة أمر اختياري للشخص، فله كامل الحرية في الالتحاق بها، أو صرف النظر عنها وذلك برفضه تسلم العمل حتى بعد صدور قرار تعيينه. كذلك الاستمرار في الوظيفة العامة جعله المشرع أمراً جوازياً للموظف، فلا إجبار في الوظيفة.<sup>75</sup>

ومع هذا فإننا لا نستطيع إنكار ما تقوم به بعض الإدارات من رعاية الموظف وتعهده حتى يحصل على درجة علمية عالية، وتدريبه على أيدي مهرة لكى يصبح من الكفاءات الوطنية المتخصصة الرائدة. وهو الأمر الذي يُكبد الإدارة تكاليف باهظة تتمثل في كلفة الدراسة والرعاية والسكن وعقد بعض الاتفاقيات مع جهات أخرى - قد تكون دولية أحياناً - لتمكين الموظف من الحصول على الخبرة المتميزة في مجال عمله. عندئذ قد يصعب على الإدارة التسليم بقبول الاستقالة بناءً على أهواء الموظف دون مراعاة لجهودها المبذولة.

ولكن لو أننا تأملنا قانون الموارد البشرية المادة (104) المنظمة لحق الاستقالة، سنجد ان النص القانوني يشير بوضوح على قبول الإدارة للاستقالة، ولم يتعرض لحقها في الرفض، أي ان المسلك الأساسي والقاعدة العامة هي قبول الإدارة للاستقالة ويكون الرفض حالة استثنائية، وهو الانعكاس المنطقي لنص المادة (34) من الدستور حينما نصت على: ... ولا

<sup>74</sup> انظر الى:

- د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة 1979م، دار الفكر العربي، ص529.
- د. أحمد حافظ نجم، مرجع سابق، ص117.

<sup>75</sup> د. صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة في القانون الإداري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ص209. مشار إليه لدى بدرية جاسر الصالح، قواعد إنهاء خدمة الموظف الكويتي، مرجع سابق، ص82.

يجوز فرض عمل اجباري على أحد الا في الأحوال الاستثنائية التي ينص عليها القانون. الامر الذي يدفعنا لتفحص نصوص القانون لنبحث عن هذه الأحوال المنصوص عليها.

وسنجد ضالتنا في المادة (84) التي أشارت الى حق الإدارة في إرجاع قبول الاستقالة صراحة اثناء إحالة الموظف الى لجنة المخالفات للتحقيق معه أو في حالة إحالة لاجد الجهات القضائية المختصة حتى يصدر قرار في ذلك، وكذلك في حالة الحروب أو إعلان حالة الطوارئ أو إعلان حالة الاحكام العرفية.

ومن ناحية أخرى نعتقد أن تبرير الإدارة لحقها في رفض الاستقالة على ضرورة استمرارية تقديم المرفق لخدماته ومدى حاجتها للموظف الراغب في الاستقالة لكونه من أصحاب الخبرات الفريدة والمميزة أمر يطعن في السياسة العامة للإدارات الاتحادية العامة ومدى نجاحها في إعداد وتأهيل الصف الثاني من الكوادر البشرية ضمن استراتيجية طويلة الأمد تعتمد على إدارة المخاطر،<sup>76</sup> تلك المخاطر التي قد تتعرض لها الإدارة ومنها حالات الوفاة والاستقالات وعدم اللياقة الصحية وغيرها من الأسباب التي تؤدي الى فقد الإدارة لبعض موظفيها. فدائماً ما نرى احتجاج الإدارة بما قدمته للموظف من تسهيلات وإمكانيات وتكاليف حتى يصل لمستوى عالي من الحرفية المهنية في وظيفته، والتي قد يتعذر إتمام المهام المهنية من دون وجوده فيها، الامر الذي يجعل الإدارة تفرض على الموظف البقاء في سجن الوظيفة، وهو الذي يؤدي في

<sup>76</sup> إدارة المخاطر أو إدارة المخاطرة أو إدارة الخطر بالإنجليزية (Risk Management) هي عملية قياس وتقييم للمخاطر وتطوير استراتيجيات لإدارتها. تتضمن هذه الاستراتيجيات نقل المخاطر إلى جهة أخرى وتجنبها وتقليل أثارها السلبية وقبول بعض أو كل تبعاتها. كما يمكن تعريفها بأنها النشاط الإداري الذي يهدف إلى التحكم بالمخاطر وتخفيضها إلى مستويات مقبولة. وبشكل أدق هي عملية تحديد وقياس والسيطرة وتخفيض المخاطر التي تواجه الشركة أو المؤسسة.

تالي الامر الى لجوء الموظفين الى الحيل التي تمكنهم من الفرار من هذا التسخير الوظيفي المؤبد من خلال الحصول على تقييم إداء متدني او الانقطاع عن العمل وهو ما يحرمهم بعض من المميزات.

ونعتقد ان العمود الفقري في الشأن الوظيفي هو ذلك الولاء والانتماء والإخلاص الذي يكنه الموظف لجهة عمله وهو ما يدفعه الى التميز والابتكار في وظيفته، فإذا ما غابت هذه الدوافع من انتماء وولاء كيف يمكن لنا أن نتصور إنتاجية الموظف العام! خاصة اننا نحيا في دولة تحظى فيها معايير سعادة الموظفين<sup>77</sup> الأولية في مبادرتها وخططها السنوية.

لذا نهيب بالمشرع الوظيفي الاتحادي ان ينص صراحة على حق الإدارة في تأجيل قبول الاستقالة على ان يكون هذا التأجيل مقيد بمدة زمنية معينة يمكن الاتفاق عليها، بحيث يكون الحد الأقصى فيها هو ستة أشهر، وذلك مراعاة للحق الإدارة ولحرية الموظف في ترك العمل.

وأخيراً بناء على المادة (106) من احكام المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 وتعديلاته فانه يجب ان تجري ادارة الموارد البشرية بالوزارة مقابلة شخصية مع كل موظف يستقبل من عمله أو يتقدم بطلب عدم تجديد عقده، وذلك بهدف جمع البيانات اللازمة

---

<sup>77</sup> ويظهر ذلك جلياً من خلال استحداث الحكومة لمنصب وزير دولة للسعادة والذي أعلن عنه مؤخراً صاحب السمو الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم نائب رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء حاكم دبي «رعاه الله» لإيجاد بيئة يتمكن فيها الناس من تحقيق سعادتهم والاستمتاع بها. وتم تعيين معالي عهد بنت خلفان الرومي وزيرة دولة للسعادة. وعليها قامت دولة الامارات العربية المتحدة بإطلاق «البرنامج الوطني للسعادة والإيجابية» والذي يهدف إلى موازنة خطط الدولة وبرامجها وسياساتها وتشريعاتها لتحقيق السعادة والإيجابية في المجتمع، إضافة إلى تحفيز الجهات الحكومية والخاصة لإطلاق وتبني المبادرات والمشاريع والسياسات لتحقيق السعادة والإيجابية في المجتمع بجانب تطوير مؤشرات قياس مستوى السعادة في الجهات الحكومية.

لتحسين وتطوير أنظمة العمل المتبعة. ويعتبر هذه المادة من المواد الحديثة التي أضافها  
 المشرع الاتحادي رغبة منه في الوقوف على معطيات بيئة العمل، والعمل على تحسين وتطوير  
 الشؤون الداخلية للمؤسسات الحكومية. وتقابلها المادة (219) من قانون الموارد البشرية لأمانة  
 دبي.

## الفرع الأول: صور من الاستقالة

### أولاً: الاستقالة لعضوية المجلس الوطني الاتحادي

الحقيقة انه يبرز عند الحديث عن الاستقالة موضوع الاستقالة للتعيين في المجلس  
 الوطني، ويمثل المجلس الوطني الاتحادي السلطة التشريعية في دولة الامارات العربية المتحدة  
 ويمارس دوراً بارزاً في سن القوانين ومناقشة الموضوعات العامة ويسعى الى ان يكون سلطة  
 مساعدة ومساندة للحكومة، كما انه يناط به دورين مهمين وهما دور الوظيفة التشريعية ودور  
 الوظيفة الرقابية.

ودائماً ما يتم تعيين اعضاء المجلس الاتحادي بمراسيم اتحادية، ففي تشكيل المجلس  
 الوطني الاتحادي الاخير لدور انعقاد الفصل التشريعي السادس عشر تم إصدار مرسوم اتحادي  
 رقم (135) لسنة 2015. وفي حالة انتخاب الموظف العام من قبل أعضاء الهيئات الانتخابية  
 او اختياره من قبل حاكم الامارة ليمثل إمارته في المجلس الوطني الاتحادي فانه يتعين عليه  
 ترك عرين الوظيفة العامة، فمن غير المعقول ان يحمل الموظف المعين في المجلس الاتحادي  
 الحصانة البرلمانية ويكون في ذات الوقت عرضة للمساءلة والمحاسبة أمام رئيسة المباشر في  
 عمله في الجهة الادارية، اضافة الى ذلك ان طبيعة العمل في أروقة المجلس الاتحادي تحتاج

تفرغاً لتحري و تقصي للحقائق والوقائع والممارسات، وبذل الكثير من الوقت والجهد الامر الذي قد يتجافى مع مذهب واداء الوظيفة العامة في الحكومة الاتحادية.

وكان هذا ما جاء نصه في الدستور الاماراتي في المادة (71): لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس الوطني الاتحادي وأية وظيفة من الوظائف العامة في الاتحاد بما في ذلك المناصب الوزارية.

فلا يمكن للعضو المعين في المجلس الاتحادي ان يمارس عمله الرقابي على الحكومة والجهات الاتحادية من جهة وان يكون تحت مظلتها من جهة اخرى. وقد سارت الممارسات الواقعية للمجلس على ذات المسار<sup>78</sup>، ونجد ان اللائحة الداخلية لعمل المجلس الاتحادي قد أكدت ذات المعنى فنصت في البند الرابع على: لا يجوز لعضو المجلس أثناء مدة عضويته ان يجمع بين العضوية وأية وظيفة من الوظائف العامة في حكومة الاتحاد بما في ذلك المناصب الوزارية.

ولو أننا تمعنا النظر في البند الخامس من ذات اللائحة التي تنص: على عضو المجلس الذي يجمع بين العضوية وتولي احدى الوظائف العامة في حكومة الاتحاد ان يختار أيهما خلال الخمسة عشر يوماً التالية لقيام حالة الجمع والا اعتبر انه اختار الأحدث منها. ولا

---

<sup>78</sup> فمثلا نرى أن الدكتورة / أمل عبد الله جمعة كرم القبيسي كانت تتأخر عن مجلس أبوظبي للتعليم في إمارة أبوظبي، وقد تركت هذا الوظيفة بعد تعيينها في المجلس الوطني الاتحادي وترأسها له بناءً على المرسوم اتحادي رقم (135) لسنة

تعتبر العضوية قائمة الا بثبوت صحتها. ولا يستحق العضو خلال الفترة السابقة على الاختيار الا مرتب أو مكافأة العمل الذي ينتهي الأمر باختياره.

سنجد ان النص على كلمة الاختيار في المادة المذكورة تمثل رغبة العضو وتجسيد توجهه في اي الوظيفتين شاء، بمعنى اخر يتعين على الموظف العام الذي يتم انتخابه او اختياره لدخول المجلس الوطني ان يقدم طلب يبين فيه اختياره ، وهذا الطلب قد يتمثل في الاستقالة من عمله من الوظيفة العامة، او الاستقالة من عمله في المجلس، حسبما ذكرت البند (15) من اللائحة الداخلية للمجلس: المجلس هو المختص بقبول الاستقالة من عضويته وتقديم الاستقالة كتابة الى رئيس المجلس ، ولا يجوز عرضها على المجلس قبل مرور شهر من تاريخ تقديمها الا اذا كانت الاستقالة بسبب قبول العضو احدي الوظائف العامة الاتحادية.

وبمعنى اخر، ان إنهاء خدمة الموظف العام الذي دخل معترك الحياة التشريعية تكون بالاستقالة، وهذا ما نستنتجه من خلال عدم النص على سبب مستقل يمثل حالة إنهاء خدمة الموظف العام في حالة تعيينه في المجلس الوطني في المادة (101) من قانون الموارد البشرية وهي المادة المعنية بذكر حالات انتهاء خدمة الموظف الحصرية. بينما نجد ان هناك بعض التشريعات قد نصت صراحة على هذا السبب، ومنها ما نصته لائحة الخدمة العامة لسنة 1995م في السودان، المادة (173) في ذكرها لأسباب انتهاء الخدمة: شغل منصب دستوري، وبقائه المادة (159) من التشريع الوظيفي الاردني: حالات التعيين الوزاري أو عضوية مجلس الاعيان. وعليه ارى ان سبب الإنهاء الناتج عن قبول الموظف العام لعضوية المجلس الاتحادي يمكن ان يتم تكيفه بسبب الاستقالة، وذلك لعدم تعرض قانون دولة الامارات الوظيفي له بصورة صريحة.

## ثانياً: التقاعد الاختياري

التقاعد الاختياري و هو ما يسمى بالاستقالة التشجيعية أو التيسيرية ، وهي تتمثل في رغبة المشرع في اتاحة الفرصة لفئات معينة من الموظفين بترك الخدمة قبل السن المقررة لذلك، بقصد اتاحة الفرصة امام فئات اخرى من الموظفين الاكفاء والشباب للترقي في مجال الوظيفة العامة<sup>79</sup> وقد منحت التشريعات الاماراتية لموظفي الوزارات الاتحادية ممن اتموا مدة اشتراك في التأمين الثلاثون سنة فأكثر حق التقاعد الاختياري وذلك وفقاً لأحكام القانون الاتحادي رقم (7) لسنة 1999 بإصدار قانون التأمينات والمعاشات الاجتماعية وتعديلاته، وقد صدر بذلك قرار مجلس الوزراء الاتحادي رقم 20 لسنة 2010<sup>80</sup>، وقد نص القرار سالف الذكر في المادة الأولى انه : يجوز لموظفي الهيئات والمؤسسات الحكومية الاتحادية ممن اكملوا أو سوف يكملون مدة اشتراك في نظام المعاشات والتأمينات الاجتماعية قدرها ثلاثون سنة فأكثر بتاريخ 31-12-2011 ان يتقدموا بطلب التقاعد الاختياري .

ويحتسب المعاش التقاعدي لمن تتوافر فيه الشروط ويقبل طلبه على اساس مدة الاشتراك الحالية مضافا اليها خمسة سنوات كحد اقصى تتحملها الحكومة الاتحادية ويسقف خمس وثلاثون عاماً، ويصدر قرار الاحالة الى التقاعد من السلطة المختصة بالتعيين<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> عبد العزيز سعد مانع العنزي، مرجع سابق، ص 109.

<sup>80</sup> قرار مجلس الوزراء رقم 20 لسنة 2011، نشر في الجريدة الرسمية، العدد 562، السنة 42، في 31 يوليو 2011.

<sup>81</sup> د. أشرف حسين عطوه، مبادئ القانون الاداري والموارد البشرية مكتبة الفلاح، العين 2013، ص 255.

ولم يتفرد المشرع الوظيفي الإماراتي بهذا الأمر، بل سار على نهج الكثير من التشريعات المقارنة السابقة ومنها مسلك التشريع الوظيفي المصري إذ أجاز قبول طلب تقاعد الموظف قبل بلوغه لسن القانونية للتقاعد بشرط ألا تقل مدة خدمته عند تقديم الطلب عن خمس وخمسين سنة، وألا تكون المدة المتبقية لبلوغ سن الإحالة الى التقاعد أقل من سنة.<sup>82</sup>

وقد اصاب المشرع الاماراتي في فتح المجال امام الموظفين في القطاع الاتحادي بالتقاعد الاختياري، لما ينصب في مصلحة العمل وذلك من خلال تجديد الدماء وفتح المجال أمام العناصر الشابة في إعادة رونق التميز المهني بأساليب حديثة معاصرة في الوظيفة العامة. وبالرغم من اعتبار سبب التقاعد من الأسباب التي تنهي خدمة الموظف العام بحكم القانون الا ان الحال يختلف عليه في التقاعد الاختياري، وذلك لاشتراط المشرع في الأخير افصاح الموظف عن رغبته في التقاعد المبكر، وتقديمه لطلب خطي يفصح فيه بصورة واضحة عن رغبته في التقاعد الاختياري، بصورة شبيهة لطلب الاستقالة، ولا يكون جبراً كما هو الوضع في التقاعد الذي يكون مضمونه بلوغ الموظف العام لسن الإحالة، وهي واقعة مادية تنتج أثرها بقوة القانون بخلاف الوضع في التقاعد الاختياري، ولهذا ارتأينا تناول هذا الموضوع في المطلب الخاص بالاستقالة في فصل الاسباب الإدارية وليست القانونية.

---

<sup>82</sup> المادة (95) مكرر من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لعام 1978.

## المطلب الثاني: الاستقالة الضمنية (الانقطاع عن العمل)

وهي ما تسمى بالاستقالة الحكيمة أو الاستقالة الاعتبارية أو الافتراضية أو الضمنية وهي الاستقالة التي يفترضها المشرع في حالة اتخاذ الموظف موقف معين، كأن ينقطع عن العمل، وقد نص التشريع الوظيفي الاماراتي القديم في المادة (55) من قانون الخدمة المدنية<sup>83</sup>: على اعتبار الموظف الذي ينقطع عن عمله ولا يعود اليه بعد انتهاء اجازته بثلاثين يوماً مستقلاً بحكم القانون من تاريخ انقطاع أو انتهاء الاجازة. وهذا مسلك العديد من الدول بيد ان دولة الامارات عدلت عن هذا النهج في قانون الموارد البشرية الجديد بأن جعلت الانقطاع عن العمل سبباً مستقلاً من أسباب انتهاء خدمة الموظف العام، وهذا ما ستناوله في هذا المطلب حين نعرض على سبب الانقطاع عن العمل كسبب قائم بذاته له ان ينهي خدمة الموظف العام، الامر الذي يدفعني الى القول ان التشريع الاتحادي لم يأخذ بالاستقالة الضمنية ولم يخلط بين الانقطاع عن العمل والاستقالة الضمنية، بل اعطى السبب الأول الاستقلالية التامة، وبموجبها تقوم بإنهاء خدمة الموظف، ولكن أخذ التشريع الاماراتي بالموافقة الضمنية الصادرة من الجهة الإدارية.

وكما هو معلوم ان انقطاع الموظف العام عن العمل ينم عن استهتاره بوظيفته، وعدم اعتداده بمسؤوليات والواجبات التي تقع على عاتقه، وهو الفعل الذي يجب أن يعاقب عليه، فقد نصت المادة (101) من المرسوم بقانون اتحادي سالف الذكر على: تنتهي خدمة الموظف ...

<sup>83</sup> وهو القانون السابق المنظم للشأن الوظيفي العام الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة الصادر سنة 2001 وقد

الغي بناءً على قانون بمرسوم اتحادي رقم 11 لسنة 2008.

9- حالة انقطاع الموظف عن عمله بدون مبرر مقبول عشرة ايام متصلة أو عشرين يوم منفصلة خلال السنة الواحدة. ويتضح لنا من المادة المذكورة ان غياب الموظف العام عن العمل حسب المدد المذكورة دون عذر تقبله الجهة الاتحادية يعد سبباً من أسباب انتهاء خدمة الموظف العام. لهذا يقع على عاتق الموظف اثبات ان غيابه عن العمل كان بسبب طارئ أو لعذر وجيهة.

فإن تغيب الموظف عن العمل دون إخطار جهة العمل يعد بمثابة ان " يضع الموظف العام نفسه ضمناً موضع الراغب عن الوظيفة وبالتالي من حق الجهة الادارية اتخاذ اللازم بإنهاء خدمته، حتى تتمكن من تعيين البديل الذي يحل محله حتى يتحقق دوام سير المرفق العام." 84

وقد اكد القضاء الاماراتي هذا النهج في احد احكامه الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا الطعن 196 لسنة 2012 إداري إذ نص على : لما كان النص في المادة (101) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية المطبق على وقائع الدعوى تنهي خدمة الموظف لأي سبب من الأسباب الآتية .....9- الانقطاع عن العمل بدون مبرر مقبول عشرة ايام متصلة أو عشرين يوم منفصلة خلال السنة الواحدة يدل وعلى ما جرى به عمل المحكمة ان الموظف الذي ينقطع عن عمله دون عذر تقبله الادارة لمدة عشرة ايام يعد بمثابة قرينة على نيته في هجر وظيفته، وهو ما يبرر تدخل

84 د. أشرف حسين عطوه، مرجع سابق، ص 245.

الادارة لإنهاء خدمته لديها، ولما كان ذلك وكان الثابت بالأوراق ومما لا خلاف عليه بين الخصوم ان الطاعنة اصدرت القرار رقم 52 لسنة 2011 بتاريخ 3-7-2011 بنقل المطعون ضده من ديوان عام وزارة الطاعنة بأبوظبي للعمل بفرعها في ام القيوين وكان الثابت ايضا ومما لا يجادل فيه ان المطعون ضده لم ينفذ قرار نقله الى عمله الجديد واستمر في امتناعه عن تنفيذ القرار المذكور الى ان قررت الطاعنة إنهاء خدمته .

وأرغب هنا في التأكيد على ما تضمنته المادة (101) إذ تطلبت وجود عذر مقبول حتى لا يعتد بالانقطاع، حيث ان انقطاع الموظف عن العمل حسب المدد المنصوصة عليها في القانون يعد قرينة مقررة لصالح الادارة فلها ان تعملها أو لا تعملها. فإن الانقطاع بحد ذاته لا يحقق الاستقالة الضمنية الا إذا تمسكت الادارة بهذا الحق". فمما لا شك فيه أن هذه القرينة القانونية قررها المشرع لصالح جهة الإدارة، وذلك ضماناً لحسن سير العمل في المرافق العامة التي تتولاها ومن ثم فليس ثمة ما يمنع سواء من حيث الاعتبارات العملية أو القانونية أن تتنازل جهة الإدارة عن التمسك بقرينة الانقطاع المقررة لمصلحتها"<sup>85</sup>، وهذا ما تواترت عليه احكام القضاء الاداري، اذ جاء الطعن رقم 414 لسنة 2013<sup>86</sup> على ما يلي: ان من المقرر ان انقطاع الموظف خلال المدة المددة قانونا عن عملة بغير إذن أو بغير عذر يعد قرينه قانونية على استقالته بتركه لوظيفته وهجره لها ، وهي قرينة مقررة لصالح الادارة لها بسلطتها التقديرية

<sup>85</sup> 85 د. زكي محمد النجار ، مرجع سابق، ص169.

<sup>86</sup> الطعن رقم 414 لسنة 2013 نقض اداري، جلسة 2013/11/13، مجموعة الاحكام الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا لعام 2013، ص280.

ان تُعملها أو لا تُعملها، وانه متى انتهت الى أعمالها وجب عليها اصدار قرار بإنهاء خدمة الموظف بمجرد تحقق شروط الانقطاع اذ ان الانقطاع بذاته لا يحقق الاستقالة الضمنية الا اذا تمسكت الادارة بهذا الحق.

وبناءً على هذا الحكم نستطيع أن نفر بان السلطة المختصة بإصدار قرار التعيين تتمتع بصلاحيّة تقديرية واسعة لتقدير مشروعية عذر غياب الموظف من عدمه هو أمر تستقل به الجهة التي جعل لها القانون حق هذا التقدير<sup>87</sup>

ويمكن لنا ان نستنتج مما ذكر شروط يجب توفرها حتى نتحقق لدينا حالة إنهاء خدمة الموظف العام بناءً على سبب الانقطاع وهي كالتالي:

1. ان تكون مدة غياب الموظف وفقاً للمدد المحددة في القانون، وهي عشرة أيام متصلة أو عشرين يوم منفصلة في السنة الواحدة، إي " يجب أن يكون انقطاع الموظف العام لمدة عشرة أيام متصلة، أما إذا عاد الموظف إلى عمله قبل تمام المدة، فلا يتحقق سبب انتهاء خدمته، ولكن هذا لا يمنع جهة الإدارة عن مساءلته تأديبياً عن مثل هذا الفعل،<sup>88</sup> ونجد ان القانون الاتحادي رقم (7) لسنة 1999م للمعاشات والتأمينات

<sup>87</sup> د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، 1998، ص356

<sup>88</sup> نجد أن واقعة الانقطاع عن العمل بدون إذن قانوني قد تم النص عليها في المادة (103) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية لسنة 2012 التي أوردت بعض المخالفات المتعلقة بمواعيد العمل المقررة في الدوام الرسمي، والتي نصت على حرمان الموظف العام من الراتب عن أيام الانقطاع بالإضافة الى جزاء الخصم من الراتب.

الاجتماعية وتعديلاته قد نص على عدم ادخال فترات انقطاع الموظف عن عمله في حساب مدة اشتراك الموظف في التأمين، اذ نصت المادة (3) من الباب الثالث في فصل حساب مدة الاشتراك في التأمين على: لا يدخل في حساب مدة الاشتراك في التأمين المدد الاتية: 1- مدد الوقف عن العمل بغير مرتب، أو الانقطاع التي يتقرر حرمان المؤمن عليه من مرتبه عنها.

2. ان تعتد الجهة الوزارية بالانقطاع، فهي قرينة مقررة لصالح الادارة كما أسلفت.
3. ان لا يكون غياب الموظف العام لعذر مشروع أو لسبب مقبول. فاذا قام الموظف بتقديم عذر مقبول كأن " يثبت الموظف انه كان معتقلا على ذمة أحد القضايا ولم تثبت عليه التهمة، فقد اثبت القانون له الحق في العودة الى وظيفته، وجعل ذلك سببا خارجاً عن إرادته ولا يفقد بسببه وظيفته."<sup>89</sup> اي ان وجود سبب مشروع يعتبر قاطعاً للإبقاء، و أرغب هنا باستدلال بتلك الواقعة التي تدور احداثها حول تغيب موظف عن جهة عمله لمدة اربعة ايام متواصلة، وفي اليوم الرابع قام الموظف المتغيب بإخطار الجهة التي يعمل بها عن وجود عذر طبي حال دون حضوره للعمل، وقدم ما يثبت تدهور حالته الصحية - اجازة مرضية - وهو ما رفضته الادارة رغم شرعية العذر ومعقوليته وذلك بذريعة مخالفته للإجراءات الشكلية والنظامية المتبعة في هذه الجهة، وهو ما ارى انه مخالف لتصميم القواعد القانونية، الامر الذي استدعى المحكمة

<sup>89</sup> علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة مطبعة الجامعة الاردنية، عمان، 1998، ص 363.

الاتحادية العليا الى النص في حكمها 456 لسنة 2013 اداري<sup>90</sup>: (ان المقرر في الفقه والقضاء الاداري ان مناط اعتبار الموظف منقطعا عن عمله بعد تجاوز مدة الانقطاع المقررة قانونا ، ومن ثم إنهاء خدمته بحكم القانون قيام قرينة على نية الموظف ذهبت رغبته في هجر وظيفته واعتزاله عنها بغير عذر يبرر ذلك ، فاذا ثبت بأي طريقة ان هناك سببا للانقطاع تنفي معه قرينة نية الموظف في ترك الوظيفة وعزوفه عنها، ..... من ثم فإن ذلك ما يكفي للإفصاح عن سبب انقطاع المطعون ضده عن عمله وهو المرض ولا يكون هناك اي وجه لا فتراص ان ارادته ذهبت الى هجر وظيفته وانقطاعه عنها، حال ان انقطاعه عن العمل اقترن بإبلاغه عن مرضه وتقديمه ثلاث شهادات طبية بتدهور حالته الصحية على النحو المتقدم). وعليه فقد اقرت المحكمة الموقرة برفض الطعن المُقدم من جهة الادارة وعدم صحة قرار الإنهاء المبني على سبب الانقطاع. وبذلك تكون المحكمة قد جادة الصواب بأن قامت بحماية الموظف العام امام طغيان وصلاحيات الادارة التي قد تسيء أو تتعسف باستخدامها باسم القانون.

فإذا تحققت هذه الشروط الثلاثة المذكورة أعلاه، من حيث انقطاع الموظف عن العمل حسب المدد المنصوص عليها مع عدم وجود عذر شرعي ومقبول، إضافة الى تمسك الإدارة بحقها في أعمال قرينة الانقطاع على انها ترك للعمل جاز لها انتهاء خدمة موظفيها اعتماداً على سبب الانقطاع عن العمل المنهي للخدمة.

<sup>90</sup> الطعن رقم 414 لسنة 2013 نقض اداري، جلسة 2013/11/13، مجموعة الاحكام الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا لعام 2013، ص300.

وفي المقابل نجد ان مسلك القضاء قد أقر هذا السبب في العديد من أحكامه، و هذا ما سنستدل عليه من خلال حكم المحكمة الاتحادية العليا، اذ نص على الاتي: (أن المشرع وضع حكماً تنظيمياً عاماً، لانقطاع الموظف عن العمل مدة خمسة عشر يوماً، ويترخص الوزير المختص بماله من سلطة تقديرية في تقرير عدم اعتبار الموظف مستقلاً إذا أبدى أسباباً مقبولة تبرر انقطاعه عن العمل، فالموظف الذي ينقطع عن عمله بغير إذن ولا عذر مقبول تقوم في شأنه قرينة قانونية باعتباره مستقلاً، وللجهة الإدارية أعمال حكم هذه القرينة في حقه، وتعتبر خدمته منتهية في هذه الحالة بقوة القانون منذ تاريخ انقطاعه أو انتهاء الاجازة، ولما كان الثابت ان الحكم المطعون فيه أقام قضاءه على أساس أن الطاعنة أبلغت بفحوى قرار النقل خلال عرض إخلاء الطرف عليها الصادر من مدرسة النوف الثانوية ..... إلا أنها رفضت التوقيع عليه، ولم تباشر عملها في المدرسة التي انتقلت إليها، وهذا ما ثبت من خلال كتاب مديرة روضة الامل المؤرخ ..... الموجه لمدير المنطقة التعليمية، لإخطاره بعدم مباشرتها لعملها المنقولة إليه حتى تاريخ هذا الكتاب، واستمرت في انقطاعها عن عملها... مما حدا بالجهة الإدارية المطعون ضدها الى إصدار القرار الوزاري رقم 86 لسنة 2006 بإنهاء خدمتها لانقطاع عن عملها تطبيقاً لنص القانون .... وبالتالي يكون هذا القرار قائماً على سببه المبرر له، ومتفقاً والوجه الصحيح لأحكام القانون).<sup>91</sup> أي ان الحكم القضائي جاء بتأكيد سبب

<sup>91</sup> حكم المحكمة الاتحادية العليا، في الطعن رقم 390، جلسة 2007/12/30م. للاطلاع على الحكم انظر موقع منتدى

قانون الامارات، أحكام المحكمة الاتحادية العليا عبر الرابط:

<http://theualaw.com/vb/showthread.php?t=1226> تاريخ المشاهدة 2016-2-6.

الانقطاع عن العمل كسبب منهي لخدمة الموظفين، بالإضافة الى وجود واحد وأربعين<sup>92</sup> حالة انهاء خدمة بناءً على سبب الانقطاع عن العمل.

ولعلنا هنا ان نتساءل ما إذا كان المشرع الوظيفي الاتحادي قد اشترط استنفاد الموظف العام لإجازته لتحقيق حالة الانقطاع؟ وهل يحق للإدارة ان تخصص مدة انقطاع الموظف وغيابه عن العمل من أيام اجازته السنوية إذا تبين لها وجود رصيد كافي من الاجازات لدى الموظف العام؟

أرى انه في ظل عدم وجود نص صريح في قانون الموارد البشرية وتعديلاته يبيح هذه الفرضية فإنه يمكن لنا أن نستنتج مما تم استعراضه من نصوص قانونية وأحكام قضائية تتعلق بسبب الانقطاع عن العمل، أنه بموجب الصلاحية التقديرية للإدارة التي منحتها لها النصوص القانونية والاحكام القضائية في تقرير حالات الانقطاع فان الإدارة تمتلك ثلاثة حلول لمعالجة هذا السبب أولها ان تقييم قرينة الانقطاع عن العمل وتُعملها، ولها في هذا أن تُتَهي خدمة الموظف العام حسب الاشتراطات التي بينها مسبقاً. او ان تحيل الموظف المنقطع عن العمل للجزاءات التأديبية فيحرم من اجرة أيام التي انقطع بها عن العمل إضافة الى العقوبات المقررة. وأخيراً يحق للإدارة ان اقتنعت بالأسباب وبوجاهة العلل والاعذار التي قدمها الموظف وحالت

<sup>92</sup> بناءً على المعلومات والاحصائيات والدراسات الصادرة من الهيئة الاتحادية للموارد البشرية قمنا بعمل إحصائية سنوية لحالات انهاء خدمة الموظف العام في الحكومة الاتحادية بحيث تشمل الإحصائية اعداد الموظفين المنهية خدماتهم من الربع الأخير من سنة 2014 والربع الأول والثاني والرابع من سنة 2015. كما تم ارفاق الإحصائية في المرفقات.

دون التزامه بالعمل ان تقرر عدم حرمان الموظف من أجره عن فترة الانقطاع شريطة ان يكون له رصيد كافي من الاجازات يسمح له بذلك.<sup>93</sup>

وقد يثور هنا تساؤل آخر حول الفرق بين الانقطاع عن العمل وإضراب الموظف العام عن العمل؟ وما هو الفارق بينهما؟ ففي كلتا الحالتين يتغيب الموظف عن العمل، وينقطع عن أداء عمله الذي يخدم به المرفق العام. للإجابة على هذا التساؤل يجب علينا أولاً أن نوضح ما المقصود بالأضراب عن العمل، وما هي شروط تحققه؟

يمكن لنا ان نعرف الاضراب بأنه توقف مجموعة من الموظفين او امتناعهم عن القيام بالأعمال الموكلة إليهم بمقتضى التشريعات النافذة، دون رغبة منهم بإنهاء خدماتهم، بغية الضغط على الإدارة للاستجابة الى مطالبهم وتحقيق مصالحهم الخاصة او رفع ضرر يروونه واقع عليهم او للاجتياح على امرأ من الأمور وتعبيراً عن عدم الرضى عليه<sup>94</sup>

ويعد الفارق بين الانقطاع والاضراب كبير، فالانقطاع عن العمل لا يتعدى على كونه سلوك معين يتمثل في غياب الموظف عن العمل حسب المدد المنصوص عليها، بينما يعد الاضراب عن العمل جريمة يعاقب عليها القانون في دولة الامارات العربية المتحدة، فقد نص

---

<sup>93</sup> وذلك بناء على الممارسات الحالية في الدوائر الحكومية، كما يمكن للاطلاع يرجى النظر في رأي د. زكي محمد النجار، مرجع سابق، ص163.

<sup>94</sup> محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة، دراسة مقارنة، القاهرة، سنة 1975، ص 15 وما بعدها. مشار اليه: حسين خير الله عسكر إسماعيل العسكر، رسالة ماجستير بعنوان الاستقالة من الوظيفة العامة بدولة الامارات العربية المتحدة-دراسة مقارنة، جامعة الشارقة 2015، ص24.

قانون العقوبات الاتحادي في المادة (231) على: (إذا ترك ثلاثة على الأقل من الموظفين العاميين عملهم أو امتنعوا عمداً عن تأدية واجب من واجبات وظيفتهم متفقين على ذلك أو مبتغين منه تحقيق غرض غير مشروع عوقب كل منهم بالحبس مدة لا تتجاوز 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 اضطراباً أو فتنة بين الناس أو إذا عطل مصلحة عامة أخرى أو كان الجاني محرصاً).

وعند تفحص قانون الموارد البشرية وتعديلاته لن نجد ما يجرم هذا الفعل أو يحظره، إلا أنه " يستفاد من مجموع النصوص التي تحدد واجبات الموظفين والاعمال المحظورة عليهم ان الاضراب يعد مخالفة مسلكية، لأنه يمتنع على الموظف ان يقوم بأية اعمال تجافي واجبات وظيفته."<sup>95</sup>

وصفوة القول إنه وان كان هناك تشابه بين الاضراب والانقطاع عن العمل فإننا يمكن ان نفرق بينهما من خلال أمرين نصت عليهما المادة المذكورة أعلاه، وهي ان الاضراب يتطلب لتحقيقه تعدد الموظفين بان يكونوا أكثر من اثنين على الأقل، مع اتفاقهم على الامتناع عمداً عن القيام بالمهام الوظيفية والتخلف عن العمل. بينما يكون الانقطاع عن العمل رغبة صادرة من الموظف لأسباب شخصية أو مهنية تعود إليه فقط، دون أن يشحذ رغبات الموظفين الآخرين في ان يخطو خطاه.

<sup>95</sup> محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة، دراسة مقارنة، القاهرة، سنة 1975، ص 15 وما بعدها. مشار

إليه: حسين خير الله عسكر إسماعيل العسكر، مرجع سابق، جامعة الشارقة 2015، ص 27.

والامر الاخر يعود الى رغبة المضربين عن العمل في تحقيق غاية معينة غير مشروعة او التسبب في عطل المرفق العام بغية الاستجابة الى مطالبهم، بخلاف الحال في الانقطاع عن العمل الذي لا يقترن بشروط او مطالب، انما يرغب الموظف العام فيه بترك الوظيفة العامة فقط.

ونعتقد ان الاضراب عن العمل سبب غير مباشر لإنهاء خدمة الموظف العام في الوظيفة العامة، فهو سلوك يتنافى مع واجبات الموظف ويخرج عن إطار أخلاقيات العمل المعمول بها في الدولة، فإن إتيان الموظف بهذا الاضراب هو فعل يستحق عليه إنزال العقوبة التأديبية والتي قد تصل الى حد الإنهاء من العمل والفصل من الخدمة، لما يسببه من ضرر على الموظفين وما يجلبه من سمعة قد تضر بالمرفق العام، خاصة إذا كان الموظف المضرب هو من قام بتحريض الموظفين على الاضراب.

إضافة الى ذلك نجد ان العقوبة التي اقترتها المادة (231) هي الحبس لمدة لا تقل عن سنة وتزيد عن ذلك في حالات أخرى، بالرجوع الى المادة (88) من الموارد البشرية نجد انها تبيح للوزير إنهاء خدمة الموظف إذا تعدت فترة حبسه عن ثلاثة أشهر. حيث نصت على: يجوز للوزير إنهاء خدماته إذا زادت مدة الحبس المحكوم بها على ثلاثة أشهر.

وفي ظل ما ذكر لا يمكن أن نشكك في رغبة أي مسؤول اداري أو وزير في جهة اتحادية في إرجاع موظف قد يسمم الأجواء الوظيفية ويسبب بتعطيل تقديم المرفق العام لخدماته، الامر الذي يدفعني ان أرى ان سبب الاضراب عن العمل هو سبب منهي لخدمة الموظف العام بصورة غير مباشرة. فعادة ما يتخفى خلف واقعة الاضراب نية سيئة للموظف

تظهر في عدم اكترائه واستهتاره في واجبات عمله وضعف ولائه الوظيفي، وتغليب مصلحته الشخصية الغير مشروعه على المصلحة العامة.

وهكذا نكون قد بينا ماهية الانقطاع عن العمل، وما هي الشروط التي وَجَبَ تحققها لتحقيق هذا السبب المنهي لخدمة الموظف العام، وأن المشرع قد جعل الانقطاع عن العمل حسب الممد المنصوص عليها سبباً مستقلاً، بكونه ذنباً إدارياً شديداً الجسامة في حق الوظيفة والمرفق العام حسب المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 وتعديلاته.

### المبحث الثاني: الفصل من الخدمة بقرار يتعلق بمخالفة إدارية

تقع على الموظف العام مسؤولية الالتزام بقواعد الوظيفية وواجباتها وهي أمور فرضتها عليه النظم واقتضتها طبيعة الوظيفة العامة، ويترتب على الاخلال بها جزاءات تقع على الموظف المخالف<sup>96</sup>، وقد أقر المشرع الوظيفي بحق الجهة الإدارية في إنهاء خدمة موظفيها إذا ما حادت سلوكياتهم عن الأطر المرسومة والقواعد المهنية المنظمة لأخلاقيات الوظيفة، وعليه نرى ان نبدأ في بيان مفهوم المخالفة التأديبية المؤدية الى الفصل من الخدمة (المطلب الأول) ومن ثم تحديد ضمانات الموظف عند إصدار قرار الفصل من الخدمة (المطلب الثاني) وأخيراً

<sup>96</sup> ابراهيم بن محمد المفيز، رسالة ماجستير بعنوان الاعتداء على الموظف العام دراسة تأصيلية تطبيقية مقارنة، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، 2006، ص 26. يمكن الاطلاع عبر الرابط: <http://repository.nauss.edu.sa> تاريخ

إمكانية عودة الموظف المنتهية خدمته بناءً على المخالفة الوظيفية للوظيفة العامة (المطلب الثالث).

## المطلب الأول: مفهوم المخالفة التأديبية المؤدية الى الفصل من الخدمة

" تحمل الإدارة على عاتقها مسؤولية تحقيق هدف ضمان سير المرافق العامة، فمن حقها الاضطلاع بسلطة التأديبية تمكنها من ضبط ومراقبة الموظفين العاملين فيها لتحقيق الأهداف المرسومة لها قانوناً"<sup>97</sup> وهو ما يفسر منح المشرع الوظيفي الاتحادي الجهة الإدارية صلاحية فصل الموظف العام تأديبياً، فمما لا شك فيه " إن مبدأ الثواب والعقاب يجب ان يكون حاضراً في نطاق الوظيفة العامة، فالموظف المحسن يجب ان يكافأ على عمله عن طريق العلاوات والترقيات ومنحه الميزات المادية والمعنوية المختلفة. والموظف المسيء يجب ان يعاقب. وإذا كانت الضمانة لازمة في الحالتين، فأنها في الحالة الثانية الزم منها في الحالة الأولى. لان دفع الاذى - كما يقول علماء الاصول - مقدم على جلب المنافع"<sup>(98)</sup>.

ولم يعرف المشرع الوظيفي الاتحادي كغيره من التشريعات الوظيفية المخالفة التأديبية، وإنما اكتفى بوضع قاعدة عامة تعطي للإدارة الحق في معاقبة الموظف اذا خالف واجبات

<sup>97</sup> مخلوفي مليكة، رسالة ماجستير بعنوان رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص 18.

98 د. سليمان الطماوي: ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، مجلة العلوم الادارية، العدد الاول، 1969، ص 387. مشار إليه في: ضمانات الموظف، فصل ضمانات ممارسة حرية الرأي العام، بحث مرفق في الموقع الرسمي لجامعة الكوفة، للاطلاع على موقع الجامعة: <http://edu.uokufa.edu.iq> / تاريخ المشاهدة 2015/1/28.

الوظيفة العامة وفقاً لما جاء بالمادة (81) من قانون الموارد البشرية والذي ينص علي: (كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا المرسوم بقانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يجازى إدارياً وذلك مع عدم الإخلال بالمسؤولية المدنية أو الجزائية عند الاقتضاء، ولا يعفى الموظف من الجزاءات الإدارية إلا إذا أثبت أن ارتكابه للمخالفات المتصلة بالوظيفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صدر إليه من رئيسه المباشر بالرغم من تنبيهه خطياً إلى المخالفة وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الامر). أي ان ارتكاب الموظف العام للمخالفة الإدارية من شأنها ان تعرضه لمساءلة أو الفصل من الخدمة، ولقد خول المشرع الاماراتي الإدارة سلطة محاسبة ومعاقبة الموظف إدارياً إذا بدر منه تصرفاً يسئ لوظيفيته ما لم يبرر قيامه بهذا الفعل.

ويستعمل القضاء مصطلحات متعددة لتسمية الخطأ الذي يرتكبه الموظف ومن أشهر تلك المصطلحات الجريمة التأديبية، أو الذنب الاداري، أو المخالفة الادارية.<sup>99</sup> ولقد جاءت بعض الاحكام القضائية بتعريف المخالفة الإدارية، ومنها ما جاء في حكم المحكمة الاتحادية العليا اذ عرفت المخالفة التأديبية بانها: إخلال الموظف بالواجبات الوظيفية أو اتيانه عملاً من الاعمال المحرمة عليه، فنتجته إرادة الإدارة لتوقيع جزاء عليه بحسب الاشكال والأوضاع المقررة قانوناً، وفي حدود النصاب المقرر، ولها في هذا الشأن سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما

<sup>99</sup> د. سليمان الطماوي، القضاء الاداري دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، 1995، ص 39-40.

يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك متى كان تقديرها هذا سائغاً لا يشوبه غلو بعدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء<sup>100</sup>

نضيف الى ذلك حكم اخر لذات المحكمة الموقرة : (وحيث إن المجلس يشير ابتداء إلى أن الجريمة التأديبية قوامها مخالفة الموظف أيا كانت صفته لواجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً، ولا يقصد بواجبات الوظيفة تلك المنصوص عليها في القوانين واللوائح المختلفة إدارية كانت أو غير إدارية فقط، بل يقصد بها ايضاً الواجبات التي يقتضيها حسن انتظام سير العمل في المرفق العام ولو لم ينص عليها، فإن طبيعة الجريمة التأديبية تستعصي على التحديد الجامع المانع على خلاف ما يجري في مجال الجرائم الجنائية التي يحدد القانون الجنائي أفعالها وأوصافها التزاماً بمبدأ ((لا جريمة ولا عقوبة بغير نص))، وأنه بالنسبة لفئات معينة من الموظفين كرجال القضاء، ولئن كان معيار محاسبتهم يقوم على أساس أرقى قواعد السلوك والفضائل)<sup>101</sup>

وأضافت المحكمة الإدارية العليا المصرية الى ذلك بانه " يجوز لمن يملك قانوناً سلطة التأديب أن يرى في أي عمل إيجابي أو سلبي يقع من الموظف عند ممارسته أعمال وظيفته

<sup>100</sup> حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم 21 القضائية، 17 يونية سنة 2001م.مدني.

101 حكم المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى رقم 1 لسنة 2014 تأديب رجال القضاء.

ذنباً تأديبياً إذا كان ذلك لا يتفق مع واجبات الوظيفة، ومن ثم فلا يمكن حصر الذنوب التأديبية

مقدماً<sup>102</sup>

وعليه، يمكن ان نقر بأن الأخطاء التأديبية ليست محددة على سبيل الحصر، لذلك فهي لا تخضع لمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص أو ما يسمى بمبدأ الشرعية المتعارف عليه في قانون العقوبات، لان القانون التأديبي لم ينسج على منوال القانون الجنائي في حصر الأفعال المؤثمة وتحديد عناصرها، ونوع العقوبة المقررة لكل منها ومقدارها، وإنما ردها بوجه عام الى الاخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها.<sup>103</sup> ويمكن ان نعرف المخالفة التأديبية أو الوظيفية بأنها: "الاعمال المخلة بواجب من واجبات الوظيفة مما يتعلق بتأديتها، أو الاعمال المخلة بمقتضى السلوك الشخصي اللازم لها، تستوي في ذلك بالطبع الأعمال الإيجابية والأعمال السلبية التي تصدر من شاغلي الوظائف العامة " <sup>104</sup>

فإذا توافر لدى جهة الإدارة المختصة الاقتناع بأن الموظف سلك سلوكاً معيباً ينطوي على تقصير أو إهمال في القيام بعمله، أو أداء واجباته أو خروج على مقتضيات وظيفته، أو

<sup>102</sup> حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر في تاريخ 1094/1/4، س 9، ص362. مشار إليه لدى: المستشار. أحمد عبد اللاه محمد، مرجع سابق، ص 187.

<sup>103</sup> محجوب أيوب السباعي، الوجيز في منازعات القضاء التأديبي والجنائي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ص 180. مشار إليه لدى د. قاسم حاج غوثي، رسالة دكتوراه بعنوان مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه -دراسة مقارنة، جامعة تلمسان، 2012، ص25.

<sup>104</sup> د. نواف كنعان: الخدمة المدنية في دولة الامارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 164.

إخلال بكرامته أو بالثقة الواجب توافرها فيمن يقوم بأعبائها.<sup>105</sup> كان لها صلاحية محاسبة الموظف ومسائلته.

ولتذليل صعوبة تحديد أنواع المخالفات التأديبية لجأ المشرع في بعض التشريعات الى وضع لوائح تتضمن تصنيفاً لأنواع المخالفات التأديبية، وتحديد الجزاءات التأديبية لكل نوع منها كما هو مذكور في اللائحة التنفيذية لمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008، حيث وردت عدة مخالفات متعلقة بالدوام الرسمي على سبيل المثال لا الحصر.

ويكون الفصل من الخدمة في هذا البند بناء على قرار اداري يصدر عند ارتكاب الموظف مخالفة جسمية في عمله ويحال على أثرها الى لجنة المخالفات التي تقوم بالتحقيق مع الموظف والتأكد من المخالفات التي ارتكابها والتوصية بإنهاء خدمته. وعندئذ يكون للوزير أو من يمثله سلطة إنهاء خدمة الموظف العام، وقد جاءت المادة (109) من المرسوم سالف الذكر ببعض التفاصيل، على النحو التالي:

- يجوز بقرار من الوزير أو رئيس الجهة الاتحادية إنهاء خدمة الموظف العام بناء على توصية من لجنة المخالفات المشكلة في كل وزارة وجهة اتحادية يفصله من الخدمة.
- تحدد لجنة المخالفات في توصيتها وفقاً لكل حالة، فترة الإنذار والمستحقات التي يجوز صرفها للموظف، أو خصمها من الموظف، وفقاً لأحكام المرسوم بقانون ولائحته التنفيذية.

105 حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم 147، 160 لسنة 2008 إداري، جلسة في تاريخ 2008/6/15 م.

يتبين لنا بعد الاطلاع على المواد المذكورة أن لجنة المخالفات تلعب دوراً أساسياً في إنهاء خدمة الموظف العام تأديبياً، وأن قرار الفصل من الخدمة الصادر من الوزير يجب أن يركن الى توصية صادرة من اللجنة المذكورة، الامر الذي يدفعنا لتعمق في ماهية اللجان الإدارية التي أقرها المشرع والضمانات الممنوحة للموظف أمامها.

### المطلب الثاني: ضمانات الموظف عند الفصل من الخدمة

إذا كانت سلطة التأديب قد أعطيت الوسائل القانونية الكافية لإيقاع الجزاء التأديبي على الموظف العام بهدف إدامة سير المرافق العامة فإن للموظف العام في المقابل الحق في الحصول على ضمانات تكفل له عدالة الجزاء.<sup>106</sup> وكما هو معلوم أن " العقوبة التأديبية تعد سلاحاً فعالاً بيد الإدارة تستطيع استخدامه في مواجهة الموظف المخالف لحمله على الالتزام بواجبه الوظيفي وبالنظر لخطورة هذا الجزاء إذا اسيء استخدامه من قبل الإدارة فقد أحاط القانون الموظف بضمانات متعددة في مواجهة الإدارة"<sup>(107)</sup>، وهذا ما سنسعى في بيانه في هذا المطلب لاعتماد بحثنا في هذه الدراسة عن الضمانات التي اقرها المشرع الوظيفي الاتحادي للموظف العام. ولقد حظي موضوع انتهاء خدمة الموظف عن طريق إجراءات التأديب الكثير من الاهتمام من الباحثين والفقهاء، الامر الذي يجعلنا نبحت حول الضمانات التي مُنحت للموظف العام أمام اللجان الإدارية فقط. فكما أن المشرع منح للإدارة السلطة في إيقاع الجزاء

<sup>106</sup> د. ابراهيم كامل الشوابكة، النظام التأديبي للموظف العام الاتحادي، مجلة الفكر الشرطي، المجلد الثاني والعشرون، العدد الثالث رقم(86) يوليو 2013، مركز بحوث الشرطة، القيادة العامة لشرطة الشارقة، ص121.

<sup>(107)</sup> علاء الدين محمد: موانع الترقية في مجال الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، 2000،

المناسب للموظف في حال ارتكابه لأي ذنب اداري، فإنه في المقابل منح الموظف عدة ضمانات وهي ما يطلق عليها الضمانات التأديبية، التي تُعرف بأنها: مجموعة من القواعد والمبادئ نص عليها المشرع وأقرها القضاء لمصلحة الموظف المحال الى التحقيق التأديبي، وحمايته من القرارات التعسفية، ولضمان عدالة الجزاء التأديبي<sup>108</sup>. فإذا كانت السلطة التأديبية متمثلة بالإدارة ... تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تكييف الجرائم التأديبية واختيارها ما يتناسب من جزاء ... فان هذه السلطة ليست امتيازاً حكيماً بل تخضع الى العديد من المبادئ ينظم القانون احكامها، وعلى السلطة التأديبية مراعاتها وعدم إساءة استخدامها<sup>109</sup> والتي سنتناول البعض منها بصورة مختصرة.

وضحنا سابقا ان النظام التأديبي يهدف الى المحافظة على حسن سير المؤسسة وانتظام العمل واستقراره فيها، حيث ان الموظف إذا ما ترسخت لديه عقيدة قوية بأنه متى أخطأ تعرض للجزاء المناسب لخطئه، جعله ذلك الاعتقاد محافظاً قدر الإمكان على حسن سير المرفق العام، خوفاً من توقيع الجزاء التأديبي عليه.<sup>110</sup> وعليه فإن التشريع الوظيفي الاتحادي اوجد بعض اللجان الإدارية للوقوف على المخالفات التي قد تصدر من الموظف من جهة،

<sup>108</sup> آمنه شمل رسالة ماجستير بعنوان الضمانات التأديبية للموظف العام-دراسة مقارنة وتطبيقية في دولة الامارات العربية المتحدة، جامعة الشارقة، 2011، ص16

<sup>109</sup> عبد الله جبر عبد الله السري، رسالة ماجستير بعنوان النظم الوظيفية الناجمة من الجزاءات الإدارية وفقا لقانون الموارد البشرية الاتحادي والملي، جامعة الشارقة 2014، ص75.

<sup>110</sup> محمد عبد الله راشد سليمان الغيثي، رسالة ماجستير بعنوان الشرعية الموضوعية في التأديب في ظل قانون الموارد البشرية - دراسة مقارنة، جامعة الشارقة، الشارقة، 2014، ص51.

وكذلك للتأكد من ان تصرفات وأعمال الإدارة قد سارت على المسلك القويم الذي رسمه لها الشارع من جهة أخرى عن طريق فتح باب التظلم الإداري. ويعتبر التظلم الإداري من اهم وسائل تحريك الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة على نفسها لا سيما بالنسبة للجزاء التأديبية، فأهمية وخطورة الجزاء، وجسامة الاثار التي تترتب عليه، تستوجب فتح المجال للموظف لطرق باب الادارة، علما أن تعيد النظر في قرارها.<sup>111</sup>

وأول لجنة من اللجان الإدارية التي قد يتعرض لها الموظف خلال عمله في القطاع الاتحادي هي لجنة المخالفات، وتمثل السلطة التأديبية الإدارية: " وهي تلك الجهة التي اناط لها القانون تلك الصلاحية التي بموجبها تملك هذه السلطة صلاحية توقيع العقوبة التأديبية على الموظف العام مرتكب المخالفة المهنية، وذلك بهدف تحقيق النظام داخل المرافق العامة، وكفالة حسن سيرها بانتظام واطراد"<sup>112</sup> حيث أقر قانون الموارد البشرية وتعديلاته بأن تقوم لجنة معينة بتحديد تلك الاعمال المخلة بالوظيفة العامة والتي قد تصدر من موظفي الجهات الاتحادية، فقد نصت المادة (82) على ضرورة تشكيل لجنة تسمى لجنة المخالفات في كل وزارة حكومية، وذلك بناء على قرار يصدر من الوزير، يناط بها النظر في المخالفات التي يرتكبها الموظفون، وتوقيع الجزاءات الإدارية.

<sup>111</sup> د. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني، جامعة الشرق

الأوسط، 2011، ص 113.

<sup>112</sup> محمد عبد الله راشد سليمان الغيثي، مرجع سابق، ص 52.

كما نصت اللائحة التنفيذية على تفاصيل لجنة المخالفات وذلك من خلال المادة (94): (تشكل لجنة المخالفات برئاسة وكيل الوزارة المساعد للخدمات المساندة أو من في حكمه بالوزارة أو الجهة الاتحادية وعدد من الأعضاء يحددهم قرار التشكيل على أن يكون من ضمنهم ممثلاً عن كل من إدارة الموارد البشرية وإدارة الشؤون القانونية ويكون للجنة مقرر يتولى إعداد الترتيبات اللازمة لانعقاد اجتماعاتها وتدوين محاضرها وقراراتها أو توصياتها والتبليغ عنها). ونتحفظ هنا على تشكيلة هذه اللجنة - ولجنة الاعتراضات كذلك-، فلم يحدد المشرع لنا عددها ولا قواعد انعقادها وضمانات الحيادية فيها، فهل من المعقول ان يحقق مع الموظف من الدرجة الخاصة موظف من الدرجة الخامسة! وفي المقابل نجد ان المادة (126) من لائحة الموارد البشرية في الجهات الاتحادية المستقلة تشترط بأن لا يكون من بين أعضاء لجنة التظلمات عضواً في لجنة المخالفات المتظلم من قرارها والا تقل درجة العضو فيها عن درجة الموظف المتظلم.

أضف الى ذلك ما نصت عليه المادة (67) من قانون الخدمة المدنية -رقم (1) لسنة 2006 المعدل بالقانون رقم (1) لسنة 2008 في شأن الخدمة المدنية في إمارة أبوظبي قد عالج هذا الموضوع بصورة أدق اذا حدد العدد الأدنى لأعضاء هذه اللجنة مع اشتراطه أن تكون درجاتهم الوظيفية من الاولى وما فوق، بالإضافة ألا تقل درجة أي من أعضاء اللجنة عن درجة الموظف المحال للمحاكمة التأديبية. وهو الامر الذي يتوافق مع الاعراف الادارية، في تقديرها للدرجات الوظيفية والخبرات المهنية، مما يعين الموظف المحال للتأديب على قبول للجزاءات الادارية الموقعة عليه.

وقد نص قانون الموارد البشرية على عدة مقومات أساسية يجب على لجنة المخالفات اتباعها في مسارها التأديبي مع الموظف العام والذي قد يترتب على انعدامها بطلان العمل التحقيقي، ومنها ضمانات الاستدعاء والتحقيق، وضمانة الدفاع، وضمانة التظلم من القرارات الإدارية، وضمانة اللجوء الى القضاء وغيرها الكثير ولكن هذا ما سنسعى في بيانه لاتصال الضمانات المذكورة باللجان الإدارية التي يوكل إليها التوصية بإنهاء خدمة الموظف العام.

أولاً: ضمانات الاستدعاء والتحقيق:

لما كان خطأ الموظف يعطي جهة الإدارة الحق في اتخاذ الإجراءات اللازمة للكشف عن الجرائم التأديبية والحصول على أدلة الإدانة فان اول هذه الإجراءات يبدأ بإحالة الموظف واستدعائه للتحقيق معه في شأن الوقائع المنسوبة إليه، ولهذه التحقيقات أهمية أساسية في الحالات التي لا تكون الوقائع ثابتة بوضوح كما انها مهمة في جميع الأحوال لتقدير سلوك الموظف بصفة عامة لتحديد الجزاء الذي يقع عليه<sup>113</sup> ونعني باستدعاء الموظف للتحقيق الإداري هو " إجراء يكلف به المحقق لاستدعاء الموظف بالحضور في المكان والزمان المحددين

<sup>113</sup> د. زكي محمد النجار، مرجع سابق، ص 2012.

بالاستدعاء لسؤاله عما هو منسوب إليه، أو لاستجوابه أو مواجهته بغيره من المتهمين أو الشهود<sup>114</sup>.

ويعتبر الاستدعاء للتحقيق من الضمانات المهمة التي منحت للموظف، إذ أنها تمكنه من الاطلاع جميع المخالفات المنسوبة إليه، مما يمنح له القدرة الكافية على الاستعداد والدفاع عن نفسه أمام المخالفات المنسوبة اليه. إضافة الى ذلك فإن الاستدعاء للتحقيق يشمل على موعد الجلسة التحقيقية ومكان إقامتها، كما وضحت المادة (95) من اللائحة التنفيذية 2012 البند الثاني منها حيث نصت بالتالي: يتم استدعاء الموظف المحال الى التحقيق بموجب إخطار خطي يوقع من رئيس لجنة المخالفات، يوجه الى الموظف والى الوحدة التنظيمية الي يتبعها، على أن يتضمن الاخطار ما هو منسوب إليه وتاريخ الجلسة ومكانها، وذلك قبل الموعد المحدد لها بخمسة أيام على الأقل.

فاذا لم يتمكن الموظف من المثل أمام لجنة المخالفات حسب الموعد المحدد حسب الأخطار، فيحق له ان يتم إخطاره مرة أخرى للمثل أمام اللجنة بذات الاجراء المتبع سابقا مع تقليل فترة الاخطار من خمسة أيام الى ثلاثة أيام على الأقل قبل موعد الجلسة.

ولقد تواترت الاحكام القضائية على أهمية هذا الاجراء، ولنا أن نستدل بما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر: " أنه من الأصول العامة التي تستلزمها نظم التأديب ضرورة

<sup>114</sup> د. محمد إبراهيم الدسوقي علي ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، القاهرة، دار النهضة، 2001، ص7. مشار إليه لدى أحمد السيد محمد اسماعيل، رسالة ماجستير بعنوان اجراءات التأديب الاداري للموظف العام دراسة مقارنة، دبي، دار نشر أكاديمية شرطة دبي، 2014، ص105.

إجراء التحقيق مع من تجري محاكمته تأديبياً، و أن يتوافر لهذا التحقيق جميع المقومات الأساسية، و أهمها ضرورة توفير ضمانات التي تكفل له الإحاطة بالاتهام، والتمكين من الدفاع، وإرسال المحقق إخطاراً للكلية التي يعمل بها عضو هيئة التدريس لاستدعائه للحضور لمقابله بمكتبه دون تحديد سبب الاستدعاء أو الإشارة لإحالة العضو الى التحقيق معه، مما يترتب عليه بطلان التحقيق الذي بنى عليه قرار تأديبه<sup>115</sup>.

كما ويعتبر إجراء التحقيق مع الموظف المخالف من أهم الضمانات الممنوحة للموظف، وان أهميته تمكن في إعطاء الموظف الفرصة العادلة لسماع أقواله، او الظروف التي أدت الى ارتكابه المخالفة الوظيفية، حتى لا يؤخذ الموظف الاتحادي بذنب لم يرتكبه. وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية التحقيق بأنه " الفحص والبحث والتحري والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لا ستبانه وجه الحقيقة، واستجلائها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محدده، ونسبتها الى اشخاص محددين، وذلك لوجه الحق والصدق والعدالة<sup>116</sup> وأضافت في ذات الحكم الى التعريف التحقيق التأديبي: هو "مجموعة من الإجراءات تباشرها سلطة مختصة قانونا بهدف الكشف عن مرتكب المخالفة التأديبية، وحشد الأدلة الدالة على ذلك بهدف إنزال العقوبة التأديبية على مرتكب المخالفة التأديبية.

<sup>115</sup> مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في السنة 29 العدد الأول من 1983 حتى 1984، طبعة 1988، ص205، جلسة 315 جلسة 22/11/1983 لسنة 28 ق. مشار إليه لدى أحمد السيد محمد اسماعيل، مرجع سابق، ص152.

<sup>116</sup> حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 1985/5/13م، الطعن رقم 3285، سنة 32 قضائية، ص 976. مشار اليه: حمد سعيد سلطان بن شاهين، سلطة تأديب الموظف العام، جامعة الشارقة، الشارقة، 2013، ص105.

من أهم الضمانات التي أوجبها التشريع الوظيفي الاماراتي - الاتحادي والمحلي - هو ضرورة أن يكون التحقيق المجري مع الموظف كتابياً، حيث أكدت المادة (81) من مرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 وتعديلاته هذا الامر بنصها: لا يجوز أن يفرض على الموظف أية جزاء إدارية إلا بعد إجراء تحقيق خطي معه تتاح له الفرصة المناسبة لسماع أقواله ودفاعه.

واتبعت التشريعات المحلية ذات المسلك، اذ نص قانون رقم (1) لسنة 2006 في شأن الخدمة المدنية المعدل لإمارة أبوظبي في المادة (59) على: لا يجوز توقيع جزاء على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق كتابي معه. وهذا ما اتبعه قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي وقم (27) لسنة 2006 المعدل في مادته رقم (188). كما اقرت المحكمة الاتحادية العليا هذا الشرط من خلال أحد أحكامها بنصها التالي: ( أن المشرع حظر توقيع أية عقوبة على الموظف، الا بعد إجراء تحقيق كتابي معه، تسمع فيه أقواله ويحقق دفاعه.... إن قواعد الشكل في إصدار القرار الإداري ليست كأصل عام هدفاً في ذاتها، أو طقوساً لا مندوحة من اتباعها، تحتّم جزاء البطلان، وإنما هي إجراءات حددتها المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، يفرق فيها بين الشكليات الجوهرية التي تنال من تلك المصلحة ويقدر إغفالها في سلامة القرار وصحته، وغيرها من الشكليات الثانوية. وعليه لا يبطل القرار الإداري لعيب شكلي إلا إذا نص القانون

على البطلان لدى إغفال الإجراء، أو كان الإجراء جوهرياً في ذاته يترتب على إغفاله تفويت المصلحة التي على القانون تأمينها).<sup>117</sup>

وقد أصلت اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية موضوع التحقيق الكتابي بأن اشترطت مقومات التحقيق الإداري وهي البيانات التي يجب أن يتضمنها التحقيق الكتابي في المادة (98) من اللائحة التنفيذية وهي كالتالي: تاريخه وساعة تحريره، اسم المحقق وقرار الإحالة والجهة التي أصدرته، اسم الموظف المحال للتحقيق وسنه ومحل إقامته والإدارة التابع لها ووظيفته ودرجته الوظيفية، وملخص للواقعة محل التحقيق، إثبات أقوال من سمعت أقوالهم، قراءة ما جاء بمحضر التحقيق على الموظف، إثبات ما تم اتخاذه من إجراءات وما تم الاطلاع عليه من مستندات وإثبات ساعة وتاريخ إتمام المحضر، تذييل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع المحقق ومن أدلى بأقواله في هذه الورقة، إثبات أقوال الموظف وأوجه دفاعه ومستنداته.

و تعد هذه البنود المذكورة من دعائم التحقيق ومقوماته، وإن عدم استيفائها في التحقيق من شأنه أن يخل بسلامة قرار التأديب وصحته، وهذا ما اهتدينا إليه من خلال حكم المحكمة الاتحادية العليا الذي يعد برهاناً على أهمية مقومات التحقيق الذي تطلبها التشريع الوظيفي حيث نص حكم المحكمة الاتحادية العليا: "إن توقيع الجزاء الإداري لا يكون إلا بناء على تحقيق صحيح تتوافر فيه أركان الضمانات و الأسس الجوهرية لمواجهة الموظف بالأفعال والأخطاء التي ارتكبها وله الحق في الدفاع عن نفسه على نحو كامل وشامل أما إذا صدر قرار

<sup>117</sup> حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم 96 لسنة 2008 إداري، تاريخ 27/4/2008م. انظر الى د. عبد الوهاب

عبدول، دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الاماراتي، 2011، ص15.

إنهاء الخدمة بسبب تأديبي بدون تحقيق أو بتحقيق لم تتوافر فيه الأسس الصحيحة والأركان اللازمة وقع باطلاً مستوجباً الإلغاء وكانت الطاعنة لم تنازع في أنها لم تجر تحقيقاً إدارياً قبل إصدار قرار الفصل ، ومن ثم فإن ما خلص إليه الحكم يكون صحيحاً ويغدو النعي المثار في غير محله.<sup>118</sup>

وهذا ما تواترت عليها أحكام المحكمة الاتحادية العليا في القضايا الإدارية ، سواء أكان الموظف يعمل في القطاع الاتحادي أو القطاع المحلي ، حيث جاءت الأحكام لتؤكد أهمية إجراء التحقيق الكتابي ، وضرورة احتواءه على البنود التي حددها القانون والتي اطلق عليها مسمى مقومات التحقيق الكتابي ، ولعل من أبرزها قضية رقم 127 لسنة 2010 والتي تدور حول أمور ومنها تناول زميل على زميله في العمل، بعبارات و ألفاظ غير لائقة و نابية ، ومع ذلك فقد رفضت المحكمة الموقرة الاعتداد بقرار إنهاء خدمة الموظف المخطئ وذلك لإغفال التحقيق الكتابي بعض البنود التي اشترطها التشريع الوظيفي الاماراتي ، حيث جاء الحكم بالتالي : (أنه لما كان من الثابت من مدونة الحكم المطعون فيه ومن سائر أوراق الطعن أن سبب قرار إنهاء خدمة المطعون ضده هو ما نسب إليه من تطاوله على زميل له في العمل بعبارات وألفاظ غير لائقة ونابية في مقر العمل و أثناء ساعات الدوام ، وكانت المادة .... تقضي بعدم جواز توقيع الجزاء التأديبي على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق كتابي معه. و إذا كان من الثابت من صور محاضر التحقيق الكتابي الذي تم إجراؤه مع المطعون ضده أن التحقيق اعتراه نقص شكله و

<sup>118</sup> حكم المحكمة الاتحادية العليا، في الطعن رقم 546 لسنة 2013م إداري، بجلسة الأربعاء الموافق 24 ابريل سنة

إجرائه، إذ لا يبين من تلك المحاضر اسم الهيئة التي قامت بالتحقيق، ولا توقيعات من قاموا بالتحقيق أو شاركوا فيه ، كما خلت من توقيع أمين سر الطاعة بتشكيل لجنة للتحقيق مع موظفي الطاعة الذين قد ينسب إليهم أي مخالفة إدارية ، إذ المقرر في فقه وقضاء التحقيق الإداريان ، أن محاضر التحقيق الإداري يتعين أن تتضمن بذاتها مقومات صحتها وسلامتها الشكلية والموضوعية ، ولما كان قرار إنهاء خدمة المطعون ضدها قد استند على أعمال ومحاضر اللجنة المذكورة ، فإنه يكون معيباً بعبء مخالفة التسبب.<sup>119</sup>

هذا الحكم وغيره من الأحكام التي تناولت موضوع التحقيق الإداري جاءت لتؤكد على حق الموظف العام بإجراء تحقيق كتابي عادل له، شاملاً على ما افترضته نصوص القانون حسبما جاء ذكره سابقاً. فإذا قامت لجنة المخالفات باستيفاء جميع مقومات التحقيق، وأصدرت قراراً تأديبياً يصل إلى حد الفصل من الخدمة بحق الموظف بعد ارتكابه مخالفة إدارية، فإن قرارها لا يصبح نهائياً حيث اقرت نصوص المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 وتعديلاته حق الموظف في التظلم من القرارات الصادرة من لجنة المخالفات.

### ثانياً: ضمانات حق الدفاع

نصت المادة (81) من قانون الموارد البشرية وتعديلاته على أنه: لا يجوز أن يفرض على الموظف أية جزاء إدارية إلا بعد إجراء تحقيق خطي معه تتاح له الفرصة المناسبة لسماع

<sup>119</sup> حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم 127 لسنة 2010، بتاريخ 20/10/2010م، للاطلاع على الحكم عبر

أقواله ودفاعه. وعليه نرى أن المشرع الوظيفي الاتحادي قد كفل للموظف العام حق الدفاع لسماع أقواله والتأكد من مبرراته والوقوف على ظروف المخالفة، وذلك من خلال السماح له بالاطلاع على المخالفات المنسوبة إليه ومن ثم السماح له بالحضور لجلسات التحقيق.

ولقد أكدت المنظومة القضائية على هذه الضمانة، ومنها ما جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية: " إذا امتنع المدعي عن تلبية استدعائه للتحقيق معه في المخالفات المنسوبة إليه وعدم إنكاره لذلك يكون قد فوت على نفسه فرصة الدفاع وأهدر ضمانة أساسية خولها له القانون، وعلى ذلك تكون الإدارة في حل من توقيع الجزاء عليه مما لديها من أدلة ثبتت ضده.<sup>120</sup>

#### ثالثاً: ضمانة التظلم الإداري من قرارات لجنة المخالفات

التظلم الإداري هو لجوء الموظف الى سلطة إدارية أخرى أقرها القانون للتظلم من قرارات الإدارة. ولقد جاء حكم المحكمة الاتحادية العليا بتعريف التظلم الإداري فنص على: هو " طريق من طرق التشكي من القرار الإداري، به تراجع الإدارة مصدره القرار المتظلم منه او جهة ادارية اعلى منها القرار لإعادة النظر فيه او لفحص ما قد يعزوه إليه المتظلم من عيوب توصلت الى سحبه او الغائه إدارياً.<sup>121</sup> لذا جاء القانون الوظيفي الاتحادي بالنص على تشكيل لجنة

<sup>120</sup> حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 706 تاريخ 1978/12/18.

<sup>121</sup> حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم 242 لسنة 29 يوم الاحد 30/12/2007، حكم غير منشور. مشار اليه

في آمنه شمل، مرجع سابق، ص128.

التظلمات، ويكون الهدف منها الكشف عن الأخطاء التي وقعت فيها الإدارة حتى يُمكن العمل على إصلاحها وتجنب حدوثها مستقبلاً بموجب المادة (96).

ونجد أن السياسة العامة لموضوع تظلمات الموظف تتوازي مع هذا المذهب الذي يقر بإنشاء لجنة تنظر في تظلم الموظفين من القرارات الصادرة من لجنة المخالفات، إذ احتوت على التالي : تلتزم الحكومة - للحد من الإشكالات والنزاعات الوظيفية التي تحدث في بيئة العمل - بالمحافظة على علاقات تواصل فعالة وعادلة بين الوزارات، وبين موظفيها وذلك من خلال اعتماد إجراءات فورية لحل تلك الإشكالات دون أن يخل ذلك بحق الموظف بتقديم التظلمات التي ينبغي تسويتها من خلال الإجراءات الداخلية للوزارة بشكل واضح وعادل مع منح الموظف الفرصة الكافية للدفاع عن وجهة نظره.

" فالمراد بهذا النص تحقيق غاية المشرع الاتحادي بتحقيق هذه الضمانة المهمة لتحقيق العدالة، ولحماية الموظف وتمكينه من الدفاع عن نفسه في مواجهة قرارات التأديب الصادرة من السلطات الإدارية<sup>122</sup> إضافة الى ذلك فإن المشرع الوظيفي أوجد درجة أخرى من درجات التظلم الإداري تتيح للموظف التظلم من القرارات الإدارية لدى لجنة أخرى تسمى لجنة النظر في الاعتراضات وهي اللجنة التي ينادى بها النظر في اعتراضات الموظفين على القرارات الصادرة من لجنة التظلمات، وقد بينت المواد (111) الى (119) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية آلية

<sup>122</sup> سعيد سالم المظلوم السويدي، مرجع سابق، ص 175.

عمل هذه اللجنة، وطريقة تقديم الاعتراضات، كما اشترطت النصوص القانونية الا يؤثر الالتجاء إلى إجراء الاعتراض بالسلب على شخص الموظف المعارض أو وضعه الوظيفي، أو تقييد أو تحديد أو المساس بأية حقوق يتمتع بها.

والجدير بالذكر ان هذه اللجنة تتمتع بصلاحيات واسعة في سبيل ممارسة صلاحياتها، ومنها أن تكلف بإجراء البحوث والدراسات التي تتعلق بموضوع الاعتراض، وان تطلب الراي والاستشارة من إدارة الفتوى والتشريع بوزارة العدل وغيرها من الصلاحيات التي لا تمتلكها اللجان الإدارية السابقة.<sup>123</sup>

وقد يلاحظ القارئ كثرة اللجان الإدارية التي سنها المشرع الاماراتي في الشأن الوظيفي الاتحادي، إذ أنها تبلور لنا رغبة المشرع في منح الموظف حصانة ذات صبغة إدارية ضد بطش الإدارة وتعسفها، وتمكينه من سرعة إنجاز وفض المنازعات الإدارية. ونعتقد ان وجود اللجان الإدارية في الوسط الإداري له مزايا وفوائد كبيرة تعود للموظف والصالح العام، ولعلنا نذكر البعض منها:

✓ أن اللجوء للجان الإدارية لا تكلف الأطراف خسائر مالية، بعكس الحال في عملية التقاضي عند الأجهزة القضائية، التي عادة ما ينكب الخصوم فيها مبالغ مالية كبيرة.

<sup>123</sup> تلقت لجنة الاعتراضات 36 اعتراض من عام 2012 وحتى الربع الثالث من 2014، وبلغ نسبة الاعتراضات في مواضيع انتهاء

الخدمة 33% من مجموع الاعتراضات المقدمة، انظر قسم الدراسات والاحصائيات في موقع الهيئة الاتحادية للموارد البشرية،

<https://www.fahr.gov.ae> / تاريخ المشاهدة 2016/3/4.

✓ سهولة الإجراءات المتبعة في التظلم الإداري بالمقارنة مع التظلم القضائي والذي يتطلب الى العديد من الإجراءات مثل إيداع الصحيفة لدى قلم كتاب المحكمة، ورفاق المستندات، وانتظار إعلان الخصوم ... الخ، بالإضافة الى بساطة وسرعة تنفيذ القرارات الإدارية.

✓ تخفيف العبء المؤكل للقضاء في النظر في القضايا الإدارية، والتي قد تساهم اللجان الإدارية في حلها قبل وصولها لاعتبات المحاكم.

✓ أنها تتألف من أشخاص يلمون بالنواحي الفنية التي قد تتعلق بطبيعة النزاع.<sup>124</sup>

✓ إن هذه اللجان مع تعددها واختلاف درجاتها فإنها تقوي من قدرة الإدارة وتزيد من خبرتها في التعامل مع التظلمات الإدارية، الامر الذي قد يجنبها الوقوع في ذات العثرات عند إصدار قراراتها، كما سيكون لدى أعضاء اللجان الإدارية ممارسة وخبرة في فض المنازعات الإدارية الي ستمكنهم من اكتساب معرفة قانونية واجرائية كبيرة تمكنهم من التنبؤ بالمشاكل الإدارية التي قد تنشئ من صدور بعض القرارات الإدارية، والقيام على استيعابها وضمان حقوق الموظف فيها. الامر الذي من شأنه أن يزيد الوعي القانوني لدى أعضاء اللجان، والخصوم، والجهة الإدارية بشكل عام.

✓ ان تشكيل هذه اللجان الادارية من شأنه ان يخدم الاستقرار الوظيفي في بيئة العمل، وان يحقق الرضا والطمأنينة لدى الموظف المخالف.

<sup>124</sup> د. محمد بطي ثاني الشامسي، الرقابة على أعمال الإدارة وفقا للنظام الإداري لدولة الامارات العربية المتحدة،

أخيراً يمكن لنا ان نقول اللجان الإدارية يناط بها مهمة رقابة أعمال وتصرفات الصادرة من الإدارة من حيث مطابقتها للقانون والتزامها بحفظ الحقوق. وان الحكمة من إنشاء هذه اللجان هو تقليل المنازعات بين الإدارة وأصحاب الشأن وتمكين الجهة الإدارية من تدارك ما تقع فيه من أخطاء، فهو يعد الأصل في مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم ورفع الظلم عنهم وذلك لان جهة الإدارة هي الخصم الشريف لحقوقهم، فالتظلم يقوم على تحقيق العدالة الإدارية بأيسر السبل والتيسير على الموظفين من اتباع إجراءات قضائية طويلة قد ترهقهم، وإنهاء المنازعات الإدارية في بدايتها الأولى قبل ان تستفحل وبطول امدها وهو ما ليس بصالح الموظف والإدارة

معا<sup>125</sup>

#### رابعاً: ضمانات اللجوء الى القضاء

بالإضافة الى حق الموظف بالتظلم الإداري فإنه يحق له كذلك اللجوء الى الطعن القضائي، إذا " يعد الطعن القضائي الضمانة الثانية التي يتمتع بها الموظف في المجال التأديبي بعد توقيع العقوبة عليه، وليس القصد من كونه الضمانة الثانية بعد التظلم الإداري، وإنما يراد بذلك فقط انه يشترط للجوء إليه ضرورة التظلم أمام السلطات الإدارية التي تصدر القرارات التأديبية<sup>126</sup> وأرى ان إيجاد هذا الطريق وتمهيده أمام الموظف العام، واشترطه في قبول التظلم القضائي

<sup>125</sup> حامد عبد الله حامد الريامي، رسالة ماجستير بعنوان ضمانات تأديب الموظف لقانون الشرطة والامن الاتحادي

وتعديلاته، جامعة الشارقة، 2014، الشارقة، ص78.

<sup>126</sup> د. نوفان منصور عقيل العقيل، رسالة دكتوراه بعنوان سلطة تأديب الموظف العام في النظام القانوني الاردني والنظم

المقارنة، جامعة عين شمس، 2005، ص417.

ما هو الا وسيلة ودية لحل النزاعات الإدارية دون ان تُطرق أبواب القضاء واللجوء الى ساحات المحاكم. فإن لجوء الموظف الى المحاكم من شأنه ان يعكس صفو العلاقة الوظيفية بين الموظف وإدارته وجهة عمله، لذلك جاءت هذه النصوص الحكيمة لسد تلك الثغرة التي يمكن ان يقع بها الموظف لولا إقرار التظلم الإداري من خلال لجنة التظلمات ولجنة الاعتراضات. فإذا صدر قرار أو حكم تأديبي متمثل في توصية صادرة من اللجنة المختصة بفصل الموظف من عمله فان خدمة الموظف تعتبر منتهية بعد اصدار قرار الانهاء من الوزير او من يفوضه، وينفذ هذا القرار بمجرد صدوره من الجهة المختصة ما لم يكن الموظف موقوفا عن العمل فتعتبر خدمته منتهية من بداية الوقف عن العمل<sup>127</sup> من أجل ذلك كان لا بد من وضع نظاماً متميزاً بالضمانات يقوم على أساس التوفيق بين حق الإدارة في تيسير المرفق العام بانتظام وحق الموظف في الحماية من بطش الإدارة، لهذا ظهرت الضمانات التأديبية كصمام للاستقرار القانوني والحفاظ على المراكز القانونية المستقرة للموظف العام.<sup>128</sup>

وخالصة الامر ان المشرع الوظيفي خول الإدارة سلطة محاسبة الموظفين ومعاقبتهم بما تراه يتناسب مع العقوبة شريطة أن لا تتعسف الإدارة في ممارسات صلاحياتها وان تتبع الأطر والحدود القانونية التي رسمها المشرع الاتحادي.

ويعج القضاء بالكثير من القضايا التي تقر فيها أحكام القضاء القرارات والعقوبات الصادرة من اللجان الإدارية والتي قد تصل الى حد الفصل بعدما يتم رفعها الى الوزير. فان

<sup>127</sup> د. أشرف حسين عطوه، مرجع سابق، ص 253

<sup>128</sup> المستشار. أحمد عبد اللاه محمد، مرجع سابق، ص 208.

العقوبة التي تقرها الجهة الإدارية بعد توصية صادرة من لجنة المخالفات تختلف بحسب نوع وجسامة المخالفة التي ارتكبها الموظف والتي قد ترقى العقوبة فيها الى الفصل من الخدمة. ومثال ذلك تلك القضية التي تدور حول إخلال أحد المدرسين العاملين في القطاع التعليمي بواجبه في مراقبة سير امتحانات الطلبة، وهو الامر الذي عاقبته عليه الجهات الإدارية المختصة بالفصل من الخدمة نظراً لجسامة المخالفة، الامر الذي رفضه الموظف المفصول لعدم تناسب العقوبة مع المخالفة، وعليه فقد أحليت القضية الى المحكمة الاتحادية العليا وكان حكمها كالتالي: ... ولما كان القرار التأديبي شأنه شأن أي قرار إداري آخر يجب أن يكون على سبب يبرره صدقاً وعدلاً، وكان السبب الذي قام عليه القرار المطعون فيه إخلال الطاعن بالتزاماته الجوهرية وخروجه عن مقتضى واجبه الوظيفي القانون، وهو أمر ثابت في حقه، فإن القرار المطعون فيه يكون قد قام على سبب يبرره وقد صدر في إطار القانون ومن ثم فإن ما نسب الى الموظف الطاعن من إخلال بواجباته في مراقبة سير امتحانات الطلبة والتوقيع على محاضر هذه الامتحانات بشكل صوري خلاف الحقيقة لا يعد من المخالفات البسيطة بل يتعداه الى ما يمكن أن يوصف بالإهمال وعدم الحذر والدقة المؤدي الى الإخلال الصارخ بالواجبات الوظيفية لرجل التعليم بل الخروج عن قواعد منظومة التربية والتعليم يقتضي مجازاته بأقصى الجزاءات ، ومن ثم فإنه لا يكون ثمة عدم تناسب بين ما نسب في حق الطاعن وبين جزاء الفصل من الخدمة الذي أوقعته الإدارة .. 129

<sup>129</sup> حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم 415 لسنة 2012م، إداري جلسة الأربعاء، الموافق 2012/12/5م،

حكم غير منشور. د. جاسم عبد الله محمد بن عمير، مرجع سابق، ص 255.

وعليه، فإن هذا الحكم يؤكد أحقية الإدارة في فرض الجزاء الذي تراه مناسباً في حق الموظف المخالف والتي قد تصل الى حد الفصل من الخدمة. ولنا أن نضيف في هذا الموضوع على استحقاق الموظف العام المنهية خدماته بسبب قرار تأديبي في المعاش، وقد فُيد هذا الحق بضرورة اكماله خمس عشرة سنة في التأمين حسبما أوردت المادة (16) من القانون الاتحادي رقم (7) لسنة 1999م للمعاشات والتأمينات الاجتماعية وتعديلاته: يستحق المعاش في الحالات التالية: .... 6- انتهاء خدمة المؤمن عليه بالفصل أو العزل أو الإحالة الى المعاش بقرار تأديبي ... متى كانت له مدة اشتراك في هذا التأمين خمس عشرة سنة على الأقل.

ولا يجوز بتاتاً حرمان الموظف المنتهية خدماته تأديبياً من حقه في المعاش، لكون هذا الامر يتعارض مع القواعد الدستورية. ويتعارض كذلك مع قاعدة مهمة تتجلى في أحقية الموظف في المعاش التقاعدي أو مكافأة نهاية الخدمة وذلك ضماناً للعيش الكريم أثناء حياة الموظف ومن يعولهم بعد مماته، فأن حرمان الموظف من هذا الحق ينطوي على مصادرة لحقه الذي هو في حقيقته جزء من مستحقات الراتب الذي يتقاضاه نظير العمل ادخر له بهد انتهاء فترة خدمته، وان حرمان الموظف من هذا الحق يعد تعدّ على ملك خاص يمسه العيش الكريم للموظف ويدفعه الى التردى في وهاد الفقر والفاقة ولمن يعوله بعد موته. وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في حكمها في الدعوى رقم 2 لسنة 2013 دستوري.

وللإدارة بناءً على قرارها التأديبي إذا استدعى الامر ان تحرم الموظف من حقه في المعاش بما لا يتجاوز ربع المعاش أو مكافأة نهاية خدمته فقط وذلك بناءً على المادة (54) في القانون الاتحادي رقم (7) لسنة 1999م للمعاشات والتأمينات الاجتماعية وتعديلاته إذ نص

على: لا يجوز حرمان المؤمن عليه أو صاحب المعاش من المعاش أو المكافأة إلا بقرار تأديبي وبما لا يتجاوز ريع المعاش أو المكافأة. وعند وفاته يؤدي للمستحقين عنه كامل أنصبتهم من كامل المعاش، فلا يؤخذ المستحقين بجريرة الوارث -الموظف العام المفصول بناء على مخالفة وظيفية - حسبما ورد في المادة (55) من القانون سالف الذكر.

## **المطلب الثالث: إمكانية عودة الموظف المنتهية خدمته لارتكابه المخالفة الوظيفية للوظيفة العامة**

بعد تناولنا لموضوع الفصل التأديبي وضمانات الموظف أمام اللجان الإدارية يبغى لنا أن نتساءل حول إمكانية رجوع الموظف للوظيفة العامة؟ وما هي اشتراطات المشرع الوظيفي الاتحادي في ذلك؟

إذا ما نظرنا للمادة (15) من مرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 في البند السابع منها نجد ان قرار الفصل التأديبي للموظف العام الاتحادي يؤثر على حقه في التعيين في وظيفية اتحادية أخرى مستقبلا بخلاف ما هو الحال عليه في بعض التشريعات المحلية والمقارنة التي قد تشترط مرور فترة من الزمن حتى يُقبل الموظف في وظيفة أخرى، وهو الامر الذي كان مقررًا في القانون الوظيفي السابق رقم (21) لسنة 2001، اذ اشترطت المادة (21) مرور سنة على الأقل على فصله من الخدمة بحكم أو بقرار تأديبي.

لذا نرى ان مسلك التشريع الوظيفي الاتحادي الحالي يثير الغرابة! الامر الذي كان محل نقد<sup>130</sup> في مدى تساهل التشريع الوظيفي مع عودة الموظف المرتكب للجريمة جنائية بعد رد اعتباره او صدور العفو وفي المقابل قسوة التشريع ذاته مع الموظف المفصول للمخالفة التأديبية ومنعه من العودة الى رحاب الوظيفة العامة!

الامر الذي دفعنا الى التواصل مع الهيئة الاتحادية للموارد البشرية لتحري عن ممارسات الجهات الاتحادية في هذا الشأن، اذ افاد المستشار القانوني<sup>131</sup> فيها بجواز عودة الموظف المفصول من خدمته بسبب المخالفة التأديبية الى رحاب الوظيفة العامة دون تقيده بمدة من الزمن. الا انه يُمنع عليه الرجوع لذات الجهة التي أنهت خدماته. ومن جهتنا استغرنا هذا الامر لعدم وجود نص قانوني يبيح هذا الاجراء، الا ان السيد المستشار أفاد بأن سكوت المشرع الاتحادي عن هذا الامر يعني الاباحة، وان التشريع الوظيفي الأخير راعى مصلحة الموظف العام وسمح له بالعودة دون الحاجة للانتظار لمدة معينة من السنوات بخلاف التشريعات الوظيفية السابقة.

وأضاف السيد المستشار ان الموظف المفصول من الخدمة يخضع لذات الإجراءات التي يقوم بها الموظف العادي، بيد ان بعض الإجراءات قد تتطلب وقتاً أكثر كالموافقة الأمنية

<sup>130</sup> انظر الى رأي الدكتور إبراهيم كامل الشوابكة، النظام القانوني للوظيفة العامة الاتحادية، مرجع سابق، ص 52.

<sup>131</sup> تم التواصل مع المستشار القانوني السيد دلموك ثاني دلموك المهيري مدير إدارة السياسات والشؤون القانونية سابقاً في الهيئة الاتحادية للموارد البشرية.

مثلاً، وبإضافة الى ذلك فان تفاصيل المخالفة التي ارتكبتها الموظف العام تطل في ملفه الوظيفي الخاضع الهيئة الاتحادية للموارد البشرية.

وحقيقة الامر نرى أننا نختلف مع السيد المستشار في هذا الرأي، ونعتقد اعتقاداً جازماً أن التشريع الوظيفي الأخير أراد فعلاً ان يحرم الموظف المفصول بسبب المخالفة التأديبية من العودة لفناء الوظيفة العامة، وذلك لعدة اعتبارات نبدأها كالتالي:

أولاً: عدم وجود غطاء قانوني يبرر مسلك الهيئة الاتحادية للموارد البشرية في عودة الموظف المفصول للخدمة، فإذا ما تفحصنا قانون الموارد البشرية بتعديلاته السابقة واللاحقة، واللائحة التنفيذية بنسختها الأولى الملغية والثانية المعمول بها، لن نجد ما يدلل على إمكانية رجوع الموظف المفصول للخدمة، بل العكس تماماً نجد ان النصوص القانونية الواردة في البند السابع من المادة (15) صارمة في نصها وواضحة في مفرداتها للدلالة على عدم جواز عودة الموظف المفصول للوظيفة العامة.

ثانياً: أضف الى ذلك الى ان استمرار ارتكاب الموظف العام للمخالفات الإدارية وتوالي العقوبات التأديبية عليه من إنذارات وخصم ... الى ان تصل الى الانهاء من الخدمة، تعتبر دليلاً على عدم أهلية الموظف وصلاحيته الوظيفية، الامر الذي يعكس استهتاره وعدم اكتراثه لخدمة المرفق العام وهو ما يبرر حرمانه من تقلد الوظائف العامة وعدم جدارته للعودة إليها.

ثالثاً: نعتقد أن التشريع الوظيفي السابق وما قبله من التشريعات الوظيفية السابقة التي كانت تتيح عودة الموظف العام المفصول للخدمة، قد تم سنّها في وقت كانت موازين الوظائف

العامّة فيه مختلفة، والتي كانت تتسم بكثرة الوظائف وقلة الموظفين المواطنين الكفاء ذو الشهادات العليا والتخصصات المرغوبة. وهو ما يفسر تساهل التشريعات الوظيفية السابقة.

ومع اختلاف المعطيات الحالية والمخرجات التعليمية للمؤسسات الأكاديمية، وتنافس الموظفين المواطنين في نيل الشهادات والخبرات المتميزة دفع بالمشروع الاتحادي الى تحسين الوظيفة العامة بالاشتراطات التي تضمن أحقية الموظف المعين لشغل الوظيفة العامة.

مع ذلك أننا نتقد هذا المسلك في عدم عدالة المشرع في التعامل مع الموظف المفصول بسبب المخالفة التأديبية وبين الموظف المنتهية خدمته لارتكابه جنائية او جنحة جنائية. فمن باب أولى ان يتم حرمان الأخير من التمتع بالوظيفة العامة. وخلاصة القول إننا مع رجوع الموظف للوظيفة الاتحادية بعد قضي مدة معينة من السنوات والتي قد تصطلح بها أحواله ويستعيد بها رشده.

### المبحث الثالث: عدم اللياقة الصحية وعدم الكفاءة الوظيفية

يفقد الموظف أهليته القيام بمهام الوظيفية العامة إذا فقد لياقته الصحية (المطلب الأول) أو كفاءته الوظيفية (المطلب الثاني) وذلك بقرارات تصدرها الإدارة وفقاً لما سيتم بيانه.

#### المطلب الأول: عدم اللياقة الصحية

لا شك من ان شرط اللياقة الصحية من الامور المهمة في المجال المهني، وان تمتع الموظف العام بصحة جيدة تساعده على زيادة انتاجيته وقيامه بمهامه الوظيفية على اتم وجه.

ولكن قد يعترى الموظف بعض الضعف والمرض والوهن وغيرها من مظاهر تدني لياقته الصحية والتي من شأنها ان تحول بينه وبين تحمل أعباء الوظيفة، لذا فقد أقر التشريع الوظيفي الاتحادي بحق الموظف في الحصول على الإجازة المرضية. ونرى أنه من الضروري ان نتعرض للتنظيم القانوني للإجازات المرضية للموظفين (الفرع الأول) بإعتباره مقدمة لإنهاء الخدمة لعدم اللياقة الصحية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الاجازات المرضية

تهتم التشريعات الوظيفية بتقديم قدر كبير من الرعاية والعناية لموظفي الدولة، ومن صور هذا الاهتمام أن منحت للموظف العام الحق في الحصول على إجازة مرضية إن ساءت ظروفه الصحية وحالت بينه وبين تحمل أعباء الوظيفة.

فقد أقر التشريع الوظيفي الاتحادي بحق الموظف في الحصول على أجازة براتب إذا ما استدعت ظروفه الصحية ذلك، حيث نص البند الأول من المادة (72) من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية بمنح الموظف إجازة مرضية إذا كانت حالته الصحية تحول بينه وبين قيامه بعمله او درء لأية مخاطر صحية عنه وعن الآخرين بناء على تقرير طبي من جهة طبية معتمدة. وبناء على مجموع النصوص التي أوردتها التشريعات الوظيفية الاتحادية يمكن لنا ان نقسم الاجازات المرضية الى نوعين، الاجازة المرضية والاجازة المرضية الناتجة عن إصابة عمل.

أولاً: الاجازة المرضية:

اقر قانون الموارد البشرية وتعديلاته في المادة (51) في حق الموظف في الحصول على إجازة مرضية بحيث لا تجاوز خمسة أيام عمل متواصلة في المرة الواحدة وبعده أقصى خمسة عشر يوم في السنة، وإذا زادت مدة المرض عن ذلك كان الترخيص بتلك لإجازة بموجب تقرير طبي تصدره اللجنة الطبية. وكما يحق للوزير المختص او من يفوضه إحالة الموظف الى اللجنة الطبية لتقرير ما تراه بشأن حالته الصحية إذا ما تكررت اجازاته المرضية. أما إذا ما استمرت الاجازة المرضية لمدة تزيد عن الستة أشهر كان يجب على الموظف ان يرفق تقريراً طبياً معتمد من اللجنة الطبية، والتي يحق لها وفقاً لمعطيات الحالة المرضية ان تمدد الاجازة المرضية لمدة أخرى لا تزيد عن الستة أشهر، كما انهاء تملك الحق في التوصية بإنهاء خدمات الموظف بسبب عدم اللياقة الصحية.

ولقد كان التشريع الوظيفي السابق المتمثل في قانون الخدمة المدنية رقم (21) لسنة 2001 منح الموظف الحق في أخذ إجازة مرضية مستقلة إذا ما أصابه مرض معدي يمنعه من القيام بواجبات عمله، بحيث لا تحسب هذه المدة من رصيد اجازته ويستحق عنها الموظف كامل اجره عليها. الا ان قانون الموارد البشرية لم يقر بهذه الاجازة، بل وقام بتقليص الاجازة مدة الاجازة المتصلة من سبعة أيام الى خمسة أيام.

ثانياً: الاجازة الناتجة عن إصابة عمل

يُقصد بإصابة العمل هي أي إصابة تقع نتيجة حادث وقع أثناء تأدية العمل أو بسببه، أو الإصابة بأحد الأمراض المهنية التي تقررها اللجنة الطبية المختصة، بالإضافة الى ذلك يعتبر الحادث الذي يقع للموظف أثناء الذهاب للعمل أو عودته منه إصابة عمل.

ويختلف الامر إذا كانت الاجازة المرضية ناتجة عن إصابة عمل عن الاجازة المرضية العادية، فلقد ضاعف المشرع المدة الممنوحة للموظف وجعلها لا تتجاوز السنة، ويجوز تمديدتها لمدة لا تتجاوز الستة أشهر إضافية بعد مراجعة اللجنة الطبية للحالة المرضية، كما انها تملك الحق بالتوصية في إنهاء خدماته لعدم اللياقة الصحية وذلك وفقا لأحكام قانون المعاشات والتأمينات الاجتماعية.

ولم يتطلب المشرع الوظيفي الاتحادي استتفاذ الموظف العام لإجازته المرضية أو السنوية كشرط لإنهاء خدمته بسبب عدم اللياقة، الامر الذي يختلف عن مسلك المشرع المصري متمثلا في المادة (167) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (18) التي نصت على عدم جواز إنهاء خدمة الموظف لعدم اللياقة الصحية قبل نفاذ أجازته المرضية والاعتيادية كذلك، الا في حالة طلب الموظف ذلك. إضافة الى ذلك فان التشريع الوظيفي المصري جعل من الإدمان للمخدرات سبباً أساسياً في إنهاء خدمة الموظف في جميع الظروف والاحوال.

### الفرع الثاني: تقرير عدم اللياقة الصحية

اشتراط المشرع الوظيفي الاتحادي اللياقة الصحية كشرط من شروط التعيين حسب المادة (15) البند الخامس من قانون الموارد البشرية إذ اشترط ان يكون المُعين في الوظيفة

لائقاً طبياً، ويقصد بعدم اللياقة الصحية هو عجز الموظف العام عن القيام بأعباء الوظيفة لدواعي صحية، لذا يجب ان يتمتع الموظف العامة باللياقة طوال فترة خدمته في الوظيفة العامة، فإن زوالها يبيح للإدارة إنهاء الرابطة الوظيفية بينها وبين الموظف العام. لهذا فقد نصت المادة (101) من قانون الموارد البشرية على اعتبار فقد اللياقة الصحية من أسباب التي تنهي خدمة الموظف في الوظيفة العامة، وهذا ما جاء بيانه في المادة (107) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 وتعديلاته والتي نصت على التالي:

1. يتم إنهاء خدمة الموظف المواطن لأسباب صحية وفقاً للأحكام والجراءات المتبعة لدى الهيئة العامة للمعاشات والتأمينات الاجتماعية.
2. يجوز للسلطة المختصة بالتعيين إنهاء خدمة الموظف الغير مواطن إذا ثبت للجنة الطبية عدم لياقته الصحية لأداء أعباء وظيفته.
3. ويشترط في جميع الاحوال إنهاء خدمه الموظف مباشرة مع صرف الراتب الإجمالي مدة الإنذار المقررة لدرجته الوظيفية على أن لا تحتسب هذه المدة من ضمن مدة خدمته لدى الوزارة.

ونرغب بالإشارة هنا ان قانون الموارد البشرية رقم (11) لسنة 2008 كان يضع الإدارة أمام خيارين، أولهما ان تمنح الموظف إشعاراً مدته شهران أو ان تنهي خدماته مع صرف الراتب الأساسي عن هذين الشهرين. الى ان جاء التعديل بمرسوم اتحادي رقم (8) لسنة 2011 الذي جعل الإدارة أمام خيار واحد يتمثل في إنهاء خدمة الموظف مباشرة مع صرف ما يعادل الراتب الإجمالي عن مدة الإنذار المقررة لدرجته الوظيفية.

ولعل الحسنة في هذا التعديل هي منح الموظف الراتب الإجمالي وليس الأساسي كما كان عليه الحال، الامر الذي ينصب في مصلحة الموظف، ومن جهة أخرى لا تدخل مدة الإنذار ضمن مدة خدمة الموظف لدى الإدارة.

و من الملاحظ أن المشرع الوظيفي ميز بين عدم لياقة الموظف المواطن والغير مواطن، وذلك لاختلاف استحقاق كل منهما عن الآخر، إذ اكتفى قانون الموارد البشرية و تعديلاته بحكم اللجنة الطبية لتقرير حالة عدم لياقة الموظف العام الغير مواطن، بينما أحال أمر الموظف العام المواطن الى إجراءات الهيئة العامة للمعاشات والتأمينات الاجتماعية، والتي بدورها تمتلك صلاحية إنهاء خدمة الموظف المواطن حسب المادة (107) - السالف ذكرها - وذلك حسب إجراءات الهيئة المتبعة، إذ أقرت المادة الأولى بصدور قرار من وزير الصحة في شأن تشكيل لجنة طبية خاصة بالمؤسسة تقوم بدراسة حالات لياقة الموظف من عدمها.

إي ان قرار إنهاء خدمة الموظف العام الغير مواطن يكون بصورة جوازيه للجهة الإدارية أو لسلطة المختصة بالتعيين، بينما يختلف الحال في قرار إنهاء خدمة الموظف المواطن العام الذي يجب أن يكون بيد الهيئة العامة للمعاشات والتأمينات الاجتماعية أولاً وثم بعدها يكون لدى السلطة المختصة بالتعيين، وذلك اعتماداً على تقرير صادر من اللجنة الطبية التابعة للهيئة. وقد يكون قرار الجهة الإدارية لاحقاً على قرار الهيئة العامة للمعاشات والتأمينات. ولعلنا أن نستعين بهذه القضية كي نوضح هذا الامر، والتي تدور حول قبول وزارة التربية والتعليم - وهي إحدى الجهات الاتحادية - إنهاء خدمة إحدى المعلمات بسبب عدم اللياقة الصحية بناءً على تقرير طبي صادر من أحد المؤسسات الطبية في الدولة، الامر الذي تعارض مع مذهب الهيئة

العامّة للمعاشات والتأمينات الاجتماعية، التي رأت عدم استحقاق المعلمة للتقاعد المبني على عدم اللياقة الصحية، وذلك اعتماداً على تقرير آخر صادر من اللجنة الطبية المقررة في قانون الهيئة. حيث قضت المحكمة الاتحادية العليا بالتالي: لما كانت وزارة التربية والتعليم قد أصدرت قراراً بإنهاء خدمة الطاعنة - وهي مدرسة بدار المعلمين - ... لعدم اللياقة الصحية. وثبت من تقرير اللجنة الطبية بمستشفى خليفة بن زايد في عجمان عدم لياقة المذكورة للعمل حيث تعاني من التهاب مزمن تشنجي بالحنجرة ... ثم أفاد مدير عام الهيئة العامة للمعاشات والتأمينات الاجتماعية بأن اللجنة الطبية المشتركة قررت ... عدم استحقاقها للتقاعد في الوقت الحاضر ... مما يعني لياقتها للعمل وأوصى مدير عام دائرة شؤون الموظفين مجلس الخدمة المدنية بإعادتها الى الخدمة بذات الوظيفة والدرجة التي كانت تشغلها، وطلب من وزارة التربية والتعليم مراعاة عرض طلبات الإحالة للتقاعد على اللجنة الطبية المختصة ....<sup>132</sup>

وهو ما يؤكد أحقية الهيئة العامة للمعاشات والتأمينات الاجتماعية في النظر ودراسة حالات إنهاء خدمة الموظف المواطن بسبب عدم اللياقة الصحية، وأن قرار الإنهاء الذي يصدر من الجهة الإدارة يجب أن يكون مبني على قرارات وإجراءات الهيئة العامة للمعاشات والتأمينات الاجتماعية.

<sup>132</sup> حكم المحكمة الاتحادية العليا، في الطعن رقم 6 لسنة 29 ق.ع نقض إداري، بالجلسة العلنية المنعقدة، في يوم الأحد

9 جمادى الآخرة 1428، الموافق 17/6/2007 م. للاطلاع انظر الى: موقع منتدى قانون الامارات، أحكام المحكمة

الاتحادية العليا، <http://theuaelaw.com/vb/showthread.php?t=2664> تاريخ المشاهدة 2016/2/6

والجدير بالذكر أن الموظف المواطن العام المنتهية خدمته بسبب عدم اللياقة الصحية يستحق المعاش التقاعدي. وذلك اعتماداً على ما جاء ذكره في القانون الاتحادي رقم (7) لسنة 1999م للمعاشات والتأمينات الاجتماعية وتعديلاته، إذ نص الفصل الثالث من باب استحقاق معاش الشيخوخة والعجز والوفاة المادة (16) في الفقرة الثانية: يستحق المعاش في الحالات الاتية: ... انتهاء خدمة المؤمن في القطاع الحكومي بسبب عدم اللياقة للخدمة صحياً، ويثبت ذلك بمعرفة اللجنة الطبية.

## المطلب الثاني: عدم الكفاءة الوظيفية

تحرص دولة الامارات العربية المتحدة على تسليح موظفيها العاملين بالقطاع الاتحادي بسلاح الكفاءة المهنية والفنية والإدارية العالية، والتي تمكنهم من أداء مهام وظائفهم على أتم وجه وأكمل صورة، وعليه نرى ان قانون الموارد البشرية وتعديلاته قد فرض ثلاثة شروط للتأكد من كفاءة الموظف المراد تعيينه، فنرى ان المادة (15) قد احتوت على شرطين، وهما ضرورة حصول الشخص على المؤهلات العلمية والعملية اللازمة، ومن ثم يجب إجراء مقابلة مع هذا الشخص للتأكد من ملائمة للوظيفة، والوقوف على قدراته وكفاءته الوظيفية. بالإضافة الى اشتراط المشرع الوظيفي الاتحادي نجاح الموظف المعين في فترة الاختبار. وهذه الشروط الثلاث تؤكد حرص الدولة على توافر عنصر الكفاءة في الموظف العام وحرمانه من الوظيفية إذا مازالت او انعدمت او خابت هذه الكفاءة عن المستوى المنشود.

ويسعى المسؤولون عن إدارة الموارد البشرية او الوظيفة العامة في الوزارات والمرافق والمؤسسات والهيئات العامة الى أن يصل العاملون في القطاع الاتحادي في انتاجيتهم الى

أقصى كفاءة ممكنة<sup>133</sup> لذا نرى حرص التشريع الوظيفي الاتحادي على إيجاد آلية واضحة يتم بها قياس الكفاءة الوظيفية وهذا ما يجدر بينا التعمق فيه وهو قياس كفاءة الموظف العام (الفرع الأول) وسبب إنهاء خدمة الموظف لعدم الكفاءة (الفرع الثاني) ومن ثم التعرض لموضوع استبعاد عدم كفاءة الموظف الواقع تحت الاختبار من اسباب انتهاء الخدمة (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: قياس أداء الموظف العام

تعتمد الدولة على تقارير الكفاءة في تقييم الأداء الوظيفي لموظفيها، كما إن ثقة الدولة بالمسؤول وبالجهاز الحكومي لا تعني عدم مراقبة عمله وتقييم أدائه، فمهما توافرت الرقابة الذاتية فإن من مصلحة العمل والمستفيدين من الخدمة إيجاد نظام مستمر للتقويم يحاسب على التقصير ويكافئ على الابداع والانتجاز المتميز.<sup>134</sup> وهناك عدة مقاييس يتم بها قياس كفاءة وجدارة الموظف، ومنها " الامتحانات بأنواعها (open Examination)، والامتحانات المقيدة (Limited Examination) سواء أكانت تحريرية أم عملية أم ثقافية أم نفسية. وكذلك اختبارات

<sup>133</sup> حمد ماجد العويس، رسالة ماجستير بعنوان التعيين في الوظيفة العامة -دراسة مقارنة بين القوانين المحلية والقانون الاتحادي بدولة الامارات-، جامعة الشارقة، الشارقة، 2015، ص6.

<sup>134</sup> د. محمد بطي ثاني الشامسي، مرجع سابق، ص127.

الصلاحية لأداء الوظيفة Pass Examination، والوضع تحت التجربة أو التكليف بأداء مهام وظيفية أعلى، وتقارير الكفاية وهي تحليل لما يؤديه العامل من مهام وواجبات.<sup>135</sup>

ومن هنا جاءت فكرة قياس الأداء للموظفين والتي يمكن أن نعرفها بأنها " تحليل دقيق لما يؤديه الموظف من واجبات، وما يتحمله من مسئوليات بالنسبة للوظيفة التي يشغلها، وبعدها يتم تقييم هذا الأداء تقيماً موضوعياً وفقاً لنظام كامل يسمح بتسجيل عمل كل موظف، ووزنه بشكل دقيق ليأتي التقييم ممثلاً لحالة الموظف، ومدى كفاءته في خلال عام كامل.<sup>136</sup> كما عرفه البعض بأنه عبارة عن "الإجراءات التي تساعد في تجميع مراجعة، مشاركة إعطاء واستخدام المعلومات المتجمعة من حول الأفراد لغرض تحسين أدائهم في العمل".<sup>137</sup>

إضافة الى جميع ما ذكر من تعريفات فقد قامت الهيئة الاتحادية للموارد البشرية بتعريف هذا النظام بأنه: عملية تجري بوساطتها تقييم أداء الموظف بالمقارنة مع الأهداف والمؤشرات الرئيسة للأداء، والتي يتم وضعها بالشراكة بين الموظف ورئيسه المباشر عن الفترة التي يتم خلالها التقييم، بحيث تكون محددة في بداية فترة التقييم، وتخضع لتحديث مستمر

---

<sup>135</sup> د. بركات موسى الحواتي، تشريعات الوظيفة العامة في العالم العربي دراسة قانونية تحليلية مقارنة، ط2، المنظمة العربية للتنمية الادارية، 2008، ص166.

<sup>136</sup> محمد بن عبد العزيز الرشيد، حقوق الموظف العام في المملكة السعودية، مطبعة سفير، الرياض، ط1، ص210.

<sup>137</sup> مصطفى كامل، إدارة الموارد البشرية، الشركة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1992، ص279. مشار إليه في أحمد زايد راشد الزيودي، تقييم تقارير الأداء في الوظيفة العامة في دولة الامارات العربية المتحدة-دراسة مقارنة-، جامعة الشارقة، الشارقة، ص26.

خلال فترة الأداء. وينظر للأداء هنا على أنه ترجمة عملية لكافة مراحل التخطيط في الجهة الحكومية، ولا يعتبر هدفاً بحد ذاته، وإنما وسيلة لتحقيق غاية نتائج<sup>138</sup>.

وقد قامت دولة الامارات العربية المتحدة بإطلاق نظام إدارة الأداء في 2012/5/9م بناء على قرار مجلس الوزراء رقم 12 لسنة 2012 بشأن اعتماد نظام إدارة أداء لموظفي الحكومة الاتحادية، لذا نرغب في تسليط الضوء على هذا النظام المعمول به في الحكومة الاتحادية في دولة الامارات العربية المتحدة.

ويعتبر نظام إدارة الاداء المتبع في الدوائر الاتحادية من الوسائل الحديثة التي تفيد في تقييم الموظف العام، والتي من شأنها ان تساهم في ربط اهداف الموظف بأهداف الجهة الوزارية الاستراتيجية التي يعمل بها، الامر الذي من شأنه ان يساهم في رقي وتطوير الخطط التشغيلية والتنفيذية للمؤسسة الاتحادية، كما ان المادة (30) من قانون الموارد البشرية وتعديلاته حددت اهداف هذا النظام ومبرراته وما يسعى إليه وهو كالتالي:

1- ترسيخ منهج علمي لمكافأة الإنجازات والنتائج المتميزة.

2- تطوير أداء الموظفين من خلال تقييم دوري ينسجم وأهداف الوزارة

والجهة الاتحادية.

<sup>138</sup> للاطلاع عبر الموقع الرسمي لهيئة الاتحادية للموارد البشرية عبر الرابط:

3-توفيق الأهداف الفردية للموظفين مع أهداف الوزارة والجهة الاتحادية.

4 -تشجيع الانجاز الفردي وروح الفريق الواحد.

5 -تشجيع التعليم والتطور المستمرين.

كما "يسعى نظام تقييم الكفاءة الى تحقيق العديد من الأهداف لعل أهمها النهوض بمستوى الخدمة التي يقدمها المرفق العام، وتقويم برامج وأساليب تعيين الموظفين وتدريبهم، والكشف عن عيوب الإدارة ومشاكلها، وتحسين كفاءة الموظفين وإشعارهم بمسئولياتهم المنوطة بهم".<sup>139</sup> ويقوم نظام إدارة الأداء بقياس عدة معايير يتم على أثرها تقييم الموظف عليها، فهو يقوم على قياس مستويات أداء التي يستحق الموظف عليها العلاوة الدورية السنوية، وقياس مستويات الأداء المطلوبة للترقية، كما يحدد هذا النظام شروط ومتطلبات منح المكافآت.

ويحتوي نظام إدارة الاداء المعمول به في الجهات الاتحادية في الدولة على أربعة مستويات تقييمية تحدد مستوى الموظف العام وهي كالتالي: يفوق مستوى التوقعات بشكل ملحوظ وتقديره 4، يفوق التوقعات وتقديره 3، يلبي التوقعات وتقديره 2، يحتاج الى تحسين وتقديره 1. فإذا حصل الموظف على التقييم الاخير -يحتاج الى تحسين -وهو اقل درجه تمنح في نظام ادارة الاداء، فانه يخضع لخطة تحسينية لمعالجة نتدني مستواه، ويتعين على المسؤول

<sup>139</sup> د. تركي سطات المطيري، تقييم كفاءة الموظف العام في قانون الخدمة الكويتي، مجلة الشريعة والقانون، جامعة

المباشر ان يجتمع مع الموظف ويناقشه عن أسباب تدني مستواه وما هي الطريقة المثلى في مساعدته لتحسين انتاجه، بحيث يتم وضع حلول وخطط تطويرية لارتقاء بأداء الموظف العام.

ولقد أحسن المشرع الاتحادي في إحاطة الموظف العام بالعديد من الضمانات التي تكفل عدالة قياس أدائه وبالتالي تضمن عدم استبعاده لضعف ادائه الا لأسباب موضوعية ويمكن حصر هذه الضمانات كالآتي:

#### أولاً: المشاركة في إعداد تقرير الأداء السنوي عدم انفراد الرئيس في وضع الأهداف

أوجب نظام إدارة الأداء ضرورة المشاركة في وضع الأهداف السنوية، فلا ينفرد الرئيس المباشر في وضع الأهداف بل يجب ان يتفق الموظف والرئيس المباشر على الأهداف المرجو تحقيقها خلال السنة، فلا يُجبر الموظف على القيام بالمهام التي تفوق مؤهلاته وقدراته وامكانياته. ومن ناحية أخرى ان اتفاق الطرفين على الأهداف السنوية يعطي دلالة على قبول الموظف لأهدافه ورضاه عليها واستعداده للقيام بها.

#### ثانياً: علانية التقييم السنوي

يجب ان يحيط الرئيس المباشر الموظف بنتيجة تقييمه بحيث لا يبقى الامر محط كتمان وسر بين الرئيس المباشر والإرادة العليا، لذا جاء النظام بضرورة اعلام الموظف بتقييمه بحيث يتمكن من معرفة نقاط قوته وبواطن ضعفه فيعمل على تجاوزها وتحسينها وهو ما جاء

ذكره في الدليل الإرشادي لنظام إدارة الأداء بالإضافة الى توافر نظام بياناتي<sup>140</sup> الذي يتيح للموظف رؤية تقييمه ومعرفة جميع الملاحظات الموجه إليه من الرئيس المباشر. وذلك بخلاف ما كانت عليه النظم التقييمية السابقة التي كانت لا تعترف بحق الموظف في الاطلاع على تقييمه.

### ثالثا: المراجعة المرحلية للأهداف الموظف السنوية

يتصف نظام ادارة الأداء بالمرونة والتيسر، فهو يمنح فترة للتعديلات المرحلية ليتسنى لجميع الأطراف التعديل على الخطط السنوية الموضوعية ومراجعة الأهداف المتفق عليها، والوقوف على ما تم إنجازه وما لم يتم إنجازه. فقد يظهر للموظف او للرئيس عدم إمكانية تحقيق بعض الاهداف أو صدور قرار وزاري بتعديل مهام بعض الموظفين أو نقلهم، مما يستوجب تغيير الأهداف السنوية الموضوعية لهم. وعادة ما تكون هذه المرحلة المرحلية بين شهري يونيو ويوليو أي بعد انقضاء فترة مناسبة لاختبار الأهداف ومراجعتها.

### رابعا: مشاركة لجنة ضبط وموازنة النسب في التقييم

وهي من الضمانات التي سنتها النظم في الوظيفة العامة وتتمثل في ضرورة تشكيل لجنة برئاسة المدير العام للوزارة وبعضوية مدير إدارة الموارد البشرية والوكلاء المساعدين.

<sup>140</sup> نظام بياناتي هو نظام إدارة معلومات الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وهو عبارة عن نظام إلكتروني يمكن من خلاله أتمتة كافة الإجراءات الخاصة بالموارد البشرية في كافة الجهات المشغلة له، حيث يشكل النظام نقلة نوعية في عمل الجهات الاتحادية المستفيدة منه، ويوفر أتمتة لكافة إجراءات الموارد البشرية بما فيها الإجراءات المالية والمتعلقة بأجور الموظفين، ويؤسس قاعدة بيانات موحدة في الحكومة الاتحادية تغطي كافة الوزارات والهيئات الاتحادية المستقلة.

وتهدف هذا اللجنة الى موازنة وضبط تصنيفات أداء جميع الموظفين بهدف تقديم بيانات عادلة ومنصفة داخل الوزارة عن طريق عملية الضبط وموازنة النسب، التي تتم بعد اجتماع تقييم الأداء السنوي وقبل ابلاغ الموظفين بنتيجة تقييم الأداء النهائية.

ونرى ان الضمانة التي تتمثل في هذا الامر هو عدم خضوع الموظف لتقييم رئيسه المباشر فقط، الذي قد ينفرد في عدم تقديره لإنجازات الموظف أو تأثره بعلاقته الشخصية في عملية التقييم لذا كان لابد من إشراك لجنة أخرى محايدة تنظر الى تقييم الموظف بطريقة حيادية وعادلة تمتاز بالشفافية والمصداقية. كما يتعين على لجنة ضبط وموازنة النسب ان توزع النتائج الاجمالية لتقييم أداء الموظفين وفق جدول سقف النسب المبين في النظام شريطة ان لا يزيد المجموع النهائي لنسب نتائج تقييم أداء الموظفين عن 100%.

#### خامسا: التظلم من التقييم

أجاز المشرع الوظيفي عملية التظلم الإداري من التقييم لفئة محددة من الموظفين وهم الحاصلين على تقييم يحتاج الى تحسين، وذلك عن طريق تقديم الموظف طلب التظلم الخطي الى الرئيس المباشر خلال خمسة أيام من تبليغه او علمه بنتيجة تقييمه، ويجب على الرئيس المباشر مناقشة موضوع التظلم مع الموظف ومحاولة حل موضوع التظلم، فإذا تعذر ذلك يتم إحالة موضوع التظلم الى إدارة الموارد البشرية لاتخاذ الإجراءات اللازمة. وبعدها في حالة عدم التوصل لحل المشكلة يتم ارسال هذا التظلم الى الرئيس التالي في المستوى الإداري، فإذا لم يفلح الامر يكون للموظف رفع موضوع الشكوى الى الوزير او من يمثله مع ضرورة الالتزام بالمواعيد التي اقرتها لائحة إدارة نظام الأداء.

والجدير بالذكر ان التشريع الوظيفي حرم الموظف الحاصل على تقييم يحتاج الى تحسين من أي نوع من أنواع الترقية بالإضافة الى حرمانه من حق الحصول على الاجازة الدراسية واستحقاقه للعلاوة الدورية.

ونتقد التشريع الوظيفي الاتحادي بكونه فتح باب التظلم من التقييم لفئة محددة من الموظفين، وهم الحاصلين على أقل درجة تقييمية، ونرى ان الظلم الواقع على هذه الفئة لا يقل عن ظلم الواقع على الموظف المستحق لتقدير عالي يفوق التوقعات بشكل ملحوظ، خاصة إذا ما تقابلاً بحصوله على تقدير يلبي التوقعات. لذا تدفعنا معايير العدالة الوظيفية ومبدأ المساواة بين الموظفين أمام الوظائف العامة الى دعوة المشرع الوظيفي الاتحادي الى فتح باب التظلم الاداري من التقييم السنوي لكل الموظفين الخاضعين للنظام.

ومن جهة أخرى أجاز المشرع الاماراتي للموظف العام اللجوء الى التظلم القضائي للطعن على قرار التقييم، وفتح المجال أمام جميع الموظفين باختلاف درجات تقييمهم خلال ستين يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار، مع اشتراط الشارع الاتحادي وجوبية التظلم الإداري أولاً للموظفين الحاصلين على تقدير يحتاج الى تحسين كشرط للطعن القضائي.

### الفرع الثاني: تقرير عدم الكفاءة الوظيفية

نصت المادة (108) من المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية بدولة الامارات العربية المتحدة بأنه يجوز للسلطة المختصة بالتعيين إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاءته الوظيفية في حالة حصوله على تقييم سنوي وفقاً للمستوى والإطار الزمني الذي يحدده

نظام ادارة الأداء لهذا العرض، وبشرط في جميع الأحوال إعطاء الموظف فترة الاشعار المقررة لدرجته أو صرف ما يعادل الراتب الإجمالي لفترة الاشعار وذلك دون المساس بمستحقته الأخرى.

وكما بينا سابقاً ان التشريع الوظيفي الاتحادي قد وضع تسلسلا واضح لمراحل إنهاء خدمة الموظف بناءً على تقييمه المتدني، يبدأ بحصول الموظف على درجة تقييم رقم واحد وهي تعني يحتاج الى تحسين، فاذا لم يتحسن اداء الموظف الحاصل على هذا التقييم خلال الفترة اللاحقة، وذلك بعد وضع الادارة خطة تطويرية له تمتد لمدة ستة أشهر،<sup>141</sup> فان للإدارة ان توجه له إنذار رسمي وتمنحه مهلة أخرى لمدة ستة أشهر، فاذا لم يتحسن أداء الموظف في المرة الأخرى يكون أمام الادارة خيارين، أما نقل الموظف الى إدارة أخرى بما تتناسب مع قدراته وإمكانياته، وأما ان توصي الإدارة العليا بإنهاء خدماته وذلك بسبب عدم كفاءته الوظيفية التي تعكس عدم جديته ورغبته في التطور.

" فإن عجز الموظف العام وقصوره المهني الذي يظهر من خلال سلوكه وتصرفاته أثناء قيامه بواجباته الوظيفية ... هو الذي يؤخذ بعين الاعتبار عند فصل الموظف بسبب عدم

<sup>141</sup> بينما نصت أحكام قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (27) لسنة 2006 على ان تكون المدة أربعة أشهر

حسب المادة المعدلة (214) بموجب القانون رقم (14) لسنة 2010.

الكفاية المهنية"<sup>142</sup> ويشترط في جميع الاحوال إعطاء الموظف فترة إشعار المقررة لدرجته وان تصرف له جميع مستحقاته المالية.

ومن الملاحظ ان سلطة إنهاء الموظف لعدم الكفاءة الوظيفية هي سلطة جوازيه، وليست وجوبية، فلا تقع بقوة القانون. وهي تعكس الواقع المتطور والرغبة الطموحة لدى القيادة العليا في الدولة في تنيمه الموارد البشرية العاملة في المؤسسات الاتحادية وإخضاعها لأحدث نظم التقييم العالمية، وإعطاء الإدارة تلك المساحة في النظر في أمر الموظف من خلال تقييمه السنوي، فلها ان تنهي خدمة الموظف الغير كفو وذلك بعد محاولة تطوير أداءه الوظيفي وإعطائه فرصة لذلك. وحسب الإحصائية السنوية<sup>143</sup> يبين لنا عدد حالات الانهاء التي كانت بناءً على سبب عدم الكفاءة في الحكومة الاتحادية قد بلغت 65 حالة.

وكم كنا نتمنى على المشرع الوظيفي الاتحادي ان يؤجل جزاء الفصل من الخدمة وذلك بعد إنزال سلسلة من الجزاءات الإدارية يعاقب بها الموظف على تدني مستواه مباشرة. على ان تكون هذه الجزاءات بمثابة التدرج في العقوبة بحيث تسبق جزاء الإنهاء، وذلك لما يتبعه هذا الإنهاء من ويلات ومغبات تقع على عاتق الموظف العام ومن يعيّلهم. فان التدرج في

---

<sup>142</sup> د. موسى مصطفى شحادة: عدم الكفاءة المهنية باعتبارها سبباً من أسباب الفصل من الوظيفة العامة، مجلة الشريعة والقانون، العدد 23، مايو 2005، ص334.

<sup>143</sup> بناءً على المعلومات والاحصائيات والدراسات الصادرة من الهيئة الاتحادية للموارد البشرية قمنا بعمل إحصائية سنوية لحالات انهاء خدمة الموظف العام في الحكومة الاتحادية بحيث تشمل الإحصائية اعداد الموظفين المنهية خدماتهم من الربع الأخير من سنة 2014 والربع الأول والثاني والرابع من سنة 2015. كما تم ارفاق الإحصائية في المرفقات.

العقوبات من شأنه ان يخف وطأة قرار الإنهاء على الموظف العام أو أن تكون هذه العقوبات دافعاً له نحو انقاء قرار الانهاء، ومن هذه العقوبات مثلاً تقليل مدة الاجازة السنوية أو خصم من الراتب.

### الفرع الثالث: استبعاد عدم صلاحية الموظف أثناء فترة الاختبار من أسباب انتهاء

#### الخدمة

خول المشرع الوظيفي الاتحادي الجهة الإدارية صلاحية إنهاء خدمة الموظف الواقع تحت فترة الاختبار، وذلك إذا رأت الإدارة عدم كفاءته لشغل الوظيفة العامة وعدم قدرته على تحمل أعبائها. ونعني بفترة الاختبار: هي الفترة التي يتم فيها تهيئة الموظف الجديد عملياً لممارسة مهام الوظيفة المعين عليها تدريجياً لتحقيق من مدى صلاحيته لممارسة مهام الوظيفة قبل تثبيته عليها.<sup>144</sup> وكما هو معلوم ان المادة (19) من قانون الموارد البشرية وتعديلاته و قرار مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2012 في شأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية قد نصا على إخضاع الموظف المعين الى فترة اختبار تكون مدتها ثلاثة أشهر قابله للتمديد لمدة مماثلة حسبما ترى الإدارة، اذ ذكرت نصوص اللائحة التنفيذية المادة (23) البند أ: يخضع الموظف المعين لأول مرة لفترة اختبار مدتها

<sup>144</sup> انظر الى موقع وزارة المالية المملكة العربية السعودية، ملف 012، في الموقع

ثلاثة أشهر تبدأ من تاريخ مباشرة العمل قابله للتمديد لمدة مماثلة "وتعد فترة التجربة من أهم المراحل في حياة الموظف الوظيفية باعتبارها فترة تهيئة واختبار تستهدف الجوانب التالية:<sup>145</sup>

- 1- تهيئة الموظف عملياً لممارسة مهام الوظيفة المرشح لها.
  - 2- ترسيخ المفاهيم الأساسية للخدمة المدنية.
  - 3- الكشف عن قدراته وميوله العملية.
  - 4- التحقق من مدى صلاحيته لشغل الوظيفة المعين عليها تمهيداً لتنشيطه عليها.
- وكما هو جلي ان الإدارة ترغب بالوقوف على مستوى الموظف المعين والتأكد من ملائمته لملى الفراغ الوظيفي الذي سيشغله، وهذا ما أكدت عليه حكم المحكمة الاتحادية في أحد أحكامها، إذ نصت على: وضع الموظف المعين لأول مرة مدة ستة أشهر تحت الاختبار من تاريخ تسلمه العمل مقصودة إتاحة الفرصة لجهة الإدارة للتنشيط من صلاحيته للقيام بأعباء الوظيفة. مؤدى ذلك وجوب أن تكون هذه المدة فترة اختبار فعلية، فاذا أوقف الموظف عن

<sup>145</sup> انظر الى موقع وزارة المالية المملكة العربية السعودية، ملف 012، في الموقع

العمل خلالها وجب عدم احتساب مدة الوقف ضمن فترة الاختبار وإنما تستكمل بعد انتهاء

الوقف.<sup>146</sup>

وقد كان التشريع الوظيفي السابق - قانون الخدمة المدنية لسنة 2001 في المادة (22) قد منح الموظف المعين في الجهة الاتحادية فترة ستة أشهر يقع فيها تحت الاختبار، بينما قام قانون الموارد البشرية الأخير بتقليص المدة وجعلها ثلاثة قابلة للتجديد لمدة مماثلة، بحيث تصبح ستة أشهر كحد أقصى، وهذا ما سار عليه قانون الخدمة المدنية المصري رقم (18) لسنة 2015، إذا جعل فترة الاختبار ستة أشهر من تاريخ تسلمه العمل، تقرر خلالها الإدارة مدى صلاحية الموظف للعمل، فإذا ثبت عدم صلاحيته أنهيت خدماته دون الحاجة لأي إجراء آخر.

وكما هو ملاحظ ان معظم التشريعات الوظيفية أقرت للإدارة بفترة التجربة، بكونها أرادت ان يظل الموظف خلالها تحت رقابة الإدارة واشرفها المباشر لإمكان الحكم على مدى صلاحيته للقيام بالعمل الحكومي المسند إليه بما يستتبعه من مسؤوليات وما يطلبه من استعداد وتأهيل خاصين لاتصاله بالمرافق العامة.<sup>147</sup>

---

<sup>146</sup> الطعن رقم 104 لسنة 25 ق جلسة 2004/3/30، ق 39. مشار إليه في د. جاسم عبد الله محمد بن عمير، مرجع سابق، ص118.

<sup>147</sup> د. محمد عبد العزيز بكر، أعمال ندوة آفاق وتحديات تشريعات الموارد البشرية في القطاع الحكومي، جامعة الامارات، ص22.

وأكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على فترة التجربة الممنوحة للموظف المعين وضرورة تخطيه لها في حكمها التالي: (إن تحديد فترة الاختبار بمدة زمنية معينة، أراد بها المشرع أن يظل الموظف خلالها تحت رقابة الجهة الإدارية وإشرافها المباشر لإمكان الحكم على مدى صلاحيته للعمل المسند إليه... ومقتضى هذا أن تعيين الموظف لا يكون نهائياً في هذه الفترة، لأن بقاءه في الوظيفية يكون منوطاً بقضائه فترة الاختبار بنجاح وثبوت صلاحيته لممارسة أعمال وظيفته....).<sup>148</sup>

وقد منح المشرع الحق للإدارة بإنهاء خدمة الموظف العام خلال فترة الاختبار وذلك لعدم كفاءته كما هو مبين في المادة (23) البند 3: يجوز إنهاء خدمة الموظف خلال فترة الاختبار إذا ثبت أنه غير كفؤ أو غير صالح للقيام بمهام وظيفته أو بسبب أدائه الغير المرضي. لذا نرى ان المشرع خول الإدارة السلطة في إنهاء خدمة الموظف أثناء فترة الاختبار المقررة والحوال دون تثبيته في الوظيفة العامة، ولكنه في المقابل اعطى بعض الحقوق للموظف العام لمواجهة الإدارة اثناء فترة الاختبار، اذ أعطاه أولاً حق ان يقوم الرئيس المباشر بمتابعة عمله بصورة دقيقة ، ومساعدته في تقييم سلوكه الوظيفي و تقديم كل العون ومساعدته و توجيهه لتحسين أدائه وذلك كما نصت المادة (23) البند 2: على الرئيس المباشر القيام بمتابعة دقيقة لتقييم أداء وسلوك الموظف الوظيفي خلال فترة الاختبار وتقديم كل العون

<sup>148</sup> حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في قضية رقم (63) تاريخ 4/2/1964م، مجموعة أحكامها في خمس عشر

عاماً، الجزء الثالث، ص 2317. مشار إليه في د. جاسم عبد الله محمد بن عمير، مرجع سابق، ص115.

ومساعدته وتوجيهه لتحسين أدائه وسلوكه الوظيفي، وقبل انتهاء فترة الاختبار إما أن يوصي بتثبيته في الوظيفة أو إنهاء خدماته إذا ثبت عدم صلاحيته للوظيفة.

بالإضافة الى ما ذكر نجد أن المشرع اشترط ضرورة ان يكون التقييم للموظف الواقع تحت الاختبار على أمور محددة وواضحة تم إعلام الموظف بها، فغالبا ما يفنقر الموظف الحديث العلم بكيفية القيام بالأعمال في الإدارة التي يعمل بها، ويجهل أساسيات الأمور التي يجب اتباعها أو ان يغيب عنه تفاصيل مجريات العمل، وهذا ما قد يضع الموظف الحديث في موقف صعب أثناء تقييمه، لذلك تدارك التشريع الوظيفي هذا الامر بأن نص على وجوب أن يكون التقييم على أسس واضحة ومعلومة لدى الموظف الواقع تحت الاختبار .

علاوة الى ذلك نجد ان المشرع الاماراتي قد اقر بمهلة مدتها خمسة أيام عمل تمنح للموظف العام الواقع تحت الاختبار قبل اصدار قرار إنهاء خدمته وتسمى فترة الإشعار ببناء على المادة (23) الفقرة الثالثة من قرار مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2012 في شأن اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية، وتعد فترة الاشعار من الضمانات المهمة التي منحت للموظف الجديد الواقع تحت التجربة والتي لا يمكن للإدارة أن تتغافل عنها. وإذا ما قامت الإدارة بإنهاء خدمة الموظف الواقع تحت التجربة دون منحة فترة الاشعار المقررة قانونيا فإن قرار الإنهاء يعد باطلا لافتقاره القوة الملزمة لفترة الاشعار، ولعنا نستعين بحكم المحكمة الاتحادية العليا لتأكيد هذا المعنى، اذ قامت أحد الجهات بإنهاء خدمة أحد موظفيها الواقعين تحت التجربة دون ان تمنحهم فترة الاشعار وكان رأي المحكمة الموقرة كالتالي: ( إن القواعد التي تحكم إنهاء خدمة الموظف المعين لأول مرة .... أنه يجوز خلال فترة الاختبار إنهاء خدمة الموظف إذ ثبت أنه

غير كفؤ وغير صالح للقيام بمهام وظيفته ، أو بسبب أداءه غير المرضي ، وذلك بقرار من السلطة المختصة بالتعيين شريطة منحه فترة الاشعار... يدل على أن المشرع جعل من منح فترة الاشعار للموظف في حالة الاختبار شرطاً لازماً لمشروعية قرار إنهاء خدمته، ولما كان ذلك الثابت بالأوراق ومما لا خلاف عليه أن الطاعنة عينت لدى المطعون ضدها لأول مرة في 16/10/2011م وأن قرار إنهاء خدمتها كان في 13/12/2011م أي قبل انتهاء فترة الاختبار الأولى المحددة في ثلاثة أشهر، ومن غير أن تمنح المطعون ضدها للطاعنة فترة إشعار عملاً بالمادة .... ، وإذ قضى الحكم المطعون فيه على خلاف هذا النظر قولاً منه "(.. ومن ثم يكون هذا القرار قد صدر سليماً مطابقاً للقانون، ولا يعيبه من ذلك عدم إعطاء الموظف إشعار قبل إنهاء خدماته حتى يرتب أوضاعه وفقاً لمركزه القانوني الجديد، ذلك أن مخالفة مثل ذلك لا يمكن أن يغفل يد الرئيس عن ممارسة سلطاته متى قامت الدواعي وتحققت الأسباب المبررة لتدخله وإعماله سلطاته المخولة قانوناً) ... ومن ثم فإن ما ذهب إليه الحكم في هذا الشأن غير سديد إذ أهدر ما للمادة ... من قوة ملزمة، وهو ما يعيبه بمخالفة القانون والخطأ في تطبيقه بما يوجب نقضه دون حاجة لبحث باقي أوجه الطعن.<sup>149</sup>

كما يمكن للموظف ان يستقيل اثناء فترة الاختبار شريطة إشعار رئيسه المباشر بذلك خلال فترة خمسة أيام عمل. وبموجب المواد المذكورة أعلاه فإننا نقر أن تعيين الموظف لا يكون نهائياً أو قراراً حاسماً الا بعد استيفاء الموظف للمهارات المطلوبة خلال فترة التدريب، فاذا انقضت المديتين - أي الثلاثة الشهور الأولى وما يليها من تمديد - دون ان يثبت الموظف

<sup>149</sup> حكم المحكمة الاتحادية العليا، في الطعن رقم 572 لسنة 2012 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 2013/2/20م.

احقيقته وقدرته على القيام بالوظيفة العامة فان للإدارة الحق في إنهاء خدمته بناء على المادة (23) السالف بيانها. " أي ان موقف الموظف المعين تحت الاختبار هو موقف وظيفي معلق أثناء تلك الفترة، اذ لا يستقر وضعه القانوني في الوظيفة الا بعد قضاء فترة الاختبار وانحسام موقف الموظف بقرار من الإدارة من حيث الصلاحية للبقاء فيها أو عدمها " <sup>150</sup> ولعل هذا المسلك يتشابه مع مسلك المشرع المحلي ومنهم قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي في المادة (57)، وكذلك ما قرره بنود قانون الخدمة المدنية لإمارة الشارقة في المادة (14).

وقد اقر قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته للموظف الواقع تحت الاختبار في حال إنهاء خدماته، الراتب الإجمالي حتى اخر يوم عمل له، كما اقر له ببديل تذاكر السفر له ولأفراد أسرته المستحقين لمغادرة الدولة - شريطة ان ينص على ذلك في عقد التوظيف.

وبجدر بنا الإشارة الى حكم المحكمة الاتحادية في الطعن رقم 578 لسنة 2011 إداري الذي أقر بهذا الحق الممنوح للإدارة في إنهاء خدمة موظفيها الواقعين تحت الاختبار، اذا نصت على: ( ولما كان ذلك ومن الثابت من تقرير تقييم أداء الطاعنة خلال فترة الاختبار في الوظيفة لدى المطعون ضدها والمؤرخ في 15/7/2010 أن الطاعنة لا تكثرت بالتعليمات الصادرة إليها ولم يتضح مهاراتها في القيادة والإدارة، وقد لوحظ عليها تكرار الغياب والتأخير في الحضور للعمل وانتهى التقرير الموقع من رئيسها المباشر الى ما يلي:(تدني مستوى الأداء الوظيفي لها

<sup>150</sup> د. محمد عبد العزيز بكر، مرجع سابق، ص 23.

وعدم تقيدها بمواعيد الدوام والتعليمات الصادرة) ومن ثم فقد خلت الأوراق من أية واقعة يمكن أن تكون قرينة على إساءة استعمال السلطة، ومن ثم يكون القرار قد صدر سليماً مطابقاً للقانون).

ومن المهم التأكيد على ما تواترت عليه الاحكام القضائية بأن ان إنهاء خدمة الموظف الواقع تحت الاختبار لا يعد من قبيل الفصل التأديبي لانتفاء هذه الصفة عنه، ولا من قبيل أسباب انتهاء خدمة الموظف لخروجه من عداد هذه الأسباب، بل يقع نتيجة تخلف شرط من الشروط المعلق عليها مصير التعيين، وأن صلاحية الموظف للتعيين في الوظيفة المعين عليها منوط بنجاحه في فترة الاختبار في هذه الوظيفة.

والجدير بالذكر ان المرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2011 في شان تعديل أحكام قانون الموارد البشرية قد فرض التزاماً جديداً على الموظف المُعين تحت الاختبار، ويتمثل في ضرورة أن يؤدي الموظف المعين اليمين القانوني وذلك قبل مباشرة خدمته حسب نص المادة (19).

#### المبحث الرابع: عدم تجديد العقد أو فسخه وإعادة الهيكلة والاحلال

قام المشرع الاتحادي بإضافة أسباب حديثة منهيّة لخدمة الموظف العام ومنها سبب عدم تجديد العقد أو فسخه قبل انتهاء مدته (المطلب الأول) إعادة الهيكلة (المطلب الثاني)، وسبب الاحلال وفقاً لخطط توظيف وظائف غير المواطنين (المطلب الثالث).

## المطلب الأول: عدم تجديد العقد أو فسخه قبل انتهاء مدته

يعد السبب المذكور أعلاه من الأسباب الحديثة المنهية للخدمة في القطاع الاتحادي، ولقد مر هذا السبب ببعض التعديلات التي يجدر بنا التعمق فيها، لهذا رأيت أنه من المناسب ان نتعرض لأنواع عقود التوظيف (الفرع الأول) ومن ثم نتناول سبب عدم تجديد العقد وإنهاءه قبل انتهاء خدمته والتعرض للتعديلات التشريعية التي طرأت عليه (الفرع الثاني).

### الفرع الأول أنواع عقود التوظيف

قيد المشرع الوظيفي الاتحادي عملية التعيين في الوظيفة العامة بأربعة أنواع من عقود التوظيف جاءت بها التعديلات المذكورة في المرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2011 على أن تضم جميع الموظفين في القطاع الاتحادي سواء أكانوا مواطنين أم غير مواطنين، كما أضافت اللائحة التنفيذية عقد توظيف للموظفين الجدد ونموذج تنظيم علاقة وظيفية قائمة وبذلك تكون قد شملت جميع الفئات العاملة في الوظيفة الاتحادية.

وبناء على ما جاءت به النصوص الواردة في قانون الموارد البشرية وتعديلاتها واللائحة

التنفيذية لسنة 2012 فقد تم ابرام عقود التعيين لأربعة فئات وظيفية سنتناولها كالتالي:

## 1. التعيين بعقد دوام جزئي

يُقصد بالتعيين بعقد دوام جزئي هو التوظيف الذي يعمل فيه الموظف لعدد محدد من مجموع الساعات أو الأيام المقررة للعمل اليومي حسب اللائحة التنفيذية، ويتقاضى عليها الموظف راتب يحتسب نسبة وتناسب بين ساعات العمل أو أيام العمل التي يعملها الموظف. مع ضرورة مراعاة بعض الأمور التي تختص بساعات العمل وهي:

أ- أن تحدد ساعات العمل اليومي بما لا يقل عن (14) ساعة ولا يزيد عن (28) ساعة أسبوعياً. أو أن تحدد أيام عمل محددة خلال الأسبوع بما لا يقل عن يومي عمل.

ب- أن تكون ساعات الدوام الجزئي خلال ساعات العمل، وتحدد وفقاً لظروف وطبيعة وحاجة العمل.

بالإضافة إلى ذلك هناك بعض الاشتراطات التي وضعها المشرع الاتحادي في التعيين بعقد جزئي وهي ضرورة وجود وظيفة شاغرة في الجهة الاتحادية مع جواز تعيين أكثر من موظف على ذات الوظيفة على أن لا يتجاوز ذلك التعيين المخصصات المالية للوظيفة. كما أجاز الشارع الاتحادي ترقية الموظف المعين بدوام جزئي ونقله وفقاً لنظام الأداء والقوانين المنظمة مع جواز تحويل دوام الموظف من جزئي إلى دائم دون أن يشترط عدم وجود فاصل زمني بين التعيين. وبالرغم من ساعات العمل القليلة والمحدودة التي يمارسها الموظف في الدوام الجزئي إلا أن التشريع الوظيفي منعه من العمل في أكثر من جهة حكومية.

## 2. التعيين بعقد مؤقت

يُعرف التعيين بعقد مؤقت بأنه التوظيف الذي يعمل فيه الموظف كامل ساعات العمل اليومية طوال أيام العمل وفقا للقواعد المقررة، وذلك لمدة ثلاثة أشهر قابلة للتمديد لمدة مماثلة. ولقد اشترط المشرع الوظيفي الاتحادي بعض الاشتراطات في تنظيم هذا النوع من التعيين وهي كالتالي:

- أ- وجود وظيفة شاغرة.
- ب- أن يكون التعيين بموجب عقد مؤقت لا تتجاوز مدته ثلاثة أشهر ويجوز تمديده لمدة مماثلة.
- ت- يمنح الموظف الراتب الشهري المخصص للدرجة الوظيفية والمزايا المالية المقررة للدرجة المحددة في جدول الدرجات والرواتب، كما يستحق الموظف المعين بدوام مؤقت الاجازات التي تم تحديدها بموجب المادة (13) من اللائحة التنفيذية.

كما أجاز المشرع الوظيفي تحويل العقد المؤقت الى دائم كما هو الحال في العقد الجزئي بيد أنه اشترط أمرين جوهرين وهما: دخول مدة التعاقد المؤقتة ضمن مدة الخدمة التي تدفع عنها مكافأة نهاية الخدمة ومعاش التقاعد، وضرورة عدم وجود فاصل زمني بين التعيين المؤقت والدائم.

## 3. التعيين بعقد خاص

وهو التعيين الذي قرنه المشرع الوظيفي الاتحادي بالوظائف العليا الشاغرة - ونقصد بها

الدرجة الثانية فما فوق - وذلك وفقا للأحكام الآتية:

- أ- وجود وظيفة عليا شاغرة.
- ب- الا تزيد مدة العقد عن سنتين ويجوز تمديده لسنتين إضافيتين.
- ت- أن تتوافر في المرشح للتعين إحدى المؤهلات والخبرات وفقا لنظام تقييم وتوصيف الوظائف.
- ث- أن يكون المؤهل والخبرة في مجال الوظيفة المعين عليها.

ولقد كان قانون الموارد البشرية قبل تعديله واللائحة التنفيذية السابقة قد نظمت هذا

التعيين بصورة دقيقة ومحددة للشهادات العلمية وسنوات الخبرة فيها،<sup>151</sup> الا أنه في التعديل

الاخير للقانون واللائحة التنفيذية جعل التعيين وفقا لنظام تقييم وتوصيف الوظائف.

---

• <sup>151</sup> فقد اشترطت اللائحة التنفيذية لسنة 2010 في التعيين بعقد خاص أن تتوافر في المرشح للتعين المؤهلات

والخبرات الآتية:

- 1- دكتوراه + خبرة عملية تخصصية لا تقل عن 6 سنوات.
- 2- ماجستير + خبرة عملية تخصصية لا تقل عن 8 سنوات.
- 3- مؤهل جامعي + خبرة عملية تخصصية لا تقل عن 10 سنوات.
- 4- أو مؤهل جامعي + خبرة عملية في التخصصات النادرة لا تقل عن 4 سنوات، ويصدر بتحديد التخصصات النادرة قرار من رئيس الهيئة بعد التنسيق مع الوزارات.

#### 4. التعيين بعقد دوام كامل

ونقصد به هو التوظيف الي يعمل فيه الموظف كامل ساعات العمل اليومية طوال أيام العمل وفقا للقواعد المقررة في اللائحة التنفيذية لسنة 2012، ويتقاضى الموظف المعين بدوام كامل الراتب الإجمالي والمزايا المقررة للوظيفة التي يشغلها. وهو الامر الذي يسري على معظم الموظفين العاملين في القطاع الاتحادي، وحتى الموظفين القدامى فلقد تم ابرام عقود حديثة معهم تحت مسمى عقد تنظيم علاقة وظيفية قائمة.

#### الفرع الثاني: عدم تجديد العقد أو فسخه قبل إنهاء مدته

يعتبر هذا السبب من الأسباب الحديثة المنهية لخدمة الموظف في الوظيفة العامة كما أشرنا سابقا، فلقد نص عليه التشريع الاتحادي الوظيفي لأول مرة في المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008، ولقد كان نصه كالآتي: عدم تجديد العقد الخاص أو فسخه قبل انتهاء مدته، ومن خلال النص نلاحظ ان المشرع قيد هذا العقد بأن يكون من العقود الخاصة لتعيين الموظفين، والتي تناولتها المادة (15) من اللائحة التنفيذية لسنة 2010 بتنظيم التعيين بعقد خاص وسنت له شروطه والتزاماته، الا ان التعديل اللاحق لقانون الموارد البشرية بموجب المرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2011 قام بحذف كلمة الخاص وجعل الامر يشمل جميع العقود، وتماشيا مع هذا السبب نجد ان التعديل التشريعي في الشأن الوظيفي المتمثل في اللائحة التنفيذية لسنة 2012 قد فرضت تصنيف الموظفين العاملين في القطاع الاتحادي تحت أربعة أنواع من عقود التعيين، والتي تم تناولها في الفرع الأول من هذا المطلب.

والجدير بالذكر ان اللائحة التنفيذية قد تضمنت نماذج لعقود التوظيف التي تم اعتمادها من قبل رئيس مجلس الوزراء في تاريخ 2012/5/9، وألزمت جميع موظفي الدوائر الحكومية الاتحادية بالتوقيع عليها. ولو اننا تأملنا نماذج هذه العقود لوجدنا أن القاسم المشترك فيما بينهم هو خضوع جميع الموظفين لبند المادة (101) من قانون الموارد البشرية في انتهاء الخدمة، ولقد جاء نصها في جميع العقود كالتالي: (تسري على الطرف الثاني أسباب انتهاء الخدمة الواردة بالمادة (101) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2011 بشأن تعديل بعض أحكام المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية واللائحة التنفيذية لهما). ولكن نرى ان الامر اختلف في عقود التعيين الخاصة بالمواطنين بدوام كامل! والتي أوردت تلك الأسباب المنهية لخدمة الموظف، وجعلتها أثني عشر سبباً فلم تُذكر كاملة بل حُذف سببين منهم، وهما سبب الاحلال وفقاً لخطط التوطين وسبب عدم تجديد العقود أو انهائه قبل انتهاء مدته. الامر الذي يجعلنا نعتقد جازمين بان هذين السببين لا يمكن اعتبارهم من الأسباب المنهية لخدمة الموظف المواطن، أي ان سبب الاحلال لا يقع أثره إلا على غير المواطنين لكونه جاء لخدمة خطط التوطين، وكذلك سبب عدم تجديد العقد.

ولكن الامر الذي يلفت انتباهنا في هذا الامر انه وبعد الدراسة والاطلاع على الممارسات الواقعة من الجهات الاتحادية والمعلومات والبيانات الصادرة من الهيئة الاتحادية للموارد البشرية نبين لنا ان عدد حالات الانهاء المبنية على سبب عدم

تجديد العقد من خلال الإحصائية التي قمنا بها<sup>152</sup> هو 146 حالة، ويبلغ عدد المواطنين منهم 116 حالة إنهاء! أي ان نسبة إنهاء المواطنين تصل الى 79% من إجمالي العدد. والسؤال الذي نطرحه هنا هل يشمل سبب عدم تجديد العقد المنهي للخدمة المواطنين؟ وإذا كان هذا فلماذا أغفل المشرع الوظيفي عن ذكره في العقد؟

ولا يخفى علينا ان إنهاء خدمة الموظف المواطن بناء على سبب عدم تجديد العقد يُعد سبباً قاسياً على الموظف المواطن، وان كنا نتقبله كسبب منهي لخدمة الغير مواطن باعتبار ان فترة عمله وبقائه في الدولة محددة ومؤقتة، وانه مهما طالبت به المدة لابد وأن يعود لموطنه بخلاف وضع المواطن.

ولنفسر هذه الإحصائية تم التواصل مع الهيئة الاتحادية للموارد البشرية وأفاد المستشار القانوني لها<sup>153</sup> بأن هذه الحالات يتم تعيينها عن طريق العقود الخاصة والذي يتمتع فيها الموظف المواطن بامتيازات تميزه عن باقي عقود التعيين الامر الذي يدفع المواطن للجوء لهذه العقود، خاصة المواطنين أصحاب الاعمال الخاصة في القطاع الخاص الذين يفضلون التعيين عن طريق العقود الخاصة حتى يتسنى لهم التفرغ للعمل الخاص.

<sup>152</sup> بناءً على المعلومات والاحصائيات والدراسات الصادرة من الهيئة الاتحادية للموارد البشرية قمنا بعمل إحصائية سنوية لحالات إنهاء خدمة الموظف العام في الحكومة الاتحادية بحيث تشمل الإحصائية اعداد الموظفين المنهية خدماتهم من الربع الأخير من سنة 2014 والربع الأول والثاني والرابع من سنة 2015. كما تم ارفاق الإحصائية في المرفقات.

<sup>153</sup> تم التواصل مع المستشار القانوني السيد دلموك ثاني دلموك المهيري مدير إدارة السياسات والشؤون القانونية في الهيئة الاتحادية للموارد البشرية سابقاً.

ولكني لا أقر تماماً بهذا التفسير وذلك بسبب العدد الكبير المنهية خدمته بناءً على هذا السبب، والذي لا يمكن ان نتصور انه يعود لموظفي العقود الخاصة ذو الدرجات العليا! والذين عادة ما يكونون قلة في الجهات الحكومية. أضف الى ذلك عملية تفضيل المواطنين للتعيين تحت بند العقود الخاصة ليس بالأمر الاختياري، فلا يملك الموظف العام فيها الخيار. فلو كان هذا ممكناً لاختار جميع موظفي الدوائر الاتحادية هذا الاختيار بأن يتم تعيينهم تحت بند العقود الخاصة والتمتع بامتيازاتها الكثيرة! كما ان التعيين تحت مسمى العقود الخاصة دائماً ما يقترن بالوظائف العليا وهو ما يتعارض كما أشرنا سابقاً مع ترتيب الهرم الوظيفي ومع الاعداد المنتهية خدمتهم اعتماداً على هذا السبب المذكور. ونعتقد ان التفسير الأقرب الى الدقة هو أن هذا العدد يشمل الموظفين المواطنين المعينين بعقود مؤقتة أو جزئية، ويتم إنهاء عقودهم في حالة رغبة الإدارة في تعيينهم على العقود بنظام دوام كامل. ونعتقد ان هذا أنسب تفسير لهذا الامر حسب ما تم سرده من معطيات.

## المطلب الثاني: إعادة الهيكلة

نص قانون الموارد البشرية المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 على إحدى عشر سبب لانتهاء خدمة الموظف العام الى ان جاء التعديل الاخير لذات القانون بأن أوجد أربعة عشر سبب لانتهاء الخدمة، ومن احدى هذه الأسباب التي اضافها المشرع الاتحادي هو إعادة الهيكلة. حيث نصت المادة (111) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 وتعديلاته على انه يجوز إنهاء خدمة الموظف العام بناءً على الاثار المالية والادارية الناتجة

عن إعادة هيكلة الوحدات التنظيمية، أو الوظائف فيها وذلك بعد التنسيق مع الهيئة الاتحادية للموارد البشرية.

وكما أسلفنا ان السبب المذكور يُعد من الأسباب الحديثة على التشريع الوظيفي الاتحادي، والتي لم تكن واردة في المرسوم بقانون الاتحادي رقم (11) لسنة 2008 وإنما أُضيفت بمقتضى المرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2011. وقد حدث في دولة الامارات ان استبقت احدى الجهات الاتحادية هذا التعديل وقامت بإنهاء خدمة موظفة تعمل في الوظيفة العامة في شهر فبراير لسنة 2010، بناء على سبب إعادة الهيكلة، ولم يكن حينها يسري التعديل بمرسوم اتحادي رقم (9) لسنة 2011، لذا فقد قضت محكمة أول درجة بإلغاء قرار إنهاء خدمات الموظفة، واعتباره كأن لم يكن، وما يترتب عليه من آثار، وقضت المحكمة الاتحادية الاستئنافية بالتأييد، فأقامت جهة العمل طعنها ضد الحكم أمام المحكمة الاتحادية العليا ورفضت المحكمة الاتحادية العليا الطعن، موضحة أن لائحة الموارد البشرية للهيئة أوردت ونظمت في المادة (94) أسباب انتهاء خدمة موظفي الهيئة، وحددتها في عشرة حالات، دون أن تورد «إعادة الهيكلة» ك سبب لانتهاء الخدمة، مؤكدة أن ما انتهى إليه الحكم المطعون فيه من النتيجة وأيده حكم الاستئناف، وافق صحيح القانون.<sup>154</sup> وجاء في حكم سابق للمحكمة الاتحادية العليا على: (ان قانون الخدمة المدنية حدد أسباب انتهاء الخدمة على سبيل الحصر

<sup>154</sup> نُشر في جريدة الامارات اليوم الالكترونية في تاريخ 28\2012- http://www.emaratalyom.com/local-

ولا يجوز إنهاء الخدمة لسبب خلاف الأسباب المحددة فيه وليس من بين هذه الأسباب الزيادة عن حاجة العمل ... باعتبار ان القانون لم ينص على ذلك سبب لإنهاء خدمة الموظفين.<sup>155</sup>

إي ان أسباب انتهاء خدمة الموظف المذكورة في قانون الموارد البشرية هي أسباب حصرية ولا يجوز لجهة الإدارة ان تتفق على مخالفته، أو ان تنشئ سبباً جديداً، وكان هذا ما ذهب إليه حكم محكمة الاستئناف في أبو ظبي اذ نصت على: لا يجوز للقرار الإداري أياً ما كان مصدره أن يتعارض مع نص تشريعي، وإذا كان القرار المذكور قد تضمن حكماً متعارضاً مع القانون. فلا يجوز الاتفاق على مخالفتها ويقع باطلاً مثل هذا الاتفاق.<sup>156</sup> حيث كان حكم المحكمة الموقرة يتوافق مع المبادئ الدستورية التي تقضي بعدم مخالفة الإدارة لنص تشريعي وهو - حصرية الأسباب المنهية للخدمة - لكونه يعتبر من قبيل اعتداء الإدارة على السلطة التشريعية، وهو ما يخالف مبدأ مهم وهو مبدأ الفصل بين السلطات، لذا نرى ان حكم المحكمة كان حكماً صائباً يتوافق مع نظم الدولة الحديثة.

وكما وضحنا أن الاحكام السابقة الصادرة من قضاء الدولة أتت لخدمة مبدأ المشروعية، والتأكيد على ان الأسباب المذكورة في القانون هي على سبيل الحصر لا المثال.

<sup>155</sup> الطعن رقم 585 لسنة 25 مدني\_المحكمة الاتحادية العليا في الجلسة العلنية المنعقدة يوم الثلاثاء الموافق 2004/6/22. انظر الى:

- موقع قانون الامارات، أحكام المحكمة الاتحادية العليا <http://theuaelaw.com> تاريخ المشاهدة 2016/1/30
- العدد 22 من مجلة الشريعة والقانون . ذو القعدة 1425 هـ . يناير 2005.

<sup>156</sup> حكم محكمة استئناف أبوظبي الاتحادية، في استئناف رقم 85 لسنة 2006 اداري، جلسة 27/مارس/2007م. مشار إليه لدى: د. جاسم عبد الله محمد بن عمير، مرجع سابق، ص 202.

لذا فقد قام المشرع بتدارك هذا النقص وإعطاء هذا السبب الشرعية القانونية اللازمة بأن نص عليها في تعديله الاخير، وسمح للإدارة بأن تنهي خدمة موظفيها العاملين في الوظيفة العامة بناء على سبب إعادة الهيكلة.

ومن المعلوم لدى الجميع ان جهة الإدارة دائماً ما تسعى لمواكبة المستجدات والمتغيرات في الاجواء المهنية، بما يحقق لها خدمة النفع العام على أكمل وجه وأفضل صورة ممكنة، وقد تستند هذه التغيرات على أسباب مالية أو اقتصادية، ومثاله "زيادة التضخم التنظيمي والوظيفي للأجهزة الحكومية"<sup>157</sup>، أو قيام الجهة الوزارية بدمج الادارات واشراكها في اهداف معينة أو ان ترتبط بعض التغيرات بالميزانيات المقررة لقطاع الوظيفة العامة وغيرها من الأسباب التي من شأنها ان تدفع الإدارة العليا على إعادة هيكلة الوزارات والهيئات الاتحادية، الامر الذي قد يترتب عليه إنهاء خدمة بعض الموظفين العاملين في القطاع الاتحادي.

وهذا الإنهاء دائماً ما يصبو الى خدمة مقتضيات المصلحة العامة " الامر الذي يستتبع انتفاء حاجة الادارة لخدمات بعض موظفيها، ففي هذه الحالة تستطيع عزلهم دون أن يكون لهؤلاء الادعاء بأي حق مكتسب، لان الوظيفة العامة تكليف للقائمين بها وليست حقاً يتشبه به." <sup>158</sup>

<sup>157</sup> د. موسى مصطفى شحادة، الوظيفة العامة في دولة الامارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص291.

<sup>158</sup> د. مفتاح خليفة عبد الحميد، مرجع سابق، ص84.

ومن اهم تطبيقات إعادة هيكلة الوحدات التنظيمية أو الوظائف فيها إلغاء الوظائف اذ يقتضي تنظيم المرافق العامة في بعض الاحيان استحداث أو الغاء بعض الوظائف العامة تحقيقا للصالح العام، ويترتب على إلغاء بعض الوظائف العامة إنهاء خدمات الموظفين الذين يشغلونها<sup>159</sup> ويمكن لنا ان نستخلص من التشريع الوظيفي الشروط الافتراضية لإعادة الهيكلة:<sup>160</sup>

1. ان يكون الغاء الوظيفة العامة أو إعادة الهيكلة حقيقا مؤكدا، ولأسباب موضوعية (أسباب ادارية أو تنظيمية أو اقتصادية) لا صوريا وهميا.

2. ان يكون الغرض الحقيقي من الغاء الوظيفة هو إعادة تنظيم المرفق العام أو إعادة هيكلة الواحات التنظيمية.

3. ان يكون الغاء الوظيفة أو إعادة الهيكلة سابقا على صدور قرار الفصل.

4. التنسيق مع الهيئة الاتحادية قبل إلغاء الوظيفة العامة وإعادة الهيكلة.

ويأتي شرط التنسيق مع الهيئة الاتحادية بهدف تحقيق الصالح العام لذا كان لا بد من ضبط تصرفات الإدارة التي قد تنهي خدمة موظفيها بناءً على قرارات غير سوية وغير مدروسة لإعادة الهيكلة، لذا كان من الضروري اقتران هذا السبب المنهي لخدمة الموظف العام مع تنسيق الهيئة الاتحادية للموارد البشرية، اذ ان الهيئة الاتحادية للموارد البشرية عندما تضع قراراً بإعادة هيكلة جهة معينة فإنها تضع الكثير من الأمور في حسابها، لتجنب مثالب إعادة الهيكليات الإدارية من صعوبات والخسائر في الموارد البشرية والمالية، خاصة وإن من أهم

<sup>159</sup> عناد رضوان محمود، أطروحة دكتوراه بعنوان فصل الموظف العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، ص 262.

<sup>160</sup> د. موسى مصطفى شحادة، الوظيفة العامة في دولة الامارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 292

أهداف إنشاء الهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية<sup>161</sup> هو التنسيق مع الجهات الحكومية في عمليات إعادة الهيكلة الإدارية والإشراف عليها، الأمر الذي يعد صمام أمان للموظف ولالإدارة كذلك.

ولقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا في إحدى أحكامها التي كانت تدور حول إنهاء مؤسسة تعليمية خدمة أحد موظفيها، على الحق الممنوح للجهة الإدارية في إعادة هيكليتها، إذ نصت أحكامها على: (إن للمدعي عليها (المطعون ضدها) سلطة إلغاء الوظائف وإحداث أخرى وتعديل هيكليتها وفق ما تطلبه المصلحة العامة، ووفق ما تراه المدعي عليها، ولا معقب عليها

162

من أحد في هذا الشأن وذلك لحسن سير المرافق العامة وحسن أداء العمل بها).

<sup>161</sup> وهي من أهداف الهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية التي جاء البعض منها كالتالي:

1. مساعدة القطاع الحكومي على التنفيذ السليم للتشريعات المتعلقة بالموارد البشرية.
2. التأكد من التزام القطاع الحكومي بأحكام القانون والنظم واللوائح التي تصدر تنفيذاً له.
3. التنسيق مع القطاع الحكومي حول ما يترتب على إعادة الهيكلة من آثار مالية وإدارية. انظر الى موقع الهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية [www.fahr.gov.ae](http://www.fahr.gov.ae) تاريخ المشاهدة 2016/1/23.

<sup>162</sup> حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم 32 لسنة 2012 إداري، جلسة الأرياء المرافق 2012/4/11م. ويمكن

الاطلاع على الحكم في موقع منتدى قانون الامارات، أحكام المحكمة الاتحادية العليا، عبر الرابط

<http://theuaelaw.com/vb/showthread.php?t=18484> تاريخ المشاهدة 2016/2/7.

ومن الامثلة على إنهاء خدمة الموظف العام بسبب إعادة الهيكلة ما قام به ديوان المحاسبة بإنهاء خدمة ستة موظفين يعملون في الديوان اسناداً على المرسوم الاتحادي رقم (11) لسنة 2008 في شأن الموارد البشرية الذي ينص في بنده 12 من المادة (101) على اعتبار إعادة الهيكلة سبباً من أسباب نهاية الخدمة. وذكر الديوان أن إنهاء خدمات المواطنين الستة في إطار إعادة الهيكلة داخل الديوان قد تم بإشراف مباشر من الجهات الرسمية وفي ضوء النظم والتشريعات المعمول بها في هذا الشأن. وأوضح الديوان أنه يمر مثل جميع الجهات الاتحادية بمرحلة إعادة هيكلته التنظيمي، وصياغة لنظم عمله ولوائحه الداخلية من جديد، وإعادة تقييم الموارد البشرية للارتقاء بمستوى العمل الوطني وفقاً لمرسوم القانون الاتحادي رقم (11) لسنة

163

".2008

ويُعد هذا السبب من أخطر الأسباب المنهية لخدمة الموظف من وجهة نظري، إذ أنه يتم فطم الرابطة الوظيفية دون ارتكاب الموظف العام اي جرم أو خطأ أو تغيب، أو حتى نقصان أو عدم كفاءة. الامر الذي ارى فيه بسط لسلطان الادارة في إنهائها لخدمة موظفيها دون حد أو ضابط أو ضمان! كأن يُمنح الموظف مثلاً مهلة معينة تسبق قرار الانهاء اسوة بما جاء نصه في بند الاحلال. أو اعطاء الموظف المعني قبل إنهاء خدمته مهلة عادلة تسمح للموظف بأن يثبت فيها مدى قدرته على التكيف والتأقلم مع مستجدات الهيكلة والتطورات التي تتشدها الادارة من خلال إعادة الهيكلة.

ولعل من الامور التي تلفت انتباهي ان المشرع الاتحادي قد أعطى مهلة شهرين للموظفين في القطاع العام -غير المواطنين- وذلك بعد انتهاء خدماتهم بالإحلال، ولم يمنح ذات المهلة في بند إعادة الهيكلة! فكيف لنا ان نتصور أو ان نتقبل بإنهاء خدمة موظف عام -غالبا ما يكون من مواطني الدولة - بناء على قرار مفاجئ بإعادة الهيكلة دون ان يمنح هذا الموظف فرصة لترتيب شأنه وايجاد عمل اخر وذلك لتدبره اموره وإعالة من يعولهم. بالمقابل نرى ان بعض التشريعات المحلية تجنبت الوقوع في هذه الثغرة بأن اقرت بدائل وتعويضاً تمنح للموظف. كما هو الحال في المرسوم الاميري رقم (9) لسنة 2008 بإصدار قانون الخدمة المدنية في إمارة عجمان، في نص المادة (89): إذا ألغيت وظيفة من موازنة الوظائف بالدائرة الحكومية التي يعمل بها الموظف فينقل شاغلها الى أي وظيفة أخرى من نفس المستوى وعلى نفس الدرجة إذا توافرت فيه شروط الوظيفة الأخرى، والا أنهيت خدمته من تاريخ إلغاء الوظيفة. ويستحق الموظف راتبه الإجمالي ومستحقاته القانونية الأخرى حتى تاريخ إنهاء خدمته. وفي هذه الحالة يمنح الموظف تعويضاً يعادل مقدار الراتب الإجمالي لثلاثة أشهر محسوباً على أساس آخر راتب اجمالي تقاضاه.

لذا فأني ارى انه من الواجب على المشرع الوظيفي الاتحادي ان يقيد سبب إعادة الهيكلة بضوابط أكثر عدالة وضماناً للموظف، كأن يربطه مثلا بتقدير الموظف في التقييم السنوي، أو ان تقام اختبارات ومقابلات للموظف المعني التي من شأنها لها ان تضع الموظف في موقف عادل نوعا ما أمام قرار إنهاء خدمته بسبب إعادة الهيكلة، أو نقلة الى جهة اتحادية اخرى بدلا عن إنهاء خدماته بالإضافة الى منحه إشعار ومهله لا تقل عن ثلاثة أشهر تعاصر هذا القرار.

ولعل المشرع الاماراتي ان يهتدي بمسلك التشريع الوظيفي الأردني اذ أقر بأحقية الموظف وإعطائه الأولوية في التعيين في أي دائرة في وظيفة تتناسب مع مؤهلاته وخبرته إذا ما تم إلغاء وظيفته، ويفقد هذا الحق إذا رفض قبول الوظيفة التي عُرض عليه إعادة تعيينه فيها، وإذا تعذر نقل أي موظف الى وظيفة أخرى أو إعادة تعيينه فيها في غضون ستة أشهر من تسريحه فتصرف له منحه مالية تعادل راتبه وعلاواته عن شهر واحد،<sup>164</sup> وهذا يشابه مسلك المشرع السعودي في المادة (16) من لائحة انتهاء الخدمة.

والجدير بالذكر أن المشرع الفرنسي قد أقر تشريع خاص بإلغاء الوظائف يسمى بقانون تخفيف الوظائف، حيث نص قانون الوظيفة العامة الفرنسي على (أنه باستثناء حالة هجر الوظيفة والاحوال المنصوص عليها في المادتين (51 و70) لا يمكن فصل الموظفين الا بمقتضى نصوص تشريع صادر بتخفيف الكوادر الوطنية وتقرير إعادة تصنيف ذوي الشأن أو تعويضهم). وهو تشريع خاص يعالج موضوع فصل الموظفين بسبب إعادة الهيكلة وذلك نظرا لأهمية هذا السبب المنهي للخدمة.<sup>165</sup>

<sup>164</sup> هذا ما جاء بيانه في المادة 157 من نظام الخدمة الأردني.

<sup>165</sup> انظر الى:

- المادة (69) والمادة (19) من قانون رقم (11) الخاص بنظام موظفي الدولة في فرنسا الصادر في 1984/1/11-.
- د. بدرية جاسر الصالح، قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي، مرجع سابق، ص 78.
- د. جاسم عبد الله محمد بن عمير، مرجع سابق، ص 48.

وصفوة القول إننا لا يمكن ان نتقبل تحمل الموظف العام مغبة إعادة الجهات الاتحادية لهيكلتها، فلا يعقل ان يحرم الموظف من وظيفته بسبب الغاء الادارة لقسم ما أو استحداثها لقسم اخر، وان كان لا بد من ذلك فيجب إعطاء الموظف التعويض العادل المجزي في الحالات التي يتعذر فيها نقله لجهة أخرى بذات الدرجة والمرتب مع الإقرار له فترة الأشعار التي يجب ان لا تقل عن شهرين.

### **المطلب الثالث: الاحلال وفقا لخطط توظيف وظائف غير المواطنين**

المقصود بالاحلال هو إعطاء الأولوية للمواطنين لشغل الوظائف العامة وإنهاء خدمة الغير مواطنين فيها، حيث جاء المرسوم بقانون اتحادي رقم(11) لسنة 2008 وتعديلاته على اعتبار الاحلال سبباً من الأسباب المنهية لخدمة الموظف العام، وهي من الأسباب والتعديلات الجديدة التي طرأت على المرسوم والتي استحدثها المشرع الاتحادي، اذ تنص المادة (101) البند (13) على: تنتهي خدمة الموظف ... 11- الاحلال وفقا لخطط توظيف وظائف غير المواطنين.

ويأتي سبب الاحلال في إنهاء خدمة الموظفين الغير مواطنين في الوظائف العامة خدمة لاستراتيجية التوظيف التي تتبعها دولة الامارات العربية المتحدة، واكتمالاً لمسيرتها في تدعيم صفوف العاملين في القطاع الاتحادي بالمواطنين الكفاء، وما كان هذا الا ترجمة

للأهداف الدولة وخططها في تحقيق رؤية الإمارات لعام 2021م<sup>166</sup>، حيث تضمنت في جدول الإمارات الوطنية، تحت بند اقتصاد معرفي تنافسي على زيادة نسبة المواطنين العاملين من إجمالي القوى العاملة في القطاع الحكومي الاتحادي حسب نسب معينة مدروسة.

إضافة الى ذلك أن سبب الاحلال المنهي للخدمة ما جاء الا ترجمة لتوجهات الحكومة ورغبتها في تعزيز العنصر الوطني في أروقة الجهات الاتحادية في الدولة، وعليها صدرت عدة قرارات من المجلس الوزاري للخدمات ومنها القرار رقم 7/خ/12/338 لسنة 2011<sup>167</sup> حول آلية التنسيق والمتابعة لخدمة التوطين الواجب على الجهات الاتحادية اتباعها، ومنها وضع خطة سنوية لإحلال وظائف الوافدين في الفئات الإشرافية والتنفيذية والتخصصية وإيقاف تعيينهم عليها وهو الامر الذي يتوازي مع بند الإحلال المنهي لخدمة الموظف العام.

وكما إن أهمية التوطين لا تتوقف عند كونها إحدى أهم السبل لمواجهة خلل التركيبة السكانية، ولكنها هي أيضاً السبيل نحو النهوض بالدولة من خلال خلق كوادر وطنية قادرة على

---

<sup>166</sup> تم إطلاق رؤية الإمارات 2021 من قبل صاحب السمو الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم، نائب رئيس الدولة، رئيس مجلس الوزراء، حاكم دبي، في اجتماع مجلس الوزراء في عام 2010 تهدف الرؤية لأن تكون دولة الإمارات ضمن أفضل دول العالم بحلول البيويل الذهبي للاتحاد. ولترجمة هذه الرؤية إلى واقع ملموس، تم تقسيم عناصر رؤية الإمارات 2021 إلى ستة محاور وطنية تمثل القطاعات الرئيسية التي سيتم التركيز عليها خلال السنوات المقبلة في العمل الحكومي. ويمكن الاطلاع على الموقع الرسمي لرؤية دولة الامارات العربية المتحدة لسنة 2021م في:

<http://www.vision2021.ae>

<sup>167</sup> للاطلاع انظر الى خطة التوطين في القطاع الحكومي الاتحادي عبر الموقع <http://www.slideshare.net/FAHRUAE> تاريخ المشاهدة 2016/2/28.

أخذ زمام التنمية،<sup>168</sup> لذلك حرصت الدولة على وجود نص تشريعي يبيح للإدارة ان تستغني عن بعض موظفيها الغير مواطنين، وذلك عن طريق إيجاد سبب جديد لإنهاء خدمة الموظف الغير مواطن وإعطاء الفرصة لمواطني الدولة وهو ما يسمى الاحلال. ولقد أقر قانون الموارد البشرية حماية للموظف المنتهي خدمته ضماناً ضرورة إعطائه مهلة لا تقل عن شهرين قبل إنهاء خدماته وذلك وفقاً للقرارات والانظمة والقوانين التي تنظم هذا الامر، وتعتبر هذه المدة فرصة للموظف الغير الموطن لترتيب أوضاعه وإيجاد مصدر دخل اخر.

والجدير بالذكر ان عدد الموظفين المنهية خدماتهم اعتماداً على سبب الاحلال هم 75 موظف لسنة 2014 حسب دراسة واحصائية شاملة قامت بها الهيئة الأحادية للموارد البشرية.<sup>169</sup>

### المبحث الخامس: صدور مرسوم اتحادي والاقالة بقرار من مجلس الوزراء

سنتناول هذين السببين من الأسباب المنهية لخدمة الموظف العام واللذين حصرهما المشرع في يد أعلى سلطات الدولة التنفيذية في مطلبين، سبب صدور مرسوم اتحادي (المطلب الأول) وسبب الاقالة بقرار من مجلس الوزراء (المطلب الثاني).

<sup>168</sup> محمد بن هويدن، مقالة بعنوان حال التوطين في الامارات، جريدة البيان، نشر في 2011/1/30، انظر الى <http://www.albayan.ae/opinions/articles> / تاريخ المشاهدة 2016/1/28.

<sup>169</sup> دراسة باسم تحليل الدوران الوظيفي في الوزارات والجهات الاتحادية في عام 2014، في قسم الدراسات من الموقع الالكتروني للهيئة الاتحادية للموارد البشرية، للاطلاع: [www.fahr.gov.ae](http://www.fahr.gov.ae)

## المطلب الأول: صدور مرسوم اتحادي من رئيس الدولة

نصت المادة (101) من قانون الموارد البشرية وتعديلاته على صدور مرسوم اتحادي كسبب من الأسباب المنهية لخدمة الموظف العام، ويأتي ذلك تماشياً مع احكام دستور دولة الامارات العربية المتحدة المادة (54) والتي أوردت اختصاصات رئيس الاتحاد، وجاء في البند الخامس منها على: " يعين .... كبار الموظفين الاتحاديين المدنيين والعسكريين ... ويقبل استقالاتهم ويعزلهم ... ". و"تعترف قوانين اغلب الدول لرئيس الدولة أو للحكومة بحق فصل الموظف العام لعدم الثقة أو بغير الطريق التأديبي إذا قدرت ان الصالح العام يقتضي ذلك، ودون الحاجة الى محاكمة تأديبية قد لا تسفر عن الفصل من الخدمة كجزاء تأديبي<sup>170</sup>

وكما هو معلوم ان التشريع الوظيفي في نطاق الموظف الاتحادي العام قد خضع للعديد من التعديلات، ومن ضمن تلك التعديلات هي الغاء البند الأول من المادة (101) التي تدور حول أسباب انتهاء خدمة الموظف العام، والتي كانت تنص على العزل بناء على مقتضيات المصلحة العامة، وإضافة أسباب جديدة لإنهاء خدمة الموظف العامة بناءً على التعديل الاخير الذي جاء به المرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2011 في شأن تعديل بعض أحكام المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008. وأني ارى ان هذا السبب الملغي الذي لم يرد تفصيلاً عنه في اللائحة التنفيذية الصادرة بناء على قانون الموارد البشرية ما هو الا صورة

<sup>170</sup> د. ماجد راغب الحلو، تنظيم السلطة الادارية والوظيفة العامة في دولة الامارات دراسة مقارنة، مطابع البيان التجارية،

أخرى لتلك الصلاحية الممنوحة لرئيس الدولة ومجلس الوزراء في تعيين وإنهاء خدمة الموظفين العاملين في القطاع الاتحادي، وهو ما سنتناوله لاحقاً.

ويجب أن نشير أن هذا السبب الحديث المنهي لخدمة الموظف العام لا ينطبق على جميع الموظفين، وإنما يجري على فئة معينة حددها الدستور الاماراتي في المادة (54) حينما بين صلاحيات رئيس الاتحاد ومن ضمنها تعيين الممثلين الدبلوماسيين للاتحاد لدى الدول الأجنبية وغيرهم من كبار الموظفين الاتحاديين المدنيين والعسكريين (باستثناء رئيس وقضاة المحكمة الاتحادية العليا) ويقبل استقالاتهم ويعزلهم بناءً على موافقة مجلس وزراء الاتحاد. ويتم هذا التعيين أو قبول الاستقالة أو العزل بمراسيم وطبقاً للقوانين الاتحادية.

ولذلك يمكننا القول إن العزل أو الانهاء المراد به في هذه المادة من قانون الموارد البشرية لا يكون الا على فئة كبار الموظفين والوظائف العليا التي لا يشترط فيها الكفاءة الوظيفية فحسب، بل يجب أن يتحلى الموظف فيها بثقة السلطة التنفيذية العليا، وأن يكون على قدر كبير من الولاء والنزاهة والإخلاص الوظيفي الذي يؤهله لشغل منصبه، والتي تعد من أسباب الصلاحية الوظيفية لوظائف العليا.

بمعنى آخر نستطيع القول بأن هناك بعض الوظائف التي يتم التعيين والانهاء فيها بناءً على مرسوم اتحادي، وهذا ما أضافته النصوص الواردة في قانون الموارد البشرية في دولة الامارات العربية المتحدة في اخر تعديلاتها، وعادة ما يتعلق هذا السبب بالوظائف العليا التي يجب على شاغلها ان يتحلى بثقة القيادة العليا، والصلاحية لشغل هذه الوظائف. فاذا ما قامت بشأنه دلائل ومعطيات تعارض أسباب ولاية الموظف للوظيفة العامة، وكان لذلك أثره الضار

بمصلحة الدولة وسمعتها، فان للسلطة العليا - ممثلة برئيس الاتحاد- ان تصدر مرسوم اتحادي بإنهاء خدمته. وقد قامت دولة الامارات العربية المتحدة ممثلة برئيس الدولة بإصدار مراسيم اتحادية عديدة بانها خدمة بعض الموظفين ولعلنا نذكر منها مرسوم رقم 9 لسنة 2014<sup>171</sup>.

وقد نصت المادة (116) من مرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2011 في شأن تعديل بعض أحكام المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008، البند الثاني على الاتي: لا تسمع الدعاوي المتعلقة بالطعن في المراسيم الاتحادية الصادرة بإنهاء الخدمة. وهذا يبين لنا ان سبب إنهاء خدمة الموظف العام بناء على مرسوم اتحادي قد خرج من عباءة وسلطة الرقابة القضائية عليه.

وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا لذات المعنى في أحد أحكامها: تتميز المراسيم بعناصر بارزة ذات صفة سياسية لصدورها عن السلطة التنفيذية بوصفها سلطة حكم، ينعقد لها السلطة العليا لتحقيق المصلحة العامة للدولة، والسهر على احترام الدستور، والاشراف على علاقتها بالدول الأخرى، وتأمين سلامتها وأمنها في الداخل والخارج، ومؤدى ذلك عدم إمكان

---

<sup>171</sup> المرسوم الاتحادي رقم 9 لسنة 2014، الصادر في تاريخ 26-2-2014، بإنهاء خدمة مدير عام هيئة تنمية

أن تكون محلاً للتقاضي لما يكتنفها من اعتبار سياسي يبرر تحويل السلطة التنفيذية الحق فيما تتخذه من قرارات.<sup>172</sup>

وسارت على هذا النهج القوانين المحلية للإمارات، فمثلاً نرى ان المرسوم الاميري رقم (9) لسنة 2008 بإصدار قانون الخدمة المدنية في إمارة عجمان نص في المادة (83) على إنهاء خدمة الموظف بمرسوم أميري يصدره الحاكم، وكذلك المادة (209) من أحكام قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (27) لسنة 2006.

وقد نص القانون الاتحادي رقم (7) لسنة 1999م للمعاشات والتأمينات الاجتماعية وتعديلاته في الفصل الثالث من باب استحقاق معاش الشيخوخة والعجز والوفاء المادة (16) في البند العاشر: يستحق المعاش في الحالات الآتية: انتهاء خدمة المؤمن عليه بمرسوم اتحادي أو بمرسوم محلي على أن تتحمل خزينة حكومة الامارة المعنية بالتكاليف الفعلية التي قد ترتبت على ذلك، على أن يصدر قرار من الرئيس بطريقة حساب تلك التكاليف.

## المطلب الثاني: الاقالة بقرار من مجلس الوزراء

إذا كان لرئيس الاتحاد كما بينا سابقاً صلاحية إنهاء خدمة كبار الموظفين، فلقد أوكل قانون الموارد البشرية وتعديلاته مسؤولية إنهاء خدمة الموظفين العاملين في القطاع الاتحادي

<sup>172</sup> حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم 476 لسنة 52 ق، إداري بجلسة الاحد الموافق 5/6/2006، مشار إليه

في مجموعة الاحكام، السنة السابعة والعشرون 2005 العدد الثالث، ص 516، مشار إليه لدى د. جاسم عبد الله محمد

بن عمير، مرجع سابق، ص 161.

الى مجلس الوزراء حسب المادة (101) إذ نصت على أنه: تنتهي خدمة الموظف ... 7- الإقالة بقرار من مجلس الوزراء.

ولا شك أن حق مجلس الوزراء في فصل الموظفين الاتحاديين هو حق اصيل يستند في أساسه الى المادة (60) من الدستور الاماراتي التي تناولت مهام مجلس الوزراء، فنصت في البند الثامن منها على: تعيين وعزل الموظفين الاتحاديين، وفقاً لأحكام القانون، ممن لا يتطلب تعيينهم أو عزلهم إصدار مراسيم بذلك.

فقرار اقالة الموظف يصدر من مجلس الوزراء في دولة الامارات، وعادة ما يصدر من المجلس الوزاري للخدمات وهي هيئة تنفيذية متفرعة عن مجلس الوزراء، ويساعد هذا المجلس مجلس الوزراء في ممارسة بعض اختصاصاته التنفيذية والادارية بموجب اناية أو تفويض اداري، ومن ثم فإن ما يصدره المجلس الوزاري للخدمات من أوامر تنظيمية أو فردية، أو ما يتخذه من قرارات ادارية إنما ينسب الى مجلس الوزراء ويخضع لإقراره واعتماده. وتتم الاقالة بناء على توصية من الوزير المختص مع صرف الراتب الاجمالي لفترة الاشعار المقررة لدرجته على ان لا تحتسب هذه المدة من ضمن مدة خدمته لدى الوزارة حسب المادة (122) من اللائحة التنفيذية لسنة 2012.

ولعلي كما اسلفت سابقا باعتقادي ان فحوى السببين المذكورين ما هو الا مضمون للمادة المعدلة -البند الأول من المادة (101)، والتي كانت تنص على العزل بناء على مقتضيات المصلحة العامة، اي ان سبب صدور مرسوم اتحادي والاقالة بقرار من مجلس الوزراء ما هو الا خدمة لما تقتضي به المصلحة العامة، وكأن المشرع الإماراتي اراد ان يقيد

هذين السببين ويحدد الجهة المسؤولة في كلا منهما ضمانا للحقوق وللمسؤوليات ، وتلافياً لما أثارته المادة المعدلة من الشكوك، فقد أثارَت مسألة الفصل للصالح العام باعتباره في معظم الاحوال تعسفاً في استعمال السلطة- كثيراً من النقاش الفقهي، خصوصاً أن بعض الانظمة قد وظفتها توظيفاً سياسياً وهو إجراء يتطلب الرقابة عليه قضائياً<sup>173</sup>، "معيار المصلحة العامة معيار واسع لا يصلح بحد ذاته ان يكون سببا من أسباب إنهاء خدمة الموظف العام، اذ تعد المصلحة العامة في الواقع العملي قاعدة السلوك الالزامي " <sup>174</sup> "وفي ذلك ذهب القانون الإداري المقارن إلى انه لا يجدي الإدارة نفعاً ان تتذرع بالقول بأن الصالح العام هو سبب القرار، فهذا قول لا يستقيم، إذ إن الصالح العام هو الغاية التي يستهدفها كل قرار إداري ، وليس هو السبب فيه ، وكل منهما ركن مستقل بذاته ولا يغني أحدهما عن الآخر "<sup>175</sup> فان الاحالة لصالح الخدمة يجب ان تحاط بالضمانات القانونية اللازمة... بتحديد ضوابط استعمالها من حيث السلطة المختصة بذلك، وعليه فأن إنهاء الخدمة يجب ان يتم من خلال مجلس الوزراء<sup>176</sup> وهذا ما اهتدى إليه المشرع الوظيفي الاتحادي.

<sup>173</sup> د. بركات موسى الحواتي، مرجع سابق، ص 142.

<sup>174</sup> د. موسى مصطفى شحادة، الوظيفة العامة في دولة الامارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 288.

<sup>175</sup> د. جاسم عبد الله محمد بن عمير، مرجع سابق، ص 39.

<sup>176</sup> د. بركات موسى الحواتي، مرجع سابق، ص 158. وذكر ايضا: بناءً على اقتراح وفد الكويت في ورشة العمل التي

ناقشت مسودة الكتاب (15-14 سبتمبر 2005م -القاهرة) استبعاد هذا السبب من انتهاء الخدمة لاحتمال ان يوظف ذلك

وقد أكدت الاحكام القضائية هذا المعنى المشار إليه سابقاً، وهذا ما نرغب في الاستدلال عليه، حيث جاء حكم المحكمة الاتحادية العليا، في الطعن رقم (476)، لسنة 2009 إداري<sup>177</sup> على: (...ان المقرر في قضاء هذه المحكمة ان القرار الاداري تنظيميما كان او فرديا هو عمل قانوني من جانب واحد يصدر بالإرادة الملزمة لأحدى الجهات الادارية في الدولة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين و اللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد احداث اثر قانوني معين ابتغاء تحقيق مصلحة عامة وانه يجب ان يقوم القرار على سبب يبرره وهو الحالة الواقعية او القانونية التي تدفع الادارة الى اتخاذ القرار وانه لا يجوز الخلط بين القرار الاداري و غايته، فبينما يمثل ركن السبب الجانب المادي في القرار باعتباره حالة واقعية او قانونية تنشأ وتتم بعيدا عن ارادة رجل الارادة ولذلك فانه يعتبر اساس كل نشاط اداري فان ركن الغاية في القرار الاداري يمثل الجانب الشخصي فيه باعتباره النتيجة النهائية التي يسعى رجل الادارة الى تحقيقها وتفرض عليه من خلال جميع اعماله و تصرفاته استهداف تحقيق الصالح العام، وفي ذلك ذهب القانون الاداري المقارن الى انه لا يجدي الادارة نفعاً ان تتذرع بالقول بان الصالح العام هو سبب القرار فهذا قول لا يستقيم اذ ان الصالح العام هو الغاية التي يستهدفها كل قرار اداري وليس هو السبب فيه وكل منهما ركن مستقل بذاته ولا يغني احدهما عن الاخر).

---

177 حكم المحكمة الاتحادية العليا، في الطعن رقم (476)، لسنة 2009 إداري، في الجلسة العلنية المنعقدة يوم الاربعاء الموافق 20/1/2010. للاطلاع انظر في موقع منتدى قانون الامارات، أحكام المحكمة الاتحادية العليا عبر الرابط:

لذا فقد عالج المشرع الوظيفي الاتحادي هذا النوع من الاقالة أو الإنهاء وقيده بإن جعله بيد اعلی السلطات الادارية والتنفيذية في الدولة وقد أحسن اذ فعل ذلك.

ولعلنا في هذا السياق ان نعرض احدى القضايا التي عُرِضت على المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 224 لسنة 2013 اداري، والتي تدور حول مدرس يعمل في إحدى المدارس وقد انهيت خدمته عزلا لمقتضيات المصلحة العامة كما ورد في قرار الإنهاء، فتقدم امام القضاء طالبا ببطلان قرار الالغاء، وقد جاء حكم المحكمة الاتحادية كالتالي: أن عزل الموظف العام للمصلحة العامة مما يدخل في نطاق السلطة التقديرية التي تملكها الادارة، وليس للقضاء الاداري فرض رقابته على هذه السلطة الا في حالة تجاوز الادارة لسلطتها في التقدير. وان هذا التجاوز يقاس بمقياس النفع أو الضرر الوظيفي وإذا كان الثابت من المدونات الحكم المطعون فيه وسائر أوراق الطعن ان الحكم المطعون فيه تبنى هذا المقياس وقضى بمشروعية قرار الإنهاء، فمتى كان من شأن عزل الموظف انحراف في أداء العمل الوظيفي أو اخلال بحسن سيره بانتظام واطراد، أو تكليف الجهة الادارية بنفقات مالية غير مرصودة أو غير ذلك من الامور الضارة، فإن العزل يكون على خلاف المصلحة العامة ويكون قرار الإنهاء غير مشروع. أما ان كان من شأن العزل ترتيب منفعة للوظيفية كما لو كان الموظف ممن يؤمن بأفكار أيولوجية متطرفة أو بتعاليم تناقض المبادئ السياسية التي تقوم عليها سيادة الدولة، أو آراء دينية، أو كان الموظف ممن لا تجدي فيهم برامج التطوير والتأهيل الوظيفي، أو كان ممن في بقائه على الوظيفية حرجا عن هو أكثر منه كفاءة وقدرة وتميزا، أو غير ذلك من الحالات التي لا يلحق عزل الموظف فيها ضرر للوظيفة العامة فإن العزل عندئذ يكون موافقا للمصلحة العامة.

ولعلنا ان نستنتج من ثنايا هذا الحكم ان التعديل الاخير في الشأن المقصود ما هو الا مرادف للعزل بناء على مقتضيات المصلحة العامة، فقيام رئيس الدولة أو مجلس الوزراء بإنهاء خدمة الموظف العام ما هو الا ترجمة لنص العزل بناء على مقتضيات المصلحة العامة. وذلك حسب ما جاء بلورته في هذا الحكم والعديد من الاحكام الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا.

## الخاتمة

الحمد لله الذي وفقني وهداني الى هذا وما كنت لأهتدي لولا ان هداني الله، الحمد لله الذي وفقني جل شأنه لإنجاز هذه الدراسة في موضوع إنهاء خدمة الموظف العام وفقاً لقانون بمرسوم اتحادي رقم (11) لسنة 2008 وتعديلاته في دولة الامارات العربية المتحدة، حيث تعتبر من المواضيع الهامة في حياة الموظف العام بكونها تركز على حق الموظف في معرفته للأسباب التي قد تنهي خدمته سواء أكانت تلك الاسباب تقع بقوة القانون او كانت بمقتضى قرار اداري، والتي جاء نصها حصراً في المادة (101) في القانون محل الدراسة. وقد سعيّت في هذا البحث الى التعمق في دراسة هذه الأسباب في ظل قانون الموارد البشرية الاتحادية لدولة الامارات العربية المتحدة وبيان التغيرات التي احدثها المشرع الوظيفي الاتحادي في شأن الموارد البشرية في هذا الموضوع.

### ولقد توصلت للنتائج التالية:

- توسع المشرع الوظيفي الاتحادي متمثلاً بقانون الموارد البشرية - المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 وتعديلاته - في أسباب إنهاء خدمة الموظف العام توسعاً فريداً متميزاً، عن باقي التشريعات المحلية والمقارنة، اذ اقر أربعة عشر سبباً منهيّاً لخدمة موظفي القطاع الاتحادي. الامر الذي دفعنا الى البحث والحوص في الضمانات التي منحها المشرع في المقابل لموظفي الدولة، ورأينا - كما وضحنا في هذه الدراسة - ان القضاء عززَ الكثير من تلك الضمانات أيضاً.

- أن زيادة أسباب انهاء خدمة الموظف العام تطعن في الاعتقاد السائد بأن الموظف العام محصن من الفصل من الوظيفة العامة، وأنه في مأمن تام مهما زادت عثراته وكثرة زلاته.
- ان السلطة القضائية المتمثلة بالمحكمة الاتحادية العليا وغيرها من المحاكم تلعب دوراً فعالاً في حماية عرين الموظف العام من قرارات الجهة الإدارية التي قد تحيد فيها عن الصراط المستقيم، فهي تجسد حرص الدولة على تمكين الموظفين من حق الضمانة القضائية، الامر الذي اقره دستور الدولة بموجب المادة (41): كل انسان أن يتقدم بالشكوى للجهات المختصة بما في ذلك الجهات القضائية من امتهان الحقوق والحريات. ولقد تعرضنا للعديد من القرارات الإدارية التي حادت عن طريق الصواب، ومن ثم تناولنا كيف كانت الاحكام القضائية لها بالمرصاد حماية لحقوق الموظف واشباعاً لغريزة العدالة.
- أوجدت التشريعات الوظيفية الإماراتية الخاصة بالموظف الاتحادي العديد من اللجان الإدارية وذلك لاتخاذ مواقف قانونية معينة لكبح جماح الإدارة وردّها الى الطريق القويم إذا ما انحرفت في ممارستها صلاحيتها او لامتيازاتها في مواجهة الموظفين.
- بالرغم من خلو القانون محل الدراسة من تحديد سن للإحالة فإننا نستطيع القول ان سن الاحالة هو ستون عاما، بموجب قانون المعاشات والتأمينات الاجتماعية رقم 7 لسنة 1999 وتعديلاته اذ نص في مادته الأولى على تحديد سن التقاعد وهو ستون عاما.
- نستج من ثانيا المادة (95) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 رغبة المشرع الاتحادي في تجنيب الموظف من الحوض في ساحات القضاء وذلك حرصا

منه على ترسيخ العلاقة الودية التي تربط بين الموظف وجهة عمله، بأن منح له العديد من الضمانات، وفتح له أبواب التظلم الإداري وعلى عدة درجات.

- **نجاح المشرع الإماراتي إلى حد ما في حفظ حقوق الموظف العام بإقراره العديد من الضمانات ومن أهمها الرقابة القضائية على معظم قرارات إنهاء الخدمة، والتي من شأنها ان تصحح مسلك الادارة بما يتماشى مع المصلحة العامة. ومع هذا فأنا نعتقد أن هناك بعض الثغرات القانونية التي تستوجب تدخل المشرع لسدها ومعالجتها وهذا ما يدفعا لتقديم التوصيات التالية:**

1. كان من الاجدر بالمشرع الاماراتي ان يتتحي ويترك موضوع توزيع اموال الموظف العام المتوفى للقانون الخاص المنظم له وهو قانون الاحوال الشخصية، وأن يقوم بضم المنحة التي يمنحها للمتوفى -رواتب الاربعة أشهر - الى مستحقات نهاية الخدمة، فتدخل ضمن اموال التركة ويقع عليها ما يقع على المستحقات المالية التي توزع حسب أصول توزيع الانصبه والتركات. أو ان يوازي التشريع الاماراتي بين قانون الاحوال الشخصية وقانون الموارد البشرية بأن يرد نص لا يتعارض مع قانون الاحوال الشخصية بحيث يكون نص المادة (112) البند الثاني كالتالي: - " إذا لم يقم الموظف بتحديد الشخص المنوه عنه في البند السابق فتصرف تلك الرواتب لمن كان يعولهم عند وفاته بالتساوي فيما بين الذكور والإناث وذلك بعد إجازة باقي الورثة الراشدين فتتخذ في حصة من أجازها " بحيث يصادق ويرادف هذا النص ما جاء نصه في المادة (250) في قانون احوال الشخصية. أو أن يحذو حذو

المسلك المصري في جميع تشريعاته الوظيفية بأن ينص صراحة على الغاية التي جاءت من أجلها منحة الوفاة، وتحديدًا للأشخاص الذين يستحقون هذه المنحة بكونهم الأقدم على تحقيق الهدف المرجو من سنها.

2. بعض اسباب إنهاء خدمة الموظف تستوجب التدعيم والاثراء للضمانات الممنوحة للموظف المنتهية خدمته، كسبب إعادة الهيكلة، فقد افترق القانون موضوع الدراسة الى إيراد النصوص التي تنظم هذا السبب، بالإضافة الى دعوتنا المشرع الوظيفي الاتحادي ان يمنح الموظف العام بعض الضمانات في حالة إنهاء خدمته بسبب إعادة الهيكلة، كأن يربط هذا السبب بكفاءة الموظف وتقييمه السنوي أو ان يخضع الموظف للاختبارات والمقابلات التي من شأنها ان تستبين الادارة من خلالها الى قدرة الموظف على التأقلم مع الهيكلة الجديدة بالإضافة الى منحه مهلة زمنية لا تقل عن شهرين أسوة بما جاء في سبب الاحلال.

3. نظراً لكثرة عدد اللجان الإدارية التي أقرها التشريع الوظيفي الاتحادي على موظفي القطاع العام كضمانة إدارية أمام الإدارة، فإن من الواجب إخضاع فئة معينة من موظفي الجهة الإدارية الى ندوات ومؤتمرات ودورات وبرامج تدريبية قانونية، تتناول مفاهيم ومتطلبات وضمانات العمل الرقابي الإداري القضائي للقرارات الصادرة من الإدارة، حتى تزيد من كفاءة اللجان، وتساهم في نشر الثقافة القانونية في الجهة الوزارية.

4. إذا كان من حق الموظف أن يقدم استقالته من الوظيفة العامة فان هذا الحق ليس مطلقاً بلا يجب ان يخضع لاعتبارين متعارضين وهما حق الموظف في تركه للوظيفة وحرية في اختيار غيرها، وحق الإدارة المتمثل في ضمان سير العمل في المرفق العام وعليه فإننا نرى ان الإدارة لا تمتلك حق رفض الاستقالة رفضاً باتاً وذلك بموجب النصوص الدستورية القانونية التي تناولتها في هذه الدراسة، لذا فإننا نتمنى من الشارع الاتحادي إيراد نص يجيز للإدارة استعمالها لحق تأجيل الاستقالة، بحيث لا يتنافى هذا الامر مع حق الموظف في ترك الوظيفة العامة، ويتوازي كذلك مع حق الإدارة في رفضها للاستقالة. شريطة ان يتم تنظيم حق تأجيل الاستقالة الممنوح للإدارة بمواعيد وشروط والالتزامات يلتزم بها الطرفين.

5. نتمنى من التشريع الوظيفي الاتحادي تنظيم عملية تمديد الخدمة بعد وصول الموظف لسن التقاعد، وذلك عن طريق إقرار مسلك واضح تتبعه جميع الجهات الاتحادية يحتوي على الشروط والآليات الموحدة بحيث لا يكون هذا الامر بيد الإدارة وأهوائها دون قيد او شرط.

6. إذا كان الموظف في دولة الامارات قد حظي بالكثير من الاهتمام والمكافآت التي توليها الدولة في تشجيع موظفي الدولة على الابتكار والابداع له خلال مسيرته المهنية، فانه من باب أولى تكريم الموظف المتقاعد - الذي أكمل النصاب القانوني لإنهاء الخدمة - وذلك جزاء وعرفاناً بجميل ما قدم وأعطى من عمره في سبيل خدمة الوطن. لذا نتمنى من المشرع الاماراتي ان ينتهج

نهج المشرع السعودي الوظيفي الذي أقر للموظفين المتقاعدين الحق في حفل تكريمي في نهاية فترة خدمتهم بموجب القانون.

7. كما نرجو من التشريع الوظيفي الاتحادي فتح باب التظلم الإداري من التقييم لجميع الموظفين باختلاف درجات تقييمهم، وذلك انطلاقاً من معايير العدالة الوظيفية ومبدأ المساواة بين الموظفين أمام الوظائف العامة.

8. نأمل من الشارع الاتحادي أن يفتح باب الوظيفة العامة مجدداً أمام الموظف المفصول من الخدمة بسبب المخالفة التأديبية، وذلك من باب العدالة في التعامل بينه وبين الموظف المرتكب للجناية أو للجنحة. بكوننا نعتقد ان ارتكاب الموظف للجناية أو الجنحة هي أولى بالحرمان والطرده. وان المخالفة الادارية وان بلغت من الجسامة ما بلغت فلن تصل الى حد ارتكاب الجرم الجنائي. شريطة ان يتم تقييد عودة الموظف المفصول ببعض الاشتراطات والقيود التي تضمن صلاحية الموظف للعودة للرحاب الوظيفي مرة أخرى.

## المراجع

### أولاً: المراجع العامة

- القران الكريم
- السنة النبوية الشريفة
- د. إبراهيم كامل الشوابكة، النظام القانوني للوظيفة العامة الاتحادية في دولة الامارات، جامعة الامارات، الطبعة الأولى، 2014.
- د. أحمد محمد الهواري، الوجيز في القانون الدولي الخاص الاماراتي، الطبعة الاولى، مكتبة الجامعة، الشارقة، دولة الامارات العربية المتحدة، 2008.
- د. أشرف حسين عطوه، مبادئ القانون الأدرج والموارد البشرية، مكتبة الفلاح، العين 2013.
- د. أعاد علي القيسي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة دولة الامارات العربية المتحدة، أكاديمية شرطة دبي، الطبعة الثالثة، 2008.
- د. بدرية جاسر الصالح، تطور النظام القانوني لحقوق الموظف العام وفقاً لتشريعات الوظيفة العامة في الكويت، ملحق مجلة الحقوق العدد الأول، السنة الثامنة عشرة، 1994، طباعة مطابع الخط، الطبعة الأولى.
- د. بركات موسى الحواتي، تشريعات الوظيفة العامة في العالم العربي دراسة قانونية تحليلية مقارنة، ط2، المنظمة العربية للتنمية الادارية، 2008.

- د. حسن كيرة، المدخل الى القانون، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1994، ص 527  
متوفر في موقع الاصل رقمي  
[http://dar.bibalex.org/webpages/mainpage.jsf?PID=DAF-  
=Job:49174&q](http://dar.bibalex.org/webpages/mainpage.jsf?PID=DAF-<br/>=Job:49174&q)
- د. حفيظ السيد الحداد، المدخل الى الجنسية ومركز الأجانب، منشورات الحلبي  
الحقوقية، الطبعة الأولى، 2010.
- أ. سالم علي الشحي، نظرة في قانون الجنسية الاماراتية، مدونة الكترونية قانونية،  
<https://salemalshehhi.wordpress.com>
- د. سليمان الطماوي، القضاء الاداري دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي  
1995.
- د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة 1979م، دار الفكر  
العربي
- د. عادل الطبطبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، كلية الحقوق، جامعة  
الكويت، ط 3، 1998.
- عبد الحميد الكميّتي، سحب وإسقاط الجنسية من المنظور الدولي، مدونة الكترونية  
قانونية، <http://alkumiti1968.blogspot.ae>
- د. عصام الدين القصيبي، القانون الدولي الخاص لدولة الامارات العربية المتحدة دراسة  
مقارنة -الكتاب الأول في الجنسية، الطبعة الأولى، مطبوعات جامعة الامارات، 1995  
الامارات.

- د. عكاشة محمد عبد العال، أحكام الجنسية في دولة الامارات العربية المتحدة، أكاديمية شرطة دبي، دبي، الطبعة الثانية، 2004.
- علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة مطبوعة الجامعة الاردنية، عمان، الاردن، 1998.
- المستشار . عليوة مصطفى فتح الباب، المدخل الى القانون الإداري دراسة في ضوء آراء الفقه والاحكام والفتاوى، دائرة القضاء، أبو ظبي، الطبعة الثانية، 2013.
- د. كامل جام، مذكرة تخرج بعنوان دور الطب الشرعي في البحث عن الجريمة، المدونة الالكترونية، عبر الرابط <http://djamakamel.over-blog.com/2014/03/532857da-9506.html>
- د. ماجد راغب الحلو، تنظيم السلطة الادارية والوظيفة العامة في دولة الامارات دراسة مقارنة، مطابع البيان التجارية، دبي 1989.
- د. محمد إبراهيم الدسوقي على، حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، 2010.
- محمد الصياد، الحقوق التأمينية، مدونة الإلكترونية، للاطلاع عبر الرابط: <https://ar-ar.facebook.com/kamel.alsayed1/posts>
- د. محمد بطي ثاني الشامسي، الرقابة على أعمال الإدارة وفقاً للنظام الإداري لدولة الامارات العربية المتحدة، أكاديمية شرطة، دبي الامارات، 2008.

- د. محمد عبد العزيز بكر، أعمال ندوة آفاق وتحديات تشريعات الموارد البشرية في القطاع الحكومي، جامعة الامارات، 2011.
- د. محمد قدري حسن، القانون الاداري دراسة مقارنة، مكتبة دار الجامعة، الشارقة 2009
- د. موسى مصطفى شحادة، الوظيفة العامة في دولة الامارات العربية المتحدة، مكتبة الجامعة، الشارقة.
- د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة وفقا لأحكام القضاء الاداري في مصر وفرنسا، ط2، 1996، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 6، مستودع الاصول الرقمية، مكتبة الاسكندرية، انظر الى <http://dar.bibalex.org/webpages/dar.jsf>.
- د. نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الامارات العربية المتحدة شرح لقانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم 21 لسنة 2001، مكتبة الجامعة، الشارقة، الطبعة الأولى، 2008.

## ثانياً: المراجع المتخصصة

### 1: الكتب

- د. أحمد حافظ نجم، انتهاء خدمة الموظف العام في أحكام القضاء الإداري المصري، دار النهضة العربية، مصر.
- المستشار. أحمد عبد اللاه محمد، الرابطة الوظيفية بين قيامها وانقضائها (الموظف العام - الحقوق والالتزامات)، 2013، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر.
- د. بدرية جاسر الصالح، قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي، 1996، جامعة الكويت.
- د. محمد زكي النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع الخاص، دار الفكر العربي، ط 1، القاهرة 1987
- د. مفتاح خليفة عبد الحميد، العزل من الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2016.
- نزيه عبد اللطيف يوسف، انتهاء خدمة الموظف العام، مصر، مدونة قانونية ثقافية، تاريخ النشر 13 ديسمبر 2012، تاريخ المشاهدة 7-12-2014  
[http://tppwwwblogspotcomhome.blogspot.ae/2012/12/blog-post\\_13.html](http://tppwwwblogspotcomhome.blogspot.ae/2012/12/blog-post_13.html)

## 2: الرسائل العلمية

- ابراهيم بن محمد المفيز، رسالة ماجستير بعنوان الاعتداء على الموظف العام دراسة تأصيلية تطبيقية مقارنة، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، 2006، ص 26. للاطلاع عبر الرابط: <http://repository.nauss.edu.sa>.
- أحمد السيد محمد اسماعيل، رسالة ماجستير بعنوان اجراءات التأديب الاداري للموظف العام دراسة مقارنة، دبي، الامارات العربية المتحدة، دار نشر أكاديمية شرطة دبي، 2014.
- أحمد زايد راشد الزيودي، تقييم تقارير الأداء في الوظيفة العامة في دولة الامارات العربية المتحدة-دراسة مقارنة-، جامعة الشارقة، مدينة الشارقة، الامارات العربية المتحدة.
- آمنه شمل رسالة ماجستير بعنوان الضمانات التأديبية للموظف العام-دراسة مقارنة وتطبيقية في دولة الامارات العربية المتحدة، جامعة الشارقة، مدينة الشارقة، الامارات العربية المتحدة، 2011.
- حامد عبد الله حامد الريامي، رسالة ماجستير بعنوان ضمانات تأديب الموظف لقانون الشرطة والامن الاتحادي وتعديلاته، جامعة الشارقة، مدينة الشارقة، الامارات العربية المتحدة، 2014.

- د. جاسم عبد الله محمد بن عمير، رسالة دكتوراه بعنوان الرقابة القضائية على قرارات انتهاء خدمة الموظف العام، جامعة الشارقة، دولة الامارات العربية المتحدة، 2014.
- حسين خير الله عسكر إسماعيل العسكر، رسالة ماجستير بعنوان الاستقالة من الوظيفة العامة بدولة الامارات العربية المتحدة-دراسة مقارنة، جامعة الشارقة، مدينة الشارقة، الامارات العربية المتحدة، 2015.
- حمد سعيد سلطان بن شاهين، سلطة تأديب الموظف العام، جامعة الشارقة، مدينة الشارقة، الامارات العربية المتحدة، 2013.
- حمد ماجد العويس، رسالة ماجستير بعنوان التعيين في الوظيفة العامة -دراسة مقارنة بين القوانين المحلية والقانون الاتحادي بدولة الامارات-، جامعة الشارقة، مدينة الشارقة، الامارات العربية المتحدة، 2015.
- خالد حمّاد محمد العنزي، رسالة ماجستير بعنوان النظام القانوني لترقية الموظف العام - دراسة مقارنة بين الأردن والكويت، جامعة الشرق الأوسط، الاردن، 2012، للاطلاع على الرسالة عبر الرابط: <http://www.meu.edu.jo> متوفر حتى تاريخ 2016/2/1.
- سعيد سالم المظلوم السعودي، رسالة ماجستير بعنوان إجراءات وضمانات تأديب الموظف العام وفقا لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لسنة 2008، اكااديمية شرطة دبي، دار الكتاب القانوني، دبي، 2013.

- عبد الله جبر عبد الله السري، رسالة ماجستير بعنوان التظلمات الوظيفية الناجمة من الجزاءات الإدارية وفقا لقانون الموارد البشرية الاتحادي والمحلي، جامعة الشارقة، مدينة الشارقة، الامارات العربية المتحدة 2014.
- عبد العزيز سعد مانع العنزي، رسالة ماجستير بعنوان النظام القانوني لانتهاج خدمة الموظف العام: دراسة مقارنة بين القانونين الاردني والكويتي، جامعة الشرق الأوسط، الاردن، 2012.
- علاء الدين محمد: موانع الترقية في مجال الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، 2000.
- عناد رضوان محمود، أطروحة دكتوراه بعنوان فصل الموظف العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر.
- د. قاسم حاج غوثي، رسالة دكتوراه بعنوان مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه -دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2012.
- محمد عبد الله راشد سليمان الغيثي، رسالة ماجستير بعنوان الشرعية الموضوعية في التأديب في ظل قانون الموارد البشرية - دراسة مقارنة، جامعة الشارقة، مدينة الشارقة، الامارات العربية المتحدة 2014.
- مخلوف مليكة، رسالة ماجستير بعنوان رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، جامعة مولود معمري، تيري وزو، 2012.

- منصور محمد نصار، رسالة ماجستير بعنوان أسباب انتهاء خدمة الموظف العام، جامعة الشارقة، مدينة الشارقة، الامارات العربية المتحدة، 2012.

### 3: بحوث منشورة في مجلات دورية

- د. ابراهيم كامل الشوابكة، النظام التأديبي للموظف العام الاتحادي، مجلة الفكر الشرطي، المجلد الثاني والعشرون، العدد الثالث رقم (86) يوليو 2013، مركز بحوث الشرطة، القيادة العامة لشرطة الشارقة، ص 121.
- د. تركي سطات المطيري، تقييم كفاءة الموظف العام في قانون الخدمة الكويتي، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الامارات العربية المتحدة، العدد 53، 2013.
- د. عبد الوهاب عبدول، دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الاماراتي، 2011. ورقة بحثية قُدمت أمام المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم الادارية العليا في الدول العربية والذي عقد في بيروت/ لبنان في 21 - 22 /6/ 2011
- د. موسى مصطفى شحادة: عدم الكفاءة المهنية باعتبارها سبباً من أسباب الفصل من الوظيفة العامة، مجلة الشريعة والقانون، العدد 23، مايو 2005.
- نوفان العقيل العجارمة، أثر الحكم الجزائي في إنهاء الرابطة للموظف العام، الجامعة الاردنية، دراسات علوم الشريعة والقانون، ملحق 2009، مجلد رقم 36 ص 742 متوفر في موقع الجامعة الاردنية حتى تاريخ 6-12-2014

## ثالثاً: مواقع في الشبكة الالكترونية

- <http://www.fahr.gov.ae/portal/ar> الهيئة الاتحادية للموارد البشرية
- <http://www.emaratalyom.com> جريدة الامارات اليوم الالكترونية،
- <http://eall.org.ae> جمعية الامارات للمحامين والقانونيين،
- <https://www.mof.gov.sa/Arabic> وزارة المالية المملكة العربية السعودية،
- <http://www.kt.com.kw/ba/index1.html> موقع بوابة الكويت الالكترونية،
- Prestige. Advocates and legal consultants موقع للأحكام الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا
- <http://www.prestigeadvocates.com>
- <http://theuaelaw.com/vb> منتدى قانون الامارات،
- **رابعاً: التشريعات والاحكام**
- دستور دولة الامارات العربية المتحدة
- قانون الموارد البشرية المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008.
- المرسوم بقانون اتحادي رقم 9 لسنة 2011 في شأن تعديل أحكام المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008.
- قانون العقوبات الاتحادي رقم 3 لسنة 1987.

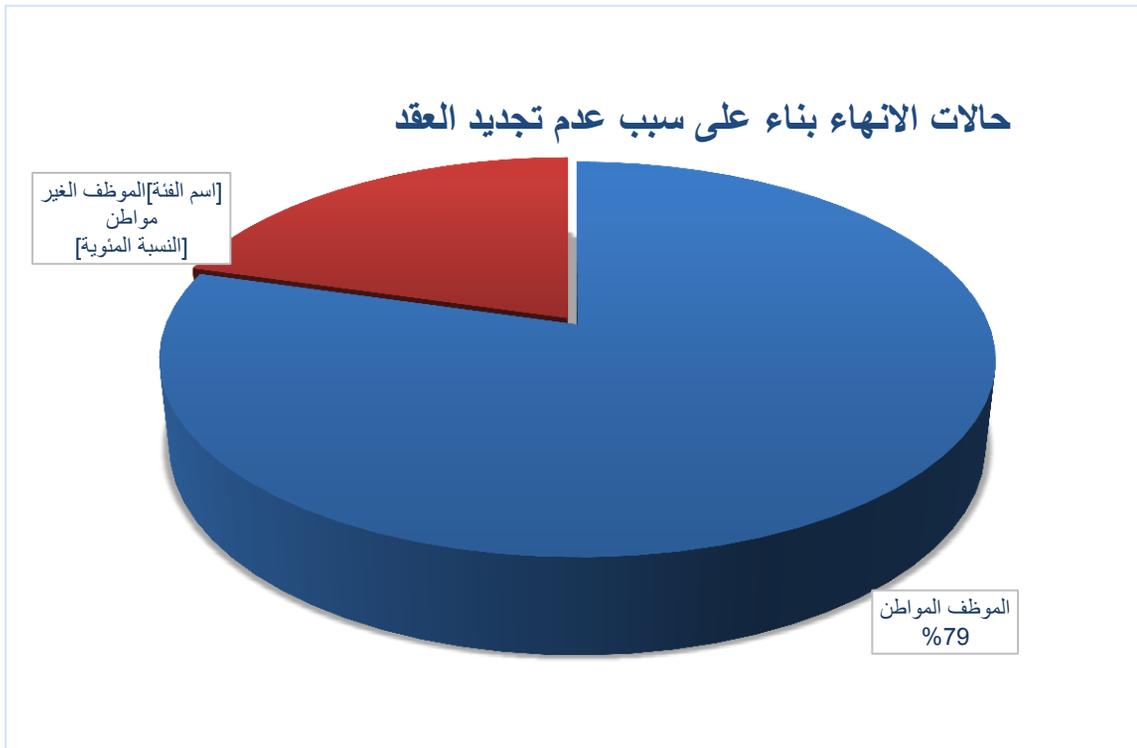
- قانون رقم 28 لسنة 2005 في شأن الاحوال الشخصية.
- قانون المعاملات المدنية رقم 5 لسنة 1985.
- قانون الجنسية وجوازات السفر الاتحادي رقم 17 لسنة 1972 المعدل بالمرسوم بقانون اتحادي رقم 10 لسنة 1975.
- قانون السلطة القضائية رقم (3) لسنة 1983م في دولة الامارات العربية المتحدة.
- قانون اتحادي رقم (7) قانون التأمينات والمعاشات الاجتماعية 1999 وتعديلاته.
- من قانون الخدمة المدنية -رقم (1) لسنة 2006 المعدل بالقانون رقم (1) لسنة 2008 في شأن الخدمة المدنية في إمارة أبوظبي.
- أحكام قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (27) لسنة 2006.
- المرسوم الاميري رقم (9) لسنة 2008 بإصدار قانون الخدمة المدنية في إمارة عجمان.
- قانون العاملين المدنيين رقم (74) لسنة 1978 في مصر.
- القانون المصري رقم (18) لسنة 2015 بإصدار قانون الخدمة المدنية في 12 مارس سنة 2015.
- قانون الخدمة المدنية لإمارة الشارقة رقم (5) لسنة 2001 وتعديلاته.
- قانون الخدمة المدنية رقم (21) لسنة 2001.
- القانون الاتحادي رقم 36 لسنة 1992 في شأن رد الاعتبار.
- قانون الخدمة المدنية الاردنية رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.
- قانون معاشات ومكافآت التقاعد المدنية لإمارة أبوظبي رقم (2) لسنة 2006م.
- لائحة الخدمة العامة لسنة 1995م في السودان.

- لائحة انتهاء الخدمة التابعة لنظام الموظفين العام 1391هـ في السعودية.
- أحكام المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة المشار اليها في البحث.
- قرار مجلس الوزراء رقم 20 لسنة 2011، نشر في الجريدة الرسمية، العدد 562، السنة 42، في 31 يوليو 2011.
- قرارات من المجلس الوزاري للخدمات ومنها القرار رقم 7/خ/12/338 لسنة 2011 حول آلية التنسيق والمتابعة لخطة التوظيف
- قرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 2012م في شأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008م بشأن الموارد البشرية وتعديلاته.
- المرسوم الاتحادي رقم (135) لسنة 2015 في شأن تشكيل المجلس الاتحادي.
- اللائحة الداخلية لمجلس الوطني الاتحادي.

## المرفقات

بناءً على المعلومات والاحصائيات والدراسات الصادرة من الهيئة الاتحادية للموارد البشرية قمنا بعمل إحصائية سنوية لحالات انتهاء خدمة الموظف العام في الحكومة الاتحادية بحيث تشمل الإحصائية اعداد الموظفين المنهية خدماتهم من الربع الأخير من سنة 2014 والربع الأول والثاني والرابع من سنة 2015. وذلك بسبب عدم وجود إحصائية سنوية حديثة شاملة لدى الهيئة لذا قمنا بجمع إحصائية أربعة ارباع بحيث تشمل اثني عشر شهر.

الجدول رقم (1): حالات الانهاء بناءً على سبب عدم تجديد العقد



○ يوضح المخطط الأول نسبة حالات إنهاء الخدمة بسبب عدم تجديد العقد أو فسخه قبل انتهاء مدته للفئة العاملة المواطنة والغير مواطنة.

○ يوضح الجدول التالي أعداد حالات الترك حسب جميع الأسباب القانونية والإدارية المنهية للخدمة.

الجدول رقم (2): إحصائية الأسباب المنهية لخدمة الموظف الاتحادي العام

الاسباب المنهية لخدمة الموظف									
المجموع	الرابع 2015	الثاني 2015	الأول 2015	الرابع 2014	الربع الرابع 2015	الربع الثاني 2015	الربع الاول 2015	الربع الرابع 2014	
44	الفئة المواطنة				10	7	15	12	الوفاة
10					3	2	2	3	الحكم بعزل قضائي والفصل
420					216	30	115	59	بلوغ سن التقاعد
1365					556	206	319	284	الاستقالة
41					12	3	15	11	الانقطاع عن العمل
146	66	17	33	0	67	17	35	27	عدم تجديد العقد
20	الفئة المواطنة				13	0	0	7	الاحلال لخطط التوظيف
16					0	0	15	1	إعادة الهيكلة
19					3	5	5	6	عدم اللياقة الصحية
65					1	0	63	1	عدم الكفاءة الوظيفية
2					2	0	0	0	الاقالة من مجلس الوزراء
3					0	0	3	0	العزل بمرسوم اتحادي