

الضمانات الإدارية المقررة للموظف العام

في مجال الفصل بغير الطريق التأديبي

في سوريا ومصر

عبد الرزاق الحسين

جامعة دمشق – كلية الحقوق

ماجستير العلوم الإدارية والمالية

الملخص

تناولت في هذا الفصل الضمانات المقررة للموظف العام في مجال الفصل بغير الطريق التأديبي في سوريا ومصر وذلك في مبحثين، تناولت في المبحث الأول الإجراءات السابقة لصدور قرار الصرف من الخدمة والذي يقسم بدوره إلى مطلبين، درسنا في المطلب الأول الإجراءات السابقة لصدور ذلك القرار في سوريا، ودرسنا في المطلب الثاني تلك الإجراءات في مصر، بينما تناولت في المبحث الثاني، تحديد الجهة المختصة بإصدار قرار الصرف من الخدمة في كلا من سوريا ومصر، حيث تناولت دراسة موضوع الجهة المختصة بإصدار ذلك القرار في سوريا في المطلب الأول، ودرسنا ذلك الموضوع في مصر من خلال المطلب الثاني .

يمثل الشخص المعنوي العام المركز الرئيسي في إدارة الدولة والتنظيم الإداري والذي يدير المرافق العامة لتحقيق المصلحة العامة ، ومهما كان دور الشخص المعنوي في التنظيم الإداري فإنه بأمر الحاجة لوضع هذه الإدارة موضع التطبيق الفعلي من خلال الشخص الطبيعي وهو عادة الموظف العام الذي يعمل بإشراف وتوجيه الشخص المعنوي وتنفيذ أوامره وتطبيق التعليمات والقواعد الخاصة بالوظيفة العامة ، وعلى أساس ذلك نجد أن الموظف العام هو الأداة العملية التي يعتمد عليها الشخص المعنوي في إدارة التنظيم الإداري في الدولة وفي سبيل ذلك تمنح له صلاحيات واختصاصات تمكنه من خدمة أفراد المجتمع والإدارة العامة في الوقت نفسه لتحقيق الصالح العام ، إلا أن هذه الصلاحيات والاختصاصات ليست مطلقة بشكل نهائي وإنما محكومة ومقيدة بتطبيق أحكام القانون وقواعد الوظيفة العامة ، أما عن مجال إخلال الموظف العام في ممارسة واجبات وظيفته وأخطائه وبالتالي فرض العقوبة المستحقة بحقه فنجد أن هناك ضمانات تمنح للموظف لمنع أي تعسف وظلم بحقه وهذه الضمانات تكفل له الاستقرار الوظيفي والطمأنينة بحيث لا تستطيع الإدارة صرفه من الخدمة إلا بعد مراعاة الإجراءات التي حددها القانون وذلك لكي لا يكون فصل الموظف بغير الطريق التأديبي سلاحاً مسلطاً على رقاب العاملين تمارسه الإدارة دون أي قيد لذلك كان لا بد من كفالة هذه الضمانات من أجل أن يشعر الموظف بالاستقرار الوظيفي .

وسميت هذه الضمانات بالضمانات الإدارية ، لأنها تتعلق بالإدارة المختصة ويكون للأخيرة فيها دوراً كبيراً في تقريرها للتأكد من تحققها وأيضاً لتمييزها عن الضمانات القضائية ، وأن هذه الضمانات لم توجد دفعة واحدة في التشريعات السورية والمصرية ولكنها أتت على فترات زمنية متعددة وذلك نتيجة التطبيق العملي لهذا النوع من حالات انتهاء الخدمة ، بالإضافة إلى أن هذه الضمانات لم تكن إدارية صرفة وإنما تزامنت مع بعض الضمانات المالية والتي تخفف من نتائج هذا الإجراء¹ .

¹ - إن العمل المصروف من الخدمة تصفى حقوقه وفقاً للقوانين النافذة صلا بأحكام الفقرة / أ / من المادة / ١٣٧ / من القانون رقم / ٥٠ / لعام ٢٠٠٤ وتعديلاته ، كما يستفيد من المنحة التقديرية المنصوص عنها في المادة / ١٣٨ / من القانون المذكور ، وكذلك الأمر بالنسبة للعامل في مصرف فإن قرار الفصل لا يؤثر على حقه في المعاش أو المكافأة .

وعلى ما تقدم سوف نقوم بدراسة موضوع الضمانات الإدارية في مبحثين يتناول المبحث الأول الإجراءات السابقة لصدور قرار الصرف من الخدمة وفي المبحث الثاني يتناول تحديد الجهة المختصة بإصدار قرار الصرف من الخدمة .

المبحث الأول

الإجراءات السابقة لصدور قرار الصرف من الخدمة

في الحقيقة إن الإجراءات التي تسبق صدور قرار الصرف من الخدمة غالباً ما تكون ضمانات مقررة للعامل ، وذلك بالنظر لخطورة هذا الإجراء ، وهذا الضمانات هي ضمانات لها دور كبير ومهم في تحقيق الحماية لاستقرار العامل وبقائه في الحياة الوظيفية ، ولا سيما في ضوء العراقيل التي تواجه تطبيق الضمانات القضائية ، وبناء على ما تقدم سوف نتلخص في هذا المبحث عن الإجراءات السابقة لصدور قرار الصرف من الخدمة في سوريا (المطلب الأول) ونتناول في المطلب الثاني تلك الإجراءات في مصر .

المطلب الأول

الإجراءات السابقة لصدور قرار الصرف من الخدمة في سوريا

القاعدة العامة أن يواجه العامل المقترح صرفه من الخدمة بما هو منسوب إليه وأن يتم التحقيق معه لسماع أقواله ، وذلك فيما عدا الصرف لأسباب سياسية كما هو الحال في مصر ، ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هل الوضع في سوريا كما هو عليه في مصر ؟

إن قوانين الوظيفة العامة في سورية خلت من أي نص يوجب التحقيق مع العامل قبل صرفه من الخدمة ، إلا أنها لم تمنع من إجراء التحقيق معه صراحة أيضاً ، وبما أن الصرف من الخدمة في سورية غالباً ما يأتي باقتراح من الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش أو من الجهاز المركزي للرقابة المالية كونها الأجهزة الرقابية الرئيسية في سوريا ، فإن الأمر يحتم علينا دراسة الأصول أو القواعد المعمول بها لدى تلك الأجهزة ، ومما تجدر الإشارة إليه هنا أن التحقيقات التي تجرى من قبل الهيئة أو الجهاز والتي على

أساسها يتم الصرف من الخدمة لم توجد بداية كضمانة مقررة للعاملين قبل صرفهم من الخدمة ، و أساس ذلك أنها وجدت كأحدى الأدوات الرئيسية التي تساعد على تحقيق أهدافهما الرقابية .
وفي ضوء ما تقدم سوف نبين فيما يلي إجراءات وأصول التحقيق والتظلم من التقارير الرقابية وبحث إمكانية إعادة التحقيق وشروطه .

أولاً : التحقيق الذي تجريه الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش

١ - قواعد التحقيق :

يعد التحقيق مع العامل من الضمانات التي تدرج غالباً في إطار الأحكام الإجرائية المتعلقة بتأديب الموظف العام بشكل عام .

والتحقيق يعني تحري حقيقة ما نسب للعامل وجمع المعلومات حول ذلك من كافة العناصر المتصلة بالموضوع ومن بينها حتماً دفاع العامل عن نفسه^١ .

وقد بين قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم / ٢٤ / لعام ١٩٨١ قواعد وأصول التحقيق مع أي من المشمولين بالتحقيق بموجب القانون المذكور بمن فيهم الموظفين العموميين الذين يمكن اقتراح صرفهم من الخدمة في الحالات التي تمس النزاهة ، وعدم فاعلية الأداء الوظيفي أو عدم كفايته .

وأصبح للمفتش إمكانية دعوة العامل لاستجوابه وذلك بموجب مذكرة يحدد فيها موعد حضوره كما أتيج له استدعائه مباشرة عند الاقتضاء ، إضافة إلى إمكانية الاستماع إلى من يستدعي التحقيق الاستماع إليهم كشهود ، ونظمت أصول دعوة الشهود وألية أخذ الإفادات وغير ذلك مما يوجب التحقيق^٢ ، ونظم النظام الداخلي للهيئة الصادر بقرار رئيس الهيئة رقم / ٢٥٠ / لعام ١٩٩٠ مزيداً من التفاصيل حول أصول التحقيق ، محدداً بذلك المكان الذي يجري فيه ، وإمكانية الاطلاع على الوثائق ، ودعوة الشهود ، وتنظيم محاضر بالإفادات وقد بين النظام أيضاً التدابير والإجراءات التي يمكن اتخاذها أثناء التحقيق من قبل المفتش مثلاً الاستعانة بالخبرة وكف اليد .

^١ - د . سامي جمال الدين - منازعات الوظيفة العامة - منشأة معارف الإسكندرية - ط٢ - عام ٢٠٠٥ - ص ٣٠٩

^٢ - المادة / ٤٧ / من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في سوريا رقم / ٢٤ / لعام ١٩٨١ .

ومن خلال استعراض تلك الإجراءات والتدابير المتبعة لأخذ الأقوال والتحقيق يتبين معنا بأنها إجراءات حيادية ومتوازنة ، ويمكن أن تعطي نتائج جيدة إذا ما أحسن استخدامها وتعد ضمانة فعالة وهامة للعامل قبل صرفه من الخدمة .

٢ - الاعتراض على نتائج التحقيق :

من المعروف أن الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في سورية يمكنها أن توصي بعد إنجاز المهمة التحقيقية بالصرف من الخدمة طبقاً لقواعد وأحكام الصرف من الخدمة في النصوص النافذة وذلك في الحالات التي تمس النزاهة أو عدم فاعلية الأداء الوظيفي أو عدم كفايته وقد أجاز النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش للجهة الإدارية^١ أن تخوض الحوار مع الهيئة بالتظلمات التي تقدم من العاملين الذين جرى التحقيق معهم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغها بالنتائج لأن الهيئة لا تقبل الاعتراضات المباشرة من العاملين وفي الحقيقة كان هناك جدل يدور حول الجدوى من الاعتراض ما دام هذا الاعتراض يقدم على المفتش ذاته الذي أجره التحقيق أو على الجهة الأعلى المسؤولة عن اعتماد تقارير المفتش ، لأن ذلك المفتش لن يتخلى عما خلص إليه من نتائج بسهولة ، وبالتالي فإن تقديم الاعتراض إلى ذات المفتش الذي قام بالتحقيق سوف لا يجدي نفعاً ولا يغير في النتيجة ، إذ سيتمسك كل من المفتش والعامل بوجهة نظره التي كانت ماثلة أثناء التحقيق أو عند التحقيق فيه ، وبقيت الأمور على حالها إلى أن تنبه المجلس الأعلى للهيئة وأصدر قراراً يقضي أن يتم البت بالاعتراضات والتظلمات من مفتش آخر غير المفتش الذي بحث وحقق في الموضوع وهذا توجه نحو العدالة وفيه ضمانة إضافية للعامل ولكن برأينا هذا ليس كافياً .

لتحقيق تلك الضمانة وبرأينا أن يتم البت في تلك التظلمات والاعتراضات من قبل جهة محايدة مثلاً قضاة مجلس الدولة وقد يكونوا الأجدر ببحث مثل هذه الاعتراضات على أن يكون بوسع الأطراف في هذه الحالة إبداء الدفاع بشأن الموضوع المعترض عليه وتقديم المؤيدات والأدلة اللازمة .

٣ - إعادة فتح التحقيق :

أوجب قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم / ٢٤ / لعام ١٩٨١ في نص المادة / ٥٤ / منه إعادة فتح التحقيق مجدداً ضمن شروط معينة ، وذلك بأن يكون فتح التحقيق بطلب من رئيس الوزراء أو بقرار

^١ - المادة / ١٤٩ / من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم / ٢٥٠ / لعام ١٩٩٠ م .

من رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وأن يكون هناك أدلة جديدة لم تكن موجودة أثناء التحقيقات السابقة ونخلص مما تقدم بأنه يمكن العودة عن اقتراح الصرف من الخدمة في معرض إعادة فتح التحقيق إذا ما وردت أدلة جديدة لم تكن مدار بحث سابقاً وتؤدي إلى تغيير النتيجة ، إلا أنه في التطبيق العملي كثيراً ما يعاد فتح التحقيق إلا أن النتائج لا تتغير ويترك أمر البت للقضاء المختص .

ثانياً : التحقيق الذي يقوم به الجهاز المركزي للرقابة المالية :

وفقاً لأحكام المادة / ٢ / من المرسوم التشريعي رقم / ٦٤ / لعام ٢٠٠٣ م والمتضمن إعادة تنظيم الجهاز المركزي للرقابة المالية ، فإن الجهاز هو هيئة مستقلة ترتبط برئيس مجلس الوزراء وتهدف أساساً إلى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة .

وتنفيذاً لتحقيق أهدافه ، يتولى الجهاز التحقيق في المخالفات المالية وكذلك الإدارية والاقتصادية والجزائية التي ينجم عنها أثار مالية والمكتشفة من قبله أثناء قيامه بأعمال رقابته^١ ، وله في سبيل لك سلطة كف يد العامل عن العمل ، والحجز على أمواله واستعمال جميع الوسائل اللازمة للحفاظ على الأموال العامة إلا أنه لم يمنح حق اقتراح الصرف من الخدمة ، كما منحت الهيئة المركزية هذا الحق صراحة ، إلا أنه من الناحية العملية فإن الجهاز المركزي في سورية يقوم باقتراح الصرف من الخدمة رغم عدم وجود النص الذي يمنحه هذا الحق ، وللتعرف على الضمانات ومدى توافرها للعامل أثناء التحقيق معه من قبل الجهاز المركزي كان لا بد من استعراض آلية التحقيق التي يجريها الجهاز المركزي قبل اقتراح صرفه من الخدمة .

وفقاً لأحكام المادة / ٦٤ / من المرسوم سالف الذكر يستطيع الجهاز المركزي اتخاذ جميع الوسائل اللازمة لتحري المخالفات والكشف عنها والاستماع إلى الشهود والتحقيق مع العامل على أن يجري التحقيق في مقر الجهة الخاضعة للتحقيق .

وبموجب أحكام النظام الداخلي للجهاز الصادر بالقرار رقم / ٤٤ / لعام ١٩٨٨ م يمكن للجهاز في معرض إجراء التحقيق الاستعانة بالخبرة الفنية ، إضافة إلى دعوة من يرى ضرورة سماع شهادته من العاملين والأفراد ، ويستفاد من خلال استعراض تلك النصوص أن المفتشون يتمتعون بصلاحيات واسعة

^١ - المادة / ٢٣ / من المرسوم التشريعي رقم / ٦٤ / لعام ٢٠٠٣ م .

إزاء العاملين في الجهات التي تخضع لرقابة الجهاز ومع ذلك ليس بوسع الآخرين مناقشة قرارات الجهاز التنفيذية والتحقيقية .

وفي ضوء ما تقدم فإنه من الضروري إيجاد آلية للاعتراض على التقارير أسوة بما هو معمول به في هذا الشأن بالنسبة لتقارير الهيئة وخاصة وأن الاعتراض يشكل ضماناً قد تنصف العامل إذا ما أحسن استعماله .

ونرى أنه لا بد من إعادة النظر في النظام الداخلي للجهاز في كثير من المسائل ، كونه صدر قبل نفاذ المرسوم التشريعي رقم / ٦٤ / لعام ٢٠٠٣ م بما في ذلك كيفية إعداد التقارير الناتجة عن التحقيق والاعتراض عليها ، وتحديد مدد للاعتراض بما ينسجم وأحكام المرسوم التشريعي المذكور لأن ذلك يحقق ضماناً أكيدة للعامل .

ثالثاً : دور اللجنة المنصوص عليها في المادة / ١٣٧ / من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم / ٥٠ / لعام ٢٠٠٤ م .

في الحقيقة لم تتضمن نصوص قوانين الموظفين سواء كان قانون الموظفين الأساسي رقم / ١٣٥ / لعام ١٩٤٥ م أو القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم / ١ / لعام ١٩٨٥ م فيما يتعلق بموضوع الصرف من الخدمة أية ضمانات للعامل قبل صرفه من الخدمة سواء كانت هذه الضمانات إدارية أم قضائية ، إلا أن هذه القوانين لم تحرم المصروف من الخدمة من المعاش أو التعويض حسب الحال .

إلا أنه ومع بدء تعديل القانون رقم / ١ / لعام ١٩٨٥ أكد رجال القانون على ضرورة إيراد ضمانات في المادة / ١٣٨ / في التعديل القادم ، وتفرقت الآراء وتشعبت المذاهب بين المؤيد لبقاء المادة مع استعمالها في حدود معينة وللضرورات فقط ، وعند قيام مسوغات تستدعي ذلك ، وبين معارض لبقائها منطلقاً من خطورتها على العاملين وتعارضها مع مبدأ الفصل بين السلطات وهدرها للضمانات القضائية .

إلا أن هناك فريقاً وسطاً اتجه إلى بقائها مع إدراج بعض الضمانات للعامل وقد كانت الغلبة من حيث النتيجة لهذا الاتجاه ، وبالفعل تم إقرار المادة / ١٣٧ / من قبل مجلس الشعب ومن ثم رفعه إلى رئيس الجمهورية لإصداره ، وتم إصدار تلك المادة حيث أصبحت برقم / ١٣٧ / بموجب القانون رقم / ٥٠ /

١ - د . محمد رسول العموري - الرقابة المالية العليا - رسالة دكتوراه - جامعة دمشق - ٢٠٠٣ - ص ٤٩٢ .

لعام ٢٠٠٤ م^١ ، حيث نصت المادة / ١٣٧ / من القانون رقم / ٥٠ / لعام ٢٠٠٤ على ما يلي : مع الاحتفاظ بأحكام قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وأحكام قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية :

١ . يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة مؤلفة من وزير العدل ووزير الشؤون الاجتماعية والعمل ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية صرف العامل من الخدمة

وعليه يعد هذا النص الجديد للمادة / ١٣٧ / من قانون العاملين الأساسي رقم / ٥٠ / لعام ٢٠٠٤ م ضماناً دستورية حقيقية للطبقة العاملة ، أزالت الظلم والتسلط عن العمل لمدة ٦٠ عاماً ، وإن بقي الوضع مع ذلك كما هو بالنسبة للموظفين حيث نصت المادة / ١٥٦ / من قانون العاملين الأساسي رقم / ٥٠ / لعام ٢٠٠٤ م حيث قضت : " في كل ما لم يرد عليه نص في هذا القانون يعود أمر البت فيه إلى قانون الموظفين الأساسي رقم / ١٣٥ / لعام ١٩٤٥ وتعديلاته

وفي هذا التعديل تجلت مبدئياً الضمانات الدستورية والقانونية للعاملين وذلك من خلال اللجنة المشكلة من جهة ، وبإلغاء الفقرة التي تمنع العامل من ممارسة حقه في الاعتراض على القرارات الصادرة بالصرف من الخدمة من جهة أخرى^٢ ، ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هل تشكيل اللجنة على هذا النحو يحقق الضمانة المنشودة للعامل قبل صرفه من الخدمة ؟ وللإجابة على هذا السؤال كان لا بد من دراسة تشكيل اللجنة وآلية عملها وقيمة اقتراحاتها ومدى تأديتها للدور المنوط بها من قبل المشرع بشكل فعال ويحقق الهدف من تشكيلها .

١ - تشكيل اللجنة :

بموجب المادة / ١٣٧ / من قانون العاملين الأساسي رقم / ٥٠ / لعام ٢٠٠٤ م وتعديلاته فإن اللجنة تتألف من وزير العدل ووزير الشؤون الاجتماعية والعمل ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية ، وقد عرفت المادة / ١١٩ / من الدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣ م وتعديلاته الوزير بأنه الرئيس الأعلى للوزارة ويتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة فيما يخص وزارته ، كما نصت المادة / ١١ / من قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم / ٦٤ / لعام ٢٠٠٣ م بأن رئيس الجهاز يعين

^١ - د . عبدالله طلبة - د . أحمد إسماعيل ، الوظيفة العامة ، منشورات جامعة دمشق ، عام ٢٠٠٤ - ٢٠٠٥ ص

^٢ - جريدة الثورة ، العدد ١٢٥٧٦ ، تاريخ ٢٠٠٤/٧/٧ م ص ٧ .

^٣ - د . عبدالله طلبة ، د . أحمد إسماعيل ، الوظيفة العامة ، مرجع سابق ذكره ، ص

بمرسوم ويعامل معاملة الوزير من حيث الصلاحيات والحقوق والواجبات ويتولى إدارة الجهاز والإشراف عليه .

يستفاد مما سبق أن اللجنة تعد لجنة وزارية مشكلة من مجموعة من الوزراء ويمثل أعضاؤها قمة الهرم الإداري كلا في الجهة التي يرأسها ويشرف عليها ، وهذا يعطي انطباعاً عن فعالية اللجنة واستقلال رأيها وحيادته ، الأمر الذي يشكل ضمانة أكيدة للعامل قبل صرفه من الخدمة .

وبرأينا أن تشكيل اللجنة على هذا النحو يحقق ضمانة أكيدة للعامل ، لأن وجود وزير العدل يشكل ضمانة هامة للعامل كونه يشرف على مرفق القضاء لأن وزير العدل غالباً ما يسمى من القضاة الذين يملكون الدراية والخبرة واستخلاص النتائج والأدلة .

وبالنسبة لوجود وزير الشؤون الاجتماعية والعمل فإنه أيضاً يشكل ضمانة للعامل لأن وظيفته بالأصل تأمين فرص العمل للمواطنين ورعاية الشؤون الاجتماعية لهم .

أما بالنسبة لوجود رئيس الجهاز المركزي في تشكيل اللجنة ، فإن وجوده محل نظر لأن الحيادية لا يمكن أن تتحقق عندما يكون اقتراح الصرف من الخدمة وارداً من قبل أحد مفتشي الجهاز الذي يتبع بالأصل إلى رئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية .

ومن خلال دراسة تشكيل اللجنة يتبين لنا بأن هناك نقص في تشكيلها من شأنه أن ينقص إحدى ضمانات العامل ، وكان الأجدر بالمشروع أن يضيف إلى تشكيلها ممثل عن التنظيم النقابي الذي يتبع له العامل والذي من مهامه الدفاع عن حقوق العمال ، وقيامه بدور فعال في مجال الدفاع عن حقوق العاملين والعمل على حل مشكلاتهم مع الجهات العامة ولا سيما في المسائل المتعلقة بالتأديب والترفيح والصرف من الخدمة^١ .

كما أن المشروع لم ينظم مسألة غياب أحد أعضاء اللجنة لوجود مواضيع مقترحة من قبله وبالتالي يجعل انعقاد اللجنة غير صحيح وبالتالي ينقص من الضمانات التي قررها المشروع .

^١ - د. محمود أبو السعود ، الموظف العام وممارسة الحقوق والحريات السياسية ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٧ ، ص ١٠١ .

فضلا عن مسألة تحديد رئيس اللجنة وذلك بشكل واضح وصريح حيث لم تحدد المادة / ١٣٧ / من هو رئيس تلك اللجنة وإن كان ظاهر الحال يدل على أن وزير العدل هو رئيس اللجنة وهذه تحتاج إلى نص لتحديد لها .

ومما يجدر الإشارة إليه أنه تم فصل وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل حيث أصبحت هناك وزارة للعمل ووزارة للشؤون الاجتماعية والسؤال الذي يطرح نفسه هنا هل يحضر اجتماع اللجنة وزير العمل أم وزير الشؤون الاجتماعية أم الاثنين معا ، وهذا أيضا يحتاج إلى نص لتحديد ذلك .

ومن خلال استعراض ودراسة تشكيل اللجنة ، يتبين لنا أنه لا بد من إعادة النظر بتشكيل اللجنة على نحو يحقق الحيادية ويعالج مسألة تحديد رئيس اللجنة وآلية التصويت ، وإكمال نصاب اللجنة في الحالات التي يتعذر على أحد أعضائها حضور الاجتماع او عندما يكون اقتراح الصرف وارداً منه ، ومسألة من الوزير الذي يحضر بعد أن تم فصل الوزارة إلى وزارتين وإن كنا نعرف بأن الوزير الذي يجب أن يحضر هو وزير العمل لكن ذلك يحتاج إلى نص .

٢ - آلية عمل اللجنة :

في الواقع أن اللجنة وجدت بالأصل لتدقيق اقتراحات الصرف من الخدمة التي تحال إليها من رئيس مجلس الوزراء ، مع أن ظاهر نص المادة / ١٣٧ / من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم / ٥٠ / لعام ٢٠٠٤ م يشير إلى أن اللجنة تقترح الصرف من الخدمة . ومما تجدر الإشارة إليه أن اللجنة لا تقبل دراسة اقتراحات الصرف من الخدمة التي ترد إليها عن غير طريق رئاسة مجلس الوزراء .

وفي الحقيقة لم تضع اللجنة مواعيد محددة لاجتماعاتها وإنما تقوم بالاجتماع حسب الحاجة إلا أنه يلاحظ أن اللجنة كانت تتأخر كثيراً في دراسة المواضيع التي تعرض عليها دونما معرفة أسباب ذلك^١ .

مما يجعل من الأهمية بمكان أن يصدر قرار عن رئيس مجلس الوزراء يحدد مدة معينة للجنة من أجل البت في مواضيع الفصل المحالة إليها . والسؤال الذي يطرح نفسه هنا هل اللجنة مجبرة على وضع أسباب لاقتراحها بالفصل أم لا .

^١ - من خلال الاطلاع على محاضر اللجنة نجد أن اللجنة كانت تتأخر لمدة سنة قبل تقديم اقتراحها النهائي الأمر الذي يجعل الهدف من الصرف من الخدمة وهو الاقصاء الفوري والاستغناء عن خدمات العامل لم يتحقق نتيجة هذا التأخير ، وهذا التأخير يفتح المجال أمام العامل للهروب عن طريق تقديم استقالته خوفاً من اتخاذ تدبير الصرف من الخدمة بحقه ويتجح بذلك .

في الحقيقة لم تضع اللجنة قائمة بالأسباب والدواعي التي تستوجب الصرف من الخدمة ، وإنما تدرس كل حالة على حدة مستعرة الوقائع والأدلة وعلى أساس ذلك تقترح الصرف من الخدمة عند توافر موجباته ودواعيه من عدمه .

لذلك لا بد من تحديد الأسباب التي تستوجب الصرف من الخدمة حتى لا يكون الفصل في بعض الحالات مستندا إلى أسباب مبهمه وغير واضحة بل واعتباطيا أحيانا .

ومما تجدر الإشارة إليه أن اللجنة لا تملك اقتراح إعادة التحقيق بناء على اعتراض العامل المقترح صرفه من الخدمة ، ولكن هل من الضروري أن تواجه العامل المقترح صرفه من الخدمة بما هو منسوب إليه قبل تقديم اقتراحها النهائي ؟

لم يمنع المشرع اللجنة صراحة من القيام بهذا الإجراء وسماع أقوال العامل مجددا إذا ما رأت ضرورة لتكوين قناعتها في الموضوع قبل تقديم اقتراحها ونحن نؤيد قيام اللجنة بسماع أقوال العامل فيما هو منسوب إليه أمام اللجنة لأن ذلك يشكل ضمانا إضافية للعامل .

٣ - القيمة القانونية لاقتراحات اللجنة :

يعد عرض موضوع الفصل بغير الطريق التأديبي على اللجنة المشكلة بموجب المادة / ١٣٧ / من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم / ٥٠ / لعام ٢٠٠٤ م إحدى الضمانات الهامة والرئيسية التي أوجدها المشرع لتجنب استسهال استخدام الصرف من الخدمة وإن اقتراح اللجنة في الصرف من الخدمة لا يحمل صفة القرار الإداري الذي له صفة النفاذ أو قوة التنفيذ ، لأنه مجرد إجراء شكلي جوهرى أوجبه القانون قبل صدور قرار الصرف من الجهة المختصة (رئيس مجلس الوزراء) إلا أنه لا يجوز إهمال هذا الإجراء الشكلي لأن الهدف منه إيجاد ضمانات حقيقية وفعالة للعامل ، وبالتالي فإن قرار الصرف الذي يصدر دون اقتراح اللجنة يكون صادرا دون استيفاء الإجراءات المقررة قانونا ويمكن الحكم بإلغائه أمام القضاء^١ .

^١ - محمود عزيز صالح ، الصرف من الخدمة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق - جامعة دمشق ، عام ٢٠١٢ ص ١٣٢ .

^٢ - د . محمد الحسين ، د . مهدي نوح ، القانون الإداري ، كلية الحقوق ، جامعة دمشق ، منشورات جامعة دمشق ، ٢٠١١ ، ص ١٣٣ .

وبالأصل إن اقتراح اللجنة لا يقيد رئيس مجلس الوزراء بما تنتهي إليه من نتيجة لأن تقيده بالفتاوى التي تتوصل إليها تلك اللجنة يجعل قرار الصرف من الخدمة يصدر من اللجنة نفسها وليس من رئيس مجلس الوزراء إلا ان عدم تقييد رئيس مجلس الوزراء برأي اللجنة يؤدي أيضاً إلى إهدار الضمانة التي أوجدها المشرع لذلك لا بد من الأخذ بما تقترحه اللجنة حول الصرف من عدمه وذلك ما عدا الحالات التي تستدعي حقيقة الاتجاه بخلاف ما تنتهي إليه اللجنة لأسباب يقدرها رئيس مجلس الوزراء باعتبارها صاحب الاختصاص النهائي في قرار الصرف من الخدمة^١.

وفي الواقع العملي ، نجد ان رئيس مجلس الوزراء يأخذ بما تنتهي إليه اللجنة في مسألة الصرف من الخدمة من عدمه ما عدا بعض الحالات .

المطلب الثاني

الإجراءات السابقة لصدور قرار الصرف من الخدمة في مصر

في الحقيقة أن موضوع الفصل بغير الطريق التأديبي أو الصرف من الخدمة في مصر نظمته القوانين التالية ، الأول هو القانون رقم / ١١٧ / لعام ١٩٥٨ م والثاني القانون رقم / ١٠ / لعام ١٩٧٢ م .

أولاً : الضمانات في ظل القانون رقم / ١١٧ / لعام ١٩٥٨ م :

لمدير النيابة الإدارية وفقاً لأحكام القانون رقم / ١١٧ / لعام ١٩٥٨ م اقتراح فصل الموظف بغير الطريق التأديبي إذا انتهى التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة ، كما حول القانون النيابة الإدارية إجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يكشف عنها إجراء الرقابة ، وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة ، وفيما تتلقاه من شكاوي الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها ، وقد بينت المادة السابعة من القانون المذكور ، أصول إجراء التحقيق ابتداءً من حضور الموظف والتحقيق معه إلى مرحلة التصرف في التحقيق ، ونلاحظ مما سبق أن هناك

^١ - محمود عزيز صالح - الصرف من الخدمة - مرجع سابق الذكر ص ١٣٤

ضمانات قررت لصالح الموظف في هذا النوع من الفصل ومنها إجراء التحقيق مع الموظف ويجب أن تتأكد النيابة من وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو حسن السمعة .

ثانياً : الضمانات في ظل القانون رقم / ١٠ / لعام ١٩٧٢ م :

جاء القانون رقم / ١٠ / لعام ١٩٧٢ م بمجموعة من الضمانات التي قررت لصالح العاملين الذين يتم فصلهم عن غير الطريق التأديبي ، وذلك لتنظيم سلطة الإدارة التقديرية في هذا المجال ولطالما أن هذا الفصل يشكل استثناءً وحيداً على الأصل العام المقرر في فصل العاملين من الوظيفة العامة عن طريق التأديب^١

وهذه الضمانات منها ما ورد قبل قرار الفصل ومنها ما ورد بعده ومنها ما ورد متزامناً مع صدوره ، بحيث تمكن هذه الضمانات العامل من الدفاع عن نفسه سواء في حصوله على المعاش أو المكافأة المستحقة له أو في الطعن أمام مجلس الدولة بالإلغاء والتعويض عن قرارات الفصل بغير الطريق التأديبي^٢ .

١ - التحقيق مع العامل وسماع أقواله :

أوجب القانون رقم / ١٠ / لعام ١٩٧٢ م سماع أقوال العامل المقترح فصله بغير الطريق التأديبي وذلك قبل عرض الموضوع على الوزير لتقديم اقتراحه في موضوع الفصل وقد رأى البعض أن هذا الإجراء يتعين القيام به قبل أن يتقدم الوزير المختص إلى رئيس الجمهورية باقتراح الفصل^٣ ، ولا شك فإن سماع أقوال العامل يشكل ضماناً فعالة وهامة من الناحية العلمية ، كي لا يفاجأ بقرار فصله قبل سماع أقواله من الجهة الإدارية^٤ .

لأن بعض حالات الفصل بغير الطريق التي تمت في الماضي قامت على شبهات غير حقيقية ، ولهذا سحب رئيس الجمهورية بعض قرارات الفصل بعد أن تكتسفت له الحقائق فيما بعد^٥ . وإن سماع أقوال

^١ - د . عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة - إجراءات تأديب الموظف العام ، طبعة ٢٠٠٨ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، ص ٢٧ .

^٢ - د . سعد شرقاوي ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، مصر ، ٢٠٠٩ م ، ص ٥٥٣ .

^٣ - د . شهاب بن أحمد بن علي الجابري ، انتهاء خدمة الموظف العام والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، كلية الحقوق ، عام ٢٠٠٧ ، ص ٢٧٩ .

^٤ - د . علي د . علي عبدالفتاح محمد ، حرية الممارسة السياسية للموظف العام ، دار الجامعة الحديثة ، مصر ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٣٦ .

^٥ - د . سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثالث ، قضاء التأديب ، دار الفكر العربي ، ١٩٩٥ ، ص ٣٣٧ .

العامل إجراء ضروري لأنه يفسح المجال للعامل لتقديم دفوعه ، وتوضيح وجهة نظره حول ما هو منسوب إليه ، وقد يفضي هذا الإجراء أحياناً إلى العدول عن اقتراح الصرف من الخدمة ومع هذا لا يجب الإفراط في سماع أقوال العامل ، بحيث لا يجري تحقيق مفصل وشامل مع العامل وإلا ذهبت المحكمة من الالتجاء إلى الطريق التاديبى ولأصبح صورة متكررة عن الإجراءات التاديبية^١ ، وإن عدم سماع الجهة المختصة لأقوال العامل يؤدي إلى بطلان القرار الصادر بفصله ، وأساس ذلك أن الانتقال من هذا الشرط يمس بحقوقه في الدفاع عن نفسه وإبداء وجهة نظره قبل فصله^٢ ، وهذا يعني بأن التحقيق مع العامل وسماع أقواله ودفوعه بشكل إجراء جوهرياً وإن عدم مراعاة هذا الإجراء يفقد القرار صحته وسلامته وبالتالي يبطله .

٢ - صدور قرار الفصل بناء على اقتراح الوزير المختص :

عندما ربط القانون اقتراح الفصل بغير الطريق التاديبى بالوزير المختص هذا من شأنه أن يشكل ضماناً أساسية وهامة لأسباب عدة ومنها أن لا يترك للسلطات الأقل شأناً في السلم الإداري أن تقترح هذا التدبير ، كما لا يجيز لأي جهة كانت مهما علا شأنها رقابية أو غير رقابية ، أن تقترح صرف العامل من الخدمة ، كما لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتصدى لإصدار قرار الفصل دون اقتراح الوزير المختص وخاصة أن الوزير هو الأقدر على الإلمام بأوضاع العاملين في وزارته من حيث المبدأ^٣ .

وقد خلص بعض الفقه إلى أن صدور قرار الفصل من دون اقتراح الوزير المختص من شأنه أن يشوب القرار بالبطلان ، وأساس ذلك بأن الاقتراح المذكور يعد من الضمانات الجوهرية والأساسية التي أحاط بها المشرع فصل الموظفين^٤ ، وتكمن الحكمة هنا في استظهار وتبيان مشروعية الظرف وملامته قبل صدور القرار بذلك .

ومن خلال استعراض دور الوزير في مجال صرف العاملين من الخدمة في مصر ، نلاحظ أنه لا دور للوزير المختص في سوريا بالتعقيب على اقتراحات الصرف من الخدمة التي تقدم من الجهات الرقابية

^١ - د . وهيب عباد السلامة ، الفصل بغير الطريق التاديبى ورقابة القضاء ، دراسة مقارنة ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، عام ١٩٧٦ ، ص ٥٢٣ .

^٢ - د . وهيب عباد السلامة ، مرجع سابق الذكر ، ص ٥٢٣ .

^٣ - د . أشرف محمد أنس جعفر ، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، عام ٢٠٠٩ م ، ص ٢٨١ .

^٤ - د . وهيب عباد السلامة ، مرجع سابق الذكر ، ص ٥٢٣ .

وإنما له أن يعترض على التقارير الرقابية دون أن يكون لهذا الاعتراض أثراً على نتائج التقرير ، ما لم تقتنع الجهات الرقابية ذاتها بالاعتراض وتعديل بالتالي النتائج ، ومن هذا المنطلق يجب أن يكون قرار الفصل بغير الطريق التأديبي في سوريا باقتراح من الوزير على غرار ما هو معمول به في مصر¹ ، وذلك تحقيقاً للغاية ذاتها التي هدف إليها المشرع المصري .

وبعد أن انتهينا من دراسة الإجراءات السابقة لصدور قرار الصرف من الخدمة في كل من سورية ومصر من خلال المبحث الأول ، سوف نتناول دراسة الجهة المختصة بإصدار قرار الفصل بغير الطريق التأديبي أيضاً في سوريا ومصر في المبحث الثاني .

¹ - محمود عزيز صالح ، الصرف من الخدمة ، مرجع سابق الذكر ، ص ١٤١ .

المبحث الثاني

الجهة المختصة بإصدار قرار الفصل بغير الطريق التأديبي

يكاد الفقه يجمع على أن ربط الصرف من الخدمة برأس الهرم في السلطة التنفيذية يعد من الضمانات العامة المقررة لمصلحة العامل في الدولة قبل صرفه ، إذ لا يتاح لأي من الوزراء أو المديرين العمامين إصدار صك صرف العامل من الخدمة بغير الطريق التأديبي وإنما يتاح لهم أحياناً اقتراح الصرف مؤيداً بالدواعي والمسوغات التي تستوجب ذلك .

وإن ربط الصرف من الخدمة بغير الطريق التأديبي بالسلطة التنفيذية العليا يجعل من يقترح الصرف يبذل مزيداً من التحقق والتدقيق قبل عرض الاقتراح على هذه السلطة ، وتجعله أيضاً يعدل عن الاقتراح فيما إذا لم تكن المبررات تستدعي فعلاً اتخاذ مثل هذه التدابير وتختلف السلطة التنفيذية العليا باختلاف النظام السياسي في الدول ، فمنها ما ينيط اتخاذ هذا التدبير برئيس الجمهورية ومنها ما ينيطه برئيس مجلس الوزراء وذلك تبعاً لهذا الاختلاف وهذا ما سنبينه في هذا المبحث الذي ينقسم إلى مطلبين ، نتطرق إلى دراسة السلطة المختصة بالفصل بغير الطريق التأديبي في سورية في مطلبه الأول والسلطة المختصة بالفصل بغير الطريق التأديبي في مصر في مطلبه الثاني .

المطلب الأول

السلطة المختصة بالفصل بغير الطريق التأديبي في سورية

جعل المشرع السوري مسألة الصرف من الخدمة من اختصاص السلطة التنفيذية العليا منطلقاً من أن ذلك يشكل ضماناً أكيدة ، وذلك على غرار ما ذهب إليه المشرع المصري والفرنسي من قبل ، ومن هذا المنطلق أوجبت المادة / ٨٥ / من قانون الموظفين رقم / ١٣٥ / لعام ١٩٤٥ م وتعديلاته بأن يصرح

الموظف المقرر صرفه من الخدمة بمرسوم غير تابع لأي طريق من طرق الطعن والمراجعة وتصفى حقوقه وفقا لقانون التقاعد .

وقد نهج المشرع السوري ذات المنهج في المادة / ١٣٨ / من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم / ٥٠ / لعام ١٩٨٥ م الملغى عندما أوجب صرف العامل بمرسوم^١ .

إلا أنه بإعادة تنظيم اختصاصات السلطة التنفيذية في بعض المسائل الوظيفية وغيرها التي كانت تصدر بمرسوم نقلت مجموعة من الاختصاصات وأصبحت تصدر عن رئيس مجلس الوزراء بقرار بعد أن كانت تصدر بمرسوم وذلك بموجب المرسوم التشريعي رقم / ١١ / لعام ١٩٨٦ م وتعديلاته التي تنص المادة الأولى منه على ما يلي : " تصدر بقرار من رئيس مجلس الوزراء الصكوك التي تقضي القوانين والأنظمة النافذة بأن تصدر بمرسوم وذلك في الشؤون التالية : ح . شؤون الموظفين ومسائل العاملين في الدولة - الصرف من الخدمة " .

وقد سار المشرع في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم / ٥٠ / لعام ٢٠٠٤ م وتعديلاته على غرار ما ذهب إليه المشرع في هذا الصدد .

حيث نصت المادة / ١٣٧ / منه على ما يلي : " مع الاحتفاظ بأحكام قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وأحكام قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية :

١ . يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة مؤلفة من وزير العدل ووزير الشؤون الاجتماعية والعمل ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية صرف العامل من الخدمة .

وهذا يعني أن قرارات الصرف من الخدمة لجميع العاملين والموظفين في الدولة على مختلف فئاتهم أصبحت تصدر بقرار من رئيس مجلس الوزراء باستثناء القضاة الذين يتم صرفهم بمرسوم^٢ ، وقد رأى البعض أن نقل الاختصاص بموضوع الصرف من الخدمة من رئيس الجمهورية إلى رئيس مجلس

^١ - تعد المراسيم من الصكوك الإدارية التي يعامس فيها رئيسا لجمهورية جزء من اختصاصاته وعادة ما يقتصر ملغولها على مضمونها كمراسيم التعيين وتسريح الموظفين المدنيين والعسكريين ، د . عينا الله طلبية ، مبادئ القانون الإداري ، الجزء الأول ، الطبعة العاشرة ، منشورات جامعة دمشق ، ٢٠٠٥ - ٢٠٠٦ ، ص ١٥٤

^٢ - وضع المشرع آلية مختلفة لصرف القضاة من الخدمة وذلك عندما أتاح لمجلس الوزراء صرف القضاة من الخدمة خلال مدة لا تتجاوز ٢٤ ساعة ويسرح القاضي المقرر صرفه بمرسوم ، لمزيد من التفاصيل راجع المرسوم التشريعي رقم / ٤٠ / لعام ١٩٦٦ م والمرسوم التشريعي رقم / ٩٥ / لعام ٢٠٠٥ م .

الوزراء قد أفقد هذه الضمانة قوتها ونحن لا نميل نحو هذا الرأي وخاصة وأن اختصاص رئيس الجمهورية وإن كان يشمل التعيين والإعفاء لكبار الموظفين المدنيين والعسكريين^١ فإننا نميل مع الرأي الذي يرى بأن هذا التعيين والإعفاء من رئيس الجمهورية يجب أن يقتصر على كبار الموظفين ومن غير المقبول أن يشغل رئيس الجمهورية بقضايا الفصل لجميع العاملين في الدولة ، ولذلك فإن نقل الاختصاص كان في محله واقعا وقانونا ، وإن ربطت الصرف من الخدمة برئيس مجلس الوزراء لا ينقص من القيمة والضمانة المقررة للعاملين للأسباب التالية :

١. الصرف من الخدمة غالبا ما يقترح من الجهات الرقابية التي ترتبط أصلا برئيس مجلس الوزراء (الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش - الجهاز المركزي للرقابة المالية) الأمر الذي يتطلب منها مزيدا من التدقيق في الاقتراح قبل عرضه لكون العرض سوف يتم على الرئيس الإداري والأعلى الذي ترتبط به مباشرة .

٢. جعل الصرف من الخدمة من اختصاص رئيس مجلس الوزراء يمكن أن يوحد الأسباب والدواعي التي تستوجب اقتراحات الصرف ، وإن اتخذ هذا الإجراء من سلطات متعددة كالوزير أو المدير العام مثلا يؤدي إلى انعدام التنسيق والمنهجية ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هل يجوز التفويض بإصدار صكوك الصرف من الخدمة .

الأصل أن يتخذ قرار الصرف من الخدمة من صاحب الاختصاص الأصلي في ذلك وذلك لأن الصرف من الخدمة طريقا استثنائيا ، إلا أنه وفقا لأحكام المادة / ١ / من المرسوم التشريعي رقم / ٦٩ / لعام ٢٠٠٥ م فإنه " لرئيس مجلس الوزراء أن يعهد بقرار منه إلى نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المعني أو الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة " .

نستنتج مما تقدم أنه يجوز لرئيس مجلس الوزراء التفويض بهذه الصلاحية من الناحية القانونية إلى أبعاد حد ، إلا أن رئيس مجلس الوزراء أصدر القرار رقم / ١٦٣٧ / تاريخ ٢٠٠٦/١٢/٤ م متضمنا العهدة

^١ - خالد شمري ، انتهاء الخدمة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة ، رسالة ماجستير ، جامعة دمشق ، ١٩٩٤ ، ص ٥٧ .

^٢ - راجع المادة / ١٠٦ / من الدستور السوري الجديد لعام ٢٠١٢ م .

للوزير المختص ضمن نطاق وزارته والجهات التابعة لها ، أو المرتبطة به مجموعة من الصلاحيات والمهام سواء ما يتعلق بالأوضاع الوظيفية أو غيرها ، إلا أنه لم يعهد للوزير بإصدار قرارات الصرف واتفق مع الرأي الذي يؤيد عدم التفويض في هذا المجال (الصرف من الخدمة) للأسباب التالية :

١. إن التفويض بالاختصاصات والصلاحيات عادة ينصر إلى المهام الوظيفية اليومية أو الدورية التي ترهق الرئيس الإداري وتحول دون تفرغه لرسم السياسات والإشراف على المهام الاستراتيجية في الجهات التابعة له أو المرتبطة به ، وإن إصدار صكوك الصرف من الخدمة وخاصة التي ترد ضمن قوائم معدة ومدروسة مسبقاً لا يشكل عبئاً على رئيس مجلس الوزراء ويشغله عن أعماله الأساسية .

٢. إن ربط موضوع الفصل بغير الطريق التأديبي برئيس مجلس الوزراء إنما يشكل أحد الضمانات الكافية المقررة في مجال الصرف من الخدمة لحماية الموظفين من الصرف التعسفي التي يمكن أن تلجأ إليه الجهة صاحبة الحق في التعيين أو الوزير المختص وإن أي تفويض في هذا الصدد إلى سلطة أدنى إنما يشكل هدراً لضمانة هامة أوجدها المشرع ذاته لاعتبارات قدرها عندما حدد الصلاحيات في هذا الصدد وخاصة وأنه حق استثنائي ويجب أن يستعمل في أضيق الحدود .

٣. إن الصرف من الخدمة يكون بناء على اقتراح لجنة وزارية ومن غير المقبول في المنطق القانوني السليم أن تقدم هذه اللجنة اقتراحاتها إلى الوزير في حال تفويضه بهذا الصدد^١ .

وأخيراً مما تجدا الإشارة إليه إلى أن المشرع في المرسوم التشريعي رقم / ١١ / لعام ١٩٨٦ م وتعديلاته ، أبقى على اختصاصات رئيس الجمهورية بالنسبة لبعض فئات العاملين والموظفين وهم معاونو الوزراء ورؤساء الجامعات ونوابهم والمديرين العمامين للمؤسسات والإدارات العامة بالنسبة لشؤونهم الوظيفية كالترقية الإداري والندب والتكليف وكف اليد في حين أنه لم يتطرق إلى موضوع الصرف من الخدمة ، وإنما ظل فيه الاختصاص من صلاحيات رئيس مجلس الوزراء .

وكان من الأفضل أن يبقى المشرع على مسألة الصرف من الخدمة بالنسبة لهذه الفئات من اختصاص السيد رئيس الجمهورية طالما أنه ترك بعض الشؤون الوظيفية المتعلقة بالفئات المذكورة بيده ، وهي أقل خطورة وأهمية من مسألة الصرف من الخدمة وهذا يتطلب برأينا إعادة النظر في هذا الموضوع ، بحيث

^١ - محمود عزيز صالح ، الصرف من الخدمة ، مرجع سابق الذكر ص ١٤٩ .

يصبح قرار الصرف من الخدمة لهذه الفئات من اختصاص رئيس الجمهورية ، ولا سيما وأن هذه الفئات غالباً ما تعد من شاغلي الوظائف العليا إذا ما قارناها مع ما هو نافذ بشأن الوظائف العليا في مصر ، وبهذا نكون قد انتهينا من الحديث عن السلطة المختصة بالصرف من الخدمة في سورية وسنتناول السلطة المختصة بذلك في مصر في المطلب التالي .

المطلب الثاني

السلطة المختصة بالفصل بغير الطريق التأديبي في مصر

اسند المشرع المصري مسألة الصرف من الخدمة إلى أعلى جهة إدارية ، ويقصد بالسلطة الإدارية في النظام البرلماني مجلس الوزراء وفي النظام الرئاسي رئيس الجمهورية ، وكان هذا الموضوع ينتقل ما بين مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية^١ ، إلى أن حسم الأمر بالقانون رقم / ١٠ / لعام ١٩٧٢ م إذ بموجب المادة / ٢ / منه أناط المشرع هذا الأمر برئيس الجمهورية .

وقد أكد على ذلك قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم / ٤٧ / لسنة ١٩٧٨ م بالمادة / ٩٤ / منه عندما عدد حالات انتهاء خدمة العامل ومنها الفصل بقرار من رئيس الجمهورية في الأحوال التي يحددها القانون الخاص بذلك .

إن إسناد صلاحية الفصل بغير الطريق التأديبي لرئيس الجمهورية كونه يعد أعلى سلطة إدارية في الدولة إنما يمثل ضماناً هاماً للعاملين من شأنها أن تحميهم من جور الرؤساء المباشرين لهم والتي تحول دون التعسف في استعمال صلاحية الفصل بغير الطريق التأديبي وتقيم نوعاً من التوازن في هذا الصدد .

^١ - د. شهاب بن أحمد الجابري ، مرجع سابق ، ص ٢٧٩ .

وقد أجمع قسم من الفقهاء وشراح القانون العام في مصر الذين تناولوا ببحوثهم مسألة الفصل بغير الطريق التأديبي ، على أن ربط هذا الموضوع برئيس الجمهورية إنما يعد أحد الضمانات الأساسية في هذا المجال^١ .

وما يقطع بالدلالة على ذلك أن رئيس الجمهورية في مصر لم يمنح تفويضاً في سلطة الفصل بغير الطريق التأديبي إلى الوزراء وذلك بموجب القرار رقم / ٧ / لعام ٢٠٠٦ م الذي فوض بموجب المادة الأولى منه الوزراء كل فيما يخصه في مباشرة اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في قانون نظام العاملين بالدولة الصادر بالقانون رقم / ٤٧ / سنة ١٩٧٨ م فيما يتعلق بالأحكام الخاصة بوظائف الدرجة العالية ودرجة مدير عام وفقاً للضوابط التي يضعها مجلس الوزراء وذلك فيما نص البند رقم / ٦ / من المادة / ٩٤ / من القانون المذكور وهو البند المتعلق بالفصل بغير الطريق التأديبي بقرار من رئيس الجمهورية .

أما النتائج المترتبة على صدور قرار الفصل بغير الطريق التأديبي من أي جهة أخرى غير الجهة التي حددها القانون يكون مشوباً بعدم الاختصاص وعرضة للإلغاء لهذا السبب^٢ .

في حين ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها إلى أبعد من ذلك ، عندما عدت صدور قرار الفصل بغير الطريق التأديبي من وزير الداخلية يصم القرار بالانعدام لانطوائه على غصب السلطة وعدت هذا القرار مجرد عمل مادي لا أثر له^٣ .

ومما تجدر الإشارة إليه أن هناك ضمانات قررها المشرع المصري بصدد الفصل بغير الطريق التأديبي ألا وهي تسبب قرارات الفصل ، وتعتبر هذه الضمانات المرافقة لقرار الفصل وليس سابقة له ، وقد رأى الفقه أن تسبب هذه القرارات يتيح للقضاء التأكد من أن الجهة المختصة بالفصل لم تتجاوز الحد المقبول في تقديرها لسبب الفصل من الخدمة فضلاً عن أنه لا خوف على المصلحة العامة من إطلاع

^١ - أنظر د . سعد الشرقاوي ، مرجع سابق الذكر ، ص ٥٥٤ . د . شريف يوسف خاطر ، الوظيفة العامة ط ٢ ، دار النهضة العربية ، مصر ٢٠٠٩ م ، ص ٢٨٧ .
د . زكي محمد النجار ، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين في الحكومة والقطاع العام ، دار الفكر العربي ، عام ١٩٨٧ ، ص ٧٣ .

^٢ - د . محمد القحاس محمد حسن ، الجزاءات التأديبية المقننة ، دار النهضة العربية ، ط ١ ، عام ٢٠١٠ ، ص ٢٣٢ .

^٣ - حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم / ١٥٩٤ / لسنة ٢٩ ، جلسة ١٩٨٥/١١/٢٣ م ، د . مجدي محب حافظ ، موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا ، ج ٤ ، مرجع سابق ، ص ٢٣٩٧ .

القضاء على أسباب الفصل من الخدمة^١ ولا سيما وأن ذلك يفسح المجال للقضاء الإداري كي يبسط رقابته على هذه القرارات وذلك للتحقق من صحة تكييف الواقعة ومدى تطابقها مع التكييف القانوني للحالات التي نص عليها القانون بصدد الفصل بغير الطريق التأديبي^٢ ، لأن التمييز يسهل إلى حد كبير مهمة القضاء في الرقابة على القرارات الصادرة بهذا الشأن^٣ ، ونحن نميل مع هذا الرأي الذي يطالب أن يحذو المشرع السوري حذو المشرع المصري في هذا المجال للأسباب سالفه الذكر بقصد تحقيق الهدف المشار إليه أعلاه ، وخاصة وأن المشرع في فرنسا اتجه إلى إلزام الإدارة بالتسبب الوجوبي للقرارات الإدارية بشكل عام من منطلق تحسين العلاقة بين الإدارة والأفراد^٤ .

وبعد الانتهاء من هذا البحث فقد توصلنا إلى بعض النتائج والمقترحات التي يمكن من خلالها تحقيق ضمانات أكثر فاعلية في مجال الفصل عن غير الطريق التأديبي .

النتائج :

١. إن موضوع الفصل بغير الطريق التأديبي نظم بتشريع خاص في جمهورية مصر العربية ونص عليه في الدستور أيضاً ، في حين أنه في سوريا ورد كحالة من حالات إنهاء الخدمة
٢. عدم وضوح كيفية الاستفادة من الضمانات التي قدمها المشرع السوري والمصري رغم النص عليها ولا سيما الضمانات المتعلقة بسماع أقوال العامل .

الاقتراحات :

١. يجب أن يقوم المشرع السوري بتحديد أسباب الفصل بغير الطريق التأديبي كما فعل المشرع المصري
٢. إعادة النظر بتشكيل اللجنة المنصوص عليها في المادة / ١٣٧ / من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم / ٥٠ / لعام ٢٠٠٤ م في سوريا بحيث يضاف إلى تشكيلها ممثل عن التنظيم النقابي العمالي الذي من مهامه الدفاع عن حقوق العمال .

^١ - د . محمود أبو السعود حبيب ، الموظف العام وممارسة الحقوق والحريات السياسية ، مرجع سابق ، ص ٤٥ .

^٢ - د . علي عبدالفتاح محمد ، مرجع سابق ، ص ٣٣٧ .

^٣ - د . محمود أبو السعود حبيب ، القانون الإداري ، دار الثقافة الجامعية ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٩ م . ص ٢٦٦ .

^٤ - د . محمد عبداللطيف ، تسبب القرارات الإدارية ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٦ م ، مصر ص ٨٠ .

٣. يجب أن تكون أسباب الفصل من الخدمة لبواعث سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية جسيمة تستدعي الإبعاد الفوري للعاملين في حالات لا تحتل التأخير .

قائمة المراجع

اولا: الكتب :

- ١- د. أشرف محمد أنس جعفر ، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، عام ٢٠٠٩
- ٢- د. خالد تدمري ، انتهاء الخدمة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة ، رسالة ماجستير ، جامعة دمشق ، ١٩٩٤ .
- ٣- د. سامي جمال الدين - منازعات الوظيفة العامة - منشأة معارف الإسكندرية - ط٢ - عام ٢٠٠٥
- ٤- د. سعاد شرقاوي ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، مصر ، ٢٠٠٩ م.
- ٥- د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثالث ، قضاء التأديب ، دار الفكر العربي ، ١٩٩٥ .
- ٦- د. شريف يوسف خاطر ، الوظيفة العامة ط٢ ، دار النهضة العربية ، مصر . د. زكي محمد النجار ، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين في الحكومة والقطاع العام ، دار الفكر العربي ، عام ١٩٨٧
- ٧- د. شهاب بن أحمد بن علي الجابري ، انتهاء خدمة الموظف العام والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، كلية الحقوق ، عام ٢٠٠٧ .
- ٨- د. عبدالله طلبة - د. أحمد إسماعيل ، الوظيفة العامة ، منشورات جامعة دمشق ، عام ٢٠٠٤
- ٩- د. علي عبدالفتاح محمد ، حرية الممارسة السياسية للموظف العام ، دار الجامعة الحديثة ، مصر ، ٢٠٠٧ .
- ١٠- د. محمد الحسين ، د. مهند نوح ، القانون الإداري ، كلية الحقوق ، جامعة دمشق ، منشورات جامعة دمشق ٢٠١١
- ١١- د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة - إجراءات تأديب الموظف العام ، طبعة ٢٠٠٨ ، المركز القومي للإصدارات القانونية .
- ١٢- د. محمد النحاس محمد حسن ، الجزاءات التأديبية المقننة ، دار النهضة العربية ، ط ١ ، عام ٢٠١٠ .
- ١٣- د. محمد رسول العموري - الرقابة المالية العليا - رسالة دكتوراه - جامعة دمشق - ٢٠٠٣ .
- ١٤- د. محمد عبداللطيف ، تسبب القرارات الإدارية ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٦ م .
- ١٥- د. محمود أبو السعود ، الموظف العام وممارسة الحقوق والحريات السياسية ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ١٩٩٧ .
- ١٦- د. محمود أبو السعود حبيب ، القانون الإداري ، دار الثقافة الجامعية ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٩ م .

- ١٧- أ. محمود عزيز صالح ، الصرف من الخدمة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق – جامعة دمشق ، عام ٢٠١٢
- ١٨- د. وهيب عياد السلامة ، الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء ، دراسة مقارنة ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، عام ١٩٧٦ .

ثانياً: القوانين والمراسيم :

الدستور السوري الجديد لعام ٢٠١٢ م .

الدستور المصري لعام ٢٠١٢ م

المرسوم التشريعي رقم / ٦٤ / لعام ٢٠٠٣ م .

النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم / ٢٥٠ / لعام ١٩٩٠ م

قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في سوريا رقم / ٢٤ / لعام ١٩٨١ .

ثالثاً: أحكام المحكمة الإدارية:

حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم / ١٥٩٤ / لسنة ٢٩ ، جلسة ١٩٨٥/١١/٢٣ م ، د . مجدي محمود

محب حافظ موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا ، ج ٤ .