جامعة الدول العربية
المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم
معهد البحوث والدراسات العربية
قسم الدراسات القانونية
القاهرة

انتهاء خدمة الموظف العام والرقابة القضائية عليها في القانون اليمني دراسة مقارنة

بحث مقدم لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعـــــداد
محمد حسن علي العذري

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

الأستاذ الدكتور/ صبري محمد السنوسي محمد — مشرفاً ورئيساً

أستاذ القانون العام ومدير مركز البحوث والاستشارات القانونية بكلية الحقوق جامعة القاهرة.

الأستاذ الدكتور/ منصور محمد أحمد — عضواً

أستاذ القانون العام المساعد بكلية الحقوق جامعة المنوفية.

المستشار الدكتور/ طه سعيد السيد أحمد — عضواً

نائب رئيس مجلس الدولة.

٢٠١٣م

۱۵۸۷

جامعة الدول العربية
المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم
معهد البحوث والدراسات العربية
قسم الدراسات القانونية
القاهـرة

انتهاء خدمة الموظف العام والرقابة القضائية عليها في القانون اليمني

دراسة مقارنة

بحث مقدم لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعـــــداد

محمد حسن علـي العـذري

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

الأستاذ الدكتور/ صبري محمد السنوسي محمد — **مشرفاً ورئيساً**

أستاذ القانون العام ومدير مركز البحوث والاستشارات القانونية بكلية الحقوق جامعة القاهرة.

الأستاذ الدكتور/ منصور محمد أحمد — **عضواً**

أستاذ القانون العام المساعد بكلية الحقوق جامعة المنوفية.

المستشار الدكتور/ طه سعيد السيد أحمد — **عضواً**

نائب رئيس مجلس الدولة.

٢٠١٣م

T07-01252

بسم الله الرحمن الرحيم

{يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ

دَرَجَاتٍ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ}

سورة المجادلة الآية (١١)

إهـــــداء

_ إلى والدىَّ اللذين ربياني صغيراً وزرعا فىَّ حب العلم والاجتهاد وتحمَّلا الكثير من أجل تعليمي، ولم ينقطعا بدعمهما ودعواتهما لي..

أسأل الله أن يديم على حنانهما وأن يبارك لي في عمرهما وأن يوفقني لبرهما

_ وإلى أخي نجيب وأخواتي.. ميراثي الثمين..

_ وإلى ابني عمار فلذة كبدي وأمل المستقبل..

_ وإلى زوجتي شريكة عمري التي شاركتني مشاق هذا العمل وشدت من أزري وأعانتني على تحمل مصاعبه؛ فكانت لي خير سند ونعم معين..

_ وإلى وطني اليمن الذي يستحق بذل مزيدٍ من الجهد والعمل، لرفعته وتقدمه..

حماه الله من كل الفتن

_ وإلى أصدقائي..

أهدي ثمرة جهدي المتواضع

الباحث

شكر و تقدير

الحمد لله الذي بحمده تتم الصالحات، وبشكره تدوم النعمات، والصلاة والسلام على سيدنا محمد المبعوث رحمةً للعالمين.

أسجد لله شكراً وعرفاناً، على أن وفقني بفضله ومنّه وإحسانه، إلى إتمام الرسالة.

وإذا كان على الإنسان أن يذكر لذي الفضل فضله؛ فإنني أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان لأستاذي الفاضل **الأستاذ الدكتور صبري محمد السنوسي محمد** أستاذ القانون العام ومدير مركز البحوث والاستشارات القانونية بكلية الحقوق جامعة القاهرة؛ لتفضله بقبول الإشراف على هذه الرسالة؛ فقد أحاطني بفيض علمه وجميل خلقه ووافر فضله؛ فكان لتوجيهاته السديدة وملاحظاته القيمة أبلغ الأثر في إثراء هذه الرسالة ونجاح أهدافها، فجزاه الله عني خير الجزاء ومتعه بوافر الصحة والعافية.

كما أنني أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى الأستاذين الفاضلين **الأستاذ الدكتور منصور محمد أحمد** أستاذ القانون العام المساعد بكلية الحقوق جامعة المنوفية، **والمستشار الدكتور طه سعيد السيد أحمد** نائب رئيس مجلس الدولة على تكرمهما بالموافقة على مناقشة هذه الرسالة والحكم عليها بالرغم من انشغالهما العلمي، فلهما من الله وافر الجزاء.

كما لا يفوتني أن أتوجه بوافر الشكر والتقدير إلى كل من مد لي يد العون ممن لم يتسع المقام لذكرهم؛ فلهم مني جميعاً كل الاحترام والتقدير.

المقدمة

إن الموظف العام هو عصبُ الدولة وأداتُها الفَعَّالة في تسيير المرافق العامة وأدائها لاختصاصاتها، فهو أساس كل نشاط إداري، إذا صلح صلحت الدولة وإذا فسد فسدت؛ ولذلك تُولي الدولة اهتماماً بالغاً بأوضاع الموظفين العاملين فيها؛ لكي تؤدي المرافق العامة في الدولة وظيفتها على أكمل وجه.

ومنذ بداية القرن الماضي بدا الاهتمام واضحاً بالوظيفة العامة وشاغلها؛ لأن وظائف الدولة اتسعت وامتدت لتشمل كثيراً من الآفاق التي لم تكن تمتد إليها في الماضي، ونتيجة لذلك زاد عدد الموظفين، وتغيرت النظرة للوظيفة العامة والموظف العام، فأصبحت الوظيفة العامة خدمة ومهنة عامة في وقت واحد ولم تعد تكريماً وتشريفاً، وأصبح الموظف خادماً للشعب يؤدي له خدماته ولم يعد صاحب سيادة وسلطة(١).

ومن المستقر عليه أن شغل الموظف العام ليس أبدياً، فالموظف مهما استمرت الرابطة الوظيفية بينه وبين الإدارة لابد أن يأتي اليوم الذي تنتهي فيه هذه الرابطة متى حل أي سبب من الأسباب التي حددها القانون.

ومن هذه الأسباب ما يقع بقوة القانون، ومنها ما يتطلب تدخلاً من جانب الإدارة بقرار إداري، ومنها ما يقع بسبب عدم رغبة الموظف في البقاء في الوظيفة وخدمة الدولة.

---

(١) د. أشرف محمد أنس جعفر: التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٧.

وتعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة هي الضمان الحقيقي والفعال لحماية مبدأ المشروعية، فالسلطة القضائية هي التي تعطي للقانون فاعليته وإلزامه.

والجدير بالذكر أننا استخدمنا في هذه الرسالة مصطلح الموظف والعامل معاً وذلك للدلالة على معنى واحد، حيث إن القانون المصري وبعض الآراء الفقهية والأحكام القضائية تستخدم مصطلح العامل والموظف بوصفهما مترادفين، على خلاف الوضع في اليمن حيث استخدم المشرع والفقه مصطلح الموظف.

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث فيما يمثله إنهاء خدمة الموظف العام من آثار خطيرة على حياته وأسرته التي يعولها؛ لذلك لابد من التحقق بالفعل من وجود سبب من الأسباب التي حددها القانون لإنهاء الخدمة، كما يستمد هذا البحث أهميته من كونه لم يسبق أن تناوله أحد بنوعه في اليمن والذي يجمع كافة أسباب إنهاء الخدمة والرقابة القضائية عليها في دراسة واحدة، على الرغم من تعدد أسباب إنهاء الخدمة وتشعبها لدرجة أن بعضها يكفي لأن يكون موضوعاً لدراسة مستقلة.

أسباب اختيار موضوع البحث:

إن من أسباب اختياري للبحث في موضوع انتهاء خدمة الموظف والرقابة القضائية عليها تتلخص في الآتي:

_ الوقوف على أسباب إنهاء خدمة الموظف العام وبيان الشروط والإجراءات والضمانات القانونية المكفولة له والتي يتعين مراعاتها قبل إصدار أي قرار بإنهاء خدمته، فقد تقوم الإدارة بموقف سلبي في تطبيق القانون تجاه الموظفين العموميين، حيث تقوم بمحاباة البعض وعدم إنهاء خدمتهم رغم توافر الأسباب القانونية لإنهاء هذه

الفهرس

الموضوع رقم الصفحة

المقدمة ..... أ

المبحث التمهيدي: مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام ١

المطلب الأول: مفهوم الوظيفة العامة ٣

الفرع الأول: تعريف الوظيفة العامة في التشريع ٤

الفرع الثاني: تعريف الوظيفة العامة في الفقه ٧

الفرع الثالث: إنشاء الوظائف العامة في مصر واليمن ١١

المطلب الثاني: مفهوم الموظف العام ١٥

الفرع الأول: تعريف الموظف العام في التشريع ١٦

الفرع الثاني: تعريف الموظف العام في الفقه ٢٢

الفرع الثالث: تعريف الموظف العام في القضاء ٢٧

الفصل الأول: انتهاء الخدمة بقوة القانون ٣٨

المبحث الأول: بلوغ السن القانونية لإنهاء الخدمة ٣٩

المطلب الأول: الحكمة من تحديد السن القانونية لإنهاء الخدمة ٤١

المطلب الثاني: ماهية السن القانونية لإنهاء الخدمة ٤٢

المطلب الثالث: كيفية تحديد السن القانونية لإنهاء الخدمة ٤٧

المبحث الثاني: فقد الجنسية ٥٢

المطلب الأول: انتهاء الخدمة بفقد الجنسية في مصر وآثارها على العلاقة الوظيفية.....٥٤

المطلب الثاني: انتهاء الخدمة بفقد الجنسية في اليمن وآثارها على العلاقة الوظيفية.....٦٦

المبحث الثالث: وفاة الموظف ٧٨

المطلب الأول: الوفاة في التشريع ٧٩

المطلب الثاني: آثار إنهاء الخدمة بسبب الوفاة ٨١

المبحث الرابع: الحكم الجنائي .....:٨٦

المطلب الأول: إنهاء خدمة الموظف بسبب الحكم الجنائي.....٨٧

المطلب الثاني: شروط إنهاء خدمة الموظف للحكم الجنائي.....٩٣

المطلب الثالث: آثار إنهاء خدمة الموظف العام للحكم الجنائي.....١٠١

المبحث الخامس: إلغاء الوظيفة ١٠٥

المطلب الأول: ماهية إنهاء الخدمة بسبب إلغاء الوظيفة ١٠٦

المطلب الثاني: آثار إنهاء الخدمة بسبب إلغاء الوظيفة ١١١

الفصل الثاني: انتهاء الخدمة لأسباب تتعلق بالوظيفة ١١٥

المبحث الأول: عدم اللياقة الصحية ١١٦

المطلب الأول: مفهوم عدم اللياقة الصحية.....١١٨

المطلب الثاني: شروط إنهاء الخدمة لعدم اللياقة الصحية ١٢١

المبحث الثاني: عدم الصلاحية ونقص الكفاءة ١٣١

المطلب الأول: إنهاء خدمة الموظف لعدم صلاحيته ١٣٢

المطلب الثاني: إنهاء خدمة الموظف لنقص كفاءته ١٣٨

المبحث الثالث: الفصل من الخدمة بغير الطريق التأديبي ١٤٣

المطلب الأول: ماهية الفصل بغير الطريق التأديبي ١٤٥

المطلب الثاني: أحوال الفصل بغير الطريق التأديبي ١٤٨

المبحث الرابع: الفصل من الخدمة بالطريق التأديبي ١٥٦

المطلب الأول: المخالفة التأديبية ١٥٧

المطلب الثاني: السلطة المختصة بالفصل التأديبي ١٦٨

المبحث الخامس: انتهاء مدة العقد وانتهاء المدة المقررة لشغل الوظيفة المؤقتة..١٧٩

الفصل الثالث: انتهاء الخدمة لأسباب تتعلق بالموظف العام ١٨٢

المبحث الأول: الإحالة إلى التقاعد بناءً على طلب الموظف ١٨٣

المطلب الأول: الإحالة إلى التقاعد بناءً على طلب الموظف في مصر ١٨٤

المطلب الثاني: الإحالة إلى التقاعد بناءً على طلب الموظف في اليمن ١٨٨

المبحث الثاني: الاستقالة الصريحة ١٩١

المطلب الأول: تعريف الاستقالة الصريحة ١٩٢

المطلب الثاني: الاستقالة الصريحة في مصر واليمن ١٩٤

المبحث الثالث: الاستقالة الضمنية " الحكمية " ٢١١

المطلب الأول: تعريف الاستقالة الضمنية ٢١٣

المطلب الثاني: الاستقالة الضمنية في مصر واليمن ٢١٤

الفصل الرابع: الرقابة القضائية على قرارات إنهاء خدمة الموظف العام ٢٢٢

المبحث الأول: الجهة القضائية المختصة بالرقابة على قرارات إنهاء خدمة الموظف العام.....٢٢٤

المطلب الأول: التشكيل والاختصاص القضائي ٢٢٦

الفرع الأول: التشكيل والاختصاص القضائي في مصر ٢٢٦

الفرع الثاني: التشكيل والاختصاص القضائي في اليمن ٢٤٠

المطلب الثاني: ميعاد رفع الدعوى وإجراءاتها ٢٥٠

الفرع الأول: ميعاد رفع دعوى الإلغاء ٢٥٠

الفرع الثاني: إجراءات رفع دعوى الإلغاء ٢٥٩

المبحث الثاني: نطاق الرقابة القضائية على قرارات إنهاء خدمة الموظف العام.٢٦٦

المطلب الأول: الرقابة القضائية على ركن السبب في قرارات إنهاء الخدمة.....٢٦٧

الفرع الأول: الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع في قرارات إنهاء الخدمة.....٢٦٩

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع في قرارات إنهاء الخدمة ٢٧٦

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على ركن الاختصاص في قرارات إنهاء الخدمة.....٢٨٠

المطلب الثالث: الرقابة القضائية على ركن الشكل والإجراءات في قرارات إنهاء الخدمة ٢٩٢

المطلب الرابع: الرقابة القضائية على ركن الغاية في قرارات إنهاء الخدمة...٣٠٢

الخاتمة ٣٠٩

أولاً: النتائج ٣٠٩

ثانياً: التوصيات ٣١١

المراجع ٣١٣

الفهرس ٣٣١

T07-01252