

الأحكام القانونية لوقف الموظف

احتياطيا عن العمل في القانون البحريني

(دراسة مقارنة)

د. صالح إبراهيم المتيوتي

مستشار قانوني - مجلس النواب



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ)

(سورة البقرة من الآية ٢٢)



(...إنَّ الأصل في وقف العامل عن عمله احتياطياً أنَّ هذا الوقف لا يسوغ إلا إذا كان ثمة تحقيق يجري معه واقتضت مصلحة التحقيق هذا الإيقاف ..)

(المحكمة الإدارية العليا)

مصر



موضوع الدراسة وأهميته :

لا جرم أن مختلف التشريعات الوظيفية تولي اهتماما كبيرا مسألة القواعد القانونية والشروط التي تضمن للإدارة القدرة على اختيار أفضل المتقدمين لشغل الوظيفة العامة، كما أن تلك التشريعات تولي عناية فائقة القواعد القانونية والإجراءات التي تمكن الإدارة من ضمان سير المرفق العام على أحسن وجه، وحسن قيام الموظفين بأداء الواجبات والأعباء الوظيفية المنوطة بهم. كما أنه لا يكاد يخلو تشريع وظيفي ما من الأحكام والقواعد التي تكافئ الموظفين وتضمن حقوقهم.

ولكن العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة قد تعتربها الكثير من العقبات والمنغصات، إذ إن هذه العلاقة ليست في حالة وثام دائم، ذلك أن الموظف قد يخرج على القواعد المنظمة للشأن الوظيفي، ويرتكب من الأفعال ما يعد جريمة تأديبية في نظر الإدارة، سواء كان ذلك بصورة عمدية أم عن طريق الخطأ. ولذلك منحت الإدارة من الوسائل القانونية ما يمكنها من إعادة الأمر إلى نصابه، واتخاذ الإجراءات التأديبية التي تناسب حق الموظف، ويتم ذلك في ضوء القواعد التأديبية التي لا غنى لأي نظام وظيفي عنها.

ويحتل نظام وقف الموظف احتياطيا " عن العمل مكانا " بارزا " بين موضوعات النظام التأديبي، باعتباره إجراء " احتياطيا " يبعد فيه الموظف مؤقتا " عن الوظيفة العامة ليجري التحقيق معه في جو خال من مؤثراته وبعيداً " عن سلطانه، وقد سائر المشرع البحريني مختلف التشريعات الوظيفية عندما ضمن النظام التأديبي الأحكام المتعلقة بالوقف الاحتياطي عن العمل للموظف العام، وبين السلطة المختصة بإيقافه ومدده وأثاره القانونية الأخرى، وإن مما دفعنا إلى اختيار هذا الموضوع هو ان قانون الخدمة المدنية البحريني رقم (٣٥)⁽¹⁾ لسنة ٢٠٠٦، يعد التشريع الوظيفي الأول في البحرين الذي صدر بصيغة قانون شامل يعالج مختلف أحكام الوظيفة العامة في مملكة البحرين، حيث كان النظام الوظيفي في المملكة قبل صدور هذا القانون يقوم على مجموعة من اللوائح والأنظمة والنشرات، التي تصدر بصورة متفرقة عن ديوان الخدمة المدنية في مملكة البحرين⁽²⁾.

(1) صدرت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٧، ونشرت في

الجريدة الرسمية، العدد (٢٨٠١) بتاريخ، ٢٦/يوليو/٢٠٠٧
 (2) انظر نظام الخدمة المدنية رقم (٦٠٢) في ٢٧/ديسمبر/١٩٧٩، بشأن فترات الغياب المصرح بها والاجازات الخاصة، والنشرة رقم (٣٠) في ٢/يوليو/١٩٨٢، بشأن اجازة الرضاعة، والنظام رقم (٦٠٢) في ١/يوليو/١٩٧٩، بشأن الاجازات المرضية، والنظام رقم (٤٠١) في ١٣/ابريل/١٩٧٧، بشأن قواعد السلوك الوظيفي لموظفي الدولة، والنشرة رقم (٢٥) في ٤/ديسمبر/١٩٨٨، بشأن فترة التجربة، والنظام رقم (٤١٠) في ٢٩/فبراير/١٩٩٣، بشأن تقويم الأداء الوظيفي، والنظام رقم (٤٣٠) في ٥/اكتوبر/١٩٩٢، بشأن الحوافز، والنظام رقم (٦٠١) في ١٥/يناير/١٩٩٠، بشأن الاجازة السنوية، والنظام رقم (٦٠٠) في ٢٠/أكتوبر/١٩٩٦، بشأن الترقية، والمظالم رقم (٧٠٥) في ٢٢/مارس/١٩٩٨، بشأن تظلمات الموظفين.

والتي يجد الباحث صعوبة كبيرة في الامساك بتلابيب موضوعاتها، ومما يشق على الباحث أن تلك الأنظمة واللوائح والنشرات لم يتم جمعها بين دفتي مجموعة واحدة.

لذلك ولحدثة قانون الخدمة المدنية في البحرين ولائحته التنفيذية، وبغية الوقوف على المبادئ التي جاء بها هذا القانون المتعلقة بنظام الوقف الاحتياطي عن العمل للموظف، وما يرتبه من آثار مهمة على حقوق الموظف، ولعدم وجود اية دراسة مّا مملكة البحرين حول هذا الموضوع، فقد أثرنا أن نبحت فيه ونسلط الضوء على أحكامه المختلفة، وقد سعينا إلى أن تكون هذه الدراسة وفق منهج التحليل المقارن، خصوصا أن هنالك العديد من التشريعات الوظيفية العربية التي صدرت حديثا⁽²⁾، لذلك كان مهماً "الوقوف على ما تضمنته هذه التشريعات من أحكام تتعلق بالوقف الاحتياطي عن العمل ومحاولة إجراء المقارنة بين تلك الأحكام، لغرض الوصول إلى النتائج المرجوة. وبغية الإحاطة بتفاصيل شتات هذا الموضوع فقد ارتأينا بحثه في خطة تضمنت أربعة مباحث، يقوم كل مبحث فيها على مجموعة من المطالب والفروع، ثم أتبعنا هذه المباحث بخاتمة ضمناها أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها في هذا البحث، حيث تعرضنا في المبحث الأول إلى ماهية الوقف الاحتياطي عن العمل، فبحثنا في تعريفه فقها وتشريرا "وقضاء" في المطلب الأول، وميزنا بينه وبين الأوضاع التي قد تشبهه معه في المطلب الثاني، ثم تعرضنا إلى خصائصه في المطلب الثالث، أما المبحث الثاني فقد خصصناه لبيان السلطة المختصة بإصدار قرار الوقف الاحتياطي للموظف عن العمل، حيث تعرضنا في المطلب الأول منه إلى السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل في إصدار قرار الوقف الاحتياطي عن العمل، أما المطلب الثاني فقد خصصناه للبحث في السلطة المختصة بقرار الوقف عن العمل بموجب التفويض، على حين جاء المطلب الثالث من هذا المبحث للوقوف على السلطة التي تملك قرار الوقف بموجب نظام الحلول، وخصص المبحث الثالث للبحث في أسباب الوقف الاحتياطي عن العمل، حيث تضمن المطلب الأول البحث في حالة الوقف لمصلحة التحقيق، في حين عالج المطلب الثاني حالة الوقف للمصلحة العامة. وأخيرا "تعرضنا في المبحث الرابع للآثار القانونية المترتبة على الوقف الاحتياطي عن العمل، إذ جاء المطلب الأول للبحث في الأثر المتعلق ب(كف يد الموظف عن العمل) الاسقاط المؤقت لولاية الوظيفة، فيما خصص المطلب الثاني لبحث الأثر المتعلق با لحرمان من الراتب او جزء منه، وتناولنا في المطلب الثالث آثار الوقف الاحتياطي على ترقية الموظف، وجاء المطلب الرابع للبحث في أثر الوقف الاحتياطي على استقالة الموظف.

(3) مثال ذلك، نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧، ونظام العاملين الأساسي في الدولة السوري رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٤، وقانون الخدمة المدنية في سلطنة عمان رقم (١٢٠) لسنة ٢٠٠٤، وقانون الخدمة المدنية لدولة قطر رقم (١) لسنة ٢٠٠١، وقانون الخدمة المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١

خطة البحث

المبحث الأول

ماهية الوقف الاحتياطي عن العمل

- **المطلب الأول:** تعريف الوقف الاحتياطي عن العمل
- **المطلب الثاني:** خصائص الوقف الاحتياطي عن العمل
- **الفرع الأول:** الوقف الاحتياطي إجراء مؤقت
- **الفرع الثاني:** الوقف الاحتياطي ليس جزاءً تأديبياً
- **الفرع الثالث:** الوقف الاحتياطي يخضع لتقدير الجهة المختصة
- **المطلب الثالث:** تمييز الوقف الاحتياطي عما يشبهه به من أوضاع
- **الفرع الأول:** الوقف عن العمل بقوة القانون
- **الفرع الثاني:** الوقف عن العمل كعقوبة تأديبية
- **الفرع الثالث:** الاستيداع (الإقصاء المؤقت عن الوظيفة)



المبحث الثاني

السلطة المختصة بإصدار قرار الوقف الاحتياطي عن العمل

- **المطلب الأول:** السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل في قرار الوقف
- **المطلب الثاني:** السلطة المختصة بقرار الوقف بموجب التفويض
- **المطلب الثالث:** السلطة المختصة بقرار الوقف بموجب قواعد الحلول

المبحث الثالث

أسباب الوقف الاحتياطي عن العمل

- **المطلب الأول:** الوقف الاحتياطي لمصلحة التحقيق
- **المطلب الثاني:** الوقف الاحتياطي للمصلحة العامة

المبحث الرابع

الآثار القانونية لقرار الوقف الاحتياطي عن العمل

- **المطلب الأول:** كف يد الموظف عن العمل
- **المطلب الثاني:** الحرمان من الراتب أو جزء منه
- **المطلب الثالث:** وقف الترقية
- **الفرع الأول:** التشريعات التي نصت على أثر الوقف على الترقية
- **الفرع الثاني:** التشريعات التي لم تنص على أثر الوقف على الترقية
- **المطلب الرابع:** عدم جواز الاستقالة

المبحث الأول

ماهية الوقف الاحتياطي عن العمل

الوقف الاحتياطي عن العمل هو أحد إجراءات التحقيق الوقائية التي تهدف إلى تحيية الموظف بصفة مؤقتة عن أعمال وظيفته بمناسبة ما يجري معه من تحقيق، بغية أن يتم هذا التحقيق في ظروف تخلو من مؤثراته، رغبة في الوصول إلى الحقيقة.⁽⁴⁾

وسوف نعرض في المطلب الأول من هذا المبحث إلى تعريف الوقف الاحتياطي عن العمل وفقا لأراء الفقهاء ثم وفقا للتعريفات التشريعية والقضائية، أما المطلب الثاني منه فسوف نخصصه للبحث في خصائص الوقف الاحتياطي عن العمل، على حين سنخصص المطلب الثالث للبحث في التمييز بين الوقف الاحتياطي عن العمل وبين الأوضاع الأخرى التي قد تشتهبه معه

المطلب الأول

تعريف الوقف الاحتياطي عن العمل

لا بد أن نشير ابتداء إلى أن استعمال مصطلح الوقف الاحتياطي عن العمل ليس محل اتفاق وخصوصا على مستوى التشريعات الوظيفية العربية.

حيث تستخدم بعض التشريعات مصطلح (الوقف الاحتياطي) فقد جاء في المادة (٨٢) من قانون العاملين المدنيين بالدولة في جمهورية مصر العربية رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨.⁽⁵⁾

«لكل من السلطة المختصة ومدير النيابة الإدارية حسب الأحوال أن يوقف العامل عن عمله احتياطيا».

وذهب في الاتجاه نفسه القانون الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١⁽⁶⁾. حيث جاء فيه

((للوزير أن يوقف الموظف عن عمله احتياطيا إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ...))⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ د. عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الكتب القانونية، مصر، المحلة الكبرى، ٢٠٠٤ ص ١٥٧.

⁽⁵⁾ <http://www.f-law.net/law/showthread>

⁽⁶⁾ <http://www.csb.gov.ae>

⁽⁷⁾ المادة (٦٧) من قانون الخدمة المدنية الاماراتي

في حين استعمل المشرع الإماراتي في قانون السلك الدبلوماسي رقم (٣) لسنة ١٩٧٢ مصطلح الوقف دون أن يقرنه بكلمة الاحتياطي، حيث جاء في المادة (٣١) منه: "لوزير الخارجية أن يوقف العضو عن عمله إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ...".

وذهب المشرع القطري⁽⁸⁾ إلى الاتجاه ذاته حيث قال «لوزير المختص أن يوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك...»⁽⁹⁾ وسار على النهج نفسه المشرع العماني حيث جاء في قانون الخدمة المدني العماني "لرئيس الوحدة أو من يفوضه أن يوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك...."⁽¹⁰⁾

واتبع المشرع الكويتي⁽¹¹⁾ النهج عنه حيث جاء في قانون الخدمة المدنية الكويتي "يوقف الموظف عن عمله في الحالات الآتية...."⁽¹²⁾ وكذلك فعل المشرع الأردني حيث جاء في نظام الخدمة المدنية الأردني "عند إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي أو إلى المدعي العام أو إلى المحكم بموجب المادتين ١٣٨ و ١٤٠ من هذا النظام يوقف الموظف عن العمل بقرار من الوزير...."⁽¹³⁾

هذا وقد سائر المشرع البحريني التشريعات العربية فيما ذهبت إليه حيث جاء في المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية لملكة البحرين رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٦ "يجوز وقف الموظف عن عمله إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك..."⁽¹⁴⁾ وسلكت المسلك ذاته للمادة (٥١) من القرار رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ بشأن لائحة أعضاء هيئة التدريس في جامعة البحرين حيث جاء فيها:

"لرئيس الحق في وقف العضو المحال إلى التحقيق أو إلى مجلس التأديب أو النيابة العامة..."⁽¹⁴⁾ وجاء في المادة (٦٨) من لائحة الموظفين الإداريين في جامعة البحرين "لرئيس أو لمجلس التأديب أن يقرر وقف الموظف المحال للتحقيق أو إلى مجلس التأديب أو إلى النيابة العامة أو إلى المحكمة الجنائية عن العمل..."⁽¹⁴⁾

⁽⁸⁾ <http://mcsah.gov.qa>

⁽⁹⁾ المادة (٨٧) من قانون الخدمة المدنية القطري رقم (١) لسنة ٢٠٠١.

⁽¹⁰⁾ المادة (١١٠) من المرسوم السلطاني رقم (١٢٠) لسنة ٢٠٠٤ بإصدار قانون الخدمة المدنية العماني.

⁽¹¹⁾ <http://csc.net.kw>

⁽¹²⁾ المادة (٣٠) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية.

⁽¹³⁾ المادة (١٣٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧.

⁽¹⁴⁾ -الجريدة الرسمية لملكة البحرين، ملحق العدد (٢٧٢٩) في ٢٠٠٦/٢/٨.

أما المشرع السوري فقد استخدم مصطلح "كف اليد" حيث جاء في المادة (٨٩) من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٤ "يوقف اجر العامل المكفوف اليد اعتباراً من ... وجاء في المادة (٧٢) من النظام نفسه "كف اليد إذا استمر أكثر من ...".⁽¹⁵⁾

وكذلك استخدم المشرع السعودي مصطلح "كف اليد" حيث جاء في المادة (٤٢) من نظام تأديب الموظفين رقم م/٧ لسنة (١٣٩١) هـ.⁽¹⁶⁾

"يصدر قرار كف يد الموظف من الوزير المختص إذا رأى هو أو رأت هيئة الرقابة والتحقيق أن مصلحة العمل تقتضي ذلك".

وكذلك شذ المشرع العراقي عن القاعدة فيما يتعلق باستخدام المصطلح حيث استخدم مصطلح "سحب اليد" إذ جاء في المادة (١٦) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

"إذا أوقف الموظف من جهة ذات اختصاص فعلى دائرته أن تسحب يده من الوظيفة طيلة مدة التوقيف".



كما جاء في المادة (١٧) من ذات القانون: «لوزير ورئيس الدائرة سحب يد الموظف مدة لا تتجاوز (٦٠) يوماً إذا ...». لذلك ندعو المشرع العربي إلى تبني مصطلح موحد للدلالة على حالة الوقف الاحتياطي للموظف عن العمل، لعل ذلك يكون خطوة في اتجاه وحدة المصطلحات القانونية العربية. ونقترح أن يطلق عليه (الوقف الاحتياطي عن العمل)

وهناك العديد من التعريفات التي قبيلت بصدد وقف الموظف احتياطياً عن العمل، حيث عرفه البعض بأنه إجراء قانوني قصد به تحية العامل بصفة مؤقتة عن أعمال وظيفته، إما لصالح تحقيق يجري سواء أكان التحقيق إدارياً أم جنائياً، وإما تصوناً للوظيفة وحرصاً على كرامتها وصيانة لها من العبث والإخلال بها.⁽¹⁷⁾ وعرف بأنه منع الموظف من ممارسة أعمال وظيفته جبراً عنه وبصفة مؤقتة مع احتفاظه بصلته الوظيفية.⁽¹⁸⁾ وهنالك من وصفه بأنه إجراء تلجأ إليه

(15) www.syrialaw.50megs.com

(16) http://www.mcs.gov.sa/htm

(17) د. عمرو بركات، السلطة التأديبية، أطروحة دكتوراه، دراسة مقارنة، جامعة عين شمس، ١٩٧٩، ص ٢٧٩.

(18) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، وقانون الخدمة المدنية الجديد، منشورات ذات السلاسل، ١٩٨٠، ص ٢٢٠.

الأدارة بقصد ابعاد الموظف المتهم جزائياً" أو تأديبياً عن المرفق العام بشكل مؤقت.⁽¹⁹⁾

وذهب البعض إلى القول بأن الوقف الاحتياطي هو إبعاد الموظف المتهم عن عمله بصفة مؤقتة وكف يده عن مباشرة مهامه ومسئولياته الوظيفية إذا تطلبت ذلك مصلحة التحقيق الذي يجري معه، ويستوي في ذلك أن يكون التحقيق الذي يجري مع الموظف المتهم جنائياً تتولاه النيابة العامة، أو إدارياً تباشره جهات الإدارة المختصة أو النيابة الإدارية.⁽²⁰⁾

وذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر إلى أن «الإيقاف هو إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف إسقاطاً مؤقتاً، فلا يتولى فيها سلطة أو يباشر لها عملاً، ذلك أن الموظف قد تسند إليه تهم وتوجه إليه مأخذ، فيقتضى الأمر إقصاءه عن وظيفته ليجري التحقيق فيها توصلًا للحقيقة وانبلاجها في جو خال من مؤثراته، أو بعيداً عن سلطاته. أو لأن في اتهامه ما يدعو إلى الاحتياط والصون للعمل العام الموكل إليه، بتجريده منه وبكف أيديه عنه، أو لأن في الاتهام المساس بمركز الوظيفة التي يتولاها وتؤثر في حسن سير العمل، فينحى عنها حتى يطهر من أدران ما شابه وعلق به، من أجل ذلك شرع الإيقاف، واستهديت غايته وحكمته».⁽²¹⁾

وذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى القول بأن الوقف الاحتياطي هو: «وقف العامل عن العمل احتياطياً يكون إذا أسندت إليه مخالقات ويدعو الأمر إلى الاحتياط والتصون للعمل العام الموكل إليه بكف يده عنه، وإقصائه عنه ليجري التحقيق معه في جو خال من مؤثراته بعيداً عن سلطانه»⁽²²⁾ وقد ذهب القضاء البحريني في هذا الاتجاه حيث جاء في حكم محكمة التمييز «...مع أن إيقافه عن العمل قد تم كأجراء احتياطي بقصد إبعاده مؤقتاً عن وظيفته للمصلحة العامة ولم يتم كأجراء تأديبي جزاء مخالفة معينة نسبت إليه...».⁽²³⁾



(19) د سليم سلامة حاملة، ضمانات التحقيق ووسائل الاثبات في الدعوى التأديبية في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ١٠٩/ ٢٠٠٢ مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة البحرين، المجلد (٤) العدد (٢) يوليو، ٢٠٠٧، ص ١٥٧

(20) د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، جزء ١، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٦٤. كذلك د عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الاجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، دار الكتب القانونية، ٢٠٠٦، ص ٢٠٠

(21) حكمها المؤرخ ١٢/٤/١٩٦١، السنة (٥) البند ٢٠٩، ص ٨٥٢.

(22) حكمها ١٩٥٧، السنة ٢٤ قضائية، جلسة ١٩٩١/٥/٢٥، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ٩، ص ٥٢٩.

(23) قرار محكمة التمييز في مملكة البحرين، الطعن رقم (٧٦) لسنة ٩٩٧، جلسة ١٢/١٠/١٩٩٧، المختار من الأحكام الصادرة في قضايا جهات الإدارة، وزارة شؤون مجلس الوزراء والأعلام، دائرة الشؤون القانونية، ط، ٢٠٠٠، ص ١٥٦.

والملاحظ على معظم التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة أنها وإن نظمت أحكام الوقف الاحتياطي عن العمل وحددت شروطه وإجراءاته - تجنبت إيراد تعريف له.⁽²⁴⁾ على حين عرّف المشرع السوري في المادة (٦١) من المرسوم التشريعي رقم (٩٠) لسنة ١٩٦٣ بشأن التأديب الوقف (كف يد الموظف بأنه) «فصله عن وظيفته مؤقتاً حتى عودته إليها»

المطلب الثاني

خصائص الوقف الاحتياطي عن العمل

يتضح من التعريفات التي قيلت بصدد الوقف الاحتياطي عن العمل أنه يتسم بكونه إجراءً مؤقتاً ينتهي بفوات مدة معينة هي المدة المقررة له بموجب أحكام القانون، كما أنه لا يعد جزاءً تأديبياً²⁵، وإنما هو إجراء تقديري بالنسبة لمن يملكه.

وسوف نتعرض لهذه الخصائص في الفروع الآتية من هذا المطلب

الفرع الأول

الوقف الاحتياطي إجراء مؤقت

إن التتبع للأحكام القانونية المنظمة للوقف الاحتياطي عن العمل يظهر أن الوقف الاحتياطي إنما هو إجراء تحفظي مؤقت وأنه ينتهي حتماً بعد أجل طال أم قصر، إما بعودة الموظف إلى عمله إذا ثبت براءته مما نسب إليه، أو عوقب بغير عقوبة الفصل، أو ينتهي بانتهاء العلاقة التي تربط الموظف مع الإدارة إذا عوقب الموظف بعقوبة الفصل من الخدمة الوظيفية.⁽²⁵⁾

وحيث إن الإقدام على اتخاذ قرار الوقف الاحتياطي عن العمل أو الإحجام عنه متروك لتقدير السلطة التي منحها المشرع هذا الاختصاص وهو ليس بالإجراء الوجوبي، لذلك كان للسلطة المختصة إنهاء الوقف على ضوء تقديرها لمصلحة التحقيق وحتى قبل انتهاء التحقيق مع الموظف،

⁽²⁴⁾ المادة (٨٣، ٨٤) من قانون العاملين المدنيين بالدولة، مصر، رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، كذلك المادة (٢٠) من قانون الخدمة المدنية الكويت رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩، المادة (٤٣) من نظام تأديب الموظفين السعودي رقم م/٧ لسنة ١٣٩١هـ، المادة (٦١، ٦٢) من قانون الخدمة المدنية البحريني رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٦، المادة (١١٠) من قانون الخدمة المدنية العماني رقم (١٢٠) لسنة ٢٠٠٤.

⁽²⁵⁾ د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٦٤، ص ١٥٦.

ذلك أن جميع النصوص القانونية التي عالجت موضوع الوقف الاحتياطي عن العمل وردت بصيغة الجواز وليس الوجوب.⁽²⁶⁾ وذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى وصف الوقف الاحتياطي بأنه إجراء مستعجل يتخذ لمصلحة المرفق العام، ولهذا يمكن شهره في مواجهة جميع الموظفين وبدون وجود نص قانوني⁽²⁷⁾

بالإضافة إلى ذلك لم تترك التشريعات الوظيفية للإدارة حرية تحديد المدة التي توقف فيها الموظف عن العمل، وإنما حددت تلك التشريعات الحد الأقصى للوقف الذي ليس للسلطة المختصة اتخاذ قرار الوقف أن تتجاوزه.

فقد حدد المشرع البحريني والكويتي المدة القصوى التي يجوز فيها إيقاف الموظف عن العمل بـ (٣) أشهر، في حين حددها المشرع القطري والإماراتي بشهر واحد فقط، أما المشرع العراقي فقد حددها بمدة لا تتجاوز (٦٠) يوماً. ومما يؤخذ على نظام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية أنه لم يحدد المدة القصوى لوقف الموظف عن العمل لمصلحة التحقيق، حيث جاء في المادة (٤٣) من النظام: «يصدر قرار كف يد الموظف من الوزير المختص إذا رأى هو أو رأت هيئة الرقابة والتحقيق أن مصلحة العمل تقتضي ذلك».



أما المشرع المصري فقد قيد مدة الوقف بما لا يتجاوز ثلاثة أشهر، ولكنه أجاز للمحكمة التأديبية المختصة مد هذه المدة وإن لم يحدد حداً أقصى لهذا المد⁽²⁸⁾ وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى القول: «ولم يتطلب المشرع لصحة قرار الوقف عن العمل احتياطياً، أن ينص القرار على مدة الوقف»⁽²⁹⁾ ولكن ماذا لو أصدرت الإدارة قرار بالوقف الاحتياطي يتجاوز المدة المحددة في القانون؟ لقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى: «إن تحديد القانون مدة وقف الموظف بثلاثة أشهر كحد أقصى هي مدة تنظيمية، لا بطلان على تجاوزها، إذ أن إصدار الجهة الإدارية قراراً بالوقف مدة تربو عليها، يصححه إقرار المحكمة التأديبية لهذا الوضع عند عرض الأمر عليها، ويستوي في ذلك القرار الصريح أو الضمني بالموافقة على المد عن المدة اللاحقة

⁽²⁶⁾ المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية البحريني، والمادة (٨٢) من العاملين المدنيين بالدولة المصري، والمادة (٤٣) من نظام تأديب الموظفين السعودي، والمادة (٣٠) من قانون الخدمة المدنية الكويتي، والمادة (٨٧) من قانون الخدمة المدنية القطري، والمادة (٦٧) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي.

⁽²⁷⁾ Jean Michel de Forges Droit de la fonction publique Univesitaires de Frans paris 1986 p (171)

⁽²⁸⁾ المادة (٨٢) من قانون العاملين المدنيين بالدولة.

⁽²⁹⁾ الطعن ٨٦٦، السنة القضائية ٢٦، ٣٠/١١/١٩٨٥.

(30). للثلاثة الأشهر.

والذي نراه أن هذا الجواز في تجاوز المدة المقررة من قبل المشرع ينطبق على التشريع المصري فقط. لأنه التشريع العربي الوحيد الذي منح المحكمة التأديبية المختصة سلطة مد المدة المحددة، لوقف الموظف عن عمله دون أن يحدد الحد الأقصى لهذا المد⁽³¹⁾ أما بقية تشريعات الوظيفة العامة العربية فقد حددت تلك المدة ولم تحل الأمر إلى أية جهة في إمكانية مد مدة الوقف الاحتياطي عن العمل.

الفرع الثاني

الوقف الاحتياطي ليس جزاءً تأديبياً

إن من الثابت في ضوء أحكام التشريع وآراء الفقه والقضاء سواء في فرنسا أو مصر أن الوقف الاحتياطي لا يعد جزاءً تأديبياً، بل هو إجراء إداري تحفظي تقتضيه ظروف التحقيق مع الموظف، ومن ثم لا يلزم بصدده اتباع الشكليات التي فرضها المشرع في حالة تأديب الموظف، ويعتبر القضاء الفرنسي الوقف الاحتياطي من خصائص القانون العام، ولو لم ينص عليه القانون الذي يخضع له صاحب الشأن⁽³²⁾، أي إنه لا يحتاج إلى نص يقرره، ومع ذلك يحرص المشرع على النص على حق الإدارة في الوقف في تشريعات الوظيفة العامة سواء في مصر أو فرنسا أو البحرين، أو قطر، أو العراق، أو الكويت وغيرها من الدول.

وعلى الرغم من أن الوقف الاحتياطي ليس جزاءً تأديبياً كما أسلفنا وإنما هو إجراء احتياطي مؤقت لا يخلو مجرد وقف الموظف عن العمل من الأضرار المادية والأدبية، لذلك يجب ألا تسمى الجهة التي تملك هذه السلطة في استخدامها وأن يكون الوقف في حدود الأهداف المتوخاة منه⁽³³⁾. وعلى هذا الأساس لا تكون السلطة المختصة باتخاذ قرار الوقف الاحتياطي أثناء التحقيق ومن ثم توقيع الجزاء التأديبي المناسب أمام حالة تعدد الجزاءات، لأن الإجراء الأول لا يعد جزاءً تأديبياً. لذلك يذهب البعض إلى القول إن الموظف الموقوف عن العمل في ظل التشريع الفرنسي لا يستفيد

(30) الطعن رقم ١١٥٧، السنة القضائية السادسة، في ١٩/٥/١٩٦٣.

(31) المادة (٨٢) من قانون العاملين المدنيين بالدولة في مصر، كذلك المادة (٨٦) من القانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين في القطاع العام.

(32) د ماهر عبد الهادي، الإجراءات الإجرائية في التأديب، دار غريب للطباعة، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٢١١.

(33) د. عبدالفتاح عبدالحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مطبعة دار التأليف، مصر، ١٩٧٨، ص ١٤٥.

من الضمانات التأديبية وعلى الأخص الاطلاع السابق على الملف واستشارة المجلس التأديبي⁽³⁴⁾. وقد وصفت المحكمة الإدارية العليا في مصر الوقف الاحتياطي بالإجراء الوقائي الذي يجوز اتخاذه إذا اقتضى الحال إقصاء الموظف عن وظيفته بمناسبة تحقيق يجرى معه، أو لأن في اتهامه ما يدعو إلى الاحتياط بالنسبة للعمل الموكل إليه، بتجريدته منه وكف يده عنه.⁽³⁵⁾

هذا إلى أن للوقف الاحتياطي عن العمل نظامه القانوني الذي يميزه عن النظام التأديبي بشكل واضح، حيث يقوم الأخير على مبدأ شرعية العقوبات التأديبية والذي بمقتضاه لا يجوز توقيع عقوبة معينة على الموظف غير منصوص عليها صراحة في القانون، ثم إن القول بكون الوقف الاحتياطي جزاءً تأديبياً يجعل الأمر يدخل في دائرة تعدد الجزاء عن الفعل الواحد، وهو أمر غير مقبول، كما أنه قد يؤدي إلى نتيجة غير منطقية في حالة تطبيق مبدأ عدم تعدد الجزاءات عن الفعل الواحد، فلو ارتكب الموظف خطأً تأديبياً وأحيل إلى التحقيق ثم اقتضت مصلحة التحقيق إيقافه عن العمل فإذا اعتبرنا هذا الإجراء بمثابة الجزاء التأديبي فلا يكون للإدارة بعده إيقاف جزاءً ما آخر على الموظف الذي انتهى التحقيق إلى إدانته.⁽³⁶⁾

الفرع الثالث

الوقف الاحتياطي يخضع لتقدير الجهة المختصة

إن الوقف الاحتياطي يخضع لتقدير الجهة التي منحها المشرع هذا الاختصاص، حيث تملك سلطة تقديرية واسعة في تقدير مدى ملاءمة الوقف لظروف ومصلحة التحقيق، وهي تملك وقف الموظف عن العمل كما لها أن تعدل عن هذا القرار وأن تعيد الموظف إلى عمله قبل انتهاء مدة الوقف، حيث يلاحظ أن التشريعات الوظيفية خولت الجهة المختصة صلاحية الوقف أو عدمه إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، ويسري هذا التقدير خلال المدة التي حددها المشرع للوقف⁽³⁷⁾ ولا بد من الإشارة إلى أن سلطة التقدير في هذا الجانب تخضع لرقابة القضاء لضمان

(34) VICTUR SIVERA. SERG SALON. Lafonction Publique et ses problemes Actueles. Paris. 1976. P353

(35) الطعن ٣٦١، السنة القضائية ٣٦، في ٢٩/٤/١٩٨٦.

(36) محمد ماجد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٤٤٩.

(37) المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية البحريني، المادة (١١٠) من قانون الخدمة المدنية العماني، المادة (٣٠) من قانون الخدمة المدنية الكويتي، المادة (٨٢) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري، هذا وقد أعلن الدكتور أحمد درويش وزير الدولة للتمية الادارية في مصر في مؤتمر صحفي بتاريخ ٢٧/١١/٢٠٠٦ أهم المبادئ الخاصة بمشروع قانون الخدمة المدنية الجديد في مصر والذي سوف يعدل القانون الحالي رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة وأشار الوزير الى ان من تلك المبادئ الجديدة (ان يوقف الموظف عن العمل بقوة القانون بمجرد إحالته للتحقيق في مخالفات معينة طوال مدة التحقيق معه) ونرى أن هذا التوجه يشكل خروجاً جزئياً على سلطة التقدير التي كانت تملكها الجهة المختصة في وقف الموظف عن العمل عند إحالته للتحقيق لأن الأمر لم يكن وجوبياً وفق المادة (٨٢) من قانون العاملين المدنيين بالدولة النافذ

عدم تعسف الجهة المختصة في استخدام هذا الإجراء ضد الموظفين، وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر في هذا الصدد الى «أنه وإن كان من الثابت من الأوراق أن هنالك تحقيقاً تجريبية النيابة الكلية بالمنصورة مع الطاعن بشأن عدة مخالفات يجري معه التحقيق بشأنها، إلا أن وجود التحقيق وحده لا يكفي سبباً لإعمال جهة الإدارة سلطتها في وقف العامل احتياطياً عن عمله، بل يجب أن تقتضي مصلحة هذا التحقيق مثل هذا الوقف، وأن يكون قرار الوقف بهدف تحقيق هذه المصلحة»⁽³⁸⁾

المطلب الثالث

تمييز الوقف الاحتياطي عما يشته به من أوضاع

لا شك أن هنالك العديد من الحالات التي يتقرر فيها إيقاف الموظف عن ممارسة مهام وظيفته. ولكل من هذه الحالات أسبابها وإجراءاتها وآثارها القانونية، ولإزالة اللبس بين حالة الوقف الاحتياطي عن العمل التي نحن بصدد البحث فيها وحالات الوقف عن العمل الأخرى.

لذلك سوف نعرض في الفروع الآتية من هذا المطلب لأبرز الحالات التي قد تشتهب مع الوقف الاحتياطي عن العمل.



الفرع الأول

الوقف عن العمل بقوة القانون

يتم هذا النوع من الوقف بقوة القانون بمجرد توافر شرط الحبس الاحتياطي أو الحبس تنفيذياً لحكم قضائي⁽³⁹⁾. ويعد هذا النوع من الوقف إجراءً تنفيذياً لحكم القانون ويتم بمجرد تحقق سببه، ولا تملك السلطة الإدارية أو سلطة التحقيق قدرة ما التقدير لتنفيذ الوقف أو عدمه على عكس الأمر في حالة الوقف الاحتياطي الذي تملك فيه الإدارة سلطة تقديرية في اتخاذ قرار الوقف أو عدمه. وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في جمهورية مصر العربية في التفريق بين الوقف الاحتياطي عن العمل والوقف بقوة القانون إلى القول "إن مؤدى كل من الوقف الاحتياطي والوقف بقوة القانون هو إسقاط ولاية الوظيفة عن العامل، إلا أن لكل من الوقفين سنده القانوني وشروطه

⁽³⁸⁾ الطعن (١٧) السنة القضائية (١٩) جلسة ١٩٨٧/١٠/٣٠

⁽³⁹⁾ د حسن محمد هند، الموسوعة القضائية في شرح احكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٥، ص ١٠٦٦

ودواعيه، فالوقف الاحتياطي يصدره الرئيس الإداري في دائرة اختصاصه إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، بينما يقع الوقف بقوة القانون إذا حبس العامل احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي، ويظل العامل موقوفاً إلى أن يزول سبب الوقف بالافراج عن العامل» هذا وقد فرقت التشريعات الوظيفية العربية بشكل واضح بين الوقف الاحتياطي عن العمل الذي يتم لمصلحة التحقيق وبين الوقف عن العمل بقوة القانون حيث جاء في المادة (٦٢) من قانون الخدمة المدنية البحريني «كل موظف يحبس احتياطياً يعتبر موقوفاً عن عمله مدة حبسه...» وجاء في المادة (٦٣) من القانون نفسه على أن «كل موظف يحبس تنفيذاً لحكم قضائي يعتبر موقوفاً عن عمله...».

وبذلك يتضح أن المشرع البحريني اعتبر الموظف الذي يحبس احتياطياً أو الذي يحبس تنفيذاً لحكم قضائي موقوفاً عن العمل بقوة القانون، ولم يترك الأمر لتقدير الإدارة.⁽⁴⁰⁾ مثلما فعل في حالة الوقف الاحتياطي الذي تقتضيه مصلحة التحقيق، إذ جاء في المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية «يجوز وقف الموظف عن عمله إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك» أما المشرع السعودي فقد اعتبر في المادة (٤٣) من نظام تأديب الموظفين الموظف المحبوس احتياطياً في حكم مكفوف اليد حتى يفرج عنه، وأحال إلى مجلس الوزراء إصدار لائحة تحدد متى يعتبر الموظف المحبوس احتياطياً في حكم مكفوف اليد، وبناء عليه أصدر مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية القرار المرقم (١٠٢٦) والمؤرخ (١٣٩١) هـ والذي حدد بموجبه الحالات التي يعتبر الموظف المحبوس احتياطياً في حكم مكفوف اليد بالآتي:

١. إذا كان حبسه بسبب اتهامه بارتكاب جريمة تتصل بالوظيفة العامة
 ٢. إذا كان حبسه بسبب اتهامه بارتكاب جريمة الاعتماد على النفس أو العرض أو المال
 ٣. إذا كان حبسه بسبب اتهامه من السلطة التنفيذية بارتكاب جريمة تخل بالشرف أو الأمانة
 ٤. إذا كان حبسه بسبب تهمة سياسية وطلب وزير الداخلية اعتباره في حكم مكفوف اليد
- والملاحظ على النصوص الواردة في قرار مجلس الوزراء السعودي أنها تحدثت عن كف اليد

(40) أخذ الاتجاه ذاته المادة (٨٤) من قانون العاملين المدنيين بالدولة في جمهورية مصر العربية رقم (٤٧) ١٩٧٨، والمادة (١١١) و(١١٢) من قانون الخدمة المدنية لسلطنة عمان رقم (١٢٠) لسنة ٢٠٠٤، والمادة (٣٠) من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ والمادة (٦٩، ٦٨) من قانون الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١، (٩٠) من قانون الخدمة المدنية لدولة قطر رقم (١) لسنة ٢٠٠١.

بقوة القانون في حالات الاتهام فقط، ولم تتعرض إلى مسألة الحكم القضائي، كما أن نص المادة (٤٣) من نظام التأديب الوظيفي السعودي وكذلك قرار مجلس الوزراء أخفلا الإشارة إلى ما يستحقه الموظف مكفوف اليد من الراتب في هذه الحالة. وقد أضيفت حالة أخرى جديدة اعتبر فيها الموظف الموقوف في ديون خاصة في حكم مكفوف اليد إذا ثبت إعساره.⁽⁴¹⁾ والملاحظ على جميع حالات الوقف بقوة القانون أن الوقف فيها يكون تلقائياً دون حاجة إلى إصدار قرار إداري بذلك، فإذا صدر مثل هذا القرار فإنه يكون مجرد إجراء تنفيذي لحكم القانون، ويزول الوقف بقوة القانون بزوال سببه بمجرد إطلاق سراح الموظف من التوقيف أو انتهاء مدة حبسه.⁽⁴²⁾

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بذلك حيث قالت «إن الإفراج عن العامل بعد استبدال السجن بالغرامة يوجب على جهة الإدارة إعادته للعمل فور اتصال علمها بهذا الإفراج، ووضع العامل نفسه تحت تصرفها مع تراخي الإدارة في تسليمه العمل دون مبرر معناه حرمانه من مرتبه دون سند من القانون...».⁽⁴³⁾



ولم تتفق قوانين الوظيفة العامة العربية بصدد المقدار المستحق من الراتب خلال فترة الوقف عن العمل بقوة، سواء بالنسبة لحالة الحبس الاحتياطي وتنفيذ الحكم القضائي غير النهائي أو حالة تنفيذ الحكم القضائي النهائي بالعقوبة المقيدة للحرية.

حيث تمنح بعض التشريعات الموظف في حالة اعتباره موقوفاً عن العمل بقوة القانون بسبب الحبس الاحتياطي أو تنفيذاً لحكم قضائي غير نهائي مقيد للحرية نصف راتبه خلال مدة الحبس، أما في حالة الوقف بسبب حبسه تنفيذاً لحكم قضائي نهائي فإنه يحرم من كامل أجره.⁽⁴⁴⁾

أما المشرع البحريني فقد وافق المشرع المصري فيما يتعلق بما يستحقه الموظف في حالة الوقف بسبب الحبس الاحتياطي حيث منح الموظف نصف راتبه طيلة مدة الحبس وبعد انتهاء الحبس يصرف له ما سبق إيقافه إذا حفظ التحقيق أو حكم ببراءته.⁽⁴⁵⁾

(41) الأمر الملكي رقم (١٧٥٧) بتاريخ ١٤١٠/٨/٨ هـ.

(42) محمود صالح، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط٣، ٢٠٠٠، ص٩٨٦.

(43) الطعن ٢٢٢، السنة القضائية (٢٧)، جلسة ١٩٨٦/١/٢٦.

(44) المادة (٨٤) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة من جمهورية مصر العربية رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، كذلك المادة (٣٠) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

(45) المادة (٦٢) من قانون الخدمة المدنية البحريني.

واختلف معه فيما يستحقه الموظف الموقوف عن العمل بقوة القانون في حالة الحبس تنفيذاً لحكم قضائي في الأمور الآتية:

١. أن المشرع المصري اشترط أن يكون الحبس بناء على حكم جنائي نهائي، على حين ذكر المشرع البحريني أن الحبس يكون تنفيذاً لحكم قضائي ولم يذكر فيما إذا كان هذا الحكم جنائياً أو لا. فماذا لو كان الموظف قد حبس تنفيذاً لحكم النفقة، ذلك أن الحبس في هذه الحالة يعد نوعاً من الإكراه البدني لأداء دين النفقة المحكوم بها من قبل المحكمة المختصة. كذلك لم يذكر المشرع البحريني أن يكون هذا الحكم نهائياً. ونرى أن النص الذي جاء به المشرع المصري أكثر دقة وتحديداً من النص البحريني.

٢. أن المشرع المصري حرم الموظف الموقوف عن العمل بقوة القانون من كامل أجره في حالة حبسه تنفيذاً لحكم جنائي نهائي،⁽⁴⁶⁾ أما المشرع البحريني فقد نص على حرمان الموظف من راتبه عند وقفه عن العمل بقوة القانون في حالة حبسه تنفيذاً لحكم قضائي، ولكنه أجاز للإدارة أن تصرف راتبه لأسرته التي يعيها إذا زادت فترة الحبس عن ثلاثة أشهر على أن يقتطع من مستحقاته التقاعدية عند تقاعده.⁽⁴⁷⁾

أما المشرع القطري فقد ذهب في اتجاه مصلحة الموظف الموقوف عن العمل بقوة القانون من حيث الراتب الذي يستحقه أثناء فترة الوقف، حيث منح الموظف في حالة حبسه احتياطياً كامل راتبه، وفي حالة حبسه تنفيذاً للأمر أو حكم قضائي نصف راتبه، مع احتفاظه بالعلاوة الاجتماعية في الحالتين طيلة مدة الإيقاف⁽⁴⁸⁾ أما المشرع العماني فقد منح الموظف الموقوف عن العمل بسبب الحبس الاحتياطي نصف الراتب، وحرّم الموقوف عن العمل تنفيذاً لحكم جزائي من جميع الراتب ولكن أجاز أن يصرف له نصف الراتب إذا ثبت أن الموظف يعول أحداً ممن تلزمه نفقتهم وأن راتبه هو مصدر معيشتهم الوحيد.⁽⁴⁹⁾

⁽⁴⁶⁾ نشرت وزارة الدولة للتنمية الإدارية في مصر (مشروع قانون الوظائف المدنية الجديد) حيث ورد في المبدأ رقم (٢٩) من هذا المشروع (إن كل موظف يجلس احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي يوقف عن العمل بقوة القانون، مدة حبسه، ويحرم من نصف أجره إذا كان الحبس احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي غير نهائي، ويحرم من كامل أجره إذا كان الحبس تنفيذاً لحكم جنائي نهائي) <http://www.ad.gov.sg/Arabic//law/principles-of-law.pdf>

⁽⁴⁷⁾ المادة (٦٣) من قانون الخدمة المدنية البحريني.

⁽⁴⁸⁾ جاء في المادة (٩٠) من قانون الخدمة المدنية القطري (كل موظف يجلس احتياطياً أو تنفيذاً لأمر أو حكم قضائي، بوقف عن عمله مدة حبسه، ويتم صرف كامل راتبه في الحالة الأولى، وبوقف نصف راتبه في الحالة الثانية، مع احتفاظه بالعلاوة الاجتماعية في الحالتين طيلة مدة الإيقاف...).

⁽⁴⁹⁾ المادة (١١١ و ١١٢) من قانون الخدمة المدنية العماني.

الفرع الثاني

الوقف عن العمل كعقوبة تأديبية

يعد هذا النوع من الوقف عن العمل بمثابة جزاء تأديبي يفرض على الموظف العام. بسبب ارتكابه مخالفة تأديبية وثبت إدانته بشأنها⁽⁵⁰⁾، وقد أخذت العديد من التشريعات الوظيفية العربية بهذا النوع من الوقف.

حيث جاء في الفقرة (٥) من المادة (٨٠) من قانون العاملين المدنيين بالدولة في جمهورية مصر العربية رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨. أن من الجزاءات التي يجوز توقيعها على العاملين المدنيين. «الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر».

كما جاء في الفقرة (٥) من المادة (٣١) من القانون رقم (١١٧) لسنة (١٩٥٨) بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية في مصر أنه يكون للمحاكم التأديبية بالنسبة إلى الموظفين من الدرجة الثانية فما دونها توقيع جزاء الوقف عن العمل بدون مرتب مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر.

وهذا يعني أن المشرع المصري منح الجهة الإدارية والمحاكم التأديبية بالنسبة إلى موظفي الدرجة الثانية فما دونها سلطة وقف الموظف عن العمل كجزاء تأديبي عن مخالفة تأديبية ارتكبتها. وفرق المشرع بين نوعي الوقف التأديبي المذكور من حيث المدة ومن حيث استحقاق الراتب، حيث إن الوقف كجزاء تأديبي المنصوص عليه في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة يجب ألا يتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الراتب، في حين الوقف التأديبي كجزاء تصدره المحاكم التأديبية بالنسبة إلى موظفي الدرجة الثانية فما دونها لا يجوز أن يتجاوز ثلاثة أشهر ولا يمنح الموظف خلاله راتباً ما.

ولا يعد ازدواجاً في العقوبة التأديبية في حالة فرض عقوبة الوقف التأديبي عن العمل على الموظف بعد أن كان قد تم وقفه عنه احتياطياً، وذلك لاختلاف الوقف الاحتياطي عن العمل عن الوقف كجزاء تأديبي، كما لا يجوز خصم مدة الوقف الاحتياطي من مدة الوقف الجزائي.⁽⁵¹⁾

وكذلك تَبَيَّنَ المشرع البحريني الاتجاه نفسه حيث اعتبر الوقف عن العمل كجزاء تأديبي يوقع على الموظف العام وجاء في الفقرة (د) من المادة (٦٥) من قانون الخدمة المدنية أن الوقف عن

(50) د فؤاد محمود معوض، تاديب الموظف العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٢٦٦

(51) محمد ماجد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٤٤٣.

العمل هو أحد الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين. ولكن المشرع البحريني قيّد المدة التي يجوز فيها وقف الموظف عن العمل كجزاء تأديبي بما لا يزيد على شهر واحد خلال السنة، وألاً تزيد تلك المدة على عشرة أيام في المرة الواحدة. كما رتب على ذلك الوقف خصم راتب الموظف، إضافة إلى عدم جواز الترقية⁽⁵²⁾ وكذلك نحى المشرع القطري في الاتجاه نفسه عندما اعتبر أن الوقف عن العمل هو أحد الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف، ورتب على ذلك حرمانه من جميع الراتب أو أن يصرف له راتب مخفض، على ألا تزيد مدة الوقف على ثلاثة أشهر والملاحظ على النص القطري أنه أورد عبارة (أو براتب مخفض) ولم يحدد النسبة التي يجب أن تخفض من راتب الموظف الموقوف عن العمل، ونرى أن ذلك قد يشكل مساساً بقاعدة (شرعية الجزاءات التأديبية) وأن ذلك قد يجعل كل جهة إدارية تحدد النسبة التي قد تراها مناسبة مما يخلق اختلافاً في المراكز القانونية للموظفين الذين قد يتعرضون إلى هذا الجزاء.⁽⁵³⁾

في حين فرق المشرع الإماراتي بين حالات الوقف كجزاء تأديبي يوقع على الموظف بين حالتين.⁽⁵⁴⁾

الأولى: جزاء الوقف عن العمل التي يحرم فيها الموظف من إجمالي راتبه، فيما عدا بدل السكن العيني إن وجد، ويجب ألا تتجاوز مدة هذا الجزاء شهراً واحداً. ولكن الملاحظ أن المشرع لم يحدد هل المقصود بالشهر خلال السنة الواحدة أو المقصود هو ألا تتجاوز مدة الوقف شهراً في كل مرة يفرض فيها الجزاء، ونرى أن النص الوارد في قانون الخدمة المدنية البحريني كان أكثر دقة عندما حدد مدة الوقف كجزاء تأديبي بما لا يجاوز الشهر خلال السنة الواحدة ولا يزيد على عشرة أيام للمرة الواحدة.⁽⁵⁵⁾ ونرى أن التفسير المنطقي للنص الإماراتي هو ألا تزيد مدة الوقف كجزاء تأديبي عن شهر واحد خلال السنة. وذلك درءاً للآثار السيئة التي يمكن أن تتلالموظف في حالة تعدد هذا الجزاء أكثر من مرة خلال السنة الواحدة.

أما الحالة الثانية: فهي جزاء الوقف عن العمل التي يحرم فيها الموظف من إجمالي راتبه مدة لا تقل عن شهر ولا تزيد على ثلاثة أشهر.⁽⁵⁶⁾

(52) المادة (٦٥/د) من قانون الخدمة المدنية البحريني

(53) المادة (٤/٨٥) من قانون الخدمة المدنية القطري

(54) المادة (٤/٧٠) من قانون الخدمة المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

(55) المادة (٦٥/د) من قانون الخدمة المدنية البحريني.

(56) المادة (٥/٧٠) من قانون الخدمة المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة.

الفرع الثالث

الاستيـداع (الإقـصاء المؤقت عن الوظيفة)

الاستيـداع هو انقطاع الموظف عن الدوام في عمله انقطاعا مشروعا مدة محددة، بموجب صك صادر عن السلطة الإدارية المختصة، مع بقاءه خاضعا للرابطة النظامية للوظيفة العامة. وقد استخدمت مصطلحات مختلفة للدلالة على هذا النوع من الانقطاع عن الوظيفة، فيطلق عليه أحيانا الاستيـداع أو الإجازة الإجبارية، أو الإجازة الخاصة بلا أجر.

والاستيـداع هو حالة وسط بين استمرار الموظف في العمل وبين إنهاء الخدمة، وقد عالجت الكثير من التشريعات الوظيفية الإحالة إلى الاستيـداع، ولكن لابد أن تنبه إلى أن هنالك تباينا كبيرا بين تلك التشريعات في تحديد شروط الاستيـداع ومدده وأثاره، ولذلك لا يمكن القول بصورة مطلقة أن الاستيـداع في كل الأحوال يعد صورة شبيهة بالوقف الاحتياطي عن العمل، ويتم على رغم إرادة الموظف. لأننا سنجد أن هنالك الكثير من التشريعات التي جعلت الاستيـداع يتم بناء على طلب الموظف وليس على رغم إرادته.⁽⁵⁷⁾



وهنالك من يرى أن الإجازة بأنواعها المختلفة والوقف عن العمل بأشكاله هما انقطاع مؤقت عن العمل ينتهي بانتهاء أجله فيعود الموظف إلى عمله.⁽⁵⁸⁾ ويمكن القول أن التشريع المصري كان أكثر تلك التشريعات التي قاربت بين الاستيـداع (الإجازة الإجبارية) وبين الوقف عن العمل على الأقل من حيث إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف بصورة إجبارية وعلى رغم إرادته.

وقد عالجت المواد ٣٥ و٣٥ مكرر و١/٣٥ مكرر من القانون رقم (١٥٥) لسنة ١٩٨٣، والمعدل لبعض أحكام ومواد قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري لحالة الاستيـداع أو الإجازة الإجبارية. ويمكن استخلاص الأحكام الآتية من النصوص المذكور:⁽⁵⁹⁾

(١) أن هذا النوع من الأجازات هي إجازة إجبارية، يوضع فيها الموظف دون طلب منه، بل على رغم إرادته.

⁽⁵⁷⁾ المادة (٥٦) من نظام العاملين الأساسيين في الدولة السوري، والمادة (١/١٧٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني، والفصل

الثامن والخمسين من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في المغرب الظهير الصادر في ٢٤/ فبراير/ ١٩٥٨.

⁽⁵⁸⁾ د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٤ ص ٢٠٧.

⁽⁵⁹⁾ د. جورج شفيق ساري، المرجع السابق، ص ٥٢٠، كذلك محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص ٤٤٤.

(٢) يخضع لهذا النوع من الإجازات الموظفون شاغلو الوظائف العليا.

(٣) أن اتخاذ هذا الإجراء هو أمر جوازي لرئيس الوزراء لان النص ورد بصيغة الجواز وليس بصيغة الوجوب.

(٤) يشترط لاتخاذ هذا الإجراء:

(أ) أن يثبت من واقع بيانات تقييم أداء الموظف ممن يشغل إحدى الوظائف العليا والمودع في ملف الخدمة أن أداءه لأعمال وظيفته أقل من المستوى المطلوب.

(ب) أن تصدر توصية بذلك من لجنة تشكل برئاسة الوزير المختص أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة بحسب الأحوال، وعضوية اثنين من العاملين بالوزارة أو المحافظة أو الهيئة ممن يسبقون الموظف المقترح منحه إجازة في أقدمية الوظيفة، فإذا لم يوجد بالوحدة اثنان يسبقان الموظف في أقدمية الوظيفة اكتفي برأى الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة.

(٥) المركز القانوني للموظف خلال الإجازة⁽⁶⁰⁾ الإلزامية:

(أ) أن علاقة الموظف مع الإدارة تبقى قائمة ولا يؤدي هذا الإجراء إلى انقطاع هذه العلاقة.

(ب) لا تقل مدة الإجازة الإلزامية عن سنة ولا تزيد على سنتين

(ج) يحتفظ الموظف بمرتبته الأساسي بصفة شخصية لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر، ويتقاضى نصف هذا الأجر للمدة المتبقية من الإجازة.

(د) يجوز للموظف خلال مدة الإجازة أن يقوم بعمل لحسابه الخاص أو لدى الغير، كما يجوز له طلب الاشتراك في دورة تدريبية تكفل تحسين مستوى أدائه.

(هـ) يجوز للموظف أن يطلب إحالته إلى المعاش، ما لم يكن محالاً إلى المحاكمة التأديبية.

(و) يعود الموظف إلى وظيفته بانقضاء مدة الإجازة الإلزامية إلى الحالة نفسها التي كان عليها

(60) محمود صالح، المرجع السابق، ص ١٠٤٤.

من حيث الدرجة أو المرتب وإن سلطة الإدارة في شأن إعادة الموظف إلى عمله بعد انتهاء مدة الاستيداع هي سلطة مقيدة، إذ على الإدارة أن تعيده إلى وظيفته ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.⁽⁶¹⁾

ز) إذا حصل الموظف بعد انتهاء مدة الإجازة الإجبارية في التقرير التالي مباشرة على مرتبة ضعيف أو ثبت أن أداءه لم يكن في المستوى المطلوب يفصل من الخدمة في اليوم التالي لاعتبار التقرير أو بيان التقييم نهائياً.

ويتضح أن نظام منح الإجازة الإجبارية في مصر يتشابه مع الوقف الاحتياطي عن العمل في كونه إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف، إلا أن لكل من النظامين سنده القانوني وشروطه ودواعيه، حيث إن الوقف الاحتياطي يتعلق بتحقيق، كما أن الموظف الموقوف لا يصرف له راتبه كاملاً بالإضافة إلى أنه لا يجوز له أن يعمل لدى الغير خلال فترة الوقف الاحتياطي، على عكس حالة الإجازة الإجبارية، كما يختلف الوقف عن الإجازة الإجبارية من حيث المدة.⁽⁶²⁾

ونظم المشرع الأردني نظام الاستيداع في المادة (١٧٥) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧. وفقاً للقواعد الآتية:

١) أن المشرع الأردني أوجد نوعين من الاستيداع

أ) الاستيداع الاختياري: ويجوز فيه إحالة الموظف على الاستيداع بقرار من مجلس الوزراء بتنسيب الوزير وبناء على طلب الموظف

ب) الاستيداع الإجباري: ويتم بقرار من مجلس الوزراء بتنسيب اللجنة المركزية وطلب مبرر من الدائرة دون طلب الموظف

٢) لا تزيد مدة الاستيداع على خمس سنوات مقبولة للتقاعد إذا كانت هذه المدة تؤدي إلى إكماله المدة المقررة للتقاعد بتاريخ صدور قرار إحالته إلى الاستيداع محسوبة من هذا التاريخ.

٣) يعتبر الموظف المحال إلى الاستيداع بحكم المحال إلى التقاعد ولا حاجة لإصدار قرار بذلك

(61) د. خالد الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقانون، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد (٢)، السنة (٣٢) سبتمبر، ٢٠٠٦، ص ٢٦٢.

(62) د. احمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص ٢٠٠٤.

عند استكمال مدة الاستيداع

٤) إذا أحيل الموظف إلى الاستيداع دون طلبه فيتقاضى خلال مدة الاستيداع نصف راتبه الأساسي، مع نصف العلاوة الأساسية ونصف علاوة غلاء المعيشة وكامل العلاوة العائلية. أما العلاوات الأخرى فلا يستحق شيئاً منها ويتم اقتطاع العائدات التقاعدية من كامل راتب الموظف قبل إحالته إلى الاستيداع

٥) إذا أحيل الموظف إلى الاستيداع بناء على طلبه فإنه لا يتقاضى رواتب أو علاوات خلال مدة الاستيداع ويتحتم عليه دفع العائدات التقاعدية المستحقة خلال مدة الاستيداع

٦) لا يجوز شغل وظيفة الموظف المحال إلى الاستيداع

هذا وقد ذهب (الديوان الخاص بتفسير القوانين) في الأردن بتاريخ ٢٠٠٣/٥/٨ إلى «... أن الإحالة على الاستيداع شأنها شأن الإحالة على التقاعد من حيث إنها تقطع علاقة الموظف بالوظيفة الحكومية وتنتهي خدمته، فلا يحق له أي حقوق وظيفية بخلاف ما يتقاضاه من نصف الراتب والعلاوات، المشابهة لراتب التقاعد، كما لا ترتب عليه أي واجبات وظيفية بالإضافة إلى أنه يعتبر في حكم المحال على التقاعد دون حاجة لصدور قرار جديد بذلك مما يقضي تطبيق القواعد والآثار ذاتها على الاستيداع والتقاعد باستثناء ما نص عليه خضوع الأول للاقتطاعات التقاعدية خلال مدة الاستيداع»⁽⁶³⁾ ويتضح أن هذا الرأي يباعد كثيراً بين الاستيداع والوقف الاحتياطي عن العمل. ونظم المشرع المغربي حالة الاستيداع في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث أجاز إحالة الموظف إلى الاستيداع في الحالات الآتية:

١. إصابة زوجة أو أحد أولاده بحادثة خطيرة أو مرض خطير

٢. التطوع للخدمة في القوات المسلحة الملكية

٣. القيام بدراسات أو بحوث تكتسب طابع المصلحة العامة بصورة لا جدال فيها

٤. وجود دواعٍ شخصية

(63) www.lob.gov.jo

ويجب في الحالتين الأخيرتين (٤ و ٣) استطلاع رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في طلب الموظف.

ولا يجوز أن تتجاوز مدة الاستيداع ثلاث سنوات في جميع الحالات عدا إحالة الاستيداع لدواع شخصية فإنها لا يجوز أن تزيد على سنتين. ولا يمكن تجديد الإحالة إلى الاستيداع إلا مرة واحدة وللمدة السابقة نفسها. وفي حالة التجديد للموظف المحال إلى الاستيداع لدواع شخصية فإنه يتم بقوة القانون إذا طلب ذلك دون حاجة لاستشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.⁽⁶⁴⁾

أما المشرع البحريني فإنه لم يعالج في قانون الخدمة المدنية الجديد حالة الاستيداع أو الاجازة الإجبارية

المبحث الثاني

السلطة المختصة بإصدار قرار الوقف الاحتياطي عن العمل

إن الأصل في إجراء الوقف الاحتياطي عن العمل أنه قرار إداري لا بد أن يصدر ممن يملك الصلاحية القانونية بإصداره، وأن القواعد القانونية التي تحدد اختصاص الهيئات العامة في الدولة هي قواعد ملزمة لا يجوز تجاوزها، وقد ذهب محكمة القضاء الإداري في مصر في هذا الصدد إلى «أن تحديد السلطة التأديبية أمر يتعلق بالنظام العام، لأن فيه تحديدا لجهة مختصة، وفي ذلك ضمان ضروري للموظفين، فلا يجوز إذن للسلطة المختصة أن تنزل عن اختصاصها وأن تتيب سلطة أخرى فيه، ومن ثم يكون الجزاء الذي وقع على المدعي من مدير منطقة تلغراف الإسكندرية والذي اعتمده مفتش عام التلغرافات قد وقع باطلا لصدوره ممن لا يملكه ويتعين إلغاء القرار الصادر به...»⁽⁶⁵⁾ وينبني على ذلك أن قرار وقف الموظف احتياطيا عن العمل يجب أن يصدر من السلطة المختصة، وفقا للقواعد التي تنظم مسائل الاختصاص في القرار الإداري، حيث تقتضي هذه القواعد أن يكون لكل موظف يتمتع بسلطة إصدار القرار الحق في إصداره في حدود اختصاصه، من حيث الموضوع والزمان والمكان. ومن ثم يكون القرار مشوبا بعيب الاختصاص إذا صدر ممن لا ولاية له بإصداره وفقا للعناصر المذكورة،⁽⁶⁶⁾ وسوف نحاول في هذا المبحث أن نحدد ابتداء السلطة التي تملك بصفة أصلية اختصاص وقف الموظف احتياطيا عن العمل، ثم نتعرض إلى إمكانية تفويض هذا الاختصاص إلى جهات أخرى.

⁽⁶⁴⁾ الفصل الثامن والخمسون من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية في المملكة المغربية. انظر كذلك:

. www.justice.gov.ma

⁽⁶⁵⁾ رقم الدعوى (٢٨٧) السنة القضائية الثالثة، في ١٩٥٢/٤/٥

⁽⁶⁶⁾ د ابراهيم عبد العزيز شيجا، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٤٩٢، كذلك د مصطفى أبوزيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٧٨٨

المطلب الأول

السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل في قرار الوقف

لقد تباينت مواقف التشريعات المنظمة لشئون الوظيفة العامة في تحديد الجهة التي تملك صلاحية إصدار قرار وقف الموظف عن عمله، وإن كانت تلك التشريعات كقاعدة عامة منحت هذا الاختصاص إلى الوزير المختص. ولكن مع ذلك هنالك أطراف أخرى غير الوزير المختص تملك هذه الصلاحية.

حيث ذهب المشرع الإماراتي إلى حصر هذه الصلاحية في الوزير المختص الذي له أن يوقف الموظف عن عمله إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك لمدة لا تزيد على شهر⁽⁶⁷⁾ وقد ذهب المشرع القطري في الاتجاه نفسه حيث منح هذه السلطة إلى الوزير المختص وحدد مدة الوقف بما لا يزيد على شهر واحد⁽⁶⁸⁾ علماً أن المقصود بالوزير وفقاً للقانون القطري هو الوزير أو رئيس الجهاز الحكومي المختص.⁽⁶⁹⁾ على حين منح المشرع العماني هذه الصلاحية لرئيس الوحدة أو من يفوضه.⁽⁷⁰⁾ ومنح المشرع السعودي هذه السلطة إلى الوزير المختص ورئيس المصلحة المستقلة والرئيس الإداري للمؤسسة العامة بالنسبة لموظفي إداراتهم⁽⁷¹⁾



أما نظام الخدمة المدنية الأردني فقد فرق بين فئات الموظفين من حيث الوقف عن العمل في الآتي:

(١) الموظفون من الفئات الأولى والثانية والثالثة والمحددة بموجب الفقرات (ب، ج، د) من المادة (١٧) من نظام الخدمة المدنية يصدر قرار وقفهم عن العمل من الوزير المختص⁽⁷²⁾ إذا تمت إحالتهم من دوائهم إلى المجلس التأديبي أو المدعى العام أو المحكمة لارتكابهم مخالفة مسلكية أو جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة.⁽⁷³⁾

(67) المادة (٦٧) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي.

(68) المادة (٨٧) من قانون الخدمة المدنية القطري.

(69) المادة (١) من قانون الخدمة المدنية القطري.

(70) حددت المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية العماني المقصود برئيس الوحدة بأنه الوزير أو رئيس الوحدة الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة.

(71) المادة (٤٣ و٤٦) من نظام تأديب الموظفين السعودي

(72) المقصود بالوزير بموجب المادة (٣) من نظام الخدمة المدنية الأردني هو الوزير فيما يختص بوزارته والدوائر المرتبطة به، ولغايات هذا النظام رئيس الوزراء فيما يتعلق بموظفي رئاسة الوزراء، المرجع المختص فيما يتعلق بموظفي الديوان الملكي، رئيس مجلس الأعيان ورئيس مجلس النواب فيما يتعلق بموظفي المجلسين، ورئيس كل دائرة يمارس صلاحيات الوزير بموجب تشريعات خاصة فيما يتعلق بموظفي الدائرة.

(73) المادة (١٤٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧.

(٢) الموظفون من الفئة العليا: وتضم هذه الفئة مجموعتين من الموظفين⁽⁷⁴⁾

□ المجموعة الأولى:

- قاضي القضاة
- رئيس ديوان المحاسبة
- رئيس ديوان الخدمة المدنية
- رئيس ديوان التشريع والرأي
- أمين عام رئاسة الوزراء

□ المجموعة الثانية:

- الأمين العام
- المحافظ في وزارة الداخلية
- المستشار في رئاسة الوزراء أو في ديوان التشريع والرأي الذي يقرر مجلس الوزراء تعيينه في هذه المجموعة بناء على تنسيب رئيس الوزراء
- أمين سر مجلس الوزراء
- مدير عام مكتب رئيس الوزراء
- مراقب عام الشركات
- مدير المركز الوطني للطب الشرعي

وجميع موظفي الفئة العليا يصدر قرار وقفهم عن العمل من قبل مجلس الوزراء في حالة ارتكابهم مخالفة ما تأديبية.⁽⁷⁵⁾ أما المشرع الكويتي فقد ميز أيضا بالنسبة لحالات الوقف

⁽⁷⁴⁾ المادة (١٧/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

⁽⁷⁵⁾ المادة (١٥٨) من نظام الخدمة المدنية.

الاحتياطي عن العمل بين فئات الموظفين. وفقا لما يأتي:

(١) الوظائف القيادية والعامية: (76)

يختص الوزير (77) بوقف الموظفين الذين يشغلون هذه الوظائف بإصدار قرار وقفهم عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق معهم ذلك. وذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر يجوز مدها لمدة مماثلة. (78)

(٢) مجموعة الوظائف الحرفية ووظائف الخدمات: (79)

يختص وكيل الوزارة بإصدار قرار الوقف الاحتياطي عن العمل بالنسبة إلى موظفي هذه الفئات. (80)

ومنح المشرع العراقي هذه السلطة إلى الوزير المختص أو رئيس الدائرة (81) ويقصد برئيس الدائرة وكيل الوزارة والمحافظ والمدير العام وأي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات المنصوص عليها في القانون. (82)

أما المشرع المصري فقد منح هذه السلطة بموجب المادة (٨٣) من قانون العاملين المدنيين بالدولة إلى جهتين هما:

(١) السلطة المختصة (83)

(٢) مدير النيابة الإدارية (84)

(76) المادة (١٢) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

(77) المادة (١/٥٤) من نظام الخدمة المدنية الكويتي.

(78) المادة (٣٠) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

(79) المادة (١٢) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

(80) المادة (٣/٥٤) من نظام الخدمة المدنية الكويتي.

(81) المادة (١٧/أولا) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

(82) المادة (١) من القانون العراقي.

(83) عرفت المادة (٢) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري السلطة المختصة على أنها تشمل:

أ) الوزير المختص

ب) المحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلي

ج) رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص

(84) لم يكن للنيابة الإدارية في مصر حتى صدور القانون رقم (١١٥) لسنة ١٩٨٣ سوى أن تقترح وقف الموظف عن وظيفته احتياطيا إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك.

هذا ويذهب البعض إلى القول بأن الإشارة الواردة في المادة (٨٢) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ من أن التصرف في التحقيق يكون لشاغلي الوظائف العليا أو للرؤساء المباشرين الذين يصدر بتحديدهم قرار من السلطة المختصة يعطي هذه الفئات أيضا صلاحية إصدار قرار الوقف عن العمل.⁽⁸⁵⁾

ولابد من الإشارة إلى أن دور السلطة المختصة بالوقف الاحتياطي في ضوء التشريع المصري بنوعها ينتهي بصدر قرار الوقف الذي لا يجوز أن يتجاوز ثلاثة أشهر، ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة.⁽⁸⁶⁾ هذا وقد منح المشرع الفرنسي بموجب المادة (٣٠) من قانون حقوق وواجبات الموظفين الصادر في ١٣/٧/١٩٨٣ سلطة وقف الموظف عن عمله احتياطيا إلى السلطة التأديبية المختصة وذلك في حالة ارتكاب الموظف أخطاء جسيمة تكون مخالفة للواجبات المهنية، أو جريمة من جرائم القانون العام⁽⁸⁷⁾ ولا بد من الإشارة إلى أن هنالك جانبا من الفقه الفرنسي يذهب إلى القول أن الوقف في النظام الوظيفي الفرنسي هو أمر مفترض حتى في حالة عدم النص عليه.⁽⁸⁸⁾

أما المشرع البحريني فقد فرق بين فئات الموظفين فيما يتعلق بتحديد السلطة التي منحت صلاحية الوقف الاحتياطي عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق معهم ذلك.

(١) الفئة الأولى: الموظفون الذين يشغلون الوظائف العليا في الدولة وهي تلك الوظائف التي يعين شاغلها بموجب مرسوم ملكي⁽⁸⁹⁾ أو قرار من رئيس مجلس الوزراء، وتشمل هذه الفئة وظائف وكلاء الوزارة والوكلاء المساعدين والمديرين ومن في حكمهم⁽⁹⁰⁾ وهذه الفئات يصدر قرار الإيقاف عن العمل من مجلس الوزراء حصراً على أن يكون قراره مسبباً ولا يجوز أن تزيد مدة الوقف على ثلاثة أشهر.⁽⁹¹⁾

⁽⁸⁵⁾ المستشار عبد الرؤف عبد المتولي، اختصاصات المحاكم التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٥٥٩.

⁽⁸⁶⁾ المادة (٨٢) من قانون العاملين المدنيين بالدولة.

⁽⁸⁷⁾ Loi N 83-634 du 13 juillet 1983 PARTANT droits dt doligations des fonctionnaires. (Art 30).

⁽⁸⁸⁾ V.silverA. Lafonction publique et ses problemes actuelles. paris. Ed. de l'Actualite juridique. 1969. P223.

⁽⁸⁹⁾ المادة (٤٠) من الدستور البحريني (يعين الملك الموظفين المدنيين والعسكريين، والممثلين السياسيين لدى الدول الأجنبية والهيئات الدولية ويعفيهم من مناصبهم وفقا للحدود والأوضاع التي يقرها القانون...).

⁽⁹⁰⁾ المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية البحريني.

⁽⁹¹⁾ المادة (١١) من قانون الخدمة المدنية البحريني، كذلك المادة (٢١٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٧-

(٢) **الفئة الثانية** : الموظفون الذين يشغلون الدرجات الوظيفية دون العليا وتشمل هذه الفئة جميع الموظفين الذين لا يعينون بموجب مرسوم أو قرار من رئيس مجلس الوزراء. وقد منح المشرع البحريني صلاحية وقف هذه الفئة عن العمل إلى (السلطة المختصة) إذا اقتضت مصلحة التحقيق معهم ذلك⁽⁹²⁾ والمقصود (بالسلطة المختصة) وفقاً للتشريع البحريني هم كل من الوزير المختص ورئيس المؤسسة أو الهيئة العامة أو الجهاز المختص.⁽⁹³⁾ هذا وقد منحت المادة (٥١) من لائحة اعضاء هيئة التدريس في جامعة البحرين اختصاص إيقاف عضو هيئة التدريس عن العمل إلى رئيس الجامعة، حيث جاء فيها «لرئيس الحق في وقف العضو المحال إلى التحقيق أو إلى مجلس التأديب أو إلى النيابة العامة أو إلى المحكمة الجنائية عن العمل إلى حين صدور القرار النهائي في قضيته، وله توقيف نصف الراتب خلال تلك الإجراءات» أما المادة (٦٨) من لائحة الموظفين الإداريين في جامعة البحرين فقد منحت صلاحية وقف الموظف عن العمل إلى كل من رئيس الجامعة ومجلس التأديب حيث جاء فيه «لرئيس أو لمجلس التأديب أن يقرر وقف الموظف المحال للتحقيق أو إلى مجلس التأديب أو إلى النيابة العامة أو إلى المحكمة الجنائية عن العمل إلى حين صدور حكم نهائي في قضيته» ويمكن القول: بأن الجهة المستعيرة والجهة التي ينتدب إليها الموظف تكون بمثابة السلطة الأصلية التي تملك إيقاف الموظف عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك، حيث إن الوقف الاحتياطي يتبع سلطة التأديب وهي في هذه الحالة الجهة المعار إليها أو المنتدب إليها الموظف⁽⁹⁴⁾ كما ذهب المحكمة الادارية العليا في مصر في هذا الاتجاه حيث قالت: «من المستقر عليه أنه في حالة نذب العامل أو إعارته إلى جهة أخرى داخل النظام الإداري للدولة فإن الجهة المنتدب إليها العامل أو المعار إليها ينعقد لها الاختصاص في تأديبه عما يقع منه من مخالفات أثناء فترة إعارته أو نذبه، وذلك على اعتبار أنها أقدر من غيرها على تقدير الذنب الإداري، إلا أنه يستثنى من ذلك حالات النذب أو الإعارة أو الترخيص بالعمل لدى جهة خاصة أو شخص من أشخاص القانون الخاص، فإن الاختصاص بتأديب العامل في هذه الحالة ينعقد لجهة عمله الأصلية، ...»⁽⁹⁵⁾ وهذا الحكم مقيد بأن يكون لدى الجهة المعار أو المنتدب إليها الموظف أو المكلف بها سلطات تأديب تملك توقيع جزاء من جنس تلك

(92) نفس المادة أعلاه.

(93) المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية البحريني.

(94) Alain-blanty "traite pratique de la fonction publique 3 eme edition tom paris.1971. P438

(95) الطعن (٥١١) لسنة (٢٦) قضائية، جلسة ١١/٣/١٩٨٦، نقلا عن د اسماعيل الخلفي، المرجع السابق، ص ٧٦٢

التي يخضع إليها الموظف في جهته الأصلية. فإن لم يكن الأمر كذلك بقي اختصاص الجهة الأصلية على حاله.⁽⁹⁶⁾

المطلب الثاني

السلطة المختصة بقرار الوقف بموجب التفويض

إن قواعد الاختصاص هي التي تقرر الرخصة القانونية للهيئات العامة وموظفيها كي يمارسوا نشاطاً معيناً وفق الصورة التي تضمن شرعية هذا النشاط. والأصل أن تمارس السلطات العامة في الدولة الاختصاصات المنوطة بها بنفسها، لأن هذه الاختصاصات ليست حقوقاً أو امتيازات شخصية يتصرف فيها صاحبها كما يشاء، وإنما هي وظائف حددها القانون وعهد بها إلى هيئات معينة باعتبارها أهلاً لها بحيث إن عليها أن تؤديها بنفسها، لذلك كان قيام جهة أخرى غير تلك التي حددها المشرع للقيام بالتصرف القانوني يدخلها في إطار عدم الصلاحية أو عدم الاختصاص، وهو عدم أهلية موظف للقيام بعمل كان يمكن أن يقوم به، وإنما كان يجب أن يقوم به موظف آخر. ويتأسس معيار توزيع سلطة اتخاذ القرارات الإدارية على الاختصاصات المقررة للوظيفة العامة التي يشغلها الموظف الإداري، بحيث يكون لكل موظف يتمتع بهذه السلطة، ولاية إصدارها في حدود اختصاصه من حيث الموضوع والزمان والمكان، ومن ثم يكون القرار مشوباً بعيب الاختصاص إذا صدر ممن لا ولاية له بإصداره وفقاً لهذه العناصر الثلاث.⁽⁹⁷⁾

وقد ذهب المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى القول «... وعلى كل سلطة وكل إدارة - بل وعلى كل مسئول في كل منها مراعاة واحترام قواعد الاختصاص، وإلا كان عمله أو قراره معيباً وغير سليم قانوناً لصدوره من غير مختص به وفقاً للقانون....»⁽⁹⁸⁾ لذلك فإن قرار وقف الموظف احتياطياً عن العمل يجب أن يصدر من السلطات التي حددها المشرع في القوانين المنظمة لشؤون الوظيفة العامة، كما بينا ذلك في المطلب الأول من هذا المبحث، ولكن هل يجوز لتلك السلطات

⁽⁹⁶⁾ د محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٢٩٢

⁽⁹⁷⁾ جورج فودال وبيار دلفولفية، القانون الإداري، الجزء الثاني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠١، ص ٢٢٧.

⁽⁹⁸⁾ الطعن رقم (٤٠٠١) السنة القضائية (٢٤) بتاريخ ١٠/٣٠/١٩٩٣.

تفويض اختصاصها بالوقف إلى جهة أخرى؟

إن تعاظم وازدياد مسؤولية الدولة تجاه الأفراد في النظم الحديثة ومقتضيات تيسير العمل الإداري وتمكين المرافق العامة من السير المنتظم دفع المشرع في الكثير من الحالات إلى تبني فكرة تفويض الاختصاص والحلول والوكالة.

ويقصد بتفويض الاختصاص أن يعهد من له ولاية الاختصاص ببعض اختصاصاته سواء في مسألة معينة، أو في نوع معين من المسائل إلى شخص آخر، ويكون عادة أدنى منه في الدرجة الوظيفية أو في مستواه في التسلسل الإداري⁽⁹⁹⁾ ومن البديهي القول أن سلطة ما لا تستطيع مبدئياً أن تتصرف بالصلاحيات المنوطة بها بموجب القوانين والأنظمة ومن ثم ليس في وسعها تفويضها إلا بموجب نص صريح يسمح بذلك، وينبغي أن نفرق بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، ففي الوقت الذي يتضمن تفويض الاختصاص نقلاً حقيقياً للصلاحية من سلطة أعلى إلى سلطة أدنى، لا ينتزع تفويض التوقيع من السلطة الأعلى سلطانها، وإنما ينقل فقط إلى السلطة التابعة مهمة مادية هي التوقيع.

ويمكن القول من خلال الإطلاع على أحكام القضاء واتجاهات الفقه أن من أهم شروط تفويض الاختصاص ما يأتي:



(١) أن تفويض الاختصاص يجب أن يستند إلى نص قانوني صريح يأذن به، حيث إن الأصل كما قلنا هو الممارسة الشخصية للاختصاص وعند إجازة التفويض يجب أن يكون نص الإذن من مرتبة النص نفسها التي تقرر الاختصاص. وقد قالت محكمة القضاء الإداري في مصر بهذا الصدد «إن القاعدة التي أخذ بها الفقه والقضاء إنه إذا أنيط بسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين بمقتضى المبادئ الدستورية والقانونية أو اللوائح، فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه إلى سلطة أو جهة أخرى، لأن مباشرة الاختصاص عندئذ يكون واجبا قانونيا عليها وليس حقا لها يجوز أن تعهد به لسواها، إلا أنه يستثنى من ذلك ما إذا كان القانون يتضمن تفويضا في الاختصاص حيث يكون مباشرة الاختصاص في هذه الحالة من الجهة المفوض إليها ومستمدا مباشرة من القانون..»⁽¹⁰⁰⁾

(99) د. إدوارد عيد، القضاء الإداري، ج٢، بيروت، ١٩٧٥، ص٩٥. لمزيد من التفصيل بصدد تفويض الاختصاص، د حسن حسين شرف، التفويض في القانون الإداري، دار الصفا للطباعة، سوهاج، ١٩٩٧، د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، دار الفرقان، عمان، ١٩٨٢، د خليفة ثامر الحميدة، تفويض الاختصاص الإداري في التشريع الكويتي، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة البحرين، المجلد الثاني، العدد الأول، يناير، ٢٠٠٥، ص٢٣٧.

(100) أشار إلى الحكم حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، جزء (١) دار أبو المجد للطباعة بالهرم، ٢٠٠١، ص٥٨٢.

(٢) يجب أن يكون التفويض في الحدود التي يضعها ويحددها النص الخاص بالتفويض، سواء من حيث موضوع التفويض أو من يتم إليه أو مدته أو شروطه ممارسته، فالتفويض لا يفترض ولا يستدل عليه بالاستنتاج غير المعبر عنه صراحة، حيث إنه إسناد للسلطة ومن ثم يتعين إفراغه في صيغة صريحة لا يشوبها الظن. وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى ذلك حيث قالت: «التفويض في الاختصاص لا يفترض ولا يستدل عليه بأدوات استنتاج لا تعبر عنه صراحة ولا يؤدي إليه باليقين إذ إنه إسناد للسلطة ونقل للولاية ومن ثم يتعين إفراغه في صيغة تقطع بإرادته وينتج التعبير عنه أن يكون صحيحاً لا تشوبه مظنة، ولا تعتريه خفية وأن يكون استظهاره مباشرة من مسنده»⁽¹⁰¹⁾ وبناء على هذه الشروط التي وضعتها المحكمة الإدارية العليا نرى أن القول بأنه لا يشترط أن يكون التفويض كتابياً بل يمكن أن يتم بأية صورة تريدها الإدارة.⁽¹⁰²⁾ هو قول محل نظر، وإن كان يتفق مع المبدأ القائل، أن الإدارة كقاعدة عامة لا تتقيد بشكل (Forme) معين تصدر فيه قراراتها الإدارية إلا إذا نص المشرع على ذلك الشكل. إذ كيف يمكن أن نتبين مضمون التفويض ومن يتم إليه ومدته وشروط ممارسته دون أن يكون كل ذلك مكتوباً، وقد أكدت لائحة تفويض الاختصاصات في المملكة العربية السعودية في المادة (٣٩) منها على مبدأ الكتابة في تفويض الاختصاص حيث جاء فيها «يتم التفويض بقرار مكتوب يتضمن الصلاحيات المفوضة وأسم الموظف ومسمى وظيفته ومدة التفويض»



(٣) يجب أن يكون التفويض جزئياً، لأن الأصل في الاختصاص أنه واجب قانوني على السلطة الإدارية وليس حقاً لها يجوز أن تعهد به لسواها، ومن ثم لا يجوز لصاحب الاختصاص الأصل أن يتنازل عن كامل اختصاصاته إلى الغير، ذلك أن التفويض الكلي للاختصاص غير جائز، لذلك يلزم أن يكون التفويض في مسائل معينة وليس في كل الاختصاصات.⁽¹⁰³⁾

(٤) عدم جواز تفويض التفويض، حيث لا يجوز لمن فُوض إليه اختصاص معين أن يعيد تفويضه إلى الغير، لأن الرئيس الإداري يفوض جزءاً من اختصاصاته لبيباشرها الموظف الذي فوضت إليه هذه الاختصاصات تحت إشرافه، لذلك كان المنطقي ألا يتم التفويض (التفويض فوق

⁽¹⁰¹⁾ الطعن (٨٢٠) السنة القضائية (٢٠) مكتب فني (٢٦) جلسة ١٩٨١/٥/٢٤ نقلا عن مكتبة احكام المحاكم العربية، شبكة المعلومات القانونية العربية، المجموعة الدولية للمحاماة والاستشارات القانونية، كذلك القرار ٧٧٦/٤/٨٦، جلسة ١٤/٦/١٩٧٨، نقلا عن حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق.

⁽¹⁰²⁾ ذهب الى هذا الرأي د. محمد فتوح عثمان، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دار المنار للطباعة، ١٩٨٦، ص ١٠٢.

⁽¹⁰³⁾ د. صالح إبراهيم المتيوتي ود. مروان المدرس، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، مطبعة جامعة البحرين، ٢٠٠٧، ص ٥١.

التفويض) لكيلا تتأثر قدرة الرئيس على المتابعة والإشراف والتوجيه، كما يلزم لكي يحقق التفويض الغرض منه أن يراعي الرئيس قبل إجراء التفويض مدى كفاءة من فوض إليه الاختصاص ومدى قدرته على أداء الواجبات المنوطة به بموجب التفويض، ولا يجوز أن تتجاوز الإدارة القيد المتعلق بعدم جواز تفويض التفويض إلا في حالة وجود نص صريح يجيزه، بالإضافة إلى، ذلك لو أجزنا للمفوض تفويض ما فوض به لترتب على ذلك تسلسل لانتهائي من انتقال السلطة بما يتعدى للسلطة الأصلية مباشرة رقابتها فيما يتعلق بالاختصاصات المفوضة. (104)

٥) أن قيام الأصل بتفويض بعض اختصاصاته إلى مرءوسيه استناداً إلى نص بأذن له بذلك لا يعني تفويض مسؤوليته عن هذه الاختصاصات لأنه مسئول عن تنفيذها بالرغم من قيامه بالتفويض، ولكن ليس معنى ذلك أن المفوض إليه يكون غير مسئول بحجة أن المسؤولية لم تفوض إليه من الأصل مع تفويض الاختصاص، على أن المسؤولية الناشئة عن ذلك هي مسؤولية جديدة ظهرت بعد قرار التفويض وأساسها الالتزام بالتنفيذ، وليست مسؤولية مفوضة إليه من الأصل نتيجة التفويض لأن مسؤوليته لا تفوض. وقد تكون مسؤولية المرءوس أمام رئيسه مسؤولية تأديبية وقد تمتد إلى الجانبين المدني والجنائي تبعاً للآثار المترتبة على موقفه السلبي في أداء الواجبات المفوضة إليه أو خروجه عن فحواها، وعلى رغم مسؤولية الأصل عن العمل الذي فوضه إلى غيره تظلّ مسؤوليته عن مدى تدريب هذا التابع على تحمل التزاماته ومتابعته في إنجاز مهامه. (105) وقد جاء في المادة (٦) من لائحة تفويض الصلاحيات في المملكة العربية السعودية الصادرة بقرار وزير الخدمة المدنية رقم (١١٧٢٢) في ٢٢/١١/١٤٢٧ هـ (التفويض لا يعفي من المسؤولية).

٦) التفويض مؤقت بطبيعته حيث يجوز إنهاؤه أو تقييده في أي وقت كان ولو ارتبط بمدة لم تنته بعد (106) وبناء على ما تقدم: هل يجوز للسلطة صاحبة الاختصاص الأصل أن تفوض غيرها من السلطات صلاحية وقف الموظف احتياطياً عن العمل؟ للإجابة عن هذا التساؤل لا بد أن نفرق بين حالتين:

□ الأولى هي حالة وجود النص الصريح الذي يجيز تفويض الاختصاص:

ففي هذه الحالة ليست هنالك مشكلة ما من قيام السلطة الإدارية صاحبة الاختصاص الأصل

(104) د. أنس جعفر، القرارات الإدارية، ط٢، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص ١٢٨.

(105) د. حسن حسين مشرف، المرجع السابق، ص ١٠ و ١٢.

(106) د. عبدالفتاح حسن، القضاء الإداري، قضاء الالغاء، ١٩٧٩، ص ٢٦٨.

في تفويض بعض اختصاصاتها ومنها اختصاص قرار وقف الموظف احتياطيا عن العمل. وهناك بعض التشريعات الوظيفية العربية التي ذهبت إلى هذا الاتجاه، حيث أجاز المشرع العماني لرئيس الوحدة «هو الوزير أو رئيس الوحدة الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة، أو من يفوضه، أن يوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك»⁽¹⁰⁷⁾ وأمام صراحة هذا النص تستطيع السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل في الوقف أن تفوض هذا الاختصاص إلى الغير. ويثار التساؤل بهذا الصدد حول المقصود بعبارة (من يفوضه) الواردة في القانون العماني، حيث يلاحظ أن المشرع العماني لم يحدد السلطة التي يتم إليها التفويض، بل أورد النص بصورة مطلقة وترك الباب مفتوحا أمام رئيس الوحدة في اختيار الموظف الذي يفوضه سلطة الوقف الاحتياطي عن العمل. ونرى أن هذا التوجه لا ينسجم مع كون التفويض ليس أصلا عاما وإنما هو نظام استثنائي فرضه الواقع، لذلك يجب أن تكون له شروط محددة وحدود معروفة سلفا لكي يتم الالتزام بها عند ممارسته. لذلك نقترح على المشرع العماني أن يعالج هذا النقص التشريعي بأن يحدد من يجوز أن تفوض إليه الاختصاصات، وذلك بأن تفوض إلى الموظف الأدنى مباشرة من الأصيل في الدرجة الوظيفية، أي أن يكون التفويض على درجة واحدة.



كما أن المشرع البحريني حرص على تنظيم مسألة تفويض الاختصاص في المجال التأديبي، فقد أجاز للسلطة المختصة (الوزير المختص ورئيس المؤسسة أو الهيئة العامة أو الجهاز المختص)⁽¹⁰⁸⁾ وهي صاحبة الاختصاص الأصيل في قرار الوقف الاحتياطي عن العمل أن تفوض أحد وكلاء الوزارة أو الوكلاء المساعدين ومن في حكمهم في مباشرة بعض الاختصاصات المخولة إليها⁽¹⁰⁹⁾ كما أجاز المشرع البحريني للسلطة المختصة إسناد الاختصاص بمباشرة التحقيق الإداري إلى ديوان الخدمة المدنية، إذ جاء في المادة (٦٦) من قانون الخدمة المدنية (ويجوز لها إسناد الاختصاص بمباشرة التحقيق الإداري إلى ديوان الخدمة المدنية) والذي نراه أن ديوان الخدمة المدنية الذي يسند إليه الاختصاص بمباشرة التحقيق الإداري من قبل السلطة المختصة يستطيع بموجب هذه السلطة المفوضة إليه أن يوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل. ذلك أن تفويض سلطة التحقيق يستتبع تخويله صلاحية الوقف الاحتياطي عن العمل. ذلك أن السلطة التي تباشر التحقيق هي التي تقدر مدى الحاجة إلى وقف الموظف احتياطيا عن العمل أو عدمه، في ضوء تقديرها للآثار السيئة التي يمكن أن يخلفها استمرار قيام الموظف بعمله في وقت يخضع فيه للمساءلة التأديبية،

⁽¹⁰⁷⁾ المادة (١١٠) من قانون الخدمة المدنية العماني.

⁽¹⁰⁸⁾ المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية البحريني.

⁽¹⁰⁹⁾ المادة (٧٩) من قانون الخدمة المدنية البحريني.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر (بان تفويض وكيل الوزارة المساعد سلطة التصرف في التحقيق يستتبع بالضرورة تخويله صلاحية وقف الموظف الذي يجري معه التحقيق ذلك أن الوقف وسيلة لا غاية ولا يمكن فصل احدهما عن الآخر).⁽¹¹⁰⁾

كما أجاز المشرع البحريني لمجلس الوزراء الذي يختص بإحالة شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم إلى المساءلة التأديبية وبتوقيع الجزاءات التأديبية عليهم⁽¹¹¹⁾ أجاز له إسناد مباشرة هذا الاختصاص إلى (لجنة تأديبية) يشكلها لهذا الغرض أو إلى السلطة المختصة.

إذا فالسلطة صاحبة الاختصاص الأصيل في الوقف عن العمل والتأديب بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم وفقا للتشريع البحريني هي (مجلس الوزراء) ويجوز له أن يفوض هذه السلطات إما إلى (لجنة تأديبية) يشكلها لهذا الغرض أو إلى السلطة المختصة التي هي صاحبة الاختصاص الأصيل في التأديب والوقف بالنسبة لفئات الموظفين ممن يشغلون الوظائف دون العليا. وغني عن البيان أن هذه اللجنة التأديبية أو السلطة المختصة عندما يسند إليها مجلس الوزراء اختصاصاته التأديبية ينعقد لهاتين الجهتين اختصاص وقف الموظف احتياطيا عن العمل عندما تقتضي مصلحة التحقيق ذلك.



ومن القوانين الوظيفية العربية التي عالجت مسألة تفويض الاختصاص هو نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧، حيث أجازت المادة (١٨١) من هذا النظام لرئيس الوزراء أن يفوض أيا من الصلاحيات المخولة إليه بمقتضى النظام المذكور إلى كل وزير ذي علاقة، كما أجاز للوزير أن يفوض أيا من الصلاحيات المخولة إليه بموجب النظام إلى الأمين العام أو إلى أحد كبار موظفي الدائرة في المركز أو المحافظة أو الألوية، كما أجاز النظام المذكور للأمين العام أن يفوض الصلاحيات المخولة إليه إلى أحد كبار موظفي الدائرة في المركز أو المحافظة أو الألوية. وإذا كانت الجهة المختصة بوقف الموظف عن العمل بموجب نظام الخدمة المدنية الأردني هو الوزير⁽¹¹²⁾ فيجوز له أن يفوض هذه الصلاحية إلى كل من الأمين العام أو إلى أحد كبار موظفي الدائرة في المركز أو المحافظات أو الألوية.⁽¹¹³⁾

(110) الطعن ٢٣، السنة (٤٠) قضائية، جلسة ١٩٩٤/٦/٢١.

(111) المادة (٦٧) من قانون الخدمة المدنية البحريني.

(112) المادة (١٤٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(113) المادة (١٨١ ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

□ الحالة الثانية: عدم وجود التنظيم الخاص الذي يجيز تفويض الاختصاص

إن القواعد العامة لتفويض الاختصاص التي بينها أنفا أشارت بوضوح إلى أنه يشترط لتفويض الاختصاص وجود النص التشريعي الصريح الذي يسمح به. ولذلك عند عدم وجود مثل هذا النص يكون تفويض الاختصاص مخالفا للقانون. ولكن هل يشترط التنظيم الخاص الذي يتيح تفويض الاختصاص التأديبي أو يمكن اللجوء إلى القواعد التي تنظم التفويض العام للاختصاص والاستناد إليها في تفويض صلاحية الوقف الاحتياطي عن العمل؟

إن الرجوع إلى آراء الفقه وأحكام القضاء خصوصا في مصر تظهر بجلاء عدم وجود الاتفاق على جواز اللجوء إلى أحكام التفويض العام أو عدمه، فهناك جانب من الفقه⁽¹¹⁴⁾ في مصر يذهب إلى القول بأنه يمكن اللجوء إلى أحكام القانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٧ الذي يعد القانون العام المنظم لتفويض الاختصاص في مصر بتبرير قيام السلطة المختصة بتفويض اختصاصاتها إلى الغير. وأنه يجوز للوزير والمحافظ ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة الحق في التفويض في إصدار قرارات الوقف عملا بالمادة الثالثة من قانون التفويض رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٧.

وذهبت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري إلى جواز الاستناد إلى القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ في تفويض الاختصاصات التأديبية.

فقد قالت: «وقد خلا كل من قانون النيابة الإدارية وقانون العاملين المدنيين بالدولة الساري من نص يجيز لمدير النيابة الإدارية بصفته هذه أو بصفة ما له من سلطات الوزير أن يفوض سلطاته التأديبية إلى غيره، فإنه يتعين الرجوع في هذا الشأن إلى أحكام القانون العام المنظم للتفويض في الاختصاصات (القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ خاصة المادة (٣) منه التي أجازت للوزراء ومن في حكمهم - أي من لهم سلطة الوزير - أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى وكلاء الوزارات أو المحافظين أو مديري المصالح والإدارات العامة أو رؤساء الهيئات أو المؤسسات العامة بما فيها ولاية التأديب، وكان لكل من نواب مدير النيابة الإدارية والوكلاء العاملين الذي يسري عليهم ما يسري على الوكلاء العاملين، سلطة وكيل الوزارة على النحو الوارد في المادة (٤٢) من القانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨، فإنه لمدير النيابة أن يفوض أيا منهم في سلطاته التأديبية أو بعضها بالنسبة للعاملين المدنيين بالنيابة الإدارية⁽¹¹⁵⁾ وجاء في فتوى أخرى للجمعية في ١٩٩٠/١٢/٥ أنه (يجوز للمحافظ تفويض نوابه في اختصاصاته التأديبية

(114) كل من د. سليمان محمد الطماوي، د. جودت الملط، د. ثروت محمود، نقلا عن محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص ٤٥٦.

(115) رقم ٣٦٥/٦/٨٦ / جلسة ١٩٨٧/٥/٢

وذلك تأسيسا على أن النص على جواز تفويض المحافظ لنوابه في بعض اختصاصاته جاء عاما في نطاقه مطلقا في مداه، وإنه لا إخلال فيه يسئ من ضمانات التأديب، وقالت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع: إن الثابت في فقه القانون الإداري أنه لم ينظر إلى حظر التفويض في الاختصاصات التأديبية على أنه من الضمانات التأديبية.⁽¹¹⁶⁾

كما أيدت المحكمة الإدارية العليا في مصر القول: أنه إذا اقتصر التفويض على الأمر بالتحقيق أو التصرف فيه فإن المفوض إليه يملك الأمر بوقف الموظف الخاضع للتحقيق.⁽¹¹⁷⁾

وهناك جانب من الفقه تؤيده أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر يذهب إلى عدم جواز الاستناد إلى نظام التفويض العام المنصوص عليه في القانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٧ في تفويض الاختصاصات التأديبية⁽¹¹⁸⁾ وقالت المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد.

«إن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن ولاية التأديب لا يملكها سوى الجهة التي ناط بها المشرع هذا الاختصاص في الشكل الذي حدده، لما في ذلك من ضمانات قدر أنها لا تتحقق إلا بهذه الأوضاع، وترتبا على ذلك تواترت التشريعات المنظمة لشئون العاملين على تحديد السلطات التي تملك توقيع الجزاءات على العاملين على سبيل الحصر، ولم تخول هذه السلطات التفويض في اختصاصاتها، ومن ثم لا يجوز للسلطات التأديبية أن تنزل عن هذا الاختصاص وتفوض فيه تحقيقا للضمانات التي توخاها المشرع، باعتبار أن شخص الرئيس المنوط به توقيع الجزاء محل اعتبار، وعليه يتعين أن تتولى كل سلطة الاختصاص المنوط به توقيع الجزاء دون أن يكون لها الحق في الخروج عليه صعودا أو نزولا، والقول بغير ذلك يؤدي إلى الخلط بين الاختصاصات المحددة لكل سلطة تأديبية. ويمتنع لذلك قانونا ومنطقا الخروج على هذا التقسيم والأخذ بنظام التفويض في الاختصاصات المنصوص عليه في القانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٧، في شأن التفويض في الاختصاصات ذلك أن تحديد الاختصاصات في توقيع الجزاءات التأديبية يتناهي مع التفويض في الاختصاصات المنصوص عليه في القانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٧، ومن ثم لا يجوز الجمع بين هذين النظامين ذلك لأنه حيث يوجد تنظيم خاص في أمر تحديد الاختصاصات بالنسبة للجزاءات التأديبية لا يجوز الأخذ بنظام التفويض العام المنصوص عليه في القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧.⁽¹¹⁹⁾ والذي نراه أن الرأي المعول عليه هو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر في أن ولاية التأديب لا تملكها سوى الجهة التي أناط بها المشرع هذا الاختصاص في الشكل الذي حدده

(116) د. إسماعيل الخلفي، المرجع السابق، ص ٧٦٧.

(117) قرارها المؤرخ ١٠/٦/١٩٦٥، نقلا عن د. سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، ١٩٧٩، ص ٣٦٠.

(118) د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط ١، ٢٠٠٤، ص ٤١٠.

(119) الطعن ٢٢١٦، السنة (٤٠) قضائية جلسة ١٤/٢/١٩٩٨، كذلك الطعن (١٥٨٤) جلسة ٨/١٢/١٩٨٦ نقلا عن د. خالد عبدالفتاح محمد، الموسوعة الشاملة في شرح النظام التأديبي للعاملين المدنيين بالدولة والقضاء والكوادر الخاصة، ط ٢، جزء ١، ٢، دون دار نشر، ٢٠٠٤، ص ٤١٠ و ١١١٧.

لما في ذلك من ضمانات لا تتحقق إلا بهذه الأوضاع، وإنه حيث وجد التنظيم الخاص في تحديد الاختصاصات التأديبية لا يسوغ الأخذ بنظام التفويض العام. لذلك ليس للسلطات التأديبية في التشريعات الوظيفية العربية عند عدم وجود النص الصريح القيام بتفويض اختصاصاتها التأديبية إلى جهة أخرى.

المطلب الثالث

السلطة المختصة بقرار الوقف بموجب قواعد الحلول⁽¹²⁰⁾

إن تفويض الاختصاص ليس الحالة الوحيدة التي تعد خروجاً مشروعاً على عنصر الاختصاص الشخصي التي تقضي أن يمارس الموظف أو الهيئة التي يحددها القانون للاختصاص، لذلك فرص منطق استمرار الحياة الإدارية الحاجة إلى نظام الحلول الذي يقضي بأنه في حالة تغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو قيام مانع يحول دون ممارسته لاختصاصاته أن يحل محله في ممارسة اختصاصاته من عينة المشرع لذلك.⁽¹²¹⁾ وتكون سلطات الحال هي عين سلطات الأصيل بعكس المفوض الذي تقتصر سلطاته على ما فوض فيه، ولا حلول في مزاولة الاختصاص إلا إذا نظمها المشرع بحيث إذا أغفل المشرع تنظيمه أصبح الحلول مستحيلاً قانوناً.⁽¹²²⁾ ويختلف الحلول عن تفويض الاختصاص في أنه يهدف إلى علاج ظرف طارئ ينتج عن خلو وظيفة الأصيل فيحل محله في جميع اختصاصاته، أما التفويض فيجب أن يكون جزئياً بصفة أساسية. كما أن تفويض الاختصاص يفترض فيه أن صاحب الاختصاص يتنازل بإرادته إلى موظف آخر عن بعض اختصاصاته، أما الحلول فإنه يتم لأسباب يحددها القانون وتكون أسبابه قهرية ومؤقتة ولا دخل للإرادة فيها كالمرض والغياب أو قيام أي مانع آخر يحول دون قيام الأصيل بمباشرة اختصاصاته. والحلول يتم بقوة القانون بمجرد أن يصبح صاحب الاختصاص الأصيل عاجزاً عن ممارسة اختصاصه وهذا عكس التفويض الذي يتطلب القانون قراراً صريحاً بذلك⁽¹²³⁾ والمسلم به قانوناً أن التفويض أو الحلول لا يجب سلطات الأصيل نهائياً، بل يسمح لمجلس الدولة الفرنسي للأصيل ممارسة اختصاصه في الحدود التي تتفق مع سبب التفويض أو الحلول. ولكن اختصاص الأصيل في هذه الصورة هو اختصاص مواز لاختصاص الحال، وللحال ممارسة اختصاصه كاملاً، وليس

(120) د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص ٤٢٠-٤٢٧. كذلك د محمد عبد الحميد ابو زيد، المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ٢٧٢

(121) د. عمر الشويكي، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠١، ص ٢٨٧.

(122) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص ٢٩٩.

(123) د. مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الإداري، ومجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٩، ص ٤٦٦.

للأصيل أن يعتبر نفسه سلطة رئاسية بالنسبة للتصرفات الصادرة ممن حل محله، وهذا بعكس السلطة المفوضة، فمن يفوض بعض اختصاصاته يستطيع أن يسترد التفويض، كما انه سلطة رئاسية بالنسبة إلى المفوض إليه، لذلك لا يجب التفويض حقه في التعقيب على القرارات الصادرة منه باعتباره رئيسه الإداري.⁽¹²⁴⁾

هذا وقد نصت كثير من الدساتير والتشريعات العربية على حالة الحل⁽¹²⁵⁾ وجاء في المادة (٥٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أنه في حالة غياب أحد شاغلي الوظائف العليا يقوم نائبه بأعباء وظيفته فإذا لم يكن له نائب جاز للسلطة المختصة إنابة من يقوم بعمله على أن يكون شاغلا لوظيفة من درجة معادلة أو من الدرجة الأدنى⁽¹²⁶⁾. هذا ولم يرد في قانون الخدمة المدنية البحريني النافذ نص ما يعالج حالة الحل، على حين فعل ذلك المشرع في المرسوم بقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٨٦ والمعدل بالمرسوم بقانون رقم (١٨) لسنة ١٩٩٩ الخاص بإنشاء وتنظيم جامعة البحرين، فقد جاء في المادة (٢٤) منه «...ويقوم نائب الرئيس أو أقدم نواب الرئيس في حالة تعددهم بأعمال الرئيس عند غيابه أو قيام مانع يحول دون مباشرته أعمال وظيفته..» لذلك كان المشرع البحريني مدعواً إلى معالجة النقص الذي يعتري قانون الخدمة المدنية، بصدد حالة (الحلول) بوضع النصوص التي تنظم حالة غياب الموظف صاحب الاختصاص الأصيل، أسوة بالمشرع المصري.



ولكن ماذا لو سكت المشرع عن تنظيم حالة الحل؟ هل يحق للسلطات المختصة حسب موقعها في التدرج الإداري أن تحل محل السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل عند غيابها أو قيام مانع يحول بينها وبين ممارسة صلاحياتها؟

لقد أجابت على هذا التساؤل المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث قالت «... ومن حيث إنه وإن كان يشترط للحلول محل الأصيل عند قيام مانع لديه من ممارسة اختصاصاته أن يتقرر الحل أساساً بنص تشريعي أو لائحى، إلا أنه إذا سكتت النصوص عن تنظيم الحل فإن

(124) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص ٢٠٠.

(125) المادة (٨٤) من الدستور المصري لعام (١٩٧١) والمادة (١/ب) من دستور مملكة البحرين لعام ١٩٧٢، المعدل في عام ٢٠٠٢، والمادة (٧) من نظام المحافظات في البحرين رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٢، والمادة (٢٧/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧.

(126) جاء في المبادئ الرئيسية لمشروع قانون الوظائف المدنية الجديد في مصر التي أعلنتها وزارة الدولة للتنمية الإدارية (المبدأ رقم ٥) انه عند غياب شاغل الوظيفة المدنية القيادية عن العمل، يحل محله في مباشرة واجبات ومسؤوليات وظيفته، من يليه مباشرة في ترتيب الأقدمية من شاغلي الوظائف القيادية، ما لم تحدد السلطة المختصة من يحل محله من الدرجة نفسها أو الدرجة التي تليها مباشرة) <http://www.ad.gov.sg>

مقتضيات ضرورة سير المرافق قد تفرض على السلطة المختصة بحسب مكانها في التدرج الإداري أو بحسب طبيعة اختصاصها أن يشغل بصفتها حالة الوظيفة التي قام بشاغلها مانع يحول دون ممارسة اختصاصه في إحالة عضو هيئة التدريس إلى مجلس التأديب ولم يكن هنالك نص يقرر الحلول في هذا الشأن فإن ضرورة سير مرافق الجامعة يفرض على السلطة الأدنى مباشرة عن رئيس الجامعة وهي نائب رئيس الجامعة الأقدم الحلول محله في مباشرة هذا الاختصاص... وإن الظرف الاستثنائي يبرر الخروج على المبدأ العام الذي يقضي بأن صاحب الاختصاص الأصيل هو وحده الذي يمارسه...».

ويمكن استخلاص المبادئ الآتية من هذا الحكم⁽¹²⁷⁾ الأصل أن الحلول لا يجوز إلا بناء على نص تشريعي أو لائحي، وفي حالة عدم وجود النص تفرض مقتضيات ضرورة سير المرافق العامة جواز الحلول والخروج على المبدأ العام.

لذلك يمكن بالنسبة إلى التشريعات الوظيفية التي لم تعالج مسألة الحلول تطبيق الأحكام المذكورة. حيث يجوز نزولاً عند مقتضيات سير المرفق العام أن تحل السلطة الإدارية الأدنى مباشرة محل السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل في اتخاذ قرار الوقف الاحتياطي عن العمل.

المبحث الثالث

أسباب الوقف الاحتياطي عن العمل

إن الهدف من الوقف الاحتياطي هو أن تتحاشى الإدارة النتائج السيئة التي يمكن أن يسببها لها وجود الموظف موضوع المساءلة الجنائية أو التأديبية في مرافقتها، ويهدف أيضاً إلى تسهيل القيام بهذه المساءلة بعيداً عن مؤثراته⁽¹²⁸⁾ ذلك أن استمرار الموظف في وظيفته قد يساعده في محو آثار الجريمة موضوع التحقيق أو أن يخفي ما يتعلق بها من وثائق أو مستندات، أو يغير من معالمها، أو أن يؤثر على الشهود بحكم مركزه الوظيفي، إما بإرهابهم أو بترغيبهم، أو أن يوجه التحقيق وجهة مضللة، لذلك يكون من الأفضل في مثل هذه الحالات إبعاد الموظف عن وظيفته ليجري التحقيق معه في جو خالٍ من المؤثرات.⁽¹²⁹⁾

(127) الطعون ٢٦٨٢، ٢٧٣١، ٢٧٤٦، ٢٧٩٨، السنة القضائية (٢٢) جلسة ١٩٩٠/٣/٢١، نقلاً عن حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص ٦١١.

(128) د. عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مطبعة دار التأليف، مصر، ١٩٧٨، ص ١٤٦.
(129) د. ثروت عبدالعال احمد، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، دار النشر والتوزيع، جامعة أسيوط، ١٩٩٥، ص ٩٢.

ويتضح من خلال التشريعات الوظيفية المختلفة وآراء الفقه وأحكام القضاء أن أسباب الوقف الاحتياطي عن العمل تدور بين الوقف لمصلحة التحقيق والوقف للمصلحة العامة، مع وجود ترجيح واضح للربط بين مصلحة التحقيق والوقف الاحتياطي عن العمل، وسوف نتعرض إلى اتجاهات التشريع والقضاء والفقه حيال تلك الأسباب في المطلبين الآتيين من هذا المبحث

المطلب الأول

الوقف الاحتياطي لمصلحة التحقيق

لا شك أن الوقف الاحتياطي عن العمل هو أحد إجراءات التحقيق وغاياته المساهمة في كشف حقيقة الاتهام، ومن ثمّ ينبغي لمشروعية هذا الإجراء أن يكون القرار الذي اتخذ بسببه هو وجود تحقيق إداري أو جنائي مع الموظف.

وقد بينت التشريعات الوظيفية المختلفة حالة الوقف الاحتياطي الذي يتم لمصلحة التحقيق، ويمكن من خلال تحليل النصوص الواردة في التشريعات المذكورة الإشارة إلى أن هنالك نوعين من الوقف الذي يتم لمصلحة التحقيق:



النوع الأول: الوقف لمصلحة التحقيق الجنائي

وهو ما يطلق عليه حالة «الوقف عن العمل بقوة القانون» وقد فصلنا ذلك في المباحث السابقة من هذا البحث.

النوع الثاني: الوقف الاحتياطي لمصلحة التحقيق الإداري

حرصت مختلف التشريعات الوظيفية على النص على حالة الوقف الاحتياطي للموظف عن العمل إذا اقتضت ذلك مصلحة التحقيق الإداري معه، فقد جاء في المادة (٨٣) من قانون العاملين المدنيين بالدولة في مصر⁽¹³⁰⁾ أنه «للسلطة المختصة أن توقف العامل عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك....»

كما نصت المادة (٣٠) من قانون الخدمة المدنية الكويتي⁽¹³¹⁾ على أن الموظف يوقف عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك. وذهب المشرع الإماراتي الاتجاه نفسه حينما نصت المادة

⁽¹³⁰⁾ رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨.

⁽¹³¹⁾ رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩.

(٦٧) من قانون الخدمة المدنية⁽¹³²⁾ على أن للوزير أن يوقف الموظف عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك. ثم سار المشرع القطري على نفس الخطى عندما نص في المادة (٨٧) من قانون الخدمة المدنية⁽¹³³⁾ على أن للوزير المختص أن يوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك. وجاء في المادة (١١٠) من قانون الخدمة المدنية العماني⁽¹³⁴⁾ أنه لرئيس الوحدة أو من يفوضه أن يوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك. وجاء في المادة (١٧/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي⁽¹³⁵⁾ ان للوزير ورئيس الدائرة سحب يد الموظف إذا تراءى له أن بقاءه في الوظيفة ... أو قد يؤثر على سير التحقيق.

أما المشرع البحريني فقد أجاز في المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية⁽¹³⁶⁾ وقف الموظف عن عمله إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك. وربطت المادة (٢١٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني بين الوقف وأغراض التحقيق حيث جاء فيها: «يكون الوقف عن العمل لأغراض التحقيق...». وذهب القضاء البحريني إلى أن تبرئة الموظف جنائياً مما نسب، إليه لا يغل يد الإدارة عن الاستمرار في إجراءاتها تجاه الموظف في ضوء ما تملكه من سلطة تقدير، فقد قالت المحكمة الكبرى المدنية في الدعوى المرقمة (٢٧٧٥) في ١٩٩٢/٣/٢٩ «...وحيث إن تبرئة المدعي إزاء الظروف التي أوجبت لهذه التبرئة في حدود الوقائع التي قام عليها الاتهام أصلاً من ضبط المدعي يحمل اصباغاً، لا تتأى به بصفة حازمة عن شبهة، ولا يشفع عن مسلكه ظلال الريبة والشك في سلوكه الذي يؤيده ظاهر الحال في الواقعة المسندة اليه التي أيدها شاهدان من الشرطة... لذلك كان من إطلاقات الإدارة أن تتربص بالمدعي بوقفه عن العمل، ولها أن تعمل الجزاء وتتخذ القرار في حدود سلطتها التقديرية ولا يترتب عليها في كلتا الحالتين مسؤولية ومن ثم يتعين رفض الدعوى وإلزام المدعي بالمصروفات»⁽¹³⁷⁾ كما أن المادة (٥١) من لائحة أعضاء هيئة التدريس في جامعة البحرين ربطت بين الوقف الاحتياطي عن العمل وبين مقتضيات التحقيق، إذ إن تلك المادة أجازت للرئيس وقف عضو هيئة التدريس في الجامعة عن العمل في حالات محددة هي.

(132) رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

(133) رقم (١) لسنة ٢٠٠١.

(134) رقم (١٢٠) لسنة ٢٠٠٤.

(135) رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

(136) رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٦.

(137) المختار من الاحكام الصادرة في قضايا جهات الادارة، دائرة الشؤون القانونية، مملكة البحرين، ط١، ٢٠٠٠، ص ٤٠-٤١

- عند إحالة عضوية التدريس في الجامعة إلى التحقيق

- عند إحالته إلى مجلس التأديب

- عند إحالته إلى النيابة العامة

- عند إحالته إلى المحكمة الجنائية

واتبعت النهج ذاته المادة (٦٨) من لائحة الموظفين الإداريين في جامعة البحرين

أما المشرع الفرنسي فقد استخدم معيار خطورة الجريمة التأديبية، بأن أعطى جهة الإدارة سلطة وقف الموظف عن أعمال وظيفته فيما إذا كانت الأفعال المنسوبة إليه خطيرة ولكنه لم يبين كيفية تحديد خطورة، الأفعال المنسوبة إلى الموظف، ولذلك يمكن القول أن المعيار هو كمي وكيفي في الوقت نفسه. (138)

أما نظام الخدمة المدنية الأردني⁽¹³⁹⁾ فلم يميز بين الوقف لمقتضيات التحقيق الإداري والوقف لمقتضيات التحقيق الجنائي، بل يمكن القول أنه جعل الوقف عن العمل وجوبياً في كلتا الحالتين، حيث جاء في المادة (١٤٩) من النظام المذكور (يوقف الموظف عن العمل بقرار من الوزير في الحالات التالية:

١) إذا تمت إحالته إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة لارتكابه مخالفة مسلكية أو جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة.

٢) إذا تمت إحالته من المدعي العام إلى المحكمة لارتكابه أية جناية أو جنحة مخلة بالشرف».

وهكذا يتضح أن نظام الخدمة المدنية الأردني اعتبر الموظف موقوفاً بقوة القانون لمجرد إحالته إلى المجلس التأديبي أم المدعي العام أم المحكمة سواء أكان مرتكباً مخالفة مسلكية أم جناية أم جنحة مخلة بالشرف أم بواجبات الوظيفة أم عند أحالته من المدعي العام إلى المحكمة في حالة ارتكابه أية جناية أو جنحة مخلة بالشرف.

(138) د. ماهر عبدالهادي، المرجع السابق، ص ٢١٤.

(139) رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧.

والذي نراه من خلال تحليل النص المذكور أن الفقرة (٢) اشترطت للوقف أن يحال الموظف من المدعي العام إلى المحكمة لارتكابه جناية أو جنحة مخلة بالشرف، ووفقاً لمفهوم المخالفة فإن أية جناية أو جنحة غير مخلة بالشرف يحال عليها الموظف من المدعي العام إلى المحكمة لا توجب الوقف عن العمل. وهنا يثور التساؤل ماذا لو أحيل الموظف إلى المحكمة من قبل المدعي العام وهو (محبوس احتياطياً) عن جريمة ليست مخلة بالشرف ففي هذه الحالة تنشأ صعوبة مادية في إمكانية ممارسة الموظف لمهام وظيفته، أفلا يفترض أن ينص القانون على اعتبار الموظف موقوفاً عن العمل في مثل هذه الحالات. كما يمكن أن يؤخذ على النص الأردني أنه اعتبر وقف الموظف وجوبياً في جميع الحالات؟ التي يحال فيها إلى المجلس التأديبي لارتكابه أية مخالفة مسلكية، على حين اشترط في حالة ارتكابه جنحة لإمكانية وقفه أن تكون تلك الجنحة مخلة بالشرف.

وحيث إن مختلف التشريعات الوظيفية قد ربطت بين وجود مصلحة للتحقيق وقرار الوقف عن العمل، لذلك لا بد من وجود التحقيق مع الموظف وأن يقتضي هذا التحقيق إيقاف الموظف عن العمل.



لذلك لا يجوز وقف الموظف عن العمل دون أن يكون هنالك تحقيق مفتوح معه، لمخالفة ذلك للنصوص المقررة لهذا الأجراء⁽¹⁴⁰⁾ وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر بهذا الصدد إلى «أن القانون قد شرع إجراء الوقف عن العمل لمواجهة حالات محددة على سبيل الحصر وهي حالة ما إذا أجري تحقيق مع العامل حيث إنه بالنسبة لوقف العامل عن العمل احتياطياً فإنه لا يسوغ إلا إذا كان ثمة تحقيق يجري معه واقتضت مصلحة التحقيق هذا الإيقاف، ومن ثم فصدور قرار الوقف بعد الانتهاء من التحقيق، وهو علة تقريره، يكون قد تم غير ما يقضي به القانون⁽¹⁴¹⁾»، كما يشترط أن يكون هذا التحقيق جدياً، بمعنى أن يتم فتحه بناء على بلاغ جدي يتضمن واقعة أو وقائع محددة تشكل خطأ تأديبياً، وأن يتخذ قرار فتح التحقيق من السلطة المختصة، ويشترط لصحة قرار الوقف عن العمل أن يكون مستنداً إلى تحقيق صحيح من الناحية القانونية، وتأكيداً لضرورة سلامة إجراءات التحقيق كشرط لصحة قرار الوقف عن العمل المنبثق عنه ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى (أن الاتهام المنسوب إلى الطاعنين والمخالفات الموجهة إليهما لها طابعها المالي، فقد كان يتعين على الجهة الإدارية أن تحيل التحقيق فيها إلى النيابة الإدارية، باعتبارها جهة التحقيق المختصة دون غيرها بإجراء مثل هذا التحقيق، وحيث

(140) د. عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص ١١٢.

(141) الطعن (٢٣) لسنة (٤٠) ق، جلسة ١٩٩٤/٦/٢١.

انه وقد صدر قرار وقف الطاعنين بناء على التحقيق الذي أجرته وزارة الري بمعرفة لجنة مشكلة لذلك، والذي صدر على أساسه القرار المطعون فيه بوقف الطاعنين، وبناء على ذلك يكون هذا القرار قد صدر مشوباً بعدم الاختصاص الذي يصل إلى حد غصب السلطة، إذا قضى بوقف الطاعنين عن العمل بناء على التحقيق في واقعة المخالفة المنسوبة اليهما بمعرفة لجنة إدارية، في حين أن تلك اللجنة الإدارية قد اغتصبت اختصاص هيئة قضائية في إجراء التحقيق المذكور مما يجعله مشوباً بالبطلان، وجعل القرار الصادر بناء عليه بوقف المذكورين عن عملهما قراراً مبنياً على تحقيق باطل.⁽¹⁴²⁾ ولا بد من الإشارة إلى أن المحكمة الإدارية العليا في مصر أجازت المباشرة في التحقيق قبل صدور قرار الجهة الإدارية المختصة بإحالة الموظف إلى التحقيق وذلك في حالة الاستعجال حيث قالت: «... لا يبطل التحقيق البدء فيه قبل صدور قرار الجهة الإدارية بإحالة الطاعن إلى التحقيق إذ إن ذلك لا يعدو أن يكون استعجالاً من المحقق لإجراء التحقيق بمجرد علمه بتكليفه بذلك ولأن تأخر قرار الجهة الإدارية المكتوب بإحالة الطاعن إلى التحقيق عدة أيام بعد بدء التحقيق، فإن هذا القرار على أية حال قد صحح الإجراء الذي قام به المحقق قبل البدء في التحقيق مع الطاعن قبل صدور هذا القرار المكتوب»⁽¹⁴³⁾

المطلب الثاني

الوقف للمصلحة العامة

سبق أن بينا أن أغلب التشريعات الوظيفية قد قرنت بين الوقف الاحتياطي عن العمل وبين مصلحة التحقيق،⁽¹⁴⁴⁾ وكان المشرع الكويتي قد أبرز التشريعات الوظيفية العربية التي نصت صراحة على جواز وقف الموظف احتياطياً عن العمل إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، حيث جاء في المادة (٢٠) من قانون الخدمة المدنية الكويتي، يوقف الموظف عن عمله في الحالات الآتية:

«إذا اقتضت مصلحة التحقيق أو المصلحة العامة ذلك» وأمام وضوح وصراحة النص المذكور يكون للسلطة المختصة أن توقف الموظف احتياطياً عن العمل إذا تراءى لها أن المصلحة العامة تقتضي ذلك». ومن الواضح تماماً أن المشرع الكويتي ترك للسلطة المختصة حرية تقدير دواعي

⁽¹⁴²⁾ الطعن (٢٢١٥) السنة ٢٢، ق، جلسة ١٩٨٩/٤/١، نقلاً عن د. عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص ١٦٤-١٦٥.
⁽¹⁴³⁾ الفقرة (٢) من الطعن رقم (٤٠٩٦) سنة قضائية (٤١) فني (٤٦) جلسة ٢٠٠١/٤/٢٩، مكتبة احكام المحاكم العربية العليا، شبكة المعلومات القانونية العربية
⁽¹⁴⁴⁾ المادة (٨٢) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري، والمادة (٦٧) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي، والمادة (٨٥) من قانون الخدمة المدنية القطري والمادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية البحريني، والمادة (١٧) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي.

المصلحة العامة، ولكن ذلك يكون عادة تحت رقابة القضاء. ويذهب جانب من الفقه إلى القول أن عمومية وغموض عبارة المصلحة العامة قد تفتح أبواب التقدير للإدارة على مصراعيها، لذلك يجب ألا تفهم عبارة المصلحة العامة الواردة في النص الكويتي بالمعنى الواسع، بل يجب أن تؤخذ على أنها تعني مصلحة المرفق الذي يعمل فيه الموظف على وجه التحديد بأن يلحق به الأذى والضرر من جراء استمرار الموظف بالعمل فيه مع ما أحاط به من شبهات.⁽¹⁴⁵⁾ كما أن المشرع العراقي عوّل على مقتضيات المصلحة العامة في جواز وقف الموظف احتياطياً عن العمل بشكل صريح، حيث جاء في المادة (١٧/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة «لوزير ورئيس الدائرة سحب يد الموظف مدة لا تتجاوز (٦٠) يوماً إذا تراءى له أن بقاءه في الوظيفة مضر بالمصلحة العامة...»

أما المشرع السعودي فإنه لم يستخدم مصطلح (المصلحة العامة) صراحة وإنما استعمل مصطلح (مصلحة العمل) حيث جاء في المادة (٤٣) من نظام تأديب الموظفين السعودي «يصدر قرار كف يد الموظف من الوزير المختص إذا رأى هو أو رأته هيئة الرقابة والتحقيق أن مصلحة العمل تقتضي ذلك». ونرى أن معيار مصلحة العمل الذي جاء به المشرع السعودي أضيق من معيار المصلحة العامة الذي استعمله كل من المشرع الكويتي والعراقي، وأن هنالك جانباً من الفقه الذي فسر مصطلح (مصلحة التحقيق) تفسيراً واسعاً وقف عند حدود مقتضيات مصلحة العمل أو مصلحة الوظيفة، ولم يذهب بعيداً في اتجاه مصطلح المصلحة العامة بمعناه الواسع وإذا كان الأمر بهذا الوضوح بالنسبة للتشريع الكويتي والعراقي والسعودي فماذا بالنسبة إلى بقية التشريعات الوظيفية العربية التي لم يرد النص فيها صراحة على جواز وقف الموظف احتياطياً عن العمل لأغراض المصلحة العامة، والسؤال الذي يطرح نفسه هنا هل يجوز تفسير مصطلح (الوقف الذي تقتضيه مصلحة التحقيق) تفسيراً واسعاً بحيث يجوز للإدارة وقف الموظف عن العمل لدواعي المصلحة العامة على أساس أن مصلحة التحقيق هي في النتيجة تصب في المصلحة العامة. الواقع أن الرجوع لآراء الفقه وأحكام القضاء يظهر بوضوح عدم وجود الاتفاق حول هذا الجواز، حيث يمكن القول: إن هنالك اتجاهين:

(145) د. عادل الطببائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، مكتب الدراسات والاستشارات القانونية، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ط٣، ١٩٩٨، ص٤٦٢.

الأول: الاتجاه الموسع لعبارة مصلحة التحقيق

يرى جانب من الفقه عدم جواز التقيد بالمفهوم اللفظي لنص القانون في هذا الشأن، على أساس أن النص إذا كان يجيز الوقف عن العمل لمصلحة التحقيق، فإنه من باب أولى أن يكون هذا الوقف جائزاً لأغراض المصلحة العامة. وأن ذلك يتفق مع روح النص وحكمته وإن لم يتفق مع نفيه، ذلك أن الوقف في حقيقته إجراء لا غنى عنه للسلطة الإدارية وهو القدر الذي تحتفظ به مقابل ما تقرر للموظف من ضمانات متعددة في مجال التأديب. وإن كان مصطلح المصلحة العامة هنا يجب أن لا يؤخذ بالمعنى الواسع لهذا التعبير بل يكون لصالح المرفق الذي ينتمي إليه الموظف¹⁴⁶ كما يذهب البعض إلى القول بأنه إذا اقتضت مصلحة التحقيق الوقف فمن باب أولى يجوز هذا الوقف إذا اقتضاه الصالح العام، لأن مصلحة التحقيق من الصالح العام، على أن تفسر مصلحة التحقيق بمصلحة المرفق.⁽¹⁴⁷⁾

كما أن هنالك من يرى عدم ضرورة التقيد بمصلحة التحقيق فقط لكيلا يؤدي ذلك إلى الحيلولة دون اتخاذ إجراء الوقف في حالات لا تقل ضرورتها عن مصلحة التحقيق، وهي حالات تقتضي فيها مصلحة الوظيفة تحية الموظف عنها ولا سيما إذا كانت المخالفة المنسوبة إليه تصيبه في صميم أمانته أو سمعته. وإنه متى ما كان هنالك سبب جدي من شأنه أن يمس مصلحة التحقيق أو المصلحة العامة، بأن يكون ما نسب إلى الموظف من أمور قد بلغ حداً من الجسامه تعكس بآثارها على الوظيفة أو التحقيق فإنه تتحقق في هذه الحالة علة الوقف،⁽¹⁴⁸⁾ كما يذهب الدكتور الطماوي إلى القول بأن الوقف الاحتياطي إنما شرع لتيسير مهمة التأديب، ولا يتم اتخاذ هذا الإجراء إلا في نطاقه، فيلزم أن ينسب إلى الموظف مخالفة تأديبية تستوجب العقاب، ويكون للإدارة سلطة تقديرية في تقرير ما إذا كان بقاء الموظف في عمله مع قيام الاتهام ضده لا يستقيم مع مصلحة العمل فتقصيه عن عمله، سواء كان سبب الوقف هو تيسير إجراءات التحقيق أو المحافظة على سمعة الوظيفة وهيبتها⁽¹⁴⁹⁾ هذا وقد ذهبت بعض إدارات الفتوى بمجلس الدولة المصري في اتجاه جواز الوقف للصالح العام، وأن الوقف وإن لم تقتضه مصلحة التحقيق فإن الصالح العام يقتضيه، فيجوز الوقف للصالح العام لا بمفهوم عبارة النص وإنما بمفهوم الموافقة، فإذا أجاز النص الوقف إذا اقتضته مصلحة التحقيق، فمن باب أولى يجوز الوقف إذا اقتضاه الصالح العام، لأن مصلحة التحقيق من الصالح العام.⁽¹⁵⁰⁾

(146) د. عبدالفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، القاهرة، ١٩٧٤، ص ١٥٨.

(147) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، ١٩٦٧، ص ٢١٤.

(148) د. السيد محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٥٩٠.

(149) د. سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص ٢٨٥.

(150) د. عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر، المرجع السابق، ص ١٥٢.

كما ذهب المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها إلى (أن حكمة الوقف أن يكون العامل المحال للتحقيق صاحب سلطة أو نفوذ من شأنه التأثير على سير التحقيق، عن طريق إرهاب العاملين الآخرين، الذين قد يستشهد بهم أو يحقق معهم، أو عن طريق إخفاء الوثائق والمستندات أو توجيه التحقيق وجهة مضللة وما إلى ذلك، هذه السلطة لا تعمل إلا في نطاق التأديب، وأن ينسب إلى العامل مخالفة تأديبية تستوجب العقاب، وترى جهة الإدارة بسلطتها التقديرية أن بقاء العامل في عمله مع قيام الاتهام ضده لا يستقيم مع صالح العمل، عن عمله سواء كان لتيسير إجراءات التحقيق، أو حفاظا على سمعة الوظيفة وهيبتها⁽¹⁵¹⁾ والملاحظ على توجه المحكمة الإدارية العليا أنها لم تقل بمعيار المصلحة بمعناه الواسع، وإنما اشترطت أن ينسب إلى الموظف مخالفة تأديبية تستوجب العقاب، ثم ترى الإدارة أن بقاءه في عمله مع قيام الاتهام ضده لا يستقيم مع الصالح العام. هذا وقد عولت الإدارة في مملكة البحرين قبل صدور قانون الخدمة المدنية الجديد في عام ٢٠٠٦، على معيار المصلحة العامة في إيقاف الموظف عن العمل، حيث جاء في حكم محكمة التمييز، في مملكة البحرين، الطعن (٧٦) لسنة ١٩٩٧، جلسة ١٢/١٠/١٩٩٧...» وحيث إن الطعن بني على سبب واحد تنعى به الطاعنة على الحكم المطعون فيه الفساد في الاستدلال إذ بني قضاءه على أن فصل المطعون ضده كان فصلا تأديبيا مستدلا على ذلك بما ورد بكتاب مدير الشؤون الإدارية والمالية المؤرخ ١٩٩٥/٥/٣ من سبق - إيقافه عن العمل - كإجراء تأديبي وأنه تقرر فصله اعتبارا من تاريخ الوقف (مع أن إيقافه) قد تم كإجراء - احتياطي - بقصد إبعاده مؤقتا عن وظيفته للمصلحة العامة، وكان يجب على محكمة الموضوع بما لها من سلطة تفسير القرار الإداري أن تبين مما ذكر بالكتاب - أن الفصل قد تم اعتبارا من تاريخ الوقف الذي سبق حصوله لمصلحة العمل وأنه كان وقفا احتياطيا...»⁽¹⁵²⁾

الثاني: الاتجاه المضيق لعبارة مصلحة التحقيق

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن وقف الموظف احتياطيا يجب ألا يتم إلا لمصلحة التحقيق الجاري أو المزمع إجراؤه داخل إطار التأديب، التزاما لمنطقي الضمان والتفسير الضيق للنصوص، وأمام صراحة النصوص التي قصرت الوقف على مصلحة التحقيق بما لا يقبل من بعد بشأنه قياسا أو استقراء للقول بصحة الوقف للمصلحة العامة.

⁽¹⁵¹⁾ الطعن ٤٢٣٤، السنة ٤١ ق، جلسة ١٢/١٠/١٩٩٦.

⁽¹⁵²⁾ منشور في المختار من الأحكام الصادرة في قضايا جهات الإدارة، دائرة الشؤون القانونية، مملكة البحرين، المرجع السابق،

وإنه ليس للوقف الاحتياطي عن العمل سوى علة واحدة، هي مصلحة التحقيق فحيث اقتضت مصلحة التحقيق مع الموظف وقمه عن العمل، جاز للسلطة المختصة أن تصدر قراراً بوقفه⁽¹⁵³⁾ وذهب جانب من الفقه في مصر إلى القول بأنه إذا كان المقصود بالوقف الاحتياطي عن العمل التصون لمصلحة الوظيفة ذاتها، فلدى الإدارة في مصر حالة الوقف للصالح العام، المنصوص عليه في قانون الرقابة الإدارية، كما أن لديها التدابير الأخرى التي تتيح لها تحقيق تلك الغاية، وتؤدي للنتائج التي يراد تفاديها بالوقف بنوعيه ومنها النقل إلى عمل آخر أو جهة مكانية أخرى⁽¹⁵⁴⁾ وتعد فكرة المصلحة العامة فكرة واسعة غير محددة المعالم بالرغم من أنها تقع في أساس القانون الإداري القائم على المدرسة الفرنسية . لذلك تظهر صعوبة الأخذ بها في مجال الإجراءات التأديبية، والتي يتعين أن تستند إلى شكلية محددة ودقيقة ومما يزيد الأمر صعوبة أن سلطة الوقف التي تستند إلى المصلحة العامة توكل إلى جهة الإدارة نفسها والتي قد تنقصها الإنصاف فيما إذا خاصمت أحد موظفيها من خلال الإجراءات التأديبية، ويعني الأخذ بفكرة المصلحة العامة كمبرر للوقف أن يوقف الموظف عن أعمال وظيفته لمجرد الاشتباه، وبغير أن يكون هنالك تحقيق أصلاً بل لمجرد التخوف أو الاعتقاد في ذلك مما يفسح السبل إلى وقف الموظف أخذاً بالشائعات. وهو ما يعطي الفرصة لأموال الكيد والنكايه مترتباً على ذلك الوقف آثار خطيرة كوقف الترقية، وإن الوقف الاحتياطي أخذاً بالمعيار الواسع يشبه الفصل بغير الطريق التأديبي، ذلك الذي كان يستند إلى شبهات قوية كمبرر لقيامه، لذلك يجب التقيد بفكرة مصلحة التحقيق، كمبرر وحيد لوقف الموظف⁽¹⁵⁵⁾ وهنالك من يرى أن الوقف الاحتياطي يصيب من يتعرض له بأضرار بالغة قبل أن " يتقرر إدانته بصفة نهائية، بل وحتى قبل أن تترجح الإدانة من خلال ما يجري معه من تحقيق، لذلك تفرض مقتضيات العدالة علينا أن يكون الوقف الاحتياطي مقصوراً على الأحوال الضرورية التي تملئها مصلحة التحقيق بمعناه الفني الدقيق⁽¹⁵⁶⁾ هذا وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر على الربط بين الوقف الاحتياطي ومصلحة التحقيق، حيث قالت «إن الأصل في وقف العامل عن عمله احتياطياً أن هذا الوقف لا يسوغ إلا إذا كان ثمة تحقيق يجري مع الموظف واقتضت مصلحة هذا التحقيق هذا الإيقاف»⁽¹⁵⁷⁾.



(153) د. عادل عبدالفتاح النجار، النظام القانوني، لوقف الموظف العام احتياطياً، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٩٧، ص ١٠٠.

(154) د. مغاوري شاهين، القرار التأديبي و ضماناته ورقابته القضائية، مكتبة الانجلو، ١٩٨٦، ص ٤٥١.

(155) د. ماهر عبدالهادي، المرجع السابق، ص ٣١٩-٣٢٠.

(156) د. ثروت عبدالعال أحمد، المرجع السابق، ص ١١٢.

(157) حكمها المؤرخ ١٩٩٤/٦/٢١، نقلا عن دمجدي مدحت النهري، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص ٦٧٩.

كذلك قالت « إنه لم يتضح من الأوراق أن ثمة تحقيقا قد أجرى مع الطاعن اقتضت مصلحته اتخاذ قرار الإيقاف ضده، لذا فإن قرارى الوقف والمد يكونان قد اتخذا على غير ما يقضى به القانون⁽¹⁵⁸⁾».

وذهبت في حكم آخر إلى: «ولما كان قرار إيقاف العامل عن عمله قد صدر بعد انتهاء التحقيق الإداري الذي باشرته النيابة الإدارية، وبعد انتهاء التحقيق الذي باشرته النيابة العامة وصدر الحكم الجنائي النهائي في الاتهام الذي أوقف المدعي بسببه فإن قرار الوقف والحال هذه يكون قد تم على غير ما يقضى به القانون حيث لم يكن ثمة تحقيق يجري مع المدعي تقتضي مصلحته هذا الإيقاف، ومن ثم يكون قرار الوقف فاقدا للسبب الذي قام عليه مشوبا بالبطلان»⁽¹⁵⁹⁾ وأمام وضوح النصوص التشريعية المنظمة للوقف الاحتياطي عن العمل والاتجاه الذي سلكته المحكمة الإدارية العليا في مصر، والمبررات المنطقية التي ساقها جانب من الفقه، لا يسعنا إلا تأييد الاتجاه الثاني الذي يقرر أن الوقف الاحتياطي عن العمل لابد أن يقترن بمقتضيات ومصلحة التحقيق الذي يجري مع الموظف. ولا يمكننا القول بمعيار المصلحة العامة كمبرر للوقف الاحتياطي عن العمل لما يتصف به هذا المعيار من مرونة وعدم تحديد مما يفتح المجال أمام الاجتهاد والتقدير في استخدام سلطة الوقف الاحتياطي، الأمر الذي يشكل خطورة على الضمانات التأديبية التي يجب أن يتمتع بها الموظف العام. كما أننا لا نتفق مع من يقول⁽¹⁶⁰⁾ إن القانون أوجب الوقف حماية للموظف إذ إن النصوص أوضحت بشكل جلي الأسباب والدوافع التي تقف خلف إقرار هذا النظام، وليس من ضمن تلك الأسباب والمبررات مصلحة الموظف طبعا.



(158) الطعن ١٩٥٧، ص ٣٤ ق، جلسة ١٩٩١/٥/٢٥.

(159) الطعن ٩٥٢ لسنة ١٣ ق. ع. جلسة ١٩٧٠/١/١٧.

(160) د أرشيد عبد الهادي الحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، دار النصر للطباعة الاسلامية، القاهرة، ٢٠٠١، ص.

المبحث الرابع

الآثار القانونية المترتبة على الوقف الاحتياطي

لما كان الوقف الاحتياطي عن العمل إسقاطاً مؤقتاً لولاية الوظيفة العامة عن الموظف، فإنه بطبيعة الحال لا يؤدي إلى قطع عرى العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة بصورة نهائية، وإنما تظل هذه العلاقة قائمة ومنتجة لآثارها القانونية، ويترتب على وقف الموظف عن العمل العديد من الآثار القانونية التي تؤثر على المركز القانوني للموظف، وسوف نبحت هذه الآثار في المطالب الآتية من هذا المبحث.

المطلب الأول

كف يد الموظف عن العمل

(الإسقاط المؤقت لولاية الوظيفة)

إن الغاية التي شرع من أجلها الوقف الاحتياطي عن العمل هي إبعاد الموظف عن ممارسة أعباء الوظيفة العامة مؤقتاً، وتمكين الإدارة من أن تتحاشى النتائج السيئة التي يمكن أن يسببها لها وجود الموظف موضوع المساءلة الجنائية أو التأديبية في مرافقتها، وتسهيل القيام بهذه المساءلة بعيداً عن مؤثراته، وأن يجري التحقيق في جو خال من نفوذه وبعيدا عن سلطانه توصلًا لإظهار الحقيقة. لذلك يُعدّ هذا الإبعاد عن ممارسة مهام الوظيفة الأثر الأول لقرار الوقف، فالموظف اعتباراً من تاريخ صدور قرار الوقف يفقد ولايته في مباشرة أعمال الوظيفة العامة، بخلاف الانقطاع للمرض أو للإجازة السنوية مثلاً، إذ تستمر في هذه الفترة ولاية الموظف القانونية على وظيفته، فليس من شأن الانقطاع لهذا السبب أن يؤثر في صفة الموظف الوظيفية، وفي صلته بعمله إذا لم يصدر من الجهة التابع لها إجراءً ما قانوني بتجريدته من هذه الولاية، كما لم يرتب القانون على الانقطاع هذا الأثر، ومن ثم يستطيع الموظف أو العامل خلالها في أي وقت كان أن يقوم بالأعمال التي تدخل في اختصاصه، بعكس الموظف الموقوف عن العمل الذي تغل يده عن ممارسة اختصاصاته الوظيفية ما دام موقوفاً⁽¹⁶¹⁾. لذلك إذا ما باشر الموظف على رغم وقفه عملاً من أعمال الوظيفة العامة اعتبر هذا العمل منعماً لصدوره من شخص لا ولاية له أصلاً في القيام به، وإن تم إلغاء قرار الوقف بعد ذلك من قبل القضاء أو الإدارة، لأن تقدير صحة القرارات الإدارية يعتمد على تاريخ

(161) د. مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية، عالم الكتاب، ١٩٧٤، ص ٤٥٩.

صدورها ومن يملك الاختصاص والولاية في ذلك التاريخ دون النظر إلى الاعتبارات اللاحقة، غير أن بعض تصرفات الموظف الموقوف عن العمل يمكن أن يعترف بها في حالة واحدة هي أن تتوافر شروط إعمال نظرية الموظف الفعلي.⁽¹⁶²⁾ هذا وقد ساوت المحكمة الإدارية العليا في مصر بين الوقف الاحتياطي عن العمل والوقف كعقوبة تأديبية وبين منح الموظف إجازة إجبارية «حالة الاستيداع» من حيث الأثر الخاص بإسقاط ولاية الوظيفة مؤقتاً عن الموظف، حيث جاء بحكمها المرقم (١٤٦٠) السنة القضائية (٢٣) جلسة ١٧/٦/١٩٨٩ «...إن مؤدى كل من الوقف الاحتياطي عن العمل لمصلحة التحقيق والوقف كعقوبة هو إسقاط ولاية الوظيفة مؤقتاً عن العامل ومنعه من مباشرة اختصاصاته، وفي ذلك يلتقي قرار الوقف-جزاء كان أو احتياطياً لمصلحة التحقيق- بالقرار الذي يصدر بمنح أحد العاملين بالقطاع العام إجازة إجبارية مفتوحة، فهذا القرار الأخير يحقق بذاته الأثر القانوني للوقف، بما يرتبه من منع العامل مؤقتاً عن ممارسة اختصاصات وظيفته وإسقاط ولايتها عنه جبراً ودون رضاه منه، كما أنه يكشف بذاته عن قصد جهة العمل في إحداث الأثر القانوني للوقف الذي دل عليه مظهر مادي هو إبعاد العامل عن الوظيفة والنأي به عن النهوض بمقتضياتها»⁽¹⁶³⁾



وينتج عن قرار الوقف الاحتياطي عن العمل ومع الغالبية العظمى من الالتزامات التي تقع على عاتقه لكونه موظفاً عاماً، ولأن الوقف لا ينهي العلاقة الوظيفية بين الموظف والدولة يظل الموظف حاملاً لعدد من الالتزامات الناتجة من كونه لا يزال موظفاً عاماً. ويذهب البعض إلى القول إنه يجوز للموظف الموقوف عن العمل أن يعمل لدى الغير سواء بأجر أو بدون أجر، وإن ذلك لا يعد مخالفة لنص المادة (٧٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨⁽¹⁶⁴⁾ على أساس أن المشرع حينما منع الموظف من الجمع بين وظيفتين كان يرمي أن يتفرغ

(162) د. عادل الطنبطائي، المرجع السابق، ص ٤٦٢.

(163) نقلاً عن فؤاد عامر، أحكام المحكمة الإدارية العليا (الدائرة المشكلة وفقاً للمادة ٥٤ مكرر من قانون مجلس الدولة-دائرة توحيد المبادئ، ط ١، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠٠٥، ص ٩٠.

(164) تنص المادة (١٢/٧٧) يحظر على العامل (أن يؤدي أعمالاً للغير باجر أو مكافأة ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا بأذن من السلطة المختصة....) وجاء في المادة (٦٤/و/أولاً) من نظام العاملين الأساسي السوري رقم ٥٠ لسنة ٢٠٠٤ أنه يحظر على العامل (أن يجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر...) وجاء في المادة (٦٨/و) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٧ أنه يحظر على الموظف (العمل خارج أوقات الدوام الرسمي دون إذن مسبق من رئيس الوزراء أو من يفوضه بناء على تسيب الوزير فيما يتعلق بموظفي الفئات العليا ويتصريح من الوزير للموظفين من الفئات الأخرى...) وجاء في المادة (٥/٦٤) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي أنه يحظر على الموظف (أن يؤدي للغير أعمالاً براتب أو بدون راتب ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا بإذن من الموظف المختص....). وجاء في المادة (٢٥) من قانون الخدمة المدنية الكويتي أنه يحظر على الموظف (أن يؤدي أعمالاً للغير بمرتب أو مكافأة أو بدونها ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا بإذن كتابي من الوزير ويعتبر عدم الحصول على هذا الأذن بمثابة مخالفة تأديبية تستوجب المساءلة). وجاء في المادة (٧٩) من قانون الخدمة المدنية القطري رقم (١) لسنة ٢٠٠١ أنه (لا يجوز للموظف أن يؤدي للغير أعمالاً براتب أو أجر أو مكافأة ولو في غير أوقات العمل الرسمية). أما المشرع البحريني فقد جعل الأصل جواز أن يؤدي الموظف أعمالاً للغير براتب أو مكافأة أو بدونها في غير أوقات العمل الرسمية شريطة ألا تتعارض تلك الأعمال مع طبيعة عمله أو تنال من كرامته (المادة ٥٧) من قانون الخدمة المدنية البحريني رقم ٢٥ لسنة ٢٠٠٦. والمنع كان للأعمال التجارية.

الموظف لأعمال وظيفته، وكذلك أن يحتفظ الموظف خارج أوقات العمل الرسمية براحة جسده وذهنه مما يسمح له بتجديد نشاطه، كما أن هذا المنع يحقق مبدأ الحفاظ على كرامة الوظيفة وإن جميع هذه الغايات تنتهي في حالة وقف الموظف عن العمل. كما أن مدلول المادة (٧٧) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ لا ينطبق على الموظف الموقوف لأنه يخاطب الموظف الذي يوجد في وضع طبيعي إزاء جهة الإدارة⁽¹⁶⁵⁾ ونرى أن هذا الرأي محل نظر، ذلك أن معظم التشريعات الوظيفية أشارت صراحة إلى حظر قيام الموظف بأداء أعمال للغير سواء أكان بأجر أو بدونه، وحتى تلك التي أجازت بعض الأعمال تطلبت الحصول على الإذن المسبق وفق شروط معينة⁽¹⁶⁶⁾ ولما كانت الرابطة الوظيفية تبقى قائمة في حالة الوقف الاحتياطي عن العمل فإن مبررات المنع من العمل لدى الغير لا تزول. والقول بعكس ذلك تحت مبررات مالية وإنسانية قد يفسح المجال أمام الموظف الموقوف للقيام بأعمال لدى الغير قد تتعارض مع طبيعة عمله أو كرامته الوظيفية مما يهدم الفلسفة التي يقوم عليها نظام المنع من العمل.

وإذا كان إبعاد الموظف عن أعمال الوظيفة والإسقاط المؤقت لولاية الوظيفة عنه هي من أهم آثار الوقف الاحتياطي عن العمل فإن السؤال الذي يثار هو: ما هي مدة هذا الإبعاد عن أعمال الوظيفة، وإلى متى يستمر ذلك؟



لقد تباينت التشريعات الوظيفية في تحديد مدة الوقف الاحتياطي عن العمل، حيث حدد المشرع الفرنسي هذه المدة بأربعة أشهر، وأنه يجب تسوية وضع الموظف الموقوف عن العمل بصفة نهائية خلال مدة أربعة أشهر، فإذا انتهت هذه المدة ولم يصدر قرار بشأنه من السلطة التأديبية، فإنه يعود إلى ممارسة أعباء وظيفته، وذلك إذا لم يكن محلاً لأي إجراءات جنائية تكون.⁽¹⁶⁷⁾

أما المشرع البحريني فقد حدد هذه المدة بما لا يزيد على ثلاثة أشهر، سواء بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا أو بقية الموظفين⁽¹⁶⁸⁾ ولم يمنح السلطة المختصة إمكانية مد هذه المدة. على عكس حالة الوقف بسبب الحبس الاحتياطي التي لم تحدد بفترة معينة، وإنما ترتبط بمدة الحبس الاحتياطي. فالموظف يبقى موقوفاً عن العمل بحكم القانون طيلة مدة الحبس الاحتياطي،⁽¹⁶⁹⁾

(165) ماهر عبدالهادي، المرجع السابق، ص ٢٢٨-٢٢٩.

(166) عدا المشرع البحريني الذي حظر مزاوله العمل التجاري فقط وأجاز بقية الأعمال بشرط عدم تعارضها مع طبيعة عمله أو تنال من كرامته (المادة ٥٧) من قانون الخدمة المدنية.

(167) المادة (٣٠) من القانون رقم (٦٣٤-٨٢) لسنة ١٩٨٢ بشأن حقوق وواجبات الموظفين.

(168) المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية البحريني.

(169) المادة (٦٢) من قانون الخدمة المدنية البحريني.

كذلك الحال عند حبسه تنفيذاً للحكم قضائي فإن مدة الوقف عن العمل هي ذات مدة الحبس.⁽¹⁷⁰⁾ على حين لم تحدد لائحة أعضاء هيئة التدريس في جامعة البحرين وكذلك لائحة الموظفين الإداريين في الجامعة المدة القصوى لوقف عضو هيئة التدريس أو الموظف الإداري في الجامعة عن العمل. حيث ربطت اللائحتان المذكورتان بين مدة الوقف وبين انتهاء إجراءات التحقيق الإداري أو تحقيق النيابة العامة أو إجراءات المحاكمة الجنائية.⁽¹⁷¹⁾ ونرى أن عدم تحديد المدة القصوى للوقف الاحتياطي عن العمل بالنسبة لأعضاء هيئة التدريس وموظفي الجامعة، وجعل الأمر رهنا بإجراءات التحقيق يجعل مدة الوقف مفتوحة، مما يرهن مصير عضو هيئة التدريس أو الموظف بتلك الإجراءات، لذلك نرى أن مجلس الأمناء في جامعة البحرين مدعواً إلى الأخذ بأحكام الوقف الواردة في قانون الخدمة المدنية، التي نجد أنها توفر ضمانات أكثر مما توفره لوائح الجامعة من حيث مدة الوقف عن العمل.

أما المشرع الإماراتي فقد حدد مدة الوقف الاحتياطي عن العمل بما لا يزيد على (شهر واحد) ولكنه أجاز تمديد هذا الوقف بما يزيد على الشهر الواحد بقرار من مجلس التأديب المختص. ولم يحدد المشرع الإماراتي مدة التمديد القصوى التي يملكها مجلس التأديب، ولكنه أشار إلى وجوب عرض أمر الموظف الموقوف عن العمل فوراً على مجلس التأديب المختص والذي يجب عليه أن يصدر قراره خلال شهر من تاريخ رفع الأمر إليه⁽¹⁷²⁾ ولم يوضح المشرع ما إذا كان المقصود بعبارة «عليه أن يصدر قراره خلال شهر من تاريخ رفعه إليه» هو أن يفصل في الجريمة التأديبية المحال إليه الموظف من أجلها أم يفصل في أمر تمديد وقف الموظف عن العمل. والذي نراه أن المشرع قصد بتلك العبارة هو الفصل في أمر وقف الموظف لأن النص جاء بصيغة إحالة الموظف إلى مجلس التأديب. وهكذا يتضح أن المشرع لم يحدد المدة القصوى لوقف الموظف عن العمل التي يملكها مجلس التأديب بل ترك ذلك للسلطة التقديرية لمجلس التأديب المختص. ونرى أن ترك مدة الوقف الاحتياطي عن العمل مفتوحة إلى ما لا نهاية أمر غير محمود، لما يترتب عليه من آثار مادية ومعنوية تنال الموظف وأسرتة.

كما أن المشرع الإماراتي اعتبر مدة الوقف عن العمل الوجوبية بسبب حبس الموظف احتياطياً أو حبسه تنفيذاً لحكم قضائي هي مدة الحبس الاحتياطي⁽¹⁷³⁾ أو مدة الحكم القضائي⁽¹⁷⁴⁾.

⁽¹⁷⁰⁾ المادة (٦٢) من قانون الخدمة المدنية البحريني.

⁽¹⁷¹⁾ المادة (٥١) من لائحة أعضاء هيئة التدريس في جامعة البحرين، والمادة (٦٨) من لائحة الموظفين الإداريين في جامعة

البحرين

⁽¹⁷²⁾ المادة (٦٧) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي.

⁽¹⁷³⁾ المادة (٦٨) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي.

⁽¹⁷⁴⁾ المادة (٦٩) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي.

أما المشرع القطري فقد عالج موضوع مدة الوقف الاحتياطي عن العمل بنوع من الارتباك نحاول تفصيله على النحو الآتي:

(١) وضع المشرع قاعدة عامة بالنسبة للسلطة المختصة بالوقف ومدة الوقف، حيث أجاز للوزير المختص أن يوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك مدة لا تزيد على شهر واحد. ثم أجاز لـ (الهيئة التأديبية المختصة) بقرار منها تمديد هذه المدة.⁽¹⁷⁵⁾ ولكن ما (هي الهيئة التأديبية المختصة)؟ لم يشر المشرع القطري إلى تشكيل هذه الهيئة والأداة القانونية لتشكيلها. ولكنه منحها اختصاصات كثيرة.

(٢) منح المشرع (اللجنة التأديبية) التي تشكل بقرار من الوزير وتتألف من رئيس وعضوين وتختص بتأديب شاغلي وظائف الدرجة الخامسة فما دونها، الحق في النظر في إيقاف الموظفين المحالين للمحاكمة أمامها وتمديد إيقافهم، سواء كان الإيقاف أصلاً صادراً بقرار من الوزير أو بقرار من اللجنة⁽¹⁷⁶⁾ ولم يحدد المشرع المدة القصوى التي تملكها اللجنة التأديبية المذكورة سواء للإيقاف عن العمل أو تمديده، وهذا يعني أن المشرع ترك لها سلطة تقدير المدة المناسبة للإيقاف، ونرى أن هذا يعد إخلالاً بضمانات التأديب التي يجب أن تتوافر للموظف العام خصوصاً إذا علمنا أن هذه اللجنة ليست محكمة تتوافر في أعضائها الثقافة القانونية والخبرة والحياد. حيث إن المشرع لم يشترط في أعضائها سوى ألا تقل وظيفة أحد منهم عن مدير إدارة.⁽¹⁷⁷⁾

(٣) كما منح المشرع القطري (المجلس الدائم للتأديب) الذي يشكل بقرار من مجلس الوزراء،⁽¹⁷⁸⁾ ويختص بتأديب شاغلي وظائف الدرجات من الرابعة إلى الأولى، سلطة اختصاص النظر في إيقاف الموظفين من الفئات المذكورة المحالين أمامه للمحاكمة، وكذلك تمديد إيقافهم سواء كان الإيقاف أصلاً صادراً بقرار من الوزير أو بقرار من المجلس الدائم للتأديب⁽¹⁷⁹⁾ ولم يحدد المشرع كذلك المدة القصوى للإيقاف أو لتمديد الإيقاف التي يملكها المجلس الدائم للتأديب بل ترك ذلك لسلطته التقديرية.

⁽¹⁷⁵⁾ المادة (٨٧) من قانون الخدمة المدنية القطري.

⁽¹⁷⁶⁾ المادة (٩١) من قانون الخدمة المدنية القطري.

⁽¹⁷⁷⁾ نفس النص.

⁽¹⁷⁸⁾ المادة (٩٢) من قانون الخدمة المدنية القطري.

⁽¹⁷⁹⁾ المادة (٩٣) من قانون الخدمة المدنية القطري.

أما بالنسبة إلى مدة الوقف الوجوبي عن العمل في حالة حبس الموظف احتياطياً أو حبسه تنفيذاً لحكم قضائي فإن المشرع لم يحدد لها مدة معينة لأن ذلك يعتمد على مدة الحبس الاحتياطي أو مدة الحكم القضائي.⁽¹⁸⁰⁾ حيث إن مدة الوقف الوجوبي في هاتين الحالتين هي مدة الحبس الاحتياطي نفسها أو الحكم القضائي

وحدد المشرع العماني مدة الوقف الاحتياطي عن العمل بما لا يزيد على ثلاثة أشهر.⁽¹⁸¹⁾ ولكنه أجاز (لمجلس المساءلة الإدارية) الذي يتشكل من رئيس وعضوين⁽¹⁸²⁾ في الوزارة أو وحدات الجهاز الإداري التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة⁽¹⁸³⁾ أجاز له تمديد فترة الوقف بما يزيد عن ثلاثة أشهر دون تحديد للمدة القصوى لهذا التمديد.⁽¹⁸⁴⁾

كما يملك (المجلس المركزي للمساءلة الإدارية) في عمان والذي يتشكل من ثلاثة أعضاء من شاغلي وظائف الدرجة الخاصة من بينهم الرئيس⁽¹⁸⁵⁾ الحق في إيقاف الموظف عن العمل أو مدة الإيقاف،⁽¹⁸⁶⁾ ولم يحدد المشرع المدة القصوى لهذا الإيقاف أو المد لهذه المدة الذي يستطيع المجلس المركزي للمساءلة الإدارية القيام به.



أما بالنسبة إلى مدة الوقف الوجوبي للموظف عن العمل في حالة الحبس الاحتياطي أو الحبس تنفيذاً لحكم قضائي فقد حددها المشرع العماني لمدة الحبس في كلتا الحالتين.⁽¹⁸⁷⁾ وأجاز المشرع الفلسطيني لرئيس الدائرة الحكومية التي يتبعها الموظف وقفه عن العمل عند إحالته للتحقيق أو نقله إلى وظيفة أخرى في الدائرة نفسها بصفة مؤقتة ريثما ينتهي التحقيق معه⁽¹⁸⁸⁾ والملاحظ أن المشرع الفلسطيني لم يحدد المدة التي يمكن وقف الموظف عن العمل فيها، بل ترك الأمر مفتوحاً لتقدير رئيس الدائرة الحكومية وإلى أن ينتهي التحقيق، ونرى أن المشرع الفلسطيني مدعو إلى تحديد مدة الوقف عن العمل أسوة ببقية التشريعات الوظيفية لأن ترك الباب مفتوحاً على مصراعيه للإدارة قد يخل بالضمانات التي يجب أن تتوافر للموظف العام

(180) المادة (٩٠) من قانون الخدمة المدنية القطري.

(181) المادة (١١٠) من قانون الخدمة المدنية العماني.

(182) المادة (١١٨) من قانون الخدمة المدنية العماني.

(183) المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية العماني.

(184) المادة (١١٩/أ) من قانون الخدمة المدنية العماني.

(185) المادة (١٢١) من قانون الخدمة المدنية العماني.

(186) المادة (١٢٢/ب) من قانون الخدمة المدنية العماني.

(187) المادة (١١١ و ١١٢) من قانون الخدمة المدنية العماني.

(188) المادة (٩٣) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (٤) لسنة ١٩٩٨

وحدد المشرع الكويتي مدة الوقف الاحتياطي عن العمل بما لا يزيد على (ثلاثة أشهر) سواء اقتضى هذا الوقف مصلحة التحقيق أم المصلحة العامة، وقد أجاز مد فترة الوقف المذكورة لمدة مماثلة يعود بانتهائها الموظف إلى عمله.⁽¹⁸⁹⁾ وهذا يعني أن المدة القصوى للوقف الاحتياطي عن العمل في الكويت هي (سنة أشهر) ولا يجوز أن تزيد على هذه الفترة. سواء انتهى التحقيق أم لم ينته، وسواء زالت مقتضيات الوقف للمصلحة العامة أم أنها لا تزال قائمة، فالموظف يعود إلى مهامه الوظيفية بحكم القانون، ونرى أمام وضوح النص الكويتي أنه لا يحتاج لعودة الموظف إلى وظيفته بعد انتهاء المدة القصوى للوقف، أن يصدر قرار من الجهة المختصة بذلك، لأن القرار إذا ما صدر فإنه يكون ترديداً لحكم القانون الذي رتب أثراً "مباشراً" على انتهاء المدة القصوى للوقف وهذا الأثر هو عودة الموظف إلى عمله. وحدد المشرع الكويتي مدة الوقف الوجوبي للموظف عن العمل في حالة الحبس الاحتياطي أو الحبس تنفيذياً لحكم قضائي بمدّة الحبس في كلتا الحالتين.⁽¹⁹⁰⁾

أما المشرع العراقي فقد حدد مدة سحب اليد بما لا يتجاوز الـ (٦٠) يوماً يعاد الموظف بانتهائها إلى وظيفته، أو يُنَسَّب إلى وظيفة أخرى، هذا ولم يسمح المشرع العراقي بتمديد مدة سحب اليد بما يتجاوز المدة المذكورة.⁽¹⁹¹⁾



أما المشرع المصري⁽¹⁹²⁾ فقد قيد السلطة الإدارية بمدّة الوقف الاحتياطي حيث حدد لها مدة قصوى لا تزيد على ثلاثة أشهر، ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة التي تحددها عندما تتحقق لديها أسباب الوقف ودواعيه، ولا شك أن السلطة الإدارية إذا أصدرت قراراً بالوقف الاحتياطي لمدة محددة فإنه يجوز لها أن تعدل من مدة الوقف وذلك بإنقاصها إما من تلقاء نفسها أو بناء على طلب الموظف، كما يجوز لها أن تزيد من مدة الوقف الاحتياطي طالما أن الزيادة لا تتجاوز مدة ثلاثة الأشهر الممنوحة لها. ويراعى أن تحسب مدة الشهر على أساس ثلاثين يوماً وهي متوسط كل شهر بدلا من أن يكون هنالك اختلاف في كل شهر عن الآخر، وذلك إعمالاً لعدالة الإجراء وعدم اختلاف المدة من حالة إلى أخرى.⁽¹⁹³⁾

(189) المادة (٢٠) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

(190) نفس المادة اعلاه

(191) المادة (١٧/اولا) من قانون انضباط موظفي الدولة

(192) المادة (٨٢) من قانون العاملين المدنيين في مصر.

(193) د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٢١٩، كذلك د. ثروت محمود عوض محجوب، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩٤، ص ٤٠٥.

وإذا ما أرادت السلطة المختصة تمديد فترة الوقف الاحتياطي عن العمل فإن المشرع المصري رسم لها الطريق إلى ذلك وهو اللجوء إلى المحكمة التأديبية المختصة. والملاحظ أن المشرع المصري لم ينص صراحة على اختصاص المحكمة التأديبية بوقف الموظف احتياطياً ابتداءً، ولكن صياغة المادة (٨٣) من قانون العاملين المدنيين بالدولة تجعل المحكمة التأديبية مختصة ابتداءً بالوقف الاحتياطي في حالة ما إذا أحيل إليها الموظف لمحاكمته تأديبياً دون أن يكون قد سبق وقفه احتياطياً عن العمل من السلطة المختصة الإدارية، كما أن المشرع لم يحدد للمحكمة التأديبية المدة التي يجوز لها أن تمد الوقف فيها⁽¹⁹⁴⁾ وقالت المحكمة الإدارية العليا في مصر بهذا الصدد «إن للمحكمة التأديبية إذا ما عرض عليها أمر الوقف أن تقرر المدة اللازمة حسب ما تقتضيه مصلحة التحقيق أو المحاكمة بحسب ظروف الحال وملاساته».⁽¹⁹⁵⁾

هذا وقد سلك القانون الأردني والقانون السعودي مسلكاً مغايراً لمعظم التشريعات العربية التي ذكرناها حيث أحجما عن تحديد مدة الوقف الاحتياطي عن العمل، فقد أوجب نظام الخدمة المدنية الأردني كما أسلفنا وقف الموظف عن العمل عند إحالته إلى المجلس التأديبي أو المدعى العام أو المحكمة لارتكابه مخالفة مسلكية أو جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة.



ولم يحدد المدة التي يتعين فيها هذا الإيقاف، بل ترك الأمر مفتوحاً للوزير يقدره حسب ظروف التحقيق مع الموظف.⁽¹⁹⁶⁾ وكذلك فعل نظام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، حيث أجاز للوزير المختص أن يكف يد الموظف عن العمل إذا رأى هو أو رأته هيئة الرقابة والتحقيق أن مصلحة العمل تقتضي ذلك.⁽¹⁹⁷⁾

ومن الواضح أن عدم تحديد مدة زمنية للوقف الاحتياطي عن العمل وترك الباب مفتوحاً أمام السلطات الإدارية المختصة في وقف الموظف عن العمل للمدة التي تراها مناسبة، يعد إخلالاً بالضمانات التأديبية التي يجب أن يتمتع بها الموظف، ولا يخفى ما يشكله الوقف عن العمل من خطورة على الموظف تتجاوز أثارها كثيراً من العقوبات التأديبية.

(194) د. رفعت المصليحي محمد النجار، إيقاف العاملين المدنيين بالدولة، شركة الطوبجي لأعمال الآلات الكاتبة والطباعة والتصوير العلمي، القاهرة، ١٩٨١، ص ١٠٨.
 (195) الطعن ٩٧، السنة القضائية (٥) جلسة ١٤/٢/١٩٥٩، نقلاً عن د محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص ٤٦١.
 (196) المادة (١٤٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني
 (197) المادة (٤٣) من نظام تأديب الموظفين السعودي.

المطلب الثاني

الحرمان من الراتب أو جزء منه

اختلفت التشريعات الوظيفية العربية في بيان الأثر الذي يترتب عليه الوقف الاحتياطي عن العمل بالنسبة لما يستحقه الموظف من الراتب، ويمكن الوقوف على اتجاهين رئيسيين بهذا الصدد

الاتجاه الأول: التشريعات التي لم ترتب على الوقف الاحتياطي أثراً بالنسبة لاستحقاق الراتب

ذهبت بعض التشريعات الوظيفية العربية في اتجاه عدم تأثير الوقف الاحتياطي عن العمل على ما يستحقه الموظف من الراتب، حيث كان قانون الخدمة المدنية القطري أبرز تلك التشريعات التي نصت صراحة على عدم انقطاع راتب الموظف أو جزء منه جراء إيقافه عن العمل حيث جاء في المادة (٨٧) من قانون الخدمة المدنية القطري أنه «لوزير المختص أن يوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، مع استمرار صرف راتبه وبدلاته...» وأمام صراحة هذا النص لم يترك المشرع للإدارة مجالاً للتقدير في تقرير استحقاق الموظف القطري الموقوف عن العمل للراتب، بل إن المشرع القطري زاد على ذلك أن مد نطاق الحماية إلى البدلات التي يستحقها الموظف.

وذهب المشرع القطري إلى أبعد من ذلك عندما نص على استحقاق الموظف لكامل مرتبه في حالة الوقف عن العمل بقوة القانون الناتج عن حبس الموظف احتياطياً.⁽¹⁹⁸⁾ والأثر الوحيد الذي رتبته المشرع القطري بالنسبة إلى الراتب هو في حالة الوقف بقوة القانون الناتجة عن حبس الموظف تنفيذاً لحكم قضائي، حيث قرر المشرع إيقاف صرف نصف الراتب للموظف في هذه الحالة واحتفظ له بالعلاوة الاجتماعية طيلة مدة الوقف.⁽¹⁹⁹⁾

ويتضح أن المشرع القطري كان متسامحاً مع الموظف الموقوف عن العمل سواء أكان هذا الوقف احتياطياً أم بقوة القانون، ونرى أن هذا التوجه يساهم في توفير الحماية الاجتماعية لأسرة الموظف التي يمسه إجراء الوقف عن العمل من حيث التأثير على قدرتها على مواجهة ظروف ومتطلبات الحياة.

(198) المادة (٩٠) من قانون الخدمة المدنية القطري.

(199) المادة (٩٠) من قانون الخدمة المدنية القطري.

كما جاء التشريع البحريني خالياً من النص على ما يحدثه الوقف الاحتياطي من أثر على راتب الموظف، حيث حددت المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية البحريني مبررات الوقف ومدته القصوى والسلطة المختصة بتقريره، سواء بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا أو شاغلي بقية الوظائف. ولم تتحدث عن الراتب، لذا نرى أن المشرع البحريني مدعو الى بيان الأثر الذي يلحقه الوقف الاحتياطي عن العمل بالنسبة إلى راتب الموظف منعاً للاجتهاد الذي سيثور حتماً في حالة غياب النص. لذلك وأمام سكوت المشرع بصدده ما يقتطع من راتب الموظف. يكون الحكم هو أن وقف الموظف احتياطياً عن العمل في البحرين لا يلحق تأثيراً ما فيما يستحقه من راتبه طيلة مدة وقفه عن العمل. وإن لجوء الإدارة إلى قطع جزء من راتب الموظف خلال فترة الوقف عن العمل يكون مخالفاً للقانون. علماً أن القضاء البحريني قبل صدور قانون الخدمة المدنية الجديد كان قد صادق على قيام الإدارة بحرمان الموظف من جميع راتبه طيلة مدة إيقافه عن العمل، حيث قالت المحكمة الكبرى المدنية في حكمها المرقم (٦٠٧) بتاريخ ١٩٩٨/٤/٢٩ «...وحيث إن المدعي لم ينكر واقعة السرقة المنسوبة إليه فإن قرار المدعى عليها بفصله من العمل له ما يبرره. وحيث إنه بخصوص الحكم بأحقية الموظف في رواتبه طيلة فترة توقفه عن العمل، فإن الراتب يعطى للموظف في مقابل عمله وبما أن المدعي لم يعمل لدى المدعى عليها طيلة فترة توقفه فلا يستحق أية رواتب طيلة فترة توقفه...»⁽²⁰⁰⁾ ولكن المشرع البحريني قرر وقف نصف راتب الموظف في حالة وقفه عن العمل بقوة القانون عند حبسه احتياطياً،⁽²⁰¹⁾ وإذا تم حفظ التحقيق أو انتهت إلى الحكم ببراءته تعاد له أنصاف الرواتب التي اقتطعت منه.⁽²⁰²⁾ وكان القضاء البحريني قد قضى بذات الاتجاه حيث قالت المحكمة الكبرى المدنية بهذا الصدد «...وحيث أكد ممثل الوزارة- المدعى عليها أن امتناعها عن سداد مرتبات المدعي كان بسبب توقيفه لدى الشرطة وما نسب إليه من تهم، وحيث إنه ثبت بموجب ملف توقيف المدعي تضمنه رسالة صادرة من إدارة التحقيقات الجنائية بإعادة الكفالة المدفوعة من المدعي لعدم توافر الأدلة لتقديمه للمحاكمة... لذا يكون المدعي مستحقاً لكامل مرتباته...»⁽²⁰³⁾



(200) المختار من الاحكام في قضايا جهات الادارة في البحرين، المرجع السابق، ص ٥٦
 (201) حددت المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية البحريني المقصود بالراتب على أنه (الراتب الأساسي المقرر للتوظيف شامل العلاوات التي يحصل عليها الموظف ولا تدخل فيه البدلات والمكافآت والتعويضات).
 (202) المادة (٦٢) من القانون البحريني.
 (203) الدعوى رقم (٧٢٢) لسنة ١٩٨٦، جلسة ١٩٨٧/٢/٧ المختار من الأحكام الصادرة في قضايا جهات الادارة، المرجع السابق، ص ٢٩

أما بالنسبة إلى أثر الوقف الإلزامي المترتب على حبس الموظف تنفيذاً لحكم قضائي على راتب الموظف فإن المشرع البحريني كقاعدة عامة أوجب حرمان الموظف من جميع راتبه. ولكنه أجاز أن يصرف الراتب إلى أسرة الموظف التي يعيّلها إذا زادت فترة الحبس على ثلاثة أشهر، واعتبر ذلك بمثابة الدين في ذمة الموظف وقرر أن يقتطع ذلك من مستحقات الموظف التقاعدية عند تقاعده⁽²⁰⁴⁾. ولكن ماذا لو انتهت علاقة الموظف بالإدارة ولم تكن لديه استحقاقات تقاعدية، في هذه الحالة يمكن مطالبة الموظف بتلك المبالغ عن طريق الدعوى القضائية. على حين رتب لائحتا أعضاء هيئة التدريس والموظفين الإداريين في جامعة البحرين آثاراً قانونية على راتب الموظف الموقوف عن العمل، ولكن الملاحظ أن كلا منهما رتب آثاراً تختلف عن الثانية، ففي حين جعلت المادة (٥١) من لائحة أعضاء هيئة التدريس في الجامعة أثر الوقف عن العمل بالنسبة لراتب عضو هيئة التدريس الموقوف جوازيًا، جعلت الأمر مرهوناً بإرادة رئيس الجامعة إذ جاء فيها «...وله توقيف نصف الراتب...» ذهبت لائحة الموظفين الإداريين في المادة (٥٨/ب) إلى جعل هذا الأثر على الراتب وجوبياً حيث جاء فيها «يتقاضى الموظف الموقوف عن العمل نصف راتبه خلال فترة الإيقاف...» ومن الملاحظ على كلتا اللائحتين أنهما ساوتتا في الآثار المترتبة على الراتب في جميع حالات الوقف، سواء عند الإحالة إلى التحقيق الإداري أو إلى النيابة العامة أو إلى المحكمة الجنائية، مع أن التحقيق أمام النيابة العامة أو الإحالة إلى المحكمة الجنائية قد يرافقه توقيف الموظف قضائياً في حالة كون الفعل المنسوب إليه يستدعي ذلك، فإذا لم يكن الوقف في هذه الحالة وجوبياً من الناحية القانونية، فإن هنالك استحالة مادية تحول بين الموظف وبين ممارسته لمهامه الوظيفية، ونرى أن مجلس الأمناء في جامعة البحرين مدعو إلى توحيد الآثار القانونية المتعلقة بالراتب بين الموظف الإداري وبين عضو هيئة التدريس، إذ كيف يكون إيقاف صرف نصف الراتب في حالة الوقف جوازيًا بالنسبة إلى عضو هيئة التدريس ووجوبياً بالنسبة إلى الموظف الإداري؟



الاتجاه الثاني: التشريعات التي رتب آثاراً على الوقف الاحتياطي عن العمل بالنسبة إلى الراتب

ذهبت بعض التشريعات الوظيفية العربية الأخرى إلى إحداث آثار قانونية على استحقاق الموظف الموقوف عن العمل لراتبه، ولكن تلك التشريعات لم تتفق على الآثار نفسها، وإنما هنالك اختلاف بين تشريع وآخر من حيث الأثر الذي يصيب راتب الموظف الذي يوقف احتياطياً عن العمل. وسوف نتعرض إلى هذه التشريعات تباعاً:

(204) المادة (٦٣) من قانون الخدمة المدنية البحريني.

□□ التشريع الكويتي:

على رغم أن التشريع الكويتي كان الأكثر وضوحاً وصراحة في النص على حالة الوقف الاحتياطي للموظف عن العمل لأغراض المصلحة العامة، على عكس بقية التشريعات التي نصت على حالة الوقف لمصلحة التحقيق، نجد المشرع الكويتي قد ميز بين الآثار المترتبة على الراتب في حالة الوقف لمصلحة التحقيق وحالة الوقف للمصلحة العامة، حيث إنه لم يرتب على حالة الوقف الاحتياطي لمقتضيات المصلحة العامة أثراً قانونية بالنسبة للراتب الذي يتقاضاه الموظف،⁽²⁰⁵⁾ وبذلك لا تستطيع الإدارة في حالة إيقاف الموظف عن العمل لأغراض المصلحة العامة المساس براتب الموظف، ذلك أن غياب النص الصريح يمنع الإدارة من استنتاج الأثر قياساً على حالة الوقف الذي تقتضيه مصلحة التحقيق. وقرر المشرع الكويتي أنه في حالة وقف الموظف عن العمل لمصلحة التحقيق يتم إيقاف صرف نصف الراتب، وتعاد له أنصاف الراتب التي اقتطعت منه في الحالات الآتية:⁽²⁰⁶⁾

- إذا ثبت عدم مسؤوليته

- إذا عوقب بالإنذار أو بالخصم من المرتب لمدة لا تزيد على أسبوع

أما في حالة الوقف الوجوبي الناتج عن حبس الموظف احتياطياً، فإن المشرع الكويتي رتب على ذلك حرمان الموظف من نصف مرتبه خلال مدة الوقف، على أن يرد إليه إذا انتهى التحقيق الذي حبس من أجله إلى عدم مسؤوليته. ولكن يجب الإشارة إلى أن النص الكويتي بشأن الوقف الوجوبي الناتج عن حبس الموظف حصر حالة الحبس إذا تمت في الكويت، حيث ورد فيه «إذا حبس في دولة الكويت حبساً احتياطياً أو تنفيذاً لحكم قضائي...»⁽²⁰⁷⁾ ومعنى ذلك أن الموظف الكويتي إذا حبس في خارج دولة الكويت فإنه لا يتحتم حرمانه من جزء ما من راتبه أمام صراحة النص الذي يبين الحدود الجغرافية للحبس. وإن قيام الإدارة بحرمانه من جزء من راتبه بسبب ذلك معناه الخروج على مقتضى النص وحدوده.

(205) المادة (٢٠) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

(206) المادة أعلاه.

(207) المادة أعلاه.

أما في حالة الوقف الوجدبي الناتج عن حبس الموظف تنفيذاً لحكم قضائي فيوقف صرف ثلاثة أرباع مرتبه إذا كان الحكم غير نهائي، ويرد إليه ما استقطع منه إذا انتهت المحاكمة إلى عدم مسؤوليته. أما في حالة كون الحكم نهائياً فيحرم الموظف من جميع مرتبه.

□□ التشريع العراقي

رتب المشرع العراقي الأثر نفسه على الراتب وهو وقف صرف نصف الراتب خلال فترة سحب يد الموظف في جميع الحالات الآتية:

- حالة سحب اليد الوجدبي⁽²⁰⁸⁾ عند توقيف الموظف من جهة ذات اختصاص، المقصود هنا بالتوقيف هو الحبس الاحتياطي للموظف من جهة ذات اختصاص. وهو ليس محدد المدة إنما يتوقف على مدة الحبس الاحتياطي.

- حالة سحب اليد بسبب مقتضيات المصلحة العامة⁽²⁰⁹⁾ وفي هذه الحالة لا يجوز أن تزيد المدة على (٦٠) يوماً.

- حالة سحب اليد لمقتضيات التحقيق الذي يجري⁽²¹⁰⁾ مع الموظف، وهي محددة كذلك بما لا يزيد على (٦٠) يوماً، ففي جميع الحالات الثلاث المذكورة يستحق الموظف المسحوب اليد أنصاف رواتبه خلال مدة سحب اليد.⁽²¹¹⁾ وإذا عوقب الموظف مسحوب اليد بعقوبة إنقاص الراتب أو تنزيل الدرجة، فتعاد له أنصاف الراتب التي اقتطعت منه خلال فترة سحب اليد، سواء كان السحب وجوبياً أو يعود لتقدير الإدارة.⁽²¹²⁾ وإذا توفى الموظف مسحوب اليد قبل صدور قرار قطعي سواء في مرحلة التحقيق الإداري أو الجنائي أو مرحلة المحاكمة فتؤول أنصاف رواتبه الموقوفة إلى من له حق في استيفاء الحقوق التقاعدية وفق قانون التقاعد المدني، وفي حالة عدم وجودهم تؤول إلى ورثة الموظف.⁽²¹³⁾



(208) المادة (١٦) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي.

(209) المادة (١٧) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي.

(210) المادة (١٧) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي.

(211) المادة (١٨) من القانون أعلاه.

(212) المادة (١٩/ثانياً) من القانون أعلاه.

(213) المادة (١٩/رابعاً) من القانون أعلاه.

ومن الغرابة أن المشرع العراقي لم يتعرض إلى أثر سحب اليد للموظف العام الناتج عن حبسه تنفيذاً لحكم قضائي على ما يستحقه من الراتب. فإذا كان الموظف يحرم من أنصاف رواتبه لمجرد أن تسحب يده لأغراض التحقيق الإداري أو لأغراض المصلحة العامة، أو في حالة حبسه احتياطياً، فإنه من باب أولى أن يكون لسحب يد الموظف الوجوبي عن العمل في حالة حبسه تنفيذاً لحكم قضائي أثر على الراتب الذي يستحقه. والسؤال الذي يمكن أن يثار بهذا الصدد هو هل يجوز للإدارة في العراق أن تستقطع جميع راتب الموظف أو جزءاً منه عند سحب يده وجوبياً في حالة حبسه تنفيذاً لحكم قضائي، تطبيقاً للمبدأ الذي يقول: إن الراتب هو لقاء العمل، وعلى أساس أن منح الموظف جزءاً من الراتب خلال فترة الوقف هو خروج على هذا المبدأ؟.

فإذا ذهبنا إلى التفسير المنطقي قلنا: إنه إذا كان المشرع قد رتب على سحب يد الموظف في حالة الحبس الاحتياطي أو حالة مقتضيات التحقيق إيقاف صرف أنصاف رواتبه طيلة مدة سحب اليد، فإنه من باب أولى أن يترتب هذا الأثر في حالة سحب اليد الوجوبي الناتج عن حبس الموظف تنفيذاً لحكم قضائي.



إلا أننا نرى مع ذلك أن أي إجراء تتخذه الإدارة حيال الموظف ويؤثر في مركزه القانوني لا بد أن يكون له سند من القانون، وحيث يغيب السند القانوني عن القرار تعيب معه مشروعيته، لذلك وأمام غياب النص الصريح الذي يجيز وقف صرف الراتب أو جزء منه في حالة سحب اليد عند حبس الموظف تنفيذاً لحكم القضاء، نرى عدم جواز إقدام الإدارة على اتخاذ مثل هذا القرار. وإذا أراد المشرع ترتيب مثل هذا الأثر فعلياً معاملة النقص الذي يعتري التشريع الذي أصدره. ويرى الفقه الفرنسي عدم شرعية الاستقطاع من المرتب بسبب الوقف الاحتياطي إلا إذا أجازته النص.⁽²¹⁴⁾

□ التشريع الإماراتي:

ذهب المشرع الإماراتي إلى خصم نصف راتب الموظف الذي يوقف عن العمل احتياطياً لمصلحة التحقيق، على أن تعاد إليه الأنصاف التي خصمت من الراتب إذا برئ مما وجه إليه أو تم حفظ التحقيق أو عوقب بعقوبة الإنذار. أما إذا عوقب بعقوبة أشد من ذلك. فإن المشرع ترك للسلطة التي أوقعت العقوبة الحق في اتخاذ ما تراه مناسباً في شأن المرتب الموقوف صرفه.⁽²¹⁵⁾

(214) د. عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر، المرجع السابق، ص 171.

(215) المادة (67) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي.

ومعنى ذلك أن الموظف قد تعود إليه أنصاف الرواتب التي اقتطعت منه نتيجة الوقف الاحتياطي عن العمل حتى لو عوقب بعقوبة أشد من عقوبة الإنذار إذا ما قررت السلطة التي أوقعت العقوبة ذلك.

ولكن المشرع قيد صلاحية السلطة المختصة في وقف صرف نصف راتب الموظف الموقوف عن العمل مدة لا تزيد على (عشرة أيام) إذ جعل على هذه السلطة أن تعرض أمر الموظف الموقوف فوراً على مجلس التأديب المختص، وإذا لم يعرض الأمر على المجلس خلال (عشرة أيام) من تاريخ الوقف فإن الموظف الموقوف يستحق راتبه الإجمالي كاملاً إلى أن يقرر مجلس التأديب ما يتبع في شأنه.²¹⁶ أما في حالة الوقف الوجوبي للموظف عن العمل جراء حبسه احتياطياً فيوقف صرف نصف راتبه الإجمالي خلال تلك الفترة، فإذا انتهت مدة الحبس يصرف له ما سبق خصمه من راتبه إذا انتهى التحقيق إلى الحفظ أو البراءة.⁽²¹⁷⁾ وفي حالة كون الوقف الوجوبي ناشئاً عن حبس الموظف تنفيذاً لحكم قضائي فإنه يحرم من راتبه الإجمالي طيلة مدة الحبس المحكوم بها.⁽²¹⁸⁾

□ التشريع العماني :



عالج المشرع العماني مسألة الأثر الذي يربته الوقف الاحتياطي للموظف عن العمل على راتبه وفقاً للآتي:⁽²¹⁹⁾

- (١) عدم تأثير الوقف الاحتياطي للموظف عن العمل على ما يستحقه من الراتب إذا أوقف عن العمل من قبل السلطة المختصة خلال مدة لا تزيد على (ثلاثة أشهر). حيث ذكر المشرع أنه «يوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك مع استمرار صرف راتبه كاملاً». وهكذا يتضح أن المشرع العماني وفّر حماية كافية لراتب الموظف طيلة مدة الوقف التي لا تزيد على ثلاثة أشهر ولم يترك الأمر لتقدير الإدارة
- (٢) إذا زادت فترة الوقف الاحتياطي على أكثر من (ثلاثة أشهر) بموافقة (مجلس المساءلة المختص) فإن المشرع أجاز للمجلس المذكور أن يقرر وقف صرف نصف راتب الموظف الموقوف عن العمل. أي إن الأمر جوازي لمجلس المساءلة في إقرار وقف صرف نصف الراتب أو استمرار صرف كامل الراتب للموظف الموقوف عن العمل.

⁽²¹⁶⁾ المادة (٦٧) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي.

⁽²¹⁷⁾ المادة (٦٨) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي.

⁽²¹⁸⁾ المادة (٦٩) من قانون الخدمة المدنية.

⁽²¹⁹⁾ المادة (١١٠) من قانون الخدمة المدنية العماني.

٣) إذا حفظ التحقيق أو برئ الموظف مما نسب إليه أو عوقب بالإندار أو الخصم من الراتب بما لا يجاوز خمسة أيام صرف للموظف ما يكون قد أوقف من راتبه.

هذا وقد رتبَّ المشرع العماني على حالة الوقف الوجوبي للموظف عن العمل في حالة حبسه احتياطياً بإيقاف صرف نصف راتبه خلال مدة الوقف، أن يعاد له النصف الموقوف عند حفظ التحقيق أو عدم إدانة الموظف من قبل القضاء.

أما في حالة الوقف الوجوبي الناتج عن حبس الموظف تنفيذاً لحكم قضائي فإن المشرع قضى بحرمانه من كامل مرتبه خلال تلك الفترة.⁽²²⁰⁾

□ التشريع الأردني :

رتب المشرع الأردني على حالة وقف الموظف عن العمل في جميع أنواع الوقف حرمان الموظف الموقوف من نسبة (٥٠%) من مجموع راتبه وعلاواته عن ستة الأشهر الأولى من تاريخ إيقافه عن العمل، وإذا زادت مدة الإيقاف على ستة أشهر فإنه يتقاضى ما نسبته (٢٥%) من راتبه وعلاواته،⁽²²¹⁾ وإذا صدر القرار النهائي للمجلس التأديبي أو الحكم القضائي القطعي بتبرئة الموظف المحال إلى التحقيق الإداري أو الجنائي من المخالفة المسلكية أو الجريمة التي أسندت إليه أو أنه شمل بعضو عام، فيستحق عندئذ راتبه كاملاً مع العلاوة عن المدة التي أوقف خلالها عن العمل⁽²²²⁾ أما في حال ما إذا أسفرت محاكمة الموظف التأديبية عن إدانته وإيقاع (عقوبة تأديبية) عليه عدا عقوبة الاستغناء عن الخدمة أو العزل، فإن الموظف يستحق راتبه وعلاواته عن المدة التي أوقف خلالها عن العمل إذا كانت هذه المدة لا تزيد على (ستة أشهر). وإذا زادت على ستة أشهر فيستحق نصف راتبه مع نصف علاواته عن المدة التي تزيد على ستة أشهر.⁽²²³⁾

□ التشريع السوري :

قرر المشرع السوري حرمان الموظف من جميع مرتبه في حالة كف يده عن العمل وذلك اعتباراً من أول الشهر الذي يلي تاريخ كف اليد،⁽²²⁴⁾ ومعنى ذلك أنه إذا صدر قرار كف اليد في بداية

(220) المادة (١١١ و ١١٢) من قانون الخدمة المدنية العماني.

(221) المادة (١٤٩/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(222) المادة (١٥٥/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(223) المادة (١٥٥/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(224) المادة (٨٩/أ) من نظام العاملين الأساسي في الدولي السوري رقم (٥٠) لسنة (٢٠٠٤)

الشهر فإن الموظف يستمر في تقاضي مرتبه ولا يسري بحقه الحرمان من المرتب إلا اعتباراً من أول الشهر الذي يلي تاريخ كف اليد. ويعاد الراتب الذي تم حرمان الموظف منه بأثر رجعي اعتباراً من أول الشهر الذي يلي تاريخ كف اليد. في حالة براءته أو عدم مسؤوليته أو منع محاكمته من الوجهة الجزائية وتقرير براءته مسلياً، أو معاقبته بإحدى العقوبات الخفيفة أو بعقوبة النقل التأديبي. (225)

□ التشريع المصري :

بين المشرع المصري في المادة (٨٢) من قانون العاملين المدنيين بالدولة الآثار المترتبة على وقف الموظف احتياطياً عن العمل بالنسبة للراتب، حيث جاء فيها «... ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداء من تاريخ الوقف، ويجب عرض الأمر على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من أجره، فإذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف، يجب صرف الأجر كاملاً حتى تقرر المحكمة ما يتبع في شأنه، وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها، فإذا لم تصدر المحكمة قرارها في خلال هذه المدة يصرف الأجر كاملاً». وقد وصفت المحكمة الإدارية العليا في مصر موقف المشرع من راتب الموظف على أنه تقدير أن مرتب الموظف هو في الغالب الأعم مورد رزقه الوحيد الذي يقيم أوده هو وأسرته. (226)



ويلاحظ أن المشرع المصري راعى أن يصرف للموظف الموقوف عن عمله نصف أجره، وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد إلى «... أنه يجب عرض الأمر على المحكمة التأديبية خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف لتقرر ما تراه في شأن نصف المرتب الموقوف صرفه، وإغفال هذا الإجراء ينحدر بقرار الوقف إلى مرتبة العدم، الأمر الذي يترتب عليه وجوب صرف المرتب كاملاً». (227)

وجعل النصف الثاني من الأجر محل نظر المحكمة التأديبية، لتقرير صرفه أو عدم صرفه إليها على ضوء جسامته الاتهام المنسوب إليه واحتمالات إدانته المفترضة، والتي تقدرها المحكمة وفقاً للأدلة المطروحة أمامها، كما أن للمحكمة أن تأخذ الظروف الشخصية للموظف في الاعتبار. (228)

(225) المادة (٨٩/ب) من النظام أعلاه.

(226) الطعن (٤١٦) في ١٩/١١/١٩٨٥، نقلاً عن د خالد عبد الفتاح محمد، الموسوعة الشاملة في شرح النظام التأديبي للعاملين

المدنيين بالدولة والقطاع العام والكوادر الخاصة، الجزء الأول والثاني، ط٢٠٠٤، دون دار نشر، ص ٤١٦ (227) الطعن ٥٨٧ في ١٤/١/١٩٨٦، نقلاً عن المستشار عبدالرؤف عيد المتولى، اختصاص المحاكم التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٥٧٨.

(228) د. ماهر عبدالهادي، المرجع السابق، ص ٣٣٢.

ومن ثم يترتب على عدم عرض قرار وقف نصف الأجر على المحكمة خلال مدة الـ (١٠) أيام أنه يجب صرف الأجر للموظف بالكامل، ويتعين على المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها بشأن صرف نصف الأجر الموقوف أو عدم صرفه خلال (عشرين) يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها، فإذا مضت هذه المدة دون أن تبت المحكمة في الموضوع استحق الموظف أجره كاملاً.

ويتضح أن المشرع المصري رتب على تأخر السلطة الإدارية في عرض أمر الموظف على المحكمة التأديبية عن المهلة المحددة لها، وكذا تأخر المحكمة التأديبية عن النظر في نصف الأجر الموقوف صرفه عن عشرين يوماً من تاريخ عرض الأمر عليها أثراً يتمثل في تقاضي الموظف لأجره كاملاً.⁽²²⁹⁾ وإن تحديد هذه المدد من قبل المشرع يعد ضماناً للموظف تتمثل في عدم إطالة مدة حصوله على نصف أجره فقط على الرغم من عدم ثبوت إدانته، وإن حرمانه من القيام بعمله يرجع إلى سبب خارج عن إرادته، وهو الوقف الصادر عن النيابة الإدارية أو السلطة الإدارية حسب الأحوال، فإذا برئ الموظف أو حفظ التحقيق معه أو جوزي بجزاء الإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز خمسة أيام صرف له ما يكون قد أوقف صرفه من أجره، فإذا جوزي بجزاء أشد تقرر السلطة التي أوقعت الجزاء ما يتبع في شأن الأجر الموقوف صرفه، فإذا جوزي بجزاء الفصل انتهت خدمته من تاريخ وقفه، ولا يجوز أن يسترد منه في هذه الحالة ما سبق أن صرف له من أجر.⁽²³⁰⁾

أما في حالة الوقف الوجوبي الناتج عن حالة حبس الموظف احتياطياً أو حبسه تنفيذاً لحكم جنائي غير نهائي فيوقف صرف نصف أجره، وفي حالة كون الحكم الجنائي نهائياً فيحرم الموظف من كامل أجره، ويعرض الأمر عند عودته إلى عمله على السلطة المختصة لتقرر ما يتبع في شأن مسؤولية الموظف التأديبية، فإذا اتضح عدم مسؤوليته صرف له نصف أجره الموقوف صرفه.

□ التشريع السعودي

لم يتعرض نظام تأديب الموظفين السعودي ذي الرقم (٧/م) لسنة ١٣٩١هـ إلى الآثار المترتبة على كف الموظف عن العمل، على رغم أن النظام المذكور قد حدد السلطة المختصة في إصدار قرار كف يد الموظف عن العمل، وقد عالج نظام الخدمة المدنية السعودي المرقم (٩٥١) والصادر في ١٣٩٧/٦/٢٧هـ في المادة (١٩) منه الآثار التي يربتها كف يد الموظف عن العمل بالنسبة للراتب،

(229) د. رفعت المصليحي محمد النجار، المرجع السابق، ص ٢٨٢.

(230) د. إسماعيل الخلفي، المرجع السابق، ص ٧٥٢.

حيث جاء فيها «يصرف للموظف المكفوف اليد ومن في حكمه نصف صايف راتبه، فإذا برئ أو عوقب بغير الفصل يصرّف له الباقي من راتبه، فإذا عوقب بالفصل فلا يستعاد ما صرف له ما لم تقرر الجهة التي أصدرت قرار العقوبة غير ذلك» كما أن المادة (١٩/١) من اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية السعودي اعتبرت الموظف المحبوس احتياطياً في حكم مكفوف اليد. وجاء في تعميم الديوان العام للخدمة المدنية السعودي رقم (١٥/١٨٥٥٤) بتاريخ ١٦/٧/١٤٠٩ هـ أنه يصرّف للموظف في حالة كف يده بقرار إداري أو بقوة النظام نصف صايف راتبه، ويصرف الباقي في حالة البراءة أو العقوبة بأقل من الفصل (حسب المادة ١٩ من نظام الخدمة المدنية) وإذا حكم عليه في الحالات سالفة الذكر بالسجن من تاريخ توقيفه عومل بالنسبة للراتب معاملة مكفوف اليد وفي جميع الأحوال لا يستحق الموظف مكفوف اليد، ومن في حكمه البدلات التي كانت تصرف له قبل كف يده ومنها بدل النقل لأن المادة (١٩) م من نظام الخدمة المدنية قصرت ما يصرّف له اثناء كف يده على نصف صايف راتبه فقط إضافة إلى انتفاء الأسباب الموجبة للصرّف.⁽²³¹⁾

المطلب الثالث

وقف الترقيّة

لم تتفق التشريعات الوظيفية فيما يتعلق بالأثر الذي يحدثه وقف الموظف احتياطياً عن العمل بالنسبة إلى ترقيته، حيث أفصح البعض من هذه التشريعات عن هذا الأثر بشكل واضح، على حين سكت البعض الآخر عن بيان أثر الوقف على ترقيّة الموظف. لذلك سوف نقسم البحث في هذا الموضوع بناء على المواقف التي اتخذتها التشريعات الوظيفية حيال أثر الوقف على الترقيّة.

الفرع الأول

التشريعات التي نصت على أثر الوقف على الترقيّة

ذهب الكثير من التشريعات الوظيفية إلى تقرير تأثير الوقف الاحتياطي عن العمل على ترقيّة الموظف العام.

□ التشريع المصري

جاء في المادة (٨٧) من قانون العاملين المدنيين في الدولة المصري أنه «لا تجوز ترقيّة عامل

(231) WWW.MCS.GOV.SA

محال إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية موقوف عن العمل في مدة الإحالة أو الوقف، وفي هذه الحالة تحجز للعامل الوظيفة لمدة سنة، فإذا استطلت المحاكمة لأكثر من ذلك وثبت عدم إدانته أو وقع عليه جزاء الإنذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل وجب عند ترقيته احتساب أقدميته في الوظيفة المرقى إليها من التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يُحَلَّ إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية ويمنح أجرها من هذا التاريخ».

ويمكن استخلاص الأحكام الآتية من النص المذكور:

١. عدم جواز ترقية الموظف طيلة مدة الإحالة سواء كانت إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو طيلة مدة الوقف. وهذا المنع من الترقية ليس بعقوبة تأديبية توقع على الموظف، وإنما هو إجراء تحفظي مؤقت يتقرر مصيره في ضوء محاكمة الموظف جنائياً أو تأديبياً⁽²³²⁾ كما قررت المحكمة الإدارية العليا أن الوقف الاحتياطي هو إسقاط ولاية العامل عن وظيفته إسقاطاً مؤقتاً لا يتولى خلاله سلطة ولا يباشر عملاً من أعمال وظيفته بسبب ما يسند إليه من مأخذ وإذا كان من نتيجة الوقف زوال ولاية العامل زوالاً مؤقتاً بمدة الوقف فإنه مما يتسق وهذه النتيجة أن يربحاً النظر في ترقيته خلال مدة الوقف حتى يستقر مركزه، وينكشف وضعه.

٢. تحجز للموظف الموقوف، الوظيفة التي يتعين ترقيته إليها وذلك مدة سنة.

٣. إذا انتهى التحقيق أو المحاكمة قبل السنة، وبرئ الموظف أو جوزي بالخصم بما لا يجاوز خمسة أيام يمنح الموظف الترقية بأثر رجعي من تاريخ استحقاقها كما لو لم يكن قد أوقف عن العمل. وإذا عوقب الموظف بعقوبة الخصم أو الوقف عن العمل أكثر من خمسة أيام، فإنه يحصل على الترقية من تاريخ توقيع العقوبة أو الحكم بها، مع مراعاة مدد التأجيل الواردة في المادة (٨٥) من قانون العاملين المدنيين بالدولة في مصر.⁽²³³⁾ وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر في هذا الصدد إلى أنه «ويعد باطلاً كل قرار بترقية عامل خلال مدة الحظر المشار إليها في القانون وإن كان القرار يتحصن بمضي المدة».⁽²³⁴⁾

(232) د. عبد العظيم عبدالسلام عبدالحميد، تأديب الموظف العام في مصر، مكتبة دار النهضة العربية، القاهرة، ج١، ط١، ٢٠٠٠، ص١٦٦.

(233) محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص٤٧١.

(234) الطعن ١٣٩٨، لسنة ٦، ق عليا، في ١٩٦٣/٦/٢٩، المرجع اعلاه، ص٢٢٣، كذلك الطعن ١٠٩٧، لسنة ٧، ق، جلسة ١/٢/١٩٩٦، أشار إليه محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص٤٧٢.

٤. إذا استطلت مدة الوقف لأكثر من سنة، ووقب الموظف بعقوبة أشد من الخصم خمسة أيام أو الوقف عن العمل خمسة أيام، فمعنى ذلك حرمان الموظف من الترقية.⁽²³⁵⁾

ولابد من الإشارة إلى أن الوقف لا يؤثر في استحقاق العلاوات الدورية ما لم يحرم منها الموظف لسبب آخر، كما تحسب مدة الوقف في المعاش مع دفع الاحتياطي المستحق عنها. وإذا انتهى الوقف زالت آثاره ولولم ينته التحقيق الذي صدر نتيجة له قرار الوقف، إذ إنه ليس للتحقيق من أثر على الترقية اللهم إلا إذا كان الموظف محالاً إلى محاكمة تأديبية.⁽²³⁶⁾

□ التشريع البحريني

ذهب المشرع البحريني إلى وقف ترقية الموظف الموقوف احتياطياً عن العمل، فقد جاء في المادة (٦٨) من قانون الخدمة المدنية البحريني «لا يجوز ترقية الموظف الموقوف عن العمل أو المحال إلى التحقيق أو المحاكمة الجنائية في جناية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة خلال مدة الوقف أو الإحالة. فإذا ثبت عدم مسؤوليته أو جوزي بجزاء التنبيه أو الإنذار وجب عند ترقيته رد أقدميته في الوظيفة المرقى إليها إلى تاريخ استحقاقه لها».⁽²³⁷⁾



ويتضح من النص المذكور أن المشرع البحريني رتب الأحكام الآتية في مسأله ترقية الموظف خلال مدة الوقف الاحتياطي عن العمل.

(١) عدم جواز ترقية الموظف الموقوف عن العمل، وقد ساوى المشرع في هذا الحكم بين حالات الوقف الاحتياطي عن العمل وحالة الوقف الوجوبي، لأن النص جاء مطلقاً بعبارة (الموظف الموقوف عن العمل) وهي عبارة شاملة لجميع حالات الوقف وقد سبق أن حدد المشرع البحريني حالات الوقف الاحتياطي والوجوبي عن العمل في المواد (٦١، ٦٢، ٦٣) من قانون الخدمة المدنية.

(٢) عدم جواز ترقية الموظف المحال إلى التحقيق أو المحاكمة الجنائية في جناية أو جريمة مخلفة بالشرف أو الأمانة. ووقف الترقية في هذه الحالة مشروط بأن تكون الإحالة إلى التحقيق في جناية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة. وذهب قانون العقوبات البحريني رقم (١٥)

(235) مزيد من التفصيل د. رفعت المصليحي محمد النجار، المرجع السابق، ص ٢٢٨-٢٣٥.

(236) د. ماهر عبدالهادي، المرجع السابق، ص ٢٣٥.

(237) ورد ذات النص في المادة (٢٢٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، الصادرة عن مجلس الوزراء بقراره المرقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٧، منشور في الجريدة الرسمية العدد (٢٨٠١) في ٢٦/٧/٢٠٠٧.

لسنة ١٩٧٦، المعدل بصدد تعريفه للجناية إلى أنها الجريمة التي عقوبتها الإعدام والسجن والتجريد المدني الذي تزيد مدته على ثلاث سنين ولا تتجاوز خمس عشرة سنة⁽²³⁸⁾ وأما في حالة كون الجريمة مخلة بالشرف أو الأمانة فلا يشترط أن تكون هذه الجريمة جناية بل يمكن أن تكون في عداد الجنح.⁽²³⁹⁾

(٣) أن وقف الترقية يستمر طيلة مدة الوقف عن العمل أو المدة التي يستغرقها التحقيق أو المحاكمة.

(٤) إذا ثبت عدم مسئولية الموظف أو جوزي بجزاء التنبيه أو الإنذار وجب عند ترقيته رد أقدميته في الوظيفة المرقى إليها إلى تاريخ استحقاقه لها.

(٥) إذا أدين الموظف أو عوقب بأكثر من عقوبة الإنذار فإنه يحرم من الترقية.

أما لائحة أعضاء هيئة التدريس في جامعة البحرين فإنها لم ترتب أثرا يتعلق بالترقية على وقف عضو هيئة التدريس عن العمل، لأن المادة (٥٢) منها اشترطت لعدم جواز الترقية أن يصدر قرار تأديبي بحق عضو هيئة التدريس. على حين جاءت لائحة الموظفين الإداريين خالية من أي نص يربط بين الترقية والوقف الاحتياطي عن العمل.

□ التشريع الإماراتي

رتب المشرع الإماراتي على حالة وقف الموظف احتياطيا عن العمل بسبب التحقيق الإداري أو بسبب حبسه احتياطيا أو بسبب إحالته إلى المحاكمة التأديبية ذات الأثر من حيث استحقاقه للترقية خلال فترة الوقف، حيث جاء في المادة (٨٤) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي «يحتفظ الموقوف عن العمل بسبب التحقيق معه أو بسبب حبسه احتياطيا وكذلك الموظف المقدم للمحاكمة التأديبية بدوره في الترقية إذا حلت خلال الوقف أو المحاكمة، فإذا أنهى التحقيق أو انتهت المحاكمة إلى براءته وجب رد تاريخ ترقيته إلى التاريخ الذي استحقها فيه».

فالمشرع وفقا للنص المذكور (احتفظ) للموظف الموقوف بحقه في الترقية خلال فترة الوقف وقد ساوى المشرع بين حالات الوقف الاحتياطي والوقف الوجوبي في هذا الأثر.

⁽²³⁸⁾ المادة (٤٩) من قانون العقوبات البحريني.

⁽²³⁹⁾ علما أن المشرع البحريني قسم الجرائم في المادة (١٣) من قانون العقوبات إلى جنایات وجنح فقط ولم يضمنها المخالفات.

ورتب على براءة الموظف عند انتهاء التحقيق أو المحاكمة حقه في الترقية بأثر رجعي اعتباراً من تاريخ استحقاقه لها.

كما أن المشرع الإماراتي رتب الأثر نفسه فيما يتعلق بالترقية في حالة الموظف المقدم للمحاكمة الجزائية عن جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة. ولكن لم يجز النظر في ترقية الموظف الموقوف عن العمل بسبب الحكم عليه بالحبس أثناء تنفيذ مدة العقوبة.⁽²⁴⁰⁾

□ التشريع القطري

منع المشرع القطري ترقية الموظف سواء في حالة ما الإحالة إلى المحكمة التأديبية أو الجنائية أو الوقف عن العمل طوال مدة الإحالة أو الوقف.

وقرر حجز الدرجة للموظف لمدة سنة. في حالة ما إذا كان له حق في الترقية إليها بالأقدمية، فإذا استطلت المحاكمة لأكثر من سنة وثبت عدم إدانته، أو جوزي بعقوبة الإنذار و الخصم الذي لا يجاوز ثمانية أيام، وجب عند ترقيته احتساب أقدميته في الدرجة المرقى إليها من التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يحل إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية.⁽²⁴¹⁾

ومنع المشرع القطري النظر في ترقية الموظف الموقوف عن العمل وجوباً وذلك أثناء تنفيذ الحكم الجنائي.⁽²⁴²⁾

□ التشريع العماني؛

منع المشرع العماني ترقية الموظف في الحالات الآتية:

- خلال مدة السجن المحكوم به على الموظف
- خلال فترة الوقف عن العمل.
- خلال مدة الوقف الناشئ عن الإحالة إلى المساءلة الإدارية أو المحاكمة الجزائية.

⁽²⁴⁰⁾ المادة (٨٥) من قانون الخدمة المدنية.

⁽²⁴¹⁾ المادة (١٠٠) من قانون الخدمة المدنية القطري.

⁽²⁴²⁾ المادة (١٠٢) من قانون الخدمة المدنية القطري.

- يتم حجز الوظيفة للموظف، فإذا لم يتم إدانته أو عوقب بالإندار أو الخصم من الراتب مدة لا تزيد على خمسة أيام وجب رد ترفيته إلى التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يحل إلى المساءلة الإدارية أو المحاكمة التأديبية.⁽²⁴³⁾

□ التشريع الكويتي:

ذهب القانون الكويتي في المادة (٦٧) من نظام الخدمة المدنية، إلى عدم جواز ترقية الموظف الموقوف عن العمل أو المحال إلى التحقيق أو إلى المحاكمة الجزائية في جناية أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة خلال مدة الوقف أو الإحالة، فإذا ثبت عدم مسؤوليته، أو عوقب بالإندار وجب عند ترفيته رد أقدميته في الوظيفة المرقى إليها إلى التاريخ الذي استحقها فيه.⁽²⁴⁴⁾

□ التشريع الأردني:

جاء في المادة (٨٢) من نظام الخدمة المدنية الأردني أنه «إذا أحيل الموظف إلى القضاء أو إلى المجلس التأديبي فلا ينظر في ترفيعه إذا كان مستحقاً للترقية الجوبي إلا بعد صدور القرار القضائي أو التأديبي بحقه واكتسابه الصفة القطعية على أن تترك إحدى الدرجات شاغرة ليتم ترفيعه إليها إذا صدر القرار ببراءته أو الحكم بعدم مسؤوليته من التهمة الجزائية أو المسلكية التي أسندت إليه، ويعتبر تاريخ ترفيعه في هذه الحالة من تاريخ ترفيع الموظف الذي يتساوى معه في حق الترفيع وكان قد رفع قبل صدور القرار القضائي أو التأديبي».

والملاحظ أن المشرع الأردني لم يشر إلا إلى حالة وقف الترقية الجوبية، ومعنى ذلك أنه أراد حرمان الموظف من الترقية في غير حالة الترقية الجوبية. لأن المشرع الأردني نص على حالتين من حالات الترفيع.

الأولى: حالة الترفيع الجوبي

وتمنح للموظف الذي يكون قد أمضى مدة لا تقل عن ثمانية أشهر خدمة فعلية في أعلى مربوط درجة، وأن يكون قد شارك في برامج ضمن الدرجة الواحدة لا تقل مدتها عن (٢٠) ساعة تدريبية وفقاً للمسار التدريبي المعتمد للموظفين باستثناء الترفيع من الدرجة الأولى إلى الدرجة

(243) المادة (٣١) من قانون الخدمة المدنية العماني.

(244) د. عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص ٤٦٥

الخاصة فيشترط أن يكون الموظف قد شارك في برامج تدريبية لا تقل مدتها عن (١٠٠) ساعة تدريبية. (245)

الثانية: حالة الترفيع الجوازي

ويجوز فيها ترقية الموظف ويجب أن تراعى فيها:

- أقدمية الموظف في الحلول في الدرجة الحالية

- أقدمية الموظف في التعيين في الخدمة المدنية.

- المؤهل العلمي للموظف

- معدل العلامة في التقدير النهائي في التقرير السنوي للسنتين الأخيرتين للموظف

- مجموع الساعات التدريبية التي شارك فيها وفقاً للمسار التدريسي المعتمد. (246)

الفرع الثاني

التشريعات التي لم تنص على أثر الوقف الاحتياطي على الترقية

لم تفصح بعض التشريعات الوظيفية عن الأثر الذي يترتب عليه وقف الموظف احتياطياً عن العمل بالنسبة إلى حقه في الترقية. ومن هذه التشريعات، القانون رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٤ بشأن نظام العاملين الأساسيين في الدولة السوري، وقانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، وكذلك قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل. ونظام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية رقم (٧/م) لسنة ١٣٩١هـ وقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (٤) لسنة ١٩٩٨.

كما أن قانون الموظفين الفرنسي لا يترتب على الوقف الاحتياطي حرمان الموظف من الترقية، بل إن مجلس الدولة الفرنسي قضى بأن تأخير الترقية بالأقدمية يعتبر إجراءً تأديبياً. (247)

(245) المادة (٧٨) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(246) المواد (٧٩ و٨٠ و٨١) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(247) د. عبدالفتاح عبدالحميد عبدالبر، المرجع السابق، ص ١٧٣.

والذي نراه فيما يتعلق بالتشريعات التي لم ترتب صراحة على الوقف الاحتياطي أثرا يتعلق بالترقية أنه لا يجوز للإدارة أن تقرر ذلك من تلقاء نفسها سواء أكانت الترقية بالأقدمية أم بالاختيار، وإن كانت الترقية بالاختيار تعود إلى تقدير الإدارة، فلا يجوز أن تسبب قرارها بوقف الترقية على حالة الوقف الاحتياطي دون وجود أسباب أخرى جديّة تبرر قرارها. ذلك أن الحرمان من الترقية ولو لفترات محددة إنما ينال من المزايا الوظيفية العامة ويعد بمثابة العقوبة، ولما كانت العقوبة التأديبية لا تقع دون نص صريح فكذلك الأمر ينطبق على وقف الترقية. وإذا كان الموظف في حالة الوقف لمقتضيات التحقيق الإداري هو في مرحلة الشك، فيجب أن يفسر الشك لمصلحته. وقد ذهب المحكمة الإدارية العليا من مصر في هذا الصدد إلى: «أن القاعدة في مجال المساءلة التأديبية شأنها شأن المساءلة الجنائية - الأصل في الإنسان البراءة بما يترتب على ذلك من وجوب تفسير الشك في صالح المتهم...»⁽²⁴⁸⁾.

المطلب الرابع

عدم جواز الاستقالة



تعد الاستقالة أحد الأسباب التي تنتهي بها خدمة الموظف العام، ومما يميز هذه الطريقة في انتهاء الخدمة الوظيفية هو الدور الذي تلعبه إرادة الموظف في حصولها. وقد وصفت الاستقالة بأنها مظهر من مظاهر إرادة الموظف في اعتزال الخدمة.⁽²⁴⁹⁾

والاستقالة تعتبر حقاً للموظف العام استناداً إلى المبادئ الدستورية في مختلف الدول التي تقضي بأنه لا إيجاب في تولي الوظائف العامة.⁽²⁵⁰⁾

ولذلك ذهب كافة القوانين المنظمة لشئون الوظيفة العامة إلى تنظيم استقالة الموظف العام وفقاً لقاعدة أن الأصل جواز الاستقالة، وعدم رفضها من قبل الإدارة، حيث جاء في المادة (٧٤) من قانون الخدمة المدنية البحريني «للموظف أن يقدم استقالته من وظيفته...» وجاء في المادة (٩٧) من قانون العاملين المدنيين المصري «للعامل أن يقدم استقالته من وظيفته...» وجاء في

(248) الطعن ٢١٢٤، ٢١٢٦ لسنة ٢٢ ق. عليا، جلسة ١٩٩٠/٥/١٩ نقلًا عن د. خالد عبدالفتاح محمد، المرجع السابق، ص ٩٦٥.
 (249) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الطعن ١٥٨ لسنة (١) ق جلسة ١٩٥٥/١١/٥ نقلًا عن د. إسماعيل الخلفي، شرح قانون العاملين المدنيين بالدولة، المجلد الثاني، دار الألفي للمطبوعات القانونية، ص ٨٠١.
 (250) جاء في المادة (١٢/أ) من الدستور البحريني (... ولكل مواطن الحق في العمل وفي اختبار نوعه وفقاً للنظام العام والأداب) وذكرت المادة (١٢/ج) بأن (لا يجوز فرض عمل إجباري على أحد إلا في الأحوال التي يعينها القانون لضرورات قومية وبمقابل عادل، أو تنفيذاً لحكم قضائي).

المادة (٩٢) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي «للموظف أن يستقيل من وظيفته...» وجاء في المادة (١٠٩) من قانون الخدمة المدنية القطري «للموظف أن يستقيل من وظيفته...» والإدارة كقاعدة عامة لا تملك سوى سلطة إرجاء قبول الاستقالة في حدود ضيقة ولمقتضيات مصلحة العمل والمصلحة العامة. بل إن معظم التشريعات الوظيفية رتبت على سكوت الإدارة حيال طلب الموظف المستقيل حكم قبول الاستقالة. والأمر الذي لا بد أن نوضحه في هذا المقام أنه ليس كل التشريعات الوظيفية العربية قد رتبت أثر عدم قبول الاستقالة على الوقف عن العمل أو التحقيق أو الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، حيث ذهبت بعض التشريعات الوظيفية إلى النص على وجوب عدم قبول استقالة الموظف العام في حالة إحالته إلى المحاكمة التأديبية إلا بعد الحكم في الدعوى بغير جزاء الفصل أو الإحالة إلى المعاش⁽²⁵¹⁾ ومؤدى ذلك أن إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية يترتب عليها كأصل عام عدم جواز قبول استقالته. ولكن يلاحظ أن المشرع المصري لم يذكر صراحة أنه يترتب على وقف الموظف العام احتياطياً عن العمل عدم قبول استقالته. وإنما حدد حالة «الإحالة إلى المحاكمة التأديبية» ولكن ماذا لو قدم الموظف استقالته خلال فترة التحقيق وقبل الإحالة إلى المحاكمة التأديبية التي هي مرحلة مستقلة عن مرحلة التحقيق، وتعنى الاتجاه نحو توقيع عقوبة أشد على الموظف بعد اقتناع سلطة التأديب بمسئوليته عما هو منسوب إليه؟⁽²⁵²⁾ الذي نراه وأمام غياب النص الصريح بعدم جواز قبول الاستقالة في مرحلة التحقيق، أنه لا يجوز للإدارة أن ترفض طلب استقالة الموظف أكثر من المدة التي سمح بها المشرع، وهي ثلاثون يوماً، يضاف إليها أسبوعان آخران فقط وبعدها تعتبر الاستقالة مقبولة بحكم القانون.



وقد اتبع المشرع القطري النهج نفسه الذي اتبعه المشرع المصري حيث جاء في المادة (١٠٩) من قانون الخدمة المدنية القطري «... وإذا أحيل الموظف إلى المحاكمة التأديبية، فلا تقبل استقالته إلا بعد صدور قرار في الدعوى بغير جزاء العزل أو الفصل». وجاء في المادة (١/د) من لائحة انتهاء الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٨١٣/١) في ٢٠/٨/١٤٢٢ هـ «... ولا تقبل استقالة الموظف وإحالته على التقاعد قبل بلوغه السن النظامية إذا كان مكفوف اليد أو محالاً للتحقيق أو المحاكمة»

وقد وسع المشرع البحريني من حالة عدم قبول استقالة الموظف عندما منع الإدارة من قبولها عند إحالة الموظف إلى التحقيق إلا بعد التصرف في التحقيق وصدور قرار بشأنه بغير جزاء

(251) المادة (٩٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري.

(252) د. عبدالفتاح عبدالحميد عبدالبر، المرجع السابق، ص ١٨٤.

الفصل من الخدمة. (253)

فالنص البحريني أورد الحظر على عموم حالة التحقيق الذي يجري مع الموظف سواء أكان الموظف موقوفاً عن العمل خلال فترة التحقيق أم لم يكن كذلك. إذ لا يجوز للإدارة وأمام صراحة النص قبول استقالة الموظف بمجرد إحالته للتحقيق بغض النظر عن جسامته الاتهام الموجه إليه. وعلى الإدارة أن تنتظر نتائج التحقيق الذي يجري مع الموظف، لتقرر ما تراه بشأن الاستقالة. ولذلك يعد قرارها بقبول الاستقالة خلال فترة التحقيق مع الموظف باطلاً لمخالفته الصريحة لنص القانون. وردت المادة (٢٤٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني العبارات نفسها الواردة في قانون الخدمة المدنية، بل أضافت إليها بشكل صريح أن الاستقالة لا تقبل سواء في حالة وقف الموظف عن العمل أو عند اتخاذ أية إجراءات تأديبية أخرى بحقه. أما لائحاً أعضاء هيئة التدريس والموظفين الإداريين في جامعة البحرين فقد جاءت خاليتين من أي نص يرتب أثراً للوقف الاحتياطي عن العمل بالنسبة إلى استقالة كل من عضوية التدريس في الجامعة والموظف الإداري.



كما منع المشرع العماني قبول استقالة الموظف المحال إلى المساءلة الإدارية إلا بعد انتهاء المساءلة بغير عقوبة الإحالة إلى التقاعد أو الفصل من الخدمة⁽²⁵⁴⁾. وذهب المشرع الفلسطيني إلى الاتجاه نفسه حيث جاء في المادة (٤/٩٩) من قانون الخدمة⁽²⁵⁵⁾ المدنية «لا تقبل استقالة الموظف المحال إلى التحقيق إلا بعد انتهائه بغير إحدى عقوبتي الفصل أو الإحالة إلى المعاش».

ويبدو أن المشرع الكويتي كان أكثر تحديداً لحالة الربط بين وقف الموظف وبين عدم قبول استقالته حيث إنه منع قبول استقالة الموظف خلال فترة وقفه عن العمل سواء كان الوقف قد تم لمصلحة التحقيق الذي يجري معه، أو أن الوقف كان للمصلحة العامة، أو أن يتم الوقف بقوة القانون، كما لو حبس احتياطياً أو تنفيذياً لحكم قضائي⁽²⁵⁶⁾.

(253) المادة (٧٤) من قانون الخدمة المدنية البحريني.

(254) المادة (٢٤٣) من قانون الخدمة المدنية العماني

(255) رقم (٤) لسنة ١٩٩٨

(256) د. عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص ٦٤٠.

ولابد من الإشارة إلى أن هنالك العديد من التشريعات الوظيفية التي لم تتعرض إلى الأثر الذي يتركه التحقيق أو المحاكمة التأديبية أو الوقف عن العمل على حق الموظف في طلب الاستقالة⁽²⁵⁷⁾ ونقول أمام غياب النص الصريح: إنه ليس للإدارة أن تمتنع عن قبول هذه الاستقالة إلا للمدد التي حددتها التشريعات الوظيفية،⁽²⁵⁸⁾ وبانتهاء هذه المدد تعتبر الاستقالة مقبولة بحكم القانون.



²⁶⁷ قانون انضباط موظفي الدولة العراقي، قانون الخدمة المدنية الإماراتي، نظام الخدمة المدنية الأردني، نظام العاملين الأساسي في الدولة السوري.

²⁶⁸ حدد المشرع الإماراتي هذه المدة ب(٣٠) يوماً وكذلك المشرع الأردني، وحددها نظام الخدمة المدنية السعودي ب(٩٠) يوماً وأجاز للوزير أو رئيس المصلحة المستقلة إخطار الموظف بتأجيل قبول استقالته إذا اقتضى ذلك مصلحة العمل مدة لا تزيد على ستة أشهر، المادة (١/د) من لائحة انتهاء الخدمة المدنية

الخاتمة

تناولت هذه الدراسة الأحكام القانونية لوقف الموظف احتياطيا عن العمل في ضوء القانون البحريني، فبينت ماهية الوقف الاحتياطي وخصائصه وتمييزه عن الأوضاع التي قد تشبهه معه، وبيان السلطة المختصة بإصدار قرار وقف الموظف عن العمل، سواء أكانت تلك السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل في إصدار قرار الوقف متعلقة أم أنها تلقت ذلك الاختصاص وفقا لقواعد تفويض الاختصاص، أو وفقا لنظام الحلول. كما تعرضت هذه الدراسة إلى أسباب الوقف الاحتياطي للموظف عن العمل، سواء أكانت تلك الأسباب متعلقة بمصلحة التحقيق أم متعلقة بمقتضيات المصلحة العامة. كما تعرضت الدراسة إلى الآثار القانونية التي يترتبها قرار الوقف الاحتياطي للموظف عن العمل، سواء من حيث كف يده عن ممارسة أعباء الوظيفة العامة، أو من حيث حرمانه من الراتب أو من جزء منه، أو من حيث وقف ترقيته، أو عدم قبول استقالته.

وقد حاولنا أن تأتي هذه الدراسة وفقا لأسلوب تحليلي مقارنة. أما وقد فرغنا من تناول هذه الموضوعات بفضل الله ومنه، فيمكن إيراد أهم النتائج والتوصيات التي توصلت إليها هذه الدراسة



١- لقد اتفقت معظم التشريعات الوظيفية ومنها التشريع الوظيفي البحريني، على تنظيم الأحكام الخاصة بالوقف الاحتياطي للموظف عن العمل، واعتبرت هذا الإجراء بمثابة الإجراء الاحتياطي لإبعاد الموظف مؤقتا عن ممارسة مهام الوظيفة العامة، ليجري التحقيق معه في جو خال من مؤثراته وبعبدا عن سلطانه.

٢- إن التشريعات الوظيفية العربية لم تتفق على استخدام مصطلح واحد للدلالة على حالة الوقف الاحتياطي للموظف عن العمل، فمنها ما استخدم مصطلح (الوقف الاحتياطي) ومنها ما استخدم مصطلح (الوقف عن العمل) ومنها ما استخدم مصطلح (كف اليد) ومنها ما استخدم مصطلح (سحب اليد) لذلك دعونا إلى ضرورة أن تتفق تلك التشريعات على توحيد مصطلحاتها القانونية.

٣- إن المشرع البحريني كما هو الحال بالنسبة إلى بقية التشريعات الوظيفية العربية قد جعل الوقف الاحتياطي عن العمل إجراء مؤقتا لا يجوز أن تزيد مدته على (ثلاثة أشهر) سواء انتهى التحقيق مع الموظف أم لم ينته، كما أنه لم يخول أية جهة إمكانية تمديد تلك المدة بما يجاوز ثلاثة أشهر، كما فعلت بعض التشريعات ومنها التشريع المصري الذي أجاز للمحكمة

التأديبية أن تمتد مدة الوقف الاحتياطي للموظف عن العمل حسب المدة اللازمة لمصلحة التحقيق أو المحاكمة.

٤- منح المشرع البحريني للجهة المختصة بقرار الوقف الاحتياطي عن العمل سلطة التقدير في اتخاذ قرار الوقف الاحتياطي أو عدمه، في ضوء مقتضيات مصلحة التحقيق الذي تجريه مع الموظف، وبذلك يكون قد ميّز بوضوح بين حالة الوقف الوجوبي للموظف عن العمل الذي يتم بقوة القانون وحالة الوقف الاحتياطي الذي يتم بمحض إرادة الإدارة.

٥- ميّز المشرع البحريني بين فئات الموظفين فيما يتعلق بتحديدده للسلطة التي تملك اختصاص إصدار قرار الوقف الاحتياطي للموظف عن العمل، حيث منح هذا الاختصاص إلى مجلس الوزراء بالنسبة إلى شاغلي الوظائف العليا في الدولة، أما بالنسبة إلى الموظفين الذين يشغلون بقية الدرجات الوظيفية فقد منح الاختصاص في إصدار القرار بوقفهم عن العمل إلى الوزير المختص أو رئيس المؤسسة أو رئيس الهيئة العامة أو الجهاز المختص.

٦- إن المشرع البحريني حسم الخلاف الذي يدور بالنسبة إلى بعض التشريعات الوظيفية التي لم تنص على جواز تفويض الاختصاصات التأديبية من قبل السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل إلى سلطة إدارية أخرى، إذ أجاز لمجلس الوزراء إسناد صلاحياته التأديبية الخاصة بتأديب موظفي الفئات العليا في الدولة إلى لجنة تأديبية يشكلها، أو إلى الوزير المختص أو رئيس المؤسسة أو الهيئة العامة أو الجهاز المختص. كما أجاز المشرع البحريني للسلطة صاحبة الاختصاص الأصيل تأديب موظفي الدرجات الوظيفية دون العليا أن تفوض سلطاتها التأديبية إلى ديوان الخدمة المدنية.

٧- لقد أغفل المشرع البحريني معالجة نظام (الحلول) في ممارسة الاختصاصات التأديبية عند غياب الموظف صاحب الاختصاص الأصيل في التأديب، كما فعل المشرع المصري الذي عالج هذه الحالة في قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ . لذلك فإنه مدعو إلى ضرورة تنظيم الأحكام القانونية للحلول عند غياب السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل في اتخاذ الإجراءات التأديبية، منعا للاجتهاد الذي يمكن أن يثور دائما عند غياب النص الصريح.

٨- اتسم التشريع البحريني بالوضوح عندما حدد الأسباب التي تدعو إلى وقف الموظف احتياطيا عن العمل وربط هذه الأسباب ب(مقتضيات التحقيق) ولم يتحدث أو ينظم حالة الوقف

الاحتياطي (لمقتضيات المصلحة العامة) كما فعل المشرع الكويتي والسعودي والعراقي، لذلك وأمام صراحة النص نرى عدم جواز التوسع في الأسباب التي تدعو إلى وقف الموظف احتياطياً عن العمل لتشمل الوقف لمقتضيات المصلحة العامة، والاكتفاء بالوقف الذي يتم لمصلحة التحقيق الذي يجري مع الموظف حصراً، لأن الذهاب في اتجاه الوقف لأغراض المصلحة العامة يعد في نظرنا المتواضع خروجاً على مقتضى النص.

٩- إن من أهم الآثار القانونية التي رتبها المشرع البحريني على قرار وقف الموظف احتياطياً عن العمل (كف يده عن العمل) وإسقاط ولاية الوظيفة عنه بصورة مؤقتة، مدة (ثلاثة أشهر) وقد ميّز المشرع البحريني بين مدة إسقاط الولاية في حالة الوقف الاحتياطي عن العمل، وبين مدة إسقاط ولاية الموظف في حالة الوقف الوجوبي عن العمل الناشئ عن حبس الموظف احتياطياً أو تنفيذاً لحكم قضائي.

١٠- لم يبين المشرع البحريني الأثر الذي يلحقه قرار وقف الموظف احتياطياً عن العمل بالنسبة إلى الراتب الذي يتقاضاه، خلال فترة الوقف عن العمل، كما فعلت معظم التشريعات الوظيفية العربية، لذلك هو مدعو إلى الإفصاح عن موقفه حيال هذا الأثر بنص صريح، منعاً للاجتهاد الذي يثور بصدد الموضوع عند غياب النص، وإن كنا قد رجحنا عدم جواز تأثير قرار الوقف الاحتياطي عن العمل على ما يستحقه الموظف من الراتب خلال مدة الوقف في ظل غياب النص.

١١- رتب المشرع البحريني على قرار وقف الموظف احتياطياً عن العمل أثراً يتعلق بالترقية، حيث منع ترقيته خلال مدة الوقف، وعند ثبوت عدم مسئولية الموظف أو مجازاته بجزاء التنبيه أو الإنذار وجب رد أقدميته في الوظيفة المرقى إليها من تاريخ استحقاقه لها.

١٢- منع المشرع البحريني قبول استقالة الموظف إلا بعد التصرف في التحقيق، وصدور قرار بشأنه بغير جزاء الفصل من الخدمة، لذلك لا تقبل استقالة الموظف أثناء التحقيق، سواء كان موقوفاً عن العمل أثناء التحقيق أم لم يكن كذلك.

تم بحمد الله وتوفيقه

قائمة المراجع

١. الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٢.
٢. الدكتور أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
٣. الدكتور ادوارد عيد، القضاء الإداري، ج٢، بيروت، ١٩٧٥، ..
٤. الدكتور أرشيد عبد الهادي الحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، دار النصر للطباعة الإسلامية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٥٣٥
٥. الدكتور إسماعيل الخلفي، شرح قانون العاملين المدنيين بالدولة، المجلد الثاني، دار الألفي للمطبوعات القانونية.
٦. الدكتور السيد محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، القاهرة، ١٩٦٦، ..
٧. الدكتور أنس جعفر، القرارات الإدارية، ط٢، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ..
٨. الدكتور بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، دار الفرقان، عمان، ١٩٨٢
٩. الدكتور ثروت عبدالعال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية وضماداتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، دار النشر والتوزيع، جامعة أسيوط، ١٩٩٥، ..
١٠. الدكتور ثروت محمود عوض محجوب، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩٤، ..
١١. الدكتور جورج شفيق ساري، المبادئ العامة للقانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٤، ٢٠٠٤.
١٢. جورج فودال وبيار دلفولفية، القانون الإداري، الجزء الثاني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠١.



١٣. الدكتور حسن حسين شرف، التفويض في القانون الإداري، دار الصفا للطباعة، سوهاج، ١٩٩٧،
١٤. الدكتور حسن محمد هند، الموسوعة القضائية في شرح أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٥،
١٥. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، جزء (١) دار أبو المجد للطباعة بالهرم، ٢٠٠١،
١٦. الدكتور خالد الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقانون، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد (٣)، السنة (٣٣) سبتمبر، ٢٠٠٦،
١٧. الدكتور خالد عبدالفتاح محمد، الموسوعة الشاملة في شرح النظام التأديبي للعاملين المدنيين بالدولة والقضاء والكوادر الخاصة، ط ٢، جزء ١، ٢، دون دار نشر، ٢٠٠٤،
١٨. الدكتور خليفة ثامر الحميدة، تفويض الاختصاص الإداري في التشريع الكويتي، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة البحرين، المجلد الثاني، العدد الأول، يناير، ٢٠٠٥،
١٩. الدكتور رفعت المصليحي محمد النجار، إيقاف العاملين المدنيين بالدولة، شركة الطوبجي لأعمال الآلات الكاتبة والطباعة والتصوير العلمي، القاهرة، ١٩٨١،
٢٠. الدكتور سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط ١، ٢٠٠٤،
٢١. الدكتور سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، ١٩٧٩،
٢٢. الدكتور صالح إبراهيم المتيوتي ود. مروان المدرس، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط ١، مطبعة جامعة البحرين، ٢٠٠٧،
٢٣. الدكتور عادل الطبطباي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، مكتب الدراسات والاستشارات القانونية، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ط ٣، ١٩٩٨،
٢٤. الدكتور عادل عبدالفتاح النجار، النظام القانوني، لوقف الموظف العام احتياطياً، أطروحة

دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٩٧..

٢٥. الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، دار الكتب القانونية، ٢٠٠٦،

٢٦. الدكتور عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الكتب القانونية، مصر، المحلة الكبرى، ٢٠٠٤.

٢٧. الدكتور عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، جزء ١، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠..

٢٨. الدكتور عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، القاهرة، ١٩٧٤..

٢٩. الدكتور عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٦٤،

٣٠. الدكتور عبد الفتاح حسن، القضاء الإداري، قضاء الالغاء، ١٩٧٩..

٣١. الدكتور عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مطبعة دار التأليف، مصر، ١٩٧٨..

٣٢. الدكتور عمر الشوبكي، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠١،

٣٣. الدكتور عمرو بركات، السلطة التأديبية، أطروحة دكتوراه، دراسة مقارنة، جامعة عين شمس، ١٩٧٩.

٣٤. الدكتور فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٦.

٣٥. الدكتور ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٤.

٣٦. الدكتور ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، وقانون الخدمة المدنية الجديد، منشورات ذات السلاسل، ١٩٨٠،

٣٧. الدكتور ماهر عبد الهادي، الإجراءات الإجرائية في التأديب، دار غريب



للطباعة، القاهرة، ١٩٨٥،

٣٨. الدكتور مجدي مدحت النهري، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦،
٣٩. الدكتور محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، ١٩٦٧..
٤٠. الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٩،
٤١. الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٦،
٤٢. الدكتور محمد فتوح عثمان، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دار المنار للطباعة، ١٩٨٦،
٤٣. الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥،
٤٤. الدكتور مصطفى أبوزيد فهمي، القضاء الإداري، ومجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٩..
٤٥. الدكتور مغاوري شاهين، القرار التأديبي وضمائنه ورقابته القضائية، مكتبة الانجلو، ١٩٨٦..
٤٦. الدكتور مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية، عالم الكتاب، ١٩٧٤..
٤٧. فؤاد عامر، أحكام المحكمة الإدارية العليا (الدائرة المشكلة وفقا للمادة ٥٤ مكرر من قانون مجلس الدولة-دائرة توحيد المبادئ، ط١، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠٠٥،
٤٨. محمد ماجد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢،
٤٩. محمود صالح، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط٢، ٢٠٠٠،

٥٠. المختار من الأحكام الصادرة في قضايا جهات الإدارة، وزارة شؤون مجلس الوزراء والأعلام، دائرة الشؤون القانونية، ط، ١، ٢٠٠٠،
٥١. المستشار عبدالرؤف عيد المتولي، اختصاصات المحاكم التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤،.
٥٢. مكتبة أحكام المحاكم العربية، شبكة المعلومات القانونية العربية، المجموعة الدولية للمحاماة والاستشارات القانونية،

المراجع الاجنبية

53. Alain-blanty” traite pratique de la fonction publique 3 eme edition tom I paris. , 1971
54. Jean Michel de Forges Droit de la fonction publique presse Univesitaires de Frans paris 1986
55. V.Silvera. La fonction publique et ses problemes actueles. paris. Ed. de l’Actualite juridique. 1969..

المواقع الالكترونية

56. <http://www.f-law.net/law/showthread>
57. <http://www.csb.gov.ae>
58. <http://mcsah.gov.qa>
59. <http://csc.net.kw>
60. www.syrialaw.50megs.com
61. <http://www.mcs.gov.sa/htm>

62. www.elakhbar.org.eg
63. <http://www.ad.gov.sg/Arabic//law/principles-of-law.pdf>
64. www.lob.gov.jo
65. www.justice.gov.ma.
66. <http://www.ad.gov.sg>

الدوريات

٦٧. مجلة الحقوق، جامعة البحرين-كلية الحقوق، العدد الثاني، ٢٠٠٥.

٦٨. مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد (٣)، ٢٠٠٦.



القوانين والأنظمة

٦٩. قانون العاملين المدنيين بالدولة في جمهورية مصر العربية رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ المعدل
٧٠. قانون الخدمة المدنية في مملكة البحرين رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٦
٧١. قانون الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١
٧٢. قانون الخدمة المدنية لدولة قطر رقم (١) لسنة ٢٠٠١
٧٣. قانون الخدمة المدنية لدولة الكويت رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩
٧٤. قانون انضباط موظفي الدولة في جمهورية العراق رقم (١٤) لسنة ١٩٩١
٧٥. قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (٤) لسنة ١٩٩٨
٧٦. قانون الخدمة المدنية في سلطنة عمان رقم (١٢٠) لسنة ٢٠٠٤
٧٧. القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية في المغرب، الظهير الصادر في ٢٤/فبراير/١٩٥٨
٧٨. نظام العاملين الأساسي في الدولة في الجمهورية العربية السورية رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٤
٧٩. نظام الخدمة المدنية في المملكة الأردنية الهاشمية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧
٨٠. نظام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية رقم (م/٧) لسنة ١٣٩١هـ
٨١. نظام الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية رقم (٩٥١) لسنة ١٣٩٧هـ
٨٢. نظام المحافظات في مملكة البحرين رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٣
٨٣. لائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني المرقمة (٣٧) لسنة ٢٠٠٧
٨٤. لائحة أعضاء هيئة التدريس في جامعة البحرين رقم (١) لسنة ٢٠٠٦
٨٥. لائحة الموظفين الإداريين في جامعة البحرين رقم ٠٢٩ لسنة ٢٠٠٦

