جامعة القاهرة
كلية الحقوق

جامعة البحرين
كلية الحقوق
المكتبة القانونية
COLLEGE OF LAW
LAW LIBRARY
UNIVERSITY OF BAHRAIN

إيقاف العاملين المدنيين بالدولة

رسالة للحصول على درجة الدكتوراه
في الحقوق

مقدمة من :
رفعت المصيلحي محمد النجار

اشراف :
الأستاذ الدكتور ثروت بدوى

لجنة الحكم :

الأستاذ الدكتور	ثروت بدوى	رئيسا
الأستاذ الدكتور	رمزى الشاعر	عضوا
الأستاذ الدكتور	محمد حسنين عبدالعال	عضوا

١٩٨١

مكتب
الدكتور / طلعت الجوهري
أستاذ القانون المدني بكلية الحقوق
جامعة القاهرة

بسم الله الرحمن الرحيم

(نرفع درجات من نشاء وفوق كل ذي علم عليم)

صدق الله العظيم

إهداء

- إلى زوجتي شريكة العمر .
- إلى أولادي الثلاثة أمل المستقبل .
- إلى روح والدي الذي أجهد نفسه في رعايتي وتوجيهي تحقيقاً لأمل طالما تمناه ورغب فيه .

مقدمة

أن التأديب هو أحد الموضوعات الرئيسية التي تحتل مكانا بارزا في التشريعات الوظيفيه كما لا تخلو منه التشريعات المنظمة لعلاقات العمل المختلفة - سواء بالقطاع العام أو الخاص .

والتأديب كنظام قانوني يحوى موضوعات متعددة - منها الايقاف عن العمل أو ما يسمى بالوقف عن العمل - حسبما ورد التعبير عنه في التشريع.

والملاحظ أنه على الرغم من كثرة المؤلفات والابحاث التي قدمت عن التأديب بموضوعاته المختلفه - الا أن الوقف عن العمل - لم ينل حظه من الدراسة المعمقه حيث كانت الاشارة الى موضوع الوقف عن العمل - لا تعدو مجرد السرد لخطوطه العريضه الواردة في التشريع - دون التعرض لاحكامه التفصيلية ومشاكله العمليه وهى كثيرة .

ومكانة الوقف عن العمل في التأديب تتحدد بحسب نوعه - فالوقف الاحتياطي وهو أول أنواع الوقف عن العمل يتم اتخاذه اثناء السير في الاجراءات التأديبية ضد من ينسب اليه مخالفة أو مخالفات تأديبية معينة - أما ثانى انواع الوقف عن العمل فهو الوقف الجزائي - وهو عقوبة تأديبية تدخل ضمن قائمه العقوبات التأديبية المنصوص عليها في التشريع.

وفضلا عن النوعين السابقين - لم يغفل المشرع الحالة التي يستحيل فيها على العامل اداء العمل بسبب حبسه - فاعتبره في هذه الحالة موقوفا بقوة القانون .

ودراسة الوقف عن العمل بانواعه الثلاثه ليست نظرية بحتة ولا اجرائية مجرده فحسب - وأنما هى بجانب ذلك دراسة عملية تقتضى التعرض لها ووضع الحلول المناسبة لها - ومن هنا كانت أهمية اختيارنا لموضوع الوقف عن العمل بأنواعه الثلاثة .

والمتتبع للتشريعات الوظيفية المعاصرة ابتداء من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥٢ وحتى القانون الحالي - وكذا التشريعات المنظمة لعلاقات العمل

المختلفة بالقطاع العام أو الخاص - يلمح تطورا ملحوظا في هذه التشريعات - الا أن التأديب لم يطرأ عليه تطور يذكر لا سيما الوقف عن العمل حيث تناقلت احكامه التشريعات المتعاقبه - مع تعديلات طفيفه - لا تتفق مع التطور البادى في التشريعات المنظمة لعلاقات العمل المختلفة وذلك باستثناء مانص عليه ابتداء من قانون العاملين المدنيين - بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ وقانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ من أستحقاق العامل الموقوف لجزء من الأجر أثناء وقفه عن العمل لا يقل عن النصف بعد أن كان العامل الموقوف يحرم من أجره كاملا .

ولا شك أن ذلك يعد أمرا محمودا من المشرع باعتبار أن الأجر يمثل بالنسبة للعامل المصدر الاساسى الذى يعول عليه هو وأسرته فى معيشته .

وسنحاول من جانبنا القاء الضوء على الاحكام التفصيلية لانواع الوقف الثلاثة والوصول الى تصورنا الامثل لما يتعين أن تكون عليه أحكام الوقف - ووضع الحلول المناسبه للمشاكل العملية التى تتصل بهذا الموضوع .

خطة البحث :

يبدأ بحثنا بفصل تمهيدى يتضمن مبحثين - الاول نتعرض فيه بأيجاز لبيان الاساس - القانونى لسلطة التأديب بوصفها السلطة المختصة بالوقف - أما المبحث الثانى فخصصناه لسرد التطور التشريعى للوقف عن العمل ويتضمن هذا الفصل الاشارة الى التأديب فى الشريعة الاسلامية ومكانة الوقف عن العمل من احكامها .

وبعد هذا الفصل التمهيدى سنقسم البحث الى قسمين رئيسيين - القسم الاول نعرض فيه لانواع الوقف عن العمل ويشتمل على ثلاثة أبواب - الباب الاول - يخص الوقف الاحتياطى والباب الثانى يتعلق بالوقف الجزائى أما الباب الثالث سيكون للوقف بقوة القانون .

أما القسم الثانى من البحث فيشتمل على ثلاثة أبواب الباب الاول نعرض فيه لآثار الوقف عن العمل بانواعه الثلاثه وهى كثيرة ومتنوعه - والباب الثانى نبرز

فيه ضمانات العامل الذى يتخذ ضده اجراء الوقف أما الباب الثالث والأخير فيتعلق برقابة القضاء على السلطة المختصة بالوقف .

وننهى بحثنا بخاتمة نعرض فيها بشىء من الايجاز لاحكام الوقف عن العمل بالنسبة لبعض الفئات الذين ينظم شئون توظفهم قوانين خاصة . ومن ذلك اعضاء هيئة التدريس بالجامعات وأعضاء السلطة القضائية بشقيها القضاء العادى والقضاء الادارى .

فصل تمهيدى
عن الأساس القانونى للسلطة التأديبية
والتطور التشريعى للوقف عن العمل

رأينا قبل التعرض لاحكام الوقف بانواعه الثلاثة ان نبين بايجاز الاساس القانونى للسلطة التأديبية بوصفها السلطة التى اناط بها القانون الوقف الاحتياطى والوقف الجزائى .

اما بالنسبة للنوع الثالث من الوقف وهو الوقف بقوة القانون - فانه وان كانت السلطة التأديبية لا تباشره ابتداء الا انه عند انتهاء حبس العامل وعوده الى عمله يعرض أمره على السلطة التأديبية لتقرير ما يتبع فى شأن مسئوليته التأديبية(١) .

وبالاضافة الى ما تقدم نعرض للتطور التشريعى للوقف عن العمل - كما وردت فى التشريعات السابقة على القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة والقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين بالقطاع العام .

وعلى ذلك يشتمل الفصل التمهيدى على مبحثين على النحو التالى :-

المبحث الاول : الاساس القانونى للسلطة التأديبية .

المبحث الثانى : التطور التشريعى للوقف عن العمل .

---

(١) مادة ٨٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة .

المبحث الأول

الأساس القانوني للسلطة التأديبية

ان تحديد الاساس القانونى لسلطة التأديب - يعنى بالدرجة الأولى تأصيل هذه السلطة ورد ها الى المعين الذى تستمد منه مبرر وجود ها .

وليس بسائغ القول بان سلطة التأديب تستمد اساسها من التشريع لأن مهمة التشريع هى تحديد السلطه التأديبية فى جوانبها المختلفة من حيث الاختصاص ومجال هذا الاختصاص من ناحية الاشخاص والاجراءات والعقوبات الجائز لها توقيعها - وعلى ذلك يتركز بحثنا فى تأصيل سلطة التأديب على تحديد الاساس المبرر لوجود ها فيما وراء التشريع - أى تحديد المبرر الذى يرتكز عليه الشرع فى النص على وجود سلطه التأديب .

والاتجاه الغالب فى الفقه قديمه وحديثه - فى فرنسا ومصر يتردد بين نظريات ثلاث تتخذ كل منها اساسا لسلطة التأديب .

اولها النظرية التعاقدية وثانيهما النظرية التنظيمية - وثالثهما هى نظرية المؤسسة .

وسنعرض لهذه النظريات الثلاث بشىء من الايجاز - وهذه النظريات المقول بها كأساس لسلطة التأديب لا تصلح من وجهة نظرنا لتبرير وجود السلطة التأديبية لأن هذه النظريات وخاصة التعاقدية والتنظيمية يصلحان كأساس لتحديد طبيعة العلاقة بين العامل او الموظف بجهة العمل - اما النظرية الثالثة وهى نظرية المؤسسة فهى الاقرب من وجهة نظرنا الى تحديد الاساس القانونى لسلطة التأديب .

ولذا فانها تقترب من رأينا الذى سنحدده والذى ضمناه تحديد الاساس القانونى لهذه السلطة - وهو كما سنوضحه يكمن فى علاقة التبعية .

ونعرض لهذه النظريات الثلاث ثم نتبعها برأينا الخاص .

أولاً
النظرية التعاقدية

كان لظهور نظرية العقد الاجتماعي Contrat Social كأساس لسلطة الدوله اثرها فى تبنى الفقه خاصة القديم منه - للنظرية التعاقدية كأساس لسلطة التأديب .

فتنظيم المجتمع قام على الارادة الحرة لمجموع افراده - وعن طريق هذه الارادة تم ابرام عقد بين الافراد انفسهم كان من نتيجته ميلاد المجتمع السياسى وقد وافق الافراد بموجب هذا العقد على التنازل عن امتيازاتهم التى يتمتعون بها لشخص معنوى هو الدولة .

ومن ثم كان للدولة حق السيادة على افراد المجتمع ومن مقتضى تمتعها بحق السيادة - يكون لها حق توقيع الجزاء على الافراد الخارجين على نظام المجتمع(١) .

وقد كان لفكرة العقد الاجتماعى صداها واثرها على الفقه الالمانى الذى اعتنق النظرية التعاقدية فى تكييف العلاقة التى تربط الموظف بالدولة ومن ثم ارجاع اساس السلطة التأديبية الى العقد الذى يربط الموظف بالدولة(٢) .

وعلى ذلك يكون لجهة الادارة استنادا الى هذا العقد - الحق فى مراقبة المتعاقد معها وتوجيهه ومحاسبته اذا اخطأ - ومن ثم انزال العقاب عليه .

حيث تمثل العقوبة - الشرط الجزائى الذى يتضمنه العقد المبرم بين الموظف والدولة (٣)

---

(1) Serge Salon "Delinquance et Repression dans la fonction publique Paris 1969, P. 15 L.G.D.J. Tout depend dans l'organisation de la socité, de la libre volonté des hommes, la societé pablique nait d'un contrat intervena entre les individus qui acceptent de lui faire abondon des prerogative dont ils joussaient dan l'Etat de nature. Elle est ainsi pourve de tous les droits souverains sur ses membres, notamment du droit d'infligerdes sanctions".
(2) Serge Salon Op. Cit. P. 17.
(3) Max Gilbert "la discipline des fonction Th. Dr. Paris. 1912. P. 14.

وتمشيا مع منطق النظرية التعاقدية - فانها اتخذت اساسا لسلطة التأديب فى كل من المشروعات الخاصة والمشروعات العامة على السواء حيث تمارس الجمعيات الخاصة سلطة التأديب على اعضائها كما تمارس الدولة ذات السلطة على موظفيها (١) .

وقد كان مجلس الدولة الفرنسى فى احكامه القديمة يأخذ بالاساس التعاقدى لسلطة التأديب - بهدف حرمان الموظفين المضربين en greve من الضمانات التأديبية (٢) حيث كان يعتبر العلاقة التى تربط الموظف بالدولة اساسها عقد القانون العام Contract de droit public

---

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن "التأديب فى الوظيفة العامة" طبعة ١٩٦٤ ص ٢٠

(٢) حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ٩ أغسطس ١٩٠٩ فى قضية Winkell مشار الى الحكم فى هامش (٣٦) ص ١٧ من مؤلف Serge Salon.

ثانيًا

النظرية اللائحية أو التنظيمية

La Théorie Reglementaire au Statutaire

أصبح من المستقر عليه فقها وقضاءا وتشريعا تكييف العلاقة بين الموظف وجهة الادارة على انها علاقة تنظيمية او لائحية وهذا ما عبر عنه المشرع الفرنسي في قانون الموظفين الفرنسي الصادر في ٤ فبراير ١٩٥٩ حيث نص في المادة الخامسة من هذا القانون على ان الموظف في علاقته بالادارة في مركز تنظيمي ولائحي(١) .

Le Fonctionnaire ete vis - a - vis de l'Administra--tion statutaire et Reglementaire".

وقد كان الفقيه جيز Jeze من المؤيدين للنظرية التنظيمية كأساس لسلطة التأديب - وتعرض الفقيه جيز لبيان الاساس القانوني للسلطة التأديبية بمناسبة كلامه عن العلاقة التي تربط الفرد المجند بالمرفق العسكري حيث أنكر تكييف هذه العلاقة بأنها تعاقدية - فالفرد المجند يعد في مركز قانوني غير شخصي - بمعنى أنه يلتحق بأداة تعد عملا شرطيا ويخضع بعد التحاقه لنظام لائحي او تنظيمي مصدره القانون(٢) ومن المؤيدين للنظرية التنظيمية واللائحية كاساس سلطة التأديب الفقيه Paul Durand (٣) حيث ينكر الاساس التعاقدي حتى في مجال علاقات العمل الخاصة فسلطة رب العمل التأديبية على عمالة تستند الى تفويض Delegation الدولة سلطتها في العقاب الى رؤساء المشروعات .

والعلاقة التنظيمية تلقى على عاتق الموظف أو العامل التزاما ببذل

---

(١) وقد نقل المشرع الجزائري هذا النص في القانون في المادة ٦ الاساس العام للوظيفة العمومية الصادر بالامر رقم ٦٦/ ١٣٣ بتاريخ ٢ يونيو ١٩٦٦ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد ٤٦ السنة الثالثة بتاريخ ٨ يونية ١٩٦٦ .

(٢) Serge Salon Op. Cit. P. 18.

(٣) Paul Durand "Traité de droit du Travail "Tome I Paris 1956 P. 357.

الجهد اللازم لتحقيق المصلحة التى يسعى اليها المشروع - خشيه التعرض للجزاء التأديبي - فالموظف والعامل يلزم كل منهما بتنفيذ المهام الوظيفية والواجبات التي تفرضها القوانين واللوائح المنظمة للعمل تحت اشراف ورقابة السلطة الرئاسية التى يكون لها فى سبيل ضمان حسن سير المشروع أو المرفق - الحق فى متابعة اعمال الموظف والعامل الخاضع لها ومن ثم مساءلته اذا اخطأ - وعلى ذلك تعتبر السلطة التأديبية وفقا للأساس التنظيمى أحدى وسائل السلطة الرئاسية وفرع منها (١) .

"Le Pouvoir disciplinaire est une branch du pouvoir hiérarchique".

ونتيجة لذلك تجعل اغلب التشريعات ومنها التشريع الفرنسى والجزائرى والمصرى (٢) اختصاص التأديب للسلطة الرئاسيه - أى ان التأديب يصدر من السلطة الادارية ضد الموظف الخاضع لها

---

(١) M. Walline " Precis de droit administratif ed. 1970 Paris 1970 P. 63.

(٢) كان التشريع المصرى حتى عام ١٩٥٨ يجعل السلطة الرئاسية هى المختصة بالتأديب وبصدور القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية - انشئت المحاكم التأديبية - لتشارك السلطة الادارية فى توقيع الجزاءات التأديبية على العاملين المحالين اليها .

(١٠)

ثالثاً

نظرية المؤسسة

La Théorie de l'institution

يعد الفقيه موريس هوريو M. Houriou من أنصار نظرية المؤسسة كأساس لسلطة التأديب (١)- ويوضح فكرته فى هذا الشأن بأن القانون هو المظهر الحى لارادة الدولة وسلطاتها- فى حين يعتبر العقد معبرا عن ارادة الافراد فالقانون والعقد حقيقتان يتواجدان فى كل مجتمع- كما يوجد بجانبهما حقيقة ثالثة هى المؤسسة Institution

والمؤسسة تعنى التنظيم الذى يجمع بين جنباته مجموعة من الافراد يسعون جميعا الى تحقيق غاية مشتركة- فى ظل قواعد تنظيمية تحكم تصرفات هؤلاء الافراد الذين يضمهم هذا التنظيم.

وتقوم المؤسسة على ثلاثة عناصر جوهرية اولها وجود فكرة اساسية مشتركة يعمل افراد الجماعة المكونين للمؤسسة على تحقيقها.

والعنصر الثانى من عناصر المؤسسة هو وجود قواعد تحكم وتنظم سلوك الافراد المنتمين الى هذه المؤسسة.

ويطلق الفقيه Georges Renard على هذه القواعد تعبير القواعد التنظيمية المتآلفة (٢) L'intimite institutionnelle ويطلق عليها البعض الاخر الائتلاف التنظيمى (٣)- وثالث هذه العناصر التى تقوم عليها المؤسسة يتمثل فى وجود سلطة منظمة تعمل على وضع الفكرة التى تقوم عليها المؤسسة(العنصر الاول) موضع التنفيذ -وهذه الفكرة هى التى تضمن

---

(١) M. Houriou "La Theorie de l'institution et de la Fondation" Paris 1925 P. 2-a 45.
مشار اليه فى مؤلف Serge Salon المرجع السابق ص٢٣

(٢) Serge Salon Op. Cit. P. 23.

(٣) الدكتور مصطفى عفيفى " فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها" طبعة ١٩٧٦ ص٤٧.

للمؤسسة البقاء والاستمرار نظرا لاستقلالها عن الاعضاء الذين تتكون منهم المؤسسة وتبقى حتى بعد حياتهم(١) .

ويذهب الفقيه" هوريو" فى تحليل نظريته الى القول بأن كل شخص داخل المنظمة عليه التزام بالخضوع للفكرة المشتركة التى تهدف المؤسسة الى تحقيقها - وهذا تستتبع الخضوع للهيئة الرئاسية التى توجد على رأس المؤسسة - وهذه الهيئة تكون لها سلطة اتخاذ القرارات فى الامور الداخلية - وتكون قراراتها واجبة الاحترام تحت تهديد العقاب لكل من يخرج من الاعضاء بتصرفات تعرقل حسن سير المؤسسة أو ينال من تحقيق الهدف المشترك - والصلة التى تربط بين الهيئة الرئاسية فى المؤسسة وبقية الاعضاء لا يمكن اعتبارها علاقة عقدية - ولكن الصلة يحكمها مبدأ التدرج الرئاسى فى ظل المصلحة المشتركة للمجموع .

وظاهرة المؤسسة هى ظاهرة عامة توجد فى كل تجمع سواء فى مجال القانون العام او فى مجال القانون الخاص - وسواء فى التجمعات الاقليمية او التجمعات الدولية .

وعلى كل يوجد تدرج رئاسى فى جميع المؤسسات - حيث يكون الاهتمام مركزا حول الفكرة المشتركة التى تعنى الاهتمام بالاحتياجات الجماعية للمؤسسة من اجل تحقيق الهدف المشترك - ويطلق الفقيه" هوريو" على الدولة أسم مؤسسة المؤسسات L'institution des institutions

حيث هى مؤسسة كبيرة تضم فى جنباتها مؤسسات اخرى .

وخلاصة ما انتهى اليه الفقيه " هوريو" ان السلطة فى توقيع العقاب تستند الى طبيعة المؤسسة - فحيثما وجد مجتمع منظم فانه لا يخرج عن كونه

---

(١) G. Renard, "instituer une idee c'est lui donner son statut interne et les organes qui lui permettront d'agir a lexterieur la constituer comme corps .

مشار اليه فى Serge Salon المرجع السابق ص٢٣ هامش ٥٩ .

مؤسسة ـ ولضمان استمرار تنظيم هذا المجتمع فانه يتحتم وجود سلطة عليا تتولى تسيير اموره عن طريق خضوع كل عضو داخل المؤسسة لهذه السلطة التى تكون بوسعها توقيع جزاءات على كل من يخرج على التنظيم الداخلى للمؤسسة .

والارتباط قائم بين السلطة العليا فى المؤسسة بوصفها سلطة رئاسية وبين السلطة التأديبية ـ وما دامت السلطة الرئاسية ضرورية فى اى مؤسسة فان السلطة التأديبية بدورها ضرورية كذلك . لان التأديب هو احد عناصر السلطة وبالتالى احد وسائل الادارة فى تحقيق اهدافها (١) .

---

(١) انظر الدكتور عمرو فؤاد احمد بركات السلطة التأديبية دراسة مقارنة رسالة دكتوراه طبعة ١٩٧٩ ص٤٠ وما بعدها حيث استبدل نظرية المرفق بنظرية المؤسسة .

(١٣)

رابعاً

رأينا الخاص في الأساس القانوني لسلطة التأديب يرجع الى علاقة التبعية

Lien de preposition

ان النظريات التي عرضناها بايجاز لا تصلح من وجهة نظرنا اساسا لسلطة التأديب حيث تحدد كل من النظرية التعاقدية والنظرية التنظيمية طبيعة العلاقة التي تربط الموظف او العامل بجهة عمله وهل هي علاقة عقدية مصدرها العقد أو هي علاقة تنظيمية يحددها القانون واللوائح كما أن نظرية المؤسسة وان كانت تحدد بطريقة منطقية مبرر وجود السلطة التأديبية داخل المؤسسة. الا أنها لا تصلح هي الاخرى لتحديد الاساس القانوني لوجود السلطة التأديبية وعلى ذلك يتعين علينا ونحن في سبيل البحث عن الاساس القانوني لسلطة التأديب أن تستبعد النظريات المقول بها في هذا الشأن فالاساس القانوني لسلطة التأديب لا يرجع الى طبيعة العلاقة التي تربط العامل بجهة العمل. سواء كانت هذه العلاقة عقدية أو تنظيمية أو اخذنا بفكرة المؤسسة باعتبارها كيان قانوني فان الاساس القانوني لسلطة التأديب واحد لا يتغير وهو يكمن من وجهة نظرنا في علاقة التبعية وهي حالة قانونية تنشأ بمجرد التحاق العامل بالعمل بغض النظر عن الاداة القانونية التي الحقته بعمله فقد تكون عقدا أو قرارا .

كما أن هذه الحالة القانونية تنطبق على من يوجد في مجتمع منظم أي داخل تنظيم قانوني محدد يقوم فيه الفرد بالعمل. وعلاقة التبعية التي تعتبر في رأينا اساسا لسلطة التأديب تقوم على عنصرين اولهما عنصر السلطة الفعلية وثانيهما عنصر الرقابة والتوجيه (١) .

فالسلطة الفعلية تكون للجهة المتبوعة وتتمثل في انفرادها بتحديد الجوانب المختلفة للعمل من حيث تنظيمه واوصافه بموجب لائحة تصدرها في هذا الشأن.

---

(١) الدكتور عبد الرازق السنهوري " الوسيط في شرح القانون المدني الجديد نظرية الالتزام بوجه عام. مصادر الالتزام " طبعة ١٩٥٢ ص ١٠١٤ وما بعدها / دار النشر للجامعات المصرية / القاهرة.

اما عنصر الرقابة والتوجيه فيتمثل فى وضع السلطة الفعلية موضوع التنفيذ - فوجود رقابة وتوجيه من جانب المتبوع تمنحه الحق فى اصدار اوامر وقرارات يوجهها للتابع فى مباشرة عمله - وله الحق فى متابعة تنفيذ هذه الاوامر والقرارات .

كل ذلك فى اطار الشرعية التى تحددها القوانين واللوائح المعمول بها فى مجال العمل .

وعلاقة التبعية تفرض على العامل التابع - واجب الخضوع والطاعة والاحترام للنظام الاساسى للمرفق الذى يعمل به .

وعدم الخروج على الاوامر والتعليمات الصادرة من المتبوع ما دامت هذه الاوامر والتعليمات لا تخرج من حدود الشرعية .

وهذه العلاقة المتبادلة بين المتبوع والتابع والتى تفرضها التبعية - تقتضى تمكين المتبوع من الزام التابع بالقيام بواجباته التى تفرضها عليه طبيعة عمله فى اطار القوانين . واللوائح - تحقيقا للاهداف التى يسعى اليها المرفق أو المشروع .

والالزام لا يصدر الا عن سلطة pouvoir فيكون للمتبوع سلطة الزام التابع ووسيلته فى ذلك توقيع الجزاء على كل من يخرج على تنفيذ ما تأمر به القوانين واللوائح والاوامر والتعليمات - أو يخرج عن النظام الاساسى للمرفق - وهذه السلطة المخولة للمتبوع - هى سلطة وصفها العميد "دوجى Duguit فى مؤلفه عن النظرية العامة للدولة(١) بأنها سلطة معترف بها للجانب القوى من الجماعة بغرض احترام القواعد القانونية عن طريق التهديد بالعقاب

---

(١) مشار اليه فى مؤلف الدكتور سليمان الطماوى " الجريمة التأديبية دراسة مقارنة " طبعة ١٩٧٥ ص ٢٢٣ هامش ٤ / دار الفكر العربى / القاهرة

وخلاصة القول أن الاساس القانونى لسلطة التأديب يكمن فى رأينا فى علاقة التبعية. وهى حالة قانونية أو مركز قانونى يكون عليه العامل بمجرد التحاقه بالعمل لدى جهة يتم العمل لحسابها - يستوى فى ذلك أن تكون التبعية للدولة أو احد اشخاص القانون العام او احد اشخاص القانون الخاص .

وعلاقة التبعية هى الاساس فى وجود التأديب فى القطاع الحكومى وفى مجال المشروعات الخاصة.

والاساس الذى نادينا به انما يتفق مع وجهة النظر التى ترجع اساس التأديب الى فكرة السلطة - ومفاد هذا النظر(١) ان النظام Discipline هو روح كل تنظيم - وفى مجال الوظيفة العامة يعنى التنظيم الاساسى Hierarchique ان السلطة تعتبر جوهر النظام التأديبى - فأى تنظيم يقوم على امرين لاغنى عنهما - اولهما سلطة الرئيس فى توجيه الاوامر وثانيهما - واجب المرؤوس فى اطاعة تلك الاوامر - ولا يقتصر واجب الطاعة على احترام قرار فردى يصدره الرئيس أو احترام الاوامر المصلحية - او احترام نص تشريعى او لائحى فحسب - بل يشمل فضلا عن ذلك - احترام قاعدة خلقية فى بعض الاحيان - فواجب الموظف احترام المبادئ الغير مكتوبة وهذه الطاعة واجبة على الموظف - حتى فى مجال حياته الخاصة التى يتعين عليه المحافظة على حسن سمعة الادارة. وعدم المساس بكرامة الوظيفة.

وما دام الامر كذلك فانه طبقا لوجهة النظر الآنف ذكرها يكون الموظف أو العامل فى حالة تبعية - طالما عليه واجب الخضوع والطاعة - حيث ان الخضوع يرتب الطاعة ويرتب واجب تنفيذ الاوامر والنواهى والنتيجة الضرورية والحتمية للخضوع هى وجود السلطة(٢) .

---

(١) انظر الدكتور" محمد عصفور" ضوابط التأديب فى نطاق الوظيفة العامة" مقال منشور بمجلة العلوم الادارية العدد الاول السنة الخامسة يونيو ١٩٦٣ ص٣٤ .ومابعدها .

(٢) انظر الدكتور حامد سلطان" احكام القانون الدولى فى الشريعة الاسلامية" طبعة ١٩٧٠ ص٩٩ . دار النهضة العربية، القاهرة.

ومما يؤيد استناد سلطة التأديب الى حالة التبعية ان التشريعات الجنائية التى تتخذ من الشريعة الاسلامية احد مصادرها ومنها التشريع المصرى تعتبر حق التأديب سببا من اسباب الاباحة بوصفه أحد صور استعمال الحق(١) .

وغنى عن القول ان حق التأديب تقرره الشريعة الغراء للوالدين على ابنائهما والوصى والمعلم وصاحب الحرفة - على القصر والتلاميذ والصبية الذين يتدربون على مهنة أو حرفة او الصغار الذين يعملون فى خدمة الغير(٢).

ومناط تقرير الحق فى التأديب التى تبيحه الشريعة الاسلامية هو وجود الشخص الذى يباشر عليه التأديب فى حالة تبعية .

والالتزام بالرقابة يلازمه الحق فى التأديب - اذ ان هذا الحق يخول لكل من يلتزم بالرقابة قانونا او اتفاقا (٣) - فكل من يخضع للرقابة يكون بلا شك فى حالة تبعية لمتولى الرقابة(٤) .

---

(١) انظر المادة ٦٠ من قانون العقوبات المصرى حيث تنص على انه " لا تسرى احكام قانون العقوبات على كل فعل ارتكب بنيه سليمة عملا بحق مقرر بمقتضى الشريعة" - انظر الدكتور - محمود مصطفى - شرح قانون العقوبات القسم العام" الطبعة السادسة عام ١٩٦٤ ص١٣١ وما بعدها ، دار مطابع الشعب، القاهرة .

(٢) الدكتور على راشد " القانونى الجنائى " الطبعة الثانية عام ١٩٧٤ م ص ٥٠٩ .

(٣) الدكتور - محمود مصطفى " شرح قانون العقوبات" القسم العام المرجع السابق ص ١٤٠

(٤) ويثور التساؤل عما اذا كان الاساس الذى نوهنا اليه وهو علاقة التبعية - يصلح لتبرير سلطة المحكمة التأديبية فى توقيع الجزاءات التأديبية على العاملين المحالين اليها لمحاكمتهم تأديبيا ... ؟ والجواب على ذلك - هو ان المحكمة التأديبية عندما تباشر سلطتها فى التأديب انما تباشر هذه السلطة نيابة عن المتبوع - وهى نيابة قانونية اساسها القانون - حيث اولاها المشرع سلطة توقيع الجزاءات على العاملين المحالين اليها - من ذلك قانون انشاء هذه المحاكم رقم ١١٧ لسنة ٩٥٨ وكذا قوانين العاملين المدنيين المتتابعة وآخرها القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وكذا قوانين العاملين بالقطاع العام وآخرها القانون رقم ٤٨ - لسنة ١٩٧٨ .

المبحث الثانى

التطور التشريعى للوقف عن العمل

ان التأديب فى مصر كنظام له ضوابطه واصوله يمتد بجذوره الى القرن التاسع عشر ابان حكم " محمد على " حيث صدر فى عهده اول قانون تأديبى سمى بقانون " السياستنامة(١) الصادر فى شهر يوليو ١٨٣٧ - وتضمن هذا القانون بيانا للمخالفات التأديبية والعقوبات المقررة لهذه المخالفات وكذا تحديدا لسلطة التأديبية المختصة بتوقيع هذه العقوبات .

ومن العقوبات التى ورد تحديدها فى هذا القانون مايلى :-

- استخدام الموظف فى العمل بدون أجر .
- العزل مدة معينة مع اقامة الموظف فى داره بغير مرتب .
- الحبس فى مقر العمل بمرتب مدة معينة اقصاها شهر ونصف .
- الحبس فى مقر العمل بغير مرتب مدة معينة اقصاها ستة اشهر .

ويتضح من ذلك ان عقوبة العزل مدة معينة بغير مرتب هى فى ذاتها عقوبة الوقف عن العمل .

وأعقب ذلك صدور الامر العالى فى ١٠ من ابريل ١٨٨٣ ونص على الوقف عن العمل فى المادة الثامنة منه حيث ورد نصها على النحو التالى " توقيف المستخدم يترتب عليه حرمانه من ماهيته مالم يقرر مجلس التأديب غير ذلك "

وتتابعت بعد ذلك التشريعات المنظمة للتأديب وتضمنت جميعها احقية السلطة التأديبية فى توقيف الموظف عن العمل (٢) - وبعدها صدر أول

---

(١) من مقال الدكتور عبد الفتاح حسن " ترتيب الادارة العامة والرقابة على اعمالها فى مصر خلال الفترة مابين ١٧٩٨ - ١٨٧٩ - المنشور بمجلة العلوم الادارية السنة الرابعة عشر / العدد الاول - ابريل ١٩٧٢ ص من ص١ الى ص٩٠ .

(٢) وقد اوضح الاستاذ الدكتور عبد الفتاح حسن فى مؤلفه " التأديب فى الوظيفة العامة " طبعة ١٩٦٤ ص ٥٨ ومابعدها بيانا بالتشريعات المنظمة للتأديب والتى صدرت قبل صدور القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وهى كما وردت فى مؤلفه المشار اليه كالاتى :-

==

تنظيم شامل لموظفي الدولة وذلك بالقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ . حيث تضمن هذا القانون بيانا لاحكام التأديب بالنسبة للموظفين الخاضعين له .

وبخصوص الوقف عن العمل تعرضت المادتان ٩٥ ، ٨٤ من هـــذا القانون للوقف الاحتياطي والوقف الجزائي - حيث نصت المادة ٩٥ على الوقف الاحتياطي بقولها " لوكيل الوزارة او لرئيس المصلحة كل في دائرة اختصاصه ان يوقف الموظف عن عمله احتياطيا اذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك - ولا يجوز ان تزيد مدة الوقف عن ثلاثة اشهر الا بقرار من مجلس التأديب .

== - الأمر العالي الصادر في ٢٤ مايو ١٨٨٥ بتعديل نصوص الأمر العالي الصادر في ١٠ من ابريل ١٨٨٣ بخصوص مجالس الادارة والتأديب .

- الامر العالي الصادر في ١٩ فبراير ١٨٨٧ المتعلق بمسئولية النظار ورؤساء المصالح وكبار المأمورين لدى محكمة ادارية عليا .

- الامر العالي الصادر في ٧ فبراير ١٨٨٨ باعطاء من يرفت من اى مصلحة اعلانا بدل الرفتية الملقاة .

- الدكرينو الصادر في ٢٤ ديسمبر ١٨٨٨ بتشكيل محكمة عليا تأديبيـة

- الدكرينو الصادر في ١٠ مايو ١٨٩٣ بشأن من يقوم مقام وكيل النظارة في المجلس المخصوص .

- الدكرينو الصادر في اول يونيو ١٨٩٣ بترتيب درجات الوظائـــف الادارية الكبيرة في المديريات والمحافظات .

- الدكرينو الصادر في ٢٣ مارس ١٩٠١ بشأن العقوبات التأديبيـــة للموظفين والمستخدمين بالمصالح الملكية .

- القانون رقم ١٥ الصادر في ١٥ مايو ١٩١٣ بتخويل مجلس التأديـب المخصوص حق الحكم في سقوط او بقاء الحق في المكافأة او في راتب الاستيداع للموظفين والمستخدمين المعزولين بقرارات تأديبية .

- المرسوم الصادر في ٨ فبراير ١٩٢٠ ببيان الموظفين الذين يعينون بمرسوم .

- المرسوم الصادر في ٢٢ ديسمبر ١٩٣٠ ببيان طريقة فصل الموظفين المعينين بمرسوم .

- المرسوم الصادر في ١٥ ديسمبر ١٩٤١ بشأن العقوبات التأديبيـة التي توقع في حالة تقديم اقرارات كاذبة للحصول على اعانة غـــلاء المعيشة .

ويترتب على وقف الموظف عن عمله وقف صرف مرتبه ابتداء من اليوم الذى اوقف فيه مالم يقرر مجلس التأديب صرف المرتب كله أو بعضه".

ثم عدل هذا النص بالاضافة بموجب القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ اذ مد اختصاص الوقف للوزير وذلك بعد ان كان النص السابق قبل تعديله لا يعطى للوزير هذه السلطة كما شمل النص المعدل بيانا بوضع المرتب بعد الفصل فى الدعوى التأديبية. فجاء نص المادة ٩٥ من التعديل على النحو التالى " للوزير او لوكيل الوزارة او لرئيس المصلحة ...مالم يقرر مجلس التأديب صرف المرتب كله او بعضه بصفة مؤقتة الى ان يقرر عند الفصل فى الدعوى التأديبية مايتبع فى شان المرتب عن مدة الوقف سواء بحرمان الموظف منه او يصرف اليه كله او بعضه(١).

وبالنسبة للمادة ٨٤(٢) فقد تعرضت للوقف الجزائى ضمن العقوبات التأديبية المنصوص عليها فى هذه المادة اذ نصت على عقوبة الوقف عن العمل بدون مرتب مدة لا تجاوز ثلاثة اشهر.

واثناء سريان القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ باعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية(٣) ونصت المادة العاشرة منه على انه " لمدير عام النيابة الادارية او احد الوكيلين أن يطلب وقف الموظف عن اعمال وظيفته اذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك.

ويكون الوقف بقرار من الوزير أو الرئيس المختص فاذا لم يوافق الرئيس المختص على وقف الموظف وجب عليه ابلاغ مدير عام النيابة الادارية بمبررات

---

(١) معدلة بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧.

(٢) كانت المادة ١٥ من اللائحة التنفيذية للقانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ تنص على انه" اذا وقف الموظف عن عمله احتياطيا تعين عرض الامر على مجلس التأديب المختص خلال اسبوعين من تاريخ الوقف للنظر فى صرف المرتب كله أو بعضه الية مدة الايقاف او عدم صرف شىء منه".

(٣) الجريدة الرسمية العدد ٢٤ مكرر بتاريخ ٢٤ اغسطس ١٩٥٨.

امتناعه وذلك خلال اسبوع من طلبه ولا يجوز أن تزيد مدة الوقف عن ثلاثة اشهر الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة . . . "

كما تضمنت المادة "٣١" من هذا القانون النص على جزاء الوقف عن العمل بدون مرتب مدة لا تجاوز ثلاثة اشهر وذلك ضمن الجزاءات التأديبية التي عددتها هذه المادة .

ثم الغى القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وحل محله قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وجاءت المادة ٦٤ منه على غرار المادة ٩٥ من القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ عدا ما يتعلق بالأثر المترتب على الوقف الاحتياطي بالنسبة للمرتب حيث كان الأصل وفقا للمادة ٩٥ من القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ هو الحرمان من المرتب مالم يقرر مجلس التأديب صرف المرتب كله او بعضه .

بينما في ظل المادة ٦٤ من القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ اصبح الأصل هو منح العامل الموقوف احتياطيا نصف المرتب مالم تقرر المحكمة التأديبية منحه النصف الاخر من المرتب او جزء منه .

وبالنسبة لجزاء الوقف عن العمل فقد تضمنته المادة ٦١ من القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ مع زيادة مدة الوقف الجزائي الى ستة اشهر بدلا من ثلاثة أشهر في القانون السابق .

والوقف الجزائي في ظل القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ كان بدون مرتب أو بمرتب مخفض - بينما في ظل القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ كان الوقف الجزائي بدون مرتب دائما (١) .

---

(١) ورد النص على الوقف الاحتياطي في قانون العمل في القطاع الخاص رقم ٦١ لسنة ١٩٥٩ حيث تضمنت المادة ٦٧ من هذا القانون النص على انه " اذا نسب الى العامل ارتكاب جناية او جنحة اضراب غير مشروع او التحريض عليه او ارتكابه أية جنحة داخل دائرة العمل جاز لصاحب العمل وقفه من تاريخ ابلاغ الحادث الى السلطة المختصة لحين صدور قرار منها في شأنه " .

وعلى غرار الاحكام الواردة فى قانون العاملين المدنيين بالدولة صدر القرار الجمهورى رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ بنظام العاملين بالقطاع العام وخاصة مايتعلق بالوقف عن العمل اذ تضمنت المادة ٦٨ من القرار الجمهورية المشار اليه النص على الوقف الاحتياطى واناطت برئيس مجلس الادارة هذه السلطة . كما نص على الوقف الجزائى ضمن العقوبات التأديبية التى توقع على العاملين بالقطاع العام .

وفى عام ١٩٧١ صدر تشريعين الاول برقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ باصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة ملغيا بذلك قانون العاملين المدنيين السابق رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ - والثانى برقم ٦١ لسنة ١٩٧١ بنظام العاملين بالقطاع العام ملغيا بذلك القرار الجمهورى رقم ٣٢٠٩ بنظام العاملين بالقطاع العام مع بقاء سريان القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ باعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية .

وفى عام ١٩٧٨ صدر القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة والقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين بالقطاع العام (١)

وأصبح هذان القانونان هما الساريين فى شأن العاملين بالحكومة والقطاع العام .

---

(١) تم نشر القانونان فى الجريدة الرسمية العدد ٢٩ تابع (ب) الصادر فى ٢٠ يوليو ١٩٧٨ .

هل تعرف الشريعة الاسلامية نظام التأديب في نطاق الوظيفة العامة .. ؟

تنقسم أحكام الشريعة الاسلامية الى جانبين احدهما ديني والآخر دنيوي بمعنى انها دين ودولة معا . فهي فضلا عن كونها عقيدة وعبادة فهي أيضا نظام للحكم .

والاصل الاول والمصدر الاساسي فيها هو كتاب الله تعالى الذي نزل متضمنا احكاما كلية وقواعد ثابتة تبين الاسس العامة لنظام الحكم سواء من الناحية الدينية او الناحية الدنيوية .

ولم يتعرض كتاب الله لتفصيل الجزئيات بل اتى باحكام كلية ونص على الدعائم الثابتة التي ينبني عليها نظم الحكم . وهي دعائم العدل والشورى والمساواة والمعاملة بالمثل والاخلاق (١) .

والتشريع الجنائي الاسلامي في مجال الجريمة والعقاب - يقوم على أساس التقسيم الثلاثي للجرائم والعقوبات - ويعتمد هذا التقسيم على طبيعة الحق المعتدى عليه - فان كان الاعتداء واقعا على حق خالص لله او يكون حق الله فيه هو الغالب فان الاعتداء هنا يدخل في طائفة مايسمى بجرائم الحدود . وهي تلك الجرائم التي ورد النص عليها في كتاب الله - كما بين الكتاب العقوبة التي توقع على مرتكب كل جريمة من هذه الجرائم .

واذا كان الحق المعتدى عليه ينال بالضرر افراد الناس - بمعنى ان يكون الاعتداء واقعا على حقوق العباد - مثل الحق في الحياة او الحق في المحافظة على سلامة الجسم فتوصف هذه الافعال بجرائم القصاص والدية .

---

(١) الدكتور حامد سلطان " احكام القانون الدولي في الشريعة الاسلامية " - المرجع السابق طبعة ١٩٧٠ ص ٢٠ ومابعدها .

اما النوع الثالث من الجرائم فهو يشمل الجرائم التى لا تدخل فى عداد النوعين الاولين - وهى جرائم تقع على القيم الاجتماعية أو انظمة المجتمع.

وتسمى هذه الطائفة بجرائم التعزير " وهذا النوع من الجرائم يخضع فى تقديره لولى الامر او الحاكم فهو يحددها ويحدد العقوبات الواجب انزالها بالنسبة لكل جريمة من هذه الجرائم.

وعلى ذلك يكون التعزير فى الشريعة الاسلامية هو من صميم عمل المشرع الوضعى - ونظام التعزير يعطى للحاكم مكنة تشريعية يحدد بموجبها الجرائم والعقوبات المقررة لها بما يتمشى مع تطور المجتمعات وما يطرأ عليها من تغيير من حيث المكان والزمان ونظام التعزير يجعل باب الشريعة الاسلامية مفتوحا لوضع الاحكام التى تساير الاوضاع الاجتماعية المتغيرة مما يؤكد خلود الشريعة الاسلامية على مر العصور.

التعزير يتسع ليشمل نظام التأديب:

يذهب الرأى الغالب الى ان التعزير يعنى الردع والمنع وهو ما يقدره الحاكم من العقوبات او التدابير التأديبية والاستصلاحية ضد الجرائم التى لا تجتمع شروط الحدود او القصاص او الدية. فيها .

وعلى ذلك فان التعزير بهذه الصفة يتضمن التأديب دون معنى العقاب الذى يقصد منه العذاب(١) .

وعلى ذلك يدخل نظام التأديب ضمن التعزير فالحاكم هو الذى يتولى تحديد الجرائم التأديبية وبيان عقوباتها - فالاصل فى التعزير وفقا للرأى الغالب هو التأديب او المنع او الرد (٢) .

ولما كان التعزير هو مهمة تشريعية يضطلع بها المشرع الوضعى الاسلامى لحماية الانظمة المختلفة فى المجتمع من ادارية وسياسية واقتصادية ومالية وعمرانية وصحية .

فانه بالتالى يختص بشؤون التأديب - اذ هو يتولى من طرفه تحديد الجرائم التأديبية وعقوباتها .

ويعتبر كل خروج من جانب الموظف العام على واجبات الوظيفة العامة من جرائم التعزير(٣) .

---

(١) الدكتور عبد العزيز عامر" التعزير فى الشريعة الاسلامية" مشار اليه فى مؤلف الدكتور على راشد " القانون الجنائى " الطبعة الثانية ١٩٧٤ ص٧٧

(٢) الدكتور على راشد " القانون الجنائى " المرجع السابق ص٨٥ .

(٣) الدكتور عبد العزيز عامر" التعزيز فى الشريعة الاسلامية" المرجع السابق من مؤلف الدكتور على راشد ص ٨٥ .

والواجبات الاساسية التى يلتزم بها الموظف العام لم ترد محددة أو قاطعة بل تركت الشريعة أمر تحديدها للحاكم.

ولكن الملاحظ ان بعضا من ايات الله البينات حددت الاسس العامة والمبادىء التى يحترمها الموظف ويلتزم بها فى ظل الدولة الاسلامة.

وقد أوضحت هذه المبادىء الآية الكريمة فى قوله تعالى " ان الله يأمركم ان تؤدوا الامانات الى اهلها - واذا حكمتم بين الناس ان تحكموا بالعدل ان الله نعما يعظكم به ان الله كان سميعا بصيرا" ياأيها الذين آمنوا اطيعوا الله واطيعوا الرسول واولى الامر منكم - فان تنازعتم فى شىء فردوه الى الله والرسول ان كنتم تؤمنون بالله واليوم الآخر - ذلك خير وأحسن تأويلا"(١) .

" صدق الله العظيم"

وعلى ذلك يعتبر الخارج على هذه الواجبات مستحقا لجزاء يقدره ويحدده الحاكم.

وقد حددت الآية الكريمة الاسس التى يلتزم بها الموظفون العموميون وهى الامانة والعدل والطاعة(٢) .

ويعتبر الخروج على هذه الواجبات مخالفة تدخل فى جرائم التعزير ومن ثم فهى فى نطاق الوظيفة العامة تعتبر نظاما تأديبيا .

---

(١) سورة النساء اية ٥٨ ، ٥٩ .

(٢) الدكتور محمد مختار عثمان " الجريمة التأديبية بين القانون الادارى وعلم الادارة العامة / الطبعة الاولى ١٩٧٣ ص ٧٠/ دار الفكر العربى القاهرة.

الوقف عن العمل في الشريعة الإسلامية

قال تعالى في كتابه العزيز" انما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فسادا ان يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفوا من الأرض ذلك لهم خزى في الدنيا ولهم في الاخرة عذاب عظيم(١) . صدق الله العظيم.

ويتضح من هذه الآية الكريمة ان الله تعالى قد حدد ضمن العقوبات التي توقع على من يرتكب جريمة من جرائم الحدود الواردة في النص عقوبة" النفي" وكما عرفت الشريعه الاسلامية عقوبة النفي لجرائم الحدود عرفتها كذلك كعقوبة تعزيز ويقصد بالنفي هنا التغريب (٢) او الابعاد . وهو معنى يتفق مع الوقف عن العمل ومن الجرائم التعزيرية التي حدد لها عقوبة التغريب أو الابعاد، " التزوير واستعمال المحررات المزورة فقد ثبت أن أمير المؤمنين الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه نفى معن بن زائدة لما صنع خاتما على نقش خاتم بيت المال واخذ بهذه الوسيلة منه مالا(٣) .

ومن ذلك يتبين ان الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه قد وقع عقوبة النفي " الابعاد " على احد الموظفين في عهده لما ثبت لديه ارتكابه لجريمة تقليد خاتم بيت المال .

واستنادا الى ذلك نستطيع ان نستخلص ان الشريعة الاسلامية الغراء عرفت نظام الوقف عن العمل في معناه أي الابعاد عن الوظيفة العامة.

---

(١) الآية ٣٣ من سورة المائدة.

(٢) الدكتور عبد العزيز عامر" التعزير في الشريعة الاسلامية" الطبعة الثانية ١٩٦٩ ص ٣٨٥ دار الفكر العربي / القاهرة.

(٣) المغني لابن قدامة ج ١٠ ص ٣٤٨ طبعة اولى ١٣٤٨ مشار اليه في مؤلف الدكتور عبد العزيز عامر" التعزير في الشريعة الاسلامية " المرجع السابق ص٣٨٧ هامش (١)

بسم الله الرحمن الرحيم

القسم الأول

في

أنواع الوقف عن العمل

الباب الاول : الوقف الاحتياطي

الباب الثاني : الوقف الجزائي

الباب الثالث : الوقف بقوة القانون

بسم الله الرحمن الرحيم

الباب الأول

في الوقف الاحتياطي

ويتضمن الفصول الآتية :-

الفصل الأول : تعريف الوقف الاحتياطي .

الفصل الثاني : أسباب الوقف الاحتياطي .

الفصل الثالث : السلطة المختصة بالوقف الاحتياطي .

الفصل الرابع : مدة الوقف الاحتياطي .

الباب الاول
الوقف الاحتياطى

تمهيد وتقسيم

درجت اغلب التشريعات الوظيفية على منح السلطة التأديبية بعض الاجراءات التحوطية عندما تشرع فى اتخاذ الاجراءات التأديبية ضد أحد العاملين الخاضعين لها - ومن هذه الاجراءات - الوقف الاحتياطى عن العمل.

والكلام عن الوقف الاحتياطى لا يثور الا بمناسبة شروع السلطة التأديبية فى مساءلة العامل تأديبيا (١).

وغنى عن البيان القول بأن ما تلجأ اليه الادارة من اقصاء العامل عن عمله بسبب عدم استكمال مسوغات تعيينه لا يعد مثل هذا الاجراء وقفا احتياطيا (٢)

وتدبير الوقف الاحتياطى يواجه البطء الذى يصاحب الاجراءات التأديبية عادة - وذلك بمنح السلطة التأديبية مكنة اقصاء العامل الذى ينسب اليه اتهامات تتنافى مع ادائه العمل - حتى يبت فى امره نهائيا ، اذ ليس من المصلحة أن يباشر الموظف المنسوب اليه اتهامات خطيرة عمله الادارى (٣).

ودراستنا للوقف الاحتياطى تشتمل على نقاط متعددة تتضمنها الفصول الاتية :

---

(١) دكتور محمد جودت الملط - المسئولية التأديبية للموظف العام - رسالة دكتوراة جامعة القاهرة - طبعة ١٩٦٧ ص٤٠٢ دار النهضة العربية القاهرة.

(٢) قد تضطر الادارة فى بعض الاحيان الى الحاق العامل بالعمل تحت ضغط الحاجة اليه - قبل استيفاء مسوغات تعيينه وتحدد له اجلا يقوم فيه بأستكمالها - فاذا تقاعس العامل او اخفق فى استكمال تلك المسوغات فانه يكون قد فقد شرطا من شروط التعيين فى الوظيفة فتقصيه جهة الادارة عن العمل - ومن ثم لا يعتبر ذلك وفقا عن العمل بالمعنى القانونى

(٣) Pierre Di Malta "ESSAI sur la notion de Pouvoir hierarchique" Paris 1961 P. 111 Librairie generale de droit et de jurisprudence.

الفصـــل الاول : تعريف الوقف الاحتياطى .
الفصل الثانى : اسباب الوقف الاحتياطى .
الفصل الثالث : السلطة المختصة بالوقف الاحتياطى .
الفصل الرابـع : مدة الوقف الاحتياطى .

الفصل الأول

تعريف الوقف الاحتياطى

خلت أغلب التشريعات من تعريف الوقف الاحتياطى ، فى حين لجـــأت بعض التشريعات ومنها التشريع السورى الى تعريف الوقف الاحتياطى ووصفته بكف اليد بقوله" كف يد الموظف هو فصله عن وظيفته مؤقتا حتى عودته اليها (١)

والوقف الاحتياطى هو تدبير ادارى Mesure administrative

ويتم فى حالة اتهام الموظف بمخالفة خطيرة للواجبات الوظيفية أو ارتكابه جريمة من جرائم القانون العام(٢) ولا يعتبر هذا التعريف جزاء تأديبيا ولكنه اجراء ادارى(٣) .

والوقف الاحتياطى يتخذ ضد الموظف ليباعد بينه وبين أعمال وظيفته وقد عرفته المحكمة الادارية العليا بأنه اسقاط ولاية الوظيفة عن العامل اسقاطـــا مؤقتا فلا يتولى خلاله سلطة ولا يباشر لوظيفته عملا اذ يدعو الحال الـــى الاحتياط والتصون للعمل الموكول اليه بكف يده عنه(٤) .

والأخذ بهذا التعريف - يؤدى الى الخلط بين الوقف الاحتياطى وبقية انواع الوقف الاخرى - ولهذا يقتضى الامر وضع تعريف واضح يميز الوقـــف الاحتياطى عن غيره .

---

(١) المادة السادسة من المرسوم التشريعى رقم ٩ بتاريخ ١٩٦٢/٩/٢٣ ، بشأن قانون مجلس التأديب السورى والمنشور بالجريدة الرسمية بسوريا العدد ٤١ الصادر بتاريخ ١٩٦٢/٨/٣٠ ص ٧٣٢٦ .

(٢) Serge Salon Op. Cit. P. 222.

(٣) De Laubadére "Traite de droit administratif" Sixieme edition Paris 1975 P. 102. L.G.D.J.

(٤) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٩٦٢/٦/٥ لسنة ٧ق مجموعـــة المبادىء القانونية ص ١٠٣٦ ونفس المعنى الفتوى الصادرة من ادارة الفتوى والتشريع للسكك الحديدية رقم ٢٥٨٤ فى ١٥ يونيو ١٩٥٥ .

لما كان العامل هو المقصود باجراء الوقف الاحتياطي - فان الوقف لا يرد على الوظيفة - لان عمل الوظيفة يمكن مباشرته من شخص آخر غير الذى يوجه اليه الوقف - وعلى ذلك يبعد العامل عن اعمال وظيفته صونا للوظيفة ودرءا للشبهات التى حامت حوله - يضاف الى ذلك أن الوقف لا يقطع رابطة الوظيفة بل يؤدى الى اعفاء الموظف مؤقتا عن مباشرة مهامه (١) .

ويمكن من جانبنا أن نعرف الوقف الاحتياطي بأنه " حجب العامل مؤقتا عن مباشرة اختصاصاته الوظيفية لمدة زمنية تنتهى اما بانتهاء الاجل المحدد بقرار الوقف الصادر من السلطة التأديبية الادارية او بالقرار الصادر من المحكمة التأديبية بامتداده - واما بصدور قرار أو حكم من وجهة الاختصاص بالبت فيما نسب الى العامل من اخطاء تأديبية أو جنائية " .

والمقصود بحجب العامل - منعه قانونا من مباشرة اختصاصاته الموكول اليه القيام بها - بحيث اذا أدى عملا فى فترة الوقف اعتبر عملا باطلا لصدوره من غير مختص .

ونفضل من جانبنا تسمية الوقف الاحتياطي بالابعاد المؤقت عن العمل . فعلى الرغم من اضطراد التشريعات المتعاقبة للتوظف - على اطلاق لفظ " احتياطي " على هذا النوع من الوقف - حتى بات مستقرا فى الاذهان المدلول الحقيقى لمعناه وموضوعه - الا أن الغالبية العظمى من صغار العاملين بالحكومة والقطاع العام - قد يختلط عليها الفهم الحقيقى لهذا النوع من الوقف كما قد يصعب عليها التفرقة بينه وبين الوقف الجزائى - هذا من ناحية ومن ناحية اخرى - يحدث الوقف الاحتياطي بلفظه الحالى - أثرا نفسيا على العامل لا يقل عن الاثر النفسى الذى يترتب على معاقبته بالوقف -

---

(١) Paul-Maire GAUDMET "Le Civil Service Britanique" Paris 1952 P. 88. Liberairie Armend Colin.

فهو في الحالتين "موقوف عن العمل" (١)- ولهذا يكون من الأفضل من وجهة نظرنا ايجاد تفرقةلفظية بين النوعين من الوقف وهو ما اقترحنا بتسميته " الابعاد الموقت عن العمل".

التكييف القانوني لقرار الوقف الاحتياطي " الابعاد الموقت":

يتم وقف العامل احتياطيا بموجب اداه قانونية تصدر من السلطة الادارية التأديبية التي اناط بها القانون سلطة الوقف - ومن ثم يعتبر بهذه المثابة قرارا اداريا لانه افصاح لهذه السلطة عن ارادتها المنفردة الملزمة قصد احداث مركز قانوني يتمثل في ابعاد العامل عن عمله مع ما يترتب على هذا الابعاد من آثار قانونية تمس بعض المزايا الوظيفية للعامل الموقوف(٢) .

وفضلا عن كونه قرارا اداريا فهل يعتبر قرارا نهائيا .. ؟ وما هو المقصود بالقرار النهائي .. ؟

لقد ثار مبدئيا خلاف حول اطلاق لفظ النهائية على القرارات الادارية حيث يفضل البعض (٣) اطلاق لفظ التنفيذية Executoir على القرارات الادارية النافذة باعتبار ان هذا اللفظ اوفى بالغرض - لان القرارات الادارية تصبح قابلةللطعن بالالغاء من لحظة قابليتها للتنفيذ - ووجه الاعتراض على كلمة النهائية وفقا لهذا النظر ان بعض القرارات قد تكون نهائية بالنسبة لسلطة معينة وغير نهائية بالنسبة لغيرها .

---

(١) وان اختلفت الاثار القانونية لكل منهما .

(٢) الدكتور السيد محمد ابراهيم" شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة. طبعة ١٩٦٦ ص ٥٨٨ دار المعارف - القاهرة.

(٣) الدكتور سليمان الطماوي" القضاء الاداري - الكتاب الاول - قضاء الالغاء - طبعة ١٩٧٦ ص ٤٥٨ ومابعدها - دار الفكر العربي . القاهرة .

ولكنا لا نحبذ هذا الاتجاه - لان كلمة التنفيذية تطلق على نوع من القرارات التى تصدرها الادارة لتكشف بها عن حق مقرر لصاحب الشأن بمقتضى قانون او حكم قضائى - حيث يكون دور الادارة فى هذه الحالة اصدار قرار تنفيذى لما تضمنه القانون او الحكم القضائى لصاحب الشان من حق .

وفضلا عن ذلك فان نهائية القرارات لا ترتبط فى بعض الاحيان بنفاذ آثارها او قابليتها للنفاذ فور صدورها - فمن القرارات ما يتراخى فى اثاره دون ان يخل ذلك بنهائيته(١) فالقرار الصادر من لجنة شئون العاملين باعتماد تقرير كفاية العامل يعتبر قرارا نهائيا ولكنه لا ينفذ فى حق العامل اى لا يترتب عليه الاثر القانونى المحدد له فى القانون الا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه اوالبت فى التظلم الذى يكون العامل قد تقدم به طعنا على تقرير كفايته (٢) .

كما قد يطلق لفظ النهائية على القرارات الادارية التى لا يجوز الرجوع فيها ويعبر عنها بتعبير definitif وبتعبير آخر irrovocable اى تلك التى يمتنع سحبها أو الغاؤها (٣) .

على ان الشائع فقها وقضاء هو اطلاق لفظ النهائية على القرارات التى تصدر من سلطة لها الولاية فى اصداره دون ان يتوقف نفاذها على اعتماد او تصديق سلطة اعلى .

فاذا كان القانون يشترط لنفاذ القرار تصديق سلطة اعلى سواء كانت رئاسية أو وصائية فلا يعتبر القرار نهائيا الا بعد التصديق عليه(٤) .

---

(١) الدكتور السيد محمد ابراهيم" شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة ، المرجع السابق ص٥٨٨ .

(٢) المادة ٣٠ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ . حيث نص فى آخر المادة على أنه " ولا يعتبر التقرير نهائيا الا بعد انقضاء ميعاد التظلم او البت فيه .

(٣) الدكتور محمود عاطف البنا - القضاء الادارى طبعه ١٩٧٠ - ١٩٧٦ ص ١٢٥ ومابعدها دار الفكر العربى القاهرة .

(٤) الدكتور السيد محمد ابراهيم" شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة المرجع السابق ص ٢٥٧ .

ولعل اصطلاح النهائية هو الاقرب للدلالة على المقصود بهذا النوع من القرارات بحيث تفهم معنى النهائية بالنسبة للقرارات التى تحدث تعديلات فى الاوضاع او المراكز القانونية(١) وهو ما قصدته المحكمة الادارية العليا فى البعض من احكامها بما ذكرته من أنه " ليس يكفى توافر النهائية للقرار الادارى بمجرد صدوره ان يكون صادرا ممن يملكه . بل ينبغى ان يقصد مصدره الذى يملك اصداره تحقيق اثره القانونى بمجرد صدوره والا كان بمثابة اقتراح لا يترتب عليه الاثر القانونى للقرار الادارى النهائى(٢) .

وعلى هذا يعتبر قرار الوقف الاحتياطى او الابعاد المؤقت قرارا نهائيا حيث يترتب عليه أثر بات وتعديل فى المركز القانونى للعامل الموقوف وذلك بابعاده عن وظيفته ووقف صرف نصف مرتبه وما الى ذلك من آثار تترتب بمجرد صدور قرار الوقف الاحتياطى .

وتجدر الاشارة الى انه لا يمنع من كون قرار الوقف الاحتياطى نهائيا - صدوره موقوتا - لان من المقرر ان تأقيت القرار لا يتعارض ولا يؤثر فى نهائيته لان التوقيت ينصب على آثار القرار(٣) .

وما دام قرار الوقف الاحتياطى قرارا اداريا نهائيا فانه يقبل التظلم منه امام الجهة الادارية التى اصدرته او الجهة الرئاسية لها - كما يقبل الطعن فيه بالالغاء امام القضاء الادارى .

---

(١) الدكتور محمود عاطف البنا " القضاء الادارى " المرجع السابق ص١٢٧ .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ ١٧/ نوفمبر ١٩٦٢ ص٨ ص ٨٤ مشار اليه فى مؤلف الدكتور محمود عاطف البنا " القضاء الادارى " المرجع السابق ص١٢٨ هامش(٢) .

(٣) الدكتور محمود عاطف البنا " القضاء الادارى " المرجع السابق ص ١٢٩ . والمستشار مصطفى كامل اسماعيل - مذكرات فى الرقابة القضائية على اعمال الادارة " المحاضرات التى القيت على طلبة الدراسات العليا بكلية الحقوق جامعة القاهرة - فى العام الجامعى ٦٩/ ١٩٧٠ ص٣٠ ومابعدها .

وتجدر الاشارة فى ختام كلامنا عن تعريف الوقف الاحتياطى الى أن صدور قرار بوقف العامل عن عمله - انما يعد بمثابة الحاجز القانونى بين العامل والعمل الموكول اليه - ولا يعنى ذلك ابعاد العامل ماديا عن مقر عمله - بل القصد هو الابعاد القانونى - حيث لا يوجد فى النصوص مايشير الى الابعاد المادى عن مقر العمل .

وخلاصة القول أن الوقف هو تدبير وقتى من شأنه ابعاد العامل عن عمله ابعادا قانونيا بصفة مؤقتة انتظارا لما تسفر عنه المساءلة التأديبية أو الجنائية فى حقه .

ولا يعتبر الوقف الاحتياطى Suspension فى نظر أغلب الفقه الفرنسى - ذا طبيعة تأديبية - ومن ثم لا يستفيد الموظف الذى يوقف عن العمل وفقا للتشريع الفرنسى - بالضمانات التأديبية وعلى الاخص الاطلاع السابق على الملف واستشارة المجلس التأديبى (١) .

وفى مصر وان كان الوقف الاحتياطى - هو تدبير ادارى - وفى هذا يتفق معه حيث طبيعته بما هو سائد فى الفقه الفرنسى - الا اننا نرى احقية العامل الموقوف احتياطيا فى الاستفادة من الضمانات التأديبية - ذلك أن الوقف الاحتياطى وثيق الصلة بالتأديب - فلا يصدر قراره الا من السلطة

---

(١) - Victor Silvera, Serge Salon "La fonction publique et ses problemes Actuéls" Paris 1976. P.353. Edition de l'Actualité juridique.

- C.E. 13 juillet 1966, Federation de l'education nationals, A.J.D.A. 1967 P. 51.

التأديبية الادارية - ولا يتخذ الا بمناسبة الشروع فى مساءلة العامل المنسوب اليه جريمة تأديبية او جنائية - كما أن للوقف الاحتياطى آثار على المرتب وعلى الترقية - بمعنى أنه يمس ولو بصفة مؤقتة - المركز القانونى للعامل الموقوف - لكل هذا نرى استفادة العامل من الضمانات المقررة للعامل المحال الى التأديب .

--

الفصل الثانى
أسباب الوقف الاحتياطى

تمهيـــد :

الوقف الاحتياطى هو تدبير ادارى يصدر بموجب قرار ادارى - ومن ثم يلزم أن تكون هناك أسباب تدعو اليه وتدفع السلطة المختصة باصداره .

ويعد قرار الوقف الاحتياطى افتتاحا لاتخاذ الاجراءات التأديبيـــة أو الجنائية فى حق الموظف الموقوف - وقد اجازته أغلب التشريعات - كمكنة فى يد السلطة الادارية - مقابل ما تقرر للموظف من ضمانات فى مجال التأديب(١) لان الاجراءات التأديبية تأخذ فى أغلب الحالات وقتا قد يطول - لدرجـــة أنه لا يمكن مع طول اجراءاتها مواجهة الحالات الخطرة(٢) .

وتختلف اسباب الوقف الاحتياطى من تشريع لاخر - ونعرض فى هـــذا الفصل أسباب الوقف الاحتياطى فى التشريعات المقارنة وفى التشريع المصرى وذلك فى مبحثين .

المبحث الاول : اسباب الوقف الاحتياطى فى التشريعات المقارنة .

المبحث الثانى : اسباب الوقف الاحتياطى فى التشريع المصرى .

---

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن " التأديب فى الوظيفة العامة " طبعة ١٩٦٤ ص ١٥٨ .

(٢) M. Walline "Précis de droit administratif Paris 1970 P. 71 Ed. Montchrestion.

المبحث الأول

أسباب الوقف الاحتياطي في التشريعات المقارنة

قد ينص المشرع على اسباب الوقف الاحتياطي - وهنا يكون على السلطة التأديبية ان تتقيد وتلتزم بهذه الاسباب عند اصدارها لقرار الوقف .

اما اذا لم يحدد المشرع أسبابا معينة - فهنا يكون للسلطة التأديبية حرية التقدير في اختيار الاسباب التي تبرر وقف الموظف عن عمله وذلك تحت رقابة القضاء - ونبين هنا أسباب الوقف كما ظهرت في بعض التشريعات المقارنة .

اولا - <u>في التشريع الفرنسي :</u>

نص قانون الموظفين الفرنسي الصادر في ٤ فبراير ١٩٥٩ برقم ٢٤٤ ٥٩ في المادة ٣٢ على حالة الوقف الاحتياطي وورد النص في هذه المادة على انه " في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيما يتعلق بواجبات وظيفته أو ارتكابه جريمة من جرائم القانون العام يمكن أن يوقف في الحين . (١)

كما أكد الامر الصادر في ٢٨ سبتمبر ١٩٦٠ والذي يتعلق بالاجراءات التأديبية على التصرفات التي تعد جسيمة Faits graves والتي تبرر الوقف الاحتياطي عن العمل - وحدد الامر المذكور مجال الوقف الاحتياطي بالنسبة للاشخاص - حيث يخضع له جميع الموظفين Fonctionnaires والمستخدمين Employés وعمال الدولة Les agents public وكذلك موظفي المشروعات العامة الذين يرتكبون أخطاء جسيمة(٢) .

---

(1) "Il en est ainsi de la suspension qui peut étre prononcée cas de faute grave" Voir-jean-marie-Auby - Robert Ducos-Ader droit administratif. Précis Dalloz - 3 eme édition Paris 1973 P.188. et Marcel piquemel" le fonctionnaire " Devoirs et obligations: Paris 1976 p. 255 ed. Berger leverault.

(2) Robert Catherine" Le fonctionnaire francais ed. Sirey Paris 1973 P. 155-166.

ويتضح من ذلك أن الخطأ الجسيم يعتبر السبب الذى تعول عليه السلطة المختصة لاصدار قرار الوقف الاحتياطى - وقد ترك المشرع الفرنسى أمر تحديد ما يعتبر خطأ جسيما لتقدير السلطة التأديبية حيث لم يضع معيارا لتحديد الخطأ الجسيم - وان كان المشرع الفرنسى قد حدد نوع الخطأ الجسيم - فاما أن يكون مخالفة للواجبات المهنية obligations professionnelles او ارتكاب جريمة من جرائم القانون العام - والمقصود هنا ارتكاب جريمة جنائية - الا انه لم يحدد درجة الخطأ الذى يعتبر جسيما - فذلك أمر تركه لتقدير السلطة التأديبية . كما أشرنا .

ولا يعنى ذلك أن أى مخالفة للواجبات المهنية او ارتكاب جريمة - من جرائم القانون العام تبرر الوقف بل يتعين أن يكون الفعل المنسوب الى الموظف ينطوى على خطأ ثم يلزم أن يكون جسيما . وتختلف درجة جسامة الخطأ فى كل حالة على حده بالنظر الى وضع الموظف المنسوب اليه الفعل والظروف التى ارتكب فيها الخطأ .

ومما تجدر الاشارة اليه ان القضاء الادارى الفرنسى قد اعترف برخصة الوقف الاحتياطى للسلطة التأديبية عند خلو القانون من النص عليه - وفى هذه الحالة حدد سبب الوقف بأن يكون لمصلحة المرفق أو ما تقتضيه حالة استعجال (١) .

ثانيا - التشريع السورى :

يجوز وفقا للتشريع السورى وقف الموظف احتياطيا (كف يده) فى مرحلتين - المرحلة الاولى قبل احالته الى مجلس التأديب اما المرحلة الثانية

---

(١) C.E. 23 Novembre 1938, Andrieu.
C.E. 23 Janvier 1953, Chingiva.
Victor Silvera, Serge Salon Op. Cit. P. 352.

عندما يحال الى مجلس التأديب دون أن يكون قد سبق كف يده . ففي المرحلة السابقة على احالة الموظف الى مجلس التأديب يكون كف يده طبقا للمادة ٦ فقرة (ب) من المرسوم التشريعي رقم ٩٠ الصادر بتاريخ ٢٣/٨/١٩٦٢ (١) التي تنص على أن (تكف يد الموظف عندما تستدعي المصلحة العامة عدم مثايرته على العمل . . . . " .

ويتضح من ذلك أنه اذا نسب الى الموظف مخالفة تأديبية أو جريمة جنائية تجد السلطة المختصة أنها لا تتلاءم مع استمرار الموظف في عمله فانه يجوز لها أن تكف يد الموظف .

ونرى ان تحديد المصلحة العامة الواردة في النص لا تؤخذ على اطلاقها مادام المشرع قد قيدها بشرط عدم مثابرة الموظف على العمل وهذا يعني انه اذا تبين للسلطة المختصة بكف يد الموظف ان ارتكاب الفعل المنسوب اليه من شأنه عدم تمكين الموظف من اداء عمله اما بسبب جسامة المخالفة او ارتكابه احدى جرائم القانون العام- فان ذلك يعد مسببا لكف يد الموظف عن العمل .

وقد ترك المشرع السوري للسلطة المختصة تقدير المخالفة او الجريمة التي من شأنها أن تؤدي الى عدم مثابرة الموظف على العمل ما دام الهدف من ذلك هو المصلحة العامة .

اما المرحلة الثانية وهي التي يتم فيها احالة الموظف الى مجلس التأديب دون ان يكون قد سبق كف يده - فقد نصت المادة ١٤ من المرسوم

---

(١) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية العدد ٤١ بتاريخ ٣٠/٨/١٩٦٢ ص ٧٣٢٦ .

التشريعي رقم ٩٠ بتاريخ ١٩٦٢/٨/٢٣ سالف الذكر على أنه " اذا ظهر للمقرر(١) أن العمل المنسوب الى الموظف يشكل جناية أو احدى الجنح المخله بواجبات الوظيفة او المخله بالثقة العامة وجب عليه أن يطلب من المجلس بتقرير سبب اتخاذ قرار بتوقيف الموظف وان يطلب الى مرجعة اصدار قرار بكف يده اذا رأى لزوما لذلك .

ويبت المجلس خلال ٤٨ ساعة في غرفة المذاكرة في هذا الطلب وللمجلس أن يصدر قرارا مبرما بتوقيف الموظف ويبلغ هذا القرار الى الادارة التي ينتسب اليها الموظف والى الجهات المختصة لتنفيذه .

ومن ذلك يتضح ان المشرع السوري قد حدد سبب الوقف الاحتياطي (كف اليد) بأن يكون الفعل المنسوب الى الموظف يعتبر جناية - ايا كانت - أو جنحة بشرط ان تكون مخله بواجبات الوظيفة او مخلة بالثقة العامة - فقد ينسب الى الموظف ارتكاب جريمه من جرائم القانون العام وقد تكون الجريمة جناية سواء كانت هذه الجناية لها صلة بالوظيفة أو ارتكبها الموظف بعيدا عن الوظيفة مثل أحاد الناس. أما اذا نسب الى الموظف جنحة فيشترط لاتخاذ اجراءات كف يد الموظف ان تكون هذه الجنحة من الجنح المخلة بواجبات الوظيفة مثل الاعتداء على الرؤساء - او كانت من الجنح المخلة بالثقة العامة - مثل جرائم السرقه - اما عدا ذلك من جنح فلا تستوجب اتخاذ اجراءات كف يد الموظف .

والذي يقرر سبب كف اليد هو المقرر الذي يتولى دراسة الاتهام المنسوب الى الموظف - فاذا كان الفعل المنسوب الى الموظف يدخل في

---

(١) المقرر هو أحد اعضاء مجلس التأديب يختاره رئيس المجلس ويحيل اليه موضوع الاتهام لدراسته والتحقيق فيه ووضع تقرير بشأنه (مادة ١٠) من المرسوم التشريعي رقم ٩٠ المشار اليه .

طائفة الجرائم الجنائية السابق ايضاحها فيجب عليه أى على المقرر أن يطلب من المجلس بتقرير سبب اتخاذ قرار بتوقيف الموظف - اما اذا كان الفعل المنسوب الى الموظف يشكل مخالفة تأديبية خالصة بمعنى الا ينطبق عليها وصف الجريمة الجنائية فانه لا يتحقق سبب توقيف الموظف ومن ثم كف يد ه[1] . وعلى ذلك لا تعتبر المخالفة التأديبية الخالصة سببا للوقف الاحتياطى فى التشريع السورى فى المرحلة التى يحال فيها الموظف الى المجلس التأديبى .

ثالثا- التشريع الجزائرى :

يكاد التشريع الجزائرى يتطابق مع التشريع الفرنسى فى مجال التأديب عموما وفى احكام الوقف عن العمل - حيث تضمن القانون الاساسى العام للوظيفة العموميه الصادر بالامر رقم ٦٦- ١٣٣ بتاريخ ٢ يونية ١٩٦٦ [2] .

النص على الوقف الاحتياطى حيث ورد بالمادة ٥٨ من هذا القانون على انه " يمكن للسلطة التى لها حق التأديب أن توقف فى الحين الموظف عن ممارسته مهامه اذا ارتكب خطأ جسيما لا يسمح له بالبقاء فى منصبه - سواء كان هذا الخطأ يتعلق بتقصير فى التزاماته المهنية أو بمخالفة للقانون العام" .

فالمشرع الجزائرى على هذا النحو قد جعل سبب الوقف الاحتياطى ارتكاب الموظف خطأ جسيما بمعنى ان يكون الخطأ فادحا [3] .

---

(١) التوقيف هو مايصدر من غير السلطه المختصة بالتعيين اما كف اليد فيصدر من السلطه المختصه بالتعيين - وكلا التعبيرين يؤديان نفس المعنى وهو ابعاد الموظف عن العمل مؤقتا .

(٢) المنشور فى الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد ٤٦ السنة الثالثة الصادرة بتاريخ ٨ يونيه ١٩٦٦ .

(٣) ميسوم صبيح " الوظيفة العامة فى الجزائر" طبعة ١٩٦٨ - ص ١٣٧ ، الشركة الوطنية للتوزيع ، الجزائر .

وقد أصدر وزير الداخليه الجزائرى بوصفه المدير العام للوظيفة العامة القرار رقم٨ بتاريخ ٧ مايو١٩٦٩ يتعلق بوقف الموظفين الذين يرتكبون افعالا تخضع للجزاءات التأديبية(١) وقد نص فيه تحت البند الاول الشروط اللازمة للوقف عن العمل - حيث ورد تعداد للافعال التى يمكن ان تتخذ سببا للوقف الاحتياطى وهذه الافعال هى الانحراف Détournements أو اختلاس الاموال العامة concussion او تقاضى رشوة corruption او قيام الموظف بمباشرة تجارة غير مشروعه trafic أو اتيان الموظف تزوير فى محررات رسمية faux en ecriture publique بشرط أن يكون أحد هذه الافعال يعرقل géner سير التحقيق الابتدائى - أو من شأن الفعل المنسوب الى الموظف ان يعرض الوظيفة العامة للخطر Compromettre والافعال الموضحة سلفا تدخل فى اطار مخالفات الواجبات المهنية أى مخالفات واجبات الوظيفة - اما اذا كان الفعل المنسوب الى الموظف لا يدخل فى مجال مخالفات الواجبات الوظيفية فيتعين متى يتم وقف الموظف أن يشكل الفعل جريمة جنائية - وبداهة يتعين أن ينطبق على هذه الجريمة صفة الجناية - لان الجناية هى التى تصل بالفعل الى مرتبة الجسامة أو الفداحة.

رابعا : التشريع اللبنانى :

نظم التأديب فى التشريع اللبنانى بموجب المرسوم الاشتراعى رقم ١٤ الصادر بتاريخ ١٩٥٥/١/٧ ونص فى المادة ٣٥ منه على أنه" يمكن أن ينص مرسوم أو قرار الاحاله الى المجلس التأديبى على توقيف الموظف عن العمل .. ويظل موقوفا الى أن يبت المجلس التأديبى بأمره - أو ترجع الادارة عن قرارها بتوقيفه عن العمل - ويجوز للوزير اذا رأى حاجة ماسة أن يقرر

---

(١) وهذا القرار يعد بمثابة لائحة تنفيذية لما ورد النص عليه فى المادة ٥٨ من القانون الاساسى للوظيفة العامة .

توقيف الموظف عن العمل لمدة اقصاها خمسة عشر يوما ريثما تبت السلطة المختصة بأمره" .

ومن هذا يتضح ان المشرع اللبنانى قد اجاز وقف الموظف احتياطيا فى حالتين : اولها عند احالة الموظف الى المجلس التأديبى وفى هذه الحاله يجوز لمرسوم أو قرار الاحالة النص على توقيف الموظف ولم يحدد المشرع سببا محددا للتوقيف حيث ترك تقدير السبب للسلطة المختصة باحالة الموظف الى المجلس التأديبى - ومن ثم فلا معقب على السبب الذى تتبناه لتوقيف الموظف. اما الحالة الثانية فهى التى يتم فيها توقيف الموظف سواء قبل احالته الى المجلس التأديبى أو بعد احالته اليه - وفى هذه الحالة اشترط القانون أن تكون هناك حاجه ماسة تستدعى التوقيف وترك أمر تقدير الحاجة الماسة للوزير المختص - أى وجود حاجة تقتضى ابعاد الموظف عن وظيفته - فيكون للوزير سلطة الموازنة بين وجود الموظف بالخدمة وبين ابعاده عنها - وعلى ذلك يمكن اجراء التوقيف أيا كانت المخالفة المنسوبة الى الموظف(١) .

خامسا : تشريعات ليبيا والكويت وقطر والجمهورية العربية اليمنية :

تتفق هذه التشريعات مع التشريع المصرى فى تحديد سبب الوقف الاحتياطى - واعتباره راجعا الى مصلحة التحقيق وان كان المشرع اليمنى قد توسع فارجع سبب الوقف الى مصلحة الهيئة ويكفينا فى هذا المقام أن نسوق النصوص مرجئين الكلام عن سبب الوقف الذى يرجع لمصلحة التحقيق - عند عرضنا لسبب الوقف فى التشريع المصرى .

وبالرجوع الى قانون الخدمة المدنية الليبى رقم ٣٦ لسنة ١٩٥٦ يتبين ان المادة ٦١ تنص على أنه " للجهة المختصة باحالة الموظف

---

(١) راجع زهدى يكن - القانون الادارى - الجزء الثانى - الطبعة الاولى سنة ١٩٥٦ ص ٣٧٨ وما بعدها - المكتبة العصرية - صيدا بيروت .

الى المحاكمة التأديبية طبقا للمادة ٥٦ من هذا القانون - ان توقف الموظف عن عمله احتياطيا اذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك . . . "

كما تضمن المرسوم الأميرى رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ بقانون الوظائف العامة المدنية بالكويت فى المادة ١١٢ منه النص على أنه " لمدير عام الدائرة ان يوقف الموظف عن عمله احتياطيا اذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك . . .

ونفس المعنى اورده التشريع القطرى فى المرسوم بقانون رقم ٩ لسنة ١٩٦٧ باصدار قانون الوظائف العامة المدنية لحكومة قطر(١) حيث نص فى المادة ٦٢ منه على أنه " ولنائب الحاكم بناء على طلب مدير الدائرة المختصة وعرض مدير الشئون الادارية أن يوقف الموظف المنظور فى امره تأديبيا عن عمله المدة التى تقتضيها مصلحة التحقيق . . . " .

كما تضمن قانون موظفى الدوله للجمهوريه العربية اليمنية الصادر بالقرار الجمهورى رقم ٥ لسنة ١٩٧١ بتاريخ ٢٨ / ١٠ / ١٩٧١ فى المادة ٥٧ منه النص على جواز وقف الموظف احتياطيا اذا اقتضته مصلحة الهيئة - ويعتبر ذلك توسعا من جانب المشرع اليمنى حيث جعل سبب الوقف مرتبط بمصلحة الهيئة التابع لها الموظف . فلم يقصر سبب الوقف الاحتياطى على مصلحة التحقيق كما فعلت اغلب تشريعات الدول العربية .

---

(١) منشور بالجريدة الرسمية لدولة قطر العدد ٣ بتاريخ ١٨ يونيو ١٩٦٧ السنة السابعة .

أسباب الوقف الاحتياطي في التشريع المصري

لم يخرج قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (١) - عن قوانين العاملين المدنيين بالدولة السابقة عليه في تحديد سبب الوقف الاحتياطي - حيث اعتبرته جميعها مصلحة التحقيق (٢) وهذا ما أوردته المادة ٨٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة بقولها " للسلطة المختصة ان توقف العامل من عمله احتياطيا اذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك . . . . " كما رددت نفس السبب المادة ٨٦ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ باصدار قانون نظام العاملين بالقطاع العام (٣) . حيث نص على انه "لرئيس مجلس الادارة بقرار مسبب حفظ التحقيق وله ان يوقف العامل عن عمله احتياطيا اذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك . . . . " .

وقد تباينت الآراء حول تحديد المقصود بمصلحة التحقيق - وبمعنى آخر تحديد سبب الوقف الاحتياطي ونعرض فيما يلي لأغلب الآراء التي قيلت في الفقه المصري - ثم نتبعها برأينا في تحديد سبب الوقف الاحتياطي .

---

(١) الصادر بتاريخ ١٨ يولية ١٩٧٨ والمنشور بالجريدة الرسمية العدد ٢٩ تابع (ب) الصادر بتاريخ ٢٠ يوليو ١٩٧٨ .

(٢) انظر المادة ٩٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ والمعدل بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٧ بشأن قانون موظفي الدولة السابق .
والمادة رقم ٦١ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بنظام العاملين المدنيين بالدولة السابق .
والمادة ٦٠ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن نظام العاملين المدنيين السابق .
والمادة ٥٧ من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ باصدار نظام العاملين بالقطاع العام .

(٣) الصادر في ١٨ يوليو ١٩٧٨ والمنشور بالجريدة الرسمية العدد ٢٩ تابع (ب) الصادر في ٢٠ يوليو ١٩٧٨ .

يذهب الرأى الاول (١) الى التقيد بحرفية النص - بمعنى أن يكون الوقف لمصلحة التحقيق - الجارى او المزمع اجراؤه داخل اطار التأديب - وذلك أخذا بالتفسير الضيق واستجابة لمنطق الضمان - لان وقف العامل يعد من الاجراءات التى لا يستهان بها - سواء بالنسبة للعامل - او بالنسبة للوظيفة ذاتها .

وهذا يدعو الى التضييق من استعمال الوقف - حيث لا يجوز اللجوء اليه - الا بنص صريح - والقياس هنا غير جائز - ويستطرد هذا الرأى الى القول بأنه توجد وسائل اخرى فى يد جهة الادارة - لتحقيق النتائج التى تبغى الادارة تحقيقها بواسطة الوقف الاحتياطى - منها النقل المكانى أو النوعى - ولا يحبذ هذا الرأى ان يكون الوقف للصالح العام الا فى الحالة المنصوص عليها فى المادة السادسة من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ (٢) (الملغى) - حيث كان يجوز للرقابة الادارية طلب وقف العامل عن عمله اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك .

ويذهب الرأى الثانى (٣) الى القول بأن دلالة النص توحى بالتقيد بوجود تحقيق قائم تقتضى مصلحته وقف العامل عن عمله - ويضيف القول بأن التقيد بالتحقيق كسبب للوقف الاحتياطى - انما يعد سببا مضيقا من ناحية كما يعد سببا موسعا من ناحية اخرى - اما كونه سببا مضيقا فلان هناك حالات قد يكون من مصلحة الوظيفة ذاتها ابعاد العامل عن عمله حيث تتأذى سمعة

---

(١) الاستاذ مغاورى محمد شاهين - المسائلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام طبعة ١٩٧٤ ص ٢٨٩ ، ٢٩٢ - مطبعة عالم الكتب - القاهرة .

(٢) وهو القانون المنظم للرقابة الادارية (قد الغيت هيئة الرقابة الادارية بالقرار الجمهورى رقم ٣٣٧ لسنة ١٩٨٠ .

(٣) من هذا الرأى الدكتور السيد محمد ابراهيم - شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة طبعة ١٩٦٦ ص ٥٩٠ ومابعدها - دار المعارف - القاهرة .

الوظيفة من بقاء العامل بها (١) اما كونه سببا موسعا - فلأن التحقيق قد يتخذ ذريعة في يد الادارة - ففي وسعها اجراء تحقيق صورى مع العامل بكون سندا لوقف العامل .

ويضع هذا الرأى العلاج اللازم لهذه الحالة - حيث يرى الا يمتد الوقف ليشمل كل الحالات التي ترتبط بالمصلحة العامة - لان فكرة المصلحة العامة مرنة واسعة وغير واضحة - ويجب ان يقتصر الوقف على الحالات التي يتعين ان تقتضى مصلحة الوظيفة ذاتها اتخاذ هذا الاجراء - او تقتضيه مصلحة التحقيق الذى يكون في غالب الحالات جاريا او على وشك ان يجرى مع العامل ويلزم على اى الاحوال ان يقوم سبب جدى من شأنه المساس بالوظيفة أو بالتحقيق .

ويتجه رأى ثالث (٢) فى تفسير مصلحة التحقيق الى القول بأن الوقف الاحتياطى - يرتبط بالمصلحة العامة - التي يتعين صيانتها في مرحلة تتزعزع فيها الثقة بالعامل الذى يتولاها فيستلزم الامر اقصاءه مؤقتا عن اعمال وظيفته حتى تنبلج الحقيقة وذلك بالفصل فيما نسب اليه - و صون المصلحة العامة التي هى فى نفس الوقت مصلحة الوظيفة التي يشغلها العامل ترتبط بوجود تحقيق يحدد موقف العامل حتى يكشف هذا التحقيق القائم - أو المترجح اجراؤه - او عند الفصل فيما نسب الى العامل حقيقة موقفه .

ويقترب من الرأى السابق اتجاه البعض (٣) الى تبنى فكرة المصلحة

---

(١) وهذا يعنى أنه توجد دواعى يكون من شأنها ابعاد العامل عن وظيفته دون ان يتم التحقيق معه بعد - والاخذ بحرفية النص يقتضى عدم ابعاده .

(٢) من هذا الرأى الاستاذان محمد رشوان احمد وابراهيم عباس منصور " الاجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام - طبعة ١٩٦٩ ص ٦٥ ومابعدها - مطبعة الرسالة - القاهرة .

(٣) الدكتور محمد جودت الملط - المسئولية التأديبية للموظف العام - ص ٢١٤ ، طبعة ١٩٦٧ - دار النهضة العربية القاهرة .

العامة ولكن بتفسير مختلف اذ يذهب هذا الاتجاه الى القول بجواز الوقف الاحتياطى اذا اقتضته المصلحة العامة - على ان تفسر المصلحة العامة بمصلحة المرفق الذى ينتسب اليه العامل - ولا يهم أن يكون التحقيق قائما اوان يكون على وشك اجراءه - فقد يكون التحقيق قد انتهى فعلا - ومع ذلك يصح الوقف لخطورة ماهو منسوب الى العامل والذى لا يجوز معه مباشرته لاعمال وظيفته . حفاظا وتصونا لهذه الوظيفة .

ويتجه رأى آخر(١) الى القول بأنه لا يجوز أن يكون الوقف الاحتياطى للصالح العام بالمعنى الواسع - بل يجب أن يكون لصالح المرفق - كما يجب ان يتم بمناسبة مخالفة ارتكبها العامل او مخالفة منسوبة اليه . بمعنى ان يكون الوقف الاحتياطى داخل فى اطار التأديب بحيث يكون الوقف منذرا بتحقيق قريب وان لم يتخذ بصدد تحقيق موجود فعلا - ويستطرد الرأى قائلا بأن اعمال النص بلفظه واشتراط وجود تحقيق قائم لامكان الوقف لن يقدم للعامل ضمانة . اضافية اذ سوف يكون فى وسع الادارة ان تبدأ مع العامل تحت اية صورة تحقيقا تستند عليه فى قرار الوقف - واضاف أنه فى حالة وقف العامل فى غير حاله التحقيق يلزم أن يستند على اسباب جدية تبرر اتخاذه وان يرتبط هذا الاجراء بمصلحة المرفق .

ويذهب رأى اخير(٢) الى القول بأنه مما لا شك فيه ان الوقف الاحتياطى قد شرع لتيسير مهمة التأديب . ولا يتم اتخاذ هذا الاجراء الا فى نطاقه فيلزم ان ينسب الى العامل مخالفة تأديبية تستوجب العقاب - ويكون للادارة سلطة تقديرية فى تقرير ما اذا كان بقاء العامل فى عمله مع قيام الاتهام ضده

---

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن - التأديب فى الوظيفة العامة - طبعة ١٩٦٤ ص ١٥٨ القاهرة .

(٢) الدكتور سليمان الطماوى - قضاء التأديب - طبعة ١٩٧٩ ص ٣٨٥ . دار الفكر العربى ظ القاهرة .

لا يستقيم مع مصلحة العمل - فتقصيه عن عمله سواء كان سبب الوقف (الابعاد) هو تيسير اجراءات التحقيق او المحافظة على سمعة الوظيفة وهيبتها .

رأينا في سبب الوقف الاحتياطي :

ان تدبير الوقف الاحتياطي هو تدبير استثنائي تلجأ اليه السلطة الادارية عندما توجد دواعيه وأسبابه الجديه - وهو تدبير استثنائي لانه يتعارض مع القاعده الاصولية التي مفادها - اعتبار الشخص بريئا من أي اتهام حتى تثبت ادانته[1] - ومن ثم فان الوقف الاحتياطي ليس مقصودا لذاته - وانما هو مقدمة لاجراءات تأديبية يتم اتخاذها ضد العامل الموقوف احتياطيا وبالتالي فهو أي الوقف الاحتياطي - افتتاح لمرحلة يكون العامل فيها موضع اتهام يكون نتيجته ادانة العامل او تبرئته .

وننوه في البداية اننا لسنا مع القائلين بالاستناد الى المصلحة العامة في كل الاحوال كسبب للوقف الاحتياطي وكما لا نؤيد الاستناد الى مصلحة التحقيق بمعناها الضيق .

فبالنسبة للمصلحة العامة فهي مرنة وفضفاضه - الامر الذي قد يضيع في رحابها الواسعة ضمانات العامل في مواجهة هذا التدبير الاستثنائي .

وكذلك بالنسبة لمصلحة التحقيق وحده فقد تقصر هذه المصلحة عن اتخاذ هذا التدبير خاصة في الحالات التي تتأذى فيها سمعة الوظيفة العامة بما قد ينسب الى العامل من تصرفات وافعال شائنة .

وسبب الوقف الاحتياطي من وجهة نظرنا يقوم على معيارين - احدهما شخصي - والآخر موضوعي - وتحديد سبب الوقف يكون على احد هذين المعيارين او عليهما معا - وهذين المعيارين تسترشد بهما السلطة

---

(١) الاستاذان محمد رشوان احمد وابراهيم عباس منصور - الاجراءات التأديبية - المرجع السابق ص ٦١ .

التأديبية تحوطا من انحرافها وضمانة للعامل الخاضع للوقف الاحتياطي .

ونوضح فيما يلي هذين المعيارين :

اولا : المعيار الشخصي

يقوم هذا المعيار الشخصي على اساس النظر الى شخص العامل موضوع المساءلة التأديبية دون النظر الى نوع التهمة المسندة اليه - فاذا كان العامل موضوع الاتهام صاحب سلطة او نفوذ من شأنها التأثير على سير التحقيق - وتوجيهه وجهة غير صحيحة بحيث ينحرف عن غايته(١) كان ذلك سببا مبررا لابعاده عن وظيفته وذلك بوقفه احتياطيا - فالعبرة هنا هي بشخص العامل ومدى تأثيره على سير التحقيق اذ قد يكون بوسع العامل اخفاء بعض المستندات اللازمة للكشف عن الحقيقة . او التأثير بنفوذه على الشهود بما يؤدي الى الانحراف بالتحقيق عن غايته . وما الى ذلك من امور تستشف منها السلطة الادارية - أن وجود العامل يتعارض مع الغاية من اتخاذ الاجراءات التأديبية في حقه . والتي تهدف في مجملها الوصول الى الحقيقة مجردة من أية شائبة - خالية من اى تزييف - فاذا تبين للسلطة الادارية ان استمرار العامل في مباشرة عمله من شأنه احتمال عرقلة الوصول الى هذه الغاية - فيكون من الأفضل اقصاؤه عن عمله .

والمعيار الشخصي على هذا النحو انما يتفق مع قصد المشرع عندما نص في جلاء ووضوح على ان يكون الوقف الاحتياطي لمصلحة التحقيق .

ولا يخفى القول بان تحديد ما اذا كان العامل الخاضع للمساءلة التأديبية له تأثير ونفوذ على سير التحقيق يرجع تقديره الى السلطة الادارية التأديبية - فلها أن تتخذ قرار الوقف استنادا الى اسباب معقولة تبرر

---

(١) الدكتور سليمان الطماوي - قضاء التأديب - المرجع السابق ص٣٨١ .

الوقف - وتخضع هذه الاسباب لرقابة القضاء عند الطعن امامه فى قرار الوقف الاحتياطى -

وجدير بالملاحظة ان الوقف لمصلحة التحقيق - وهو ما انتهينا الى قيامه على المعيار الشخصى - لا يثور عندما تتولى النيابة الادارية التحقيق فيما نسب الى العامل من مخالفة او مخالفات تأديبية - بالنظر الى ان النيابة الادارية هى جهة قضائية مستقلة عن الجهة الادارية - تباشر التحقيق بعيدا عنها وفى نزاهة مفترضة فى اعضائها - ومن ثم يكون احتمال تأثير العامل موضوع المساءلة - على التحقيق نادرا - على انه اذا قدرت النيابة الادارية بالرغم من ذلك - ان للعامل تأثيرا ايا كان مداه - فلها ان تطلب من السلطة الادارية التأديبية وقف العامل المحال الى التحقيق - أو استمرار وقفه ان كان قد سبق وقفه عن العمل .

ومما تجدر ملاحظته فى نهاية كلامنا على المعيار الشخصى - أنه اذا كانت مصلحة التحقيق هى السبب الدافع لاصدار قرار الوقف - فان الوقف يتعين ان ينتهى بمجرد انتهاء سلطة التحقيق من اجرائه - ومن ثم فلا مسوغ لاستمرار وقف العامل بعد التاريخ الذى ينتهى فيه التحقيق - يؤكد هذا قضاء المحكمة الادارية العليا فيما قررته من ان قرار الايقاف متى صدر بعد انتهاء التحقيق الادارى الذى باشرته النيابة الادارية - وبعد انتهاء التحقيق الذى اجرته النيابة العامة - وبل وبعد صدور الحكم الجنائى فى الاتهام الذى اوقف بسببه - فان قرار الوقف والحال كذلك يكون قد تم على غير ما يقتضى به القانون - حيث لم يكن ثمة تحقيق يجرى معه تقتضى مصلحته هذا الايقاف - وانتهت المحكمة العليا الى ان قرار الايقاف فى هذه الحالة يكون فاقدا السبب الذى قام عليه مشوبا بالبطلان (١) .

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ٩٢٥ لسنة ١٣ ق جلسة ١٩٧٠/١/١٧ المنشور بمجلة العلوم الادارية - العدد الثانى للسنة الثانية عشر اغسطس ١٩٧٠ ص ٢٢٢ .

ثانيا : المعيار الموضوعى

ان تخلف المعيار الشخصى لا يعنى غل يد السلطة الادارية عن مباشرة وقف العامل احتياطيا - حيث توجد حالات لا يكون فيها العامل الخاضع للتأديب ذا نفوذ ولا يخشى من تأثيره على سير التحقيق - ومع ذلك يستدعى الخال ابعاد العامل واقصاءه عن اعمال وظيفته عندما تقدر السلطة الادارية ان الافعال التى نسبت الى العامل تؤذى ... الوظيفة العامة وتشينها - حيث يكون من الافضل فى هذه الحالة التعجيل باقصاء العامل عن الوظيفة تحوطا وصيانة لها .

والمعيار الذى يعول عليه هنا هو المعيار الموضوعى ويقوم هذا المعيار على اساس طبيعة الفعل او الافعال المنسوبة الى العامل بعد النظر عن شخص فاعلها ومدى تأثيره على سير التحقيق - فاذا كان الفعل أو الافعال التى ينسب الى العامل القيام بها - تشين الوظيفة وتؤثر على كيانها واعتبارها جاز وقف العامل استنادا الى ذلك .

واجلاء للمعيار الموضوعى يمكن تصنيف الافعال التى يرتكبها العامل الى طوائف ثلاث - فاما ان يكون الفعل او الافعال المنسوبة الى العامل تكون فى حقه جريمة اوجرائم تأديبية خالصة - واما تكون جريمة او جرائم جنائية بحتة ولكنها تنعكس على الوظيفة العامة فتؤثر فى اعتبارها كما قد تكون هذه الافعال مزدوجة الوصف بمعنى انها تشكل جرائم تأديبية وفى نفس الوقت تدخل تحت طائلة قانون العقوبات . فاذا كانت الافعال المنسوبة الى العامل تدخل فى الطائفة الاولى بمعنى ان تكون جرائم تأديبية خالصة - فيتعين لكى يتم وقف العامل استنادا اليها - ان تتعارض الافعال المكونة لهذه الجرائم وتتنافى مع استمرار العامل فى مباشرة مهام وظيفته فاذا قدرت جهة الادارة - ان الافعال التى ارتكبها العامل تؤثر تأثيرا مباشرا على الوظيفة سواء من ناحية الاخلال باعتبارها او الاهدار لكرامتها (١) او

---

(١) وينطبق ذلك على الافعال التى تتنافى مع الاخلاق والقيم السائدة . - وعلى سبيل المثال حالة المدرس الذى ينسب اليه كثرة تردده على مسكن زميلاته المدرسات او سلوكه مسلكا يتنافى مع واجبه فى تربية النشء .

من ناحية الاضرار بها [1] - فيكون للسلطة الادارية التأديبية ان تضع حدا لهذه الافعال - وذلك باقصاء العامل عن عمله موقتا حتى يبت فى أمر ما هو منسوب اليه . وهذا التقدير تباشره الادارة تحت رقابة القضاء .

اما اذا كان الفعل أو الافعال المنسوبه الى العامل تدخل فى عداد الطائفة الثانية أو الثالثة - بمعنى ان تشكل جريمة جنائية - فهنا يتعين التفرقه بين ما ينطبق عليه - من الافعال وصف الجناية وبين مايعد جنحة فان كانت الاولى - فانه يجوز للسلطه التأديبية وقف العامل فى الاحوال التى ينسب اليه فيها ارتكاب جناية اما اذا نسب الى العامل جنحة - فان وقف العامل رهين بانطباق وصف الجريمة المخلفه بالشرف أو الامانه أو بتوافر شروط الوقف المشار اليها فى الحالة الاولى بالنسبة للجريمة التأديبية الخالصة بمعنى أن تكون الجنحة من شأنها النيل من كرامة الوظيفة مثل الاعتداء على الرؤساء بالضرب أو السب .

فما المقصود بالجريمة المخله بالشرف او الامانة التى تبرر الوقف ؟

عرفت ادارة الفتوى والتشريع لمصلحة السكك الحديدية الجريمة المخلة بالشرف بقولها [2] انه يمكن القول اجمالا ان الجرائم المخلة بالشرف - هى التى ترجع الى ضعف فى الخلق - وانحراف فى الطبع يدفعان بالشخص الى اجتناب الفضائل واقتراف الكبائر التى توجب احتقاره وتستوجب ازدراءه . ولا يؤتمن معها على المصلحة العامة خشية أن يضحى بها فى سبيل مصالحه الشخصية أو ان يستغل سلطانه لتحقيق مآربه الخاصة - تأثرا بشهواته ونزواته

---

(١) وينطبق ذلك على الاهمال الناجم من عدم الملم العامل بمهام وظيفته الماما كافيا بحيث يترتب على استمرار العامل فى اداء عمله مزيدا من الاضرار بمصلحة المرفق مما يتعذر معه تدارك هذه الاضرار - فيتم وقفه الى ان تتأكد السلطة الادارية من ذلك .

(٢) مشار الى الفتوى فى مؤلف الدكتور محمد عصفور " جريمة الموظف العام وأثرها على وضعه التأديبى طبعة ١٩٦٣ ص ٢٩ دار الجيل للطباعة القاهرة .

وسوء سيره - فتنحسر عنه صفته العامة - وتنعدم صلاحيته للوظيفة العامة بقوة القانون الى ان يرد اليه اعتباره ويعود الى حظيرة المجتمع مطهرا من ادناسه (١) .

ويذهب جانب من الفقه المصرى (٢) الى ان عدم تحديد الجريمة المخلة بالشرف او الامانة من جانب المشرع او حتى وضع معيار ثابت لها يرجع الى رغبته فى ترك أمر تحديدها الى السلطة الادارية بما لها من سلطة تقديرية فى هذا الشأن تباشرها تحت رقابة القضاء .

وخلو التشريع من تحديد او تعريف للجريمة المخله بالشرف والامانة يرجع فى نظر محكمة القضاء الادارى (٣) الى ان الشرف والامانة ليس لهما مقياس ثابت محدد بل هما صفتان متلازمتان لمجموعة المبادىء السامية والمثل العليا التى تواضع الناس على اجلالها ، واعزازها فى ضوء ما تفرضه قواعد الدين ، ومبادىء الاخلاق والقانون السائد فى المجتمع، فهذه القواعد والمبادىء تتداخل جميعها وتتآلف كلها لينشأ من مجموعها المفهوم العام لمعنى الشرف والامانه فى المجتمع ، وتتحكون على اساس ميزان اجتماعى يزن الحسن والقبيح ويميز بين الخير والشر . ويفرق بين الفضيلة والرذيله وهذا المفهوم لا يخضع

---

(١) ومن امثلة الجرائم المخله بالشرف التى ساقتها الفتوى - الرشوة - واختلاس الاموال الاميرية - والغدر والاكراه وسوء المعاملة من الموظفين لافراد الناس والتزوير فى المحررات والسرقة واخفاء الاشياء المسروقة والنصب وخيانة الامانة وهتك العرض وافساد الاخلاق .

(٢) منهم - الدكتور سليمان الطماوى - فقضاء الديب - المرجع السابق ص ٣٤ وما بعدها .
- الدكتور محمد عصفور - جريمة الموظف العام - المرجع السابق ص ٣٩ وما بعدها .
- الدكتور محمد مختار عثمان - الجريمة التأديبية - المرجع السابق ص ٢٩٢ - وما بعدها .

(٣) محكمة القضاء الادارى جلسة ٢٧/١٢/١٩٧١ فى القضية رقم ٥٠٧ لسنة ٢ قضائية مشار الى الحكم فى مؤلف الدكتور محمد مختار عثمان - الجريمة التأديبية بين القانون الادارى وعلم الادارة المرجع السابق ص ٢٩٣ .

لمعيار ذاتى يرجع فيه الى كل شخص على حدة او يتغير بتقديره الذاتى ، بل هو مفهوم اجتماعى لما تواضع عليه الناس فى مجتمع معين - وهو لذلك يتسع المجتمع فى تطوره ويختلف مدلوله باختلاف الزمان والمكان - وتبعا لاختلاف العادات والتقاليد والمعتقدات والمبادىء المستمدة من قواعد الدين والقانون - فما قد يعتبر ماسا بالشرف والامانة فى مجتمع معين قد لا يعتبر كذلك فى مجتمع آخر او فى زمان مختلف - كل ذلك تبعا لتطور الافكار الاجتماعية - ومدى التزام السلوك الاجتماعى بقواعد الدين والاخلاق السائدة فى العصر وكلما اقترب الدين من الحضارة كلما ارتفع المعيار الخلقى وارتفع السلوك فى المجتمع وعلى كل فانه ينبغى ملاحظة مدى التقارب او التباعد بين الدين والقانون فى هذا المجال .

ومن الفتاوى الصادرة من الجمعية العمومية للقسم الاستشارى بمجلس الدولة الفتوى الصادرة بتاريخ ٢٠ / ٣ / ١٩٦٨ لسنة ٢٢ (١) حيث جاء فى هذه الفتوى " ان القانون لم يحدد ما يعتبر من الجرائم مخلا بالشرف أو الامانه - ولعل المشرع فعل ذلك حتى يكون هناك مجال للتقدير ، وأن تكون النظرة اليها من المرونة بحيث تساير تطورات المجتمع . فالجريمة المخلة بالشرف أو الامانه هى تلك التى ينظر اليها المجتمع على انها كذلك - وينظر الى مرتكبها بعين الازدراء والاحتقار ، اذ يعتبر ضعيف الخلق ، منحرف الطبع دنىء النفس ، ساقط المروءه ، فاذا ثمت الجريمة بسبب الظروف التى ارتكبت فيها عن ضعف فى الخلق او عن انحراف فى الطبع أو تأثر بالشهوات أو النزوات أو سوء السيرة كانت مخلة بالشرف او الامانة تنتهى بها الخدمة بقوة القانون . . "

---

(١) مشار الى الفتوى فى مؤلف الدكتور سليمان الطماوى - قضاء التأديب المرجع السابق ص ٢٤٢ .

وعلى نفس النهج سارت المحكمة الادارية العليا - اذ ذكرت فى أحد احكامها (١) القول " . . اما الجرائم المخله بالشرف فلم يحددها فى هذا القانون او فى سواه تحديدا جامعا مانعا كما هو الشأن بالنسبة الى الجنايات على انه من المتفق عليه - أنه يمكن تعريف هذه الجرائم بأنها تلك التى ترجع الى ضعف فى الخلق وانحراف فى الطبع. والشخص اذا انحدر الى هذا المستوى الاخلاقى لا يكون اهلا ليتولى المناصب العامة التى تقتضى فيمن يتولاها ان يكون متحليا بالامانة والنزاهه والشرف واستقامة الخلق . . "

والملاحظ من العرض السابق : ان القضاء عندنا لم يضع تحديدا . . منضبطا للجريمة المخلة بالشرف او الامانة - وكل ما فعله فى هذا الصدد هو وضع تعريفات عامة وأوصاف واسعة ، لا ترقى الى مستوى المعيار القاطع (٢) مما يترك للسلطة الادارية مجالا واسعا للتقدير.

ولما كان الاثر المترتب على ثبوت جريمة مخلة بالشرف أو الامانه - هو انهاء خدمة العامل المنسوب اليه هذه الجريمة وذلك وفقا للمادة ٩٤ / ٧ قانون العاملين المدنيين بالدولة الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (٣) فاننا نؤيد الرأى الذى ينادى بالتدخل التشريعى لتحديد الجرائم المخله بالشرف والامانة (٤) وهذا أمر ليس بعسير على المشرع فطالما رتب على ثبوت الجريمة المخلة الشرف او الامانة فى حق العامل ذلك الاثر الخطير وهو انهاء الخدمة -

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ٥ / ١١ / ١٩٦٦ لسنة ١٢ ق .
(٢) الدكتور سليمان الطماوى - قضاء التأديب - المرجع السابق ص ٢٤٣ .
(٣) ويشترط لترتيب هذا الاثر حسبما اوضحته المادة ٩٤ / ٧ ان يحكم على العامل بعقوبة مقيده للحرية فى جريمة مخله بالشرف او الامانة وقد رتب هذا الاثر قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، فى المادة ٩٦ / ٧ .
(٤) من هذا الرأى - الدكتور محمد مختار عثمان - الجريمة التأديبية بين القانون الادارى وعلم الادارة العامة - الطبعة الاولى ١٩٧٣ ص ٣٠٤ دار الفكر العربى - القاهرة -
الدكتور محمد عصفور - جريمة الموظف العام - المرجع السابق ص ٣٩ .

فعليه أن يتولى تحديد هذه الجرائم التى ينطبق عليها هذا الوصف مستهديا فى ذلك بما توصل اليه القضاء من اوصاف لهذه الجريمة .

وبعد عرضنا للجريمة المخلة بالشرف اوالامانة - فانه اذا نسب الى العامل فعلا ينطبق عليه وصف الاخلال بالشرف أو الامانه - فان هذا الفعل يكون مبررا للوقف - يستوى فى ذلك ان يكون الاخلال بالشرف العام او بشرف الوظيفة او المهنه - وتحديد مايدخل فى وصف الافعال المخلة بالشرف او الامانة انما يرجع تقديره الى السلطه الادارية التأديبية - تحدده تحت رقابة القضاء - وعلى ذلك يكون وقف العامل قائما على المعيار الموضوعى .

وقد يكون العامل المنسوب اليه الفعل المخل بالشرف او الامانة تأثير ونفوذ على سير التحقيق - بمعنى انه قد يتوافر فى حق العامل المعيار الشخصى بجانب توافر المعيار الموضوعى فهنا يكون وقفه جائزا من باب أولى ومن ثم يكون للسلطة الادارية التأديبية وقف العامل استنادا الى أى من المعيارين أو عليهما معا - مع ملاحظة ان قيام الوقف على المعيار الشخصى وحده يؤدى الى انهاء الوقف بانتهاء التحقيق اما قيامه على المعيار الموضوعى - فان العامل يظل موقوفا الى حين البت فى امر ما هو منسوب اليه لاستمرار العلة التى من أجلها تم الوقف .

خلاصـــة :

يتحصل الرأى الذى انتهينا اليه فى تحديد سبب الوقف الاحتياطى فى التشريع المصرى - على ان هذا النوع من الوقف انما يقوم على أحد معيارين حيث يكون للسلطة الادارية التأديبية أن تأخذ بأيهما او بهما معا .

اولا - معيار شخصى :

يقوم على فكرة السبب الخاص - وهو ما ذكره المشرع صراحة فى المادة ٨٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ٨٦ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام - ذلك بأن يكون الوقف لمصلحة التحقيق فالاعتبار هنا هو شخص العامل بقطع النظر عن الفعل المنسوب اليه - فاذا كان للعامل نفوذ وتأثير على سير التحقيق بحيث يكون الاحتمال قائم بانحراف التحقيق من مساره الطبيعى - فيكون الوقف الاحتياطى جائزا لهذا السبب. وينتهى الوقف بانتهاء التحقيق .

ثانيا : معيار موضوعى :

يقوم هذا المعيار على فكرة السبب العام - حيث يكون الاعتبار لنوع الفعل المنسوب الى العامل دون النظر الى شخص مقترف هذا الفعل فاذا كان للفعل تأثير مباشر على الوظيفة العامة من حيث الاخلال باعتبارها او الاهمال الذى يتم عن عجز فى اداء المهام الموكولة الى العامل مما يحتمل معه استمرار الاهمال اذا ترك العامل يباشر مهام وظيفته فى هذه الحالة او تلك - يجوز للسلطة الادارية التأديبية ان توقف العامل احتياطيا حتى يبت فى أمر ما هو منسوب اليه .

وعلى هذا يعتبر تحديد المعيارين سالفى الذكر واستناد السلطة التأديبية الى ايهما أو هما معا - يعد توفيقا بين قصد المشرع والمحافظة على المصلحة العامة .

الفصل الثالث

السلطة المختصة بالوقف الاحتياطي

تمهيد وتقسيم :

يصدر الوقف الاحتياطي بموجب قرار اداري نهائي (١) وهذا يتفق مع ما استقر عليه قضاء المحكمة الادارية العليا ومجلس الدولة الفرنسي (٢) فهو قرار اداري لصدوره من سلطة ادارية متضمنا افصاح عن ارادتها الملزمة - ونهائي نظرا لما يترتب عليه من آثار نهائية (٣) تتمثل في أبعاد العامل عن أعمال وظيفته - ولا ينفي عن نهائية قرار الوقف كونه قرار موقتا لان من المستقر عليه أن توقيت القرار لا يتعارض مع نهائيته - فالتوقيت ينصب على آثار القرار وليس على صفته الذاتية (٤) .

ويمثل الاختصاص أهمية بالغة في القانون العام عموما وفي القرارات الادارية على وجه الخصوص - حيث يعتبر الاختصاص أحد الاركان الجوهرية

---

(١) الدكتور جودت الملط - المسئولية التأديبية للموظف العام طبعة ١٩٦٧ ص ٢١٩ دار النهضة العربية - القاهرة .
- الاستاذان محمد رشوان احمد وابراهيم عباس منصور - الاجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام طبعة ١٩٦٩ ص ٩٦ مطبعة الرسالة - القاهرة .
- الدكتور عبد الفتاح حسن - التأديب في الوظيفة العامة طبعة ١٩٦٤ ص ١٦٩ .

(٢) انظر في ذلك
- M.Piquemal "Le fonctionnaire: devoirs et obligations" Paris 1976 P. 255 ed. Berger Leverault.
- C.E. 13 Juil, 1966 Fedération de l'education-nationale concl.

(٣) الدكتور محمود عاطف البنا " القضاء الاداري " طبعة ١٩٧٥ - ١٩٧٦ ص ١٢٨ - دار الفكر العربي - القاهرة .

(٤) المستشار مصطفى كامل اسماعيل = مذكرات لطلبة الدراسات العليا بجامعة القاهرة في الرقابة القضائية على اعمال الادارة - العام الجامعي ٦٩ / ٧٠ ص ٤٥ .

لكل قرار اداري- فالا ختصاص هو صفة قانونية في اتخاذ اعمال تنسب الى الشخص العام بشروط معينة وفي حدود معينة(١) .

والملاحظ ان بعض التشريعات(٢) قد حددت السلطة المختصة بالوقف صراحة - اما قانون العاملين المدنيين بالدولة فقد اكتفى في المادة ٨٣ منه على النص على ان الوقف الاحتياطي يصدر من السلطة المختصة دون ان يحدد هذه السلطة - فهل هي السلطة التأديبية ام هي السلطة المختصة في تطبيق احكام قانون العاملين المدنيين بالدولة .

اما قانون نظام العاملين بالقطاع العام فقد حدد سلطة الوقف الاحتياطي تحديدا واضحا وذلك حسبما ورد النص عليه في المادة ٨٦ من هذا القانون - فاسند الوقف الاحتياطي لرئيس مجلس الادارة دون سواه .

ونعرض في هذا الفصل لبيان السلطة المختصة بالوقف الاحتياطي في التشريع المقارن وبعد هاتبين السلطة المختصة بالوقف في التشريع المصري .

ولما كان لنا رأي في تحديد السلطة المختصة بالعامل المنتدب والمعار فسنفرد له مبحثا خاصا .

وعلى ذلك يتحدد هذا الفصل في ثلاث مباحث على النحو التالي :-

المبحث الاول : السلطة المختصة بالوقف الاحتياطي في التشريع المقارن .

المبحث الثاني : السلطة المختصة بالوقف الاحتياطي في التشريع المصري .

المبحث الثالث: السلطه المختصة بوقف العامل المنتدب والمعار .

---

(١) الدكتورة سعاد الشرقاوي - " المنازعات الادارية" طبعة ١٩٧٦ ص ١٩١ دار النهضة العربية - القاهرة .

(٢) منها التشريع الفرنسي والجزائري والسوري . . وسيأتي الكلام عن هذه التشريعات .

المبحث الأول

السلطة المختصة بالوقف الاحتياطى فى التشريع المقارن

اولا : التشريع الفرنسى

حددت المادة ٣٢ - من قانون الموظفين الفرنسى الصادر فى ٤ فبراير ١٩٥٩ السلطة المختصة بالوقف الاحتياطى حيث نصت على ان يكون ذلك من اختصاص السلطة التأديبية(١) والسلطة التأديبية حددها المشرع الفرنسى فى المادة ٣١ بانها السلطة التى لها حق التعيين - ومن ثم تكون السلطة التى لها حق التعيين هى التى تختص بوقف الموظف عن العمل وقفا احتياطيا (٢) .

والجدير بالملاحظة أن قانون الموظفين الفرنسى قد اشترط فى المادة ٣١ سالفة الذكر استشارة اللجنة الادارية المشتركة(٣)

Commission administrative Paritaire

قبل توقيع الجزاءات التأديبية على الموظف - على أنه بالنسبة لعقوبتى الانذار

---

(١) ونص المادة ٣٢ من قانون الموظفين الفرنسى وردت على النحو التالى :

"En cas de faute grave commise par un fonctionnaire qu'il s'agisse d'un manquement a ses obligations professionnelles, ou d'une infraction de droit common l'auteur de cette faute peut étre immediatement suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinnaire"
Code Administratif - Dalloz 1975 P. 768.

Le Pouvoir de suspendre un fonctionnaire n'appartient qu à l'autorite investie du pouvoir de nomination"
Serge Salon, op. Cit. P. 222. L.G.D.J.

واللوم - فقد اجاز القانون بالنسبة لهذين الجزائين توقيعهما دون استشارة اللجنة الادارية المشتركة(١) التى تنعقد كمجلس تأديب (٢)

Conseil de discipline

وفضلا عن ذلك فقد اجاز القانون للسلطة التأديبية أن تفوض الاختصاص فى توقيع عقوبتى الانذار واللوم(٣) دون سواهما من الجزاءات الاخرى(٤).

ويثير ما تنص عليه المادة ٣١ من قانون الموظفين الفرنسى من وجوب استشارة اللجنة الادارية المشتركة قبل توقيع الجزاءات التأديبية - يثير هذا الوضع - تساؤلا - مفاده: هل تلتزم السلطة التأديبية باستشارة اللجنة الادارية المشتركة - قبل اصدارها للوقف الاحتياطى ؟

كما يثور تساؤل اخر بخصوص ماسح به قانون الموظفين الفرنسى للسلطة التأديبية - بالتفويض فى توقيع جزاءى الانذار واللوم - ذلك التساؤل يتحصل فى : هل يجوز للسلطة المفوض اليها - ان توقف الموظف عن عمله وقفا احتياطيا ؟

---

(١) M. Piquemal. op. cit. p. 281.

(٢) Ce sont les commissions administratives paritaires siégeant en formation disciplinaire, qui jouent la role de conseils de discipline.

(٣) Pierre di Malta "Essai sur la notion de pouvoir hierarchique" Paris 1961. P. 112.

(٤) وعلى العكس من ذلك فقد سمح القانون رقم ٧٠٧ الصادر فى ١٠ يوليو ١٩٦٤ - المتعلق بتنظيم مدينة باريس للمحافظين بتفويض سلطاتهم التأديبية كلها - لغيرهم.
انظر Code administratif français p. 279. Dalloz 1975.
انظر كذلك M. Piquemal op. cit. p. 255.

وللاجابة على التساؤل الاول يمكننا القول بأن السلطة التأديبية فـــى ممارسة الوقف ليست ملزمة باستشارة اللجنة الادارية المشتركة والدليل على ذلك أن القانون خلا من النص على الزام السلطة التأديبية باستشارة اللجنة الادارية المشتركة وفضلا عن ذلك فان المادة ٣٢ من قانون الموظفين الفرنسى نصـــت على أن وقف الموظف يكون على وجه السرعة أى فى الحال (١) . والعرض علـى اللجنة الادارية المشتركة يتعارض مع هذا النص لان اجراءات العرض وانتظار الرد قد يستغرق وقتا قد يطول مما لا يتحقق معه امكانية وقف الموظف فـــى الحال Immediatement

يضاف الى ذلك أن الوقف الاحتياطى حسبما هو مستقر عليه فى الفقـه الفرنسى ليست له طبيعة تأديبية بل هو اجراء تحوطى يمهد لاتخـــــاذ الاجراءات التأديبية فى حق المعنى (٢) وبالتالى فليس هناك من داع لاستشارة اللجنة الادارية المشتركة - وبالنسبة للاجابة عن التساؤل الثانى وهو مـــدى جواز وقف الموظف احتياطيا من السلطة المفوض اليها بتوقيع عقوبتـــى الانذار واللوم بمعنى آخر ما الحكم اذا دعت الضرورة الى وقف الموظف الخاضع للسلطـة المفوض اليها بتوقيع عقوبتى الانذار او اللوم .

هل يكون الوقف الاحتياطى من السلطة الاصيله أم من السلطة المفوضة؟

---

(١) وقد ورد النص على النحو التالى :
L'auteur de cette faute pent etre immediatement suspendu.

(٢)
- De Laubadére "Traite de droit administratif"6eme edition Paris 1975 P. 102 L.G.D.J.
- M. Piquemal "op.cit. P. 255.
- G. Peiser "Droit administratif-fonction publique 2 eme edition P. 17 Dalloz.

وللاجابة على هذا السؤال نشير الى ان سبب الوقف الاحتياطى فى القانون الفرنسى - هو ارتكاب الموظف مخالفة جسيمة(١) .

ولما كانت المخالفات الجسيمة - تقابل فى اغلب الاحيان بعقوبات أشد من جزائى الانذار واللوم - فان السلطه المفوضة بتوقيع هذين الجزائين - لا يجوز لها توقيع الوقف الاحتياطى - لعدم توفر سببه وداعيه - لان الاصل أن هذين الجزائين يوقعان فى حالة ارتكاب المخالفات اليسيره .

وفضلا عن ذلك فان السلطه المفوضه - مقيدة بالحدود المفوضه فيها - حيث لا يجوز للمفوض اليه ان يتجاوز حدود التفويض - وطالما أن التفويض مقصور على توقيع جزائى الانذار واللوم - فان السلطة المفوضة يقتصر اختصاصها على توقيعها فقط حالة ثبوت مخالفة يسيرة فى حق الموظف - اما اذا تبين للسلطة المفوضة ان الموظف ارتكب خطأ جسيما فعليها ان تخطر السلطه الاصيلة وهى السلطة المختصة بالتعيين لاتخاذ الاجراءات التأديبية فى حقه .

ويكون لهذه السلطة الاصيلة الحق فى وقف العامل .

ثانيا : التشريع السورى

نصت المادة "٧ فقرة أ" من قانون مجلس التأديب السورى(٢) على أن " يقرر كف اليد بمرسوم او قرار من السلطة التى تمارس حق التعيين ويجوز للوزير

---

(١) المادة ٣٢ من قانون الموظفين الفرنسى حيث تستهل النص بالاتى :-
"En cas de faute grave commise par un fonctionnaire"

(٢) الصادر بالمرسوم التشريعى رقم ٩٠ بتاريخ ١٩٦٢/٨/٢٣ والمنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية بالعدد ٤١ بتاريخ ١٩٦٢/٨/٣٠ ص ٧٣٢٦ .

أو المحافظ فى الاحوال التى يراها خطيرة أن يكف يد الموظفين الذين يعود أمر تعيينهم لمرجع أعلى شرط أن يعلم فورا هذا المرجع، ويعد كف اليد ملغيا ويستأنف الموظف عمله حكما اذا لم يصدر خلال ١٥ يوما مرسوم أو قرار وزارى حسب الاصول بتثبيت كف اليد".

كما قضت الفقرة (ب) من نفس المادة على أنه" يجوز للمفتش أو من يقوم باعمال التفتيش ان يمارس حق كف اليد ضمن الشروط المبينة فى الفقرة السابقة".

ويتضح من هذا النص ان القانون السورى قد اناط بالسلطة المختصة بالتعيين كف يد الموظف عن العمل - وتختلف الاداة التى يصدر بها كف اليد - فيصدر بمرسوم اذا كان الموظف ممن يتم تعيينهم بمرسوم اما الموظف الذى يعين بقرار ادارى فان كف يده يكون بقرار يصدر من السلطة التى تملك تعيينه .

وقد اجاز القانون كف اليد بواسطة سلطات اخرى غير السلطة المختصة بالتعيين وذلك اذا توفرت حالات خطيرة تستدعى كف اليد الفورى .. حيث قرر المشرع السورى انه فى مثل هذه الحالات الخطيرة - قد يكون الرجوع الى السلطة المختصة بالتعيين لاصدار قرار كف اليد - وما يصاحب ذلك من اجراءات - مما يؤدى الى تعطيل كف اليد الذى استدعته الحالة الخطيرة التى تقررها السلطة التى تقوم باصدار قرار كف اليد .

فاجاز القانون لكل من الوزير والمحافظ مباشرة كف اليد فى الحالات التى لا يختصان فيها بأمر تعيين الموظف الخاضع لكف اليد (١) .

كما اجاز القانون لكل من المفتش او القائم باعمال التفتيش ان يباشر كل منهما اجراء كف اليد عندما يقرر من يباشر منهما كف اليد وجود حالة خطيرة تستدعى ذلك .

---

(١) اما اذا كان الوزير او المحافظ يختصان بتعيين الموظف الخاضع لكف اليد فان اختصاصهما فى هذا الشأن اختصاص اصيل .

وقد الزم القانون السلطات التى تباشر كف اليد فى هذه الحالة اخطار السلطة المختصة بتعيين الموظف الذى تقرر كف يده وذلك بصفة فورية .

وقد حدد القانون أجلا قدره خمسة عشر يوما من تاريخ كف اليد لكى تقوم السلطة المختصة بالتعيين باصدار قرار بتثبيت كف اليد - ويعد ذلك بمثابة الاقرار او التصديق على قرار كف اليد الذى تم من غير السلطة المختصة بالتعيين .

وقد رتب القانون اثرا هاما على مرور الاجل المشار اليه دون ان يصدر قرار بتثبيت كف اليد من السلطة المختصة بالتعيين - حيث يترتب على انقضاء مدة خمسة عشر يوما من تاريخ كف اليد اعتبار الموظف متسلما عمله حكما اعتبارا من اليوم التالى لانقضاء هذا الاجل .

وواضح مما سبق ان وقف الموظف اى كف يده يكون فى المرحلة السابقة على احالته الى مجلس التأديب . اما اذا احيل الموظف الى مجلس التأديب دون ان يكون قد سبق كف يده - فقد اجازت المادة ٤٦ من قانون مجلس التأديب ان تتخذ اجراءات كف اليد حيث جاء بالمادة المذكور النص على انه " اذا ظهر للمقرر ان العمل المنسوب الى الموظف يشكل جناية أو احدى الجنح المخله بواجبات الوظيفة او المخله بالثقة العامة - وجب عليه ان يطلب الى المجلس (مجلس التأديب) بتقرير مسبب اتخاذ قرار بتوقيف الموظف وان يطلب الى مرجعه اصدار قرار بكف يده اذا رأى لزوما لذلك .

والملاحظ على هذا النص - أن القانون أناط بالمقرر الذى يتولى اعداد الدعوى التأديبية امام المجلس التأديبى - أن يتخذ اجراءات كف اليد - فاذا كان العمل المنسوب الى الموظف يشكل جناية أو جنحة مخلة بواجبات الوظيفة او مخلة بالثقة العامة فان ذلك يعد مبررا وسببا لاتخاذ اجراء كف اليد - فأوجب القانون على المقرر ان يقدم الى مجلس التأديب

تقرير موضح به التهمة او التهم المنسوبه الى الموظف بحيث ينطبق عليهـــا الوصف الذى اشار اليه النص وبشرط ان يكون التقرير مسببا - بمعنى ان يذكر المقرر الاسباب التى بنى اعتقاده عليها - فى تكييف الفعل المنسوب الى الموظف من انه يشكل جناية او احدى الجنح المخله بواجبات الوظيفة او المخله بالثقة العامة .

كما يتعين على المقرر ان يخطر السلطة المختصة بالتعيين باجـــراء التوقيف لكى تقوم هذه السلطه باصدار قرار بكف يد الموظف اذا قـدرت أن الموظف يستحق ذلك الاجراء .

ويعنى ذلك ان القرار الصادر بتوقيف الموظف من المجلس التأديبـــى هو قرار حكمى بكف اليد اما كف اليد القانونى فانه يدخل فى اختصاصـــات السلطة المختصة بتعيين الموظف - ولهذا ألزم القانون كل من يتخذ اجراءات كف اليد من غير السلطة المختصة بالتعيين عليه ان يبلغ هذه السلطة لكـــى تتولى اصدار قرار بكف اليد القانونى .

وقد حرص مجلس الدولة السورى على التفرقة بين كف اليد القانونى وكف اليد الحكمى - فالاول يكون من اختصاص المرجع الذى يملك حق التعييـــن - اما كف اليد الحكمى فهو الذى يتم اتخاذه من غير السلطة المختصـــــة بالتعيين (١) .

ثالثا : التشريع الجزائرى

نصت المادة ٥٨ من القانون الاساسى للوظيفة العمومية الجزائرى (٢) على

---

(١) فتوى مجلس الدولة السورى رقم ٣٥٨ بتاريخ ١٩٦٣/٩/١٧ - كتـــاب وزارة المالية (مديرية الدراسات والاحصاءات المالية ص ٦٢ .

(٢) الصادر بالامر رقم ٦٦-١٣٣ بتاريخ ٤ يونيو ١٩٦٦ والمنشور بالجريـــدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد ٤٦ السنة الثالثة بتاريـــخ ٨ يونيو ١٩٦٦ .

ان " يمكن للسلطة التي لها حق التأديب ان توقف في الحين الموظف عن ممارسة مهامه . . . . " .

وعلى ذلك ينعقد الاختصاص بقرار الوقف الاحتياطي في التشريع الجزائري للسلطة التي لها حق التعيين - باعتبارها سلطة تأديبية - وفقا للمادة ٥٤ من نفس القانون التي تنص على ان السلطة التأديبية من اختصاص السلطة التي لها حق التعيين .

وبهذا يكون القانون الجزائري قد ساوى من حيث السلطة المختصة - بين قرار الوقف الاحتياطي وبين القرار التأديبي مع وجود فارق في الاجراءات المتبعة عند اصدار كلا القرارين - ففي حين يتعين على السلطة التأديبية استشارة اللجنه المتساوية الاعضاء بوصفها مجلس تأديبي (مادة ٥٤ من القانون) اما بالنسبه لقرار الوقف فهو يصدر في الحين اذا تحقق سببه دون اخطار او استشارة المجلس التأديبي (١) وهذا يعني ان اللجنة المتساوية الاعضاء التي تنعقد بوصفها مجلس تأديبي ليس لها دور في وقف الموظف عن العمل وقفا احتياطيا (٢) .

---

(١) ميسوم صبيح " الوظيفة العامة في التشريع الجزائري " طبعة ١٩٨٥ ص ١٢٨ الشركة الوطنية للنشر والتوزيع . الجزائر .

(٢) ونجدر الاشارة هنا الى ان المادة ١٣ من قانون الوظيفة العمومية الجزائري تضمنت كيفية تشكيل اللجان المتساوية الاعضاء حيث نصت على انه " تحدث بالادارات والمصالح والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية المشار اليها في المادة الاولى اعلاه ، لجنة او عدة لجان متساوية الاعضاء يمكن استشارتها في المسائل الفردية التي تعني الموظفين . . . . وتشتمل هذه اللجان بالتساوي على ممثلي الموظفين وممثلي الادارة " . وقد اوجب القانون اخذ رأي هذه اللجان مسبقا قبل توقيع أية عقوبة من عقوبات الدرجة الثانية - اما عقوبات الدرجة الاولى - وهي تنحصر في عقوبتي الانذار والتوبيخ - فلم يشترط القانون أخذ رأي اللجنة مسبقا قبل توقيعهما - وذلك حسبما ورد بالمادة ٦٥ من قانون الموظفين التي تنص على أنه " تتخذ عقوبات الدرجة الاولى بموجب قرار

==

واذا رجعنا الى القضاء الجزائرى . يتضح لنا أن الغرفه الاداريـة بالمجلس الاعلى (١) تهتم فى احكامها بقواعد الاختصاص - فاذا صـدر القرار المطعون فيه من سلطة غير التى اولادها القانون اصداره فان الغرفة الادارية تحكم ببطلان القرار - وفى حكمها (٢) الصادر بتاريخ ٢٢ / ١ / ١٩٧٧ برقم ٨ أسست بطلان القرار الصادر بايقاف احد الاساتذة المساعدين بمعهد الحقوق والعلوم السياسية والادارية بقولها أن القرار المصرح بأيقاف المدعى من مهامه اتخذ من مدير المعهد - وهو غير مؤهل باى صفة قانونية لاتخاذ القرار المطعون فيه . وأنتهى الحكم الى الغاء القرار الصادر بالوقف من مدير المعهد على أساس أنه غير مختص بأصداره .

== معلل دون استشارة اللجنة المتساوية الاعضاء ، وتتخذ عقوبات الدرجة الثانية بموجب قرار معلل بعد أخذ رأى اللجنة المذكورة . . ."

(١) تعتبر بمثابة محكمة نقض - حيث يأخذ النظام الجزائرى - بالقضاء الموحد مع تخصيص غرف ادارية لنظر المنازعات الادارية - وتختص الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى بالطعن بالبطلان فى القرارات الادارية .

(٢) حكم المجلس الاعلى (الغرفة الادارية) ملف رقم ٨ / ١٤٣٠٨ حكم لم ينشر .

رابعا- التشريع اللبناني:

تضمن قانون الموظفين اللبناني (١) في المادة ٣٥ منه على أنه" يمكن أن ينص مرسوم او قرار الاحالة الى المجلس التأديبي على توقيف الموظف عن العمل - كما يجوز للوزير اذا راى حاجة ماسة أن يقرر توقيف الموظف عن العمل" .

والمادة ٣٤ من نفس القانون تحدد السلطة المختصة باحالة الموظفين الى المجلس التأديبي - فاذا كان الموظف يشغل احدى الفئتين الاولى أو الثانية فان الاحالة تكون بمرسوم اما اذا كان الموظف لا يدخل في هذين الفئتين فان الوزير = المعني هو الذي يقوم باحالته الى المجلس التأديبي .

ويخلص من ذلك أن السلطة المختصة بتوقيف الموظف في الظروف العادية تنعقد للسلطة التي اولاها القانون حق الاحالة الى المجلس التأديبي وفقا لما ورد في المادة ٣٤ من القانون اما في الظروف الغير عادية وقد وصفها القانون بالحاجة الماسة - فهنا يكون التوقيف من سلطة الوزير المعني - بصرف النظر عن الفئة التي يشغلها الموظف الذي تم توقيفه - كما قد يتم توقيف الموظف قبل احالته الى المجلس التأديبي .

وعلى ذلك تكون القاعدة العامة في القانون اللبناني هي أن توقيف الموظف يتم عند احالته الى المجلس التأديبي - بمعنى ان يتضمن مرسوم او قرار الاحالة النص على التوقيف من عدمه - واستثناء من هذه القاعدة اجاز القانون للوزير المعني ان يوقف الموظف عن عمله قبل احالته الى المجلس التأديبي .

وذلك اذا اقتضت حاجة ماسة لتوقيفه - ويترك للوزير امر تقدير هذه الحاجة الماسة .

---

(١) الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٤ بتاريخ ١٩٥٥/١/٧ .

المبحث الثانى

السلطة المختصة بالوقف الاحتياطى فى التشريع المصرى

تمهيد وتقسيم

اشتملت قوانين الموظفين المتتابعة النص على ان يكون الوقف الاحتياطى من اختصاص السلطة الادارية - بوصف أن الوقف الاحتياطى هو اجراء ادارى .

وقوانين الموظفين ابتداء من القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وحتى القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ - حددت هذه القوانين للسلطة الادارية مدة محدودة يكون وقف العامل فى حدودها أما اذا اقتضى الأمر وقف العامل لمدة اكثر من المدة المحددة للسلطة الادارية فان ذلك يكون من اختصاص المحكمة التأديبية .

وقد سار المشرع على نفس النهج فيما يتعلق بنظام العاملين بالقطاع العام وآخرها القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

والسلطة الادارية وهى تصدر قرار الوقف الاحتياطى اما أن تصدره من تلقاء نفسها . او بناء على طلب جهات اخرى وهى النيابة الادارية والرقابة الادارية قبل الغائها والنيابة العامة .

ونعرض فى هذا المبحث لثلاثة مطالب :

المطلب الاول : الجهة الاصلية المنوط بها الوقف الاحتياطى .
المطلب الثانى : دور المحكمة التأديبية فيما يتعلق بالوقف الاحتياطى .
المطلب الثالث: دور الجهات التى اجاز لها القانون طلب وقف العامل احتياطيا .

المطلب الأول

الجهة الاصلية المنوط بها الوقف احتياطى

تضمنت المادة ٨٣ من قانون العاملين المدنيين الجديد النص على أنه "للسلطة المختصة أن توقف العامل عن عمله احتياطيا" وتثير عبارة السلطة المختصة(١) اللبس فى تحديد المقصود بها - فقد تفهم عبارة السلطة المختصة بمعنى - ضيق كما قد تفهم بمعنى واسع.

أما المفهوم الضيق لعبارة السلطة المختصة فيأتى من كون المادة الثانية من قانون العاملين تنص على أنه " فى تطبيق احكام هذا القانون . . يقصد . . بالسلطة المختصة

أ - الوزير المختص.

ب - المحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلى .

جـ - رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة المختصة .

ومقتضى تطبيق هذه المادة على ماورد بالمادة ٨٣ من النص على السلطة المختصة - يؤدى الى حصر سلطة الوقف الاحتياطى فى نطاق ضيق - بحيث لا يملك الوقف الاحتياطى الا للوزير أو المحافظ او رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة كل فى حدود اختصاصه - وبالتالى تنحسر هذه السلطة أى سلطة الوقف الاحتياطى - عن بعض الجهات الاخرى التى اولادها القانون سلطة تأديب العاملين الخاضعين لهذه الجهات .

---

(١) وهى نفس العبارة التى وردت فى المادة ٦٠ من قانون العاملين المدنيين السابق رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ - بينما كان النص واضحا فى كل من قانون العاملين المدنيين السابق رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (مادة ٦٤ منه) وكذا قانون موظفى الدوله الاسبق رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ (مادة ٩٢ منه) حيث كانت سلطة الوقف الاحتياطى منوطة بكل من الوزير ووكيل الوزارة ورئيس المصلحة كل فى دائرة اختصاصه .

ومن هذه الجهات ما ذكرته المادة ٨٢/ ١ من اختصاص شاغلى الوظائف العليا - بتوقيع الجزاءات التأديبية الوارد ايضاحها فى هذه المادة .

اما المفهوم الواسع لعبارة السلطة المختصة الواردة فى المادة ٨٣ فتأتى من ربط الوقف الاحتياطى بالسلطة التأديبية - وعلى ذلك تشمل عبارة السلطة المختصة - كل السلطات التى اولاها القانون تأديب العاملين .

ونحن من جانبنا نميل الى المفهوم الواسع لعبارة السلطة المختصة بحيث تشتمل بالاضافة الى الوزير والمحافظ ورئيس مجلس ادارة الهيئة العامة - شاغلى الوظائف العليا كل فى حدود اختصاصه ونذهب من جانبنا الى أبعد من ذلك حيث نرى ان يكون للمحكمة التأديبية سلطة الوقف الاحتياطى ابتداء - على ماسيجىء عند كلامنا فى المطلب الثانى عن دور المحكمة التأديبية فى الوقف الاحتياطى .

ومما يؤيد رأينا الذى انتهينا اليه هو ان المادة ٨٣ التى تتحكم عن السلطة المختصة بوقف العامل احتياطيا - قد جاءت تالية للمادة ٨٢ التى تحدد الاختصاص فى توقيع الجزاءات التأديبية مما يقتضى عدم تكرار تعداد هذه السلطات مرة اخرى فى معرض الكلام عن الوقف الاحتياطى - وان كنا لا نشفع ذلك للمشرع - حيث يتعين أن يكون النص دقيقا واضحا لالبس فيه خاصة عندما يتعلق الامر بمسائل الاختصاص التى تعد من الأمور الجوهرية فى القانون العام .

وفضلا عن ذلك فانه لا يمكن بداهة ان يكون قصد المشرع من عبارة السلطة المختصة - سلب اختصاص الوقف الاحتياطى من شاغلى الوظائف العليا لانه طالما قد أناط بشاغلى الوظائف العليا توقيع بعض الجزاءات التأديبية المحددة فى المادة (٨٢) - فانه من باب اولى يكون من اختصاصها وقف العامل احتياطيا اذا توفرت دواعيه واسبابه - لأن الوقف الاحتياطى

اجراء يرتبط أولا واخيرا بالاجراءات التأديبية التى تتخذ أو التى يزمع اتخاذها حيال العامل - فمن البديهى ان يكون الوقف الاحتياطى مرتبطا بالسلطة التأديبية .

هذا ما يتعلق بالسلطة المختصة بالوقف الاحتياطى فى قانون العاملين المدنيين بالدولة - اما قانون نظام العاملين بالقطاع العام الصادر برقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ - فقد حدد سلطة الوقف الاحتياطى بما لا يدع مجالا للشك . حيث اناط هذه السلطة برئيس مجلس الادارة - وقد استهلت المادة ٨٦ بقولها " لرئيس مجلس الادارة - بقرار مسبب حفظ التحقيق وله ان يوقف العامل عن عمله احتياطيا . . "

ومن ذلك يكون المشرع قد قيد من سلطة الوقف الاحتياطى اذ حصرها فى رئيس مجلس الادارة دون سواه - بالرغم من وجود سلطات تأديبية اخرى حيث ورد بالمادة ٨٤/١ منح شاغلى الوظائف العليا سلطة توقيع بعض الجزاءات التأديبية - وكذا بالفقرة الثانية من نفس المادة بالنسبة للمحكمة التأديبية والفقرة الرابعة وكذا الفقرة الخامسة من ذات المادة لمجلس الادارة وكذا بالنسبة لرئيس الجمعية العمومية للشركة .

وبالرغم من اختصاص هذه السلطات بمجازاة العاملين - حيث تعد سلطات تأديبية - الا ان القانون لم ينص صراحة على اختصاصها بالوقف . حيث اناط الوقف وحدده من اختصاص رئيس مجلس الادارة وذلك حسبما ورد بالمادة ٨٦ سالفة الذكر ولم يرد ذكر لهذا الاختصاص لغيره ممن منحهم القانون سلطة التأديب (١) .

---

(١) وان كان قانون نظام العاملين بالقطاع العام قد أفرد حكما خاصا بالنسبة لاعضاء مجلس ادارة الشركة ورئيس مجلس ادارتها - فجعل الاختصاص بوقفهم عن العمل للسلطات التى تتولى امر مجازاتهم - حيث ورد بالنسبة لاعضاء مجلس ادارة التشكيلات النقابية وأعضاء مجلس الادارة المنتخبين فان وقفهم يكون من اختصاص السلطة التأديبية القضائية المختصة - والمقصود بالسلطة القضائية هنا - ==

قد يقال بأنه نظرا لارتباط الوقف التأديب فان السلطة المختصة بالتأديب تملك من باب اولى حق وقف العامل الخاضع لسلطتها فى توقيع الجزاء - وهذا امر لا يحتاج الى نص - وهذا القول لا يتمشى مع قصد المشرع من تقرير سلطة الوقف لرئيس مجلس الادارة وحده دون سواه - بالنسبة للعاملين الخاضعين لرئاسته باستثناء اعضاء مجلس الادارة عموما .

ويثور التساؤل عما اذا كان يجوز لرئيس مجلس الادارة أن يفوض غيره فى مباشرة الوقف . . . . ؟

ان المبدأ المقرر فى التفويض أنه عندما تمنح السلطة التشريعية اختصاصا معينا لسلطة ادارية - انما تفعل ذلك لحكمة تراها وتقدرها - وتذهب هذه الحكمة لو اجيز لصاحب الاختصاص الاصيل أن يفوض فيه - دون اذن من الجهة مانحة الاختصاص (١) .

= المحكمة التأديبية المختصة حيث هى التى تختص بمجازاتهم وذلك وفقا للفقرة السادسة من المادة ٨٤ من القانون .

اما بالنسبة لرئيس مجلس الادارة واعضاء مجلس الادارة المعينين فان وقفهم حسبما ورد بالفقرة السادسة من المادة ٨٦ ينعقد لرئيس الجمعية العمومية للشركة وهو الوزير المختص الذى يرأس بحكم القانون الجمعية العمومية للشركة التابعة لوزارته وهو فى نفس الوقت الذى يختص بمجازاتهم طبقا للفقرة الخامسة من المادة ٨٤ .

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن " التفويض فى القانون الادارى وعلم الادارة العامة " طبعة ١٩٧٠/١٩٧١ ص ١١٤ دار النهضة العربية ، القاهرة .

- انظر كذلك حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ ١٩٥٩/٦/٢٧ لسنة ٤ ق مجموعة المبادىء التى قررتها المحكمة الادارية العليا ص ١٥٦٤ - قررت ان الاختصاص الذى يتحدد بقانون لا يجوز التنزول عنه او الانابة فيه الا فى الحدود وعلى الوجه المبين فى القانون .

فلا يجوز التفويض فى الاختصاص المخول بقانون الا بقانون والاختصاص المقرر بأداة ادنى من القانون يجوز ايضا التفويض بناء على قانون من بـــاب اولى (١) فالتفويض الجائز هو ما تقرره الاداة المانحة للاختصاص او الاداة الاعلى منها - يستوى أن يكون الاختصاص مخول بالدستور او القانون او اللوائح - بمعنى انه اذا تحدد اختصاص بموجب لائحة - فانه يجوز للائحة ان تتضمن نصا يسمح لصاحب الاختصاص بتفويض جانب من اختصاصاته كما يجوز للقانون الذى صدرت اللائحة بناء عليه ان ينص على جواز التفويض فى الاختصاصـات المحددة باللائحة .

واذا رجعنا الى قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ فى شأن التفويض فى الاختصاص (٢) يتبين انه اجاز فى المادة الاولى لرئيس الجمهورية بان يفوض فى بعض اختصاصاته الى نوابه ولرئيس الوزراء ونـواب رئيس الوزراء - والوزراء وانواب الوزراء ومن فى حكمهم والمحافظون - والمـادة الثانية اجازت لرئيس الوزراء ان يعهد ببعض اختصاصاته الى نوابه والـوزراء ونوابهم ومن فى حكمهم والمحافظون والمادة الثانية اجازت للوزراء ومن فـى حكمهم أن يفوضوا فى بعض اختصاصاتهم الى المحافظين ووكـلاء الـوزارات ولرؤساء الهيئات (او المؤسسات العامة) التابعة لهم او لغيرهم بعقـد الاتفاق مع الوزير المختص .

كما اجازت المادة الرابعة من القانون ٤٢ لسنة ١٩٦٧ سالف الذكـر لوكلاء الوزارات ان يفوضوا فى بعض اختصاصاتهم رؤساء ومديرى المصالـح والادارات العامة كما يجوز بمقتضى هذه المادة لرؤساء ومديرى المصالح والادارات العامة ان يفوضوا فى بعض اختصاصاتهم المخولة لهم بموجـب التشريعات الى مديرى الادارات ورؤساء الفروع والاقسام التابعة لهم .

---

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن - المرجع السابق ص ١١٤ .
(٢) الجريدة الرسمية فى ١٢ اكتوبر ١٩٦٧ العدد ٨٣ .

ويتضح من ذلك ان القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ فى شأن التفويض فى الاختصاصات لم يتعرض لرؤساء مجالس ادارة شركات القطاع العام- ولذلك يكون المرجع فى تحديد ما اذا كان من الجائز لهم التفويض فى بعض اختصاصاتهم - الى قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

ولما كانت سلطة الوقف الاحتياطى منوطة برئيس مجلس الادارة طبقا للمادة ٨٦ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ المشار اليه ولم يجز القانون لرئيس مجلس الادارة تفويض غيره فى سلطة الوقف الاحتياطى فمن ثم يتعين ان يباشره بنفسه - ويكون من غير الجائز تفويض غيره فى مباشرة هذه السلطة - ويقع باطلا أى قرار يصدر من رئيس مجلس الادارة . بالتفويض فى سلطة الوقف الاحتياطى - وغنى عن القول ان التفويض فى الاختصاص هو أمر استثنائى يتعين تفسير النصوص المتعلقة به تفسيرا ضيقا (١) .

- مدى جواز مباشرة الوقف الاحتياطى من السلطة المفوضة باجراء التحقيق

يحدث ان تقوم السلطة التأديبية بتفويض سلطة اخرى ادنى منها باجراء التحقيق والتصرف فيه - فهل يجوز للسلطة المفوضة أن توقف العامل الخاضع للتحقيق أمامها اذا توفرت دواعى الوقف وأسبابه ... ؟

اتجه رأى (٢) يسانده قضاء المحكمة الادارية العليا (٣) على أنه

---

(١) الدكتور محمد محمد ابراهيم رمضان - " الوصاية على الهيئات المحلية رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس ص ٤٠٦ .

(٢) الاستاذان محمد رشوان أحمد وابراهيم عباس منصور .
الاجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام .
طبعة ١٩٦٩ ص ٧١ وطبعة الرسالة - القاهرة .
- الدكتور سليمان الطماوى قضاء التأديب" المرجع السابق ص ٣٧٩"
- الاستاذ / مفاورى شاهين - المسائلة التأديبية - المرجع السابق ص ٢٩٧ هامش (١)

(٣) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ ١٠/٦/١٩٦٥ لسنة ١٠ ق - مشار الى الحكم فى مؤلف الدكتور / سليمان الطماوى - قضاء التأديب - المرجع السابق ص ٣٦ .

اذا أقتصر التفويض على الامر بالتحقيق أو التصرف فيه - فأن المفوض اليـــه يملك الامر بوقف العامل الخاضع للتحقيق .

ونحن من جانبنا لا نوافق على هذا الاتجاه - لان الاصل في التفويض في حالة اجازته من المشرع - هو التزام المفوض اليه بالموضوع والحدود التي فوض فيها (١) - ومن ثم لا يجوز للمفوض اليه أن يتعداها - وفضلا عن ذلك فان النيابة الادارية قد منحها القانون سلطة التحقيق والتصرف فيه كأختصاص أصيل لها - ومع ذلك فهي لا تملك سلطة وقف العامل الخاضع للتحقيق أمامها - وكل ما أجازه القانون لها هو أن تطلب من الجهة الادارية - وقف العامل اذا تحقق سببه - فكيف يمتنع على سلطة اصيلة مختصة بالتحقيق - أن توقف العامل بينما يجـــوز لسلطة مفوضة بالتحقيق أو التصرف فيه أن تجري الوقف . . . ؟

لذلك واستنادا الى ما قدمناه لا يجوز للسلطة المفوضة بالتحقيـــق أو التصرف فيه أن توقف العامل الخاضع للتحقيق وكل ما يجوز لها أن تطلب من السلطة التأديبية المختصة وقف العامل عن عمله - وللسلطة التأديبية تقريـــر أسباب الوقف ودواعيه فلها أن تستجيب لطلب سلطة التحقيق فتوقف العامل - ولها أن ترفض الاستجابة الى طلب الوقف ومن ثم يمتنع وقف العامل في هـذه الحالة .

---

(١) دكتور عبد الله طلبه" الرقابة القضائية على اعمال الادارة طبعة ١٩٧٥/ ١٩٧٦ ص٢٠٣ المطبعة الجديدة/ دمشق .

المطلب الثانى

دور المحكمة التأديبية فى الوقف الاحتياطى

تختص المحكمة التأديبية بتوقيع جميع الجزاءات التأديبية على العاملين المحالين اليها طبقا للمادة ٨٠ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والمادة ٨٤ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ (١)- وهذا يعنى ان اختصاص المحكمة التأديبية يعتبر اختصاص شامل لجميع انواع الجزاءات بالنسبة لجميع العاملين المحالين اليها- ومع هذا الاختصاص الشامل- فان المشرع لم يمنح المحكمة التأديبية صراحة سلطة الوقف الاحتياطى ابتداء -بل يقتصر دورها وفقا للمادة ٨٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ٨٦ من قانون العاملين بالقطاع العام على مد مدة الوقف الاحتياطى عن الحد الذى قدره القانون السلطة الادارية .

والرأى يكاد يكون مجمعا (٢) فى ضوء نصوص قوانين العاملين السابقة والحالية على ان المحكمة التأديبية لا تملك سلطة الوقف الاحتياطى ابتداء .

ونحن من جانبا نرى انه فى ظل قانون العاملين المدنيين بالدولة الحالى- ان يكون للمحكمة التأديبية اختصاص مبتدأ بالوقف الاحتياطى وذلك

---

(١) كان قانون العاملين المدنيين السابق رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ يجعل كذلك اختصاص المحكمة التأديبية شاملا جميع انواع الجزاءات التأديبية (مادة ٥٨/٣) اما قانون العاملين بالقطاع العام السابق رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ فقد اورد تفصيلا فى اختصاص المحكمة التأديبية حيث كانت تختص بتوقيع جميع الجزاءات التأديبية عدا جزاءى الانذار والخصم من الأجر على العاملين شاغلى وظائف الادارة العليا (مادة ٩٤ ثانيا فقرة ٣) كما يمتد اختاصها بالنسبة لجزاء الفصل الى العاملين شاغلى الوظائف من المستوى الثانى ومايعلوه (مادة ٩٤ ثالثا فقرة ٢) .

(٢) انظر على سبيل المثال الدكتور سليمان الطماوى - قضاء التأديب - المرجع السابق ص ٥١٢ .

استنادا الى ما استهل به المشرع نص المادة ٨٣ من جعل الوقف الاحتياطى منوط بالسلطة المختصة(١) والمحكمة التأديبية هى سلطة تأديبية أصيلة بجانب السلطة الادارية المنوط بها ذلك وفقا للنصوص وسندنا فى ذلك هو ما انتهى اليه الفقه(٢) وآزرته المحكمة الادارية العليا من أن الوقف الاحتياطى يرتبط بالتأديب - فيتعين ان يعهد بالوقف الاحتياطى الى الجهة التى تملك تأديب العامل (٣) والمحكمة . . التأديبية صاحبة اختصاص أصيل فى تأديب العامل فكيف تحرم من هذه السلطة وفضلا عن ذلك فانه قياسا على ما تشير اليه بعض احكام المحاكم التأديبية (٤) من اعطاء المحكمة التأديبية سلطة وقف الموظف (العامل) من تهمة ارتكبها اثناء محاكمته - بقوله انه اذا كان الوقف سائغا بالنسبة الى التهمة التى قدم من أجلها الى مجلس التأديب فمن باب اولى يسوغ اذا ارتكب الموظف (العامل) اثناء محاكمته امام مجلس التأديب جرما جديدا موجبا لوقفه عن العمل .

وما نقوله بخصوص منح المحكمة التأديبية سلطة وقف العامل ابتداء - انما يعد سدا للنقص الذى نراه فى التشريع . - حالة ما اذا احيل العامل الى المحكمة التأديبية دون ان يكون موقوفا عن العمل من الجهة الادارية -

---

(١) وقد وردت ذات الاستهلال فى المادة ٦٠ من قانون العاملين المدنيين السابق رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ حيث نص على ان " للسلطة المختصة ان توقف التعامل عن عمله احتياطيا . . . " .

(٢) انظر الدكتور الطماوى - قضاء التأديب - المرجع السابق ص ٣٧٨ .

(٣) فى هذا المعنى قضاء المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر بجلسة ٢٠/٦/١٩٦٥ فى القضية رقم ١١٧٠ س ٦ ق - مشار الى الحكم فيه - مؤلف الدكتور محمد جودت الملط - المسئولية التأديبية للموظف العام طبعة ١٩٦٧ / دار النهضة العربية / القاهرة ص ٢١٣ ص ٣ (هامش ٢) .

(٤) انظر حكم المحكمة التأديبية (لوزارات الصحة والشئون البلدية والاوقاف جلسة ٩/١٢/١٩٥٨ مشار الى الحكم فى مؤلف قضاء التأديب للاستاذ احمد محمد حلى المحامى طبعة ١٩٦٠ ص ٧ وما بعدها / دار الفكر الحديث / للطبع والنشر / القاهرة .

ورأت المحكمة المنظورة امامها الدعوى التأديبية دواعى تستوجب وقف العامل عن عمله احتياطيا - فان المشرع لم يعالج هذه الحالة ومن ثم نرى ان يكون من اختصاص المحكمة التأديبية سلطة وقف العامل الذى لم يسبق وقفه من العمل احتياطيا . اذ ليس من المستساغ ان يكون للجهة الادارية سلطة تقصر عنها سلطة المحكمة التأديبية - كلاهما صاحب اختصاص اصيل فى تأديب العاملين.

ومنح سلطة الوقف الاحتياطى للمحكمة التأديبية ليس بالأمر الغريب - اذ اخذ به المشرع فى قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بخصوص طائفة من العاملين وذلك فى الفقرة الخامسة من المادة ٨٦ التى تنص على أنه " وبالنسبة لاعضاء مجلس ادارة التشكيلات النقابية - واعضاء مجلس الادارة المنتخبين يكون وقفهم عن العمل بقرار من السلطة القضائية المختصة . . . " .

المطلب الثالث

الجهات التى خص لها القانون طلب وقف العامل احتياطيًا

كما سبق ان اشرنا فى المطلب السابق - فان الوقف الاحتياطى تختص به السلطة الرئاسية التى تملك تأديب العاملين الخاضعين لها - وهو اختصاص اصيل تستمده من نص القانون . وقد رأينا ان تمنح هذه السلطة للمحكمة التأديبية ابتداءا حالة ما اذا احيل اليها العامل دون ان يكون قد سبق وقفه عن العمل من السلطة الرئاسية .

وبجانب هذا الاختصاص فى الوقف الاحتياطى - فقد اجاز القانون لكل من النيابة الادارية والرقابة الادارية قبل الغائها - طلب وقف العامل احتياطيا .

ولم يتعرض القانون لدور النيابة العامة فى طلب وقف العامل الخاضع لتحقيقها - لهذا سنتكلم عن دور هذه الجهات الثلاث تباعا .

اولا - <u>دور النيابة الادارية</u> (١)

صدر القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ باعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية - ونص فى المادة ١٠ من هذا القانون على أنه " لمدير النيابة الادارية او احد الوكلاء ان يطلب وقف العامل عن أعمال وظيفته - اذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ويكون الوقف بقرار من الرئيس المختص -

---

(١) استحدث نظام النيابة الادارية بالقانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ لسنة ١٩٥٤ وكان الهدف من اصدار هذا القانون اسناد التحقيق الى هيئة متحررة من تبعيتها لكبار العاملين بالوزارات والمصالح - لما فى هذه التبعية من تأثير على حرية المحققين وحيدتهم وطمأنينتهم .
انظر - الدكتور فؤاد العطار - القضاء الادارى طبعة ١٩٦٨ ص ٧٣٠ - ٧٣١ - دار النهضة العربية / القاهرة .

فاذا لم يوافق الرئيس المختص على وقف العامل وجب عليه ابلاغ مدير النيابة الادارية بمبررات امتناعه وذلك خلال اسبوع من طلبه . . . " .

ويتضح من هذا النص ان سلطة النيابة الادارية تقف عند حد الاقتراح بالوقف دون ان يتعدى الى اختصاصها بالوقف الاحتياطى .

ولكن البعض (١) ينتقد هذا النص - ويرون تخويل النيابة الادارية سلطة الوقف الاحتياطى بالنسبة للعاملين الذين تحقق معهم .

وسندهم فى ذلك هو انه طالما أن التحقيق وضع تحت يد النيابة الادارية بوصفها صاحبة اختصاص وحمل امانة توفير الضمانات الكفيلة بتحقيق العدالة - فمن ثم فهى الاقدر على تعرف وجه المصلحة فى وقف العامل -

فى حين لا يعترف البعض (٢) بهذه السلطة للنيابة الادارية ولكن عندما يحدث خلاف بين النيابة الادارية والجهة الادارية - بمعنى أن الجهة الادارية لا تستجيب لطلب النيابة بوقف العامل احتياطيا - فيرون انه يتعين ان يكون الامر فى هذه الحالة فى يد المحكمة التأديبية لتقدر على ضوء الظروف . . والملابسات التى تبديها كل جهة . فتقرر وقف العامل او عدم وقفه (٣) .

---

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن - التأديب فى الوظيفة العامة - طبعة ١٩٦٤ ص ١٦٣ - الاستاذان محمد رشوان احمد وابراهيم عباس منصور - الاجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام طبعة ١٩٦٩ ص ٧٠ مطبعة الرسالة . القاهرة .

(٢) الدكتور سليمان الطماوى - قضاء التأديب - المرجع السابق ص ٩٣٧ ، هامش (١) - مقال الاستاذ محمد ابراهيم رفاعى المحامى - الاجراءات الاحتياطية اثناء تأديب العاملين فى مصر - مجلة المحاماة - العدد السابع والثامن سبتمبر واكتوبر ١٩٧٥ .
المستشار عبد الوهاب البندارى - المسئولية التأديبية والجنائية للعاملين المدنيين بالدولة " القطاع العام " / طبعة ١٩٧٤ ص ٢٤٤ وما بعدها - المطبعة العالمية / القاهرة .

(٣) وهذا يؤيد ما سبق أن اقترحناه من منح المحكمة التأديبية سلطة وقف العامل احتياطيا بجانب الاختصاص المقرر للجهة الادارية .

ونرى من جانبنا ان يقف دور النيابة الادارية عند حد طلب الوقف الاحتياطى - أى اقتراحه على الجهة الادارية - وهذه الجهة الاخيرة هى التى تقدر وقف العامل من عدمه .

وتجدر الاشارة هنا - الى ان استجابة الجهة الادارية لطلب النيابة الادارية يتعين أن يستند الوقف فى هذه الحالة على المعيار الموضوعى دون الشخصى(١) لان الفرض فى هذه الحالة ان التحقيق تقوم به النيابة الادارية - مما لا يخشى معه نفوذ أو تأثير العامل على التحقيق - وعلى ذلك يتعين أن يكون سبب الوقف ان قررته الجهة الادارية - هو ارتكاب العامل لجريمة مخلة بالشرف او الامانة أو جريمة من شأنها الاخلال بكرامة الوظيفة .

وما نراه من حرمان النيابة الادارية من سلطة وقف العامل - انما يستند الى ان النيابة الادارية ليست سلطة تأديبية - ولكنها سلطة تختص فقط بالتحقيق والتصرف فيه - اما بالحفظ ان رأت وجها لذلك - او احالته الى السلطة التأديبية سواء الرئاسية او المحكمة التأديبية .

وفضلا عن ذلك - فان ترك امر تقدير وقف العامل للنيابة الادارية - قد يؤدى الى تعطيل الاعمال الادارية الموكولة الى العامل (٢) .

حيث تكون السلطة التأديبية هى الاقدر على تعرف وجه المصلحة فى وقف العامل من عدمه(٣) .

---

(١) راجع ماسبق ص(٥٤) .

(٢) الدكتور سليمان الطماوى " قضاء التأديب " المرجع السابق ص ٣٧٩ هامش(١)

(٣) G.PEISER "Droit Administratif, fonction Public" P. 17 2 eme edition Dalloz.

وما دام الوقف الاحتياطى هو اجراء ادارى وهذا الاجراء يتخذ لصالح العمل فان السلطة التأديبية هى التى يكون لها التقدير النهائى فى الوقف

هذا عن دور النيابة الادارية فى طلب وقف العامل احتياطيا وقد كانت الرقابة الادارية قبل الغائها بمقتضى القرار الجمهورى رقم ٣٣٧ بتاريخ ٢٨/٦/١٩٨٠ - لها دور فى طلب وقف العامل احتياطيا (١) .

---

(١) كان القانون يعطى للرقابة الادارية قبل الغائها - الحق فى طلب وقف العامل احتياطيا وقد الغيت الرقابة الادارية بموجب القرار الجمهورى رقم ٣٣٧ بتاريخ ٢٨/٦/١٩٨٠ وتنص المادة الاولى على ان تلغى هيئة الرقابة الادارية كما تنص المادة الثالثة على أن يعمل بهذا القرار - اعتبارا من ١/٧/١٩٨٠ وكانت الرقابة الادارية جزءا من النيابة الادارية حيث نص القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ باعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية على ان تتكون النيابة الادارية من قسم الرقابة وقسم التحقيق . وبمقتضى القانون ٥٤ لسنة ١٩٦٤ تم فصل الرقابة الادارية عن النيابة الادارية واصبحت الرقابة الادارية هيئة مستقلة وكانت تبعيتها فى ذلك الوقت لرئيس المجلس التنفيذى الذى كان معمولا به بمقتضى الاعلان الدستورى الصادر فى ٢٧ سبتمبر ١٩٦٢ - ثم حل محل المجلس التنفيذى مجلس الوزراء بمقتضى دستور مارس ١٩٦٤ وكانت تنص الفقرة الثانية من المادة السادسة - من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ المشار اليه على أنه " كما يجوز لها ان تطلب وقف العامل عن اعمال وظيفته او ابعاده موقتا عنها - اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك " ويصدر قرار الايقاف او الابعاد الموقت من رئيس المجلس التنفيذى (رئيس مجلس الوزراء الآن) . وقد كان لنا على هذا النص نقطتين اولا هما ان النص قد جعل الاختصاص بالوقف الذى تطلبه الرقابة الادارية لرئيس مجلس الوزراء - والنص قد جاء مطلقا فان رئيس مجلس الوزراء يختص بوقف جميع العاملين أيا كانت فئاتهم ولكن مع هذا الاطلاق الظاهر فى النص فاننا اتجهنا الى تقييد طلب الرقابة الادارية الموجه لرئيس مجلس الوزراء بفئة العاملين الشاغلين للوظايف العليا ودليلنا على ذلك ان المادة الثامنة من القانون رقم ٥٤ لسنة ٦٤ نصت فى فقرتها الثانية على انه اذا اسفرت التحريات او الرقابة عن امور تستوجب التحقيق احيلت الاوراق على النيابة الادارية او النيابة العامة حسب الاحوال . . . ويتعين الحصول على موافقة رئيس مجلس الوزراء ==

. . . . . .

== بالنسبة الى الموظفين الذين فى درجة مدير عام فما فوقها او الموظفين الذين تجاوز مرتباتهم الاصلية ١٥٠٠ جنيه سنويا عند احالتهم للتحقيق . ولماكان الوقف الاحتياطى مرتبط بالتحقيق من حيث الأصل فاننا رأينا ان يكون طلب الوقف الاحتياطى من رئيس مجلس الوزراء مقصور على هذه الفئة من العاملين - اما باقى العاملين فيكون على الرقابة الادارية ان تتوجه بطلب وقفهم احتياطيا الى السلطات التأديبية الادارية المختصة وتجدر الاشارة الى ان اختصاص رئيس مجلس الوزراء بوقف فئة من العاملين لا يجب عن السلطة الادارية التأديبية وقفهم احتياطيا .

وثانى الملاحظتين ان نص المادة السادسة المشار اليه لم يحدد الحد الاقصى لمدة الوقف الاحتياطى الذى يصدر به قرار رئيس مجلس الوزراء . وعدم التحديد لا يعنى اطلاق المدة دون تحديد فهى تتقيد بالقواعد الواردة فى قانون العاملين المدنيين بالدولة وقانون نظام العاملين بالقطاع العام فالمادة ٨٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة وقد نصت على ان للسلطة المختصة ان توقف العامل عن عمله احتياطيا "فان عبارة السلطة المختصة الواردة فى النص تتسع لتشمل السلطة التى تملك وفقا للقانون وقف العاملين احتياطيا وهى هنا سلطة رئيس مجلس الوزراء ينص قانون الرقابة الادارية - فضلا عن اختصاص السلطة التأديبية . وعلى ذلك فان سلطة رئيس مجلس الوزراء تتحدد من حيث مدته وتمديده بما ورد بالمادة ٨٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة (من هذا الرأى المستشار مصطفى رضوان فى مؤلفه الادعاء العام والرقابة الادارية فقها وقضاء طبعة ١٩٧٣ / منشأة المعارف / الاسكندرية ص ١٨٩) . ونفس الشىء بالنسبة للعاملين بالقطاع العام فان سلطة رئيس مجلس الوزراء بالنسبة لهم تتحدد بما ورد النص عليه فى المادة م ٨٦ من هذا القانون - وعلى ذلك يتحدد اختصاص رئيس مجلس الوزراء بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة والعاملين بالقطاع العام بمدة ثلاثة اشهر وما زاد على ذلك يكون من اختصاص المحكمة التأديبية - ومما تجدر الاشارة اليه ان الفقرة الثانية من المادة السادسة من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ الملغى كانت تتضمن لفظى الوقف والابعاد المؤقت - مع ان الوقف هو فى حقيقته ابعاد العامل عن اعمال وظيفته بصفة مؤقتة - ويبدو ان المشرع كان يقصد التفرقة بينهما بدليل تكرارها مرتين فى النص - ويذهب المستشار مصطفى رضوان فى مؤلفه المشار اليه ص ١٨٧ فى تفسير الابعاد المؤقت بأنه اجبار الموظف على التخلى عن وظيفته مؤقتا ونقله منها مكانيا الى وظيفة ==

. . . . . .

== خارج الجهة التى يعمل بها او نوعيا الى وظيفة اخرى تقل فى المزايا والحكمة من ذلك على ما يراه هو الا يؤثر مركز الموظف او سلطته او الاختصاصات الموكولة اليه على الوسائل التى تقوم بها الرقابة الادارية فى سبيل تنفيذ اختصاصاتها المحددة فى القانون حرصا على المصلحة العامة وهى فوق كل اعتبار ولكننا لا نوافق هذا الرأى على ما انتهى اليه من تفسير الابعاد المؤقت بالنقل - فقد كان اولى بالمشرع ان ينص على النقل دون الابعاد المؤقت - ولا نستطيع من جانبنا التسليم بوجود فارق بين الوقف والابعاد المؤقت نظرا لان المشرع لم يضع نظاما قانونيا مستقلا للابعاد المؤقت .

- ولهذا يعتبر الابعاد المؤقت نوع من انواع الوقف الاحتياطى يسرى عليه احكام الوقف - فالاختلاف بينهما ان وجد هو اختلاف فى اللفظ بينما يتحدان فى الاثار .

ثانيا : دور النيابة العامة فى طلب الوقف الاحتياطى

لم يرد فى قانون العاملين المدنيين بالدولة اوقانون تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ - النص على منح النيابة العامة للحق فى طلب وقف العامل عن عمله وقفا احتياطيا .

فاذا اتهم عامل بارتكابه جريمة جنائية وقامت النيابة العامة بمباشرة التحقيق القضائى فى حقه - فهل يجوز لها اقتراح أو طلب وقف العامل الخاضع للتحقيق - وقفا احتياطيا ؟

ليس فى النصوص ما يمنع النيابة العامة من طلب وقف العامل . . . احتياطيا - حيث يجوز لها ذلك - ويوجه الطلب الى السلطة الادارية التابع لها العامل - على ان يوضح بالطلب الوقائع المنسوبة الى العامل بوصفها الجنائى - ويترك امر تقدير وقف العامل الى سلطته الادارية - فاذا قدرت وقف العامل فان سبب الوقف فى هذه الحالة سيرتكز على المعيار الموضوعى والذى يتحقق فى حالة ما اذا نسب الى العامل ارتكاب جناية او جريمة من الجرائم التى تجيز ذلك وبديهى الا تتقيد الجهة الادارية بما تنتهى اليه النيابة العامة من تكييفها للفعل الذى يعد جريمة تكون سببا للوقف - حيث يكون للجهة الادارية اعادة تكييف الفعل وفقا لتقديرها - مستهدية بذلك بما توصل اليه قضاؤنا الادارى والتأديبى من معايير فى تحديد الجرائم الجنائية المختلفة وتأثيرها على الوظيفة العامة .

المبحث الثالث

السلطة المختصة بوقف العامل المنتدب أو المعار

تضمنت الفقرة الرابعة من المادة ٨٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة الجديد النص على ان" وتكون الجهة المنتدب او المعار اليها العامل أو المكلف بها هى المختصة بالتحقيق معه وتأديبه طبقا للاحكام سالفة الذكر - وذلك عن المخالفات التى يرتكبها خلال فترة الندب او الاعارة او التكليف".

ويكاد يجمع الفقه فى فرنسا ومصر(١) على أن الجهة المستعيرة والجهة المنتدب اليها العامل هى المختصة باصدار قرار الوقف الاحتياطى تأسيسا على أن الوقف الاحتياطى يتبع سلطة التأديب - وهى فى هذه الحالة - الجهة المعار اليها والمنتدب اليها العامل بالنسبة للمخالفات التى يرتكبها اثناء اعارته او ندبه . ومع هذا الاتجاه الذى يكاد يصل الى حد الاجماع - الا اننا نخالفه ونرى الا يكون من اختصاص الجهة المستعيرة او المنتدب اليها العامل وقفة احتياطيا - ونعرض لرأينا بشيء من التفصيل .

---

(١) من الفقه الفرنسى :

- Serge Salon "Delinquance et Repression Disciplinaire dans la fonction publique Paris 1969 P. 222 L.G.D.J.
- M. Piquemal "Le Fonctionnaire: Devoirs et obligation" Paris 1976 Berger6levrault.
- Victor Silvera-Serge Salon "La Fonction Publique et ses problemes Actuels" Paris 1976 P. 353 Ed. L'Aclualité juridique.
- Alain-plantey "Traité pratique de la Fonction publique 3 eme edition Tome I Paris, 1971 p. 438 L.G.D.J.

رأينا الخاص : وقف الاعارة او الانتداب وليس وقف العامل

ان قاعدة تبعية الوقف للتأديب وجودا وعدما هى قاعدة تكاد تكون مستقرة فى الفقه والقضاء سواء فى فرنسا او فى مصر - بحيث يكون الاختصاص من حيث الاصل بالوقف الاحتياطى منعقدا للسلطة التأديبية . ولكن لكل قاعدة استثناء - والرأى الذى نقول به يعد استثناء من هذه القاعدة فى خصوصية الاعارة والندب .

ويتحصل رأينا فى انه وان كانت الجهة المعار اليها العامل أوالمنتدب اليها تختص بتأديبه ومن ثم توقيع الجزاء عليه بالنسبة للمخالفات التى يرتكبها اثناء اعارته او ندبه - الا اننا نرى سلب اختصاصها بالنسبة لوقفه عن العمل وقفا احتياطيا اذا تحقق سببه ودواعيه - بل يرد الوقف على الاعارة ذاتها او الانتداب ويعود العامل فى فترة الوقف الى جهته الاصلية وهى التى تملك وقفه عن العمل ان كان لذلك مقتض .

== ومن الفقه المصرى :

- الدكتور سليمان الطماوى - قضاء التأديب - المرجع السابق ص٣٧٨ .
- الاستاذان محمد رشوان احمد وابراهيم عباس منصور - الاجراءات التأديبية المرجع السابق ص٢٧ .
- الدكتور عبد الفتاح حسن - التأديب فى الوظيفة العامة - المرجع السابق ص٧٣ .
- الاستاذ مغاورى شاهين - المسائله التأديبية - المرجع السابق ص٣٠٠
- الاستاذ محمد ابراهيم رفاعى - الاجراءات التأديبية اثناء تأديبة العاملين فى مصر - مقال منشور بمجلة المحاماة - المرجع السابق ص ١٠٤ .

من الفقه الجزائرى :

Marsoum Sobih "La Fonction publique" ALGER 1968
P. 137 S.N.E.D.

ونستند فى رأيناعلى المبررات الاتية :

١- أن العامل فى فترة الندب او الاعارة يعمل لدى الجهة المنتدب اليها او المعار اليها - مع بقاء علاقته القانونية بجهته الاصلية حيث يظل فى هذه الفترة محتفظا بوظيفته الاصلية وما يلحقها من مميزات(١) والندب والاعارة موقوتان بطبيعتهما - يعود بعد انتهاء مدتهما العامل الى عمله بالجهة الاصلية(٢) فاذا ما استدعت الظروف وقف العامل فى حالة تحقق سببه فى تقدير الجهة المنتدب او المعار اليها - فان ابعاد العامل يكون بالحاقه مؤقتا بجهته الاصلية لمباشرة عمله الاصلى حتى تنتهى السلطة المنتدب او المعار اليها من اتخاذ الاجراءات التأديبية فى حقه .

٢- ان الوقف لمصلحة التحقيق يقوم اساسا على المعيار الشخصى الذى يتمثل فى منع تأثير العامل على سير التحقيق بأى شكل من الاشكال . ويتحقق هذا الهدف بعودة العامل المعار او المنتدب الى وظيفته الاصلية حتى تباشر الجهة المنتدب او المعار اليها التحقيق فى ظروف خالية من تأثيره .

اما اذا كان الفعل المنسوب الى العامل من الافعال التى تشين الوظيفة - بأن يكون جريمة من الجرائم المخلة بالشرف او الامانة فان تقدير ذلك يكون للجهة الاصلية - فقد يختلف تقديرها عن تقدير الجهة المنتدب او المعار اليها - سيما وانه لا يوجد معيار محدد للجريمة المخلة بالشيرف او الامانة - وعلى ذلك يكون الوقف من اختصاص الجهة الاصلية .

---

(١) انظر المادة ٩٥ من قانون العاملين المدنيين بالدولة - حيث تنص الفقرة الاخيرة على أنه" وفى جميع الاحوال يحتفظ له(للمعار) بكافة مميزات الوظيفة التى كان يشغلها قبل الاعارة .

(٢) وذلك مالم ينته الندب او الاعارة بالنقل الى الجهة المنتدب او المعار اليها .

٣- ان الوقف الاحتياطي ليس هدفا في ذاته ولكنه وسيلة لتحقيق غاية فاذا تحققت الغاية انعدمت الحاجة الى الوسيلة. وعلى ذلك اذا اعيد العامل الى جهته الاصلية تحقق بذلك هدف الوقف وغايته حيث يتم اقصاءه عن اعمال وظيفته المنتدب او المعار اليها .

٤- ان الوقف الاحتياطي اجراء استثنائي- ومن ثم يتعين عدم اللجوء اليه الا في اضيق الحدود - فطالما ان الوقف يقوم على نسبة وقائع لم يتأكد صحتها ولم تثبت بصفة قاطعة فان ابعاد العامل عن وظيفته المنتدب او المعار اليها وعودته الى جهته الاصلية تحقيق لهدف الوقف دون ان يتم وقف العامل .

٥ - قد يكون المقصود من الوقف تجنب النتائج الضارة للوظيفة التي تنجم عن استمرار العامل في اداء عمله في حالة وجود شك او شبهة تحوم حوله(١)- وهذه النتائج الضارة تتعلق بالوظيفة المنتدب او المعار اليها وعلى ذلك يكون في عودة العامل المنتدب أو المعار الى وظيفته الاصلية تجنبا لهذه النتائج الضارة وبالتالي تحقيق هدف الوقف.

من ذلك يتضح لنا ان العامل المنتدب او المعار ينفرد بوضع خاص في حالة ما اذا قدرت الجهة المنتدب او المعار اليها وقفه . فيكون لها ان تكل امر وقفة الى جهته الاصلية ان شاءت اوقفته وان شاءت سلمته عمله لديها حتى يبت في امر ما هو منسوب اليه بصفة نهائية . اوتلغي قرار الندب او الاعارة .

يثور التساؤل حول الوضع بالنسبة للاعارة الخارجية فهل تسري عليها ذات القواعد التي رأينا تطبيقها بالنسبة للاعارة الداخلية .

تتخذ الاعارة الخارجية وضعا قانونيا مختلفا عن الاعارة الداخلية - فبينما الاعارة الداخلية تتم بين جهات ترتبط ببعضها بنظام قانوني متكامل-

---

(١) ANDRE De Laubadére "Traite de droit administratif "6eme edition Paris 1975 P. 122 L.G.D.J.

وهو النظام القانونى الذى تقوم عليه الدولة - اما المعار الى جهات خارجيـة اجنبية - فانه باعارته اصبح خاضعا لنظام قانون آخر هو نظام البلد الذى يعمل فيه - ولهذا يكون من غير المعقول تطبيق القواعد السارية عندنا بالنسبة للجهة المعار اليها العامل .

اما اذا كانت الاعارة الخارجية الى جهة تابعة للدولة اى لفرع من فروع احدى الجهات يكون مقرها فى الخارج فان هناك استحالة ماديـة لتطبيـق القواعد التى اشرنا اليها - وتتمثل هذه الاستحالة فى بعد المسافة .

على ان الامر يقتضى تدخل تشريعى لوضع حكم خاص بالنسبة لوقـف العامل المنتدب أو المعار - وذلك بتنظيم احكام وقف الاعارة أو الانتداب فى الداخل - دون أن يمتد حكمها على حالات الاعارة الى الخارج .

الفصل الرابع

مدة الوقف الاحتياطى

تمهيد وتقسيم :

تنقسم التشريعات فى تحديد مدة الوقف الاحتياطى الى ثلاثة أقسام - فالقسم الاول من التشريعات يطلق يد السلطة التأديبية فى تحديد مدة الوقف - حيث ترك المشرع للسلطات التأديبية تقدير المدة التى تراها دون ان يلزمها بحد اقصى .

اما القسم الثانى من التشريعات - فيحدد من جهته الحد الاقصى لمدة الوقف الاحتياطى التى يتعين بعدها تسوية وضع الموظف الموقوف عدا الحالات التى يكون فيها الموظف متابع جنائيا - وفى هذه الحالة يمكن ان تزيد مدة الوقف الاحتياطى عن الحد الاقصى التى قرره المشرع .

اما القسم الثالث فيضم التشريعات التى تأخذ بازدواج السلطة التأديبية حيث تكون موزعة بين السلطة الادارية ومحاكم أو مجالس تأديبية - ويقف هذا النوع من التشريعات موقفا وسطا بين النظامين السابقين ففى حين تتقيد السلطة الادارية بمدة الوقف الاحتياطى بينما هى غير محددة بالنسبة للسلطة الاخرى حيث تقوم بتحديدها للمدة التى تراها .

ويتضمن هذا الفصل عرضا لهذه التشريعات فى مبحثين . الأول يتعلق بعرض لموقف التشريع المقارن من مدة الوقف - وفى المبحث الثانى نتعرض لمدة الوقف الاحتياطى وتمديده فى التشريع المصرى .

ونضيف الى ذلك مبحثا ثالثا نعرض فيه لرأينا فى مدة الوقف الاحتياطى وتمديده فى التشريع المصرى واقتراحنا فى هذا الشأن وعلى ذلك يحتوى هذا الفصل على مباحث ثلاث :

المبحث الاول : مدة الوقف الاحتياطى فى التشريع المقارن .

المبحث الثانى : مدة الوقف الاحتياطى وتمديده فى التشريع المصرى .

المبحث الثالث : رأينا فى مدة الوقف الاحتياطى وتمديده فى التشريع المصرى .

المبحث الأول

مدة الوقف الاحتياطى فى التشريع المقارن

تتباين التشريعات المقارنة فى تحديد مدة الوقف الاحتياطى فنجد التشريع الفرنسى يحدد مدة الوقف الاحتياطى بأربعة اشهر حيث قضت الفقرة الرابعة من المادة ٢٢ من القانون الاساسى للموظفين الصادر فى ٤ فبراير ١٩٥٩ (١) بأن وضعية الموظف الموقوف - وفقا للفقرة الاولى من هذه المادة يجب أن تسوى نهائيا بواسطة الوزير المعنى فى اجل مدته أربعة أشهر محسوبة من اليوم الذى صدر فيه قرار الايقاف.

ومن هذا يتضح ان المشرع الفرنسى قد جعل الحد الاقصى لمدة الوقف الاحتياطى - اربعة اشهر - ولا تمتد اكثر من ذلك الا فى حالة واحدة - وهى الحالة التى يكون قد اتخذت ضد الموظف اجراءات جنائية فلا ينتهى وقفه الا بعد صدور القرار القضائى فى حقه(٢) فاذا كان الموظف خاضعا

---

(١) ونص الفقرة الرابعة كالاتى :

La situation du fonctionnaire suspendu en application de la ministre interessé dans un délau de quatre mois à compter du jour ou la decision de suspension a pris effet ..." Code administratif-Dalloz 1975 P. 769.

(٢)
- De Laubadére "Traite de droit administratif" "6eme ed. Paris 1975 P. 102 L.G.D.J.
- Serge Salon "Delinquance Repression disciplinaire ..." op. cit. P. 224.
- M. Piquemal "Le fonctioonaire: devoirs et obligation" op.cit. P. 255.
- Pierre Di Malta "Essai sur la notion de Pouvoir hierarchique" Op. Cit. P. 111.

لاجراءات جنائية فان وقفه يمتد لمدة اكثر اى لمدة غير محددة تنتهى بصدور القرار او الحكم القضائى الذى يبت فى امره من الناحية الجنائية .

وهذا يعنى من وجهة نظرنا ان المشرع الفرنسى فرق بين حالتين لوقف الموظف العام - تتمثل اولى الحالتين فى مخالفة الموظف للواجبات المهنية والتى عبر عنها المشرع فى المادة ٣٢ من قانون الموظفين بقوله:
Obligations professionnelles
" وفى هذه الحالة يتعين الا يتجاوز وقف الموظف المدة التى قررها المشرع وهى اربعة اشهر محسوبة من تاريخ صدور قرار الوقف .

اما فى الحالة الثانية فهى التى يرتكب فيها الموظف جريمة من جرائم القانون العام . وفى هذه الحالة اذا تم ايقاف الموظف فان وقفه يستمر لمدة قد تتجاوز الاربعة اشهر وذلك الى ان يبت فى وضعه من الناحية الجنائية .

ويمكن ان نضيف حالة ثالثة لم يرد النص عليها - ولكنها تستخلص من الاحكام الواردة فى المادة ٣٢ من قانون الموظفين الفرنسى وتظهر هذه الحالة عندما يتم وقف الموظف بسبب ارتكاب مخالفة لواجباته المهنية واثناء وقفة يرتكب جريمة من جرائم القانون العام - ففى هذه الحالة قد يمتد وقف الموظف لاكثر من اربعة شهور اذا كانت الدعوى الجنائية لم ينتهى البت فيها قبل انقضاء المدة الموقوف فيها وهى اربعة اشهر .
حيث ينشأ سبب جديد تمتد على اثره مدة الوقف ويعلق انتهاؤها على البت فى الدعوى الجنائية .

<u>اما التشريع الجزائرى</u>

وان كان قد سار على نهج التشريع الفرنسى فى اغلب الاحكام الخاصة بشئون الموظفين ومنها احكام الوقف عن العمل - الا انه بالنسبة للمدة نجد المشرع الجزائرى قد حدد المدة القصوى للوقف الاحتياطى بستة اشهر فالمادة ٦٠ من القانون الاساسى للوظيفة العمومية تنص على انه " يجب تسوية وضعية للموظف الموقوف عن ممارسة مهامه خلال ستة اشهر ابتداء من يوم

سريان مفعول قرار الايقاف وعندما لا يتخذ اى قرار بعد ستة اشهر للموظف الحق فى قبض مرتبه كاملا من جديد الا اذا وقعت تتبعات جزائية ضده".

وعلى ذلك يكون المشرع الجزائرى قد حدد مدة قصوى للوقف الاحتياطى - ويتعين على السلطة التأديبية ان تبت فى امر الموظف الموقوف قبل انقضاء مدة الستة اشهر - فاذا لم تنجز السلطة التأديبية الدعوى التأديبية قبل مضى الستة اشهر فان الوقف ينقضى بقوة القانون بانتهاء هذه المدة - فالوقف اذا ينتهى بأقرب الاجلين - اما البت فى امر المخالفات المنسوبة الى الموظف قبل انقضاء اجل الستة اشهر او بفوات الستة اشهر ولو لم تنته السلطة التأديبية من الاجراءات التأديبية وبانقضاء الستة اشهر ولو لم يبت فى امر الموظف تأديبيا فانه يستحق مرتبه كاملا . من اليوم التالى لانقضاء هذا الاجل .

ويستثنى من ذلك حالة ما اذا كان الفعل المنسوب الى الموظف يشكل جريمة جنائية - فان الموظف يظل موقوفا لمدة تستطيل حتى يصدر قرار نهائى من القضاء(١) ولو تجاوزت هذه المدة الستة اشهر .

اما التشريع السورى :

فلم يحدد مدة معينة للوقف الاحتياطى بل ترك امر تقدير المدة للسلطة التأديبية المختصة . وهى السلطة المختصة بالتعيين وقد عبر المشرع السورى عن الوقف الاحتياطى بكف اليد - وان كان المشرع قد اعطى سلطات اخرى غير السلطة المختصة بالتعيين اتخاذ اجراءات كف اليد للموظف الا انه الزمها بابلاغ السلطة المختصة بالتعيين لكى تتخذ القرار

---

(١) Maisoum Subih "Fonction publique" ALGER. 1968 P. 128 S.N.E.D.

المناسب فى شأن الموظف الذى ارتوى كف يده - على ان يكون الابلاغ خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تقرير كف اليد (١) .

وقد اوضحت المادة ٢٩/ ب من المرسوم التشريعى رقم ٩٠ بتاريخ ١٩٦٢/٨/٢٣ الخاص بالمجلس التأديبى حالة ما اذا نسب الى الموظف جريمة جنائية - فانه أجاز للمحقق القضائى الذى يباشر التحقيق مع الموظف ان يوقف الموظف عن عمله لمدة خمسة ايام فى دمشق وعشرة ايام فى باقى المحافظات (٢) وهذا الوقف لا يعتبر باتا - حيث يكون على المحقق ان يرسل اوراق التحقيق الى مجلس التأديب المختص وعلى المجلس ان يبت فى أمر التوقيف خلال ثلاثة ايام من تاريخ وصول الاوراق اليه .

- <u>وبالنسبة للتشريع اللبنانى</u>

يتبين ان المادة ٣٥ من المرسوم الاشتراعى رقم ١٤ لسنة ١٩٥٥ تنص على ان " ويمكن ان ينص مرسوم او قرار الاحالة الى المجلس التأديبى على توقيف الموظف عن العمل ويظل موقوفا الى ان يبت المجلس التأديبى بأمره - او ترجع الادارة عن قرارها بتوقيفه عن العمل ويجوز للوزير اذا راى حاجة ماسة ان يقرر توقيف الموظف عن العمل لمدة اقصاها خمسة عشر يوما ريثما تبت السلطة المختصة بأمره" .

---

(١) انظر المواد ٦/أ ، ٧/أ ، ١٤ ، ٢٩/ب من قانون مجلس التأديب السورى الصادر بالمرسوم التشريعى رقم ٩٠ بتاريخ ١٩٦٢/٨/٢٣ ، والمنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية العدد ٤١ الصادر بتاريخ ١٩٦٢/٨/٣٠ ص ٧٣٢٦ .

(٢) بالنسبة لاختلاف مدة الوقف فى هذه الحالة فى دمشق عن باقى المحافظات - وان كان النص لم يفصح عن سبب هذا الاختلاف الا ان المرجح قوله هو ان المشرع قد راعى المسافة حيث المجلس التأديبى يوجد فى دمشق - وقد الزمه القانون بالبت فى امر التوقيف خلال ثلاثة أيام من تاريخ وصول الاوراق اليه ولهذا السبب زيدت المسافة بالنسبة للموظف الذى يتم التحقيق معه فى المحافظات الاخرى غير دمشق .

وبذلك يكون المشرع اللبناني قد اخذ بالمبدأ الذى سار عليه المشرع السورى من عدم تحديد مدة للوقف الاحتياطى وترك امر تقدير المدة للسلطة الادارية فهى بالخيار بين ان تبقى الموظف موقوفا حتى تنتهى الدعوى التأديبية ويصدر المجلس التأديبى قراره فيها - او تنتهى حالة الوقف. ولو لم ينته المجلس التأديبى من البت فى الدعوى التأديبية .

وقد اوضحت المادة ٥٣ سالفة الذكر انه فى حالة وجود حاجة ماسة - اى ظروف تقتضى سرعة توقيف الموظف - وقد ترك امر تحديد هذه الحاجة الماسة للوزير المختص الذى يتبعه الموظف فاناط القانون بهذا الوزير سلطة توقيف الموظف لمدة اقصاها خمسة عشر يوما - على ان قرار الوزير فى هذه الحالة لا يعتبر باتا - بل يكون للسلطة التى من اختصاصها احالته الى المجلس التأديبى (وهى السلطة المختصة بالتوقيف) ان تقرر المدة التى يتم توقيف الموظف فيها - حيث يكون لها ان تقرر استمرار التوقيف للمدة التى تحددها اوتقرر اعادة الموظف الى عمله ان رات ان دواعى التوقيف غير متوافرة فى حق الموظف.

المبحث الثانى

مدة الوقف الاحتياطى فى التشريع المصرى

تمهيد وتقسيم

سلك المشرع المصرى فى تحديده لمدة الوقف الاحتياطى موقفا مغايرا لأغلب التشريعات المقارنة - فعلى حين قيد السلطة الادارية بمدة الوقف الاحتياطى حيث حدد لها مدة قصوى لا يجوز لها ان تتجاوزها نجده يطلق سلطة المحكمة التأديبية فى مد مدة الوقف الاحتياطى دون تحديد حد اقصى لها .

فجاء نص المادة ٨٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة على النحو التالى "للسلطة المختصة ان توقف العامل عن عمله احتياطيا اذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التى تحددها . . "

وعلى غرار ذلك ورد نص المادة ٨٦ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام حين قضت على أنه "لرئيس مجلس الادارة - بقرار مسبب حفظ التحقيق - وله ان يوقف العامل عن عمله احتياطيا اذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة التأديبية . . "

ويتحدد كلامنا عن مدة الوقف الاحتياطى فى التشريع المصرى فى بيان سلطة الادارة فى تحديد مدة الوقف الاحتياطى وثانيا سلطة المحكمة التأديبية فى مد مدة الوقف الاحتياطى وثالثا بيان الاثر المترتب على تراخى السلطة الادارية فى طلب مد مدة الوقف الاحتياطى من المحكمة التأديبية واخيرا نعرض لرأينا فى مدة الوقف الاحتياطى وتمديده من المحكمة التأديبية . وذلك فى اربعة مطالب على النحو التالى :

المطلب الاول : سلطة الادارة فى تحديد مدة الوقف الاحتياطى .

المطلب الثانى : سلطة المحكمة التأديبية فى مد مدة الوقف الاحتياطى

المطلب الثالث : تراخى السلطة الادارية فى طلب مد مدة الوقف الاحتياطى .

المطلب الرابع : رأينا فى مدة الوقف الاحتياطى وتمديده .

المطلب الأول

سلطة الإدارة في تحديد مدة الوقف الاحتياطي

منح القانون سلطة التأديب الادارية الحق في وقف العامل احتياطيا مدة لا تزيد عن ثلاثة اشهر عندما يتحقق لديها اسباب الوقف ودواعيه - وهذه المدة تمثل الحد الاقصى الذى لا يجوز للسلطة الادارية ان تتجاوزه - فقد يصدر بهذه المدة قرار واحد او قرارات متتابعة فاذا صدرت قرارات متتابعة بالوقف الاحتياطي يستلزم الا تزيد في مجموعها عن الحد الاقصى المنصوص عليه في القانون- فمدة الوقف تخضع لتقدير جهة الادارة بشرط الا تسيء استعمال سلطتها في هذا الصدد ، ويتعين ان يتم الوقف ضمن الحدود القانونية (١) .

وبديهي ان الالتزام بالحد الاقصى لمدة الوقف الاحتياطي عند صدور قرارات متتابعة بالوقف عن العمل - منوط باتحاد السبب في هذه القرارات اما اذا اختلف سبب الوقف فان الادارة يكون لها ان تحدد المدة التي تراها بالنسبة لكل حالة ولو تجاوزت المدد في مجموعها عن الحد الاقصى - لان اختلاف سبب الوقف يمنح الادارة سلطة تحديد مدة لكل قرار بقطع النظر عن المدة التي اشتملتها القرارات السابقة. ويثور التساؤل عن الحل الواجب اتباعه عند صدور قرار بالوقف الاحتياطي دون ان يتضمن تحديد مدة الوقف - فما هي المدة التي يتم فيها ايقاف العامل في هذه الحالة . . ؟

اذا اصدرت السلطة الادارية قرارا بوقف العامل احتياطيا دون أن تحدد في القرار مدة الوقف - فيجوز لجهة الادارة ان تتدارك هذا النقص في القرار وذلك باصدار قرار لاحق بتحديد مدة الوقف .

اما اذا لم تصدر الادارة قرارا لاحقا بتحديد المدة - فان تحديد

---

(١) الاستاذ مغاوري شاهين - المسائلة التأديبية - المرجع السابق ص ٢٩٥

مدة الوقف يتوقف على ما اذا كان الوقف يستند فى سببه على المعيار الشخصى أو المعيار الموضوعى .

فاذا كان الوقف يستند على المعيار الشخصى فان ذلك يعنى ان الوقف يرتبط بالتحقيق بحيث اذا انتهى التحقيق انتهى الوقف لأن علة الوقف تكون قد زالت ومن ثم ينتهى معها الوقف فاذا حدث واستمر التحقيق الى اكثر من ثلاثة اشهر فانه وان كانت العلة ما تزال قائمة الا انه تنفيذا لحكم القانون الذى حدد مدة قصوى للوقف الاحتياطى التى تملكها السلطة الادارية وهى ثلاثة أشهر فان الوقف ينتهى بانتهاء هذه المدة . مالم تقم السلطة الادارية باتخاذ اجراءات مد مدة الوقف من المحكمة التأديبية المختصة فاذا لم تتخذ السلطة الادارية اجراءات المد من المحكمة فان العامل يعود الى عمله بقوة القانون فى اليوم التالى لانتهاء الثلاثة اشهر ولو استمرت علة الوقف اى ولو كان التحقيق مازال قائما . أما اذا كان الوقف يستند الى المعيار الموضوعى ولم يتضمن قرار قرار الوقف المدة التى يتم فيها ايقاف العامل فان مدة الوقف فى هذه الحالة تصل الى الحد الاقصى المسموح به لجهة الادارة وهى الثلاثة أشهر فاذا انقضت الثلاثة أشهر دون أن تقدم السلطة الادارية الى المحكمة التأديبية طلب مد مدة الوقف فان الرأى الذى نؤيده هو ان الوقف يرتفع عن العامل تلقائيا ومن ثم يعود الى عمله فى اليوم التالى لانتهاء هذه المدة(١) بالرغم من استمرار سبب الوقف ودواعيه . ومما تجدر الاشارة اليه انه اذا اصدرت السلطة الادارية قرارا بالوقف الاحتياطى لمدة محددة فانه يجوز لها ان تعدل من مدة قرار الوقف الاحتياطى وذلك بانقاص المدة اما من تلقاء نفسها او بناء على طلب العامل كما يجوز لها ان تزيد من مدة الوقف الاحتياطى

---

(١) الاستاذان محمد رشوان احمد وابراهيم عباس منصور، الاجراءات التأديبية ، المرجع السابق ، ص٤٧ .

طالما أن الزيادة تدخل فى نطاق الحد ارقصى المسموح به لها وهو الثلاثة اشهر كما يكون من حق السلطة الادارية ان تنهى مدة الوقف الاحتياطى أى ترفع عن العامل الايقاف وذلك اذا اتضح لها ان دواعى الوقف قد زالت(١) .

---

(١) الدكتور جودت الملط المسئولية التأديبية للموظف العام" المرجع السابق" ص ٢١٢ وقد اشار سيادته فى ص ٢١٣ هامش (١) الى فتوى صادرة بهذا المعنى من ادارة الفتوى لوزارة الداخلية برقم ٣٥٥٧ .

المطلب الثانى

سلطة المحكمة التأديبية فى مد مدة الوقف الاحتياطى

لم ينص المشرع صراحة على اختصاص المحكمة التأديبية بوقف العامل احتياطيا ابتداءا - وقد سبق ان ابدينا رأينا فى هذا الشأن - وانتهينا الى ان صياغة المادة ٨٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة تجعل المحكمة التأديبية مختصة ابتداءا بالوقف الاحتياطى حالة ما اذا احيل اليها العامل لمحاكمته تأديبيا دون ان يكون قد سبق وقفه احتياطيا عن العمل من السلطة الادارية - واستندنا فى رأينا هذا على الاستهلال الوارد فى المادة ٨٣ - سالفة الذكر حيث نصت على ان " للسلطة المختصة ان توقف العامل عن عمله احتياطيا . . . " .

وقد فسرنا السلطة المختصة المنصوص عليها فى هذه المادة بالسلطة التأديبية ولما كانت المحكمة التأديبية هى سلطة تأديبية فانه يكون من اختصاصها وقف العامل احتياطيا .

اما بالنسبة للعاملين بالقطاع العام فان النصوص الواردة بها لا تسمح باختصاص المحكمة التأديبية بالوقف الاحتياطى ابتداءا باستثناء ما ورد النص عليه فى المادة ٨٦ من اختصاص المحكمة التأديبية بوقف اعضاء مجلس الادارة من التشكيلات النقابية واعضاء مجلس الادارة المنتخبين - حيث اناط المشرع فى المادة ٨٦ لرئيس مجلس الادارة دون سواه سلطة وقف العاملين احتياطيا .

ومن ثم يقتضى الامر تدخل تشريعى يمنح المحكمة التأديبية سلطة الوقف الاحتياطى ابتداءا .

وسلطة المحكمة التأديبية فى مد مدة الوقف الاحتياطى ورد النص عليها فى المادة ٨٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ٨٦ من قانون

نظام العاملين بالقطاع العام حيث جاء النص على النحو التالي" ..... ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها"

وواضح من هذا النص ان المشرع لم يحدد للمحكمة التأديبية المدة التي يجوز لها ان تمد الوقف فيها - وبالرغم من ذلك اتجه راى (١) الى عدم جواز تمديد الوقف لاكثر من ثلاثة اشهر في كل مرة - ما دامت دواعي الوقف لا زالت قائمة . . وحجة هذا الرأى تأمين العامل وتوفير ضمانة له - حتى لا يظل العامل محروما من نصف راتبه أمد غير محدود . . وفضلا عن ذلك فان هذا التحديد من ناحية اخرى فيه استنهاض للسلطة التي تتولى التحقيق وذلك بحثها على التعجيل به (أى بالتحقيق) (٢) .

ولكنا نخالف هذا الاتجاه لانه يتنافى مع صراحة النص حيث النص يطلق سلطة المحكمة التأديبية في تحديد المدة التي تراها ومن ثم لا يجوز تقييد المطلق بدون نص (٣) واطلاق سلطة المحكمة التأديبية في تمديد المدة التي تقدرها - لا يخل بالضمانات المقررة للعامل الذى تم تمديد وقفه ما دام يستطيع ان يراجع المحكمة التأديبية في اى وقت ليطلب منها اعادة النظر في المدة التي قررت تمديد الوقف فيها .

---

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن - التأديب في الوظيفة العامة المرجع السابق ص ١٦١ .

(٢) الدكتور جودت الملط / المسئولية التأديبية للموظف العام / المرجع السابق ص ٢١٧ / ١ حيث اشار في هامش (١) الى الطعن المقدم من رئيس هيئة موءمنى الدولة في القرار الصادر من المحكمة التأديبية لوزارة الزراعة بجلسة ٢٣ نوفمبر ١٩٥٨ بمد وقف موظف لمدة ستة أشهر.

(٣) من هذا الرأى - الدكتور سليمان الطماوى / قضاء التأديب / المرجع السابق ص ٣٨٠ .

- الدكتور - جودت الملط ، المسئولية التأديبية ، المرجع السابق ص ٢١٧

- الاستاذ مخاورى شاهين ، المسائلة التأديبية - المرجع السابق ص ٢٩٨

ويؤيد اطلاق سلطة المحكمة التأديبية فى تمديد الوقف للمدة التى تقدرها قضاء المحكمة الادارية العليا (١) - حيث ترى عدم تقييد سلطة المحكمة التأديبية فى المدة بثلاثة اشهر - لان الوقف الاحتياطى ليس كالحبس الاحتياطى (٢) - لاختلاف العلة فى الحالتين فالمحكمة التأديبية اذا ماعرض عليها امر مد الوقف ان تقدر المدة اللازمة بحسب ظروف الحال وملابساته.

ويثور التساؤل ونحن بصدد الكلام عن سلطة المحكمة التأديبية فى مد مدة الوقف الاحتياطى - عما اذا كان يحق للسلطة الادارية التدخل بانهاء الوقف الاحتياطى الذى مدته المحكمة التأديبية .

وبمعنى آخر - هل يحق للسلطة الادارية التدخل بتعديل قرار المد الذى اصدرته المحكمة التأديبية . . وذلك بتقصير مدته ومن ثم انهاء الوقف والتقرير بعودة العامل الى عمله . . . . ؟

يتجه البعض (٣) الى جواز ذلك حيث يرون ان من حق الجهة الادارية التدخل بعد قرار المحكمة التأديبية بالمد وذلك بسحب قرار الوقف - ويستند هذا الرأى على ان القيود التى فرضها المشرع بشأن جعل سلطة المد من المحكمة التأديبية القصد منها تحقيق قدر من الضمانات للعامل - فلا يخل بذلك امكان اعادته الى العمل فى اى وقت.

---

(١) على سبيل المثال : حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ ١٤ فبراير ١٩٥٩ مجموعة احكام المحكمة الادارية العليا السنة الرابعة العدد الثانى ص٨١٦.

(٢) تنص المادة ١٤٢ من قانون الاجراءات الجنائية على ان" ينتهى الحبس الاحتياطى حكما بمضى خمسة عشر يوما على حبس المتهم - ومع ذلك يجوز لقاضى التحقيق بعد سماع اقوال النيابة العامة والمتهم ان يصدر امرا بالحبس مدة او مددا اخرى لايزيد مجموعها على خمسة وأربعون يوما . كما تنص المادة ١٤٣ من نفس القانون على ان" لغرفة المشورة مد الحبس مددا متعاقبة لا تزيد كل منها على خمسة وأربعون يوما .

(٣) الدكتور عبد الفتاح حسن" التأديب فى الوظيفة العامة" المرجع السابق ص ١٥٧ الاستاذ مغاورى شاهين" المسائلة التأديبية" المرجع السابق ص ٢٩٦ .

ويضيف الرأى القول بانه لا يجوز الاحتجاج بان قرار المد وقد صدر سليما فانه يمتنع سحبه - اذ الامر لا يتعلق بسحب قرار ولكن بالغائه - فضلا عن ان هذا الالغاء وقرار الاعادة الى العمل لا يمس بأى حق مكتسب لأحد .

ونحن من جانبنا لا نوافق هذا الرأى - حيث يفتقر القول به الى السند القانونى الذى يؤيده - اذ على اى اساس - من القانون يجوز للسلطة الادارية التدخل فى قرار صادر من المحكمة التأديبية بتعديلة او الغائه ولو أجيز لها التدخل فى مثل هذه الحالة - لكان المشرع قد اولاها سلطة المد - اما وان المشرع قد حدد دور السلطة الادارية والمدة التى يجوز لها ان توقف العامل خلالها وهى ثلاثة اشهر فان دورها يقف من حيث المدة عند هذا الحد - فان استمرت دواعى الوقف فان عليها ان تطلب من المحكمة التأديبية مد المدة - فاذا هى طلبت من المحكمة التأديبية مد مدة الوقف الاحتياطى - فلا يعنى ذلك التزام المحكمة التأديبية بالاستجابة الى طلب المد حيث يجوز للمحكمة ان ترفض مد الوقف الاحتياطى - كما يكون لها ان تستجيب لطلب المد .

وهى اى المحكمة فى الحالتين تصدر القرار الذى تراه ملائما ومناسبا وفقا لتقديرها دون تعقيب عليها من السلطة الادارية .

فاذا وافقت المحكمة التأديبية على مد مدة الوقف الاحتياطى فانها تكون صاحبة الولاية بالنسبة لهذا القرار ، ومن ثم يصير تعديله او انهاؤه من اختصاص المحكمة - فان قدرت السلطة الادارية زوال الاعتبارات التى قام عليها الوقف او مده - فيكون لها ان تطلب من المحكمة التأديبية انهاء الوقف وعلى المحكمة ان تقرر هذا الطلب فى ضوء الظروف والملابسات التى تعرضها السلطة الادارية على المحكمة .

وفضلا عن ذلك فانه لا وجه ولا اساس لما برر به الرأى المخالف ووصف به تدخل الادارة لانهاء الوقف الذى تم تمديده من المحكمة بانه من قبيل

السحب او الالغاء لان القواعد الاساسية فى السحب او الالغاء ان كلا هما لا يصدر الا من السلطة التى اصدرت القرار الذى يرد عليه السحب أو الالغاء او من سلطة رئاسية لها ولا تعتبر السلطة الادارية فى وضع رئاسى بالنسبة للمحكمة التأديبية - كما ان قرار المد لم يصدر من السلطة الادارية ومن ثم وترتيبا على ذلك يضحى التبرير بالسحب او الالغاء غير قائم على أساس سليم .

المطلب الثالث

تراخي السلطة الإدارية في طلب المد والآثار المترتبة على ذلك

سبق ان اوضحنا ان الحد الاقصى لمدة الوقف الاحتياطي الصادر من السلطة الادارية (بوصفها سلطة تأديبية) هو ثلاثة أشهر(١) - واذا استمرت دواعي الوقف وقدرت السلطة الادارية وقف العامل لمدة اكثر من ذلك - فعليها ان تطلب من المحكمة التأديبية المختصة مد مدة الوقف لاكثر من ثلاثة اشهر - وعلى ذلك يتعين على السلطة التأديبية الادارية ان تقوم باتخاذ اجراءات المد قبيل انقضاء الثلاثة أشهر المحددة لها (٢) حتى اذا ما انقضت مدة الثلاث اشهر يكون وضع العامل قد اتضح وذلك اما باستمرار وقفه لاكثر من هذه المدة او انقضاء الوقف بانتهاء الثلاثة اشهر.

ولكن ما الحكم اذا تراخت السلطة الادارية التأديبية في طلب المد لما بعد انقضاء مدة الثلاثة اشهر . . ؟

وهنا نكون امام الفرض المتمثل في مضي فترة زمنية من انقضاء الثلاثة أشهر وطلب المد المقدم من السلطة التأديبية الى أن يصدر قرار المحكمة التأديبية - برفض المد او الموافقة عليه - فاذا صدر قرار المحكمة التأديبية برفض مد الوقف الاحتياطي - فان مدة الوقف الاحتياطي تنتهي بانتهاء الثلاثة اشهر - ويعتبر العامل غير موقوف من الناحية القانونية اعتبارا من اليوم التالي لانقضاء الشهور الثلاثة - مما يترتب عليه استحقاق العامل لاجره كاملا (ان كان قد اقتطع منه شيء اثناء فترة الوقف) اعتبارا من اليوم التالي لانقضاء الثلاثة اشهر.

---

(١) المادة ٨٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة - وكذا سلطة رئيس مجلس الادارة في المادة ٨٦ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام.

(٢) الدكتور سليمان الطماوي " قضاء التأديب " - المرجع السابق ص ٣٨١.

(٣) في هذا المعنى فتوى الجهاز المركزي للتنظيم والادارة رقم ١٢١ بتاريخ ١٩٦٦/١/٥ ملف رقم ٨١٠/١/٦.

اما اذا تضمن قرار المحكمة التأديبية الموافقة على مد الوقف الاحتياطى فان هذه الموافقة اللاحقة وفقا لاتجاه المحكمة الادارية العليا [١] يغطى ويصحح المدة من انتهاء الثلاثة اشهر حتى صدور قرار مد الوقف الصادر من المحكمة التأديبية وتضيف المحكمة العليا القول بان تراخى جهة الادارة فى طلب المد لايعنى عودة العامل الى عمله بقوة القانون - ولا وجه ولا اساس لابطال قرار مد الوقف الصادر من المحكمة التأديبية لان هذا الجزاء لم يتقرر فى النصوص - وقد أيد قضاء المحكمة الادارية العليا جانب من الفقه المصرى (٢).

ولكنا لانوافق المحكمة الادارية العليا فيما انتهت اليه . . ونرى انه اذا تراخت الجهة الادارية فى طلب مد الوقف الاحتياطى بعد انقضاء مدة الثلاثة أشهر. فان العامل يعود الى عمله بقوة القانون فى اليوم التالى لانقضاء هذه المدة . . ومن ثم لا يعتبر العامل موقوفا فى الفترة التى تلى انقضاء الثلاثة اشهر. وعلى ذلك يكون القرار الصادر من المحكمة التأديبية بعد ذلك قرارا باطلا لوروده على غير محل - ولا أساس لما قررته المحكمة الادارية العليا من اضفاء الشرعية على قرار المحكمة التأديبية استنادا الى ان جزاء البطلان لم يرد عليه نص فى القانون ولأن البطلان هنا تفرضه القواعد العامة ولا يحتاج الى نص يقرره.

وفضلا عن ذلك فان الوقف الاحتياطى هو اجراء استثنائى يتخذ ضد عامل - يفترض بحسب الاصل عدم ثبوت ادانته ومن ثم لزم عدم التوسع فى هذا الاجراء.

---

(١) المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ١٥٧ لسنة ٦ ق بتاريخ ١٩/٥/٦٣ والطعن رقم ٧٤٩ لسنة ٧ق بتاريخ ١/٥/١٩٦٥.

(٢) دكتور سليمان الطماوى " قضاء التأديب " المرجع السابق ص ٣٨١ والاستاذان محمد رشوان احمد وابراهيم عباس منصور " الاجراءات التأديبية " المرجع السابق ص ٤٧.

يضاف الى ذلك انه اجازة طلب المد بعد فوات المدة القانونية المقررة للسلطة الادارية - انما يفتح المجال أمام السلطة الادارية لوقف العامل مدة تزيد عن المدة المسموح بها لهذه السلطة في القانون اذ يكفي ان تتراخى عن عمد في طلب المد وقتا قد يطول ثم تتوجه للمحكمة التأديبية وتطلب منها الموافقة على المد" وفي هذا ما يخالف قصد المشرع من تحديد حد أقصى للسلطة الادارية ولا يجوز لها ان تتجاوزه .

وتأسيسا على ما تقدم نرى ان قرار المحكمة التأديبية اللاحق بمد مدة الوقف الاحتياطي لا يصحح المدة الواقعة من تاريخ انتهاء مدة الثلاثة اشهر حتى صدور قرار المحكمة التأديبية - وفي هذه الفترة يكون العامل غير موقوف قانونا عن العمل .

وهذه النتيجة التي انتهينا اليها يكون من شأنها حث جهة الادارة على التعجل بطلب مد الوقف الاحتياطي ان كان له مقتضى - وذلك قبل انقضاء مدة الثلاثة اشهر بوقت يسمح للمحكمة التأديبية بالمنظر في الامر وتصدر القرار الملائم في هذه الحالة - حتى اذا انقضت الثلاثة اشهر يكون وضع العامل قد تحدد . وذلك اما باستمرار وقفه اذا وافقت المحكمة التأديبية على طلب المد او عودته الى عمله عقب انقضاء الثلاثة أشهر اذا رفضت المحكمة التأديبية طلب المد .

وغني عن القول بانه اذا وافقت المحكمة التأديبية على طلب مد الوقف الاحتياطي - فانه يكون لها وحدها ان تعيده الى عمله قبل انتهاء أجل المد وذلك بالغاء قرار المد الصادر منها - وتقوم المحكمة بذلك الاجراء اما من تلقاء نفسها او بناء على طلب العامل او طلب الجهة الادارية - ومتى كان ذلك فليس بسائغ القول الذي اتجه اليه البعض (١) من ان الغاء المد

---

(١) الاستاذان محمد رشوان احمد وابراهيم عباس منصور " الاجراءات التأديبية - المرجع السابق ص٧٧ .

انما يكون من اختصاص السلطة الادارية بوصفها هى التى طلبت المد لأن منح السلطة الادارية هذا الحق يعد اعتداءا على قواعد الاختصاص التى نظمها القانون - فزوال الوقف الذى قررت المحكمة التأديبية مده انما يكون باصدار قرار مضاد من الجهة الصادر منها قرار المد وهى المحكمة التأديبية - حيث هى صاحبة الولاية الأصلية على قرار المد .

المطلب الرابع

رأينا في مدة الوقف الاحتياطي وتمديده

مدة الوقف الاحتياطي المسموح بها لجهة الادارة هي ثلاثة أشهر وما زاد على ذلك يكون من اختصاص المحكمة التأديبية حيث هي التي تتولى مد الوقف لاكثر من هذه المدة عندما تطلب الجهة الادارية منها ذلك .. ويقتصر دور المحكمة التأديبية في هذه الحالة على الموافقة على طلب المد او رفضه - سواء كان العامل المعروض امره محالا الى المحكمة التأديبية لتحديد مسئوليته التأديبية - او كانت السلطة الادارية هي التي تتولى بنفسها تحديد مسئوليته .

ولما كان عرض امر مد الوقف الاحتياطي على المحكمة التأديبية لم يكن هو المرة الأولى التي يعرض فيها امر العامل الموقوف احتياطيا على المحكمة - حيث يوجب القانون على الجهة التابع لها العامل الموقوف ان تعرض حالة العامل الموقوف احتياطيا على المحكمة فور صدور قرار الوقف في اجل غايته عشرة ايام من تاريخ الوقف لتقرر المحكمة ما يتبع في شأن نصف أجر العامل الموقوف صرفه من تاريخ الوقف (١) .

كما اعطى المشرع مهلة للمحكمة التأديبية مقدارها عشرون يوما من تاريخ رفع الامر اليها لكي تصدر قرارها بخصوص ما يتبع بشأن نصف الاجر المقتطع من العامل الموقوف ولما كان المشرع قد الزم الجهة التابع لها العامل عرض امره على المحكمة التأديبية فور صدور قرار الوقف الاحتياطي .

فنرى ان يمتد اختصاص المحكمة في هذه الحالة ليشمل النظر في امر مد مدة الوقف الاحتياطي اكثر من شهر وهي المدة التي نقترح ان يسمح لجهة الادارة وقف العامل فيها كحد اقصى وما زاد على هذا الشهر

---

(١) مادة ٨٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ٨٦ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام .

تختص بمده المحكمة التأديبية عندما يعرض عليها امر العامل الموقوف - وعلى ذلك يشمل اختصاص المحكمة بجانب النظر فى امر نصف الاجر المقتطع ان تنظر كذلك فى مدة الوقف التى تزيد عن الشهر - ومدة الشهر الذى تقترحها كحد اقصى للسلطة الادارية يأتى من كون المشرع الزم السلطة الادارية عرض امر العامل الموقوف فى أجل مدته عشرة ايام كما أعطى للمحكمة التأديبية اجلا يصل الى عشرين يوما لاصدار قرارها بتحديد ما يتبع فى النصف الموقوف صرفه من أجر العامل .

ويقتضى الامر تعديلا تشريعيا يكون من شأنه جعل مدة الوقف الاحتياطى الممنوح لجهة الادارة شهرا بدلا من الثلاثة اشهر المنصوص عليها فى القانون على ان يكون مد الوقف لاكثر من شهر من اختصاص المحكمة التأديبية تقرره عندما يعرض الامر عليها للنظر فيما يتبع فى النصف المقتطع من اجر العامل . خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف .

فاذا لم يعرض على المحكمة التأديبية امر العامل الموقوف فى أجل عشرة ايام من تاريخ صدور قرار الوقف الاحتياطى فاننا نقترح اضافة اثر ثان الى الاثر القانونى الذى رتبه القانون على تقاعس السلطة الادارية عن عرض امر العامل الموقوف على المحكمة - وذلك الاثر هو قصر مدة وقف العامل على شهر محسوبا من تاريخ صدور قرار الجهة الادارية بالوقف .

وعلى ذلك يترتب على عدم عرض امر العامل الموقوف على المحكمة التأديبية استحقاقه لمرتبه كاملا كأثر اول وعودته الى عمله بقوة القانون بعد انقضاء شهر من تاريخ الوقف كأثر ثان .

فاذا ما عرض الامر على المحكمة التأديبية بعد هذا الأجل أى بعد مضى عشرة ايام من تاريخ الوقف فان المحكمة تسترد ولايتها فى تحديد الأجل الذى يتم فيه مد مدة الوقف لاكثر من شهر وما يتبع فى شأن نصف أجره .

واذا تراخت الادارة فى عرض امر العامل على المحكمة التأديبية الى ان ينقضى شهر من تاريخ وقفه عن العمل فان العامل يعود الى عمله فى اليوم التالى لانقضاء الشهر ويعتبر غير موقوف اعتبارا من هذا التاريخ .

بسم الله الرحمن الرحيم

الباب الثاني

في الوقف الجزائي . (عقوبة الوقف عن العمل)

ويتضمن الفصول الآتية :-

فصل تمهيدي : عن النظام القانوني الذي يحكم العقوبات التأديبية

الفصل الأول : النصوص التشريعية لعقوبة الوقف .

الفصل الثاني : مدة عقوبة الوقف عن العمل .

الفصل الثالث : اتصال عقوبة الوقف عن العمل بالوقف الاحتياطي .

الفصل الرابع : الأساس القانوني في استحقاق العامل لنصف الأجر .

الفصل الخامس : رأينا في عقوبة الوقف عن العمل .

الباب الثانى

الوقف الجزائى

عقوبة الوقف عن العمل

تمهيد :

تحكم العقوبات التأديبية قواعد اساسية يتعين مراعاتها عندما تشرع السلطة التأديبية فى معاقبة العامل باحدى هذه العقوبات .

والوقف كعقوبة تأديبية هو احد العقوبات التى نصت عليها قوانين العاملين المتعاقبة . وقد كانت هذه العقوبة تدخل فى اختصاص المحكمة التأديبية - حتى صدر قانون العاملين المدنيين بالدولة الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وقانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ حيث أصبح الاختصاص بتوقيعها مشتركا بين السلطة الادارية التأديبية - وبين المحكمة التأديبية المختصة (١)

وبالرغم من النص على عقوبة الوقف عن العمل فى التشريعات الوظيفية المتعاقبة - الا أن لنا رأيا بخصوص مدى ملاءمة هذه العقوبة من حيث الابقاء عليها ام الغاءها .

وكلامنا على عقوبة الوقف عن العمل يتضمن فصلا تمهيديا عن النظام القانونى الذى يحكم العقوبات التأديبية . يلى ذلك عرض لاحكام عقوبة الوقف عن العمل

---

(١) مادة ٢/٨٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ٨٤ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام .

فصل تمهيدى

النظام القانونى الذى يحكم العقوبات التأديبية

يمنح النظام التأديبى للسلطة التأديبية جانبا كبيرا من التقدير فى تحديد المخالفات التأديبية - حيث تسير أغلب التشريعات ومنها التشريع المصرى على عدم حصر المخالفات التأديبية - اما بالنسبة للعقوبات التأديبية - فان اغلب التشريعات ومنها التشريع المصرى تتولى تحديد العقوبات التأديبية الجائز توقيعها على العامل الذى يثبت ارتكابه للمخالفة المنسوبة اليه - فالسلطة التأديبية تختار احدى العقوبات المنصوص عليها فى القانون

والعقوبات التأديبية - تخضع لقواعد تحكمها يتعين على السلطة التأديبية مراعاتها عند توقيع الجزاء والا عد القرار الصادر بالعقوبة قرارا معيبا .

ونبين فى هذا الفصل التمهيدى أهم المبادىء التى تحكم العقوبات التأديبية وذلك فى ثلاث مباحث.

المبحث الاول : مبدأ شرعية العقوبات التأديبية

المبحث الثانى : حدود السلطة التقديرية للسلطة التأديبية .

المبحث الثالث: قاعدة عدم تخصيص العقوبات التأديبية لجرائم تأديبية .

المبحث الأول

خضوع العقوبات التأديبية لمبدأ الشرعية

تمهيد :

يحتل مبدأ الشرعية فى القانون الجنائى أهمية خاصة نظرا لما ينطوى عليه التجريم الجنائى من تقييد للحريات حيث يغلب على العقاب الجنائى النيل من حريات الافراد بسلبها او تقييدها ويعبر عن هذا المبدأ بالتعبير اللاتينى "Nullum Crimen, nulla peana sine lege "

وقد غدا هذا المبدأ من المبادىء الدستورية الهامة(١) . وقد عرفت الشريعة الاسلامية الغراء مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات(٢) حيث تضمن القرآن الكريم وهو المصدر الاول من مصادر التشريع الاسلامى تحديدا لبعض الجرائم وعقوباتها وترك امر تحديد البعض الاخر للحاكم والسبب فى ذلك يرجع الى التفرقة بين نوعين من الجرائم الاول يسمى بجرائم الحدود والثانى بجرائم التعزير .

ويشمل النوع الاول الجرائم الدينية وبعض الجرائم ذات الصبغة الاجتماعية والذى يكون موضوعها اعتداء على حق الفرد فى حياته او ماله وقد تكفل التشريع السماوى بتحديد هذه الجرائم وتحديد عقوباتها وهذا النوع من الجرائم والعقوبات لا يقبل تعديلا او تبديلا مهما اختلف المكان والزمان . أما الجرائم التى تتضمن اعتداء على حق المجتمع فان التشريع السماوى قد ترك امر تحديدها الى الحاكم ويسمى هذا النوع بجرائم التعزير(٣) .

---

(١) الدكتور محمود مصطفى " أصول قانون العقوبات فى الدول العربية الطبعة الاولى سنة ١٩٧٠ ص ٢٠ ، دار النهضة العربية ، القاهرة .

(٢) الدكتور على راشد " القانون الجنائى " الطبعة الثانية سنة ١٩٧٤ ص ١٤٢ دار النهضة العربية ، القاهرة .

(٣) المزيد من التفصيل انظر الدكتور على راشد " القانون الجنائى " المرجع السابق ص ١٤٣ ومابعدها . وكذلك انظر الدكتور عبد العزيز عامر - التعزير فى الشريعة الاسلامية " الطبعة الرابعة ١٩٦٩ دار الفكر العربى .

فالحاكم هو الذى يحدد شرعية هذا النوع من الجرائم والعقوبات التى تتناسب معها وهو فى ذلك يقوم بدور المشرع فى القانون الوضعى ويرجع السبب فى ترك امر تحديد هذا النوع من الجرائم والعقوبات للحاكم هوماتتميز به الشريعة الاسلامية من صلاحيتها لكل زمان ومكان وحتى يكون بوسعها ملاحقة التطور الذى يطرأ على المجتمعات وهو أمر لابد واقع وحتى تظل الشريعة الاسلامية مسايرة لكل تطور وملائمة لكل عصر.

مبدأ شرعية العقوبة التأديبية:

تتضمن أغلب تشريعات الموظفين بيانا بالعقوبات التأديبية وتعدادها على سبيل الحصر وتدخل عقوبة الوقف عن العمل ضمن هذه العقوبات.

ومبدأ شرعية العقوبات التأديبية يعنى الا عقوبة بغير نص

"Il n'y a pas de sanction Sans texe"

ومن ثم فلا يجوز للسلطة التأديبية ان توقع سوى عقوبة من تلك العقوبات المنصوص عليها على سبيل التحديد والحصر (١) - وكل جزاء يوقع على الموظف ليس من بين العقوبات المحددة حصرا يكون باطلا (٢).

واذا كان الامر كذلك بالنسبة للعقوبات التأديبية الا ان الوضع يختلف بالنسبة للجرائم التأديبية فهى غير محددة فى اغلب التشريعات على سبيل الحصر - فما لم يحدد المشرع بصورة قاطعة الافعال التى يعاقب عليها الموظف تأديبيا - فأن السلطة التأديبية هى التى تقوم بتحديد الافعال المؤثمة - مما

---

(١) دكتور محمد عصفور" التأديب والعقاب فى علاقات العمل" طبعة ١٩٧٢ ص٦٤ مطبعة الاستقلال الكبرى، القاهرة.
دكتور عفيفى" فلسفة العقوبة التأديبية واهدافها، دراسة مقارنة طبعة ١٩٧٦ ص ١٥٨، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة.

(٢) M. Piquemal" Le fonctionnaire: devoirs et obligations" Paris 1976 P.261. Ed. Berger levrault.

حدى البعض الى القول بان السلطة التأديبية تتمتع فى هذا المجال بسلطة شبه تشريعية (١) فهى التى تخلق اوصاف الذنب او الاثم وتخلعه على الافعال التى تقدر معاقبة مرتكبيها عنها .

وقد بات مستقرا لدى اغلب الفقهاء فى فرنسا ومصر ان الجرائم التأديبية لا تخضع لمبدأ الشرعية باعتبار ان طبيعة هذه الجرائم تأبى على التحديد نظرا لصعوبة تحديدها بطريقة منضبطة كما هو الحال فى قانون العقوبات بالنسبة للجرائم الجنائية (٢) .

ولا يعنى عدم خضوع الجرائم التأديبية لمبدأ الشرعية (اى عدم تحديدها مسبقا باداء تشريعية) ان تكون السلطة التأديبية مطلقة فى تحديد تلك الجرائم - بل هى سلطة مقيدة بالغاية من نظام التأديب نفسه - كى لا تتخذ هذه السلطة ذريعة للتحكم من جانب السلطة التأديبية التى يتعين ان تكون محكومة بفكرة الشرعية الجزائية (٣)

تلك الفكرة التى كانت وليدة تأثر النظام التأديبى بالنظام الجنائى بفضل القضاء الذى بيبسط رقابته على السلطة التأديبية ويضع حدا للسلطة

---

(١) الاستاذ مغاورى شاهين " المسائلة التأديبية، طبعة ١٩٧٤ ص١٢٨ عالم الكتب، القاهرة .

(٢) من الفقه الفرنسى
- M. Walline "Droit administratif" Paris 1969 P. 66.
- Gerard, Viché "La Sanction professionnelle" Paris 1948 P. 48.

ومن الفقه المصرى
- دكتور سليمان الطماوى - قضاء التأديب - المرجع السابق ص٧٦ وما بعدها .
- دكتور جودت الملط - المسئولية التأديبية للموظف العام " المرجع السابق ص٩٩ .
- دكتور محمد مختار عثمان " الجريمة التأديبية من القانون الادارى وعلم الادارة العامة / الطبعة الاولى عام ١٩٧٣ ص ١٦٣ .

(٣) مقال الدكتور محمد عصفور " ذاتية نظام التأديب " منشور بمجلة ادارة قضايا الحكومة السنة السابعة العدد الثالث ص٣١ .

غير المقيدة لجهات التأديب (١) .

وتعنى فكرة الشرعية الجزائية ان يكون الفعل او الامتناع المنسوب الى العامل يشكل اخلالا بالضوابط العامة للوظيفة العامة والقضاء يراقب السلطة التأديبية فى تكييفها لصحة الوقائع المنسوبة الى العامل .

على ان مبدأ عدم تحديد الجرائم التأديبية على سبيل الحصر لا يطبق على اطلاقه فهناك من الجرائم التأديبية ما هو محدد على سبيل الحصر سواء فى قانون العقوبات (٢) او فى قانون العاملين (٣) ويبقى الجانب الاكبر من المخالفات التأديبية بدون تقنين وادراكا من المشرع - لما قد ينجم عن ترك عدم تحديد اغلب الجرائم التأديبية بدون تحديد من التحكم - فقد نص فى المادة ٨١ من قانون العاملين المدنيين بالدولة على ان " تضع السلطة المختصة لائحة تتضمن جميع انواع المخالفات والجزاءات المقررة لها . . " كما ورد نص مماثل فى قانون نظام العاملين بالقطاع العام حيث نص فى المادة ٨٣ منه على ان " يضع مجلس الادارة لائحة تتضمن جميع انواع المخالفات والجزاءات المقررة لها . . "

ولا شك ان ذلك يعد من المشرع خطوة نحو تقنين الجرائم التأديبية وسيمهد السبيل الى التقنين التشريعى لها .

---

(١) مقال الدكتور محمد عصفور " ضوابط التأديب فى الوظيفة العامة " منشور بمجلة العلوم الادارية العدد الاول السنة الخامسة يونية ١٩٦٣ ص ٣٦

(٢) عندما يحدد قانون العقوبات جريمة من جرائم الوظيفة العامة، فيعتبر الفعل فى هذه الحالة مزدوج الوصف ففضلا عن كونه جريمة جنائية فهو فى نفس الوقت خطأ تأديبى (على سبيل المثال المادة ١١٩ من قانون العقوبات الخاصة باختلاس الاموال الاميرية والمواد من ١٠٣ الى ١١١ بخصوص الرشوة . . . . الخ) .

(٣) المادة ٧٦، ٧٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادتان ٧٨، ٧٩ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام .

ونحن نؤيد - من جانبنا الاتجاه الذى ينادى بتقنين المخالفات التأديبية (١) .

وبالنسبة للعقوبات التأديبية - فان الوضع السائد فى التشريع الفرنسى فى ظل قانون الموظفين الحالى الصادر فى ٤ فبراير ١٩٥٩ والقانون السابق عليه الصادر عام ١٩٤٦ الاخذ بمبدأ شرعية العقوبات التأديبية اما قبل هذين القانونين فلم يكن لمبدأ شرعية العقوبات التأديبية تطبيقا صارما اذ سمح القضاء الادارى الفرنسى للادارة بان توقع اية عقوبة تأديبية ولو لم يكن منصوصا عليها ما دامت هذه العقوبة ملائمة للمخالفة المنسوبة الى الموظف(٢).

وفى مصر لا خلاف على تطبيق مبدأ شرعية العقوبات التأديبية ويحرص القضاء الادارى المصرى منذ نشأته عام ١٩٤٦ على الاخذ بهذا المبدأ فلا يسمح للسلطة التأديبية تطبيق عقوبة خارجة عن المنصوص عليه فى القانون وقد اكدت هذا المبدأ المحكمة الادارية العليا فى العديد من احكامها بما قررته من ان العقوبات التأديبية وما يترتب عليها مباشرة من آثار عقابية لا يسوغ ان تجد لها مجالا فى التطبيق الا حيث يوجد النص الصريح - شأنها فى ذلك شأن العقوبات الجنائية بسبب انها قيد على الحريات - فكذلك العقوبات التأديبية وآثارها العقابية فانها قيد على حقوق الموظف والمزايا التى تكفلها له القوانين واللوائح . (٣) .

---

(١) الدكتور محمد مختار عثمان " الجريمة التأديبية بين القانون الادارى وعلم الادارة " - المرجع السابق ص ٢٥٥ .

(٢) M. Nalline "Droit administratif" op. cit. P. 70.

(٣) المحكمة الادارية العليا جلسة ١٣ يناير ١٩٦٣ مجموعة احكام السنة الثامنة الجزء الاول

وتحديد العقوبات التأديبية يفرض على السلطة التأديبية ان تختار - حين تنزل العقاب على الموظف - من بين العقوبات المنصوص عليها فليس بجائز توقيع عقوبة لم يرد النص عليها ولو كان فى تقدير السلطة التأديبية أن العقوبة الموقعة تبدو فى مظهرها أخف من تلك التى كانت تنوى مجازاة الموظف بها (١) .

ومن ذلك توقيع عقوبة الوقف عن العمل مدة تزيد عن الحد المنصوص عليه فى القانون بحجة ان هذه العقوبة مهما استطالت مدتها فانها اخف من عقوبة الفصل من الخدمة - لا يجوز ذلك مادام المشرع قد حدد عقوبة الوقف عن العمل بحد اقصى يجب على السلطة التأديبية التزامه والا اعتبر الحكم أو القرار الصادر بها باطلا .

وكنتيجة لمبدأ الشرعية فى مجال العقوبات التأديبية فانه يمتنع على السلطة اعمال القياس والاستنباط (٢) اذ لا محل لاجراء القياس فى مجال العقوبات التأديبية وما يترتب عليها من اثار عقابية تقتضى النص الصريح عليها (٣) .

---

(١) أستاذ مغاورى شاهين " المسائلة التأديبية" طبعة ١٩٧٤ ص ٤٤٤ عالم الكتب القاهرة .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا - الصادر بتاريخ ١٣ / يناير ١٩٦٣ لسنة ٦ قضائية فى الطعن رقم ١٥٠٧ . حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ١٥ ديسمبر ١٩٦٢ لسنة ٦ قضائية فى الطعن رقم ١٠٨٧

(٣) فلا يجوز مثلا حرمان الموظف من احدى الميزات المادية الممنوحة له بأداة قانونية مثل الحرمان من المسكن الذى يتمتع به العامل بوصفه من مزايا الوظيفة - قياس على جزاء الخصم من المرتب .

فالسلطة التأديبية ليس امامها الا ان توقع عقوبة من بين العقوبات التي اوردها المشرع من حيث نوعها ومداها ويرى البعض (١) ان السلطة التأديبية عند اختيارها لعقوبة تدخل في مراتب العقوبات التي حددها المشرع تتمتع بحرية واسعة في اختيار احدى هذه العقوبات بمقتضى مالها من سلطة تقديرية في هذا الشأن . ولكنا لا نوافق على منح السلطة التأديبية تلك الحرية الواسعة في اختيار الجزاء - بل يحدها مبدأ عدم الغلو وهو ما سيجيء الكلام عنه في موضعه عند الكلام عن السلطة التقديرية في مجال التأديب .

ومن الامور الواجب على السلطة التأديبية مراعاتها استنادا الى مبدأ الشرعية هو الاخذ بالتفسير الضيق للعقوبات التأديبية لانه لو اجيز التفسير الواسع لما امكن وضع حد يمكن ان تقف عنده السلطة التأديبية - وعلى سبيل المثال فانه يترتب على توقيع عقوبة الوقف عن العمل حرمان الموظف من نصف راتبه ومن ثم لا يجوز حرمان الموظف من المزايا العينية التي يحصل عليها بسبب وظيفته .

ومن المسائل تتصل بمبدأ شرعية العقوبات التأديبية - تحديد مدى سريان النظام التأديبي على الوقائع والمخالفات التي ارتكبت قبل نفاذ القانون الصادر به . فاذا ارتكبت جريمة تأديبية في ظل قانون معين ثم عدل هذا القانون باضافة عقوبة جديدة او حذف عقوبات كان منصوص عليها اوتم تشديد

---

(١) الدكتور محمد عصفور - التأديب والعقاب في علاقات العمل - المرجع السابق ص٦٦ ويضيف الدكتور محمد عصفور انه يوجد تفاعل بين مبدأ الشرعية ومبدأ السلطة التقديرية الممنوحة للسلطة التأديبية حيث يعتبر مبدأ الشرعية عاملا مضيقا على سلطة التأديب بينما السلطة التقديرية تعد عاملا موسعا لها - ويتمثل العامل المضيق في عدم امكان توقيع غير احدى العقوبات المنصوص عليها في القانون - كما لا يجوز توقيع اكثر من عقوبة عن الذنب الواحد - اما العامل الموسع هو تلك السلطة الممنوحة لجهة التأديب من امكانها توقيع اية عقوبة تراها ملائمة حسب تقديرها مع الذنب الذي ارتكبه الموظف لان الجرائم التأديبية لا تعترف بعقوبات محددة (انظر ص ٦٧ وما بعدها من المرجع السابق) .

عقوبات كانت قائمة او تخفيضها - فهل ينطبق القانون الجديد على المخالفات التى ارتكبت قبل نفاذه . . ؟

قبل الاجابة على هذا التساؤل نعرض بشيء من الايجاز لاحكام مبدأ عدم رجعية قانون العقوبات - يوصف أن التأديب يعتبر نظام عقابى محكوم بفكرة الشرعية الجزائية (١) - ومبدأ عدم رجعية قانون العقوبات هو مبدأ دستورى سواء نص عليه فى قانون العقوبات او لم ينص عليه حيث النص عليه فى قانون العقوبات يعد ترديدا او تأكيدا لهذا المبدأ .

ومفاد مبدأ عدم رجعية قانون العقوبات هو انه من غير الجائز الحكم على شخص بعقوبة عن فعل لم يكن معاقبا عليه وقت ارتكابه ولا ان يحكم على شخص ارتكب جريمة بعقوبة أشد من تلك التى كانت موضوعة لها ومنصوص عليها وقت ارتكاب الجريمة (٢) - حيث يتم تطبيق القانون الذى كان نافذا وقت ارتكاب الفعل المكون للجريمة الجنائية .

ولا يسرى القانون الجديد الا اذا كان اصلح للمتهم - حيث يطبق القانون الجديد فى هذه الحالة بأثر رجعى استثناء من الاصل العام (٣) .

ومبدأ عدم الرجعية ان هو الا تطبيق لأصل عام مفاده ان القانون بوجه عام يسرى على الوقائع والمراكز القانونية التى تتم وتنشأ فى فترة سريانه - وهى الفترة الواقعة بين تتاريخ العمل به وحتى الغائه .

---

(١) مقال الدكتور محمد عصفور " ضوابط التأديب فى الوظيفة العامة " المرجع السابق ص٣٦ .

(٢) الدكتور محمود مصطفى " اصول قانون العقوبات فى الدول العربية - الطبعة الاولى ١٩٧٠ س٢٢ دار النهضة العربية / القاهرة .

(٣) الدكتور محمود مصطفى " أصول قانون العقوبات فى الدول العربية ، المرجع السابق ص ٥٤ .

ولا ينطبق القانون بأثر رجعى الا بنص يجيز هذه الرجعية واذا تقررت الرجعية فانها تكون استثناء من هذا الاصل العام .

وعلى ذلك فان القانون عندما يصدر فانه يحكم سريانه قاعدة ذات شقين اولهما شق سلبى يتمثل فى انعدام الاثر الرجعى لسريانه والثانى شق ايجابى مفاده اعماله بأثر مباشر بالنسبة للمستقبل (١)

ومبدأ عدم الرجعية يطبق على مختلف فروع القانون ومنها القانون الادارى - حيث تؤكد المحكمة الادارية العليا تطبيقه بالنسبة لهذا القانون بما قررته من " ان المساس بالحقوق المكتسبة لا يكون الا بقانون ينص على الاثر الرجعى طبقا للاوضاع الدستورية - حتى ولو كانت تلك الحقوق مستمدة من قرارات تنظيمية عامة مصدرها الادارة بما لها من سلطة عامة فى حدود وظيفتها التنفيذية بمقتضى القوانين .

لان الاصل طبقا للقانون الطبيعى هو احترام الحقوق المكتسبة - فهذا ماتقضى به العدالة الطبيعية - ويستلزمه الصالح العام اذ ليس من العدل فى شىء أن تهدر الحقوق كما لا يتفق والمصلحة العامة ان يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم .

لذلك كانت الاوضاع الدستورية مؤكدة لذلك الأصل الطبيعى من حيث عدم جواز انعطاف اثر القوانين على الماضى - بحيث لا يجوز المساس بالحقوق المكتسبة او بالمراكز القانونية التى تمت - سواء كان اكتسابها بقانون او بقرار تنظيمى عام الا بقانون - نزولا على حكم الاوضاع الدستورية التى جعلت تقرير الرجعية رهينا بنص خاص فى القانون - اى جعل هذه الرخصة التشريعية

---

(١) الاستاذ مغاورى شاهين " المسائلة التأديبية " المرجع السابق ص١٥٠ .

ذات الخطر من اختصاص السلطة التشريعية وحدها لما يتوفر فيها من ضمانات(١) .

وقانون العاملين بما يتضمنه من تحديدا لبعض انواع المخالفات التأديبية(٢) وما يشمله من حصر للجزاءات الجائز توقيعها على العاملين يسرى عليه ذات المبدأ بمعنى انه يطبق بأثر مباشر ولا ينعطف اثره على الماضى - حيث يطبق على الوقائع والمخالفات التى يرتكبها العامل فى ظل سريانه .

اما بالنسبة للمخالفات التى ارتكبت قبل العمل بالقانون فهل تخضع للقانون الجديد ام يسرى عليها القانون الذى ارتكبت فى ظل سريانه - واذا طبق القانون الجديد - فهل يعتبر ذلك خروجا على مبدأ عدم رجعية القانون ؟ وبمعنى آخر هل يعتبر تطبيق القانون فى هذه الحالة متضمنا رجعية . . . ؟

أن الاخذ بمبدأ عدم الرجعية كما سبق ان اشرنا يقوم على احترام الحقوق المكتسبة والحفاظ على المراكز القانونية التى نشأت قبل نفاذ القانون الجديد ومن ناحية اخرى منح الثقة والاطمئنان للافراد على استقرار حقوقهم ومراكزهم القانونية التى نشأت وعدم اهدارها بقوانين جديدة تصدر للنيل من هذه الحقوق او تلك المراكز - ويترتب على ذلك أنه مالم ينشأ للعامل حق او مركز قانونى ذاتى فى ظل قانون معين فان القانون الجديد تسرى احكامه

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ٩/٤/١٩٦٠ مجموعة أحكام المحكمة الادارية العليا السنة الخامسة القضائية ص ٦٤٩ .

(٢) لاينفرد قانون العاملين بتحديد المخالفات التأديبية - فهى مخالفات لاتخضع للحصر كما انها ليست مقننة - ولذلك قد يكون مصدر تحديد بعض المخالفات قوانين اخرى او لوائح (مثل اللائحة العامة للموازنة والحسابات) او لائحة المناقصات والمزايدات) وكذلك القرارات الادارية التنظيمية .

بأثر مباشر على وضعه الوظيفى - تأسيسا على أن علاقة العامل بالدولة هى علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح ومركز العامل ازاءها هو مركز قانونى عام ويجوز تغييره وتعديله فى اى وقت طالما ان هذا التغيير والتعديل يصدر باجراء قانونى عام مثل قانون او لائحة .

وقد بادرت المحكمة الادارية العليا فى بداية نشأتها تقرير هذا المبدأ بما قررته من ان علاقة الموظف (العامل) بالحكومة هى علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح فى هذا الشأن . فمركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانونى عام يجوز تغييره فى اى وقت - ويتفرع من ذلك ان كل تنظيم جديد يستحدث يسرى على الموظف (العامل) بأثر حال مباشر من تاريخ العمل به - ولكن لا يسرى بأثر رجعى بما من شأنه اهدار المراكز القانونية الذاتية التى تكون قد تحققت لصالح الموظف (العامل) نتيجة لتطبيق التنظيم القديم عليه قانونا كان او لائحة - الا بنص خاص فى قانون وليس فى اداة ادنى منه كلائحة(١) .

ويستبين من ذلك ان القانون الجديد لا يسرى على المراكز الذاتية الخاصة التى نشأت فى ظل تطبيق قانون سابق - حيث ينشأ للعامل مركز قانونى ذاتى - بموجب اداة قانونية فردية مثل قرار ادارى فردى او حكم قضائى - فلا يكفى ان يكون العامل قد استوفى شروط الاستفادة من مركز قانونى عام بل يتعين ان يصدر من الادارة قرار فردى بتطبيق احكام المركز العام عليه(٢) وهذا ما اكدته محكمة القضاء الادارى فى حكمها الصادر

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ ١١/٢/١٩٥٦ مجموعة المبادىء التى قررتها المحكمة الادارية العليا للسنة الاولى ص ٤٨١

(٢) الدكتور سليمان محمد الطماوى " النظرية العامة للقرارات الادارية طبعة ١٩٧٦ ص ٥٦٧ دار الفكر العربى ، القاهرة .

بتاريخ ١٩٥٣/١/٨ بما قررته من ان الحق لا يكتسب فى ظل قاعدة تنظيمية عامة الا بتطبيقها تطبيقا فرديا ينشىء لصاحب الشأن مركز قانونى خاص. وهذا المركز هو الذى لا يجوز المساس به الا بقانون (١) .

وعلى ذلك اذا نشأ مركز قانونى ذاتى فانه لا يجوز المساس به اى لا يجوز الانتقاص منه او الحرمان من هذا المركز لان المساس بالمراكز الذاتية يتضمن اثرا رجعيا ومن ثم لا يجوز اعماله الا بقانون ينص على هذه الرجعية - وما عدا ما ينشأ للعامل من مراكز ذاتية فى ظل قانون او قوانين معينة فان مركز العامل بالنسبة للحقوق والواجبات العامة يعتبر مركزا قانونيا عاما .

ومن سمات المركز القانونى العام انه يجوز تغييره وتعديله فى اى وقت بمعنى ان العامل ليس له ازاء المركز القانونى العام حق مكتسب وعلى ذلك يطبق القانون الجديد على المركز القانونى العام بأثر مباشر. وقد اكدت المحكمة الادارية العليا فى بداية نشأتها ان مركز العامل هو مركز قانونى عام ومن ثم يجوز تغييره فى اى وقت ويتفرع عن ذلك ان كل تنظيم جديد يستحدث يسرى على الموظف او العامل الحكومى باثر حال مباشر من تاريخ العمل به ولكنه لا يسرى باثر رجعى بما من شأنه اهدار المراكز القانونية الذاتية التى تكون قد تحققت لصالح الموظف نتيجة لتطبيق التنظيم القديم عليه - قانونا كان او لائحة - الا بنص خاص فى قانون وليس فى اداة ادنى منه كلائحة (٢) .

---

(١) مشار الى الحكم فى مؤلف الدكتور سليمان الطماوى " النظرية العامة للقرارات الادارية - المرجع السابق ٥٦٨ .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ ١٩٥٦/٢/١١ مجموعة المبادىء التى قررتها المحكمة العليا فى السنة الاولى ص ٤٨١ سابق الاشارة اليه .

وبعد العرض المتقدم تتحدد الاجابة على التساؤل الذى سبق ان طرحناه بخصوص مدى انطباق القانون الجديد على المخالفة او المخالفات التى ارتكبت فى ظل قانون سابق عليه - هنا يتعين التفرقة بين حالتين :

الاولى : حالة ما اذا كان قد صدر بشأن هذه المخالفة أو المخالفات قرار أو حكم تأديبى بمجازاة المنسوبة اليه عنها - فانه بصدور القرار أو الحكم التأديبى يكون قد نشأ للعامل مركز قانونى ذاتى ومن ثم لا يجوز - المساس به - وعلى ذلك لا يطبق القانون الجديد لانه فى هذه الحالة - اذا ما طبق فانه يتضمن رجعية غير جائزة قانونا .

الثانية : حالة ما اذا ارتكبت المخالفة او المخالفات دون ان يصدر بشأنها قرارا او حكم تأديبى ثم صدر القانون الجديد قبل ان يبت فى مسئولية العامل التأديبية يستوى فى ذلك ان يكون قد بدئ فى اتخاذ الاجراءات التأديبية او لم يبدأ فى اتخاذها بعد .

وفى هذه الحالة ولما كان النظام التأديبى يقوم على مبدأ عدم تخصيص العقوبات التأديبية لمخالفات تأديبية معينة - فان مجرد ارتكاب العامل لمخالفة او مخالفات تأديبية معينة - لا ينشأ له مركز قانونى ذاتى بخصوص عقوبة تأديبية بعينها لأن العقوبة لا تتحدد الا بصدور القرار او الحكم التأديبى بتوقيع جزاء محدد - وعلى ذلك يظل العامل فى مركز قانونى عام طالما لم يصدر بشأن المخالفة او المخالفات المنسوبة اليه قرار او حكم تأديبى - ومتى كان مجرد ارتكاب مخالفة او مخالفات لا يضع العامل فى مركز قانونى ذاتى[1] بل فى مركز قانونى عام وبالتالى يسرى عليه القانون الجديد بما ينص عليه من عقوبات حيث يكون هذا القانون الجديد هو الواجب التطبيق ولا يعتبر تطبيقه فى هذه

---

(١) الاستاذ مغاورى شاهين " المسائلة التأديبية - المرجع السابق ص٢٥ .

الحالة متضمنا اثرا رجعيا لان تطبيقه لا يمس مركزا قانونيا ذاتيا .

وما دام المركز القانوني الذاتي في مجال التأديب ينشأ بصدور قرار او حكم تأديبي بتوقيع الجزاء على العامل - فان هذا المركز القانوني الذاتي ينشأ كذلك في حالة تخصيص عقوبة تأديبية معينة لجريمة تأديبية محددة - اذا ارتكبت هذه الجريمة في ظل القانون أو اللائحة المخصصة للعقوبة - على اساس أن العامل عندما ارتكب الجريمة التأديبية المحددة - نشأ له مركز قانوني ازاء توقيع العقوبة المخصصة لهذه الجريمة - ومن ثم فاذا صدر قانون جديد بعد ارتكاب الجريمة المخصص لها العقوبة - وقبل توقيع العقوبة فان هذا القانون الجديد لا يطبق على العامل . . . وعلى السلطة التأديبية ان تتقيد بالعقوبة التي كانت موضوعة للجريمة دون الاعتداد بالقانون الجديد لان تطبيقه في هذه الحالة يتضمن رجعية لا يجوز اعمالها .

وعلى ذلك اذا تم تخصيص العقوبات التأديبية بموجب لائحة الجزاءات التي تصدرها الجهات الادارية - وتم ارتكاب مخالفة في ظل سريانها فانها تطبق على العامل - ولا يسري القانون الجديد على تلك المخالفة .

نخلص من ذلك الى ان السلطة التأديبية تتقيد بالقانون النافذ وقت ممارسة اختصاصها التأديبي في حق العامل الذي ارتكب مخالفة او مخالفات سابقة .

أي عند توقيع الجزاء فليست العبرة بالقانون النافذ وقت وقوع المخالفة ولكن العبرة بالقانون النافذ وقت اصدار الجزاء .

ولا يعتبر تطبيق القانون الجديد في هذه الحالة متضمنا اثرا رجعيا ويستثنى من ذلك حالة تخصيص عقوبات تأديبية لمخالفات تأديبية معينة سواء ورد التخصيص في قانون او لائحة وعندئذ تتقيد السلطة التأديبية بالقانون أو اللائحة المعمول بها وقت وقوع المخالفة دون الاعتداد بالقانون الجديد .

المبحث الثاني

السلطة التقديرية وحدودها في مجال التأديب

تمهيـــد :

ان الادارة عند قيامها باتخاذ قرار تجد نفسها امام سلطة ذات اختصاص مقيد او سلطة تقديرية - ويظهر الاختصاص المقيد في السلطة عندما ينـــص القانون او اللائحة على الشروط اللازم توافرها لاصدار القرار - فاذا استوفـــى المعنى بالامر المشروط المنصوص عليها في القانون او اللائحة - فما على الادارة الا ان تصدر القرار وليس امامها في هذه الحالة اختيار(١) .

أما السلطة التقديرية فهي على العكس من ذلك - حيث يترك القانـون أو اللائحة لجهة الادارة التصرف في اتجاه معين او في آخـر - والتقديـــر لا يعني التعسف او الاستبداد .

والقرار الصادر عن سلطة ذات اختصاص مقيد تقل دائرة مشروعيتـــه عـن دائرة المشروعية التي يصدر في ظلها القرار الصادر عن سلطة تقديرية فحيث تكون الشرعية في الاختصاص المقيد محكومة بما ورد النص عليه في القانـــون أو اللائحه فتتصرف الادارة في حدود ما ورد النص عليه - نجد أن السلطة التقديريـــة تمنح الادارة حرية التقدير والاختيار في ان تتداخل او لا تتدخل - واذا تدخلت فيكون لها الحرية في ان تتصرف في هذا الاتجاه او ذاك وهذا هو ما يطلـــق عليه بسلطة الملائمة .

---

(١) انظـــر

- G. VEDEL. "Droit administratif" Paris 1976 P. 317 ed. P.U.F. Presses universitaire de France.

- C.E. 13 Juil, 1963, epaux, Meyer, Dalloz 1964 P. 267.

وعلى كل لا يمكن وضع حد فاصل بين السلطة فى جانبها التقديـــرى وجانبها المقيد .

فالقرار الادارى انما يصدر بمزيج من الاثنين معا- ففى الحالة التـــى يلزم القانون واللائحة الادارة باتخاذ قرار معين عند توافر شروط معينة .

فان الادارة تتمتع فى هذه الحالة بسلطة تقديرية تتمثل فى اختيـــار الوقت الذى تصدر فيه قرارها (١) .

والسلطة التقديرية حسبما تقدم لا تعد سلطة مطلقة(٢) بل هى سلطـة محددة دائما بالغاية . التى يسعى اليها كل تنظيم قانونى وهى المصلحـــة العامة .

وبعد هذه العجالة عن السلطة التقديرية بصفة عامة نتكلم عن السلطـة التقديرية فى مجال التأديب - ثم بيان لحدود السلطة التأديبية وذلك فـــى مطلبين .

المطلب الاول : السلطة التقديرية فى مجال التأديب .

المطلب الثانى : حدود السلطة التأديبية .

---

(١) من ذلك الترقية بالاقدمية او اعطاء رخصة - فلا يمكن فى الحالة الاولـى اجبار الادارة على اجراء الترقية فى وقت معين - كما ان طالـــب الترخيص لا يستطيع ان يلزم الادارة بمنح الترخيص فى وقت محدد .

(٢) الدكتور فؤاد العطار " القضاء الادارى " طبعة ١٩٦٨ ص ٦٥/ دار النهضة العربية / القاهرة .

المطلب الأول

السلطة التقديرية في مجال التأديب

ان الادارة قبل اصدار القرار التأديبي يلزمها القانون باتباع مجموعة من الاجراءات - منها توجيه الاتهام واجراء التحقيق وسماع اقوال العامل وتحقيق دفاعه - وكلها اجراءات - الهدف منها التوصل الى استخلاص العناصر والدلائل المثبتة للتهمة او نفيها عن العامل موضع المساءلة .

وبعد الانتهاء من هذه الاجراءات يكون امام السلطة الادارية اختيار احد سبيلين اما ان تتدخل لتوقيع الجزاء (١) او تمتنع عن التدخل - حيث لا يمكن اجبارها على توقيع جزاء بالرغم من ثبوت المخالفة - كما لا يمكن محاسبتها عن عدم التدخل - فاذا اختارت الادارة سبيل عدم توقيع الجزاء مع ثبوت المخالفة في حق العامل - فان هذا الموقف من الادارة لا يعد من وجهة نظرنا سلطة . لان السلطة في جانبها الموضوعي - هي نشاط يظهر الى الوجود في صورة تصرف قانوني - قد يكون تصرفا ايجابيا او سلبيا (٢) .

ولما كانت الادارة غير ملزمة قانونا بالتدخل عند ثبوت مخالفة في حق أحد العاملين - فان موقفها هذا لا يمكن نعته بالسلطة - وعلى ذلك فان الكلام عن السلطة في مجال التأديب لا يظهر الا حيث تتدخل الادارة .

والادارة عندما تتدخل لتوقيع الجزاء فهي تتدخل بما لها من سلطة تستمدها من القوانين واللوائح - وهذه السلطة ليست تقديرية في جميع الجوانب

---

(١) وتوقيع الجزاء قد يكون بمعرفة السلطة الادارية أو بمعرفة المحكمة التأديبية المختصة .

(٢) والتصرف السلبي يتمثل في عدم اتخاذ قرار خلال مدة معينة - كأن يتعين على الادارة اتخاذه فيحمل هذا الوقف على انه قرار اداري - قد يكون قرار بالرفض في حالة عدم رد الادارة على التظلم خلال مدة ستين يوما من تاريخ تقديمه - فيعتبر ذلك قرينة على صدور قرار سلبي يرفض التظلم كما قد يكون قرار ايجابي في حالة عدم الرد على الاستقالة المقدمة من احد العاملين . فعدم الرد خلال ثلاثين يوما يعتبر بمثابة قرار بقبول الاستقالة .

التى تصاحب اصدار القرار التأديبى - بمعنى انها خليط بين التقدير والتقييد .

فالجزاء التأديبى يصدر عن سلطة مختصة حيث لا تقدير فى الاختصاص ومن ثم تكون الادارة مقيدة فى ركن الاختصاص وهى تقديرية فى اختيار سبب القرار التأديبى ولكنها مقيدة فى قيام القرار على سبب محدد ويتمثل فى الخطأ الذى يتعين ان يكون ثابتا ثبوتا حقيقيا وليس مفترضا .

وبجانب ذلك فالادارة لديها التقدير فى اختيار العقوبة المناسبة للمخالفة الثابتة فى حق العامل بحيث لا يشوب تقديرها غلو .

ولها كذلك اختيار الوقت التى تصدر فيه قرار الجزاء وهى مقيدة بمحل القرار وغايته .

فجانب التقدير يطلق عليه السلطة التقديرية وجانب التقييد يطلق عليه السلطة المقيدة .

ولهذا لا نؤيد ما أصبح شائعا فى الفقه من تقسيم تصرف الادارة الى سلطة تقديرية واختصاص مقيد .

وحجتنا فى ذلك ان فكرة الاختصاص تمثل مكانة هامة فى القانون العام فالسلطة والاختصاص متلازمان فحيث تظهر السلطة يظهر بجانبها الاختصاص فالسلطة عندما تباشر تصرفا - لا تستطيع القيام به الا اذا كان القانون قد أجاز لها ذلك - بمعنى انه يلزم ان تكون مختصة بهذا التصرف .

وبالتالى فليس من المقبول من وجهة نظرنا وضع السلطة فى جانب والاختصاص فى الجانب الاخر .

وعلى ذلك نفضل المقابلة بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة(١) .

---

(١) انظر الدكتورة سعاد الشرقاوى " المنازعات الادارية " المرجع السابق ص ١١٩ حيث استعملت الاصطلاحين معا .

وترتيبا على ماتقدم تكون سلطة التأديب مزيج من السلطة التقديرية والسلطة المقيدة - وقد اوضحت المحكمة الادارية العليا فى العديد من احكامها بعض الجوانب التقديرية فى مجال التأديب بما قررته من ان للادارة حرية تقدير أهمية الوقائع والخطورة الناجمة عنها وتقدير الجزاء الذى تراه مناسبا فى حدود النصاب القانونى المقرر(١) .

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ٥ نوفمبر ١٩٥٥ مجموعة أحكام السنة الاولى العدد الاول ص٤١ .

المطلب الثانى

حدود السلطة التأديبية فى اختيار الجزاء

عند ثبوت المخالفة فى حق العامل تأتى مرحلة اختيار الجزاء - اذا قدرت السلطة التأديبية معاقبة العامل - وفى هذه المرحلة تجد السلطة التأديبية نفسها امام قائمة الجزاءات المنصوص عليها فى القانون - فهل يكون لها مطلق الاختيار - وبمعنى آخر هل يكون من حق السلطة التأديبية ان توقع أية عقوبة - ولوكانت أشد العقوبات بصرف النظر عن المخالفة .

الوضع المستقر عليه قضاءا فى فرنسا ومصر أن السلطة التأديبية لها الحرية طبقا لتقديرها فى ان تختار العقوبة التأديبية التى تراها تتناسب وفقا للظروف والملابسات التى ارتكبت فيها المخالفة - فمقدار الجزاء ومدى تناسبه مع الجريمة التأديبية هو من الامور التى تستقل بتقديرها السلطة التأديبية طالما ان ذلك يتم فى حدود القانون (١) .

وتؤكد محكمة القضاء الادارى فى حكم لها هذا المعنى بان تقدير الجزاء انما يترخص به الرئيس مادام هذا الجزاء واقعا فى حدود القانون والتعليمات وقام على اسباب معقولة ومقبولة تبرره ولا يمكن أن يحتج بان رئيسا وقع جزاءا مخففا فى مخالفة مماثلة ليكون ذلك ملزما لرئيس اخر (٢) .

وكان رائد القضاء الادارى المصرى ماسبقه اليه القضاء الادارى الفرنسى - حيث أبرز مجلس الدولة الفرنسى هذه القاعدة فى العديد من احكامه والتى انتهى فيها الى انه ليس للقضاء ان يبحث ما اذا كان الجزاء التأديبى قد حدد على قدر الخطأ . وليس له كذلك أن يراقب ملاءمة القرار التأديبى مادام

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى بتاريخ ٧ مايو ١٩٥٣ السنة السابعة ص ١١١٢

(٢) حكم محكمة القضاء الادارى بتاريخ ٨ يونيو ١٩٥٣ السنة السابعة ص ١٤٩٩

قد صدر فى حدود القانون من السلطة المختصة باصداره(١) .

ويؤيد هذا القضاء غالبية الفقه فى فرنسا (٢) ومصر وعلى ذلك يتجه الرأى الغالب الى القول بان تحديد الجزاء هو من الملاءمات المتروك أمر تقديرها للسلطة التأديبية .

وغداة انشاء المحكمة الادارية العليا اتجهت صوب المبدأ السابق الاشارة اليه وقررت ان تقدير الجزاء هو من الملاءمات المتروكة لجهة الادارة(٣)

وبالرغم من استقرار هذا المبدأ وظهوره فى العديد من احكام محكمة القضاء الادارى ومن بعدها المحكمة الادارية العليا .

الا ان محكمة القضاء الادارى نفسها قد خرجت على هذا المبدأ بالنسبة لطائفتين الاولى طائفة العمد والمشايخ والثانية طائفة الطلبة وقررت بالنسبة لهاتين الطائفتين انه اذا بنى قرار الجزاء على عدم الملاءمة الظاهره بين العقوبة والتهمة المنسوبة الى الصادر ضده الجزاء (وكان الجزاء هو الفصل) بان كانت التهمة مجرد اهمال لا ينطوى على سوء نية او اهمال بنى على عناصر لا تتسق والوقائع التى استخلص منها كان القرار مشوبا بالعيب والانحراف بالسلطة ويتعين ابطاله(٤) ويعد هذا الحكم بما وضعه من مبدأ

---

(١) C.E. 7 Fevrie, 1919, gasade, Rec. p. 135.
C.E. 12 Janvier 1938, Coulengeon, Rec. P. 11.

(٢) De Laubadére "Traité de droit administratif"
Op. Cit. P. 379.

(٣) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ٥ نوفمبر ١٩٥٥ السنة الاولى العدد الاول ص٤١ .

(٤) حكم محكمة القضاء الادارى الصادر بتاريخ ١٥ ابريل ١٩٥٢ ص ٨٢٩ .

مغاير لما سارت عليه المحكمة فى احكامها السابقة واللاحقة على هذا الحكم - استثناءا من القاعدة التى تجعل تحديد الجزاء من الملاءمات المتروك تقديرها لجهة الادارة .

وظل القضاء الادارى المصرى وعلى رأسه المحكمة الادارية العليا آخذا بمبدأ عدم خضوع ملاءمة تقدير الجزاء لرقابة القضاء الى ان عدلت المحكمة الادارية العليا - عن هذا القضاء فى حكمها الصادر بتاريخ ١١ نوفمبر ١٩٦١ - وجاء بهذا الحكم بان قانون الموظفين لم ينتهج مسلك قانون العقوبات والقوانين الجنائية الاخرى فى حصر الافعال المؤثمة وتحديد اركانها ونوع ومقدار العقوبة المقررة لكل فعل منها وانما هو سرد أمثلة من واجبات الموظفين والاعمال المحرمة عليهم كما نص على ان كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها فى هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته يعاقب تأديبيا ثم حدد الجزاءات التى يجوز توقيعها على هؤلاء الموظفين . . . فالافعال المكونة للذنب الادارى اذا ليست محددة حصرا ونوعا وانما مردها بوجه عام الى الاخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها وكل فعل بالذات لم يحدد له ما يناسبه من جزاء وانما ترك تحديد ذلك للسلطة التأديبية بحسب تقديرها لدرجة جسامة الفعل وما يستأهله من جزاء فى حدود النصاب القانونى المقرر . . والسلطة التأديبية ينبغى عليها أن تلتزم هذا النظام القانونى وتسند قضاءها اليه فى تكييفها للفعل المكون للذنب الادارى وفى تقديرها للجزاء الذى يناسبه ذلك انه هو النظام القانونى الواجب التطبيق فى هذا الخصوص فينبغى اذا هى انتهت من وزن الادلة الى ثبوت الفعل المكون للذنب الادارى أن تقيم الادانة على أساس رد هذا الفعل الى الاخلال بواجبات الوظيفة او الخروج على مقتضياتها وان تقيم تقديرها للجزاء الذى توقعه على اساس التدرج بحسب درجة جسامة الذنب وأن كانت للسلطة التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الادارى وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها فى ذلك الا ان مناط مشروعية هذه السلطة

شأنها كشأن أى سلطة تقديرية اخرى - الا يشوب استعمالها غلو ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهر بين درجة خطورة الذنب الادارى وبين نوع الجزاء ومقداره - ففى هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذى توخاه القانون من التأديب - والهدف الذى توخاه القانون من التأديب هو بوجه عام تأمين انتظام سير المرافق العامة - ولا يأتى هذا التأمين اذا انطوى الجزاء على مفارقة صارخة . فركوب متن الشطط فى القسوة يؤدى الى احجام عمال المرافق العامة عن تحمل المسئولية خشية التعرض لهذه القسوة الممعنة فى الشدة . والافراط المسرف فى الشفقة يؤدى الى استهانتهم بأداء واجباتهم طمعا فى هذه الشفقة المفرطة فى اللين - فكل من طرفى النقيض لا يؤمن انتظام سير المرافق العامة وبالتالى يتعارض مع الهدف الذى رمى اليه القانون من التأديب وعلى هذا الاساس يعتبر استعمال سلطة تقدير الجزاء فى هذه الصورة مشوبا بالغلو فيخرج التقدير من نطاق المشروعية الى نطاق عدم المشروعية ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة - ومعيار هذه المشروعية فى هذه الصورة ليس معيارا شخصيا وانما هو معيار موضوعى قوامه ان درجة خطورة الذنب الادارى لا تتناسب البتة مع نوع الجزاء ومقداره - وغنى عن البيان ان تعيين الحد الفاصل بين نطاق المشروعية ونطاق عدم المشروعية فى الصورة المذكورة مما يخضع ايضا لرقابة هذه المحكمة[1] .

ولقد اختلفت وجهات النظر فى الفقه المصرى فى التعقيب على هذا الحكم فمنهم من يعارض حكم المحكمة الادارية العليا سالف الذكر ومنهم من يؤيده .

وقد ذهب الرأى المعارض[2] لحكم المحكمة الادارية العليا الى القول

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ٥٦٣ لسنة ٧ ق بتاريخ ١١/١١/١٩٦١ مجموعة المبادىء القانونية السنة الثامنة .

(٢) الدكتور سليمان محمد الطماوى ، قضاء التأديب ، طبعة ١٩٧٩ ص ٦٩٨ ومابعدها ، ومبادىء القانون الادارى ، الطبعة الثانية ١٩٦٦ ، ص ٧٩٨ ، ٧٩٩ .

بان كلمة الغلو التى جاءت في الحكم هى البديل لكلمة التعسف او الانحراف أو اساءة استعمال السلطة واذا كانت المحكمة الادارية العليا لا تبيح لنفسها ان تعقب على الرئيس الادارى الفرد اذا مارس اختصاصا تقديريا الا فى حدود اساءة استعمال السلطة فكيف تبيح لنفسها هذا الحق فى تعقيبها على حكم صادر من محكمة وهل يغير من الأمر شيئا ان تستعمل تسمية بدلا من تسمية ؟

ويستطرد الرأى قائلا بان الامر يتردد بين دواعى الضمان ودواعى الفاعلية وحكم المحكمة المشار اليه يأخذ باعتبارات الضمان دون غيرها فى حين أن التأديب يجب أن يضع فى اعتباره أولا فاعلية الادارة مع عدم اهدار مقتضيات الضمان . وفى خصوص قضاء المحكمة الادارية العليا السالف الذكر فانه يتجاوز هذا الاعتبار فالمحكمة العليا لا تملك التعقيب على حكم أو قرار تأديبى الا اذا كان مخالفا للقانون . فهل يعتبر الغلو كما فسرته المحكمة العليا نوعا من مخالفة القانون حيث من المسلم به حسب هذا الرأى ان عيب مخالفة القانون لا يتحقق الا اذا مارست الادارة اختصاصا مقيدا بينما تمارس السلطة التأديبية اختصاصا تقديريا عند اختيار العقوبة المناسبة للجريمة الثابتة فى حق الموظف والعيب الملازم لاستعمال السلطة التقديرية هو اساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها فلا رقابة على ممارسة الاختصاص التقديرى الا اذا ثبت هذا العيب .

ولنا تعقيب على هذا الرأى بعد عرض الاراء المؤيدة لحكم المحكمة الادارية العليا والتى نتفق معها - ويذهب الجانب المؤيد (١) لحكم المحكمة الادارية العليا الى ان الحكم المشار اليه انما يدخل بقضاء المحكمة الادارية العليا فى سلسلة من الاحكام الكبيرة لقضائنا الادارى بل هو

---

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن / التأديب فى الوظيفة العامة، طبعة ١٩٦٤ ص ٢٨٢ ٢٨٣ .

لا يقل اهمية من الناحية العملية عن الحكم الذى قررت به محكمة القضـــاء الادارى لاول مرة رقابتها على دستورية القوانين .

ويستطرد الرأى قائلا بأن الغاء القرار التأديبى فى هذه الحالة يكـون على اساس مخالفة القرار للقانون فى روحه ومعناه باعتبار ان المشرع قد نص على عدد من الجزاءات وليس على جزاء واحد انما قصد ان تختار السلطة التأديبية من بين هذه الجزاءات ما يناسب صدقا المخالفة المرتكبة(١) .

وقد بالغ البعض فى تأييد حكم المحكمة العليا بقوله أن المحكمـــة الادارية العليا بحكمها المشار اليه قد وضعت شعلة مضيئة فى طريـق الحق والعدل و زينت بهذا الحكم صدر قضائنا الادارى(٢) . ويستنـد البعض(٣) فى تأييده لحكم المحكمة الادارية العليا فى رقابتها لملاءمة الجزاء للذنـب الادارى الذى ارتكبه الموظف . الى أن المحكمة العليا هى اكبر هيئة قضائية فى مجال القضاء الادارى ومن ثم فهى تكون اقدر كل القدرة فى بحث الموضوع بحثا متكاملا ووزن الامر وزنا دقيقا للتأكد من عدالة الجزاء ويتساءل هل نسلم لتقدير جهة التأديب بالصواب والحكمة ولا نسلم بهذا للمحكمة العليا . كما يذهب البعض(٤) فى تأييد حكم المحكمة الادارية العليا القول بأن المحكمة العليا بهذا القضاء حاولت وتحاول سد النقص فى تنظيم القضاء التأديبى وان كان هذا القضاء من جانبها قد أبعدها عن مجالها الحقيقى كهيئة عليا تباشر رقابتها على الاحكام بالنسبة لأخذها أو عدم اخذها باحكام القانون وفهمها له ونحن من جانبنا ننضم الى الرأى المؤيد لقضاء المحكمة الادارية العليـا لأن المحكمة بهذا القضاء تكون قد وضعت قاعدة عامة تحد من سلطة الملائمة فهـى ليست سلطة مطلقة من كل قيد وانما يحدها التناسب بين المخالفة والعقوبة

---

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن " التأديب فى الوظيفة العامة " المرجع السابق ص ٢٨٢ .

(٢) الدكتور جودت الملط " المسئولية التأديبية للموظف العام " المرجع السابق ص ٤١٧ .

(٣) الدكتور عمر فؤاد بركات " السلطة التأديبية " دراسة مقارنة طبعة ١٩٧٩ ص ٣٦٢

(٤) الدكتور عبد العزيز خليل بديوى " الطعن بالنقض والطعن امام المحكمـــة الادارية العليا " الطبعة الاولى ١٩٧٠ ص ٢٥٠ دار الفكر العربى - القاهرة .

وهذا التناسب يتعين على السلطة التأديبية مراعاته فى كل حالة على حدة والقضاء عندما يسمح لنفسه بمراقبة الادارة عند اجراء التناسب بين الجريمة والعقوبة فلا يعنى ذلك انه يحرم الادارة من سلطة الملاءمة المتروكة لها . فطالما ان الادارة غير مقيدة بتوقيع عقوبة بعينها اذ يظل من سلطتها اختيار عقوبة متناسبة مع الجريمة الثابتة قبل العامل فهى تباشر سلطتها فى الملاءمة . اما اذا وصلت الادارة بسلطة الملاءمة المتروكة لها الى اختيار جزاء صارخ يتجاوز كل حد معقول ففى هذه الحالة تكون الادارة قد اساءت استعمال سلطة الملاءمة المتروكة لها ويدخل تصرفها فى هذه الحالة حيز عدم المشروعية الذى يبيح للقضاء التدخل لمراقبة الادارة فى هذا التصرف حيث تكون العقوبة الموقعة فى هذه الحالة غير مشروعة ومن ثم مخالفة للقانون .

•

ومما يؤيد تدخل القضاء لرقابة الادارة عند اساءة استعمالها لسلطة الملاءمة - مايذهب اليه البعض (١) من ان السلطات التأديبية انما تباشر اختصاصها عن طريق موظفين اى اشخاص طبيعيون غير معصومين من الخطأ ويضيف ان مباشرة التأديب من قبل شخص او هيئة لابد وأن يكون اختصاصا مصدره النصوص القانونية - فليست مباشرة التأديب استعمالا لحق شخصى لصاحب الوظيفة - كما ان كلمة الملاءمة فى اللغة تفيد المطابقة فلا تعنى الهوى والتحكم من جانب السلطات التأديبية .

---

(١) الدكتور فؤاد العطار، القضاء الادارى، المرجع السابق ص٥٠٧ .

وفضلا عما تقدم وتأكيدا لوجهة النظر المؤيدة لحكم المحكمة الادارية العليا سالف الاشارة اليه - ان المشرع عندما نص على العقوبات التأديبية قسمها بطريقة تدريجية تبدأ بأخف انواع الجزاءات وهو الانذار وتنتهي بأشدها وهو الفصل وبين الجزاءين يوجد انواع متعددة ليست كلها على درجة واحدة من الجسامة - ويكون الهدف من ذلك ان المشرع قدر ان المخالفات على تنوعها وكثرتها ليست هي الاخرى على قدر متساو من الخطورة أو الجسامة ، فنص على عدد من الجزاءات تتفاوت في شدتها كي تتلاءم هذه الجزاءات وتتناسب تناسبا طرديا مع مقدار خطورة المخالفات الثابتة في حق من يوقع عليه الجزاء - فالأمر يقتضي احتراما لارادة المشرع ان يكون هناك نوع من التناسب بين درجة جسامة المخالفة ودرجة جسامة العقوبة الموقعة على العامل .

والنظام التأديبي الامثل هو الذي يتم في ظله التوازن بين الجزاء والمخالفة - اذ من العدل ان يوقع العقاب المناسب على العامل المخطيء بقدر خطئه(١) اما ما ذهب اليه الرأي المعارض (٢) لحكم المحكمة الادارية العليا المنوه عنه - من ان هذا الحكم انما يأخذ في اعتباره منطق الضمان دون الفاعلية التي يجب ان يتصف بهما التأديب - فان ذلك مردود عليه بأن الفاعلية في التأديب لا تتحقق بالغلو او القسوة المبعنة في الشدة - ولكن الفاعلية المقول بها - تتحقق باستشعار العامل بوجود نظام تأديبي

---

(١) على خلاف هذا الرأي الدكتور ماجد راغب الحلو " القضاء الاداري " طبعة ١٩٧٧ ص ٤٦٥ ، ديوان المطبوعات الجامعية ، اسكندرية حيث يذهب الى ان التوازن انما يكون بين عدالة الجزاء وكفاءة الادارة - ويضيف ان من العدل في تطبيق القانون توقيع العقاب المناسب على الموظف المخطيء بصرف النظر عن جسامة الخطأ وظروف الادارة - غير أن الاعتبارات المتعلقة بالكفاءة الادارية تدفع في ظروف معينة التغاضي عن بعض الجرائم التأديبية في ظروف معينة حفاظا على مصلحة الادارة وضمانا لحسن سير المرفق .

(٢) رأي الدكتور سليمان الطماوي ، وقد سبق عرضه .

يحاسبه عندما يخطئ - وذلك بتوقيع الجزاء الذى يتناسب مع الجرم الذى ارتكبه - وفضلا عن ذلك فانه اذا ترك للسلطة التأديبية ان توقع الجزاء الذى تراه استنادا الى عنصر الفاعلية بدون وضع حدود لذلك - فان العامل سيكون ضحية الفاعلية التى قد تتخذها السلطة التأديبية تكئة لتوقيع اشد الجزاءات عندما تبيت النية على الانتقام من العامل الذى ثبت فى حقه خطأ لا يستأهل ولا يتناسب مع الجزاء الشديد الذى توقعه عليه .

ويضيف الرأى المعارض (١) لحكم المحكمة الادارية العليا المنوه عنه القول بأن المحكمة الادارية العليا لا تملك التعقيب على حكم او قرار تأديبى الا اذا كان مخالفا للقانون - وتساءل هل يعتبر الغلو - كما فسرته المحكمة الادارية العليا نوعا من مخالفة القانون ... ؟ واستطرد قائلا بان عيب مخالفة القانون لا يظهر الا فى حالة ممارسة الادارة لاختصاص مقيد - اما حيث تمارس السلطة الادارية او المحكمة التأديبية اختصاصا تقديريا ويظهر ذلك عند اختيارها العقوبة المناسبة للجريمة الثابتة فى حق العامل فلا وجه للكلام عن عيب مخالفة القانون - اما الغلو الذى اشارت اليه المحكمة الادارية العليا فهو يندرج فى معنى التعسف والانحراف ومن ثم لا يدخل الغلو تحت عيب مخالفة القانون .

وهذا الذى اورده الرأى المعارض مردود عليه بأنه يحصر عيب مخالفة القانون فى الحالات التى يصدر فيها القرار بناء على اختصاص مقيد اوسلطة مقيدة - مع ان عيب مخالفة القانون يمكن ان يثور بالنسبة لجميع القرارات الادارية سواء الصادرة عن سلطة مقيدة او سلطة تقديرية لأن المقصود بمخالفة القانون هو خروج الادارة فى تصرفاتها على القانون - سواء كانت المخالفة صريحة أو ضمنية تنطوى على مخالفة تطبيق القانون أو تأويله - ويظهر

---

(١) الدكتور سليمان الطماوى " قضاء التأديب " المرجع السابق ص ٦٩٧ ومابعدها وكذا مبادئ القانون الادارى الطبعة الثامنة ١٩٦٦ ص ٧٩٨ ومابعدها .

عيب مخالفة القانون بالنسبة للقرار الادارى فى موضوع القرار اى الاثر المترتب عليه مباشرة(١) ويقصد به محل القرار الادارى .

اما ما ذكره الرأى المعارض من القول بان الغلو الذى قصدته المحكمة الادارية العليا هو بعينة اساءة استعمال السلطة- فهذا العيب وحده كفيل ببسط رقابة القضاء على السلطة التقديرية للسلطة التأديبية والمتمثلة فى اختيار الجزاء .

فاذا اساءت السلطة التأديبية اختيار الجزاء بان وقعت جزاءا لا يتناسب مع المخالفة الثابتة فى حق العامل- فان العيب الذى يظهر فى هذه الحالة هو عيب اساءة استعمال السلطة- وبذلك يكون الرأى المعارض قد أيد اتجاه المحكمة الادارية العليا فى مقام الاعتراض عليه .

" هل عدلت المحكمة الادارية العليا عن اتجاهها فى بسط رقابتها على السلطة التأديبية بالنسبة للغلو فى توقيع الجزاء"

منذ ان اصدرت المحكمة الادارية العليا حكمها الشهير فى ١١/١١/٦١ السابق الاشارة اليه واحكامها مضطردة على ان الجزاء اذا شابه غلو يخرج القرار او الحكم الصادر به عن حد المشروعية الى حد عدم المشروعية الى ان صدرت بعض أحكام توحى فى ظاهرها عدول المحكمة الادارية العليا عن المبادىء السابق ارساءها - ونعرض لأهم هذه الاحكام .

---

(١) الدكتور سعيد عبد المنعم الحكيم/ الرقابة على اعمال الادارة فى الشريعة الاسلامية والنظم المعاصرة ، طبعة ١٩٦٧ ص ٥٤٦ ، دار الفكر العربى - الدكتور محمود حلمى " القرار الادارى " الطبعة الاولى ١٩٧٠ ص ١٢٧ .

اولا : بتاريخ ٨ ديسمبر ١٩٧٣ صدر حكم المحكمة الادارية العليا فى الدعوى رقم ٦٧٢ لسنة ١٦ قضائية (١) فى قضية تتلخص وقائعها فى أن مجلس ادارة احدى الشركات اصدر قرارا بفصل احد العاملين من الخدمة (طبقا للمادة ٨٤/٤ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام) فتقدم العامل المفصول بالطعن بالتظلم امام المحكمة التأديبية المختصة (مادة ٨٤/٤) فألغت المحكمة التأديبية قرار الفصل - وتقدمت الشركة بطعن فى الحكم امام المحكمة الادارية العليا - صدر على أثره حكم المحكمة الادارية العليا وجاء به ان الحكم المطعون فيه بالرغم مما خلص اليه من ثبوت الاتهام المسند الى المدعى والى انه يشكل خروجا على مقتضيات واجبة الوظيفى - انتهى الحكم المطعون فيه الى ان هذه المخالفة لا تستوجب ان يجازى عنها باقصى الجزاءات وهو الفصل من الخدمة اذ ان الاسراف فى الشدة يجعل الجزاء متسما بعدم المشروعية . وأضافت المحكمة الادارية العليا بأن ما انتهى اليه الحكم المطعون فيه غير صحيح - ذلك أنه وأن كانت المخالفة الثابتة فى حق المدعى لا تقف عند حد الاهمال بل تتعداه - فان من الامور المستقرة ان اهمال العامل فى المحافظة على عهدته وعدم مراعاة الدقة والحذر فى المسائل المالية يعد اخلالا بالتزاماته الجوهرية ومقتضيات واجبه الوظيفى - يجيز مجازاته بأقصى الجزاءات - ومن ثم فانه لا يكون ثمة عدم تناسب او غلو بين ماثبت فى حق المدعى وبين الجزاء الذى وقعته الشركة - واضافت المحكمة الادارية العليا القول بأنه اذا انتهت الجهة الادارية - بحسب فهمها الصحيح للعناصر التى استخلصت منها قيام العامل بارتكاب ذنب ادارى الى تكوين

---

(١) مشار الى الحكم فى مقال الدكتور محمد مصطفى حسن " اتجاهات جديدة فى قضاء المحكمة الادارية العليا فى مجال التأديب " المنشور فى مجلة العلوم الادارية السنة الحادية والعشرون العدد الاول يونية ١٩٧٩ ص ١٤١ ومابعدها .

اقتناعها بأن مسلك العامل كان معيبا . . وان الفعل الذى اتاه او التقصير الذي وقع منه كان غير سليم أو مخالفا لما يقضى القانون أو الواجب باتباعه في هذا الشأن كان لها حرية تقدير الخطورة الناجمة عن ذلك وتقدير ما يناسبها من جزاء تأديبى فى حدود النصاب القانونى دون ان يخضع اقتناعها او تقديرها فى ذلك لرقابة القضاء .

ثانيا : بتاريخ ١٧ ديسمبر ١٩٧٧ صدر حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ٣٨٦ لسنة ٩ ق قضائية(١) وتتلخص وقائعه فى ان احدى المؤسسات العامة (قبل الغائها) اصدرت قرارا بفصل أحد العاملين بها لانه اختلس كميات كبيرة من السولار وثبتت التهمة عليه - ولما طعن امام المحكمة التأديبية فى هذا القرار قضت بالغاء جزاء الفصل بالرغم مما تأكد لديها من ثبوت المخالفة - واضافت المحكمة التأديبية فى حكمها ان المؤسسة ساهمت فى تحقيق النتائج التى اسفر عنها التحقيق بأسناد ها امانة المخزن الرئيسى للوقود بالقطاع الى عامل من الفئة العاشرة لا يرقى الى مستوى المسئولية عن الاموال الطائلة - وانتهت الى ان ماثبت فى حق المدعى لا يستوجب مجازاته بالفصل - وهو اشد العقوبات ومن ثم يكون قرار فصله مشوبا بعدم المشروعية للتفاوت الصارخ بين المخالفة وبين الجزاء الموقع عنها مما يتعين الغاؤه وللمؤسسة ان توقع الجزاء المناسب .

وقد طعنت المؤسسة فى حكم المحكمة التأديبية امام المحكمة الادارية العليا وجاء بحكم المحكمة الادارية العليا انه " ومن حيث أنه لما كانت المخالفات الثابتة قبل المدعى تدل على اخلاله الجسيم بواجبات وظيفته وخروجه على مقتضى الامانة والشرف فانه يحق لجهة عمله ان توقع عليه الجزاء التأديبى الذى يتناسب وجسامة المخالفة

---

(١) مشار الى الحكم فى مؤلف الدكتور سليمان الطماوى ، قضاء التأديب ، المرجع السابق ، ص ٧٠٢ .

التى ثبتت فى حقه ومن ثم يكون القرار الصادر بفصل المدعى من الخدمة قد قام على سببه وجاء مطابقا للقانون مبراءا من عيب عدم المشروعية أو اساءة استعمال السلطة . ثم اضافت المحكمة الادارية العليا القول . . . ومن حيث ان رقابة القضاء لمشروعية الجزاء التأديبى هى رقابة قانونية تحدها تحقق المحكمة من قيام السبب المبرر بثبوت ارتكاب العامل المخالفة التى جوزى عنها - فلا تمتد هذه الرقابة الى ملاءمة الجزاء - لان الجهة التى تملك توقيعه تترخص فى تقدير مدى جسامة الذنب وما يناسبه من جزاء ما دام فى حدود النصاب المقرر قانونا - ولما كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه - على الرغم من تقريره ثبوت ارتكاب المدعى المخالفات المسندة اليه - قد اخطأ فى تطبيق القانون وتأويله - بان تصدى لبحث ملاءمة جزاء الفصل الموقع على المدعى للمخالفات الثابتة فى حقه ولذلك يتعين الحكم بالغائه وبرفض الدعوى .

وقد اتخذ البعض من هذين الحكمين سندا للاعتراض على ماسبق للمحكمة الادارية العليا ان سارت عليه بشان رقابتها على السلطة التقديرية المتروكة للسلطة التأديبية فى اختيار الجزاء الذى يتناسب من وجهة نظرها مع المخالفة الثابتة فى حق العامل _ فهل يعتبر الحكمين السابق الاشارة اليهما تحولا فى قضاء المحكمة الادارية العليا عن قضائها السابق . . ؟ بحيث اصبحت رقابتها لا تمتد الى سلطة ملاءمة تقدير الجزاء ومن ثم تترخص السلطة التأديبية فى تقدير مدى جسامة الذنب وما يناسبه من جزاء ؟

من جانبنا لا نميل الى الاتجاه القائل بتحول المحكمة الادارية العليا عن قضائها السابق والذى بدأته بحكمها الصادر فى ١١/١١/١٩٦١ . . . . . فالحكمين المقول بأنهما يمثلان عدولا من المحكمة الادارية العليا لا يعتبران من وجهة نظرنا كذلك لان المناط فى رقابة المحكمة الادارية العليا على السلطة التأديبية هو ان يثبت لدى المحكمة الادارية العليا ان السلطة التأديبية قد شاب تقديرها للجزاء غلو - ولا يعنى ذلك ان المحكمة الادارية العليا

تتدخل فى كل تقدير للسلطة التأديبية - فما زال امام هذه السلطة - حرية تقدير الجزاء واختيار ما يتناسب مع المخالفة الثابتة فى حق العامل فاذا ثبت للمحكمة الادارية العليا ان الجزاء يتناسب مع المخالفة - ايا كان نوع هذا الجزاء - فليس لها أى للمحكمة ان تعيد التقدير الذى أعملته السلطة التأديبية ودليل ذلك ان الحكم الاول الصادر بتاريخ ١٩٧٣/١٢/٨ قد أثبت ان المخالفة المنسوبة الى العامل تمثل اخلالا بالتزامات جوهرية ومقتضيات واجبه الوظيفى تجيز مجازاته بأقصى الجزاءات .

فالمحكمة الادارية العليا رأت ان الجزاء الذى وقع على العامل وهو جزاء الفصل يتناسب مع الجرم الثابت فى حق العامل وبناء على ذلك اشارت الى حرية السلطة التأديبية فى تقدير الخطورة الناجمة عن المخالفة - ثم تقدير الجزاء الذى يتناسب معها .

وكذلك بالنسبة للحكم الثانى الصادر بتاريخ ١٩٧٧/١٢/١٧ ثبتت المحكمة الادارية العليا ان المخالفات الثابتة قبل العامل تدل على اخلاله الجسيم بواجبات وظيفته - وخروجه على مقتضى الامانة والشرف - مما مؤداه انه يحق لجهة عمله ان توقع الجزاء الذى يتناسب وجسامة المخالفة التى ثبتت فى حقه .

وواضح من هذين الحكمين أن المحكمة الادارية العليا اثبتت جسامة المخالفة الثابتة قبل من صدر بشأنه الجزاء الذى قد يظن بأنه مغال فيه أو بالغ القسوة ، فى حين انه يتناسب مع جسامة المخالفة ولا شك ان موقف المحكمة الادارية العليا كان سيتغير لو ثبت لديها ان المخالفة التى ارتكبها العامل كانت يسيرة ومع ذلك وقعت عليه السلطة التأديبية جزاءا شديدا بالغ القسوة لا يتناسب مع المخالفة اليسيرة الثابتة قبله .

يؤكد ذلك حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ ٢٤ نوفمبر ١٩٧٨ فى الدعوى رقم ٢٢١ لسنة ٢٤ قضائية (١) حيث انتهت الى انه اذا وقر لدى المحكمة التأديبية بغير اساس ان سلطتها فى انزال الجزاء عن مخالفة مزاولة الاعمال التجارية مفيد بعقوبة الفصل لا يتخطاها الى ما دونها وان انهاء الخدمة هو الجزاء الكفيل وحده بازالة اسباب المخالفة بمقولة ان سلطان المحكمة لا يطول الى منع ممارسة العمل التجارى أو الحيلولة دونه اصلا - فان هذا الفهم ينطوى على مخالفة للقانون وتعطيل لمقصود المشرع - وحقيقة غاياته فى ان يفسح للسلطة التأديبية خيار اختيار الجزاء الانسب فى ضوء ظروف الواقعة وملابساتها - ولا سبيل بعد ذلك الى تغليظ الجزاء حتما بمظنة ان المخالف لن يرتدع .

وأضافت المحكمة الادارية العليا القول بانه ولئن كان الحكم المطعون فيه قد صادف التوفيق فيما ذهب اليه من مزاولة الطاعنين اعمالا تجارية على وجه تستنهض له مسئوليتهما التأديبية الا انه جانب حكم القانون فيما انتهى اليه من مجازاتهما بالاحالة الى المعاش بمظنة ان انهاء الخدمة هو الجزاء الوحيد الذى ينسب توقيعه فى هذه الحالة .

ويخلص من هذا الحكم ان المحكمة الادارية العليا لا زالت عند قضائها من امتداد رقابتها على السلطة التأديبية فى اختيارها للجزاء الذى يتناسب مع المخالفة - فلا تتدخل الا اذا بان لها ان الجزاء الذى أوقعته السلطة التأديبية مغالا فيه . بالغ القسوة ولا يتناسب مع المخالفة وفى غير هذه الحالة لا تتدخل المحكمة الادارية العليا بمعنى ان للسلطة التأديبية حرية تقدير الجزاء من بين قائمة الجزاءات التأديبية بشرط الا تسىء

(*) مشار الى الحكم فى مقال الدكتور محمد مصطفى حسن المنشور بمجلة العلوم الادارية / سابق الاشارة اليه .

استعمال سلطتها فى التقدير - فاذا هى أساءت استعمال سلطتهـــا بأن اختارت جزاءا شديدا لا يتناسب مع المخالفة كان للمحكمة الادارية العليا ان تتدخل على أساس ان تقدير الجزاء خرج عن حد المشروعية الى حد عـــــدم المشروعية - وجاز لها توقيع الجزاء الذى يتناسب مع المخالفة . ولذلك نرى أن المحكمة الادارية العليا لم تتحول عن قضائها السابق ومن ثم لا يعتبـــــر الحكمان السابق الاشارة اليهما عدولا عن ذلك القضاء .

المبحث الثالث

قاعدة عدم تخصيص العقوبات التأديبية

تحرص اغلب التشريعات الوظيفية على النص على العقوبات التأديبية وتعدادها على سبيل الحصر - كما هو الوضع فى التشريعات الجنائية.

ومع حصر العقوبات التأديبية - الا ان الاتجاه الغالب فى التشريعات المختلفة - هو عدم تخصيص هذه العقوبات لجرائم تأديبية محددة.

ويرجع ذلك الى عدم تقنين الجرائم التأديبية - ولهذا لهساير النظام التأديبى الوضع القائم فى التشريعات الجنائية فى هذه الناحية.

ونتيجة لعدم تخصيص العقوبات التأديبية فان السلطة التأديبية عندما يثبت لديها ارتكاب العامل لمخالفة معينة. فانها تختار من بين تلك العقوبات ما يتناسب مع المخالفة الثابتة - مع التقييد بما سبق أن تكلمنا عنه فى المبحث الثانى بخصوص عدم الاخلال بالتناسب بين المخالفة والعقوبة - والسلطة التأديبية عندما تختار عقوبة من بين العقوبات التأديبية المحصورة عدا فانها تضع فى اعتبارها طبيعة العمل المسند الى العامل ودرجته فى السلم الادارى ومقدار حظه من الثقافة والظروف والملابسات التى صاحبت ارتكاب الفعل المكون للمخالفة. وان كان مبدأ عدم التخصيص هو من المبادىء العامة فى النظام التأديبى - الا ان المشرع نص فى المادة ٨١ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن " تضع السلطة المختصة لائحة تتضمن جميع انواع المخالفات والجزاءات المقررة لها . . . . "(١).

---

(١) تلاحظ خلو قانون العاملين المدنيين بالدولة السابق رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ من نص مماثل يتعلق بلائحة الجزاءات بينما ورد النص على لائحة الجزاءات فى قانون العاملين المدنيين بالدولة الاسبق رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ مادة ٦٣ فى حين ورد النص على لائحة الجزاءات فى قانون نظام العاملين بالقطاع العام السابق رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ (مادة ٥٠) وكذا لائحة نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بقرار رئيس الجمهورية رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٥ السابقة وذلك فى المادة ٦١ المعدلة بالقرار الجمهورى رقم ٨٠٢ لسنة ١٩٦٧.

كما اورد المشرع نصا مماثلا فى قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ وهو نص المادة ٨٣ حيث جاء بها " يضع مجلس الادارة لائحة تتضمن جميع انواع المخالفات والجزاءات المقررة لها . . . " .

ومن ذلك يكون المشرع قد اذن للسلطة التنفيذية وهى السلطة المختصة المشار اليها فى المادة الثانية من قانون العاملين المدنيين بالدولة (الوزير المختص والمحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلى ورئيس مجلس ادارة . . للهيئة العامة المختص) - وذلك باصدار لائحة للجزاءات تتضمن بيانا بالمخالفات والجزاءات المقررة لها - وفى مجال العاملين بالقطاع العام اذن بوضع اللائحة لمجلس الادارة .

ولوائح الجزاءات الصادرة طبقا لذلك تدخل فى طائفة اللوائح التنفيذية (١) والنص فى قانون العاملين المدنيين بالدولة وقانون نظام العاملين بالقطاع العام على اصدار لائحة للجزاءات - يهدف المشرع من ورائه الى وضع ضمانة للعاملين - تقيهم من احتمالات التحكم - وتبصرهم بالجزاءات التى توقع عليهم عند اقدامهم على ارتكاب المخالفات المحددة فى اللائحة .

وبديهى أنه اذا اصدرت جهة من الجهات لائحة بالجزاءات فلا تخرج الجزاءات عن تلك التى حددها القانون - اذ ليس للسلطة الادارية ان تضيف جزاءات جديدة او تغيرها حيث تلتزم بما اورده المشرع على سبيل الحصر .

واذا ماتم اصدار مثل هذه اللائحة فان السلطة التأديبية الادارية تصبح مقيدة حيث تكون بذلك قد تخلت عن سلطتها التقديرية فى اختيار

---

(١) انظر فى تعريف اللوائح التنفيذية واساسها الدستورى ، مقال الدكتور محمود عاطف البنا ، فى الرقابة القضائية على دستورية اللوائح المنشور فى مجلة القانون والاقتصاد العددين الاول والثانى من السنة ٤٨ .

الجزاء الذى يتناسب مع المخالفة - كما لا يجوز لجهة الادارة ان تخالف اللائحة بدعوى انها هى التى وضعتها ومن ثم لا يجوز لها مخالفتها - فاذا خالفت الادارة اللائحة بالنسبة لحالات فردية فان القرار التأديبى الصادر فى هذه الحالة يكون قرارا باطلا لخروجه على مبدأ الشرعية . والتزام الادارة ، باللائحة التى وضعتها هو تطبيق لقاعدة عامة مفادها أن واضع القاعدة القانونية يلزم بها نفسه وهو ما يعبر عنه بقاعدة " التزم القانون الذى وضعته بنفسك (١) .

"Suffre la loi que tu a faits toi-memé".

وان كان المحظور على السلطة الادارية مخالفة اللائحة فى الحالات الفردية انما يجوز لها ان تعدل اللائحة بالحذف او الاضافة أو التغيير بشرط ان يكون ذلك باجراء عام وبمقتضى نص لائحى يتساوى فى مرتبته القانونية مع اللائحة المعدلة .

ويثور التساؤل عن مدى تقيد السلطة التأديبية الادارية بالمخالفات الواردة بلائحة الجزاءات - وبمعنى آخر ما الحكم اذا صدرت من العامل أفعال تشكل مخالفة تأديبية فى تقدير السلطة الادارية - فى حين لم تتضمن لائحة الجزاءات النص على هذه المخالفة . . ؟

ان المستقر عليه فقها وقضاء عدم خضوع الجرائم التأديبية لمبدأ الشرعية بمعنى عدم تقيدها بنصوص تشريعية - وهذا يرجع الى طبيعة الجرائم التأديبية من ناحية انها تأبى على التحديد والحصر لصعوبة ذلك بطريقة منضبطة كما هو الحال فى قانون العقوبات بالنسبة للجرائم الجنائية (٢) .

---

(١) الدكتور ثروت بدوى / تدرج القرارات الادارية ومبدأ الشرعية ، طبعة ١٩٧٠ ، ص ٨٥ / دار النهضة العربية ، القاهرة .

(٢) - M. Walline "Precis de droit administratif" Paris 1970 P. 66. Ed. Montchrestion".

- Gerard Viché "La sanction professionnelle" Paris 1948 P. 48.

==

وعلى ذلك يظل هذا المبدأ معمولا به حتى مع وجود لائحة جزاءات تتضمن وصفا للجرائم التأديبية - فمهما بلغ تعداد الجرائم التأديبية في اللائحة فلن يأتي هذا الحصر على جميع الجرائم التأديبية التي يمكن تصور وقوعها من العاملين بالمرافق الادارية المختلفة .

وعلى ذلك يمكن القول بأنه اذا قدرت السلطة التأديبية الادارية أن فعلا مايصدق عليه وصف الجريمة التأديبية - فيحق لها أن توقع الجزاء المناسب عن هذا الفعل ولو لم يكن منصوصا عليه في لائحة الجزاءات - ولا تعتبر اللائحة الا مصدرا لما تضمنته من مخالفات وجزاءات محددة فيها .

مدى تقيد المحكمة التأديبية بلائحة الجزاءات :

هل تقيد لائحة الجزاءات المحكمة التأديبية اذا عرض عليها أمر مجازاة عامل يتبع الجهة الادارية التي اصدرت اللائحة . . . ؟

ويثور هذا الوضع بعد أن صار الاختصاص بتوقيع اغلب الجزاءات التأديبية مشتركا بين الجهة الادارية والمحكمة التأديبية في ظل قانون العاملين المدنيين بالدولة الحالي (مادة ٨٢)

يذهب جانب من الفقه الى انه طالما للادارة سلطة تحديد الافعال الموثمة تأديبيا فهي تتمتع بسلطة شبه تشريعية في خلق اوصاف الذنب او الاثم على الافعال التي تصدر من العاملين (١) .

= = - الدكتور سليمان الطماوي - قضاء التأديب - المرجع السابق ص ٤٧ .
- الدكتور جودت الملط - المسئولية التأديبية للموظف العام ، المرجع السابق ، ص ٩٩ .
- الدكتور محمد مختار عثمان ، الجريمة التأديبية بين القانون الاداري وعلم الادارة طبعة ١٩٧٣ ص ١٦٣ .

(١) الاستاذ مغاوري شاهين " المسائلة التأديبية " المرجع السابق ص ١٢٨ .

فاذا هى صاغت هذه الافعال وحددت المخالفات فى لائحة تصدر منها - فان هذه اللائحة تلزم فيما وردت به المحكمة التأديبية - بحيث يتعين على المحكمة التأديبية الا تحيد عن المنصوص عليه فى اللائحة - وتكون اللائحة فى هذه الحالة بمثابة المصدر الشرعى للمخالفة والجزاء . على أساس أن اللائحة تدخل ضمن القواعد القانونية التى تتكون منها مصادر المشروعية فى الدولة - ويقف التزام المحكمة التأديبية عند حد ما ورد باللائحة - اما اذا عرض على المحكمة مخالفة لم يسبق النص عليها فى اللائحة فيكون للمحكمة ان تتصدى بتوقيع الجزاء الذى تراه مناسبا ضمن الجزاءات المنصوص عليها فى القانون .

وبعد عرضنا لمبدأ عدم تخصيص العقوبات التأديبية لجرائم تأديبية معينة . وما طرأ على هذا المبدأ من قيد يتعلق بحق الاجهزة الادارية المختلفة فى اصدار لوائح الجزاءات يتم فيها تخصيص العقوبات التأديبية للجرائم التأديبية المحددة فى تلك اللوائح - نعرض اولا لنص المادة ٢٧ من قانون العقوبات وما تتضمنه من عزل الموظف العام عزلا موقتا عن اعمال وظيفته - فما صلة العزل هنا بعقوبة الوقف عن العمل - وهل تعتبر الجرائم المنصوص عليها فى هذه المادة هى من قبيل تخصيص جرائم لعقوبة معينة . ؟

ثم نعرض ثانيا - لتصورنا لتحديد الجرائم التأديبية التى يمكن تخصيصها لعقوبة الوقف عن العمل - وتظهر اهمية ذلك بعد ان جعل قانون العاملين المدنيين بالدولة - من اختصاص السلطة الادارية توقيع عقوبة الوقف عن العمل - حيث اصبح اختصاصها بالنسبة لهذه العقوبة مشتركا مع المحكمة التأديبية - وقد كانت قوانين العاملين السابقة تجعل الاختصاص بعقوبة الوقف عن العمل مقصورا على المحكمة التأديبية .

اولا

المادة ٢٧ من قانون العقوبات

تنص المادة ٢٧ من قانون العقوبات على أن كل موظف ارتكب جناية مما نص عليه فى الباب الثالث والرابع والسادس والسادس عشر من الكتاب الثانى من هذا القانون - عومل بالرأفة فحكم عليه بالحبس - يحكم عليه ايضا بالعزل مدة لا تنقص عن ضعف مدة الحبس المحكوم بها عليه".

وتثير هذه المادة حالة الحكم على الموظف بالعزل المؤقت من وظيفته عند الحكم عليه بعقوبة الحبس نتيجة معاملته بالرأفة بالرغم من ثبوت ارتكابه جناية من الجنايات المحددة فى المادة ٢٧ سالفة الذكر - فيكون الحكم بعزل الموظف كعقوبة تكميلية - عندما يعامل الموظف المرتكب لجناية بالرأفة وفقا لاحكام المادة ١٧ من قانون العقوبات (١).

ولما كانت اقل مدة للحبس الجائز الحكم بها وفقا للمادة ١٧ سالفة الذكر هى ثلاثة اشهر وذلك حالة ما اذا كانت عقوبة الجناية المرتكبة من الموظف هى السجن - فان مدة العزل فى هذه الحالة لا تقل بحال من الاحوال عن ستة أشهر.

وكون العزل من الوظيفة هنا مؤقت فهذا يعنى ان العامل سيعود حتما الى مباشرة اعمال وظيفته اثر قضاء مدة العزل - مالم يكن قد تعرض العامل لعقوبة الفصل التأديبى - حالة ما اذا ارتأت السلطة التأديبية

---

(١) وتنص المادة ١٧ من قانون العقوبات على " انه " يجوز فى مواد الجنايات اذا اقتضت أحوال الجريمة المقامة من اجلها الدعوى العمومية رأفة القضاء تبديل العقوبة على الوجه الاتى :-
- عقوبة الاشغال الشاقة المؤقتة بعقوبة السجن او الحبس الذى لا يجوز ان ينقص عن ستة شهور.
- عقوبة السجن بعقوبة الحبس التى لا يجوز ان تنقص عن ثلاثة شهور.

السير فى الاجراءات التأديبية عن الفعل الصادر منه بوصفه جريمة تأديبية - وانتهت الاجراءات التأديبية الى صدور حكم من المحكمة التأديبية المختصة بفصل العامل .

وفى هذه الصورة - فانه يترتب على صدور الحكم التأديبى بالفصل عدم عودة العامل نهائيا الى وظيفته - وعلى ذلك يكون الحكم الجنائى بما تضمنه من عزل العامل عزلا مؤقتا - غير ذى أثر طالما ان الحكم التأديبى قد سبق الحكم الجنائى .

ويتشابه العزل المؤقت الصادر كعقوبة تبعية للحكم الجنائى - بعقوبة الوقف عن العمل من ناحية ان كلا منهما يؤدى الى اقصاء العامل عن عمله مدة محدودة - ولكن يختلفان فيما عدا ذلك - اذ يبقى لكل منهما طابعه الخاص - فالعزل هو عقوبة جنائية تبعية - بينما الوقف عن العمل عقوبة تأديبية اصلية - والاول لا يحكم به استقلالا بينما الوقف الجزائى هو عقوبة قائمة بذاتها - ومن ناحية اخرى يترتب على العزل حرمان العامل من كل اجرة اثناء فترة العزل اما عقوبة الوقف فان العامل يتقاضى اثناءها نصف أجرة .

وقد اوضحت المحكمة الادارية العليا انه لا تلازم بين النوعين حيث لكل مجاله وأوصافه وشروطه واحكامه الخاصة به . فالعزل المؤقت الجنائى هو عقوبة من نوع خاص ليس لها مثيل فى الاوضاع الادارية (١) .

وواضح مما تقدم ان العامل المعزول لا يتقاضى اثناء عزله مرتبا - وهذا هو الاثر المترتب على الحكم الجنائى بالعزل .

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ١٢/١/١٩٥٨ لسنة ٤ ق مشار الى الحكم فى مؤلف الدكتور محمد عصفور " جريمة الموظف العام واثرها على وصفه التأديبى طبعة ١٩٦٣ ص ١٧ ومابعدها دار الجيل للطباعة . القاهرة .

ومن ثم لا يستحق العامل نصف اجره مثل العامل المعاقب بالوقف وهذا الوضع كان يجد تبريره اثناء كانت عقوبة الوقف عن العمل يؤدى الحكم بها الى حرمان العامل من كل اجره.

ولكن الاتجاه التشريعى منذ صدور القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن نظام العاملين المدنيين السابق قد سار على منهج مخالف للوضع الذى كان سائدا فى ظل القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفى الدولة السابق حيث اصبح العامل الموقوف يتقاضى نصف اجره اثناء فترة الوقف .

ولا شك أن ذلك اتجاه محمود من المشرع بالنظر الى ما للأجر من أثر بالغ ليس على العامل فحسب بل على اسرته التى تعول على ما يتقاضاه العامل من اجر عن عمل الوظيفة. وهذه نظرة اجتماعية من المشرع هدفها ضمان استمرار مورد للرزق للعامل ولأسرته.

ونرى قياسا على هذه الاعتبارات واستنادا عليها ان يتدخل المشرع بوضع نص يقرر للعامل المعزول عزلا مؤقتا من وظيفته كأثر للحكم الجنائى استحقاقه لنصف اجرة فترة العزل- فليس المعزول من وظيفته عزلا مؤقتا اقل حظا من العامل المحبوس تنفيذا لحكم جنائى غير نهائى حيث يستحق نصف اجرة (مادة ٨٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة رقم ٨٧ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام) .

ثانيًا

رأينا فى تخصيص بعض الجرائم التأديبية لعقوبة الوقف عن العمل

الاصل فى النظام التأديبى كما ذكرنا ان السلطة التأديبية سواء الرئاسية أو المحكمة التأديبية - لها حرية التقدير فى اختيار العقوبة التى تتناسب مع المخالفة التأديبية الثابتة فى حق العامل الخاضع للتأديب - وذلك من بين قائمة العقوبات التأديبية المنصوص عليها .

ومع التسليم بهذا الاصل الا ان الاتجاه بدأ ينحو صوب تقنين الجرائم التأديبية ومحاولة تخصيص العقوبات لها - حتى ان المشرع فى قانون العاملين المدنيين بالدولة منح للسلطة الادارية المختصة الحق فى وضع لائحة جزاءات تتضمن جميع انواع المخالفات والجزاءات المقررة لها (مادة ٨١) - كما منح قانون نظام العاملين بالقطاع العام هذا الحق لمجلس الادارة المختص (مادة ٨٣) .

وهذا يعنى الاتجاه نحو التخصيص وعلى ذلك سنقوم من جانبنا بتحديد المخالفات التى تخصص لها عقوبة الوقف عن العمل خاصة بعد ان اصبحت عقوبة الوقف عن العمل تدخل فى اختصاص السلطة التأديبية الادارية بجانب اختصاص المحكمة التأديبية بتوقيعها .

ونقطة البدء فى تخصيص عقوبة الوقف لجرائم تأديبية معينة - هى التأكد من توافر الحكمة من توقيع هذه العقوبة والهدف المرتجى من ابعاد العامل عن اعمال وظيفته بالوقف . حيث يكون الهدف من الابعاد عن العمل هو قطع السبيل امام العامل حتى لا يجنى ثمرة مخالفته التأديبية ومن ثم الحيلولة دون تحقيق ماقصده العامل من الاقدام على ارتكاب المخالفة - وعلى ذلك نرى أن يكون توقيع عقوبة الوقف فى الحالات التى يكون وجود العامل

بالوظيفة واستمراره فيها يتعارض مع ما أقدم عليه من فعل يشكل ذنبا تأديبيا فى حقه فليس الابعاد عن العمل بالوقف مقصود لذاته بل يتعين ان يتحقق منه الهدف والحكمة التى نوهنا اليها .

والمخالفة التى نرى تخصيص عقوبة الوقف لها للمدة التى تراها السلطة التأديبية - هى المنصوص عليها فى قانون العاملين المدنيين بالدولة والتى ورد النص عليها فى البند (أ) من الفقرة ١٤ من المادة ٧٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والتى تحظر على العامل بالذات او بالوساطة قبول اى هدايا او مكافأة او عمولة او قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته (١) .

فاذا ثبت لدى السلطة التأديبية قبول العامل لهدية او مكافأة أو عمولة او قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته - فان معاقبته بالوقف عن العمل ستؤدى الى منعه من مزاولة عمله المدة التى تحددها السلطة التأديبية - ومن ثم عدم تمكنه من اداء العمل الذى تحصل بسببه على الهدية او المكافات او العمولة او القرض .

وفضلا عن ذلك فان هذه الواقعة فى حالة ثبوتها تشكل جريمة جنائية من وجهة نظر قانون العقوبات - وبالتالى سيكون عرضة لاتخاذ الاجراءات الجنائية قبله - مما يثير ظلالا من الشك والريبة حول نزاهة العامل الامر الذى سينعكس بالقطع على الوظيفة العامة - ومن ثم يكون اقصاء العامل بتوقيع عقوبة الوقف فى حقه صونا للوظيفة العامة ومحافظة على كيانها - فضلا عن ان فى ابعاد العامل منعا لاستغلال نفوذه فى الوظيفة .

---

(١) يقابل هذا النص المادة ٧٩/١٢ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام .

وبعد عرضنا لاهم المبادئ التى تحكم العقوبات التأديبية عموما نعرض فى فصول متتابعة لاحكام عقوبة الوقف عن العمل على النحو التالى :-

الفصل الاول : النصوص التشريعية لعقوبة الوقف عن العمل .

الفصل الثانى : مدة عقوبة الوقف عن العمل فى التشريع المصرى والمقارن .

الفصل الثالث: اتصال عقوبة الوقف عن العمل بالوقف الاحتياطى .

الفصل الرابع : الاساس القانونى لاستحقاق العامل لنصف الأجر اثناء تنفيذ عقوبة الوقف .

الفصل الخامس: رأينا فى عقوبة الوقف عن العمل .

الفصل الأول
النصوص التشريعية لعقوبة الوقف عن العمل

نصت المادة ٨٠ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على ان " الجزاءات التأديبية التى يجوز توقيعها على العاملين هى :-

١-.....

٢-.....

٣-.....

٤-.....

٥- الوقف عن العمل مدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر .

كما ورد نص مماثل فى قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ٧٨ فى المادة ٨٢/٥ منه .

وعقوبة الوقف عن العمل ليست عقوبة مستحدثة فى قانون العاملين الحالى بل سبق النص عليها فى قوانين العاملين السابقة ابتداء من القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ (١) .

ومما تجدر الاشارة اليه ان القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن أعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية (٢) الذى مازال نافذا

---

(١) ورد النص على عقوبة الوقف عن العمل فى قانون الموظفين رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ فى المادة ٨٤/٥ وكانت مدته القصوى ثلاثة اشهر بدون اجر ثم زيدت هذه المدة الى ستة اشهر بدون اجر او باجر مخفض فى قانون العاملين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ مادة ٦١/٥ - اما فى القانون التالى رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن نظام العاملين المدنيين السابق نص على عقوبة الوقف فى المادة رقم ٥٧/٥ لمدة اقصاها ستة اشهر كسابقه ولكن العامل الموقوف يتقاضى نصف اجره فى كل الاحوال اثناء مدة الوقف وقد سار نظام العاملين بالقطاع العام على نفس النهج .

(٢) المنشور بالجريدة الرسمية العدد ٣٤ مكرر بتاريخ ٢٤/٨/١٩٥٨

قد نص فى المادة ٣١ منه على العقوبات التأديبية التى يجوز توقيعها على العاملين وتضمنت الفقرة الخامسة من هذه المادة عقوبة الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ثلاثة شهر بدون مرتب - وهذا النص كان قد صدر اثناء سريان القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام الموظفين الملغى الذى كان ينص على عقوبة الوقف بنفس المدة مع الحرمان من الأجر اثناء مدة الوقف .

وبصدور قوانين العاملين اللاحقة وما تضمنته من تعديل فى مدة عقوبة الوقف والاثر المترتب عليها - ظل النص الوارد بالمادة ٣١ من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ كما هو دون تعديل .... ولكن بصدور قوانين العاملين المتعاقبة فانها بما تضمنته من تعديل لنوع العقوبات التأديبية او مداها تعتبر ناسخة للنصوص المتعارضة معها فى القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ سالف الذكر .

الفصل الثانى

مدة الوقف عن العمل فى التشريع المصرى والمقارن

حدد قانون العاملين المدنيين بالدولة الحد القصى لعقوبة الوقف عن العمل بستة أشهر(مادة ٧٩/ ٥) وقد سار على نهجه قانون نظام العاملين بالقطاع العام (مادة ٨٢/ ٥) وهذا يعنى ان السلطة التأديبية لا تستطيع ان توقع على العامل عقوبة الوقف عن العمل اكثر من ستة اشهر - فى حين يكون فى مقدورها انزال العقوبة لمدة اقل من ذلك ولو ليوم واحد .

ويتفق تشريع كل من فرنسا والجزائر فى جعل الحد الاقصى لعقوبة الوقف عن العمل بستة اشهر(١) مع التشريع المصرى - وان كان التشريعين الفرنسى والجزائرى قد اطلقا على الوقف الجزائى لفظ الابعاد المؤقت L'exclusion temporaire تميزا له عن الوقف الاحتياطى suspension.

---

(١) مادة ٣٠ من قانون الموظفين الفرنسى الصادر بالامر رقم ٢٤٤ بتاريخ ٤ فبراير ١٩٥٩ وقد ورد النص على الحد الاقصى فى الفقرة الاخيرة من المادة المذكورة ونصها كالاتى :-

"... L'exclusion temporaire de fonctions peut être prononée comme sanction principale ou complément-aire pour une durée qui ne peut exeder six mois...".

- والمادة ٥٥ من القانون الاساسى للوظيفة العمومية الجزائرى الصادر بالامر رقم ٦٦- ١٣٣ بتاريخ ٢ يونية ١٩٦٦ وقد جاء النص مطابقا للنص الفرنسى حيث ورد النص الاتى : . . " وبالاضافة الى ذلك يمكن تقرير الاستبعاد المؤقت من الوظائف لمدة لا يمكن ان تزيد عن ستة اشهر كعقوبة من الدرجة الثانية وذلك بصفة اساسية أو تكميلية - وهو يحرم صاحبه من كل مكافأة باستثناء المنح العائلية . . "

ومما تجدر الاشارة اليه ان التشريع الفرنسى وتبعه فى ذلك التشريع الجزائرى قد نص على اجازة توقيع عقوبة الابعاد المؤقت بصفة اساسية او تكميلية - أى أن كلا منهما اجاز توقيع هذه العقوبة بالاضافة الى عقوبة تأديبية اخرى مما هو منصوص عليه فى قانون الموظفين (١) .

والملاحظ ان ما تضمنه كل من التشريع الفرنسى والجزائرى من اجازة توقيع عقوبة الابعاد المؤقت كعقوبة تكميلية مع احدى العقوبات المنصوص عليها فى القانون - يتعارض مع ما استقر عليه الفقه والقضاء من مبدأ عدم جواز توقيع عقوبتين تأديبيتين عن مخالفة واحدة - بوصفه مبدأ قانونيا يمثل احدى الضمانات الاساسية فى مجال التأديب(٢)

وبذلك يكون المشرع الفرنسى والمشرع الجزائرى قد خرجا على مبدأ عدم جواز الجمع بين جزاءين تأديبيين عن مخالفة تأديبية واحدة . بالنسبة لعقوبة الوقف عن العمل عند توقيعها كعقوبة تكميلية - مع عقوبة تأديبية اخرى .

وتعتبر هذه الاجازة استثناء لا يقبل التوسع فيه او القياس عليه . . . ويبرر هذا الاستثناء انه منصوص عليه فى التشريع .

---

(١) - Al ain plantey "Traité de la fonction publique 3eme ed. Tom I paris 1971 P. 524 L.G.D.J.

- Victor silvera, et serge salon La fonction publique et ses problemes Actueles "Paris 1976 P. 350 Ed. E.J.

(٢) الدكتور سليمان الطماوى " قضاء التأديب " المرجع السابق ص ٢٣٠ .
- وحكم المحكمة الادارية العليا فى مصر الصادر فى ١٢ يناير ١٩٦٣ لسنة ٨ ق مجموعة احكام المحكمة العليا ص ٤٣٩ ومن الفقه الفرنسى Rolland "Precis de droit administratif" Paris 1957 P. 113.
ومن احكام مجلس الدولة الفرنسى :

- C.E. 2 Aaut, 1928, Lorillot. Rec. P. 1007
- C.E. 2 Novembre 1957, Bertault Rec. P. 575.

وتحديد الحد الاقصى لعقوبة الوقف عن العمل بستة اشهر فى التشريع المصرى يعتبر فى نظرنا امر مبالغ فيه اذ نرى كما ينادى البعض بتخفيض الحد الاقصى لهذه العقوبة (١) وذلك يجعل الحد الاقصى ثلاثة اشهر وذلك للاعتبارات التى سنبديها عند الكلام عن رأينا فى هذه العقوبة - وان كنا نطالب بالغائها كلية من قائمة العقوبات التأديبية على ماسيأتى .

وازاء الوضع القائم فى التشريع بتحديد الحد الاقصى بستة أشهر فأن ذلك يستتبع عدم جواز معاقبة العامل بالوقف لمدة تزيد عن هذا الحد والا وقع القرار او الحكم الصادر بها باطلا .

والتزام السلطة التأديبية بعدم تجاوز مدة عقوبة الوقف عن ستة أشهر مقصور على حالة توقيع عقوبة بالوقف عن مخالفة واحدة او عن مخالفات مرتبطة ببعضها - اما اذا عوقب العامل عن اكثر من مخالفة بحيث تشكل كل مخالفة ذنبا تأديبيا مستقلا وأرتأت السلطة التأديبية معاقبة العامل عن كل مخالفة بجزاء الموقف عن العمل - فانه ليس هناك مايمنع من الوجهة القانونية من أن تزيد مدد الوقف عن العمل عن الستة أشهر - مادام أن كل عقوبة من عقوبات الوقف الموقعة تقابل مخالفة او مخالفات مرتبطة - وكل ما تتقيد به السلطة التأديبية - عندما ترى توقيع عقوبة الوقف عن العمل عن مخالفة او مخالفات مرتبطة - الا تزيد مدة الوقف عن ستة اشهر .

هذا هو التطبيق السليم لاحكام القانون والمبادئ العامة للقانون وأنه وان كان ذلك الا ان تطبيق هذا الوضع قد يؤدى فى النهاية الى ابعاد العامل عن اعمال وظيفته مددا طويلة . مما قد يعكس اثره على العامل من ناحية ولائه للوظيفة . وذلك عند مجازاة العامل باكثر من عقوبة واحدة للوقف عن مخالفات متعددة غير مرتبطة - فتزيد مدد العقوبات عن

---

(١) الدكتور مصطفى عفيفى " فلسفة العقوبة التأديبية واهدافها " رسالة دكتوراه طبعة ١٩٧٦ ص ٣١٧ / مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب القاهرة .

ستة أشهر. ونرى علاجا لذلك أنه متى وقعت عقوبة الوقف عن العمل لأول مرة - فانه سيتحقق بتوقيعها الهدف - من هذه العقوبة وهو ردع العامل وزجر غيره عن اقتراف مخالفات مقبلة .

فلا نرى داعيا لاعادة توقيع نفس العقوبة مرة اخرى عن مخالفة سابقة او لاحقة للمخالفة التى جوزى من اجلها بالوقف عن العمل .

ويكون من الاجدى توقيع عقوبة اخرى مما نص عليه القانون فى هذا الشأن سيما وان السلطة التأديبية تكون لديها علم مسبق بمجازاة العامل بالوقف فيكون من الافضل اختيار عقوبة اخرى مما نص عليه فى القانون .

الفصل الثالث

أتصال عقوبة الوقف عن العمل بالوقف الاحتياطى

يحدث أن يكون العامل موقوفا احتياطيا ثم يصدر جزاء بالوقف عن العمل - فهل يجوز خصم مدة الوقف الاحتياطى من مدة الوقف الجزائى . ؟

أجابت على هذا التساؤل بالنفى - الجمعية العمومية للقسم الاستشارى بمجلس الدولة فى فتواها الصادرة بتاريخ ١٩ / ٢ / ١٩٥٧ (١) .

حيث انتهت الى عدم جواز خصم مدة الوقف الاحتياطى من مدة الوقف الجزائى استنادا الى أن عقوبة الوقف لا ترتب اثرها الا من تاريخ توقيعها ومن ثم فليس بجائز ان تتضمن رجعية لم ينص عليها المشرع .

وقد ظاهر هذا الاتجاه جانب من الفقه - فالبعض (٢) يذهب فى تأييده للفتوى المشار اليها الى ان هذه الحالة تختلف عن الوضع المنصوص عليه فى قانون الاجراءات الجنائية بخصوص خصم مدة الحبس الاحتياطى من مدة الحبس التنفيذى - فلا وجه لقياس حالة الوقف الاحتياطى الذى يعقبه وقف جزائى بهذه الحالة مادام قانون العاملين قد خلا من النص على ذلك مثلما ورد النص عليه فى قانون الاجراءات الجنائية كما يستند رأى آخر (٣) فى تأييده للفتوى المشار اليها الى القول بأن الوقف العقابى لا ينتج أثره من حيث الردع الا من تاريخ النطق به من المحكمة التأديبية (٤)

---

(١) مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها الجمعية العمومية السنة ١١ ق ص ١٥٤ .

(٢) الاستاذ مغاورى شاهين - المسألة التأديبية - طبعة ١٩٧٤ ص ٤٦٢ عالم الكتب ، القاهرة .

(٣) الدكتور سليمان الطماوى " قضاء التأديب " المرجع السابق ص ٣٠٩ .

(٤) اصبح جزاء الوقف العقابى يدخل فى اختصاص السلطة التأديبية الادارية بالاشتراك مع المحكمة التأديبية حيث لكل منهما توقيع هذا الجزاء وذلك بصدور قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ مادة ٨٢ .

والمحكمة قبل ان تنطق بعقوبة الوقف يكون امامها كل ظروف الموظف بما فيها وقفه احتياطيا عن العمل - فهى تقدر عقوبة الوقف عن العمل على اساس ذلك .

ويضيف هذا الرأى القول بانه لو اجيز خصم مدة الوقف الاحتياطى من مدة الوقف الجزائى لانتهى الامر عملا الى هجر هذه العقوبة اذا كانت مدة الوقف الاحتياطى كبيرة وتجعل الحكم بالوقف بمثابة حكم بالبراءة .

وفى اتجاه آخر يذهب راى (١) معارض للفتوى السالف ذكرها ويطالب بتدخل تشريعى ينص فيه على خصم مدة الوقف الاحتياطى من مدة الوقف الجزائى الصادر بها حكم المحكمة التأديبية (او الصادر من السلطة الادارية طبقا للقانون الحالى) .

وذلك قياسا على المبدأ المنصوص عليه فى قانون الاجراءات الجنائية (٢) .

---

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن " التأديب فى الوظيفة العامة " طبعة ١٩٦٤ ص ٢٧٠ .

(٢) مادة ٢٨ من قانون الاجراءات الجنائية .

رأينا فى خصم مدة الوقف الاحتياطى من الوقف الجزائى :

لا نوافق من جانبنا على ما انتهت اليه ادارة الفتوى من عدم جواز استنزال مدة الوقف الاحتياطى من الوقف الجزائى - فليس بلازم ان ينص المشرع صراحة على مبدأ خصم مدة الوقف الاحتياطى من مدة الوقف الجزائى - فالقانون الادارى والنظام التأديبى جزء منه - لا يستند فى اغلب احكامه الى مبادىء مقننة - حيث هو قانون مرن يكون للقضاء الادارى دور خلاق فى انشاء قواعده - وسنده فى ذلك ما تتميز به المرافق العامة من قابلية نظامها للتغيير والتبديل فى كل وقت وفقا لمقتضيات المصلحة العامة (١) .

ويترتب على ذلك ان كل مالم يرد بشأنه نص يكون للفقه والقضاء دور فى ايجاد الحلول الملائمة له .

والثابت ان المشرع وان كان لم ينص على استنزال مدة الوقف الاحتياطى من الوقف الجزائى الا انه من ناحية اخرى لم ينص على عدم جواز ذلك اى لم يرد نص يمنع استنزال مدة الوقف الاحتياطى من الوقف الجزائى .

ونرى من جانبنا اعمال مبدأ استنزال مدة الوقف الاحتياطى من الوقف الجزائى بشرط ان تكون المحكمة التأديبية قد قررت عدم صرف نصف الاجر الموقوف صرفه بمعنى أن يكون العامل الموقوف احتياطيا يتقاضى اثناء وقفه احتياطيا نصف اجره فقط .

---

(١) الدكتور محمد فؤاد مهنا " حقوق الافراد ازاء المراقبة العامة والمشروعات العامة " طبعة ١٩٧٠ ص٦٩ ، معهد البحوث والدراسات العربية ، مطبعة الشاعر بالاسكندرية .

- الدكتور سليمان الطماوى - الوجيز فى القانون الادارى طبعة ١٩٧٣ ، ص ٤٤٧ ، دار الفكر العربى ، القاهرة .

ويقوم رأينا على الاعتبارات الاتية :

١- ان التطور الذى طرأ على احكام الوقف فى خصوصية المرتب - ابتداء من قانون العاملين المدنيين السابق رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، القانون الحالى - هو النص على تقاضى العامل الموقوف احتياطيا نصف أجرة كحد أدنى - وحصوله على نصف اجره كذلك عند معاقبته بعقوبة الوقف - وعلى ذلك صار وضع مرتب العامل فى حالتى الوقف الاحتياطى ، الوقف الجزائى واحدا - كما انه فى الحالتين يبعد عن اعمال وظيفته - وعلى ذلك يكون هناك مبرر لخصم مدة الوقف الاحتياطى من الوقف الجزائى طالما انهما يقتربان من بعضهما من ناحية المرتب ، والابعاد عن العمل - واستنزال مدة الوقف الاحتياطى لا يحجب الاثار القانونية المترتبة على جزاء الوقف عن العمل .

٢- ان مايقال بأن فى اجازة خصم مدة الوقف الاحتياطى من مدة الوقف الجزائى قد يؤدى عملا الى هجر عقوبة الوقف عن العمل - اذا كانت مدة الوقف الاحتياطى كبيرة وتجعل توقيع عقوبة الوقف بمثابة تبرئة للعامل هذا القول مردود عليه - بان اجازة الخصم لا تعنى محو عقوبة الوقف بل ان العقوبة تظل منتجة لاثارها .

٣- ان مايقال تبريرا لعدم جواز استنزال مدة الوقف الاحتياطى من الوقف الجزائى من ان الجزاء التأديبى لا ينتج اثره من حيث الردع الا من تاريخ النطق به - هذا القول يصح فى حالة توقيع اية عقوبة غير مسبوقة بالوقف الاحتياطى - اما فى حالة وقف العامل احتياطيا - واقرار المحكمة التأديبية بخصم نصف اجره - يعد نذيرا للعامل بانزال العقاب عليه مما يهيىء العامل لتوقع صدور جزاء ضده - ومن ثم فان توقع العقاب يعد فى ذاته ردعا - فاذا ما تأكد لدى العامل ماسبق أن توقعه بأن صدر ضده الجزاء - فان اثر هذا الجزاء من حيث الردع يرتد الى يوم ان توقع العامل الجزاء وهو يوم ايقافه احتياطيا .

٤ - ان القول بأن السلطة التأديبية عندما تقرر معاقبة العامل بالوقف عن العمل يكون لديها الاحاطة الكاملة بظروف العامل وظروف ايقافه احتياطيا ومن ثم فهى تقرر على ضوء هذه الظروف معاقبة العامل بالوقف - هذا القول لا يمكن قبوله لتبرير عدم استنزال مدة الوقف الاحتياطى من الوقف الجزائى لانه ايا كانت درجة احاطة السلطة التأديبية بظروف سبق وقف العامل احتياطيا فنحن امام جزاء صدر بالوقف عن العمل مسبوق بالوقف الاحتياطى وقاعدة استنزال مدة الوقف الاحتياطى من الوقف الجزائى لا تتأثر بمدى احاطة السلطة التأديبية بظروف سبق ايقاف العامل احتياطيا بل يمكن القول بأن توقيع عقوبة الوقف بالرغم من سبق وقف العامل احتياطيا ادعى الى اعمال القاعدة نظرا للارتباط القائم بين نوعى الوقف.

٥ - قد يعترض على قاعدة استنزال الوقف الاحتياطى من مدة الوقف الجزائى بمبدأ عدم رجعية الجزاءات التأديبية حيث سيترتب على اعمال قاعدة استنزال مدة الوقف الاحتياطى سريان العقوبة التأديبية بأثر رجعى من تاريخ وقف العامل احتياطيا ولكن ذلك مردود عليه بانه وان كان سريان عقوبة الوقف عن العمل من تاريخ الوقف الاحتياطى يتضمن فى ظاهرة رجعية الا أن جزاء الوقف عن العمل يعتبر تاليا لتاريخ ارتكاب الفعل الذى يشكل مخالفة تأديبية فى حق العامل مادام ان الوقف الاحتياطى لا يتم اتخاذه الا عندما ينسب الى العامل ارتكاب مخالفة تستوجب هذا الايقاف . فارتداد الجزاء الى تاريخ الوقف وان كان يتضمن فى حقيقته رجعية بالمعنى القانونى الا انه لم يترتب عليه اهدار لمراكز قانونية سابقة او النيل من مراكز قانونية تكون قد نشأت قبل توقيع جزاء الوقف عن العمل .

وفضلا عن ذلك فانه ان كان سريان عقوبة الوقف من تاريخ الايقاف عن العمل احتياطيا تتضمن رجعية الا ان هذه الرجعية تكون فى صالح

العامل الذى صدر ضده جزاء الوقف وهو أمر لا يتناقض مع المحكمة التى من أجلها تقرر مبدأ عدم الرجعية .

وبعد هذا العرض لاهم الاعتبارات التى تبرر من وجهة نظرنا اعمال قاعدة استنزال مدة الوقف الاحتياطى من مدة الوقف الجزائى فانه اذا ما تقرر استنزال مدة الوقف الاحتياطى من مدة الوقف الجزائى فان العامل يظل محروما من نصف اجرة الذى كان موقوفا صرفه اثناء الوقف الاحتياطى وأساس الحرمان هنا هو اعتبار مدة الوقف الاحتياطي التى تم استنزالها داخلة ضمن مدة الوقف الجزائى الذى يترتب على توقيعه حرمان العامل من نصف اجره .

فان الامر يقتضى استمرار حرمان العامل من نصف اجره الموقوف صرفه اثناء مدة وقفه احتياطيا . وعلى ذلك فلا مجال أمام السلطة التى وقعت جزاء الوقف النظر فى استحقاق نصف الأجر ومن ثم لا يجوز اعمال الرخصة المنصوص عليها فى المادة ٨٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ٨٦ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام (١) . بالنسبة لمدة الوقف الاحتياطى التى تم استنزالها والتى سبق للمحكمة التأديبية تقرير وقف جزء من الأجر أثناءه .

---

(١) حيث تقرر المادتان مبدأ واحدا فى حالة مجازاة العامل بجزاء أشد من الانذار او الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز خمسة ايام هو أن تقرر السلطة التى وقعت الجزاء مايتبع فى شأن الأجر الموقوف صرفه .

مصير الجزء من الأجر الذى قررت المحكمة التأديبية حرمان العامل منه أثناء فترة وقفه عن العمل أحتياطيا بعد توقيع جزاء الوقف

من المستقر عليه ان الوقف الاحتياطى ليس عقوبة تأديبية بل هو اجراء تحوطى تقتضيه الاجراءات التأديبية المتخذة ضد العامل - ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف الأجر مالم تقرر المحكمة التأديبية المختصة صرف هذا النصف كله او بعضه - وما تقرره المحكمة التأديبية من الابقاء على خصم نصف الأجر أو جزء منه انما يكون بصفه وقتية الى حين البت نهائيا فى مسئولية العامل التأديبية .

والسلطة التأديبية التى توقع الجزاء هى التى خصها القانون بسلطة البت فيما يتبع فى الجزء المقتطع من الأجر اثناء وقف العامل احتياطيا - وذلك عندما يجازى العامل بعقوبة اشد من الانذار او الخصم من الأجر لمدة تتجاوز خمسة ايام وعلى ذلك يترتب على مجازاة العامل بعقوبة الوقف عن العمل ترك الامر للسلطة التى وقعت العقوبة تقرير ما يتبع بشأن الجزء المقتطع من الأجر اثناء الوقف الاحتياطى - وقد تقرر هذه السلطة حرمان العامل من الجزء المقتطع الذى قد يصل الى النصف .

فهل يظل للوقف الاحتياطى طابعه بعد ان تقرر السلطة التأديبية حرمان العامل نهائيا من جزء الأجر الموقوف صرفه اثناء الوقف الاحتياطى؟

ان المشرع الفرنسى قد قطع السبيل امام السلطة التأديبية حيث لم يخولها الحق فى اعادة النظر فى المرتب المقتطع من الموظف اثناء فترة وقفه احتياطيا .

فقد نص المشرع فى الفقرة الخامسة من المادة ٣٢ من قانون الموظفين الفرنسى الصادر فى ٤ فبراير ١٩٥٩ على أنه " . . . عندما لا يصدر ضد

الموظف المعنى اية عقوبة او لم يوقع عليه سوى عقوبة الانذار او اللـــوم أو الشطب من جداول الترقية او لم يتخذ اية قرار حتى نهاية المدة المشـــار اليها فى الفقرة السابقة (وهى اربعة اشهر) فانه يحق للمعنى استعادة مرتبه الذى سبق خصمه منه (١).

ومن هذا يتضح انه اذا جوزى الموظف بعقوبة الابعاد المؤقـــت L'exclusion temporaire فانه يحرم من راتبه المقتطـع اثناء وقفه احتياطيا - ويكون اساس الحرمان فى هذه الحالة نص القانون .

اما المشرع المصرى فقد ترك الامر بيد السلطة التأديبية فحيث يجازى العامل بعقوبة أشد من الانذار او الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز خمسة ايام - فيكون للسلطة التأديبية ان تقرر ما يتبع فى شأن الجزء مـــن الأجر الموقوف صرفه اثناء الوقف الاحتياطى ان شاءت منحته للعامل وان شاءت حرمته منه .

وترك الامر على هذا النحو للسلطة التأديبية دون تحديد معيار تستهدى به - انما يفتح المجال للتحكم من جانب السلطة التأديبيـــة خاصة بعد ان اصبح من اختصاص السلطة التأديبية توقيع جميع العقوبات التأديبية عدا عقوبتى الاحالة الى المعاش والفصل من الخدمة .

---

(١) وقد جاء نص الفقرة الخامسة من المادة ٢٣ على النحو التالى :-

"... Lorsque l'interessé n'a subi aucune Sanction ou n'a été l'objet que d'un overtissement, d'un Blame ou d'une radiation du tableau d'avancement ou si à l'expiration du délai prévu à l'alinéa precédent, il n'a pu être statué sur son cas, il a droit au remboursement des retenues opérées sur son tractement..."

وعلى ذلك يقتضى الامر تدخل تشريعى بالنص على مصير الجـــزء المقتطع من الأجر عند توقيع الجزاء على العامل - فاما الحرمان من الأجـــر او استرداد العامل لهذا الجزء - بحيث يكون الحرمان او الاستـــرداد مرجعه الى نص القانون . دون ان يترك ذلك لتقدير السلطة التأديبيـــة

الفصل الرابع

الاساس القانونى لتقاضى نصف الأجر أثناء تنفيذ عقوبة الوقف

نصت المادة ٢٥ من قانون العاملين المدنيين بالدولة على أن يستحق العامل عند التعيين بداية الأجر المقرر لدرجة الوظيفة .

ويستحق العامل أجره اعتبارا من تاريخ تسلمه العمل ..... (١) فالمقابل الذى يحصل عليه العامل - اطلق عليه المشرع لفظ الأجر وهو نفس اللفظ الذى اطلقه المشرع فى قانون العاملين السابق (٢) .

ويقصد باصطلاح الأجر مقابل العمل الذى يؤديه العامل - ومن ثم يتم تحديده بقيمة العمل الذى يؤديه من ناحية وبكفاءة العامل فى اداائه من ناحية اخرى (٣) .

ومع ان الأجر هو الاصطلاح الوارد فى القانون - الا ان البعض (٤) يطلق على المقابل الذى يحصل عليه العامل صفة المرتب الذى يعتبر عنصرا من عناصر نظام الوظيفة العامة - وليس ثمنا لخدمة تؤدى وانما هو وسيلة للسماح للموظف بالمحافظة على المستوى الاجتماعى المناسب مع مكانته الوظيفية

وطبقا لهذا الاتجاه يكون المقابل الذى يحصل عليه العامل بمثابة نفقة ولذلك فهو لا يعد مقابل العمل بل هو وسيلة لتمكين العامل من المحافظة على مستوى اجتماعى مناسب مع وظيفته . ويحقق فكرة وضع الموظف فى مركز اجتماعى لائق لوظيفته . وهذا هو الوضع السائد فى فرنسا (٥) .

---

(١) المادة ٢٢ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام مقابل المادة ٣٥ المشار اليها .

(٢) انظر المادة ١٣٠ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن قانون العاملين المدنيين بالدولة السابق .

(٣) الدكتور السيد محمد ابراهيم " شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة المرجع السابق ص ٢٠٥ -

(٤) الدكتور عبد الحميد كمال حشيش " دراسات فى الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى " طبعة ١٩٧٤ ص ٩٩ مكتبة القاهرة الحديثة .

(٥) انظر الدكتور السيد محمد ابراهيم / المرجع السابق ، ص ٢٠٥

ولكنا لا نؤيد فكرة اعتبار المقابل الذى يحصل عليه العامل نفقة لأن المقابل الذى يحصل عليه العامل - وهو ما اطلق عليه المشرع لفظ الأجر يتم تحديده فى القانون لدرجة الوظيفة بصرف النظر عن شاغلها ومركزه الاجتماعى فضلاعن ان هذا التحديد يتم على اساس مسئوليات وسلطات وواجبات الوظيفة دون النظر الى الشخص الذى سيشغل هذه الوظيفة

ولذلك نرى ان الأجر مقابل عمل الوظيفة(١) بدليل ان العامل لا يستحق الأجر الا من تاريخ تسلمه العمل (مادة ٥٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة) وليس من تاريخ صدور قرار التعيين ولوكان الأجر نفقة لاستحقه العامل من تاريخ صدور قرار تعيينه ولاستصحب معه كامل أجره بعد انتهاء خدمته .

بعد ان حددنا الطبيعة القانونية للمقابل الذى يحصل عليه العامل لقاء عمله . . وهو أجر مقابل عمل - يثور التساؤل عن الاساس القانونى لنصف الأجر الذى يحصل عليه العامل اثناء تنفيذه عقوبة الوقف عن العمل . . ؟

طالما انتهينا الى ان الأجر مقابل العمل فان الاثر المترتب على ذلك ان العامل الذى ينقطع عن عمله بغير اذن او تصريح بذلك وفقا للقانون واللوائح المعمول بها - انما يخصم منه مقابل أيام الانقطاع عن العمل - وعقوبة الوقف عن العمل يقتضى تنفيذها اقصاء العامل عن أعمال وظيفته فلا يؤدى خلال مدة العقوبة عملا - مما مؤداه عدم استحقاقه لاجره اثناء فترة العقوبة .

---

(١) الدكتور السيد محمد ابراهيم" شرح قانون العاملين المدنيين بالدولة " المرجع السابق ، ص ٢٠٦ .

اما ما نص عليه في القانون من استحقاق العامل الموقوف لنصف أجره فان الاساس الذى قام عليه هذا الحق للعامل - هو اساس اجتماعى(١) بوصف ان المرتب يمثل ضرورة حيوية بالنسبة للعامل ولاسرته لان الحرمان من الأجر ينعكس على اسرة العامل التى لا ذنب لها فيما اقترفه من آثام .

لذلك ضمن المشرع استمرار مورد دائم للاسرة لتعول عليه فى معيشتها ومن ثم كان استحقاق العامل الموقوف لنصف اجره يقوم على أساس اجتماعى بحت رأى المشرع ان يضمن للعامل موردا دائما حتى اثناء وقفه عن العمل وقفا جزائيا .

---

(١) الدكتور سليمان الطماوى " قضاء التأديب " طبعة ١٩٧٩ ص ٢٩٩ .
- الاستاذ محمد ابراهيم رفاعى المحامى " الاجراءات الاحتياطية اثناء تأديب العاملين فى مصر / مقال منشور بمجلة المحاماة العدد الثامن والسابع السنة الخامسة والخمسون سبتمبر واكتوبر ١٩٧٥ ص ١١٢ .

الفصل الخامس

رأينا فى عقوبة الوقف عن العمل

ان عقوبة الوقف عن العمل من العقوبات التأديبية التى حرصت التشريعات الوظيفية المتعاقبة فى مصر على النص عليها - كما تنص عليها تشريعات العمل فى القطاع العام وتنص عليها كذلك اغلب التشريعات الوظيفية المقارنة .

وابتداء من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة السابق طرأ تطور على عقوبة الوقف عن العمل حيث نص هذا القانون فى المادة ٦١ منه على عقوبة الوقف بمرتب مخفض لمدة لا تجاوز ستة اشهر بعد ان كانت عقوبة الوقف عن العمل توقع بدون مرتب ولمدة اقصاها ثلاثة أشهر .

وفى قانون العاملين رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ فى المادة ٥٧/ ٥ السابق نص على ان تكون عقوبة الوقف عن العمل المدة لا تجاوز ستة اشهر مع صرف نصف الاجر وقد ورد نفس النص فى قانون العاملين الحالى وكذا قانون نظام العاملين بالقطاع العام .

فالتطور الذى طرأ على عقوبة الوقف عن العمل هو ان اصبح العامل يتقاضى اثناء تنفيذها نصف الأجر - فالعامل يتقاضى نصف أجره بالرغم من تنفيذه عقوبة محلها أبعاده عن العمل ووقفه عن مباشرة اعمال وظيفته .

ونرى الغاء عقوبة الوقف عن العمل من تشريعات العاملين المدنيين بالدولة ونستند فى رأينا على المبررات الاتية :-

اولا : ان من السمات المميزة للعقوبات التأديبية انها عقوبات عينية تنصب على مزايا الوظيفة ولا تنال من شخص العامل او حريته ولا حتى فى أمواله الخاصة (١) فهى ليست كالعقوبات الجنائية التى تنصب اساسا

---

(١) الدكتور سليمان الطماوى " قضاء التأديب" طبعة ١٩٧٩ المرجع السابق ٢٩٨ .

على شخص مرتكب الجريمة الجنائية . وما دامت مزايا الوظيفة هى محل العقوبات التأديبية فيتعين الا تخرج عن ذلك ولا تتعدى شخص العامل باستثناء عقوبة الفصل من الخدمة او الاحالة الى المعاش. حيث يترتب على توقيع ايهما انقضاء العامل نهائيا عن وظيفته . ومن ثم انقضام العلاقة الوظيفية بينه وبين الجهة التى يعمل بها - نظرا لما يثبت لدى السلطة التأديبية من ان الجريمة التأديبية الثابتة قبل العامل من شأنها عدم صلاحية العامل للبقاء فى الوظيفة .

وما عدا عقوبة الفصل او الاحالة الى المعاش فانه يتعين ان تنصب العقوبات التأديبية على مزايا الوظيفة .

وبالنسبة لعقوبة الوقف عن العمل فهى تنال بالدرجة الاولى شخص العامل بجانب ما يترتب عليها من خصم نصف الأجر - فيترتب على توقيع عقوبة الوقف عن العمل تقييد حرية العامل الوظيفية بأبعاده موقتا عن اعمال الوظيفة . وبذلك تخرج عقوبة الوقف عن العمل عن الطابع المميز للعقوبات التأديبية .

ثانيا : ان ما تقرر فى التشريع من تقاضى العامل المعاقب بالوقف لنصف أجره اثناء تنفيذ عقوبة الوقف - يعد مخالفا لمبدأ الأجر مقابل العمل - فضلا عن انه يقلب جزاء الوقف فى اغلب الاحيان الى ان يصبح ثوابا وليس عقابا . سيما اذا كان المعاقب بالوقف من الفنيين اوالمهنيين - حيث يستفيد العامل الموقوف من فترة ايقافه - لما تسمح له باداء اعمال للغير تعود عليه بفائدة تزيد من دخله . وقد يصل دخله فى بعض الاحيان الى مايزيد على نصف اجره المخصوم منه بسبب الوقف - ومن هنا لا يستشعر العامل الموقوف فى هذه الحالة بأثر العقوبة . والسبب فى ذلك هو وقفه عن العمل الذى اتاح له فرصة الكسب مستفيدا من العقوبة (١)

---

(١) انظر الدكتور سليمان محمد الطماوى (قضاء التأديب) طبعة ١٩٧١
==

ثالثا : ان عقوبة الوقف عن العمل تباعد بين العامل الموقوف وبين اعمال وظيفته مدة من الزمن قد تصل الى الحد الاقصى لهذه العقوبة وهو ستة اشهر .

كما قد تزيد مدة ابعاد العامل عن اعمال وظيفته اذا كان الوقف الجزائى مسبوقا بالوقف الاحتياطى - ولا شك ان ابعاد العامل عن اعمال وظيفته مدة طويلة من الزمن قد يؤدى الى اضعاف ولاء العامل للوظيفة التى سيعود اليها حتما بعد تنفيذ عقوبة الوقف .. وهذا اضرار بمصلحة المرفق الذى يتبعه العامل الذى شرعت العقوبات التأديبية لمصلحته .

رابعا : ان عقوبة الوقف عن العمل لا تخرج عن كونها صورة مشددة من صور الخصم من المرتب (١) - حيث يترتب على عقوبة الوقف خصم نصف الأجر الذى يتقاضاه العامل .. والخصم فى هذه الحالة هو الاثر المادى الذى يشتشعر به العامل - لما للأجر من قيمة اجتماعية فى حياة العامل الوظيفية - حيث يعول عليه بوصفه المصدر الاساسى والمورد الرئيسى للانفاق - وعلى ذلك يكون من الأفضل استعاضة عقوبة الخصم من المرتب بعقوبة الوقف عن العمل . لهذه الاعتبارات

== المرجع السابق هامش(١) ص ٣٠٨ حيث يؤيد هذه الفكرة بما ذكره من ان عقوبة الوقف بالنسبة للعمال الفنيين تصبح مكافأة لما يتاح لهم من فرص العمل للغير اثناء فترة الوقف مثل السائقين والبراديين والميكانيكيين .

(١) الدكتور محمد جودت الملط المسئولية التأديبية للموظف العام المرجع السابق ص ٣٦٦ .

نرى الغاء عقوبة الوقف عن العمل (١) من قائمة العقوبات التأديبية فى قانون العاملين المدنيين بالدولة وقانون نظام العاملين بالقطاع العام - على ان يحل محلها عقوبة الخصم من الأجر بحد اقصى يصل الى مايمكن ان يخصم من العامل أثناء وقفه عن العمل لمدة ستة اشهر.

---

(١) من هذا الرأى الاستاذ عدلى تادرس فى مؤلفه القانون الجديد للعاملين بالقطاع العام طبعة ١٩٧٢ ص ٢٧٦ دار الجامعات المصرية، القاهرة .

ويرى ان الخصم من المرتب فى ماديته اغلظ من عقوبة الوقف اذ ان عقوبة الخصم من المرتب معناها ان يشتغل العامل دون ان يصرف مرتبه بينما عقوبة الوقف لا يشتغل العامل ويصرف نصف مرتبه .

بسم الله الرحمن الرحيم

الباب الثالث

فى الوقف بقوة القانون

ويتضمن الفصول الآتية :-

الفصل الأول : تعريف الوقف بقوة القانون .

الفصل الثانى : أسباب الوقف بقوة القانون .

الفصل الثالث : مدى ولاية السلطة التأديبية فى اصدار قرار بالوقف الاحتياطى اثناء حبس العامل .

الفصل الرابع : حبس العامل أثناء وقفه عن العمل وأثناء وجوده فى عطلة مسموح بها .

الباب الثالث

الوقف بقوة القانون

تمهيد وتقسيم:

لم يغفل المشرع التعرض لحالة العامل الذى يستحيل عليه أداء عمله بسبب حبسه. فاعتبر حبس العامل صورة من صور الوقف عن العمل - واسماه الوقف بقوة القانون.

وكلامنا عن الوقف بقوة القانون ينحصر فى تعريف الوقف بقوة القانون ثم بيان طبيعته. وبعدها نعرض لاسبابه ثم حالاته - واخيرا نعرض للمشاكل التى يثيرها الوقف بقوة القانون - خاصة مايتعلق منها بحالة حبس العامل اثناء وقفه عن العمل واثناء وجوده فى عطلة مسموح بها. وذلك فى فصول متتابعة على النحو التالى :-

الفصل الاول : تعريف الوقف بقوة القانون وطبيعته.

الفصل الثانى : أسباب الوقف بقوة القانون.

الفصل الثالث : مدى ولاية السلطة التأديبية فى اصدار قرار بالوقف الاحتياطى اثناء حبس العامل.

الفصل الرابع : حبس العامل اثناء وقفه عن العمل واثناء وجوده فى عطلة مسموح بها.

الفصل الأول

تعريف الوقف بقوة القانون وطبيعته

ورد النص على الوقف بقوة القانون فى المادة ٨٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ٨٧ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام حيث جاء النص على النحو التالى " كل عامل يحبس احتياطيا او تنفيذا لحكم جنائى - يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه . . . . " (١)

وهذا النص يعالج الحالة التى يستحيل فيها على العامل اداء عمله بسبب حبسه .

اولا - تعريف الوقف بقوة القانون :

من الملاحظ ان ابعاد العامل عن اعمال وظيفته فى حالة الوقف بقوة القانون - لم يكن بسبب تصرف مبتدأ من السلطة الادارية او الكحكمة التأديبية ومن ثم لا يستند وقف العامل فى هذه الحالة على قرار ادارى أو حكم تأديبى - بل يأتى كنتيجة حتمية لواقعة قانونية هى الحبس - حيث يكون الحبس نتيجة تصرف جهة بعيدة عن السلطة التأديبية - ويترتب على الحبس منع العامل بقوة القانون عن مباشرة مهام وظيفته .

والوقف فى هذه الحالة يرتبط بالحبس وجودا وعدما وعلى ذلك يمكن تعريف الوقف بقوة القانون بأنه " الحالة التى يستحيل فيها على العامل ماديا وقانونا مباشرة مهام وظيفته بسبب حبسه " وعلى ضوء هذا التعريف نفضل تسميه بالوقف فى هذه الحالة " التوقيف الحتمى عن العمل " لأن

---

(١) وقد سبق ترديد هذا النص فى قوانين العاملين السابقة (مادة ٩٦ من قانون الموظفين ٢١٠ لسنة ١٩٥١ والمادة ٣٦ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ والمادة ٦١ من القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، كما ورد ذات الحكم فى قوانين نظام العاملين بالقطاع العام .

تسميته بالوقف بقوة القانون تجعل الوقف فى هذه الحالة يختلط بنوعى الوقف الآخرين لان كلا من الوقف الاحتياطى والوقف الجزائى - انما يتم انزالهما على مقتضى احكام القانون فالاداة الصادر بها الوقف الاحتياطى او الوقف الجزائى - وهى اما ان تكون قرارا اداريا او حكما قضائيا كلاهما يصدران طبقا لاحكام القانون - حيث القانون هوالذى يحدد شرعيتهما فاذا صدر التصرف القانونى بالوقف الاحتياطى او بالوقف الجزائى على خلاف حكم القانون كان تصرفا باطلا ولا أثر له. اما اذا صدر التصرف القانونى بالوقف صحيحا فانه ينتج أثره ومن ثم يتم وقف العامل بحيث يمكن القول بأن العامل الصادر ضده قرار بالوقف الاحتياطى مؤداه عدم جواز مباشرته لعمله ومن ثم يكون موقوفا عن العمل بقوة القانون أى بقوة الاداة القانونية الصادرة بوقفه احتياطيا - وكذلك الحكم بالنسبة للوقف الجزائى فالقرار الادارى أو الحكم التأديبى الصادر بمجازاة العامل بالوقف عن العمل - انما يؤدى الى ابعاد العامل عن عمله تنفيذا للقرار او الحكم - وبالتالى يكون العامل فى هذه الحالة موقوفا بقوة القانون اى موقوفا بقوة الاداة القانونية الصادرة بمجازاته بالوقف.

ولهذا ومنعا للخلط بين أنواع الوقف الثلاثة آثرنا تسميته بالتوقيف الحتمى عن العمل.

ولهذا نرى أن يعدل المشرع من تسميته بالوقف بقوة القانون الى التوقيف الحتمى عن العمل - بحيث يكون نص المادة ٨٤ (١) من قانون العاملين

---

(١) النص الحالى جاء على النحو التالى " كل عامل يحبس احتياطيا او تنفيذا لحكم جنائى يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه ويوقف صرف نصف اجره فى حالة حبسه احتياطيا او تنفيذا لحكم جنائى غير نهائى ويحرم من كامل اجره فى حالة حبسه تنفيذا لحكم جنائى نهائى ويعرض الامر عند عودة العامل الى عمله على السلطة المختصة لتقرر ما يتبع فى شأن مسئولية العامل التأديبية فاذا اتضح عدم مسئوليته صرف له نصف اجره الموقوف صرفه.

المدنيين بالدولة والمادة ٨٧ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام على النحو التالى " كل عامل يتوقف حتميا عن العمل بسبب حبسه احتياطيا او تنفيذا لحكم جنائى غير نهائى يوقف صرف نصف أجره مدة حبسه - ويحرم من كامل اجره فى حالة حبسه تنفيذا لحكم جنائى نهائى (١) ويعرض الامر عند عودة العامل الى عمله على السلطة المختصة لتقرر ما يتبع فى شأن مسئولية العامل التأديبية - فاذا اتضح عدم مسئوليته صرف له نصف أجره الموقوف صرفه " .

ثانيا : طبيعة الوقف بقوة القانون :

الوقف بقوة القانون أو التوقيف الحتمى عن العمل - كما اقترحنا تسميته - يتم بسبب خارج من ارادة الادارة - ولهذا لا يدخل فى عداد الاجراءات الادارية او التدابير الادارية Mesure administratif

حيث التدابير الادارية تقوم بها جهة الادارة لمصلحة المرفق الذى تقوم بتسييره - ومن ثم يخرج الوقف بقوة القانون عن هذه التدابير - ومن جهة اخرى لا يعد الوقف بقوة القانون اجراءا تأديبيا Mesure disciplinaire لأن الاجراءات التأديبية تبدؤها السلطة التأديبية وتباشرها بمناسبة اتهام عامل او اكثر بارتكاب مخالفة او مخالفات تأديبية - ولتصل عن طريق هذه الاجراءات الى تحديد مسئولية مرتكبى هذه المخالفات - تمهيدا لتوقيع الجزاءات التأديبية المناسبة .

والوقف بقوة القانون يفرض على الادارة بمعنى انها تفاجأ بانقطاع العامل عن عمله بسبب حبسه - وقد تكون الواقعة التى ادت الى حبسه -

---

(١) سيجئ الكلام فى اثار الوقف عن اقتراحنا بخصوص مساواة العامل المحبوس .. تنفيذا لحكم جنائى نهائى بالعامل المحبوس تنفيذا لحكم جنائى غير نهائى من ناحية احقية الاول نصف اجره بدلا من حرمانه من كامل اجره .

سببا فى اتخاذ اجراءات تأديبية فى مواجهة العامل الذى تم حبسه . وتستقل الادارة فى مباشرة الاجراءات التأديبية دون التقيد بالاجراءات الجنائية التى تم اتخاذها فى مواجهة العامل - تأسيسا على مبدأ استقلال كل من المسئوليتين التأديبية والجنائية. وعلى ذلك يمكن تحديد طبيعة الوقف بقوة القانون بأنه حالة قانونية تتم خارج نطاق السلطة التأديبية وتنشأ عنها استحالة أداء العامل لمهام وظيفته ويتكفل القانون بتنظيم احكام هذه الحالة وتحديد النتائج المترتبة عليها - ووقف العامل بقوة القانون لا يمنع السلطة التأديبية من مباشرة الاجراءات التأديبية فى حقه - بمعنى أنه يجوز ان تكون أسباب الوقف بقوة القانون مبررا لاتخاذ الاجراءات التأديبية فى حق العامل .

الفصل الثانى

أسباب الوقف بقوة القانون

تمهيد وتقسيم:

نصت المادة ٨٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة على أن " كل عامل يحبس احتياطيا او تنفيذا لحكم جنائى يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه " وتقابلها المادة ٨٧ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام .

وتتحدد أسباب الوقف بقوة القانون وفقا للنص المشار اليه فى الحبس الاحتياطى او الحبس تنفيذا لحكم جنائى - ويمكن ان تضيف الى ذلك حالات لم يرد النص عليها وهى الحبس لدين النفقة وكذلك حالات الاعتقال والاكراه البدنى .

وقبل ان نناقش هذه الاسباب نشير الى ان الحبس الذى يتم تنفيذا لحكم جنائى فى جريمة مخلة بالشرف او الامانة - يخرج عن حالات الوقف بقوة القانون نظرا لما يترتب عليه من اثر قانونى هام وهو انتهاء خدمة العامل وفقا للمادة ٩٤ / ٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ٩٦ / ٧ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام - أى انتهاء خدمة العامل الذى يحكم عليه فى جريمة مخلة بالشرف او الامانة .

والملاحظ ان قانون العاملين المدنيين الحالى قد اورد حكما جديدا فى البند الثانى - من الفقرة ٧ من المادة ٩٤ سالفة الذكر وقد ورد نصها على النحو التالى " .... ومع ذلك فاذا كان الحكم قد صدر عليه لاول مرة فلا يؤدى الى انهاء الخدمة الا اذا قررت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع اسباب الحكم وظروف الواقعة ان بقاء العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة او طبيعة العمل " .

وقد ورد حكم مماثل فى قانون نظام العاملين بالقطاع العام مادة ٩٦ / ٧ بند ٢

وهذا النص يكون قد عطل الاثر التلقائى الذى يترتب على صدور الحكم الجنائى لاول مرة بعقوبة جناية او بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف او الامانة - وهذا الاثر الذى رتبه البند الاول من الفقرة ٧ من المادة ٩٤ هو انتهاء خدمة العامل بمجرد صدور الحكم الجنائى - وبذلك اصبح انهاء الخدمة يتم بقرار مسبب من لجنة شئون العاملين المختصة اذا اتضح لها ان بقاء العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل(١) .

فاذا صدر الحكم الجنائى بمعاقبة العامل بالحبس فى جريمة مخلة بالشرف او الامانة لاول مرة - ولم تعمل لجنة شئون العاملين المختصة الرخصة المخولة لها فى البند المشار اليه اى لم تصدر قرارا بانهاء خدمة العامل - فانه سيترتب على ذلك اعتبار العامل المحبوس فى هذه الحالة موقوفا بقوة القانون وتسرى عليه احكامه .

وبعد هذا التمهيد - نعرض لاسباب الوقف بقوة القانون وذلك على الوجه الاتى :

المبحث الاول : الحبس الاحتياطى والحبس العقابى .

المبحث الثانى : الحبس لدين نفقة .

المبحث الثالث : الاكراه البدنى

المبحث الرابع : الاعتقال

---

(١) ومما تجدر الاشارة اليه ان انتهاء الخدمة فى هذه الحالة انما يصدر بموجب قرار ادارى - ويكون هذا القرار هو اداة العزل ولو انه صدر استنادا الى حكم جنائى .
انظر فى تفصيل ذلك ، الدكتور محمد عصفور ، جريمة الموظف العام وأثرها فى وصفه التأديبى ، طبعة ١٩٦٣ ص٥٠ وما بعدها ، دار الجيل للطباعة القاهرة .

المبحث الأول

الحبس الاحتياطى والحبس العقابى

اولا : الحبس الاحتياطى Detention preventive

يعد الحبس الاحتياطى اجراء استثنائى وشاذ على خلاف الاصل - حيث لا يجوز أن تسلب حرية الفرد الا تنفيذا لحكم قضائى واجب النفاذ - وبذلك فان اجراء الحبس الاحتياطى قد تقتضيه مصلحة التحقيق - منعا لتأثير المتهم على الشهود او العبث بالادلة - ودرءا لاحتمال هربه من الحكم الذى قد يصدر ضده (١) .

ويصدر الامر بالحبس الاحتياطى من قاضى التحقيق اما من تلقاء نفسه او بناء على طلب النيابة العامة (٢) .

واذا تعرض أحد العاملين المدنيين بالدولة للحبس الاحتياطى فانه يوقف بقوة القانون مدة الحبس الاحتياطى فاذا افرج عنه فانه يعود الى عمله فى اليوم التالى للافراج مالم تكن السلطة الادارية قد اتخذت ضده اجراء الوقف الاحتياطى بعد انتهاء مدة الحبس الاحتياطى - او كان قد صدر ضده حكم تأديبى بالفصل .

وفى غير هاتين الحالتين فان العامل المفرج عنه بعد الحبس الاحتياطى يعود حتما الى عمله فى اليوم التالى للافراج عنه ويتقاضى كامل اجره اعتبارا من هذا التاريخ .

---

(١) انظر فى تفصيل ذلك الدكتور رؤوف عبيد " " مبادىء الاجراءات الجنائية طبعة ١٩٥٦ ص ٣٢٣ وما بعدها مطبعة النهضة ، القاهرة .

(٢) انظر المواد من ١٣٤ الى ١٤٣ من قانون الاجراءات الجنائية .

ثانيا : الحبس العقابي

الحبس هو احد العقوبات المقيدة للحرية وهو عقوبة مقررة للجنح والمخالفات ويصدر بها حكم جنائي وعقوبة الحبس حدها الاقصى ثلاث سنوات وحدها الادنى اربع وعشرون ساعة (١) وسواء كان الحكم الصادر بالحبس حكما غير نهائي او حكما نهائيا فان العامل المحبوس يتم وقفه بقوة القانون اثناء تنفيذ عقوبة الحبس ويعود العامل الى عمله بعد تنفيذ عقوبة الحبس مالم يكن الحكم الجنائي بالحبس صادرا في جنحة مخلة بالشرف أو الامانة.

ولم يكن هذا الحكم لأول مرة في حياة العامل الوظيفية (٢) - حيث يترتب على الحكم في هذه الحالة انهاء خدمة العامل كأثر للحكم الجنائي.

---

(١) انظر الدكتور محمود مصطفى " أصول قانون العقوبات في الدول العربية" الطبعة الاولى ١٩٧٠ ص١٣٠ دار النهضة ، القاهرة.

(٢) وقد سبق ان اوضحنا ان الحكم الجنائي الصادر لاول مرة يعطى لجنة شئون العاملين المختصة رخصة في انهاء خدمة العامل او عدم انهائيا.

المبحث الثانى

الحبس لدين النفقة

لم يرد النص صراحة على اعتبار الحبس لدين النفقة سببا من أسباب الوقف بقوة القانون - فالمادة ٨٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة تنص على انه " كل عامل يحبس احتياطيا او تنفيذا لحكم جنائى يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه . . . " فهل يعتبر الحبس لدين النفقة حكما جنائيا . . ؟

تنص المادة ٢٩٣ من قانون العقوبات على انه " كل من صدر عليه حكم قضائى واجب النفاذ يدفع نفقة لزوجه او اقاربه او اصهاره او اجرة حضانة أو رضاعة او مسكن وامتنع عن الدفع مع قدرته عليه مدة ثلاثة شهور بعد التنبيه عليه بالدفع يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة . . . " .

كما تنص المادة ٣٤٧ من لائحة ترتيب المحاكم الشرعية الصادر بها المرسوم بقانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٣١ على انه " اذا امتنع المحكوم عليه عن تنفيذ الحكم الصادر فى النفقات واجرة الحضانة او الرضاعة او المسكن - يرفع الى المحكمة الجزئية التى اصدرت الحكم او التى بدائرتها محل التنفيذ - متى ثبت لديها ان المحكوم عليه قادر على القيام بما حكم به وأمرته ولم يمتثل حكمت بحبسه ولا يجوز ان تزيد مدد الحبس عن ثلاثين يوما - فاذا ما أدى المحكوم عليه ماحكم به - او احضر كفيلا فانه يخلى سبيله - وهذا لا يمنع من تنفيذ الحكم بالطرق الاعتيادية . . "

ونظرا لوجود هذين النصين فى قانونين مختلفين فقد بادر المشرع - تجنبا منه لاى تنازع ينشأ عن النصين الى اصدار المرسوم بقانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٣٧ لتحديد مجال تطبيق النصين المشار اليهما - فقد نص فى المادة الاولى من هذا المرسوم على أنه " لا يجوز فى الاحوال التى تطبق فيها المادة ٣٤٧ من لائحة ترتيب المحاكم الشرعية - السير فى الاجراءات المنصوص عليها فى المادة ٢٩٣ عقوبات مالم يكن المحكوم له بالنفقة قد استنفذ الاجراءات المشار اليها فى المادة ٣٤٧ المذكورة " .

ومن مقتضى هذا النص انه وضع شرطا جديدا على رفع الدعوى الجنائية طبقا للمادة ٢٩٣ عقوبات - وهذا ولا شك يعد شرط قبول بالنسبة للدعوى الجنائية - وهذا الشرط يتمثل فى وجوب سبق التجاء الصادر له الحكم بالنفقة الى قضاء الاحوال الشخصية واستنفاذ الاجراءات المنصوص عليها فى المادة ٣٤٧ من لائحة ترتيبها .

فالشرط الوارد بالمادة الاولى من المرسوم بقانون ٩٢ لسنة ١٩٣٧ وهو " سبق التجاء الصادر له الحكم بالنفقة الى قضاء الاحوال الشخصية واستنفاذ الاجراءات المنصوص عليها فى المادة ٣٤٧ من لائحة ترتيب المحاكم الشرعية" هو شرط متصل بتحريك الدعوى الجنائية - وسلامة اتصال المحكمة بها - ومن ثم يتعين على المحكمة الجنائية من تلقاء نفسها ولو لم يدفع به امامها ان تعرض له للتأكد من ان الدعوى مقبوله امامها ولم ترفع قبل الاوان (١) .

ومن ذلك يتضح ان القانون قد وصف الامتناع عن اداء نفقة واجبة النفاذ بموجب حكم قضائى جريمة جنائية تقتضى انزال عقوبة الحبس على الممتنع (٢)

بالرغم من أن الامتناع عن دفع النفقة هو اخلال بالتزام شرعى - الا ان القانون قد اعتبر واقعة الامتناع جريمة جنائية وحدد لها عقابا وذلك بهدف رعاية الروابط الاسرية وحفاظا عليها مما قد يترتب على الاخلال بالتزام النفقة اضطراب فى احوال افراد الاسرة المستحقين لها (٣) .

---

(١) نقض جنائى رقم ٧٧٢ لسنة ٤٣ ق جلسة ٣/١٢/١٩٧٣ مجموعة احكام محكمة النقض لسنة ٢٤ ص ١١١٢ .

(٢) الدكتور حبيب ابراهيم الخليلى " مسئولية الممتنع المدنية والجنائية فى المجتمع الاشتراكى " طبعة ١٩٦٧ ص ٢٦١ المطبعة العالمية القاهرة .

(٣) الدكتور حبيب ابراهيم الخليلى " مسئولية الممتنع المدنية والجنائية فى المجتمع الاشتراكى " المرجع السابق ص ٢٦٢ .

واستخلاصا مما تقدم يمكن القول بأن الحكم الصادر بالحبس لدين النفقة هو حكم جنائى يستوى فى ذلك ان يصدر هذا الحكم من المحكمة الجزئيـــة أو من المحكمة الجنائية - لان المشرع قد وصف الامتناع عن اداء النفقة جريمة جنائية وحدد لها عقابا جنائيا .

فاذا تم حبس العامل لامتناعه عن تنفيذ حكم قضائى بالنفقة الشرعيـــة - فانه يكون موقوفا عن العمل بقوة القانون وتعمد هذه الحالة تطبيقا مباشـــرا لاحكام المادة ٨٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ٨٧ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام - ومن ثم تسرى احكام الوقف بقوة القانون علـــى العامل المحبوس تنفيذا لحكم قضائى صادر من المحكمة المدنية او المحكمـــة الجنائية بحبسه .

المبحث الثالث

الاكراه البدنى

لم ينص قانون العاملين بالدولة او قانون نظام العاملين بالقطاع العام على الاكراه البدنى كسبب من اسباب الوقف بقوة القانون .

فهل يعتبر العامل الخاضع لنظام الاكراه البدنى موقوفا بقوة القانون ؟ تتحدد الاجابة على هذا السؤال على ضوء عرضنا لاحكام الاكراه البدنى فى قانون الاجراءات الجنائية (١) حيث تنص المادة ٥١٦ على انه " يجوز الاكراه البدنى لتحصيل المبالغ الناشئة عن الجريمة المقضى بها للحكومة ضد مرتكب الجريمة - ويكون هذا الاكراه بالحبس البسيط وتقدر مدته باعتبار يوم واحد عن كل عشرة قروش او اقل - ومع ذلك ففى مواد المخالفات لا تزيد مدد الاكراه على سبعة ايام للغرامة ولا على سبعة ايام للمصاريف وما يجب رده والتعويضات - وفى مواد الجنح والجنايات لا تزيد مدة الاكراه على ثلاثة شهور للغرامة وثلاثة أشهر للمصاريف وما يجب رده والتعويضات " .

وواضح من هذا النص ان الشخص الطبيعى يتعرض للحبس البسيط فى حالة تخلفه عن الوفاء بالمبالغ الناشئة عن الجريمة للخزانة العامة - سواء كانت هذه المبالغ عبارة عن عقوبة الغرامة المقضى بها - او مصاريف اوتعويضات يكون الحكم قد شملها - فيكون الحبس البسيط هو البديل ومن ثم يقوم الحبس مقام الوفاء بهذه المبالغ (٢) .

وطبقا للمادة ٥١٦ من قانون الاجراءات الجنائية يكون تنفيذ الاكراه البدنى بأمر يصدر من النيابة العامة على النموذج الذى يقرره وزير العدل

---

(١) المعدل بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ - الجريدة الرسمية العدد ٣٨ بتاريخ ١٩٧٢/٩/٢١ .

(٢) الدكتور محمود مصطفى " أصول قانون العقوبات فى الدول العربية " الطبعة الاولى ، ١٩٧٠ ص ١٣٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة

ويعتبر الاكراه البدنى من اعمال التنفيذ فلا يحتاج الامر به فى الحكم(١) ومن جهة اخرى لا يستلزم الاكراه البدنى اصدار حكم جديد به وان كان من الافضل حسبما يراه البعض(٢) ان تكون المحكمة هى المرجع فى استبدال الحبس بالغرامة .

ويتضح من عرضنا لاحكام الاكراه البدنى انه يتم تنفيذه بطريق الحبس البسيط فاذا تعرض احد العاملين بالدولة للاكراه البدنى فانه يكون محبوسا حبسا بسيطا خلال المدة الصادر بها الامر الجنائى .

وهذا الحبس البسيط لم يرد النص عليه ضمن الاحكام الواردة فى المادة ٨٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة . والمادة ٨٧ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام حيث ورد نص المادتين سالفتى الذكر على الحبس الاحتياطى والحبس تنفيذا لحكم جنائى ومن ثم يخرج الاكراه البدنى من نطاق تطبيق احكام الوقف بقوة القانون .

ولعل اغفال النص على حالة الاكراه البدنى كسبب من أسباب الوقف بقوة القانون يرجع الى سهو من المشرع . ويقتضى الامر تدخل تشريعى لشمول الوقف بقوة القانون حالته الاكراه البدنى وذلك لاتحاد العلة فى حالة الاكراه البدنى وحالات الحبس الاحتياطى والحبس تنفيذا لحكم جنائى - فضلا عن أن الاكراه البدنى يعتبر من حيث التدرج اشد من الحبس الاحتياطى كما يقل فى شدته عن الحبس الذى يتم تنفيذا لحكم جنائى فالأمر يقتضى معاملة المكره بدنيا مثل المحبوس احتياطيا او تنفيذا لحكم

---

(١) الدكتور محمود مصطفى ، " شرح قانون العقوبات، القسم العام الطبعة السادسة ١٩٦٤ ص ٥٢٢ ، دار مطابع الشعب، القاهرة .

(٢) الدكتور محمود مصطفى " أصول قانون العقوبات فى الدول العربية المرجع السابق ، ص١٣٢ هامش (٢) .

جنائى فى خصوصية الوقف بقوة القانون وما يبرر من وجهة نظرنا مساواة الاكراه البدنى بالحبس المنصوص عليه فى القانون كسبب للوقف بقوة القانون هو ما اتجه اليه المشرع من تقرير نصف الاجر للعامل الموقوف بقوة القانون اذا كان محبوسا احتياطيا او تنفيذا لحكم جنائى غير نهائى يوصف ان الأجر يمثل المصدر الاساسى والمعين الذى يستقى منه العامل هو وأسرته نفقات المعيشة ومن ثم نرى ان يضمن للمكره بدنيا نصف الأجر عند تنفيذه الحبس البسيط . وفضلا عن ذلك فان العامل الخاضع للاكراه البدنى يكون فى موقف يقطع بعجزه عن تنفيذ حكم قضائى بمعاقبته بالغرامة او الزامه بالمصاريف أو التعويضات الناشئة عن الجريمة .

وعجز مثل هذا العامل عن الوفاء بهذه المبالغ يكون أولى بالرعاية هو وأسرته باستحقاقه نصف أجره خلال مدة تنفيذه الاكراه البدنى بوصفه موقوفا بقوة القانون خلال هذه الفترة .

المبحث الرابع

الاعتقال

الاعتقال هو من تدابير الوقاية التى تتخذها السلطات المسئولة عن الأمن العام فى ظروف استثنائية لا تحتمل التأخير - ولا تتاح فيها فرصة استجماع عناصر اتهام قاطعة فى جرائم محددة (١) واعتقال الشخص يترتب عليه حجزه ومنعه عن ممارسة حرياته العامة - وهو يختلف عن الحبس الاحتياطى الذى يتخذ نتيجة لاتهام بجريمة او جرائم محددة تقتضى مواجهة المتهم بهذا الاجراء - وهو اى الاعتقال يختلف من ناحية اخرى عن الحبس الصادر به حكم جنائى . فالحكم عنوان للحقيقة بما تضمنه وهو يصدر بعقوبة عن جريمة ثبت نسبتها الى المحكوم عليه اما الاعتقال فيتم اتخاذه لمجرد الشبهات التى تحوم حول الشخص او لتوقى خطر يحتمل صدوره منه .

وبالرغم من هذا الاختلاف بين الاعتقال من ناحية وبين كل من الحبس الاحتياطى والحبس الصادر به حكم جنائى من ناحية اخرى .

الا ان الجمعية العمومية للقسم الاستشارى بمجلس الدولة سبق لها وقررت فى فتواها (٢) الصادرة بتاريخ ١٩٥٦/٦/٢ برقم ٤٣٤ بأن الاعتقال يعد بمثابة حبس احتياطى وتجرى فى شأنه احكام الحبس الاحتياطى وآثاره القانونية طالما ان الاعتقال يمهد لمحاكمة بسبب تهمة معينة وجهت الى العامل .

ولكن المحكمة التأديبية بالاسكندرية ذهبت الى عكس ذلك فى حكمها (٣) الصادر بتاريخ ١٩٦٦/١١/١٩ برقم ١١٥ لسنة ٨ ق بما ذهبت اليه فى

---

(١) الاستاذ مفاورى محمد شاهين " المسائلة التأديبية " المرجع السابق ص ٢٨٨ .

(٢) مشار الى الفتوى فى مؤلف الاستاذ مفاورى محمد شاهين " المسائلة التأديبية " المرجع السابق هامش (١) ص ٢٨٨ .

(٣) مشار الى الحكم فى مؤلف الاستاذ مفاورى شاهين " المسائلة التأديبية " المرجع السابق هامش (١) ص ٢٨٨ .

هذا الحكم يقولها" بأن حالة الاعتقال هى من حالات القوة القاهرة التى تحول دون الارادة الحرة للعامل المعتقل فى الحضور الى مقر عمله فى خلال أوقاته الرسمية وانه لا يجوز قياس حالة الاعتقال على الحبس الاحتياطى أو الحبس تنفيذا لحكم جنائى اللذين يستوجبان وقف العامل عن عمله بقوة القانون مدة حبسه لان هذا الوقف انما هو استثناء من القواعد العامة، يقتصر اعماله على ماورد النص به دون توسع أوقياس فلا يجرى حكمه على الاعتقال .

وأضاف الحكم أن الاعتقال يختلف فى طبيعته واوصافه عن الحبس الاحتياطى والحبس تنفيذا لحكم جنائى وهما الحالتان اللتان لايجوز الوقف فى غيرهما الا لمصلحة تحقيق يجرى مع العامل بقرار من السلطة المختصة - طبقا للقانون - ولما كان لا يوجد نص عن الوقف عن العمل فى حالة الاعتقال فان العلاقة الوظيفية تظل قائمة بما يترتب عليها من آثارا ومزايا (١) .

ونحن من جانبنا نؤيد حكم المحكمة التأديبية سالف الاشارة اليه فيما تضمنه من عدم اعمال أحكام الوقف بقوة القانون على حالة الاعتقال - ومن ثم فان العلاقة الوظيفية للعامل المعتقل تظل قائمة بما يترتب عليها من آثار - بمعنى ان العامل يعتبر وكأنه يزاول عمله اثناء فترة الاعتقال فيتمتع بمزايا الوظيفة وأهمها حصوله على أجره كاملا (٢) - تأسيسا على أن منعه من مزاولة

---

(١) يؤيد هذا الاتجاه الاستاذان محمد رشوان احمد وابراهيم عباس منصور فى مؤلفهما" الاجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام، القاهرة، مطبعة الرسالة طبعة ١٩٦٩ ص ٩٩ .

(٢) ان حصول العامل على أجره كاملا رهين باستمرار حالة الاعتقال - اما عندما ينسب الى العامل تهمة او تهما محددة صدر امر جنائى بحبسه احتياطيا على ذمة التحقيق الجنائى الذى يجرى معه فان الاعتقال فى هذه الحالة ينقلب الى حبس احتياطى من تاريخ صدور الامر الجنائى ويطبق على العامل فى هذه الحالة احكام الوقف بقوة القانون .

عمله قد تم دون ان يكون لارادته دخل فى ذلك . وان اعتقاله قد تـــم دون ان ينسب اليه تهمة او تهما محددة - وفضلا عن ذلك فان حالات الاعتقال تقوم على اساس شبهات لا ترقى الى مرتبة الثبوت بالنسبة للامر بالاعتقـــال وعلى ذلك لا يعتبر العامل الخاضع للاعتقال موقوفا عن العمل بقـــوة القانون .

الفصل الثالث

مدى ولاية السلطة التأديبية في اصدار قرار بالوقف الاحتياطي اثناء حبس العامل

أن وجود العامل في حالة حبس احتياطي او تنفيذا لحكم جنائي يعتبر موقوفا عن العمل بقوة القانون - فهل يقتضي الامر اصدار قرار بوقف العامل احتياطيا في هذه الحالة . . ؟

اجابت على هذا التساؤل المحكمة الادارية العليا في احد احكامها[1] بما ذكرته من ان " مؤدى كل من الوقف الاحتياطي والوقف بقوة القانون هو اسقاط ولاية الوظيفة مؤقتا عن العامل الا ان لكل من الوقفين سنده القانوني وشروطه ودواعيه - فالوقف الاحتياطي يصدره الرئيس الاداري في دائرة اختصاصه اذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك لمدة حددها القانون ونص على اجراءات مدها - بينما يقع الوقف بقوة القانون اذا ما حبس العامل احتياطيا او نفذ الحكم الجنائي - ويظل العامل موقوفا الى ان يزول سبب الوقف بالافراج عن العامل . وأنه وان كان وقوع الوقف بقوة القانون ومايترتب عليه من اسقاط ولاية الوظيفة مؤقتا عن العامل - مما قد يغني عن صدور قرار اداري بتقرير الوقف الاحتياطي طالما كان الوقف بقوة القانون قائما الا أنه قد يقوم لدى الادارة من الاعتبارات ما يحملها على تقرير استمرار وقف العامل بعد الافراج عنه فتصدر قرارا بالوقف الاحتياطي معلقه نفاذ أثره على انهاء الوقف بقوة القانون"

وهذا الحكم يبرز اتجاه المحكمة الادارية العليا حيث أقرت بصحة اصدار قرار بالوقف الاحتياطي اثناء الوقف بقوة القانون ويؤيد قضاء المحكمة العليا جانب من الفقه المصري (٢) بمقولة أن قرار الوقف في هذه

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ١٥١ لسنة ١٢ قضائية جلسة ١٩٦٨/٢/١٧ مجموعة المبادئ القانونية، السنة الثالثة عشرة ص ٥١٩ .

(٢) الاستاذان محمد رشوان احمد وابراهيم عباس منصور " الاجراءات التأديبية المرجع السابق ص ٩٨ .

الحالة يعد اجراءا تنفيذيا لحكم القانون والواقع .

ولكنا نخالف اتجاه المحكمة العليا ومن ظاهرها من الفقه المصرى ونرى أنه من غير الجائز اصدار قرار بالوقف الاحتياطى فى حالة الوقف بقـــوة القانون ونؤيد ما اتجه اليه جانب من الفقه المصرى والفقه الفرنسى من القول بأنه عند حبس العامل تعفى الادارة من اعلان قرار الوقف (١) .

كما نؤيد من جانبنا حكم المحكمة التأديبية المطعون فى حكمهـا امام المحكمة الادارية العليا والذى اصدرته بشأن الحكم السابق الاشارة اليه(٢) حيث انتهت المحكمة التأديبية فى حكمها المطعون فيه الى ان القرار الصادر بوقف المذكور عن عمله احتياطيا قد صدر وهو محبوس حبسا احتياطيا فـــان قرار الوقف الاحتياطى يكون قد ورد على غير محل ولا يرتب أى أثر من الاثار- وانه كان يجب على الجهة مصدرة القرار ان تنتظر الى مابعد الافراج عـــن العامل فتصدر قرارها .

ونضيف من جانبنا الى ماذكرته المحكمة التأديبية بأن الوقف بقـــوة القانون الذى نظمه المشرع عند حبس العامل انما يستمد اساسه ومصدره من القانون وليس باجراء او اداة من السلطة الادارية التأديبية - ومن ثم فاذا

---

(١) انظر الدكتور عبد الفتاح حسن " التأديب فى الوظيفة العامة" المرجع السابق ص٦٦ ومن الفقه الفرنسى :

- M. Piquemal "Le fonctionnaire; Devoirs et obligations "op.cit. P. 255.

- Serge Salon "Debnquance et Repression dans la fonction publique" op. cit. P. 223.

ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسى فى هذا الشأن .

C.E. 26 Mai 1950 Dupuis, Rec. P. 324.

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا السابق الاشارة اليه فى الطعن رقـــم ١٥١ لسنة ١٢ ق جلسة ١٩٦٨/٢/١٧ .

تحدد مركز العامل بكونه موقوفا بقوة القانون - فانه يتعين على السلطة الادارية احترام ارادة المشرع - فلا تصدر قرارا بالوقف الاحتياطى يكون هدفه اقصاء العامل عن اعمال وظيفته فى الوقت الذى تحقق هذا الاقصاء بالحبس .

وفضلا عن ذلك فان اصدار قرار بالوقف الاحتياطى اثناء حبس العامل يعد خلطا لامبرر له بين نوعى الوقف وهما الوقف الاحتياطى والوقف بقوة القانون .

أما مايقال من ان قرار الوقف الاحتياطى اذا صدر أثناء حبس العامل انما يعتبر قرارا معلقا على أجل انتهاء الحبس ليبدأ بعده تنفيذ قرار الوقف الاحتياطى - فان ذلك القول لا يجد مايبرره - اذ ليس هناك من ضرورة ملجئة للادارة بان تتسرع وتصدر قرارا بالوقف الاحتياطى اثناء حبس العامل مادام فى امكانها اصدار مثل هذا القرار بعد الافراج عن العامل من الحبس الاحتياطى او بعد تمضية مدة عقوبة الحبس . لانه بعودة العامل تسترد السلطة التأديبية ولايتها فى اتخاذ الاجراءات التأديبية ضده - ويكون من حق السلطة الادارية ان تصدر قرارها بوقفه احتياطيا اذا توفرت دواعيه واسبابه .

فاذا افرج عن العامل المحبوس ولم تصدر السلطة الادارية قرارا بالوقف الاحتياطى - تعين على الجهة الادارية ان تمكن العامل من اداء عمله فور انتهاء حبسه اوالافراج عنه متى ابدى العامل استعداده لتسلم عمله .(١)

---

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن " التأديب فى الوظيفة العامة " المرجع السابق ص ٦٧ .

الفصل الرابع

حبس العامل أثناء وقفه عن العمل او أثناء وجوده في عطلة مسموح بها

يحدث ان يكون العامل مبعدا عن اعمال وظيفته بسبب وقفه احتياطيا او مجازاته بعقوبة الوقف .

كما قد يكون العامل بعيدا عن اعمال وظيفته بسبب وجوده في عطلة مسموح بها - واثناء ذلك يتم حبس العامل - فما هو الاثر المترتب على الحبس في هذه الحالات . . ؟

ولتوضيح ذلك نقسم هذا الفصل الى مبحثين :

المبحث الاول : حبس العامل اثناء وقفه عن العمل .

المبحث الثاني : حبس العامل اثناء وجوده في عطلة مسموح بها .

المبحث الأول

حبس العامل أثناء وقفه عن العمل

اذا صدر قرار من السلطة الادارية بوقف العامل احتياطيا - او صدر ضده قرار او حكم بمعاقبته بعقوبة الوقف عن العمل - وفى فترة وقفه عن العمل تم حبس العامل احتياطيا او تنفيذا لحكم جنائى فهل ينقلب كل من الوقف الاحتياطى أو الوقف الجزائى الى وقف بقوة القانون . . ؟

لتوضيح ذلك نعرض اولا للحبس اثناء الوقف الاحتياطى وثانيا للحبس اثناء الوقف الجزائى .

اولا : حبس العامل اثناء وقفه احتياطيا

قد يتم حبس العامل اثناء فترة وقفه احتياطيا وسواء كان الحبس احتياطيا او تنفيذا لحكم جنائى - فان العامل فى هذه الحالة يكون فى مركز قانونى مزدوج .

وهو وضع يأباه المنطق القانونى السليم - فاما ان يكون موقوفا احتياطيا او موقوفا بقوة القانون .

وكلا النوعين له اسبابه ودواعيه واحكامه فالوقف الاحتياطى هو اسقاط ولاية الوظيفة عن العامل موقتا - فلا يتولى فيه عملا ولا يباشر اثناءه مهام الوظيفة - اما الوقف بقوة القانون - فهو اسقاط ولاية الوظيفة عن العامل بسبب حبسه .

فاذا حدث وكان العامل موقوفا احتياطيا وكان من المقرر ان الوقف الاحتياطى موقوت بطبيعته بمدة زمنية محددة لها بدايتها ونهايتها - فان هذا الوقف ينتج اثره بالنسبة لمركز العامل طيلة فترة الوقف - فاذا تم حبس العامل اثناء هذه الفترة فان وضع العامل او بمعنى آخر مركزه القانونى لا يتأثر بواقعة الحبس - فيظل العامل موقوفا احتياطيا اثناء مدة حبسه

طالما أن مدة الحبس تدخل فى مدة الوقف الاحتياطى ولا تتعداها - اما اذا زادت مدة الحبس الاحتياطى عن مدة الوقف الاحتياطى - فان العامل يعتبر موقوفا بقوة القانون من اليوم التالى لانتهاء فترة الوقف الاحتياطى .

ونستند فى رأينا على الحجج الآتية :-

١- يرد الوقف بقوة القانون على العامل الذى يزاول العمل - وهذا واضح من النص الوارد فى المادة ٨٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ٨٧ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام حيث استهل نص المادتين بعبارة " كل عامل يحبس احتياطيا او تنفيذا لحكم جنائى يوقف بقوة القانون عن عمله . . . . " وهذا يعنى أنه عند حبس العامل يوقف عن مباشرة عمله - وبمفهوم المخالفة لهذا النص يمكن القول بأنه اذا لم يكن العامل اثناء حبسه يباشر عمله بسبب وقفه احتياطيا فان النص المذكور يكون غير ذى أثر طالما ان العامل موقوف عن مباشرة عمله - لان الهدف الذى تغياه المشرع من اعتبار العامل المحبوس موقوفا بقوة القانون قد تحقق بسبب سابق على حبسه وهو وقفه عن العمل .

٢ - ان الوقف الاحتياطى يصدر بقرار ادارى يظل نافذا ومعمولا به طيلة المدة المحددة بالقرار - كما قد يمتد بقرار من المحكمة التأديبية اذا زادت مدته عن ثلاثة اشهر ولا ينتهى الوقف الاحتياطى الا بانتهاء أجله او بصدور قرار مضاد بانهاء الوقف الاحتياطى والحبس لا يعد من الاسباب المنهية لقرار الوقف الاحتياطى .

٣- ان ما نقول به وان كان يخالف الاتجاه السائد فى الفقه الفرنسى حيث يتجه الفقه فى فرنسا الى ان قرار الايقاف ينتهى حيث يبدأ الحبس - بمعنى انه اذا تم حبس العامل بعد صدور قرار

الوقف الاحتياطى Suspension فأن قرار الوقف ينتهى من تاريخ الحبس(١) الا أن تبرير مخالفتنا لهذا الاتجاه - تكمن فى اختلاف احكام الوقف الاحتياطى عندنا عن احكام الوقف الاحتياطى فى التشريع الفرنسى - ففى الوقت الذى يترتب فيه على الوقف الاحتياطى فى التشريع الفرنسى الحرمان من الراتب من حيث الأصل مالم تصدر السلطة المختصة تقرير جانب من اجر العامل بما لا يجاوز النصف - نجد ان المشرع عندنا قرر احقية العامل الموقوف احتياطيا لنصف اجره مالم تقرر المحكمة التأديبية صرف النصف الباقى او جزء منه للعامل اثناء فترة الوقف - فى حين انه يترتب على الوقف بقوة القانون اثناء الحبس الاحتياطى او اثناء الحبس تنفيذا لحكم جنائى غير نهائى استحقاق العامل لنصف اجره ويترتب على الحبس تنفيذا لحكم جنائى نهائى حرمان العامل من كل أجرة - ولهذا يكون الوقف الاحتياطى فى صالح العامل نظرا لما يمكن ان يترتب عليه من تقاضى العامل لاكثر من نصف الاجر كما قد يحصل عليى اجره كاملا اذا قررت المحكمة التأديبية ذلك .

وترتيبا على ماتقدم واستنادا عليه نرى ان حبس العامل اثناء وقفه احتياطيا لا يترتب عليه تغيير صفة الوقف - حيث يظل العامل اثناء حبسه موقوفا احتياطيا بمقدار مدته المحددة من السلطة الادارية أو المحكمة التأديبية فى حالة صدور قرارها بمد مدة الوقف الاحتياطى عن ثلاثة اشهر (٢) .

---

(١) Serge Salon "Debnquance et Repression Disciplinaire dans la fonction publique " op. cit. P. 223.

(٢) يستثنى حالة ما اذا كان الحكم الجنائى بالحبس صادرا فى جريمة مخلة بالشرف او الامانة - حيث تنتهى خدمة العامل الموقوف احتياطيا - من تاريخ الوقف الاحتياطى (مادة ١٠٠ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ١٠٢ من قانون انظام العاملين بالقطاع العام) .

ثانيا- حبس العامل أثناء الوقف الجزائي .

حدد قانون العاملين المدنيين بالدولة المدة القصوى لعقوبة الوقف عن العمل بستة أشهر (مادة ٨٠/٥) وكذلك المادة (٨٢/٥) من قانون نظام العاملين بالقطاع العام .

وقد يحدث أن يتم حبس العامل اثناء تنفيذ جزاء الوقف عن العمل - فما هو الاثر المترتب على حبس العامل فى هذه الحالة . . ؟

يختلف الوضع هنا عن حالة الحبس اثناء الوقف الاحتياطى نظرا لأن الوقف الاحتياطى هو اجراء تحفظى يتخذ فى مواجهة عامل لم تثبت ادانته ولم يتأكد لدى السلطة الادارية ثبوت المخالفة او المخالفات المنسوبة اليه اما الوقف الجزائى فهو عقوبة تأديبية صادرة ضد العامل من السلطة الادارية التأديبية او من المحكمة التأديبية .

ويترتب على صدور قرار الجزاء بالوقف عن العمل او صدور الحكم بذلك من المحكمة التأديبية الزام العامل بتنفيذ هذه العقوبة .

ونظرا لأن العقوبة واجبة النفاذ على من صدر ضده القرار أو الحكم بها ولا يمكن الاعفاء منها الا بصدور قرار بسحبها ان كانت قد وقعت من السلطة الادارية او الغاءها بمعرفة المحكمة الادارية العليا اذا طعن امامها فى الحكم التأديبى الصادر بها .

ومن مؤدى ذلك ان حبس العامل اثناء تنفيذ جزاء الوقف يتمين الا يترتب عليه اعفاء العامل من تنفيذ هذا الجزاء - ولما كانت هناك استحالة مادية وقانونية فى تنفيذ جزاء الوقف اثناء حبس العامل . فاننا نرى أن يتم وقف تنفيذ عقوبة الوقف عن العامل بمجرد حبس العامل لانه بمجرد حبسه يصبح موقوفا بقوة القانون وليس بجائز ان يكون العامل فى مركز قانونى مزدوج فى وقت واحد فحيث يحبس العامل يتم تأجيل عقوبة الوقف

عن العمل الى حين الافراج عن العامل بعد قضائه مدة الحبس الاحتياطي او انتهاء مدة الحبس الصادرة تنفيذا لحكم جنائي - ويتعين استكمال ما تبقى من مدة عقوبة الوقف عن العمل بعد ذلك والقول بغير ذلك معناه اسقاط العقوبة عن العامل وانتهاء مدة الوقف الجزائي قبل انتهاء أجلها المحدد في قرار السلطة التأديبية الادارية أو المحكمة التأديبية وذلك قبل موعدها وهو ما لا يجوز بغير نص .

وعلى ذلك يمكن القول بأنه اذا تعاصر تطبيق المادتين ٨٠/٥ ، ٨٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة فان كل منهما يسري ويطبق في نطاقه حيث يترتب على حبس العامل اثناء تنفيذه عقوبة الوقف عن العمل وقف تنفيذ عقوبة الوقف مدة حبسه .

ومن ثم يكون العامل اثناء حبسه موقوفا بقوة القانون على ان يتم تنفيذ المدة الباقية من عقوبة الوقف بعد انتهاء حبس العامل أي بعد زوال الوقف بقوة القانون .

المبحث الثانى

حبس العامل أثناء عطلة مسموح بها

من الواجبات الاساسية الملقاة على عاتق العامل قيامه بأداء عمله فى الاوقات الرسمية المحددة لذلك - ومن ثم لا يسوغ له الانقطاع عن عمله الا فى الاحوال وبالشروط الواردة فى القانون - وقد نظم القانون وسيلة الانقطاع المشروع عن اداء العمل بما قرره من تنظيم الاجازات بمختلف انواعها .

وتعتبر الاجازة حقا للعامل (١) ووجود العامل فى اجازة مرخص له بها طبقا للقانون يكون له الحق فى تقاضى الأجر كاملا (٢) .

فاذا حدث وكان العامل فى اجازة من اى نوع وتم حبسه اثناء قضائه الاجازة - فما هو الاثر الذى يترتب على الحبس فى هذه الحالة . . ؟

ان العامل اثناء قضائه الاجازة يكون متغيبا عن عمله ولكنه تغيب مشروع ومن ثم فهو لا يؤدى عملا ولا يباشر مهام وظيفته اثناء الاجازة .

وبالرغم من ذلك يتقاضى الأجر كاملا - فاذا حدث وتم حبس العامل احتياطيا او تنفيذا لحكم جنائى غير نهائى - فما هو التكييف الصحيح لهذه الحالة وما أثر الحبس على الاجازة . . . . ؟

لم يتعرض القانون لهذا الوضع كما لا يوجد سوابق قضائية تشير على حد علمنا الى هذه الحالة - فالأمر يقتضى تطبيق القواعد العامة وتقضى هذه القواعد ان العلاقة الوظيفية اثناء الاجازة المسموح بها لا تقف حيث تظل علاقة العامل بعمله علاقة قائمة ومستمرة منتجة لكافة اثارها .

---

(١) الدكتور السيد محمد ابراهيم " شرح قانون العاملين المدنيين بالدولة " طبعة ١٩٦٦ ص ٤٣٤ دار المعارف ، القاهرة .

(٢) وذلك باستثناء الاجازة المرضية اذا استطالت حيث يحدد القانون النسبة التى تقتطع من المرتب اذا زادت مدة الاجازة المرضية عن حد معين .

والاجازة حق ومزية من مزايا الوظيفة منشؤها القانون(١) والحكمة من تقرير الحق فى الاجازة هى اتاحة الفرصة للعامل للخلود الى الراحة والتحرر من عناء العمل كى يعود بعدها الى العمل اكثر نشاطا واوفر انتاجا - فالقصد الاول من تقرير الحق فى الاجازات هو ابتغاء وجه المصلحة العامة اكثر منها مصلحة العامل الخاصة(٢) - وفضلاعن ذلك فان انقطاع العامل عن عمله بسبب الاجازة القانونية لا يؤثر على حقه فى احتساب مدة الاجازة فى حكم مدة العمل من الناحية القانونية (٣) .

فالحصول على الاجازة بالطريق القانونى المرسوم لها - تجعل العامل فى حكم من يمارس العمل من ناحية استحقاقه لكل اجره (٤) .

فاذا تعرض العامل للحبس اثناء وجوده فى الاجازة - فانه يترتب على ذلك قطع الاجازة الممنوحة له - بمعنى ان الحبس يؤدى الى اعتبار العامل موقوفا بقوة القانون - حيث يعتبر العامل وكأنه يزاول عمله مع عدم حرمان العامل من الايام المتبقية - من الاجازة حيث يجوز له الحصول عليها بعد الافراج عنه او بعد قضائه مدة الحبس العقابى .

هذا ما تقضى به القواعد العامة - ولكن لنا رأى يحدوه وجه الرحمة بطائفة العاملين - ويتمثل هذا الرأى فى انه اذا تم حبس العامل اثناء قضائه اجازة مسموح بها - فانه وان اعتبر موقوفا بقوة القانون - الا انه يستحق كامل اجره طالما ان مدة الحبس تدخل فى فترة الاجازة - اما اذا استطالت مدة الحبس فان اثار الوقف بقوة القانون من ناحية الأجر تبدأ من اليوم التالى لانتهاء الاجازة بمعنى ان العامل يستحق نصف أجره اعتبارا من هذا اليوم - ويقتضى ذلك تدخل من المشرع لتقرير المبدأ الذى ننادى به .

---

(١) انظر المواد من ٦٢ الى ٧٥ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمواد من ٦٢ الى ٧٧ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام .

(٢) الدكتور السيد محمد ابراهيم شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة المرجع السابق ص ٤٣٨ .

(٣) الدكتور محمد فؤاد مهنا - القانون الادارى العربى فى ظل النظام الاشتراكى الديمقراطى التعاونى ، المجلد الثانى طبعة ١٩٦٧ ص ٩٥٦ دار المعارف .

(٤) باستثناء الاجازة المرضية الطويلة ، والاجازة بدون مرتب .

بسم الله الرحمن الرحيم

القسم الثانى

فى

ضمانات الوقف وآثاره ورقابة القضاء على سلطة الوقف

الباب الأول : ضمانات العامل فى مواجهة سلطة الوقف .

الباب الثانى : آثار الوقف عن العمل .

الباب الثالث : رقابة القضاء على السلطة التأديبية (سلطة الوقف)

بسم الله الرحمن الرحيم

الباب الأول

فى ضمانات العامل فى مواجهة سلطة الوقف

ويتضمن الفصول الآتية :-

الفصل الأول : أثر الجمع بين سلطتى الاتهام والمساءلة على الضمانات التأديبية .

الفصل الثانى : حق الدفاع .

الفصل الثالث : الضمانات المستمدة من المبادئ العامة للقانون .

الباب الاول

ضمانات العامل فى مواجهة سلطة الوقف

تمهيد وتقسيم:

توجد ضمانات اساسية يتمتع بها العامل الذى يتعرض للأجراءات التأديبية - وهذه الضمانات يستمدها العامل اما من نصوص قانونية صريحة - او من المبادىء العامة للقانون . وسواء نص على هذه الضمانات أولم يرد بشأنها نص صريح - فان من المتفق عليه ان عدم النص على الضمانات كلها أو بعضها لا يعنى حرمان العامل منها (١) .

تأسيسا على ان الضمانات المقررة تقتضيها العدالة عند مواجهة الشخص بأية مسئولية يترتب عليها اذا ثبتت توقيع العقاب.

ومن المجمع عليه فقها وقضاءا ضرورة توافر قدر ادنى من الضمانات الاساسية فى نظم التجريم عموما - فاذا لم يتوافر هذا القدر من الضمانات فى اى نظام للعقاب تجرد الجزاء الموقع من مبرره واساسه القانونى(٢) .

وقد أكدت المحكمة الادارية العليا فى العديد من احكامها هذا المعنى بما قررته من ان ثمة قدر من الضمانات الجوهرية يجب ان تتوافر كحد ادنى فى كل محاكمة تأديبية وهذا القدر تمليه العدالة المجردة - وضمير الانصاف والاصول العامة فى الخمحاكمات - وان لم يرد عليه نص ويستلهم من المبادىء الاولية المقررة فى القوانين الخاصة بالاجراءات سواء فى المحاكمات الجنائية او التأديبية.

---

(١) الدكتور جودت الملط" المسئولية التأديبية للموظف العام" المرجع السابق ، ص ٢٥١ .

(٢) الدكتور محمد عصفور" ضوابط التأديب فى نطاق الوظيفة العامة" مقال منشور بمجلة العلوم الادارية - العدد الاول السنة الخامسة يونيو ١٩٦٣ .

ذلك ان القرار التأديبى هو فى الواقع قضاء عقابى فى خصوص الذنب الادارى (١) .

وفى خصوص الضمانات التأديبية كان للقضاء الادارى الدور الخلاق فى ابراز هذه الضمانات وتحديدها والعمل على احترامها . من قبل السلطات التأديبية حيث لا تستقيم بدونها المحاكمات التأديبية العادلة(٢)

وقد كانت احكام القضاء الادارى وعلى رأسه المحكمة الادارية العليا - مصدر الهام للمشرع فتبنى أهم الضمانات التأديبية وصاغها فى نصوص تشريعية - وتعنى بها مايسمى بحق الدفاع .

وبجانب ذلك توجد ضمانات مصدرها المبادىء العامة للقانون ونتعرض لبيان هذه الضمانات - ونسبق ذلك بالكلام عن مبدأ الجمع بين سلطتى الاتهام - والمساءلة التأديبية واثر ذلك على ضمانات العامل فى مواجهة السلطة التأديبية - وذلك على النحو التالى :

الفصل الاول : أثر الجمع بين سلطتى الاتهام والمساءلة على الضمانات التأديبية .

الفصل الثانى : حق الدفاع

الفصل الثالث: الضمانات المستمدة من المبادىء العامة للقانون .

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ٢٠٧ لسنة ٤ ق بتاريخ ١٩٥٩/٣/٢١ .

(٢) الدكتور محمد عصفور" ضوابط التأديب فى نطاق الوظيفة العامة" المقال السابق .

الفصل الأول

أثر الجمع بين سلطتى الاتهام والمساءلة التأديبية على الضمانات التأديبية للعامل

من المبادىء المستقرة فى التشريع الجنائى - الفصل بين سلطتى الاتهام والمحاكمة - تحقيقا للعدالة وبعدا عن الهوى والتحكم وضمانة اساسية للخاضع للمحاكمة الجنائية وتطبيقا سليما لحكم القانون (١) .

فهل يسرى مبدأ الفصل بين سلطتى الاتهام والعقاب على المساءلة التأديبية ...؟ لقد بات مستقرا الاختلاف والاستقلال بين المسئوليتين التأديبية والجنائية (٢) ففى حين يتقرر مبدأ الانفصال التام بين سلطتى الاتهام والعقاب فى مجال المسئولية الجنائية نجد ان هذا المبدأ غير مطبق فى مجال المسئولية التأديبية - خاصة فى التشريعات الآخذة بنظام التأديب الرئاسى - حيث يجتمع فى يد السلطة الادارية التأديبية توجيه الاتهام وتوقيع الجزاء - ومن التشريعات التى اخذت بنظام التأديب الرئاسى - التشريع المصرى والتشريع الفرنسى والجزائرى وان كان التشريع المصرى بجانب اخذه بنظام التأديب الرئاسى قد اخذ بنظام قضائى فى التأديب حيث انشئت محاكم تأديبية (٣) للنظر فى محاكمة العاملين الذين يتم احالتهم اليها وتوقيع الجزاءات التأديبية المنصوص عليها فى القانون .

---

(١) الدكتور رؤوف عبيد " المشكلات العملية فى الاجراءات الجنائية " الجزء الاول ، الطبعة الثانية ص ٨ - وقد اشار سيادته الى ما قاله ارسطو من ان القانون هو تعبير العقل مجردا عن الهوى - ذلك ان الهوى تحيز مغرض - لا منطق ولا حياد فيه لشخص معين أو لسيطرة نظرية خاطئة اما القانون فهو منطق موضوعى وحياد نزيه يكشف الحق من الباطل ويميز بين الغث والثمين .

(٢) الدكتور محمد عصفور " جريمة الموظف العام واثرها فى وضعه التأديبى " طبعة ١٩٦٣ ومابعدها - دار الجيل للطباعة ، القاهرة .

(٣) انشئت المحاكم التأديبية بمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بتنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية .

والاخذ بنظام التأديب الرئاسى يؤدى الى الجمع بين سلطتى الاتهام وتوقيع الجزاء - مما قد يؤدى الى مظنة الاخلال بمبدأ الحيدة الكاملة الواجب توافرها فى السلطة التأديبية الادارية .

وقد بادرت المحكمة الادارية العليا فى مستهل نشأتها الى وضع أسس مبدأ الحيدة الواجب توافرها - فى السلطة التأديبية القضائية حين قررت أنه " سواء اعرب المحقق عن رأيه او سكت عنه فان الاصل ان من يقوم فى الدعوى القضائية او التأديبية بعمل من اعمال التحقيق يمتنع عليه الاشتراك فى نظر الدعوى او الحكم فيها - وهذا اصل من اصول المحاكمات - وحكمة ذلك هى ضمان حيدة القاضى الذى يجلس من المتهم مجلس الحكم بينه وبين سلطة الاتهام حتى يطمئن المتهم الى عدالة قاضية وتجرده من الميل والتأثر وحتى لا تساور القاضى او عضو الهيئة التأديبية عقيدة سبق ان كونها عن التهمة موضوع المحاكمة وهو يباشر ولاية التحقيق او يتولى سلطة الاتهام او يشترك فى اصدار قرار الاحالة او فى نظر الدعوى فى مرحلة سابقة - فثمة قاعدة مستقرة فى الضمير تمليها العدالة المثلى ولا تحتاج الى نص يقررها وهى ان من يجلس مجلس القضاء يجب الا يكون قد استمع او تكلم حتى يبعد نفسه عن كل ما يمكن ان يستشف منه رأيه فى المتهم بما يكشف لهذا الاخير مصيره مقدما بين يديه - فيزعزع ثقته فيه او يقضى على اطمئنانه اليه - ومتى قام وجه عدم الصلاحية لنظر الدعوى امتنع على القاضى الاشتراك فى الحكم والا لحق عمله البطلان (١) .

وبديهى ان مجال تطبيق المبدأ الذى اكدته المحكمة الادارية العليا هو الاجراءات المتبعة امام المحاكم التأديبية - حيث يكون الفصل قائما بين وظيفتى مباشرة الادعاء التى تتولاه النيابة الادارية وبين هيئة

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ١٠٨ لسنة ٢ ق جلسة ٢٤/٣/١٩٥٦ مجموعة احكام المحكمة الادارية العليا السنة الثانية الجزء الاول ص ٦١٣ .

المحكمة التأديبية التى تتولى الحكم فى الدعوى التأديبية المرفوعة امامها .

اما بالنسبة للسلطة التأديبية الرئاسية فان الجمع قائم بين وظيفتى الاتهام وتوقيع الجزاء فالسلطة الادارية هى التى تقوم بتوجيه الاتهام والتحقيق مع العامل ثم توقيع الجزاء وبعد ذلك خروج على الاصل العام فى المحاكمات (١) .

وان كان يخفف من اثر الجمع بين وظيفتى الاتهام وتوقيع الجزاء ما يحدث عملا فى داخل نظام التدرج الرئاسى من الفصل بين من يباشر التحقيق وبين السلطة التى تصدر قرار الجزاء (٢) .

ويرى البعض(٣) انه لا يوجد من الناحية القانونية سبب يحول بين الرئيس الادارى المختص وبين مباشرة التحقيق بنفسه - اذا ما قدر ذلك - وان هذا اذا تم لا يفقد الرئيس الذى يباشر التحقيق الصلاحية لممارسة الاختصاص التأديبى بتوقيع الجزاء - ومع ذلك يضيف هذا الرأى القول بأن مقتضيات الملاءمة فى الظروف العادية ترجح ان يتولى التحقيق شخص اخر او جهة اخرى غير الرئيس المنوط به التصرف فى التحقيق . بالحفظ او الادانة لان ذلك قد يكون مدعاة لطمأنينة الموظف المتهم من ناحية وتحصينا للرئيس الادارى المختص من التأثر باعتبارات معينة اثناء التحقيق - فالامر هو امر ملاءمة لا مشروعية ويقترب من الرأى السابق مايقرره البعض(٤)

---

(١) الدكتور جودت الملط" المسئولية التأديبية للموظف العام" المرجع السابق ،ص٢٥٧ .

(٢) الدكتور محمد عصفور" التأديب والعقاب فى علاقات العمل" طبعة ١٩٧٢ ، ص ٤٧ . مطبعة الاستقلال الكبرى ، القاهرة .

(٣) الدكتور سليمان الطماوى" قضاء التأديب"طبعة ١٩٧٩ المرجع السابق ص ٥٤٣ .

(٤) الدكتور عبد الفتاح حسن" التأديب فى الوظيفة العامة" طبعة ١٩٦٤ المرجع السابق ص٢٤٦ .

من انه ليس ثمة مايمنع الرئيس الادارى من توجيه الاتهام والتحقيق ثم توقيع الجزاء .

ولذلك فليس هناك مجال لاعمال القواعد الخاصة بالحيدة وما قد تقتضيه من تقرير عدم صلاحية مصدر قرار الجزاء او طلب رده .

وتقتصر ضمانة صاحب الشأن الصادر ضده القرار امكانية الطعن القضائى على هذا القرار .

الا أن اتجاها (١) مغايرا ينادى بعدم جواز تولى الرئيس الادارى بنفسه التحقيق والاتهام وتوقيع الجزاء - لانه فى هذه الصورة يجمع بين يديه سلطتى الاتهام والادانة .

وفى ذلك اخلال بمبدأ الحيدة وهو مبدأ لا يجوز التضحية به فى مسائل التأديب .

ويضيف الرأى المنادى بهذا الاتجاه القول بانه اذا صدر قرار الجزاء من الرئيس الادارى الذى قام بالتحقيق - فان القرار يكون معيبا بعيب عدم الصلاحية .

ونحن من جانبنا نؤيد الرأى الذى ينادى بالفصل بين سلطتى التحقيق وتوقيع الجزاء - باعتبار ان ذلك اصل عام من أصول المحاكمات عموما .

---

(١) الدكتور السيد محمد ابراهيم " شرح قانون العاملين المدنيين بالدولة " المرجع السابق ص ٥٢٧ .

- الاستاذان محمد رشوان احمد وابراهيم عباس منصور " الاجراءات التأديبية " المرجع السابق ص ٣٥ .

- الدكتور عمر فؤاد بركات " السلطة التأديبية . . دراسة مقارنة " طبعة ١٩٧٩ ص ٣١٢ .

ومفاد هذا الاصل انه لا يجوز لمن شارك فى الادعاء ان يجلس مجلس القضاء .

وهذا المبدأ اصبح من المسلمات فقها وقضاءا - ولا يحتاج الى نص يقرره (١) .

ومن ثم وترتيبا على ذلك يتعين على السلطة التأديبية الادارية مراعاة الالتزام به - بحيث يباشر التحقيق شخص غير الشخص المنوط به توقيع الجزاء - حتى يخرج التحقيق محاطا بسياج من الثقة مبرءا من اى شك او شبهة - محققا الهدف منه - وهو الاستقصاء لصالح الحقيقة.

اما مايقول به الاتجاه الآخر (٢) من ان الجمع بين وظيفتى التحقيق وتوقيع الجزاء لايخل بضمانات العامل - مادام فى امكانه الطعن القضائى على القرار الصادر بالجزاء . فان هذا القول مردود عليه بانه وان كانت الرقابة القضائية تمثل ضمانة اساسية وهامة للعامل الصادر ضده القرار الا ان القاضى يعتمد فى رقابته على القرار التأديبى على عدة عناصر منها وأهمها التحقيق الذى أجرى بشأن مانسب الى العامل - وذلك للوقوف على مدى صحة استخلاص المخالفة من هذا التحقيق - واول مايستوقف نظر القاضى هو التأكد من أن التحقيق قد استوفى كل المقومات التى تجعله صالحا لاستخلاص المخالفة منه .

فاذا ما اجرى التحقيق بمعرفة المختص بأصدار قرار الجزاء - وهو فى هذه الحالة من شاغلى الوظائف العليا (٣) فى الادارة ممن يحتلون

---

(١) الاستاذ مفاورى شاهين " المسائلة التأديبية " المرجع السابق ص٢٦٢ .
(٢) الدكتور عبد الفتاح حسن " التأديب فى الوظيفة العامة " المرجع السابق ص٢٤٦ .
(٣) مادة ٨٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة.

المناصب الرئاسية فى سلم التدرج الرئاسى ذوو النفوذ الوظيفى على المرؤوسين - سيؤثر ولا شك على سير التحقيق وخضوعه للاعتبارات (١) التى قد تعلق بنفس الرئيس الادارى قبل الشروع فى اجراء التحقيق فضلا عن التأثير على الشهود وتوجيه التحقيق وجهة معينة - والامر يقتضى ابعاد الرئيس الادارى عن اى مظنة تحوم حوله شخصيا تحصينا لوضعه الوظيفى .

كما اننا لسنا مع القائلين(٢) بأن الفصل بين سلطتى التحقيق وتوقيع الجزاء هو امر ملاءمة لا مشروعية لانه طالما ان الفصل بينهما يعد تطبيقا لمبدأ أساسى ومستقر فى النظم العقابية عموما . فان الجمع بين سلطتى التحقيق وتوقيع الجزاء فى شخص واحد يعد اخلالا بهذا المبدأ .

ومن ثم يكون الخروج عليه ومخالفته هو امر يتعلق بالمشروعية لا بالملاءمة .

---

(١) من هذه الاعتبارات تكوين عقيدة الرئيس الادارى مسبقا على ادانة العامل بجزاء معين .

(٢) الدكتور سليمان الطماوى " قضاء التأديب " طبعة ١٩٧٩ المرجع السابق ص ٥٤٣ .

الفصل الثانى

حق الدفاع

Le Droit de Defence

ان حق الدفاع يمثل جوهر الضمانات التشريعية حيث تحرص اغلب التشريعات النص عليه - حتى يتاح لكل من يستشعر ان ظلما حاق به الفرصة ليدفع عن نفسه الاتهام الموجه اليه - بالوسائل الكفيلة التى تحقق له ذلك .

فحق الدفاع لازم للعدالة لزوم البنيان القضائى كله - واى مساس بهذا الحق او تقييد له انما يمس بدعائم العدل ذاته .

ونعرض فى هذا الفصل لبيان حق الدفاع فى التشريع المقارن ثم نتبعه بعرض لابعاد هذا الحق فى التشريع المصرى .

المبحث الاول : حق الدفاع فى التشريع المقارن .

المبحث الثانى : حق الدفاع فى التشريع المصرى .

المبحث الأول

حق الدفاع في التشريع المقارن

أولاً : في المانيا الاتحادية :

يوجد في المانيا الاتحادية قضاء تأديبي - يباشر الدعوى التأديبية امامه النائب العام التأديبي الاتحادي - ويطلق عليه المدعي العام التأديبي - ويختص بتحريك الدعوى التأديبية ويراقب ضمان تطبيق القانون من النواحي الشكلية - والتأكد من توفير أوجه الدفاع للمتهم - وذلك حفاظا على مصلحة الادارة والمصلحة الاجتماعية كما يراقب النائب العام التأديبي سير التحقيق الذي تجريه السلطة التأديبية - ويتولى اخطار الموظف المتهم بالمثول امام موجه التحقيق في موعد يتمكن معه الموظف من تحضير دفاعه - وبعد انتهاء التحقيق يتم عرضه على النائب العام التأديبي حيث يكون له الحق في ابداء ما يراه من ملاحظات - ويدخلها ضمن مستندات الدعوى ولو كانت هذه الملاحظات ضد الادارة .

ثانيا : في بلجيكا

يأخذ القانون البلجيكي بنظام التأديب الرئاسي - فالسلطة الرئاسية هي التي تختص بتوقيع الجزاءات - وتستطيع ان توقع الجزاءات التأديبية الخفيفة مثل التوبيخ Reprimenide او اللوم Blâme دون اتباع الاجراءات التأديبية - اما باقي الجزاءات فيلزم قبل توقيعها اتخاذ كافة الاجراءات التأديبية ومع تمكين الموظف من ابداء دفاعه .

كما يحق لكل موظف صدر ضده قرار تأديبي الطعن في هذا القرار امام غرف الطعن المتخصصة . Chambres de recours departementales.

---

(١) Serge Salon. "Delinquance et repression Disciplinaire dans la fonction publique Paris 1969 P. 110 L.G.D.J.

التى تنشأ فى كل وزارة واحدة او اكثر منها - ولا تبدأ غرف الطعن فى نظر الطعن والمداولات بشأنه الا بعد اجراء التحقيق اللازم مع الطاعن - وعليها ان تمكنه من استحضار وسائل Moyens de defence ويتعين على غرفة الطعن التأكد من ان الموظف الماثل امامها قد اطلع على ملفه الشخصى الذى يحتوى على كل العناصر المتصلة بالاتهام

واذا وجد مانع قانونى يمنع الموظف الطاعن من المثول شخصيا امام غرفة الطعن فيمكن ان يحضرعنه محام او يقوم الموظف بتوكيل عضو نقابى للحضور عنه .

اما اذا امتنع الموظف الطاعن عن حضور الجلسة بدون عذر مقبول فان غرفة الطعن تعتبره انه تخلى عن طعنه وعليها ان تحيل الملف الى الوزير المختص .. وبعد انتهاء غرفة الطعن من نظره تحيل الامر الى الوزير لكى يصدر قرارا مسببا .. ويكون قرار الوزير نهائيا .

ثالثا : فى الجزائر

تضمن القانون الاساسى للوظيفة العمومية فى المادة ٥٧ النص على ان " الموظف الذى يمثل امام اللجنة المتساوية الاعضاء له الحق بمجرد الشروع فى الدعوى التأديبية فى الاطلاع على ملفه الشخصى وجميع الوثائق الملحقه به . ويجوز له ان يستعين بمدافع يختاره - كما يسوغ له أن يقدم امام اللجنة المتساوية الاعضاء بيانات خطية او شفاهية وأن يطلب حضور الشهود " .

كما تضمن المرسوم رقم ٦٦/٥٢ الصافر فى ٢ يونيو ١٩٦٦ بخصوص الاجراءات التأديبية فى المادة الثالثة النص على انه " يسوغ لمجلس التأديب ان يأمر باجراء تحقيق اذا لم يكتف بالاجراءات الواردة على

الافعال المعزوه للمعنى او الظروف التى ارتكبت فيها هذه الافعال".

وعلى ذلك يجب على جهة الادارة قبل توقيع الجزاء ان تتيح للموظف المنسوب اليه اتهام - ان يستحضر دفاعه وذلك بتمكينه من الاطلاع على ملفه الشخصى - والاخلال بهذا الحق يؤدى الى ابطال القرار الصادر بالجزاء(١)

ومن تطبيقات القضاء الجزائرى فى هذا الشأن - حكم المجلس الاعلى الصادر فى ٢ ديسمبر ١٩٦٦ فى قضية Bentoumi ويتحصل فى ان المجلس البلدى للاغواط اصدر قرارا بعزل السيد / بن تومى دون ان يمنحه فرصة تحضير دفاعه وعندما طعن فى هذا القرار امام المجلس الاعلى اصدر حكمه المشار اليه بابطال قرار العزل تأسيسا على ان الادارة اعتدت على حق الدفاع (٢).

ومن احكام المجلس الاعلى (الغرفة الادارية) حكمه الصادر بتاريخ ١٩٧٧/٦/٤ برقم ٦٠ فى الدعوى رقم ١١٦٩٠ حيث الغى قرار وزير العدل الصادر بعزل السيد / طالبى محمد واسس قضاءه على ان الطاعن لم تتح له امكانية الدفاع عن نفسه فى شأن الوقائع التى يؤاخذ عليها وتمسكه بأن الاجراءات المتخذة ضده غير صحيحة هو وجه مؤسس ومن هذه الواقعة يكون القرار الوزارى مشوبا بتجاوز السلطة .

والملاحظ على حكم المجلس السابق انه اخطأ فى تكييف العيب الذى شاب القرار المطعون فيه - حيث بناه على عيب تجاوز السلطة -

---

(١) A. Mahiou "Cours d'institutions administrative d'ALGER" Edition No. 127/76 P. 210 office des publications universitaires.

(٢) "La Cour supreme annule la decision de licenciement pour atteinte aux droits de la defence "A. Mahiou op. cit. p. 211.

- بينما العيب الذى شاب القرار هو عيب فى الشكل بالنظر الى ان اتاحة فرصة الدفاع للمتهم هى من الاجراءات الجوهرية التى يتعين مراعاتها .

رابعًا : فى فرنسا

تعرض الفقيه بنوا (١) Benoit لتطوير مبدأ حرية الدفاع Libert de la defence امام السلطة الادارية واظهر ان هذا التطور بدأ فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى فى حكم Ledechowski الصادر فى ١٩ يونية ١٩٠٣ ثم تبلور هذا المبدأ بشكل نهائى فى حكم Aramu الصادر بتاريخ ٢٦ من اكتوبر ١٩٤٥ .

وطبقا لقضاء مجلس الدولة الفرنسى الذى ضمنه الحكم المشار اليه ان أى جزاء لا يمكن ان يكون مشروعا الا بعد ان يمكن الموظف المعنى من اعداد دفاعه وابداء كل الملاحظات التى يراها صالحة للدفاع عنه .

ومبدأ احترام حقوق الدفاع (٢) يلقى على السلطة الرئاسية واجب التحقق من توفر هذا المبدأ قبل ان تقدم على توقيع الجزاء التأديبى (٣). وهذا المبدأ الذى ساد فى القضاء الادارى فى مجال الوظيفة العامة يجد صداه وتطبيقه فى مجال المؤسسات الخاصة ففى الحكم الصادر من محكمة استئناف مونبلييه Montpellier بتاريخ ١٥ مارس ١٩٤٩ اقرت بان المحكمة القضائية وان كانت لا تختص بتفسير او التعقيب على القرارات التأديبية الصادرة من النقابات المهنية او الشركات الخاصة الا انها تختص

---

(١) مشار اليه فى مؤلف Serge Salon, op. cit. p. 115.

(٢) ويعبر عنه بالتعبير اللاتينى "audi alteram partem"

(٣) Serge Salon, op.cit. p. 116.

بالنزاع فى هذه القرارات اذا كان النزاع مبنيا على تعسف Abus فى استعمال الحق او مخالفة واضحة لعناصر حق الدفاع .

ومن ناحية اخرى فانه حسب الحكم الصادر من المحكمة الابتدائية للسين Le tribunal de Grand instaince de la Seine بتاريخ ١٦ مايو ١٩٦١ الغت المحكمة الحكم الصادر بوقف احد اعضاء شركة وامرت بارجاعه rentegration الى العمل وحكمت له بتعويض عن الضرر الادبى reparation du prejudice moral بسبب مخالفة الشكل Violation de forme اذ ان قرار الوقف قد صدر دون ان يستدعى المعنى لسماع دفاعه كما لم يعط فرصة لتحضير دفاعه .

ويعتبر مبدأ احترام حقوق الدفاع من الاجراءات الجوهرية فى مجال التأديب(١) ومن ثم يتعين احترامه وعدم اغفاله .

ويطبق مجلس الدولة الفرنسى مبدأ احترام حقوق الدفاع على كل الحالات التى يجد فيها الموظف نفسه مهددا بتدبير ménace يكون فيه اعتداء على مزايا الوظيفة المادية interets materiel او المعنوية moraux مثل التسريح Licenciement بسبب عدم الكفاءة inaptitude المهنية(٢) وكذا العزل من الوظيفة (٣) . retrait d'emploi وقبول الاستقالة demission المقدم تحت اكراه(٤) Sous l'empire de la contrainte

---

(١) Serge Salon, op.cit. p. 116.

(٢) E.C. 9 Decembre 1955, Garyass مجلة القانون العام R.D.P. 1956. p. 330.

(٣) C.E. 4 Juin 1949, Nerge. Rec. P. 304
C.E. 23 Mars, 1962, Revers, Rec. 306.

(٤) C.E. 23 Decembre 1955, Vidal. R.D.P. 1956 P. 696.

ويشتمل مبدأ احترام حقوق الدفاع فى النظام الفرنسى على شقين الاول يتعلق بالاطلاع على الملف والثانى خاص بالاجراءات الاستشارية السابقة على اصدار الجزاء ونوضح فيمايلى هذين الشقين على النحو التالى فى مطلبين :

المطلب الاول : الاطلاع على الملف

المطلب الثانى : الاجراءات الاستشارية

المطلب الأول

الاطلاع على الملف

La Communication du dossier

حق الاطلاع على المفف يستمد وجوده من قانون المالية الصادر فى ٢٢ من ابريل ١٩٠٥ حيث تنص المادة ٦٥ (١) من هذا القانون على أن " جميع الموظفين المدنيين والعسكريين وجميع المستخدمين والعاملين فى الادارات العامة لهم الحق فى الاطلاع على ملفهم الشخصى والسرى Confidentielle بما يحويه من ملاحظات وأوراق .. ومستندات - وذلك سواء قبل اتخاذ التدابير التأديبية او قبل النقل أو تأخير الترقية بالاقدمية " - ويستفيد من هذا الحق ليس فقط الموظفين المرسمين اى الدائمين بل يستفيد منه كذلك الموظفين تحت الاختبار (٢) Les Stagaires والموظفين المؤقتين Temporaire وكذلك الموظفين المتعاقدين Contractueles.

وعلى ذلك يستفيد من حق الاطلاع على الملف كل من تربطه بالادارة علاقة وظيفية - وقد اعطى مجلس الدولة الفرنسى للمادة ٦٥ من قانون المالية الصادر فى ٢٢ من ابريل ١٩٠٥ السابق الاشارة اليه صفة مطلقة حيث

---

(١) Code administratif - Dalloz 1975 P. 754. Art. 65
"Tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes administrations, publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signaletiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'etre l'object d'une mesure disciplinaire ou d'un deplacement d'office soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté.

(٢) C.E. 30 avril 1954 dame Raga findrafara Serge
Salon op. cit. p. 118.

لا تستطيع الادارة حرمان الموظف من حقه فى الاطلاع على ملفه حتى ولو كانت الادارة تواجه ظروفا استثنائية (١)

كما تأكد هذا الحق فى المرسوم رقم ٥٩ - ٣١١ الصادر بتاريخ ١٤ فبراير ١٩٥٩ والمتعلق باجراءات التأديب للموظفين عند اتخاذ الاجراءات التأديبية حيث ورد بالمادة الثانية من هذا المرسوم النص على حق الموظف فى الاطلاع بصفة شخصية على ملفه وما يحويه من مستندات مضافة اما بنفسه مباشرة او عن طريق مدافع يستعين به فى ذلك (٢) . وفى جميع الاحوال لا يجوز للسلطة الادارية ان تعتذر بسرقة الملف - او فقده - فيجب فى هذه الحالة ان تعرض على الموظف المعنى الوقائع المنسوبة اليه وتستمع اليه (٣) .

ومما تجدر الاشارة اليه - ان الخطأ فى ترقيم السجلات المحفوظة فى الملف لا يؤدى الى بطلان اجراء الاطلاع على الملف (٤)

كما يتعين ان يكون الاطلاع على الملف بصفة شخصية وسرية (٥)

والموظف ليس له الحق فى الحصول على صور copie من المستندات (٦) - كما لا يجوز نقل الملف خارج الادارة

"on ne deplacer la dossier hors des locaux administratifs".

---

(١) Alain-plantey "Traite pratique de la fonction publique " 3 eme ed. Tome I Paris, 1971 P. 500 L.G.D.T.

(٢) Victor silvera "la fonction publique et ses problemes Actuels paris 1976 P. 398.

(٣) C.E., Ministre de l'economic 13-12 1968 Rec.P.632

(٤) C.E. quesnel, 13-7-1963 Rec. 461.

(٥) C.E. Guigon, 30-11-1962 Revue du droit publique 1963. P. 332.

(٦) C.E. Cherchali, 16-1-1942 Rec. P. 21.
C.E. quesnel, 13-7-1963 Rec. P. 461.

ويجوز للموظف ان يستعين بمحام (١) الا اذا كان النظام الذى يخضع لـــه الموظف يمنع ذلك .

ويبدأ اتخاذ اجراء الاطلاع على الملف باعلان الموظف المعنى علـــى محل اقامته (٢) en demeure adressée ويتعين على جهـــة الادارة ان تمنح للموظف المتخذ ضـــده اجراء تأديبى وقتا كافيا لكى يستطيـــع خلاله تحضير دفاعه (٣)

Un delai suffisant pour que l'interessé preparér sa defence".

وتختلف المهلة حسب مدى صعوبة الدفاع ومدى امكانيات الموظف (٤).

وفى كل الاحوال لا يجوز اعلان الجزاء فى اليوم المحدد للاطلاع على الملف (٥) ويتعين تمكين الموظف من الاطلاع على ملفه عند اتخاذ اجـــراء وقفه عن العمل (٦) .

اما فى حالة الاضراب La greve فان الادارة تعفى من احتـــرام هذا الاجراء (٧) ومن ثم لا يجوز للموظف التمسك بحق الاطلاع على الملف اذا كان فى حالة اضراب .

---

(١) C.E. Arceau 23-10-1931 Rec. p. 895 Dalloz.

(٢) C.E. Deme Rouxel, 23-10-1955 Rec. P. 970.

(٣) C.E. Danger 8-7-1910 Rec. p. 538.

(٤) Al ain plantey "Tait" pratique de la fonction publique op. cit. p. 504.

(٥) C.E. Lorre, 8-7-1925 Rec p. 651.

(٦) C.E. Négre 20-1-1956 Rec. p. 24.
C.E. Préfet de police, 15-10-1961. A.T.D.A. p. 119

(٧) C.E. Pagneax, 8-2-1952 Rec. p. 93.

المطلب الثانى

الاجراءات الاستشارية

Les procedures consultatives

يلزم قانون الموظفين الفرنسى السلطة التأديبية وهى السلطة المختصة بالتعيين باستشارة اللجنة المشتركة Les commissions administrative paritaire.

قبل توقيع أغلب الجزاءات التأديبية وهى لجان مكونة من عدد متساو من الادارة والموظفين وقد تم تشكيل هذه اللجان بموجب المرسوم رقم ٥٩ / ٣٠٧ بتاريخ ١٤ فبراير ١٩٥٩ (١) وهذه اللجان هى بمثابة مجالس تأديبية ولكن دورها استشارى ومن مهامها التأكد من احترام الاجراءات التاديبية الجوهرية والا كانت النتيجة بطلان القرار التأديبى الصادر دون اتباع هذه الاجراءات (٢)

ويعرض ملف الدعوى التأديبية على اللجنة المشتركة بوصفها مجلس تأديبى لدراسته على ان يكون ملف الدعوى مشفوعا بتقرير من الموظف المحال الى التأديب ويجوز للجنة ان تستدعى المتهم والشهود عند الاقتضاء Le Cas echéant وتخلف الموظف المعنى لا يعيب الاجراءات طالما ثبت استدعاؤه استدعاء صحيحا بالموعد المحدد .

ويهتم المجلس التأديبى اهتماما بالغا بتوفير ضمانات حقوق الدفاع ويفصل المجلس التأديبى فى الدعوى فى أجل مدته شهرا محسوبا من تاريخ احالة الدعوى اليه .

ويمكن أن يمتد هذا الموعد الى ثلاثة اشهر فى حالة قيام المجلس باجراء تحقيق (٣) واجراء التحقيق هو مسألة تقديرية للمجلس اذا رأى جدوى من ذلك .

---

(١) Serge Salon, Victor Silvera op. cit. p. 355.

(٢) Alain plantey "Traité pratique..." op.cit. p. 506.

(٣) Serge Salon, Victor Silvera, op.cit. p. 956.
Alain plantey, op.cit. p. 511.

المبحث الثانى

حق الدفاع فى التشريع المصرى

ان السلطة التأديبية قوامها اشخاص طبيعيون - وافتراض الصواب فى مسلكهم لا يعنى لستبعاد الخطأ كلية فالخطأ محتمل ولو عن غير قصد - لهذا كانت اهمية حق الدفاع الذى يمنح الفرصة للعامل موضع الاتهام ليدرأ عن نفسه الخطأ - حيث يعتبر مبدأ حق الدفاع من المبادىء العامة التى نادى بها الفقه (١) واعتنقها القضاء كما اعتنقت المحكمة الادارية العليا هذا المبدأ غداة انشائها حيث اوضحت فى احد احكامها هذا الحق وحددت أهميته حتى بفرض عدم النص عليه تشريعيا اذ قالت " ان اغفال ايراد قاعدة تنظيمية عامة لما يجب ان يراعى من اوضاع ويتبع من اجراءات فى شأن التحقيق والمحاكمة التأديبية . . لا يعنى ان سلطة المجلس التأديبى فى هذا الصدد مطلقة لا تخضع لقيد ولا تعرف لمداها حدا - وان سير المحاكمة يجرى على غير اصول او ضوابط - اذ ان ثمة قدرا من الضمانات الجوهرية يجب ان يتوافر كحد ادنى فى كل محاكمة تأديبية - وهذا القدر تمليه العدالة المجردة - وضمير الانصاف والاصول العامة فى المحاكمات وان لم يرد عليه نص - وتستهلم من المبادىء الاولية المقررة فى القوانين الخاصة بالاجراءات ومن هذه الضمانات - تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه وتحقيق دفاعه - وحيدة الهيئة التى تتولى المحاكمة وتسبيب القرار الصادر بالجزاء التأديبى بما يكفل الاطمئنان الى صحة وثبوت الوقائع المستوجبة لهذا الجزاء واستظهار الحقائق وأدلة الادانة (٢) .

---

(١) Letourneur مشار اليه فى مؤلف الدكتور محمد حسنين حمزة " القانون التأديبى للموظف العام " المرجع السابق ص١٢٦ .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٢١ مارس ١٩٥٩ للسنة الرابعة القضائية .

والكلام عن حق الدفاع يقتضينا التعرض للاساسيات التى يقوم عليها هذا الحق ويلى ذلك الكلام عن مبدأ الاطلاع على الملف باعتباره أحد العناصر الاساسية فى حق الدفاع وذلك فى مطلبين على النحو التالى :

المطلب الاول : اساسيات فى حق الدفاع .

المطلب الثانى : الاطلاع على الملف.

المطلب الأول

أساسيات في حق الدفاع

توجد اساسيات لحق الدفاع يتعين مراعاتها عند الشروع فى اتخـــــاذ الاجراءات التأديبية ضد العامل وتتمثل هذه الاساسيات من وجهة نظرنا فى الامور الاتية :-

اولا : تمكين العامل من الدفاع عن نفسه بالوسائل المشروعة :

عند اكتشاف المخالفةفى حق العامل فانهيتعين اخطاره بها مسبقا قبـــل الشروع فى اجراء التحقيق بوقت كاف - حتى يعد للامر عدته - وحتى لا يفاجأ العامل بتوجيه الاتهام اليه وطلب الرد على الاتهام دون اعداد سابق منه - فالهدف ليس تصيد الاخطاء وانما اظهار الحقيقة .

وعندما يمثل العامل امام سلطة التحقيق فان على هذه السلطة ان تمكـن العامل من الرد على الاتهام بما يراه كفيلا لدرئه عنه - وعلى سلطة التحقيـق ان تواجه العامل بالادلة المستخلصة لديها - فلا تحتفظ بهذه الادلة لكى تعرضهـا على السلطة التأديبية دون ان تطلب من العامل الرد عليها - عله يتمكـــن مـن تفنيدها فيخفف بذلك من ادلة ادانته .

واذا قدم العامل ادلة لصالحه من اوراق او مستندات او وقائع معينـــة فعلى السلطة التى تباشر التحقيق ان تثبت مايتقدم به فى هذا الصدد (١) .

وقد اكدت ذلك محكمة القضاء الادارى فى احد احكامها على ان " يكـــون القرار المطعون فيه قد انطوى على تصور مخل باهم الضمانات الواجب توافرهـا قبل توقيع الجزاء الا وهو حق الدفاع - فقد طلب المدعى مرارا من اللجنـــة ان

---

(١) وقد تنبه المشرع الجزائرى الى ذلك بالنص فى المادة ٧٥ من قانون الوظيفة العمومية من انه يسوغ للموظف الذى يمثل امام اللجنة المتساوية الاعضـاء ان يقدم امام اللجنة بيانات خطية .

يمكن من الاستعداد للدفاع عن نفسه حيث طلب اليه الحضور الى اللجنة دون بيان موضوع التهمة التى استدعى للمحاكمة من أجلها فى اعلان الحضور وقد فوجىء بها لاول مرة - عند محاكمته التى انتهت فى اليوم المذكور بصدور القرار المطعون فيه ومن ثم يكون القرار قد وقع مخالفا للقانون خليقا بالالغاء (١) .

ثانيا : الاستعانه بمحام:

تسير اغلب التشريعات الوظيفية على اجازة استعانة العامل الخاضع للتأديب بمحام لان المحامى اقدر من العامل على تفهم المشاكل القانونية والتصدى لها والرد على مايثور فى التحقيق او المحاكمة من امور تقتضى الرد عليها - من الوجهة القانونية - كما يمكن المحامى ان يتقدم بالدفع المناسب فى المراحل المختلفة للمحاكمة .

وفضلا عن ذلك فان فى وجود المحامى مايطمئن العامل اثناء التحقيق او المحاكمة ومع ذلك فان عدم حضور المحامى لا يؤثر على صحة التحقيق - فلا يكون التحقيق معيبا ولا باطلا .

ومع اعتبار حضور المحامى جوازيا فان سلطة التحقيق يجوز لها ان تمنع حضور المحامى اثناء التحقيق اذا قدرت ان التحقيق يتناول وقائع او مستندات تعتبر اسرارا من اسرار الدولة سواء كانت اسرارا بطبيعتها او اسرارا حكمية .

فهنا يتعين تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة .

والوضع السائد فى مجلس الدولة الفرنسى بالنسبة لاستعانة المتهم بمحام هو انه لا يقر استعانة المتهم فى مجال التأديب بمحام بوصفه حقا الا اذا

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى الصادر فى ١٨ نوفمبر ١٩٥٣ السنة الثامنة .

نص على هذا الحق فى القوانين او اللوائح المنظمة للتأديب (١) .

Hors de prescriptions expresses, l'assistance d'un avocat n'est pas un droit.

اما القضاء الادارى عندنا فهو يعترف بحق المتهم فى الاستعانة بمحام ولو لم ينص على ذلك صراحة (٢) .

ثالثا : مراعاة الاعذار التى يبديها العامل :

على سلطة التحقيق أن تأخذ بعين الاعتبار الاعذار التى يدفع بها العامل مسئوليته التأديبية وعليها ان تظهر هذه الاعذار للسلطة التأديبية - سواء كانت اعذارا معفية من المسئولية او مخففة منها - ومن قبيل الاعذار المعفية ماورد النص عليه فى الفقرة الثانية من المادة ٧٨ من قانون العاملين المدنيين بالدولة من انه " . . . ولا يعفى العامل من الجزاء استنادا الى أمر صادر اليه من رئيسه الا اذا ثبت ان ارتكاب المخالفة كان تنفيذا لامر مكتوب بذلك صادر اليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخالفة وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الامر وحده " .

وقد ورد نص مماثل فى المادة ٨٠ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام . ويحدد هذا النص حدود واجب الطاعة (٣) بوصفه احد الواجبات الاساسية الملقاة على عاتق المرؤوسين . ومن مقتضى التدرج الرئاسى التى تتميز به الوظائف العامة ان يكون للرئيس الادارى سلطة على مرؤوسيه يتعين على

---

(١) Alain plantey op.cit. p. 327.

(٢) الدكتور سليمان الطماوى " قضاء التأديب " المرجع السابق ص ٥٦٩ .

(٣) انظر فى تفصيل واجب الطاعة - الدكتور جودت الملط " المسئولية التأديبية للموظف العام " المرجع السابق ص ١٠١ وما بعدها .
- الدكتور محمد مختار عثمان " الجريمة التأديبية بين القانون الادارى ، وعلى الادارة " المرجع السابق ص ٩٥ ومابعدها .

المرؤوسين التزام احترامها والخضوع لها فى حدود القانون - ولكن هـذا لا يعنى تحلل المرؤوسين من طاعة الامر الصادر اليهم من رؤسائهم بحجة خروجها عن القانون ولذا حرص المشرع على وضع ضوابط لحدود واجب الطاعة ضمانا لاستمرار العمل - وللتوفيق بين المصلحة العامة التى تفرض على المرؤسين الالتزام بالطاعة لرؤسائهم وبين مصلحة المرؤسين فى تجنب ارتكاب الخطأ - فانه اذا صدر امر مخالف للقانون من رئيس يجب طاعته يكون على المرؤس واجب تنبيه رئيسه كتابة الى وجه المخالفة فى الامر فاذا اصر الرئيس على امره المخالف رغم ذلك يتعين على الرئيس ان يصدر امره كتابة وذلك ضمانا لعدم تهرب الرئيس من المسئولية بعد ذلك .

ولا تاحة الفرصة امامه لمراجعة نفسه قبل ان يقدم على اصدار الامر المخالف واذا اصر الرئيس على اصدار الامر وجب على المرؤس تنفيذه وتكون المسئولية فى هذه الحالة على عاتق الرئيس ومن ثم يعفى المرؤس من المسئولية التأديبية (١)

ومن قبيل الاعذار المخففة والتى غالبا مايتذرع بها العامل كثرة الاعمال المسندة اليه - فيتعين على المحقق ان يضع فى اعتباره مدى تناسب العمل كما وكيفا مع قدرات العامل - اذ ان كثرة العمل وتعقدها تجعل العامل القائم بها عرضة للخطأ اكثر من غيره .

---

(١) اما الاعفاء من المسئولية الجنائية فقد نص قانون العقوبات فى المادة ٦٠ منه على انه " لا جريمة اذا وقع الفعل من موظف اميرى فى الاحوال الاتية :
اولا : اذا ارتكب الفعل تنفيذا لامر صادر اليه من رئيس وجب عليه طاعته او اعتقد انها واجبة عليه .
ثانيا : اذا حسنت نيته وارتكب فعلا تنفيذا لما امرت به القوانين او ما اعتقد ان اجراءه من اختصاصه .
وعلى كل حال يجب على الموظف ان يثبت انه لم يرتكب الفعل الا بعد التثبت والتحرى وانه كان يعتقد مشروعيته وان اعتقاده كان مبنيا على اسباب معقولة "
وبالنسبة للمسئولية المدنية فقد ورد نص المادة ١٦٧ من القانون المدنى بان الموظف العام لا يكون مسئولا عن عمله الذى اضر بالغير اذا قام به تنفيذا لامر صدر اليه من رئيس متى كان يعتقد مشروعية العمل الذى وقع منه وكان اعتقاده مبنيا على اسباب معقولة وانه راعى فى عمله واجب الحيطة

رابعا : حق العامل فى طلب تنحية المحقق اوعضو المحكمة التأديبية :

ان من الامور التى جبلت عليها النفس البشرية الميل والتأثر تبعا لطبيعة العلاقات التى تربط الافراد بعضهم ببعض - فمهما تكن قوة الثقة فى نزاهة السلطة القائمة بالتحقيق فهم بشر لهم عواطفهم وصلاتهم الاجتماعية - وعلى قدر قوة احتمال او خشية التأثر او تزعزع الثقة فيمن يتولى سلطة التحقيق أو المحاكمة يكون نظام التنحى اوالرد تغطية لهذا الاحتمال او تلك الخشية (١) ولهذا تحرص اغلب التشريعات على النص على هذين النظامين ونعنى بهما التنحى والرد .

وجدير بالملاحظة انه وان كانت قاعدتا التنحى والرد مقررتان اصلا فى مجال نظر الدعاوى القضائية امام المحاكم على اختلاف درجاتها وانواعها - الا ان القاعدتين المشار اليهما تمثلان اساسا مستقرا فى الضمير لاتحتاجان الى نص يقررهما وتمليهما العدالة المثلى (٢) وعلى ذلك يمكن ان تنسحب القاعدتان المذكورتان الى المجال التأديبى سواء نص عليهما المشرع او لم ينص عليهما حيث تعتبر القاعدتان من الضمانات الاساسية للعاملين الخاضعين للتأديب - وهذا ما استقر عليه القضاء الادارى فى فرنسا حيث انتهى الى وجوب تحقيق هذه الضمانة عند تقرير المسئولية التأديبية للموظفين - فلايجوز ان يشترك فى عضوية المجالس التأديبية من كان له سبق صلة بموضوع الاتهام المنسوب الى الموظف كأن يكون خصما له فى دعوى اخرى او كان هو مصدر اتهام الموظف - او كانت له صلة قربى تربطه بالموظف محل الاتهام (٣) .

---

(١) الدكتور احمد مسلم " أصول المرافعات" طبعة ١٩٧١ ص٥٠ ، دار الفكر العربى ، القاهرة .

(٢) الدكتور محمد جودت الملط " المسئولية التأديبية" المرجع السابق ص٢٧ .

(٣) Jeanneau Benoit "Les principes généraux du droit dan la jurisprudence administratif" Paris 1954 P. 89.

وفى التشريع الجزائرى لا يوجد نص صريح بخصوص التنحى والرد فى القوانين المنظمة للتأديب (١) . بينما تضمن قانون الاجراءات المدنية الجزائرى(٢) القواعد الخاصة بالتنحى والرد واحكم ضوابطهما - ويمثل قانون الاجراءات المدنية الأصول العامة والمبادئ الاساسية للمنازعات بصفة عامة ايا كانت طبيعتها . وعليه تطبق احكام التنحى والرد على اعضاء المجالس التأديبية حتى يضمن الموظف المحال الى مجلس التأديب الحيدة الكاملة - فيمن يعرض عليه موضوع تأديبه .

وفى مصر بادرت محكمة القضاء الادارى المصرية بوضع الاساس لقاعدة التنحى اذ قررت فى احد احكامها (٣) بانه" ليس أنقى للتهمة وأبقى لدواعى تطمين المحاكمين على مصائرهم وامكن لاقتلاع منابت القلق فى نفوسهم - من تنحى عضو المجلس عن مهمته حتى تصدر الاحكام مبرأة من شوائب الميل ومعصومة من مزالق الغضب وجمحات العداوة .

وبصدور القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية قنن المشرع هذا المبدأ وضمنه المادة ٢٦ من هذا القانون حيث جاء بها" فى حالة وجود سبب من اسباب التنحى المنصوص عليها فى قانون المرافعات بالنسبة لرئيس المحكمة او احد اعضائها - يجب عليه التنحى عن نظر الدعوى وللموظف المحال الى المحكمة الحق فى طلب تنحيته" .

والقاعدة المستقرة فى فقه الاجراءات الجزائية عموما سواء كانت جنائية أو تأديبية هو انه يمتنع على العضو الذى سبق له ان اشترك فى التحقيق مع

---

(١) خاصة المرسوم رقم ٦٦/١٥٢ الصادر فى ٢ يونية ١٩٦٦ بخصوص الاجراءات التأديبية فى النظام الجزائرى .

(٢) الصادر بالامر رقم ٦٦/١٤٥ فى ٨ يونية ١٩٦٦ فى المواد ٢٠١-٢٠٤ .

(٣) انظر الحكم الصادر بتاريخ ١٦ نوفمبر ١٩٥٤ للسنة التاسعة قضائية .

المتهم ان يجلس مجلس القضاء لمعاقبته - وقد اخذت بهذه القاعدة وتبنتها المحكمة الادارية العليا فى العديد من احكامها حيث ذكرت فى احداها (١) ان من يقوم بعمل من اعمال التحقيق يجب عليه الامتناع عن الاشتراك فى نظر الدعوى او الحكم فيها - وذلك ان هناك قاعدة مستقرة فى الضمير تمليها العدالة المثلى ولا تحتاج الى نص يقررها وهى ان من يجلس مجلس القضاء يجب الا يكون قد كتب او استمع او تكلم - حتى تصفو نفسه من كل ما يمكن ان يستشف منه رأيه فى المتهم بما يكشف لهذا الاخير مصيره مقدما بين يديه فيزعزع ثقته فيه او يقضى على اطمئنانه اليه - وحتى قام وجه عدم الصلاحية لنظر الدعوى امتنع على القاضى الاشتراك فى الحكم والا لحق عمله البطلان .

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ١٠٨ لسنة ٢ ق - مجموعة المبادى الاولى ص ٦١٣ .

المطلب الثانى

الاطلاع على الملف

La Communication du dossier

الاطلاع على الملف هو اجراء يسمح بمقتضاه للعامل المتخذ ضده تدبير تأديبى . الاطلاع على الاوراق والتحقيقات والمستندات المتعلقة بموضوع التأديب وهو يمثل ضمانة اساسية للمحال الى التأديب - مقابل حق السلطة الادارية فى اتخاذ التدابير التأديبية ضده (١) .

وقد كان قانون الموظفين رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ينص على حق الموظف فى الاطلاع على ملفه صراحة (٢)

وأعاد المشرع النص على هذا الحق فى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية مادة ٦٠ من هذا القانون واكتفاءا بما نص عليه المشرع فى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ لم يرد النص عليى هذا الحق فى قوانين العاملين المدنيين المتتابعة ابتداءا من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ حتى صدور القانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

ونظرا لأهمية حق العامل فى الاطلاع على ملفه فقد ردد ته المحكمة الادارية العليا فى غير قليل من أحكامها - بما قررته من أن القرار التأديبى المطعون فيه وقد صدر بعد مواجهة المدعيين بالوقائع المكونة لما اتهما به من مخالفات ادارية ومصادرها التى تم استجماعها منها ومكنتهما من الاطلاع على التحقيقات التى اجريت والاوراق المتعلقة بها فان القرار المطعون فيه

---

(١) Debry "Droit la communication du dossier.
رسالة دكتوراه / باريس ١٩٣٣ .

(٢) المادة ٩٠ من القانون حيث كانت تنص على حق الموظف فى الاطلاع على التحقيقات التى اجريت معه وعلى جميع الاوراق المتعلقة بها .

يكون قد صدر بعد مراعاة الضمانات الاساسية التى تقوم عليها حكمة اجراءات التأديب (١) .

المبادىء التى تحكم حق الاطلاع على الملف :

ان حق الاطلاع على الملف هو من الضمانات الجوهرية التى يقتضيها كفالة حق الدفاع - ومن ثم فان حق الاطلاع على الملف يخضع لمبادىء عامة لا تتحقق النتيجة التى بموجبها تقررت هذه الضمانة الا بها - وتتمثل أهم هذه المبادىء من وجهة نظرنا فيمايلى :-

اولا : اعطاء مهلة كافية للعامل :

ليس الاطلاع على الملف اجراء مقصود لذاته ولكن الهدف منه معرفة العامل وعلمه بالوقائع المنسوبة اليه لتحضير دفاعه وهذا يقتضى اعطاء مهلة من الوقت (٢) يستطيع خلالها تحضير رده على التهم المنسوبة اليه والمستندات التى تحوى بيانات يهمه العلم بها - واعطاء المهلة يقتضى بداهة اعلان العامل مسبقا بالحضور للاطلاع على ملفه (٣) .

ثانيا : الاطلاع على الملف يكون للعامل الخاضع للتأديب :

وللعامل موضوع الاتهام الحق فى الاطلاع على ملفه بصفة شخصية (٤) ويتعين ان يمكن العامل من الاطلاع على كل ما يحويه الملف من مستندات سواء كانت

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ ١١ فبراير ١٩٦١ لسنة ٦ ق .

(2) M. Walline "précis de droit administratif Paris 1970 p. 68 Ed. monechrestion.

(3) Victor Silvera "La fonction publique..." op.cit. p. 393.

مستندات أصلية او اضيفت بعد اطلاعه بحيث يمكن من اعادة الاطلاع على هذه المستندات المضافة كما يجوز للمتهم أن يستعين بمحام (١) فى الاطلاع على الملف .

وما دام الاطلاع على الملف يكون للمتهم أو محامية فانه لا يغنى عن ذلك اطلاع غيرهما عليه وافادة العامل بما يحويه الملف .

ثالثا : فقد الملف لا يعطل الاستفادة من هذا الحق :

اذا فقد الملف او ادعت الجهة الادارية فقده - سما يحول دون اطلاع العامل عليه - فان ذلك لا يبرر مجازاة العامل دون تمكينه من الاطلاع على الاوراق المتعلقة بالاتهام الموجه اليه - اى يتعين اطلاع العامل على الاوراق والمستندات التى سيعول عليها فى اتخاذ قرار معاقبته - والحد الادنى الذى يجب ان يتاح للعامل هو اطلاعه على الاسباب التى من أجلها يتم اتخاذ الاجراءات التأديبية ضده (٢) والمقصود من ذلك هو عدم تعطيل هذا الحق او حرمان العامل منه لاى سبب (٣) وينبنى على ذلك انه اذا اقامت الادارة قرارها التأديبى على اوراق سرية لم تسمح للعامل الاطلاع عليها كان قرارها فى هذا الشأن باطلا لمخالفة اجراء جوهرى يتعين عليها احترامه .

رابعا : رفض العامل الاطلاع على الملف لا يعد اخلالا بهذا الحق :

حق الاطلاع على الملف مقرر لصالح العامل - وليس لصالح الادارة فاذا تنازل العامل عن هذا الحق فليس له بعد ذلك التمسك ببطلان الاجراء التأديبى المتخذ ضده وعلى الجهة الادارية يقع عبء اثبات انها مكنت العامل من الاطلاع على الملف .

---

(١) حرص المشرع الفرنسى على النص على ذلك فى المادة ٢٠ من المرسوم رقم ٥٩- ٣١١ بتاريخ ١٤/٢/١٩٥٩ .

(٢) Pierre di Palta "Essai sur la notion de pouvoir hiérarchique op.cit. p. 113.

(٣) حكم مجلس الدولة الفرنسى بتاريخ ٣٠ يوليو ١٩٤١ دالوز ١٩٤٢ ص ٤٠ .

وينشأ حق الاطلاع على الملف للعامل بمجرد اخطاره بالمخالفة المنسوبة اليه اوبمجرد اتخاذ الاجراءات التأديبية ضده - فاذا اهمل العامل او رفض بمحض ارادته الاطلاع على الاوراق المتعلقة بالتهمة او التهم المنسوبة اليه فانه يكون بذلك قد اسقط وتنازل عن الضمان الذى قرره القانون لصالحه - فاذا صدر القرار التأديبى بعد ذلك فلا يجوز للعامل النعى على القرار بالبطلان لانه يكون قد فوت على نفسه بارادته الاستفادة من هذا الحق فيتحمل وحده نتيجة تقصيره واهماله .

الفصل الثانى

الضمانات المستمدة من المبادئ العامة للقانون

Les principes generaux du droit public

أصبح من المسلم به اعتبار المبادئ العامة للقانون احدى مصادر الشرعية فى الدولة القانونية - حيث تقوم المدنية القانونية La civilization juridiques على عدد من القواعد العامة التى تستمد غالبا من الدساتير ومن روح القانون كما يمكن استخلاصها من اعلانات حقوق الانسان - فمثل هذه القواعد تعد ركيزة اساسية تعين القاضى على القيام بواجبه فى تحقيق العدالة عندما لا يسعفه القانون المكتوب - وتأتى أهمية الأخذ بهذه القواعد فى انها تكمل البناء القانونى للدولة فلا غنى عنها للدولة القانونية الحديثة.

ولا تنحسر هذه المبادئ عن النظام التأديبى - حيث يأخذ بها بالقدر الذى يتفق مع طبيعته كنظام عقابى - وأهم هذه المبادئ مبدأ شرعية العقوبات التأديبية ومبدأ عدم رجعية الجزاءات التأديبية واخيرا مبدأ عدم تعدد الجزاءات التأديبية عن المخالفة الواحدة.

ونعرض فيما يلى لتلك المبادئ الثلاثة فى مباحث ثلاث:

المبحث الاول: مبدأ شرعية العقوبات التأديبية.

المبحث الثانى: مبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبى.

المبحث الثالث: مبدأ عدم تعدد الجزاءات التأديبية عن المخالفة الواحدة.

المبحث الأول

مبدأ شرعية العقوبات التأديبية

Le principe de Legalite des sanctions disciplinnaire

يعنى مبدأ الشرعية فى مجال العقوبات التأديبية الا عقوبة تأديبية بغير نص وانه وان كانت الجرائم التأديبية غير محددة فى القانون حصرا وعدا الا ان العقوبات التأديبية محصورة فى القانون وعندما يثبت فى حق العامل مخالفة تأديبية تقدر السلطة التأديبية معاقبة العامل عنها فانها تكون ملزمة باختيار احدى العقوبات المنصوص عليها فى التشريع - فيمتنع على السلطة التأديبية أن توقع على العامل جزاء لم يرد عليه نص - ولو كان هذا الجزاء يبدو فى ظاهره أخف من جزاءات اخرى (١) -

ومن المستقر عليه تفريعا من مبدأ الشرعية انه لا يجوز للسلطة التأديبية اعمال القياس او الاستنباط فى مجال العقوبات التأديبية (٢) .

فالمشرع عندما حصر العقوبات التأديبية انما استهدف من ذلك تقييد السلطة التأديبية بالنسبة للعقوبات المنصوص عليها تحقيقا لضمانة أساسية للعامل تتمثل فى عدم ترك المجال للسلطة التأديبية بانشاء عقوبات تأديبية لم ينص عليها المشرع .

وانطلاقا من مبدأ الشرعية فانه يتعين الأخذ بالتفسير الضيق بالنسبة للعقوبات التأديبية التى وردت فى القانون على سبيل الحصر - فاذا كان فى مكنة السلطة التأديبية ان توقع عقوبة الوقف عن العمل لمدة اقصاها ستة

---

(١) مفاورى شاهين " المسائلة التأديبية " طبعة ١٩٧٤ ص ٤٤٤ ، عالم الكتب القاهرة .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ١٥٠٧ السنة ٦ قضائية بتاريخ ١٣ يناير ١٩٦٣ .

أشهر فانه لا يجوز لها ان تعاقب الموظف بالوقف لمدة اكثر من ذلك بحجة ان من سلطتها توقيع عقوبة اشد من ذلك - لان فى توقيع عقوبة الوقف لاكثر من ستة أشهر انزال عقوبة من حيث مداها على العامل - لم ينص عليها القانون .

وهذا ما رددته المحكمة الادارية العليا فى بعض من احكامها بما قررته من " . . . ان العقوبات التأديبية ومايترتب عليها مباشرة من آثار عقابية لا يسوغ ان تجد لها مجالا فى التطبيق الا حيث يوجد النص الصريح - شأنها فى ذلك شأن العقوبات الجنائية - بسبب انها (اى العقوبات الجنائية) قيد على الحريات فكذلك العقوبات التأديبية وآثارها العقابية - قيد على حقوق الموظف والمزايا التى تكفلها له القوانين واللوائح فلا يجوز توقيع عقوبة الوقف عن العمل لمدة سنة فى حين ان القانون نص على ان مدة الوقف تكون اقل من ذلك وهى ستة اشهر . . . " (١)

ومن المسائل التى يثيرها مبدأ شرعية العقوبات التأديبية هى مدى انطباق القانون التأديبى على الوقائع والمخالفات المرتكبة قبل نفاذه . فهل يسرى القانون التأديبى بأثر رجعى على تلك الوقائع - ام يسرى على الوقائع التى ترتكب بعد نفاذه ؟

فاذا ارتكبت جريمة تأديبية فى ظل قانون معين ثم عدل القانون بعد ارتكاب الجريمة - وكان القانون الجديد قد انشأ عقوبات جديدة او عدل من العقوبات القائمة او الغى بعض هذه العقوبات - فما مدى انطباق القانون الجديد . . ؟

اذا رجعنا الى المبدأ المقرر فى التشريع الجنائى يتضح ان القاعدة صريحة فى ذلك وهى الا عقاب الا على الافعال اللاحقة لصدور القانون الجنائى

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ ١٣ يناير ١٩٦٣ لسنة ٨ ق سابق الاشارة اليه .

وهذا يعنى ان قانون العقوبات من حيث الاصل لا يسرى على الافعال المرتكبة قبل نفاذه فلا يجوز ان يحكم على شخص بعقوبة عن فعل لم يكن معاقبا عليه وقت ارتكابه ولا يجوز ان يحكم على شخص ارتكب جريمة بعقوبة اشد من تلك التى كانت موضوعة لها وقت ارتكابها (١) .

ومن مقتضى هذه القاعدة انه يطبق القانون الذى كان نافذا وقت ارتكاب الفعل فالعبرة بمعاقبة الشخص أو عدم معاقبته او بمعاقبته بعقوبة معينة يكون راجعا الى القانون الذى كان نافذا وقت ارتكاب هذا الفعل . وذلك باستثناء القواعد المتعلقة بتطبيق القانون الاصلح للتهم حيث تنطبق الرجعية هنا استثناءا (٢)

وفى مجال النظام التأديبى فان الوضع يختلف . ذلك ان الخاضع للتأديب سواء فى الحكومة أو القطاع العام انما يعد فى مركز تنظيمى ازاء القواعد المنظمة للتلديب ومن مقتضى ذلك ان هذا المركز يجوز تغييره أوتعديله فى أى وقت مادام ذلك يتم باجراء عام (بمقتضى قانون او لائحة) فالقواعد المنظمة للتأديب اذا تغيرت أو تعدلت فانما تسرى على جميع العاملين الخاضعين لها دون أن يكون لاحدهم التمسك بالنظام السابق وعلى ذلك فان القرارات او الاحكام التأديبية التى تصدر بعد نفاذ القانون الجديد تخضع لاحكام القانون .

ولو كانت المخالفات التى ارتكبها قد تمت فى ظل قانون سابق فارتكاب المخالفة لا يكسب العامل مركزا ذاتيا ازاء القانون الذى ارتكبت فى ظله المخالفة (٣) .

---

(١) الدكتور محمود مصطفى "أصول قانون العقوبات فى الدول العربية" الطبعة الاولى ١٩٧٠ ص٢٢ ، دار النهضة العربية القاهرة .

(٢) الدكتور محمود مصطفى " أصول قانون العقوبات فى الدول العربية ، المرجع السابق ص٨٦ .

(٣) الاستاذ مغاورى شاهين " المسائلة التأديبية" المرجع السابق ص٥٥ .

حيث يظل مركز العامل الذى ارتكب المخالفة مركزا عاما الى أن يصدر فى حقه قرار او حكم تأديبى - فالمركز العام قابل للتغيير والتبديل كما قلنا .

ولهذا يخضع من يكون شاغلا لمركز عام للقوانين واللوائح الجديدة التى صدرت مادام لم يصدر بشأنه قرار او حكم تأديبى - اى لم ينشأ له مركز ذاتى فى ظل قانون سابق - فالسلطة التأديبية تتقيد بالقوانين النافذة وقت ممارسة سلطتها فى التأديب (١) أى وقت توقيع العقوبة فليست العبرة بوقت وقوع المخالفة ولكن بوقت توقيع الجزاء (٢) .

---

(١) الدكتور سليمان الطماوى " قضاء التأديب " المرجع السابق ص٢٦٦ .

(٢) وقد سبق ان تناولنا هذا الموضوع بالشرح ، انظر ماسبق ص ١٢٢ ومابعدها

المبحث الثانى

مبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبى

Non Retroactivité

طبقا لمبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبى فان السلطة التأديبية (الادارية او القضائية) لا تستطيع ان توقع جزاء ما بأثر رجعى حتى ولو كان الخطأ الثابت فى حق العامل خطأ جسيما - وتم ارتكابه منذ فترة وجيزة (١). وهذا يعنى ان القرار او الحكم التأديبى الصادر بالعقوبة يتم تنفيذه بأثر مباشر فلا يرتد الى الماضى كتاريخ وقوع المخالفة (٢) .

وقد اكدت المحكمة الادارية العليا مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية عموما حيث تنفذ هذه القرارات من تاريخ صدورها (٣) .

كما سبق لمحكمة القضاء الادارى فى حكم قديم لها تقرير نفس المبدأ حيث انتهت الى انه لا تسرى احكام القرارات الادارية واللوائح الا على ما يقع من تاريخ صدورها ولا يترتب عليها اثر فيما وقع قبله (٤) - وعلى ذلك فان تضمين القرار أثر رجعى ينطوى على مخالفة لقواعد الاختصاص من حيث الزمان لان مصدر القرار الرجعى يتعدى حدود اختصاصاته الزمنية ويعتدى على اختصاص سلفه (٥)

---

(١) الدكتور محسن حسنين حمزة " القانون التأديبى للموظف العام " الطبعة الاولى ١٩٦٠ ص٩٢ - دار الفكر العربى ، القاهرة - وقد اشار سيادته فى هامش (٢) الى حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر بهذا المعنى بتاريخ ٢٠ / ٧ / ١٩٥١ فى قضية

(٢) الاستاذ مغاورى شاهين " المسائلة التأديبية " المرجع السابق ص٤٤٨ .

(٣) حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ٢٢٣١ لسنة ٦ قضائية الصادر بتاريخ ١٧ / ١١ / ١٩٦٢ مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة فى عشر سنوات مجموعة ابو شادى " ص ١٧٤٨ .

(٤) حكم محكمة القضاء الادارى بتاريخ ١٠ / ٣ / ١٩٤٨ مجموعة أحكام السنة الثانية قضائية ص٤٤٠ .

(٥) الدكتور سليمان الطماوى " النظرية العامة للقرارات الادارية " طبعة ١٩٧٦ ص ٥٦٦ .

ولا يعتبر من قبيل الرجعية اعتداد السلطة التأديبية فى تقديرها للجزاء بالظروف والملابسات التى وقعت فيها المخالفة - لان ذلك امر تقتضيه مبادئ العدالة

ويثور التساؤل فى حالة سحب القرار التأديبى أو الغاء الحكم الصادر من المحكمة التأديبية - واعادة اصدار قرار جديد او حكم بالعقوبة - عن تاريخ نفاذ الجزاء الصادر فى هذه الحالة . . . . . ؟

ان السحب الادارى والالغاء القضائى يتضمن كلاهما اثرا رجعيا فالقرار الساحب او الحكم الصادر بالالغاء سواء كان موضوع الالغاء قرارا اداريا او حكما قضائيا - يرتدان الى تاريخ صدور القرار المسحوب او الى تاريخ صدور القرار الملغى او الحكم الذى تم الغاؤه ومن المتصور ان الادارة عندما تقوم بسحب قرار الجزاء ان تعيد اصدار قرار جديد بالجزاء كما انه من المتصور انه عند الغاء القرار التأديبى من قبل القضاء او الغاء حكم المحكمة التأديبية من قبل المحكمة الادارية العليا ان يصدر الحكم متضمنا مجازاة العامل موضوع القرار او الحكم المطعون فيهما بالالغاء بجزاء جديد - فانه فى هذه الحالة يسرى القرار او الحكم من تاريخ صدورهما وليس من تاريخ توقيع الجزاء المسحوب او الملغى (١)

تأسيسا على ان السحب يزيل القرار المسحوب بأثر رجعى ويعدم اثاره القانونية من تاريخ صدوره وكذلك الالغاء يعدم القرار او الحكم الملغى من تاريخ صدورهما .

فاذا صدر قرار جديد او حكم بدلا من القرار او الحكم اللذين تم الغاؤهما فان الاثر المترتب على القرار او الحكم انما ينفذ من تاريخ الاصدار

---

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن " التأديب فى الوظيفة العامة " طبعة ١٩٦٤ ص ٢٧٧ .

الجديد - ولا يرتد الى تاريخ سابق على ذلك والا اعتبر القرار او الحكم متضمنا رجعية وهو لا يجوز ومن ثم يقع القرار اوالحكم فى هذه الحالة باطلا (١).

ومبدأ عدم رجعية الجزاءات التأديبية هو مبدأ عام يطبق على جميع انواع الجزاءات وهذا المبدأ هو تطبيق لقاعدة دستورية عامة - مفادها عدم جواز انعطاف القواعد القانونية على الماضى - ومع رسوخ هذه القاعدة والتزام القضاء بها - الا ان المشرع يخرج احيانا عن هذه القاعدة ويقرر الرجعية استثناءا - من ذلك الحكم الوارد فى المادة ١٠٠ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ١٠٢ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام - حيث ورد النص فى المادتين على انه " اذا حكم على العامل بالاحالة الى المعاش أو الفصل انتهت خدمته من تاريخ صدور الحكم مالم يكن موقوفا عن عمله فتعتبر خدمته منتهية من تاريخ وقفه . . . ".

ويتبين من النص المتقدم ان المشرع وضع مبدأ عدم رجعية العقوبة من ناحية ان عقوبتى الاحالة الى المعاش والفصل ينفذان من تاريخ صدور الحكم بأيهما - ثم اورد الاستثناء على ذلك وهو رجعية الحكم الصادر بالاحالة الى المعاش او الفصل من تاريخ سابق فهو حالة ما اذا كان العامل موقوفا عن العمل اثناء صدور الحكم - فيرتد اثر الحكم بالاحالة الى المعاش او الفصل من تاريخ الوقف وليس من تاريخ صدور الحكم وهذه رجعية مقررة بنص تشريعى وان كانت محل نظر من جانبنا على ماسيأتى مناقشته فى موضعه (٢) .

---

(١) الاستاذ مفاورى شاهين " المسائلة التأديبية " المرجع السابق ص ٤٤٨

(٢) انظر ص ٣٦٤ من البحث .

المبحث الثالث

مبدأ عدم تعدد الجزاءات التأديبية عن مخالفة واحدة

استقر الفقه والقضاء استلهاما من المبادئ العامة للقانون على تقرير مبدأ عام مفاده عدم مجازاة المخطئ عن ذات الفعل الا بعقاب واحد - حيث لا يجوز معاقبة العامل عن المخالفة الواحدة الا بجزاء تأديبى واحد .

ولذلك يحظر على السلطة التأديبية الادارية اوالقضائية ان تجمع بين عدة عقوبات تأديبية عن فعل واحد (١) .

وقد طبق مجلس الدولة الفرنسى هذا المبدأ فى العديد من احكامه وقضى ببطلان القرار التأديبى الصادر بتوقيع عقوبتين عن خطأ واحد (٢) .

ولم يتوان مجلس الدولة عندنا عن ابراز هذا المبدأ - ويظهر ذلك من أحكام محكمة القضاء الادارى والمحكمة الادارية العليا - وعلى سبيل المثال حكم محكمة القضاء الادارى الذى قضت فيه بانه " من اوليات المبادئ القانونية المسلمة عدم جواز العقاب عن الواقعة الواحدة الا مرة واحدة (٣) .

ومن احكام المحكمة الادارية العليا فى هذا الصدد - ما قررته من انه " اذا وقع جزاء على الموظف عن فعل ارتكبه فلا وجه بعد ذلك لتكرار الجزاء عليه عن السلوك ذاته - مادام هو عين الجريمة التأديبية (٤) .

---

(١) الدكتور محسن حسنين حمزة " القانون التأديبى للموظف العام " المرجع السابق ص٩١

(٢) من ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر بتاريخ ١١/٣/١٩٣٨ فى قضية Hirigayen مشار الى الحكم فى مؤلف الدكتور حسن حسنين حمزة، المرجع السابق ص٩١ هامش(١)

(٣) حكم محكمة القضاء الادارى الصادر بتاريخ ١٤/٦/١٩٥٤ لسنة ٨ ق - وقد تضمن الحكم بان الانذار هو من العقوبات التأديبية التى تدخل فى اختصاص رئيس المصلحة فماكان يجوز معاقبة الموظف المخطئ مرة ثانية عن ذات التهمة .

(٤) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ ١٤/١٢/١٩٥٧ لسنة ٣ قضائية .

كما قضت فى حكم آخر بانه " لايجوز معاقبة الموظف عن الذنب الواحد مرتين وهذا من البداهات التى تقتضيتها العدالة الطبيعية - ومن الاصول المسلمة فى القوانين الجزائية - واضاف الحكم بانه ايا كانت طبيعة الجزاء التأديبى الذى وقع اولا فانه يجب ما عداه مادام قد وقع بالفعل طبقا للاوضاع القانونية الصحيحة (١) .

والكلام عن مبدأ عدم تعدد الجزاءات التأديبية عن المخالفة الواحدة يقتضى اجلاء نقطتين وثيقتى الارتباط بهذا المبدأ اولا هما تتعلق بنطاق تطبيق هذه القاعدة وثانيتهما تتعلق بتوقيع جزاءين احدهما جنائى والاخر تأديبى عن ذات الفعل المزدوج الوصف - وهل يعتبر ذلك من قبيل التعدد ؟ ونوضح ذلك فى مطلبين .

المطلب الاول : نطاق تطبيق مبدأ عدم تعدد الجزاءات التأديبية عن المخالفة الواحدة .

المطلب الثانى : مدى سريان المبدأ فى حالة توقيع جزاءين احدهما جنائى والاخر تأديبى عن فعل واحد .

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٢ / ١ / ١٩٦٣ لسنة ٨ قضائية .

المطلب الأول

نطاق تطبيق مبدأ عدم تعدد الجزاءات التأديبية عن المخالفة الواحدة

قد يبدو ظاهرا ان تطبيق مبدأ عدم تعدد الجزاءات التأديبية عن المخالفة الواحدة بالامر اليسير - ولكن مع وضوح المبدأ من الناحية النظرية - الا انه قد يثير من الناحية العملية بعض اللبس - لهذا يكون من المجدى توضيح الجوانب المختلفة لهذا المبدأ - ضمانا للوصول الى تطبيقه تطبيقا سليما .

ويتبدى نطاق تطبيق مبدأ عدم تعدد الجزاءات التأديبية عن المخالفة الواحدة فى امور نورد منها مايلى :

اولا - من المقرر ان الجزاء التأديبى يقدر على اساس الفعل او الافعال التى تتأكد السلطة التأديبية من ثبوتها قبل العامل - فلا يجوز تكرار الجزاء عن ذات الفعل او الافعال التى سبق ان جوزى العامل عنها - مرة اخرى ولكن اذا ظهرت وقائع معاصرة للافعال التى جوزى من أجلها العامل - ولكنها لم تكن تحت نظر السلطة التأديبية - وقت توقيع الجزاء الاول - بسبب عدم اكتشافها فان للسلطة التأديبية الحق فى توقيع جزاء جديد عن تلك الوقائع الجديدة - ولا يعد ذلك تكرار للجزاء (١) .

ولكن نرى التفرقة بين ما اذا كانت الوقائع الجديدة المكتشفة مرتبطة بالوقائع التى صدر عنها الجزاء الاول وبين ماذا كانت هذه الوقائع منبتة الصلة بالوقائع الصادر عنها الجزاء .

فاذا كانت الوقائع الجديدة مرتبطة بالوقائع التى سبق مجازاة العامل عنها

---

(١) الدكتور سليمان الطماوى " قضاء التأديب " طبعة ١٩٧١ المرجع السابق ص ٢٧١ وقد اشار سيادته الى بعض احكام مجلس الدولة الفرنسى فى هذا الشأن .

فيكون من الافضل من وجهة نظرنا سحب القرار الصادر بالجزاء او الغائه اذا كان الجزاء صادرا بموجب حكم من المحكمة التأديبية ثم اعادة اصدار الجزاء الذى يتناسب مع جملة الوقائع المرتبطة مع بعضها والثابتة فى حق العامل وذلك بدلا من اصدار جزاءين متتابعين عن وقائع مرتبطة ببعضها البعض - ويستثنى من ذلك حالة ما اذا كان الجزاء الاول قد بدئ فى تنفيذه - اذ فى هذه الحالة يجوز توقيع جزاء جديد عن الوقائع المكتشفة بعد البدء فى تنفيذ الجزاء الاول .

اما اذا كانت الوقائع المكتشفة بعيدة الصلة عن الوقائع التى جوزى من أجلها العامل - فان للسلطة التأديبية ان تصدر جزاء جديد يتناسب مع الوقائع الجديدة ولا يعتبر ذلك من قبيل تكرار للجزاء (١) .

---

(١) ومما تجدر الاشارة اليه انه بالنسبة للحالة التى يتم فيها مجازاة العامل عن وقائع متعددة ثم تكتشف السلطة التأديبية او المحكمة التى تراقب القرار المطعون فيه امامها ان بعض من هذه الوقائع لم يثبت فى حق العامل - فهنا يتعين اعادة النظر فى الجزاء السابق توقيعه - على أساس ان تظل للمخالفات المنسوبة الى العامل وحدتها - فاذا اختل الاتهام فى احد هذه المخالفات او فى بعضها اصبح من المتعين اعادة تقدير الجزاء .

(انظر الدكتور محمد عصفور - التأديب والعقاب فى علاقات العمل - طبعة ١٩٧٢ ص ٧٤ من الجزء الثانى من المؤلف ، مطبعة الاستقلال الكبرى ، القاهرة) وهذا ما تؤكده المحكمة الادارية العليا من انه " ولئن كان للادارة تقدير الجزاء التأديبى فى حدود النصاب القانونى - الا ان مناط ذلك ان يكون التقدير قد بنى على قيام سببه بجميع اشطاره فاذا تبين انه قدر على اساس تهمتين اوتهم عدة - لم يقفم فى حق الموظف سوى بعضها دون البعض الاخر فان الجزاء والحالة هذه لا يقوم على كامل سببه ويتعين اذا الغاؤه - لاعادة التقدير على اساس استبعاد مالم يقم فى حق الموظف بما يتناسب صدقا وعدلا مع ماقام فى حقه (حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ١٦٩ لسنة ٧ ق الصادر بتاريخ ١٦ / ٥ / ١٩٥٩ الجزء الرابع ص ١٢٩٢ .

ثانيا : حالة الجمع بين وظيفتين محظور الجمع بينهما - حيث يعتبر الجمع بين الوظيفتين فى هذه الحالة مخالفة تأديبية - وقد افتت الجمعية العمومية للقسم الاستشارى بمجلس الدولة فى احدى فتاويها (١) بأن شغل الموظف لاكثر من وظيفة يعتبر اخلالا منه بواجبات كل وظيفة يشغلها - مما يستتبع قيام الحق لكل جهة يعمل فيها فى توقيع الجزاء المناسب عليه - لشغله وظيفة اخرى - مع مراعاة ان مباشرة احدى الجهتين لحقها فى توقيع الجزاء - يسلب الجهة الأخرى هذا الحق اذ القاعدة المقررة فقها وقضاءا انه لايجوز مجازاة الموظف عن جريمة واحدة مرتين .

وطبقا لهذه الفتوى فانه يجوز لكل من الجهتين التابع لهما العامل توقيع الجزاء الذى تقدر تناسبه مع هذه المخالفة - ولكنا لانوافق على ماذهبت اليه تلك الفتوى - لان منح كلا الجهتين توقيع الجزاء قد يؤدى الى نتيجة غير مقبولة ، اذ قد تبادر كل جهة بتوقيع جزاء على العامل وفى هذه الحالة يكون العامل قد جوزى عن مخالفة واحدة بجزاءين وهو غير جائز (٢) .

ومن ناحية اخرى قد تمتنع كل جهة من توقيع الجزاء على اساس ترك حق توقيع الجزاء للجهة الاخرى - وفى هذه الحالة يفلت العامل من العقاب .

ونرى حلا لذلك ان يكون للجهة التى التحق بها العامل اولا الحق فى مجازاته - دون الجهة الاخرى باعتبار ان التحاق العامل بالجهة الثانية يمثل مخالفة فى حق الجهة الاخرى ومن ثم يكون لها الحق وحدها توقيع الجزاء .

---

(١) الفتوى الصادرة بتاريخ ٢٧ / ١ / ١٩٦٥ لسنة ١٩ قضائية .

(٢) والضمان الوحيد للعامل فى هذه الحالة هوالطعن فى القرارين الصادرين من الجهتين بالجزاء استنادا الى مبدأ عدم جواز تعدد الجزاءات عن المخالفة الواحدة .

وقد يحدث أن يكون العامل تابعا لجهتين فى الحالات التى يسمح فيها القانون بذلك (١) فاذا ارتكب العامل مخالفة فى احدى هاتين الجهتين - فهل يجوز لكل جهة توقيع الجزاء عليه . . . ؟

يجيز البعض (٢) ذلك بحجة ان المشرع أقر لكل منهما معاقبته استقلالا فيمكن فى هذه الحالة توقيع جزاءين عن الفعل الواحد . .

ولكنا لا نوافق على هذا القول لان مايذهب اليه يعد مخالفة صريحة لمبدأ عدم تعدد الجزاءات التأديبية عن المخالفة الواحدة - ولا يمكن اهدار مبدأ بحجة تبعية العامل لجهتين مختلفتين - مادام العامل قد ارتكب مخالفة واحدة فان المقابل لذلك هو توقيع جزاء واحد عن هذه المخالفة وتكون الجهة المختصة بتوقيع الجزاء هى الجهة التى ارتكب العامل فيها المخالفة اثناء عمله بها - فاذا ارتكب المخالفة بعيدة عن عمل الجهتين (وهى المخالفات التى ترتكب خارج نطاق العمل ويكون لها انعكاس على الوظيفة العامة) .

فان المختص بتوقيع الجزاء عن هذه المخالفات هى الجهة الاصلية التى يتبعها العامل وهى الجهة التى التحق بها العامل أولا .

---

(١) مثال ذلك العامل الذى ترخص له جهة عمله بالالتحاق بمعهد معين للدراسة .

(٢) الدكتور سليمان الطماوى " قضاء التأديب " طبعة ١٩٧١ المرجع السابق ص ٢٧٣ .

ثالثا : حالة الجريمة التأديبية المستمرة :

الجريمة المستمرة يعرفها الفقه الجنائى بأنها الجريمة التى تتكون من نشاط يحتمل بطبيعته ان يستغرق وقوعه فترة زمنية محددة . سواء كان هذا النشاط ايجابيا او سلبيا وانها تستمر ولا تنتهى مادامت حالة وقوع النشاط قائمة غير منقطعة (١)

وفى مجال التأديب يمكن تصور وجود المخالفة المستمرة وهى تلك المخالفة التى تتكون من نشاط يحتمل بطبيعته ان يستغرق فترة زمنية - سواء كان هذا النشاط ايجابيا او سلبيا - مثال ذلك ظهور العامل بالمظهر الغير لائق بالوظيفة العامة وعدم محافظته على كرامتها - فثبوت هذه المخالفة فى حق العامل ومجازاته عنها لا يمنع سلطة التأديب من مجازاته مرة اخرى اذا استمر على ظهوره بالمظهر الغير لائق بالوظيفة . طالما لم يرتدع بالجزاء الاول الذى وقع عليه - ولا يعد ذلك من قبيل تكرار الجزاء عن مخالفة واحدة .

وقد بررت المحكمة الادارية العليا عقاب العامل مرة اخرى على جريمته المستمرة بان الهدف من توقيع جزاء اخر على العامل هو عدم تشجيعه هو وغيره على الاستمرار فى الاخلال بواجبات وظيفتهم(٢) .

---

(١) الدكتور على راشد " القانون الجنائى " الطبعة الثانية ١٩٧٤ ص ٢٢٨ . دار النهضة العربية ، القاهرة .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ ١٦/٥/١٩٥٩ لسنة ٤ قضائية .

رابعا : التدابير الادارية - والاجراءات التأديبية التى تسبق توقيع الجزاء لا تعد من قبيل الجزاءات :

ويقصد بالتدابير الادارية ويطلق عليها التدابير الداخلية - الاجراءات التى تتخذها السلطات الادارية فى غير ما يتعلق بالتأديب دون الاستناد الى اللوائح او نصوص قانونية معينة بهدف تسيير المرافق وتنظيمها على نحو يكفل اداء الخدمة على وجه افضل - ولاسباب تتعلق بالملاءمة اكثر مما تقوم على المنطق القانونى المجرد (١)

كما ان الاجراءات التأديبية تتخذها السلطات التأديبية للوصول الى تحديد مسئولية العامل المتخذ ضده هذه الاجراءات.

ولا تعتبر التدابير الداخلية او الاجراءات التأديبية من قبيل الجزاءات التأديبية ومن ثم فان اتخاذ هذه التدابير او تلك الاجراءات لا يمثل ازدواجا فى الجزاء فى حالة توقيع عقوبة على العامل المتخذ ازاءه التدبير الادارى - او الخاضع للأجراءات التأديبية.

وقد اثير التساؤل حول قرارات النقل وهل تعد من قبيل التدابير الادارية .؟ فاذا صدر قرار بمعاقبة العامل ونقله مكانيا او نوعيا - فهل يعد ذلك من قبيل الازدواج فى الجزاء . . . . . ؟

فرقت المحكمة الادارية العليا بين الجزاء التأديبى وبين التدبير الداخلى (النقل) الذى ينطوى على عدم الرضا من جانب من تم نقله حيث قررت المحكمة الادارية العليا بانه " لا يلزم لكى يعتبر القرار الادارى بمثابة الجزاء التأديبى المقنع ان يكون متضمنا عقوبة من العقوبات التأديبية المعينة والا لكان جزاء تأديبيا صريحا وانما يكفى ان تتبين المحكمة من ظروف الاحوال

---

(١) الدكتور محمد عصفور " التأديب فى علاقات العمل " المرجع السابق ص ١٠

وملابساتها ان نية الادارة اتجهت الى عقاب الموظف (العامل) ولكن بغير اتباع الاجراءات والاوضاع المقررة لذلك فانحرفت بسلطتها فى القرار لتحقيق هذا الغرض المستتر فيكون القرار بمثابة الجزاء التأديبى المقنع ويكون عندئذ مشوبا بعيب اساءة استعمال السلطة ومخالفا للقانون أما اذا تبين انها لم تتحرف بسلطتها لتحقيق مثل هذا الغرض الخفى وانما استعملتها فى تحقيق المصلحة العامة التى اعد لها القرار كان سليما ومطابقا للقانون وأن النقل يكون من الملاءمات المتروكة لتقدير الادارة حسبما يكون متفقا مع الصالح العام (١)

وعلى ذلك اذا اتجهت نية الادارة الى الاضرار بالعامل عن طريق نقله ثم وقعت عليه جزاء تأديبيا عما ثبت فى حقه من مخالفة فان النقل ينطوى فى هذه الحالة على جزاء مقنع ومن ثم يكون العامل قد جوزى عن مخالفة واحدة بجزاءين وهو لا يجوز . اما اذا كانت الادارة تستهدف من النقل ايتغاء وجه المصلحة العامة وابعاد العامل عن مواطن الشبهات أو استهدفت من النقل ابعاده عن ظروف العمل الموكول اليه لما تقدره من ان استمراره فى هذا العمل يعرضه للوقوع فى الخطأ فان النقل فى هذه الحالة لا ينطوى على جزاء ومن ثم يكون جائزا اجراؤه بجانب العقوبة الموقعة على العامل ولا يعد ذلك من قبيل الازدواج فى الجزاء .

وقد اوضحت المحكمة الادارية العليا فى احد احكامها (٢) هذا المعنى بما قررته من أنه" اذا تضمن القرار التأديبى تحريم اشتغال المدعى مدرسا

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ١٠١٥ بتاريخ ١٥/١٢/٦٢ مشار الى الحكم فى مؤلف الدكتور محمد عصفور" التأديب والعقاب" فى علاقات العمل" المرجع السابق ص١١٨ .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ٧٥٨ بتاريخ ٤/٤/١٩٥٩ - مجموعة المبادىء التى قررتها المحكمة للسنة الثالثة قضائية ص ١٠٦٣ .

بمدارس البنات فانه فضلا عن ان ذلك لا يتضمن نوعا من الجزاء لا يخرج عن ان يكون توجيها من مصدر القرار للجهة المختصة بمراعاة ماثبت من سلوك المدعى عند تقرير اجراء نقله مستقبلا وذلك تحقيقا للمصلحة العامة التى تقتضى توافر السمعة الحسنة والسيرة الطيبة فيمن يولون وظائف التدريس عامة وبوجه خاص امانة التدريس بمدارس البنات - وهو توجيه حميد لا شك يدخل فى نطاق السلطة التقديرية التى تنفرد بها الادارة دون معقب عليها . . . "

المطلب الثانى

مدى جواز الجمع بين العقوبتين التأديبية والجنائية

من المسلم به فقها (١) وقضاءا جواز الجمع بين العقوبتين التأديبية والجنائية استنادا الى مبدأ استقلال المسئوليتين التأديبية والجنائية عن بعضهما .

وهذا ما اكدته وتؤكده المحكمة الادارية العليا حيث تقرر فى احد احكامها " ان المخالفة التأديبية هى اساسا تهمة قائمة بذاتها مستقلة عن التهمة الجنائية وهذا الاستقلال قائم حتى ولو كان ثمة ارتباط بين الجريمتين(٢)

وبالرغم من تسليم اغلب الفقه والقضاء باستقلال المسئوليتين الا اننا من جانبنا لا نوافق على هذا الاستقلال المطلق وتتحصل وجهة نظرنا فى هذا الشأن فى انه توجد طائفة من الجرائم الجنائية وثيقة الصلة بالوظيفة العامة اما لان الوظيفة كانت سببا فى تسهيل ارتكاب الجريمة مثل جرائم الاختلاس والتزوير كما قد تكون صفة الموظف ركنا من اركان الجريمة مثل الرشوة .

كما توجد طائفة اخرى من الجرائم الجنائية وان كانت لا تمت الى الوظيفة العامة بصلة - الا انه اذا ارتكبها الموظف العام افقدته الصلاحية فى البقاء فى وظيفته حيث تذهب عنه الثقة والاعتبار الذى يفترض فى الموظف العام ان يتحلى بهما مثل جرائم القتل والسرقة والنصب وخيانة الامانة وغيرها .

---

(١) - الدكتور سليمان الطماوى " قضاء التأديب " المرجع السابق ص٥٤٩ .
- الدكتور جودت الملط " المسئولية التأديبية للموظف العام المرجع السابق ص ٣١١ .
- الاستاذ مغاورى شاهين " المسألة التأديبية " المرجع السابق ص٢٠٩
- الاستاذ فتحى عبد الصبور " الوسيط فى عقد العمل الفردى " الطبعة الاولى ١٩٦١ ص ٣٠٤ ، دار الكتاب العربى ، القاهرة .
- الدكتور محمد حسنين حمزة " القانون التأديبى للموظف العام " المرجع السابق ص ٥٧ .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ ٢٧ ديسمبر ١٩٥٨ (السنة ٤ ق

والطائفة الاولى من الجرائم الجنائية هى فى اصلها جرائم تأديبية حيث تنشأ اساسا من الاخلال بواجبات الوظيفة العامة.

ولكن المشرع يسبغ عليها الصفة الجنائية ويعتبرها جرائم معاقبا عليها بمقتضى قانون العقوبات - لما لها من آثار خطيرة على المجتمع حيث يتعدى أثرها نطاق الوظيفة العامة.

اما الطائفة الثانية فهى وان كانت لاتعتبر جرائم تأديبية من حيث الاصل الا انها تنعكس على الوظيفة العامة وتحدث اثارها فى شاغلها بحيث لا يستقيم بقاؤه فيها مع ثبوت هذه الجرائم فى حقه والحكم عليه بالعقوبة الجنائية المقررة لهذه الجرائم.

ويترتب على الحكم على العامل بالعقوبة الجنائية اذا ثبتت فى حقه جريمة من الجرائم المشار اليها فى الطائفتين المذكورتين اثر حتمى هو العزل من الوظيفة(١).

كما قد يكون العزل جوازيا للقاضى فى حالة الحكم على العامل بعقوبة الجنحة(٢) وفى الحالات المشار اليها يخضع العامل لعقوبتين عن فعل واحد

---

(١) تجدر الاشارة الى ان قانون العاملين المدنيين بالدولة قد نص فى الفقرة الثانية من البند ٧ من المادة ٩٤ على انه" . . ومع ذلك فاذا كان الحكم قد صدر عليه لاول مرة فلايؤدى الى انهاء الخدمة الا اذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع اسباب الحكم وظروف الواقعة ان بقاء العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة او طبيعة العمل" وتقابلها الفقرة الثانية من البند ٧ من المادة ٩٦ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام. وواضح من ذلك ان العزل من الوظيفة يكون اثرا حتميا فى حالة ما اذا كان الحكم الجنائى فى الجرائم المنصوص عليها فى الفقرة الاولى لم يكن لاول مرة اما اذا كان الحكم لاول مرة فيكون العزل جوازيا حسب تقدير لجنة شئون العاملين المختصة.

(٢) مادة ١٠٧ من قانون العقوبات . ويلاحظ أنه اذا كانت الجنحه من الجرائم المخله بالشرف اوالامانة فان العزل يكون وجوبيا اذا لم يكن الحكم لاول مرة.

احداهما عقوبة جنائية اصلية والاخرى عقوبة تبعية للحكم الجنائى وهى العزل وان كان هناك ازدواج فى الجزاء فى هذه الحالة الا انه ينص القانون وعلى ذلك فلا مجال لاعمال مبدأ عدم جواز تعدد العقوبات عن الفعل الواحد لان الجمع هنا مقرر بنص القانون . .

وما دام المشرع قد رتب اثرا قانونيا على الحكم على العامل بعقوبة جناية او فى جريمة مخلة بالشرف او الامانة - فانه يكون من الافضل من وجهة نظرنا ان تتريث السلطة التأديبية ولا تتسرع فى مواءخذة العامل تأديبيا انتظارا لما تسفر عنه الدعوى الجنائية (١) .

على ان السير فى اجراءات الدعوى الجنائية لا يحجب عن السلطة التأديبية الادارية حقها فى وقف العامل احتياطيا اذا توفرت اسبابه ودواعيه طبقا للاسباب التى انتهينا اليها فى الكلام عن اسباب الوقف الاحتياطى .

فاذا انتهت الدعوى الجنائية بعدم معاقبة العامل فهنا يتعين التفرقة بين وضعين . فاذا برىء العامل استنادا الى عدم ثبوت الواقعة او الوقائع المكونة للجريمة الجنائية فيمتنع على السلطة التأديبية مجازاة العامل تأديبيا احتراما لحجية الحكم الجنائى صاحب القول الفصل فى الجرائم الجنائية كما عبرت عن ذلك المحكمة الادارية العليا (٢) .

وهذا هو الوضع الاول اما الوضع الثانى فيتمثل فى عدم معاقبة العامل لعدم كفاية الادلة او حفظ الدعوى الجنائية او الحكم بالبراءة بسبب بطلان فى الاجراءات فان السلطة التأديبية فى هذه الحالة يجوز لها ان تعاقب العامل تأديبيا اذا انطبق على الفعل وصف الجريمة التأديبية .

---

(١) من هذا الرأى الدكتور محمد عصفور " جريمة الموظف العام " المرجع السابق ص ١٨٠ .

(٢) الحكم الصادر بتاريخ ٢٢ ديسمبر ١٩٦٢ لسنة ٨ ق .

اما اذا انتهت الدعوى الجنائية بمعاقبة العامل بعقوبة جنائية فان هذه العقوبة وحدها هى التى تنزل بالعامل دون غيرها من الجزاءات التأديبية سواء كانت الجريمة الجنائية المنسوبة الى العامل لها صلة بالوظيفة العامة او ارتكبها العامل دون ان يكون لها صلة بالوظيفة العامة .

ولما كانت النصوص التشريعية الحالية لا تسعف بالحل الذى ننادى به فان الامر يقتضى مبادرة من المشرع للنص على انه عندما ينسب الى العامل جريمة جنائية فيتعين على السلطة التأديبية التريث لحين الانتهاء من الدعوى الجنائية - فان انتهت الدعوى الجنائية بالحكم على العامل بعقوبة جنائية - فتكون هى العقوبة الوحيدة التى تنزل بالعامل - أما اذا انتهت الدعوى الجنائية بالبراءة فان السلطة التأديبية تسترد ولايتها فى تأديب العامل على التفصيل السابق التنويه اليه .

وسندنا فيما نقول به - أن العقوبة الجنائية فى حد ذاتها لها من الاثر ما يتحقق فى طياته الهدف من توقيع الجزاء التأديبى لان العقوبة الجنائية ايا كانت فهى موضوعة بميزان المشرع الجنائى - الذى يراعى فى تقديرها جسامة الفعل المكون للجريمة وأقل العقوبات الجنائية وان لم تزد فى شدتها عن العقوبات التأديبية فهى لا تقل عنها اذ تنطوى العقوبة الجنائية على معنى الايلام بغير تفريط ولا افراط حيث لا فائدة من عقوبة غير رادعة ولا من قسوة لا تبررها مصلحة (١) وحتى بالنسبة لعقوبة الغرامة وهى أقل انواع العقوبات الجنائية شدة فان الهدف منها هو ايلام المحكوم عليه (٢) .

ومن المقرر ان العقوبة الجنائية ايا كان نوعها تعنى الجزاء أو المقابل او عدل الجريمة ووظيفتها تحقيق العدالة (٣) .

---

(١) الدكتور محمود مصطفى " شرح قانون العقوبات ، القسم العام ، الطبعة السادسة ص ٤٧٥ .

(٢) الدكتور محمود مصطفى ، المرجع السابق ص ٥١٨ .

(٣) الدكتور على راشد " القانون الجنائى " الطبعة الثانية ١٩٧٤ ص ٥٥٧ .

وما دام الامر كذلك وكانت العقوبة الجنائية تنزل الايلام بالجانى فانها تكفى من وجهة نظرنا وحدها - ولا مجال بعد ذلك لتوقيع جزاء تأديبى فحيث توقع عقوبة جنائية فانه يتحقق فى طياتها الهدف من الجزاء التأديبى .

وعلى ذلك يمكننا بدون تردد بان توقيع عقوبتين جنائية وتأديبية يعد اود واجا فى الجزاء لانحبذ الاستمرار فيه حيث يتنافى مع مبدأ عدم جواز توقيع اكثر من عقوبة عن الفعل الواحد حيث الفعل الواحد هنا وان كان مزدوج الوصف حيث هو جريمة جنائية وتأديبية .

الا أنه لايخرج عن كونه نشاطا واحدا صادرا من شخص واحد محل العقاب فاما عقوبة جنائية واما عقوبة تأديبية عن النشاط الصادر من العامل - وهذا لايتأتى الا بالتدخل التشريعى لالزام السلطة التأديبية بالانتظار الى حين الانتهاء من الدعوى الجنائية والفصل فيها فان صدر حكم بعقوبة جنائية على العامل اعتبر كافيا وحده ولا مجال لتوقيع عقوبة تأديبية أخرى بجانب العقوقة الجنائية

وحتى ولو استطاعت المحاكمة الجنائية فان ذلك لا يبرر من وجهة نظرنا تسرع السلطة التأديبية بتوقيع الجزاء التأديبى - مع الاشارة الى حق السلطة التأديبية الادارية فى وقف العامل اذا تحققت شروط الوقف واسبابه .

ويكون من الافضل الانتظار الى حين الانتهاء من الدعوى الجنائية وبعدها تستطيع السلطة التأديبية ان تقدر مدى مسئولية العامل التأديبية على ضوء الحكم الصادر فى الدعوى الجنائية .

بسم الله الرحمن الرحيم

الباب الثاني

في آثار الوقف

ويتضمن الفصول الآتية :-

الفصل الأول : آثار الوقف بالنسبة للأجر .

الفصل الثاني : آثار الوقف بالنسبة للترقية .

الفصل الثالث : حقوق وواجبات العامل الموقوف
وأثر انهاء خدمة العامل الموقوف بالطريق التأديبي عليها .

الباب الثانى

آثار الوقف

تمهيد وتقسيم:

تعنى آثار الوقف النتائج القانونية التى تترتب على وقف العامل عن عمله وأول هذه الاثار يتمثل فى الخصم من الأجر بمقدار لا يجاوز النصف - ويسرى هذا الأثر على جميع العاملين المدنيين بالدولة سواء العاملين بالحكومة أو القطاع العام دون تفرقة - بمعنى ان كل من يصدر ضده تصرف قانونى بالوقف يتأثر اجره بهذا التصرف .

وللوقف اثر ثان يتمثل فى المنع المؤقت من الترقية فترة الوقف - وهذا الأثر يعتبر اثرا نسبيا اذ يقتصر تطبيقه على العاملين المستحقين للترقية فترة الوقف ومن ثم لا يسرى هذا الاثر على العاملين الموقوفين والغير مستحقين للترقية فترة الوقف عن العمل .

كما رتب القانون اثرا ثالثا بالنسبة للوقف الاحتياطى حالة ما اذا عوقب العامل بعقوبة الاحالة الى المعاش او الفصل - فيرتد اثر الحكم الصادر بالاحالة الى المعاش او الفصل الى تاريخ وقف العامل احتياطيا .

اما الاثر الاخير فيتمثل فى الحقوق والواجبات المقررة للعامل او عليه فى فترة الوقف

وعلى هذا يتحدد البحث فى هذا الباب فى ثلاثة فصول على النحو التالى :

الفصل الاول : آثار الوقف بالنسبة للأجر .

الفصل الثانى : آثار الوقف بالنسبة للترقية .

الفصل الثالث : حقوق وواجبات العامل الموقوف واثر انهاء خدمة العامل الموقوف بالطريق التأديبى عليها .

الفصل الأول

آثار الوقف بالنسبة للأجر

يعد الأجر عنصرا اساسيا من عناصر نظام الوظيفة العامة فهو طبقا للرأى السائد فى الفقه وسيلة تسمح للعامل بالمحافظة على المستوى الاجتماعى المتناسب مع مكانته الوظيفية (١) وعلى ذلك فهو وفقا لهذا الاتجاه ليس ثمنا لخدمة تؤدى .

وكان الاثر المترتب على الوقف قبل صدور قانون العاملين المدنيين بالدولة السابق رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ هو حرمان الموظف الموقوف من راتبه او من جزء منه (٢)

وقد انتهج المشرع نهجا جديدا برزت معالمه وتأكدت فى قانون العاملين المدنيين الحالى حيث اصبح الاصل ان يحصل العامل الموقوف لنصف راتبه . مالم تقرر المحكمة التأديبية بالنسبة للوقف الاحتياطى منح العامل النصف الثانى من الأجر او جزء منه - ويستثنى من هذا الاصل حالة الوقف بقوة القانون نتيجة حبس العامل تنفيذا لحكم جنائى نهائى حيث يحرم العامل من كل أجره .

ونبين فى هذا الفصل آثار الوقف بانواعه الثلاثة على الأجر وذلك فى مباحث ثلاث - ونعرض فى البحث الرابع لمصير الجزء المقتطع من الأجر بعد انتهاء الوقف الاحتياطى والحبس الاحتياطى والحبس تنفيذا لحكم نهائى أوغير نهائى الذى يترتب عليهما وقف العامل بقوة القانون .

وعلى ذلك يتضمن هذا الفصل المباحث الآتية :

المبحث الاول : أثر الوقف الاحتياطى بالنسبة للأجر
المبحث الثانى : أثر الوقف الجزائى بالنسبة للأجر
المبحث الثالث : أثر الوقف بقوة القانون بالنسبة للأجر
المبحث الرابع : مصير الجزء المقتطع من الأجر بعد انتهاء الوقف الاحتياطى او الحبس.

---

(١) الدكتور عبد الحميد كمال حشيش " دراسات فى الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى طبعة ١٩٧٧ ص ٩٩ ومابعدها ، دار النهضة العربية ، القاهرة .

(٢) مادة ٩٥ من قانون موظفى الدولة ، المرجع السابق رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١

المبحث الأول

أثر الوقف الاحتياطي بالنسبة للأجر

طبقا للمادة ٨٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ٨٦ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام - يترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف اجره - ابتداء من تاريخ الوقف - ولكن اقتطاع نصف الأجر من تاريخ الوقف ليس امرا باتا بل هو معلق على موافقة المحكمة التأديبية على هذا الجزء المقتطع من الأجر - وهذا امر متروك لتقديرها ان شاءت قررت استمرار اقتطاع نصف الأجر او قصر الاقتطاع على جزء من هذا النصف او التقرير بمنح العامل النصف المقتطع كاملا - فاذا قررت المحكمة التأديبية حرمان العامل نصف الأجر او من جزء منه فيظل العامل محروما منه طيلة فترة الوقف - الى حين الانتهاء من تحديد مسئولية العامل التأديبية - اما بتبرئته او بمجازاته

وقد وردت الاحكام المشار اليها في المادة ٨٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة حيث ورد نصها كالاتى " . . ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف اجره ابتداء من تاريخ الوقف - ويجب عرض الامر على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف او عدم صرف الباقى من أجره - فاذا لم يعرض الامر عليها خلال عشرة ايام من تاريخ الوقف - وجب صرف الأجر كاملا حتى تقرر المحكمة ما يتبع فى شأنه" .

وعلى المحكمة التأديبية ان تصدر قرارها خلال عشرين يوما من تاريخ رفع الامر اليها فاذا لم تصدر المحكمة قرارها فى خلال هذه المدة يصرف الأجر كاملا (١)

---

(١) مما تجدر ملاحظته ان قانون العاملين المدنيين السابق رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ كان يحدد بداية وقف نصف الأجر من تاريخ الاحالة الى المحكمة التأديبية فالمادة ٤٦ من هذا القانون كانت تنص على الاتى . . " . . . ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف مرتبه ابتداء من اليوم الذى يحال فيه للمحكمة . . . " ثم عدل المشرع عن هذه

==

وقد رد قانون نظام العاملين بالقطاع العام ذات الاحكام فى المادة ٨٦ منه وصياغة الاحكام المتقدمة على هذا النحو يجعلها محل نقد لما يكتنفها من لبس وغموض ـ حيث ان المشرع بعد ان قرر المبدأ العام والاثر المترتب على الوقف وهو وقف صرف نصف اجر العامل ابتداء من تاريخ الوقف ـ حدد اختصاص المحكمة بقوله " ويجب عرض الامر على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقى من أجره" ـ وهذه الصياغة توحى بأن نظر المحكمة ينصب على نصف الأجر الذى يتقاضاه العامل ـ باعتبار ان النصف الآخر تم وقفه بمجرد صدور قرار الوقف ـ على اساس ان هذا الجزء من المرتب هو الباقى من أجره.

ولكن هذا التفسير الظاهرى لا يتفق مع قصد المشرع للذى تغياه ـ من استحداثه ما اسماه البعض ثورة فى تاريخ التشريع الوظيفى ـ حيث ضمن القانون للعامل الموقوف نصف اجره (١) وذلك بدافع من اعتبارات اجتماعية ادت الى تقرير حماية نصف اجر العامل الموقوف مهما كانت الظروف (٢) .

وعلى ذلك فان النص المشار اليه يفسر على ان اختصاص المحكمة التأديبية مقصور على النصف الموقوف صرفه دون المساس بالنصف الآخر الذى تقرر بقوة القانون من تاريخ وقفه عن العمل (٣) . بينما النص المشار اليه يوحى بغير ذلك .

= = الصياغة فى قانون العاملين المدنيين الصادر بعد ذلك رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ فى المادة ٦٠ منه نص على اعتبار تاريخ الوقف هو الاساس فى وقف صرف نصف اجر العامل الموقوف ـ وهو نفس المبدأ الذى أخذ به المشرع فى قانون العاملين المدنيين الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وقانون نظام العاملين المدنيين بالقطاع العام رقم ٤٨ سنة ١٩٧٨ .

(١) الدكتور جودت الملط " المسئولية التأديبية للموظف العام" المرجع السابق ص ٢١٥ .

(٢) الدكتور سليمان الطماوى" قضاء التأديب" المرجع السابق ص ٢٣٧ .

(٣) انظر فى نقد صياغة النص المشار اليه" الدكتور السيد محمد ابراهيم" شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة المرجع السابق ص ٥٩٢ وما بعدها ، وكذا مقال الاستاذ محمد ابراهيم رفاعى" الاجراءات الاحتياطية اثناء تأديب العاملين فى مصر" منشور بمجلة المحاماة العددان السابع والثامن سبتمبر واكتوبر ١٩٧٥ ص ١١٤ .

ودرءً لأى لبس فى التفسير نرى تعديل الصياغة الواردة فى المادة ٨٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ٨٦ من قانون العاملين بالقطاع العام على النحو التالى .. ويجب عرض الامر فورا على المحكمة التأديبية لتقرير صرف أو عدم صرف النصف الموقوف من أجره اذ ان تعديل الصياغة على هذا النحو من شأنه ازالة الغموض الذى يكتنف النص الحالى وينأى به عن الشك والاختلاف فى التفسير الذى قد يبعده عن قصد المشرع وهدفه من ضمان حصول العامل الموقوف على نصف اجره كحد أدنى أثناء وقفه احتياطيا .

رأينا في سلطة المحكمة التأديبية في التصرف في نصف الأجر الموقوف صرفه

بعد صدور قرار الوقف الاحتياطي - يتعين على السلطة الادارية التأديبية أن تعرض امر العامل الموقوف على المحكمة التأديبية المختصة في أجل غايته عشرة ايام من تاريخ الوقف - كما حدد المشرع للمحكمة التأديبية اجلا مدته عشرون يوما - اعتبارا من تاريخ عرض الامر عليها لكي تصدر قرارها بما يتبع في نصف الأجر الموقوف صرفه - ورتب المشرع اثرا هاما على تقاعس الجهة الادارية عن عرض الامر على المحكمة التأديبية خلال المهلة المحددة للجهة الادارية - وذلك الاثر يتمثل في تقاضي العامل لاجره كاملا الى حين صدور قرار المحكمة التأديبية الذي يحدد ما يتبع في شأن أجر العامل - كما رتب المشرع ذات الاثر على تأخير المحكمة التأديبية في اصدار قرارها بالبت في نصف الاجر الموقوف صرفه عن عشرين يوما - من تاريخ عرض الامر عليها حيث يترتب على ذلك تقاضي العامل لكامل اجره (١) .

ويتضح من هذه الاحكام ان المشرع رتب على تأخر السلطة الادارية في عرض امر العامل على المحكمة التأديبية عن المهلة المحددة لها وكذا تأخر المحكمة التأديبية عن النظر في امر نصف الأجر الموقوف صرفه عن عشرين يوما من تاريخ عرض الامر عليها اثرا يتمثل في تقاضي العامل لاجره كاملا - والموعد الذي حدده المشرع للسلطة الادارية ومقداره عشرة ايام من تاريخ الوقف لعرض

---

(١) وردت هذه الاحكام في المادة ٨٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ٨٦ ونظام العاملين بالقطاع العام - وقد كان الأجل الممنوح للمحكمة التأديبية في ظل القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ بنظام العاملين بالقطاع العام السابق هو عشرة ايام للنظر في مرتب العامل الموقوف (مادة ٥٧) ثم عدل المشرع عن ذلك وجعل المدة عشرون يوما في القانون الحالي رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ على غرار الحكم الوارد في قانون العاملين المدنيين بالدولة .

امر العامل الموقوف على المحكمة التأديبية - وكذا مدة العشرين يوما المحددة للمحكمة التأديبية هى مواعيد تحكمية - يترتب عليها عدم استقرار النظام القانونى لاثر الوقف الا حتياطى على الأجر - فعلى حين يترتب على تأخير عرض أمر العامل على المحكمة التأديبية - اكثر من عشرة ايام ولو يوما واحدا تقاضى العامل لاجره كاملا الى حين البت فى أمر نصف اجره من المحكمة التأديبية - وكذلك الحال بالنسبة لتأخر المحكمة التأديبية عن النظر فى موضوع نصف الأجر فى مدة عشرين يوما من تاريخ عرض الامر عليها فان العامل يتقاضى مرتبه كاملا بينما العامل الذى يعرض امره فى المواعيد المحددة فانه يتقاضى نصف اجره .

فهل يعتبر انقضاء العشرين يوما دون صدور قرار من المحكمة قيدا عليها . . ؟ أم انه على الرغم من مضى هذه المدة يحق لها ان تبت فيما يتبع فى نصف الأجر - فى حين يقرر النص تقاضى العامل لأجره كاملا عقب انقضاء هذه المدة . . ؟

لم يوضح لنا المشرع المدة التى يظل العامل مستمرا فى تقاضى مرتبه كاملا خلالها عندما تتأخر المحكمة التأديبية فى النظر فى امر نصف المرتب الموقوف صرفه عن عشرين يوما .

والرأى الذى نراه انه اذا فوتت المحكمة التأديبية المدة التى حددها لها المشرع للنظر فى امر النصف الموقوف صرفه من المرتب - وهى عشرون يوما فان العامل يستمر فى تقاضى مرتبه كاملا الى حين البت فى مسئوليته التأديبية .

ومن ثم فان مرور هذا الاجل يعد قيدا على سلطة المحكمة التأديبية حيث يمتنع عليها اعادة النظر فى النصف الموقوف صرفه من الأجر .

وهذا ما تؤدى اليه عبارة النص الواردة فى المادة ٨٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ٨٦ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام حيث ورد النص كمايلى " . . فاذا لم تصدر المحكمة قرارها خلال هذه المدة يصرف الأجر كاملا . . . . "

وعلاجا لعدم استقرار آثار الوقف الاحتياطى بالنسبة للأجر نرى أن يبت فى أمر الأجر فى قرار الوقف بمعنى ان يكون من اختصاص السلطة الادارية التأديبية بجانب اختصاصها باصدار قرار الوقف - ان تبين فى القرار مايتقاضاه العامل اثناء وقفه من النصف الباقى من الأجر - فاذا صدر قرار الوقف دون أن يحدد ما يتبع فى الأجر اثناء الوقف فأن العامل يتقاضى نصف الأجر ويقتطع منه النصف الباقى .

واذا تضمن قرار الوقف الحرمان من نصف الأجر اوجزء منه - نرى ان يكون للعامل ان يطلب من المحكمة التأديبية المختصة النظر فيما تضمنه قرار الوقف من الحرمان من نصف الأجر او جزء منه .

والنص الذى نقترحه فى هذا الشأن هو" ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره مالم تقرر السلطة الادارية التأديبية استحقاق العامل لمرتبه كاملا او حرمانه من جزء من النصف الموقوف صرفه".

وما نقترحه فى هذا الشأن يجد أساسه فيما سار عليه المشرع الفرنسى فى تنظيمه للوقف الاحتياطى - اذ ان قرار الوقف يصدر متضمنا تحديد وضع مرتب الموظف دون انتظار مواعيد معينة - وقد ورد النص على ذلك فى المادة ٢٢ / ٢ من قانون الموظفين الفرنسى الصادر فى ٤ فبراير ١٩٥٩ والتى جاء نصها على النحو التالى "... يجب ان يحدد القرار الصادر بوقف الموظف ما اذا كان الموظف الموقوف يحتفظ اثناء وقفه بمرتبه كاملا - او المبلغ المقتطع من راتبه والذى يتعين الا يتجاوز نصف المرتب بأى حال من الاحوال ."(١)

---

(١) ونص الفقرة الثانية من المادة ٢٢ من قانون الموظفين الفرنسى جاءت على النحو التالى :

La decis on pronouncent la suspension d'un fonctionnaire doit préciser Si l'interessé conserve pendant le temps ou il est suspendu, le bénéfice de son traitement ou determiner la quotie de la retenue qu'il subit qui ne peut etre superieure a la motié du traitement." Journal officiel de France du 8 Fevrier.

وعلى ذلك يكون اثر الوقف الاحتياطى على المرتب فى التشريع الفرنسى يتحدد بموجب القرار الصادر بالوقف - فهذا القرار هو الذى يحدد ما اذا كان الموظف الموقوف يتقاضى كامل مرتبه او يخصم منه جزء بشرط الا يتجاوز الخصم نصف المرتب ويستثنى من نسبة الخصم الاعانة العائلية - فالموظف يحصل على الاعانة العائلية كاملة وتضاف الى الجزء الذى تقرر ان يتقاضاه الموظف اثناء وقفه - وعلى ذلك يتعين ان يتضمن قرار الايقاف وضع المرتب وما يستحق اويخصم اثناء الوقف (١) .

وعلى ذلك يتميز التشريع الفرنسى عن التشريع المصرى فى ان المشرع الفرنسى او وكل الى السلطة الادارية تحديد ما يتبع فى شأن مرتب الموظف اثناء الوقف وهو ما نطالب بادخاله فى التشريع المصرى - وذلك بتعديل النص الوارد فى المادة ٨٣ من قانون العاملين بالدولة والمادة ٨٦ بالقطاع العام - بما يجعل من اختصاص السلطة الادارية تحديد الوضع بالنسبة لنصف مرتب العامل اثناء فترة الوقف الاحتياطى - بحيث يبين قرار الوقف ما اذا كان العامل الموقوف يحصل على مرتبه كاملا اوان يحرم من نصف راتبه أو جزء منه - وبديهى الا يخل ذلك بما ضمنه القانون للعامل الموقوف وهو حصوله على نصف اجره بصفة اساسية .

وقد سار التشريع الجزائرى على نهج التشريع الفرنسى حيث نصت المادة ٥٩ من القانون الاساسى العام للوظيفة العمومية الجزائرى (٢) على انه

---

(١) - Pierre di Malta "Essai sur la notion de Pouvoir hiérarchique" op.cit. p. 111.
- Alain plantey "Traité pratique de la fonction publiqué op.cit. p. 439.
- C.E Deme Kowalewski, 27-5-1955, Rec. p. 297.
- C.E. Alain, 22 Janvier 1964 A.J.D.J. 1962 P. 92.

(٢) الصادر بالامر رقم ٦٦/١٣٣ بتاريخ ٢ يونيو ١٩٦٦ والمنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد ٤٦ السنة الثالثة بتاريخ ٨ يونيو ١٩٦٦ .

" يجب ان يبين فى قرار الايقاف ما اذا كان المعنى بالأمر يحتفظ ـ اثناء المدة الموقوف فيها بالاستفادة من مرتبه كاملا او تحديد الحصة المقتطعة من مرتبه والتى لا يمكن ان تتجاوز نصف المرتب ـ وعلى كل حال يستمر المعنى فى قبض مجموع المنح العائلية ".

فقرار الوقف وفقا للتشريع الجزائرى يجب ان يحدد بصورة قاطعة ما اذا كان الموظف الموقوف يحتفظ اثناء مدة الوقف بكل مرتبه او يتم اقتطاع جزء منه ـ وهذا الاقتطاع يتعين الا يزيد عن النصف كحد اقصى ـ أى ان الجزء المقتطع اما ان يكون النصف او اقل من ذلك ـ ويقوم تقرير السلطة الادارية فى تحديد الجزء المقتطع على عدة اعتبارات منها مقدار الخطأ والظروف والملابسات التى ارتكب فيها والاسباب التى ادت الى وقوعه (١) .

---

(١) ميسوم صبيح " الوظيفة العامة فى الجزائر" طبعة ١٩٦٩ ص ١٣٧ ، الشركة الوطنية للطباعة والنشر ، الجزائر.

المبحث الثانـــى
أثر الوقف الجزائـــى علـــى الأجـــــر

يرتب القانون الفرنسى على الوقف الجزائى اثرا مانعامن تقاضى الموظف المعاقب بالوقف - من راتبه ويطلق القانون الفرنسى على الوقف الجزائى لفـــظ الابعاد المؤقت (١) L'exclusion temporaire

كما يطلق على الوقف احيانا لفظ (٢) Mise à pied

ونفس الأثر يرتبه القانون الجزائرى على الوقف الجزائى - الذى يطلق عليه الاستبعاد المؤقت - فيترتب على معاقبة الموظف بهذه العقوبة حرمانه من كل مكافأة - بأستثناء المنح العائلية (٣)
اذ يظل الموظف المستبعد يتقاضاها أثناء فترة الاستبعاد (٤) .

---

(١) حيث أورد المشرع الفرنسى فى الفقرة الاخيرة من المادة ٣٠ من قانون ٤ فبراير ١٩٥٩ المتعلق بقانون الموظفين النص الاتى :-
"L'exclusion temporaire de fonction, peut être prononcée comme sanction principal ou complementaire, pour une dureé qui ne peut excéder six mois, elle est privative de toute remuneration".

(٢) انظر Victor Silvera, Serge Salon op.cit. p. 350.

(٣) حيث نص المشرع فى الفقرة التالية لتعداده للعقوبات التأديبية فـــى المادة ٥٥ - من قانون الموظفين الجزائرى النص الاتى " . . وبالاضافة الى ذلك يمكن تقرير الاستبعاد المؤقت من الوظائف لمدة لايمكن ان تزيد عن ستة اشهر كعقوبة من الدرجة الثانية وذلك بصفة رئيسيـــة او تكميلية . وهو يحرم صاحبه من كل مكافأة باستثناء المنح العائلية" . .

(٤) انظر مسيوم صبيح " الوظيفة العامة فى الجزائر طبعة ١٩٦٨ ص ١٢٨
Maisoum Sobih " La fonction publique ALGER op.cit. p. 128.
ويقصد بالمنح العائلية ما يتقاضاه الموظف المتزوج من زيادة فى راتبة عن الزوجة والاولاد .

وفى التشريع المصرى يتضح ان عقوبة الوقف عن العمل قد تطورت عبر قوانين التوظف - بالنسبة لاثر هذه العقوبة على المرتب - فقد كان من اثر العقوبة حرمان الموظف من الراتب المدة التى تتضمنها العقوبة - كما كان الحال فى القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ فى المادة ٨٤ منه والمعدل بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٧ حيث كانت عقوبة الوقف هى ثلاثة اشهر بدون مرتب .

كما نص القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن اعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية نفس العقوبة فى المادة ٣١ منه وهى ثلاثة اشهر بدون مرتب .

وعندما صدر القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن العاملين بالمدنيين بالدولة تضمن تعديلا فى عقوبة الوقف حيث صارت بموجب المادة ٦٠ منه ستة اشهر بغير مرتب او بمرتب مخفض بمعنى ان هذا القانون قد ترك للسلطة التأديبية تقرير مدى حرمان من يعاقب بعقوبة الوقف - من مرتبه او حصوله على جزء منه .

اما القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة فقد قطع بوجوب حصول الموظف المعاقب بعقوبة الوقف عن العمل على نصف اجره مدة الوقف وان كان القانون قد ابقى على الحد الاقصى لمدة العقوبة وهى ستة اشهر .

وقد سار التشريع الحالى على منوال قانون العاملين السابق - فقد ورد فى المادة ٨٠/٥ النص على عقوبة الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة اشهر مع صرف نصف الأجر (تقابلها المادة ٨٢/٥ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام) .

وبذلك يكون المشرع قد رتب على توقيع عقوبة الوقف عن العمل اقتطاع نصف اجر العامل اثناء تنفيذ عقوبة الوقف .

المبحث الثالث

أثر الوقف بقوة القانون على الأجر

يعتبر العامل الذى يتم حبسه موقوفا بقوة القانون وقد رتب المشرع على هذا النوع من الوقف حرمان العامل من نصف اجره - باستثناء حالة الحبس تنفيذا لحكم جنائى نهائى - فيترتب عليه حرمان العامل من كل اجره وقد ورد النص على ذلك فى المادة ٨٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ٨٧ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام. فقد جاء النص واحدا فى المادتين كالاتى: "كل عامل يحبس احتياطيا او تنفيذا لحكم جنائى يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه ويوقف صرف نصف اجره فى حالة حبسه احتياطيا أو تنفيذا لحكم جنائى غير نهائى. ويحرم من كل اجره فى حالة حبسه تنفيذا لحكم جنائى نهائى . . ."(١).

ومن مقتضى تطبيق هذا النص - ان الوقف بقوة القانون ليس محددا بأجل معين - فالوقف يرتبط بالحبس وجودا وعدما - ومن ثم اذا انتهى الحبس فان الوقف ينتهى تبعا له تلقائيا وبقوة القانون. مالم يصدر فى حق العامل قرار بوقفه احتياطيا بعد انتهاء فترة حبسه احتياطيا او تنفيذه لعقوبة الحبس

---

(١) كان القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بنظام موظفى الدولة السابق فى المادة ٩٦ منه ينص على حرمان العامل من كل مرتبه اثناء الحبس الاحتياطى - ثم تطور الوضع بالنسبة لقانون العاملين المدنيين السابق رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (مادة ٦٥) حيث رتب القانون على الحبس الاحتياطى الحرمان من نصف المرتب بينما الحرمان من كامل الأجرة فى حالة الحبس تنفيذا لحكم جنائى دون التمييز بين ما اذا كان الحبس تنفيذا لحكم جنائى نهائى او غير نهائى.
- انظر الدكتور سليمان الطماوى، مبادئ القانون الادارى المصرى" . . . الطبعة السابعة ١٩٦٥ ص ٨٥٣ دار الفكر العربى، القاهرة.
اما بالنسبة لقانون العاملين المدنيين بالدولة السابق رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ فقد وردت المادة ٦١ بالتعديل الذى تم ترديده فيما بعد فى القانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.
- انظر كذلك المادة ٦٩ من لائحة العاملين بالقطاع العام السابق رقم ٢٣٠٩ والمادة ٥٨ من القانون ٦١ لسنة ١٩٧١ بنظام العاملين بالقطاع العام السابق.

ويترتب على ذلك استمرار حرمان العامل من نصف اجره طيلة مدة الحبس واستحقاقه لنصف الأجر الموقوف صرفه بمجرد انتهاء الحبس(١) .

بينما يحرم العامل من كل اجرة عند الحبس تنفيذا لحكم جنائى نهائى واستمرار الخصم طيلة مدة الحبس هو السائد فى الفقه والقضاء الفرنسى(٢). بما قرراه فى هذا الشأن من شمول الخصم اثناء الحبس لكل المرتب دون تفرقة بين انواع الحبس المختلفة .

ومع استقرار الاحكام الخاصة بأثر الوقف بقوة القانون على الأجر فى التشريع المصرى الا ان لنا ملاحظتين على الاحكام الواردة فى المادة ٨٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة ونظيرتها المادة ٨٧ من قانون نظام العاملين فى القطاع العام فيما يتعلق بأثر الحبس الاحتياطى وأثر الحبس العقابى على الأجر .

وتتحصل الملاحظتان فى الاتى :-

الملاحظة الاولى :

ان الحبس الاحتياطى هو اجراء مؤقت بطبيعته من اجراءات التحقيق الجنائى يتم بمقتضاه حجز المتهم فى احد السجون فترة من الزمن - وليست له صفة

---

(١) الدكتور سليمان الطماوى " مبادىء القانون الادارى المصرى " الطبعة السابقة - المرجع السابق ص ٨٠٢ .
فى هذا المعنى حكم محكمة القضاء الادارى المصرية الصادر بتاريخ ١٨/١١/١٩٥٣ السنة الثامنة ص ٧٥ .

(٢) انظر Alain plantey "Taité pratique de la fonction publique" op.cit. p. 439.

وانظر حكم مجلس الدولة الفرنسى :

C.E. Ministre des affairs sociales 20-6-1969
A.J.D.A. 1970. p. 120.

العقوبة فالمتهم المحبوس احتياطيا يعتبر بريئا حتى يصدر حكم بادانته (١) وهو أى الحبس الاحتياطى يقترب من الوقف الاحتياطى - من كون كل منهما له صفة التأقيت - كما يتخذ كل منهما بصفة احتياطية اذ ليس كلا منهما هدف لذاته - كما ان الشخص فى كلا الحالتين لم يثبت ادانته بعد - ولهذا وحد القانون بينهما فى الاثر بالنسبة للأجر اذ يترتب على كل منهما وقف صرف نصف الأجر.

ولكن القانون بالنسبة للوقف الاحتياطى اوجب عرض الامر على المحكمة التأديبية المختصة فى ظرف عشرة ايام من تاريخ الوقف - لتقرر ما يتبع فى شأن نصف الاجر الموقوف صرفه - بينما بالنسبة للحبس الاحتياطى - يظل خصم نصف الاجر الموقوف صرفه طيلة مدة الحبس الاحتياطى - وكان الامر يقتضى توحيد الحكم فيما يتعلق بنصف الاجر الموقوف صرفه اثناء الحبس الاحتياطى وذلك بالنص فى التشريع على وجوب عرض امر العامل المحبوس احتياطيا على المحكمة التأديبية لتقرير ما يتبع فى شأن نصف الأجر الموقوف صرفه ،

وهذا الحل يجعل احكام الوقف الاحتياطى والحبس الاحتياطى متسقة فيما يتعلق بأثر كل منهما على الأجر.

الملاحظة الثانية:

تتعلق بما ورد بشأن الاثر المترتب على الحبس تنفيذا لحكم جنائى نهائى حيث يترتب على حبس العامل فى هذه الحالة حرمانه من كامل اجره - خلال فترة الحبس - وقد فرق المشرع بذلك بين اثر كل من الحبس نتيجة تنفيذ حكم غير نهائى - وبين الحبس نتيجة تنفيذ حكم نهائى - وهذه التفرقة

---

(١) انظر الدكتور" على راشد " " القانون العام" الطبعة الثانية عام ١٩٧٤ ص ٦٤٧ دار النهضة العربية ، القاهرة.

بين نوعى الحكم الجنائى تتناقض مع الهدف الذى حدى بالمشرع الى تقرير منح العامل المحبوس نصف اجره رعاية لاسرته بوصف ان اجر العامل يمثل المورد الاساسى للاسرة - وهذا يقتضى تدخل من المشرع لتقرير المساواة بين الحالتين

وعقوبة المحبس التى يتم وقف العامل فيها بقوة القانون ومن ثم يستحق اثناءها نصف اجره هى تلك التى تخرج عن تطبيق حكم المادة ٧/٩٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ٦/٩٦ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام حيث تنص هاتان المادتان على انتهاء خدمة العامل عند الحكم عليه بعقوبة جناية او بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف اوالامانة .

اما اذا كان الحكم الصادر بالحبس فى جناية (فى حالة معاملة المتهم بالرأفة) او فى جنحة مخلة بالشرف او الامانة - فان القانون قد رتب على الحكم فى هذه الحالة انهاء خدمة العامل (١)

فاذا انتهت خدمة العامل تنفيذا للحكم فانه لا مجال للكلام عن استحقاق العامل لنصف اجره طالما ان العلاقة الوظيفية ستنقصم كأثر للحكم الجنائى .

والادارة ازاء ذلك ليست فى حاجة الى ان تتخذ فى مواجهة العامل اجراءا تأديبيا (٢) .

---

(١) مع ملاحظة انه اذا كان الحكم الجنائى قد صدر لاول مرة فلا يؤدى الى انهاء الخدمة الا اذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع اسباب الحكم وظروف الواقعة ان بقاء العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة او طبيعة العمل (المادة ٧/٩٤ بند ٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة وتقابلها المادة ٧/٩٦ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام .

(٢) الدكتور محمد عصفور " جريمة الموظف العام واثرها على صفة التأديب " طبعة ١٩٦٣ ص ٤ دار الجيل للطباعة ، القاهرة .

المبحث الرابع

مصير الجزء المقتطع بعد انتهاء الوقف الاحتياطى والوقف بقوة القانون

ينتهى الوقف الاحتياطى من التاريخ الذى يصدر فيه الجزاء التأديبى (١)

"La suspension prend nomalement fin au jour où la sanction disciplinaire est prononcée.

وفى كل الاحوال تستطيع السلطة التأديبية ان تنهى الوقف الاحتياطى قبل الانتهاء من الدعوى التأديبية (٢)

L'aulairté compétente, toutefois la rapporter avant la conclusion de l'affaire disciplinaire".

كما ينتهى الوقف بقوة القانون بانتهاء مدة الحبس الاحتياطى او الحبس تنفيذا لحكم جنائى غير نهائى او حكم جنائى نهائى .

ويختلف وضع أجر العامل بعد انتهاء الوقف الاحتياطى او بعد انتهاء الوقف بقوة القانون - لهذا سنخصص لكل منهما مطلبا منفردا .

المطلب الاول : مصير الجزء من الاجر بعد انتهاء الوقف الاحتياطى

المطلب الثانى : مصير نصف الاجر بعد انتهاء الوقف بقوة القانون

---

(١) Serge Salon: Delinquance et repression disciplinaire" op.cit. p. 225.

(٢) سالون ، المرجع السابق ص ٢٢٥ .

المطلب الأول

مصير الجزء من الأجر الموقوف صرفه بعد انتهاء الوقف الاحتياطي

في فرنسا :

أوجب المشرع الفرنسي تسوية وضع الموظف الموقوف احتياطيا بعد أربعة أشهر محسوبة من تاريخ الوقف - مالم يكن متابعا جنائيا . فيمتد الوقف في هذه الحالة الى حين انتهاء الدعوى الجنائية (١) .

فاذا لم يصدر القرار التأديبي خلال اربعة اشهر فان الموظف المعني يتقاضى راتبه ابتداء من اليوم التالي لانتهاء الأربعة اشهر المذكورة

Lorsqué aucune décision n'est intervenue ou bout de quatre mois l'interessé recoit a nouveau l'integralité de son traitement.

وقد حدد المشرع الفرنسي بصورة واضحة ونهائية وضع المرتب بعد انتهاء الوقف الاحتياطي - فاوضح الحالات التي يستحق فيها الموظف مرتبه المقتطع اثناء فترة الوقف - وما عدا هذه الحالات فان الموظف لا يستحق استرداد مرتبه الذي سبق اقتطاعه اثناء الوقف .

اما الحالات التي يسترد فيها الموظف مرتبه المقتطع فهي عدم خضوع الموظف المعني لاي جزاء تأديبي وذلك اما ببراءته او حفظ التحقيق . أو معاقبة الموظف بجزاءات الانذار او التوبيخ او الشطب من جداول الترقية .

واما بانتهاء أجل الأربعة اشهر دون ان يصدر في حق المعني أي قرار (٢) .

---

(١) نصت على ذلك الفقرة الاخيرة من المادة ٣٢ من قانون الموظفين الفرنسي بقولها :

Toutefois lorsque le fonctionnaire est l'objet de poursuites pénales, sa situation n'est difinilivement réglée qu aprés que la dicision rendue par la juridiction saisie est devenue definitive".

(٢) Alain Plantey op.cit. p. 440.

وقد تضمنت هذه الحالات الفقرة الخامسة من المادة ٣٢ من قانـــون الموظفين الفرنسى على النحو التالى :

Lorsque l'interessé n'a subi aucune sanction ou n'a été l'objet que d'un avertissement, d'un blame ou d'une radiation du tableau d'avancement ou si, a l'expiration du délai prévu à l'alinea precédent, il n'a pu etre statué sur son cas, il a droit ou remboursement des retenues des opérées sur son traitement.

فى الجزائـــر:

والتشريع الجزائرى يكاد يتطابق مع الوضع فى التشريع الفرنسى حيـــث نصت المادة ٦١ من القانون الاساسى العام للوظيفة العمومية على انه " اذا لم تطبق أية عقوبة على المعنى بالامر او طبقت عليه عقوبة من الدرجة الاولى فقط (الانذار او التبويخ) أو لم ينظر بعد فى وضعيته عند انتهاء المهلـــــة المنصوص عليها فى المادة السابقة وهى ستة اشهر) فله الحق فى استرجـــاع المبالغ التى اقتطعت من مرتبه - غير أنه عندما يكون الموظف موضع تتبعـــات جزائية لا تسوى وضعيته نهائيا الا اذا أصبح القرار الذى اتخذته الجهـــة القضائية نهائيا ".

وبذلك يكون المشرع الجزائرى قد حدد الحالات التى يمكن فيهـا أن يسترد الموظف المبالغ السابق اقتطاعها منه اثناء وقفه عن العمل - فاذا برىء الموظف او لم تكن العقوبة الموقعة عليه سوى الانذار او اللوم او انتهت مـــدة الستة أشهر دون ان يتم تحديد وضعيته فله الحق فى استرداد المبالـــغ المقتطعة الا اذا كان الموظف متابعا جنائيا فان وضعيته لا تكون نهائيـــا الا بصدور قرار نهائى من القضاء (١) .

---

(١) مسيوم صبيح " الوظيفة العامة فى الجزائر " طبعة ١٩٦٨ ص ١٢٨ - للشركة القومية للنشر والتوزيع، الجزائر .

في مصر :

اما في القانون المصرى فانه وان كان يقترب من الوضع في التشريع الفرنسى في بعض الحالات - الا انه يختلف في حالات اخرى - حيث حدد المشرع المصرى الحالات التى يستطيع فيها العامل الموقوف استرداد ماسبق اقتطاعه منه اثناء فترة الوقف الاحتياطى .

بينما في حالات اخرى ترك امر التعرف في الجزء المقتطع للسلطة التأديبية - يضاف الى ذلك حالة الوقف الاحتياطى التى يعقبها معاقبة العامل بجزاء الاحالة الى المعاش او الفصل من الخدمة حيث نص على سريان مفعول الفصل بأثر رجعى من تاريخ الوقف .

وهذه حالة شاذة في تشريعنا الوظيفى - مما يجعلنا نتعرض لها بشيء من التفصيل واعطاء وجهة نظرنا في هذا الحكم .

لذا نقسم الكلام في مصير الجزء المقتطع من أجر العامل بعد انتهاء الوقف الاحتياطى في التشريع المصرى الى ثلاثة نقاط رئيسية :

اولا : الحالات التى يستحق فيها العامل استرداد راتبه المقتطع

ثانيا : الحالات التى ترك فيها المشرع الامر للسلطة المختصة .

ثالثا : انتهاء الوقف الاحتياطى بصدور جزاء الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة .

أولاً : الحالات التي يستحق فيها العامل استرداد راتبه المقتطع أثناء فترة الوقف الاحتياطي .

تنص المادة ٨٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة في الفقرة الاخيرة منها على أن " . . . فاذا برئ العامل او حفظ التحقيق معه أو جوزي بجزاء الانذار او الخصم من الاجر لمدة لا تجاوز خمسة ايام صرف اليه مايكون قد اوقف صرفه من اجره . . . " .

وقد ردد المشرع ذات الحكم في المادة ٨٦ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام .

ويخلص من هذا النص ان المشرع حدد ثلاث حالات اذا انتهت بأيها الدعوى التأديبية فان العامل يستحق الجزء من الأجر الذي كان مقتطعا منه اثناء وقفه احتياطيا عن العمل(١) - وهذه الحالات تنحصر في الاتي :

أ - البـــراءة :

قد تصدر البراءة من السلطة الادارية في صورة عدم الادانة او بحكم من المحكمة التأديبية . يستوي في ذلك ان تكون البراءة راجعة الى عدم كفاية الادلة او انعدام السبب المبرر للادانة .

اما الحكم الصادر - بالبراءة من القضاء الجنائي فان الوضع بالنسبة له يختلف لان القاعدة هي الفصل بين البراءة الجنائية وبين حق السلطة التأديبية في توقيع عقوبة تأديبية على العامل الذي صدر حكم ببراءته من القضاء الجنائي(٢) وهذا نتيجة لمبدأ استقلال كل من المسئوليتين الجنائية والتأديبية .

---

(١) وقد ورد النص الفرنسي بعبارة شاملة حيث استهلت الفقرة الخامسة من المادة ٣٢ من قانون الموظفين الفرنسي الصادر عام ١٩٥٩ النص على انه " اذا لم يوقع على المعني أي جزاء . "

"Lorsque l'interessée n'a subi aucune sanction".

(٢) الدكتور سليمان الطماوي " قضاء التأديب " - المرجع السابق ص ٢٥٧ .

ولكن هذا الاستقلال ليس مطلقا - حيث توجد حالات تتقيد فيها السلطة التأديبية بالحكم الجنائى - ومنها الحالة التى يصدر فيها الحكم الجنائى بالبراءة مؤسسا على عدم نسبة الوقائع فى حق المتهم او نفى قيامها ذاتها ففى هذه الحالة تتقيد السلطة التأديبية بالحكم الجنائى الصادر بالبراءة (١) .

ب - حفظ التحقيق :

يتولى التحقيق مع العامل الجهة الادارية التابع لها او النيابة الادارية وهذا ما اوضحته المادة الثالثة من القنون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن اعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية - حيث نصت على انه" مع عدم الاخلال بحق الجهة الادارية فى الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق - تختص النيابة الادارية .. بمايأتى :-

١- .....

٢- .....

٣- اجراء التحقيق فى المخالفات الادارية والمالية التى يكشف عنها اجراء الرقابة فيما تحال اليها من الجهات الادارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الافراد والهيئات التى يثبت الفحص جديتها . فسواء حفظ التحقيق من الجهة التابع لها العامل او من النيابة الادارية اذا كانت هى التى تولت التحقيق - فينتج هذا الحفظ اثره فى احقية العامل الموقوف فى استرداد ما سبق اقتطاعه من راتبه اثناء فترة وقفه عن العمل .

ج - معاقبة العامل بجزاء الانذار او جزاء الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز خمسة ايام (٢)

وقد قدر المشرع ان توقيع احد هذين الجزائين قرينة على ان المخالفة

---

(١) انظر الدكتور محمد عصفور" جريمة الموظف العام واثرها على وضعه التأديبى" المرجع السابق ص٢٦٩ ومابعدها .

(٢) وجزاء الخصم من المرتب ايا كانت مدته - لم يكن ضمن الحالات التى تجيز للعامل استرداد اجره فى قانون العاملين المدنيين السابق رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ - حيث كانت المادة ٦٠ من هذا القانون تقتصر استحقاق العامل لمرتبه السابق اقتطاعه منه اثناء مدة الوقف فى حالة ما اذا انتهى الامر بادانته بجزاء الانذار فقط دون الخصم .

المرتكبة ليست جسيمة ومن ثم يستحق العامل الذى كان موقوفا وعوقب بأيهما - راتبه الذى سبق اقتطاعه منه اثناء وقفه على ان تحديد المشرع مدة الخصم بما لا يتجاوز خمسة ايام - يعد تحديدا تحكميا وتفضل ان يكون تحديد الجزاء بنوعه لا بمقدار ايام الخصم - لان الوضع الحالى يؤدى الى نتيجة قد تكون قاسية بالنسبة للعامل الذى يجازى على سبيل المثال - بستة ايام حالة ما اذا انتوت السلطة المختصة حرمانه من الجزء المقتطع منه اثناء فترة وقفه عن العمل - بينما العامل الذى يجازى بالخصم خمسة ايام يحصل على ما سبق اقتطاعه منه .

ونرى علاجا لذلك الاخذ بأحد حلين - فاما ان يترتب على جزاء الخصم من الأجر ايا كانت مدته - استحقاق العامل للجزء من الأجر الذى سبق وقفه اثناء الوقف الاحتياطى واما اعتبار جزاء الخصم ايا كانت مدته ضمن الحالات التى يترك فيها امر تقدير المنح او الحرمان من الجزء الموقوف من الأجر - للسلطة التى وقعت الجزاء - وهى الحالات الموضحة فى البند التالى . وهذا مايقتضى تدخل تشريعى لتعديل الوضع القائم فى قانون العاملين المدنيين بالدولة - وقانون العاملين بالقطاع العام . ونحن نميل الى الحل الأول . ونرى أن يترتب على جزاء الخصم من الاجر - استحقاق العامل للجزء من الأجر الذى سبق وقفه - وذلك ايا كانت مدة جزاء الخصم من الأجر .

ثانيا : الحالات التى ترك فيها المشرع أمر البت فى الجزء الموقوف من الأجر للسلطة التى وقعت الجزاء .

وهى الحالات التى يعاقب فيها العامل الموقوف احتياطيا بعقوبة اشد من الانذار او الخصم من المرتب لاكثر من خمسة ايام - وذلك باستثناء عقوبة الفصل من الخدمة التى تنفرد بحكم خاص بها - سنتعرض له فيما بعد .

وقد ورد النص على ذلك فى المادتين ٨٣ ، ٨٦ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام كالاتى : " فان جوزى بجزاء أشد تقرر السلطة التى وقعت الجزاء ما يتبع فى شأن الأجر الموقوف صرفه . . . " .

وطبقا لهذا النص تكون السلطة التى توقع الجزاء الأشد من الانذار والخصم من الأجر لمدة تزيد على خمسة ايام - هى المختصة بتقرير ما يتبع فى الجزء من الأجر المقتطع اثناء فترة الوقف الاحتياطى .

وقد يكون توقيع الجزاء الاشد من السلطة الادارية او من المحكمة التأديبية فاى منهما يوقع الجزاء الاشد يختص بتقرير ما يتبع فى الجزء المقتطع - فيسترده العامل او يحرم منه نهائيا .

اقتراحنا بشأن ترك أمر البت فى الجزء الموقوف من الأجر للمحكمة التأديبية

ان ماورد النص عليه فى قانون العاملين المدنيين بالدولة (مادة ٨٣) وقانون نظام العاملين بالقطاع العام (مادة ٨٦) من تخويل السلطة التى اصدرت الجزاء الاشد من الانذار او الخصم من الأجر لمدة اكثر من خمسة أيام - هو محل نظر من جانبنا لأن القانون وقد خص المحكمة التأديبية وحدها بالنظر فى امر صرف او عدم صرف الباقى من أجر العامل الموقوف اثناء فترة وقفه احتياطيا - وذلك بعد عرض الامر عليها من الجهة التى اصدرت قرار الوقف الاحتياطى - فان الامر كان يقتضى الرجوع اليها - بعد صدور

الجزاء الاشد - لتقرير ما يتبع فى شأن الاجر الموقوف صرفه - سواء صدر الجزاء من السلطة الادارية او من المحكمة التأديبية .

فطالما ان المحكمة التأديبية هى التى قررت عدم صرف الجزء الموقوف من الأجر اثناء الوقف الاحتياطى - فتكون هى الاقدر على تقرير ما يتبع فى هذا الجزء بعد ثبوت مسئولية العامل وتوقع الجزاء عليه حيث يكون تحت نظر المحكمة الاعتبارات والاسباب التى أقامت عليها قرارها الاول بوقف الجزء من الأجر اثناء الوقف الاحتياطى فاذا ما اعيد الامر اليها مرة اخرى لتقرر ما يتبع فى هذا الجزء الموقوف من الأجر امكنها اتخاذ القرار المناسب على ضوء الاعتبارات والاسباب السابق تبنيها ومايستجد من أسباب تدخل فى تكوين عقيدتها فتقرر استنادا على ذلك اما حرمان العامل نهائيا من الجزء الموقوف من الأجر أو أحقيته فيه كله او بعضه .

أما أن يترك الامر للسلطة الادارية " فى حالة توقيعها الجزاء الأشد لتقرر ما يتبع فى شأن الأجر الموقوف صرفه فهو مالا نوافق عليه .

لهذا نرى أن يسلب الاختصاص بتقرير مايتبع فى شأن الأجر الموقوف صرفه من السلطة الادارية فى حالة توقيعها الجزاء الاشد من الانذار أو الخصم من الأجر لاكثر من خمسة أيام ويقتصر الاختصاص فى ذلك للمحكمة التأديبية وهذا يقتضى تدخل من المشرع لتعديل النص الوارد فى المادة ٨٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ٨٦ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام .

ثالثا- انتهاء الوقف الاحتياطي بصدور جزاء الأحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة .

نصت المادة (١٠٠) من قانون العاملين المدنيين بالدولة وتقابلها المادة (١٠٢) من قانون نظام العاملين بالقطاع العام على أنه " اذا حكم على العامل بالاحالة الى المعاش أو الفصل انتهت خدمته من تاريخ صدور الحكم مالم يكن موقوفا عن عمله فتعتبر خدمته منتهية من تاريخ وقفه ويستحق العامل المحكوم عليه تعويضا يعادل اجره الى يوم ابلاغه الحكم اذا لم يكن موقوفا عن العمل .

ولا يجوز أن يسترد من العامل الذى اوقف عن عمله ماسبق أن صرف له من اجره اذا حكم عليه بالاحالة الى المعاش او الفصل " .

ومن مقتضى ماسبق انه يترتب على الحكم بالاحالة الى المعاش أو الفصل انتهاء خدمة العامل - والأصل أن تنتهى الخدمة من تاريخ صدور الحكم مالم يكن العامل موقوفا عن العمل فيرتد أثر الحكم الى تاريخ الايقاف عن العمل - وتعتبر هذه الحالة رجعية بنص القانون استثناء (١) . وبالنسبة لمصير الجزء من الاجر الموقوف صرفه اثناء الوقف الاحتياطى فان المشرع قد قطع السبيل أمام السلطة التأديبية التى وقعت الجزاء بعدم النظر فى الجزء الموقوف من الأجر نظرا لارتداد الحكم بالاحالة الى المعاش او الفصل الى تاريخ الوقف ومن ثم فان انتهاء العلاقة الوظيفية فى فترة الوقف عن العمل - تؤدى الى عدم جدوى النظر فى مدى استحقاق العامل للجزء المقتطع من الأجر أثناء الوقف لان انتهاء الخدمة من تاريخ الوقف من شأنه ان يترتب عليه عدم استحقاق العامل لاجره كاملا - ولكن لاعتبارات انسانية واجتماعية ضمن المشرع للعامل فى هذه الحالة احقيته فيما سبق أن تقاضاه من جزء الأجر أثناء وقفه حيث نص على ذلك فى الفقرة الاخيرة من المادة (١٠٠) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المشار اليها وتقابلها الفقرة الاخيرة من المادة (١٠٢) من قانون نظام العاملين بالقطاع العام .

---

(١) وقد أنتقدنا هذا الوضع فى موضعه من البحث (ص ٣٦٤) وطالبنا بتعديله .

المطلب الثانى

مصير نصف الأجر المقتطع بعد انتهاء الوقف بقوة القانون

ورد النص على ذلك فى المادة ٨٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة حيث جاء بالفقرة الاخيرة من هذه المادة على انه " . . . ويعرض الامر عند عودة العامل (الذى كان محبوسا) الى عمله على السلطة المختصة لتقرر ما يتبع فى شأن مسئولية العامل التأديبية فاذا اتضح عدم مسئوليته صرف له نصف اجره الموقوف صرفه (١) .

وتتفق الفقرة الاخيرة من المادة ٨٧ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام فى هذا الحكم - فيما عدا تحديد السلطة المختصة بتقرير مسئولية العامل التأديبية - حيث جعلها المشرع من اختصاص رئيس مجلس الادارة فى جميع الاحوال .

والمقصود بالسلطة المختصة فى تطبيق المادة ٨٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة هى السلطة التأديبية الادارية (٢) حيث هى التى تحدد ما يتبع فى شأن مسئولية العامل فتتخذ ضده الاجراءات التأديبية ان وجدت مبررا لذلك .

كما يجوز لها ان تحيل امر العامل الى المحكمة التأديبية وذلك عن طريق احالة الاوراق الى النيابة الادارية لتباشر هذه الاخيرة الدعوى التأديبية وفقا للاجراءات المنصوص عليها فى المادة ١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨

---

(١) ونذكر هنا ان خصم نصف اجر العامل الموقوف فى هذه الحالة - قاصر على حالتى الحبس الاحتياطى والحبس تنفيذا لحكم جنائى غير نهائى بينما يحرم العامل كمن كل اجره فى حالة الحبس تنفيذا لحكم جنائى نهائى . وهو ماسبق ان انتقدناه وطالبنا بمساواة الوضع فى الحالات الثلاثة .

(٢) ولا تقتصر السلطة المختصة هنا على ماورد بالمادة الثانية من قانون العاملين المدنيين بالدولة وهى كما وردت فى المادة (الوزير المحافظ رئيس مجلس ادارة الهيئة) بل تتعداها الى شاغلى الوظائف العليا المنصوص عليها فى المادة (٨٢ / ١) .

بشأن اعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية .

واذا كان المشرع قد أرجأ البت فى مسئوليه العامل التأديبية الى حين الافراج عنه اى الى حين انتهاء الحبس - فلا يتعين من وجهة نظرنا ارجاء البت فى مصير نصف الأجر الموقوف صرفه بسبب الحبس .

فنرى قياسا على حالة الوقف الاحتياطى من ناحية نصف الأجر الموقوف صرفه ان يتم عرض امر هذا النصف من الأجر على المحكمة التأديبية لتقرر ما يتبع فى شأنه .

وذلك انطلاقا مما هو مستقر عليه فقها وقضاء فى مصر وفرنسا من استقلال كل من المسئوليتين التأديبية والجنائية - وهذا الامر يقتضى تدخل تشريعى لتحديد المواعيد الواجب مراعاتها لعرض الامر على المحكمة التأديبية بخصوص نصف اجر العامل المحبوس ، لان النصوص الحالية لا تسمح بهذا الحل الذى نراه .

ومن الجدير بالملاحظة ان المشرع قد اشترط لاستحقاق العامل المحبوس لنصف الاجر الموقوف صرفه بعد عودته لعمله - عدم مسئوليته التأديبية - وذلك حسبما ورد فى نهاية المادة ٨٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ٩٧ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام من انه " . . . ويعرض الأمر عند عودة العامل على السلطة المختصة لتقرر ما يتبع فى شأن مسئولية العامل التأديبية .

فاذا اتضح عدم مسئوليته صرف له نصف اجره الموقوف صرفه .

ومن مفهوم المخالفة لهذا النص - يتضح ان العامل يحرم من نصف أجره عند ثبوت مسئوليته التأديبية .

وهذا الاطلاق فى النص سواء اداه ان يترتب على مجازاة العامل بأخف انواع الجزاءات وهو الانذار - حرمانه من نصف اجره الموقوف صرفه .

وهذه النتيجة تخالف الاتجاه الذى سار عليه المشرع فيما يتعلق بتقرير مسئولية العامل عقب انتهاء الوقف الاحتياطى - حيث يستحق العامل الموقوف احتياطيا للجزء من الأجر الموقوف صرفه فى حالة مجازاته بالانذار أو بالخصم لمدة لا تجاوز خمسة أيام .

لهذا نرى مساواة حالة العامل المحبوس احتياطيا بحالة العامل الموقوف احتياطيا عند انتهاء الحبس الاحتياطى واتخاذ الاجراءات التأديبية فى حقه بعد الافراج عنه ثم مجازاته بعقوبة الانذار او الخصم من اجره مدة لا تجاوز خمسة ايام . كما نرى تطبيقه على حالة العامل العائد لعمله بعد تنفيذ عقوبة الحبس فانه يستحق نصف اجره الذى سبق ايقافه بسبب حبسه احتياطيا أو حبسه تنفيذا لحكم جنائى . فيسترد العامل نصف أجره فى حالة مجازاته تأديبيا بأحد جزائى الانذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز خمسة أيام .

الفصل الثانى

آثار الوقف بالنسبة للترقية

تمهيد وتقسيم

تعد الترقية من الامور الهامة فى حياة العامل- فهى كما يصفها البعض[1] تنصيب العامل فى مركز وظيفى اعلى من المركز الذى يشغله . وفى نظر البعض الآخر[2] الحافز الدائم والاكثر خطورة فى الحياة الوظيفية للموظف بما يصاحبها من رفع لمرتبه وزيادة قدره بتقلد مهام الوظيفة الاعلى وما يترتب عليه من قيادة الآخرين- كما انها تخلق لدى الموظف الماهر عادة السلوك الحسن وحسب التفرد والتميز .

واياكان التعريف الذى يعطى للترقية فان مايهم العامل منها ذلك الاثر الذى يصاحبها والمتمثل فى زيادة الراتب. باعتبار ان الترقية يصحبها رفع مرتب العامل المرقى .

والترقية من المزايا الاساسية التى يتمتع بها العامل وتظل املا يطمح له العامل طيلة وجوده فى الخدمة .

ويوجد ثلاثة أنواع للترقية - هى الترقية بالاقدمية والترقية بالاختيار والترقية الحتمية [3] .

---

(١) الدكتور السيد محمد ابراهيم شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة طبعة ١٩٦٦ ص ٢٢١ ، دار المعارف، القاهرة.

(٢) الدكتور حماد محمد شطا النظام القانونى للأجور والمرتبات فى الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه طبعة ١٩٧٧ ص ٣٤٩ ومابعدها ، دار الفكر العربى .

(٣) والترقية الحتمية هى التى يطلق عليها احيانا الترقية بالرسوب الوظيفى او الترقية عن طريق الاصلاح الوظيفى ويكون مصدرها نص القانون .

ويدخل النوعين الاولين فى نطاق السلطة التقديرية للادارة (١) اما الترقية الحتمية فمصدرها نص القانون الذى يصدر بترقية العاملين الذين يستوفون مددا زمنية محددة فى الخدمة - ويكون دور الادارة فى هذه الحالة دورا تنفيذيا أى ان سلطتها ازاء الترقية الحتمية سلطة مقيدة.

ويكون العامل اهلا للترقية اذا توفرت فيه شروطها - ومن ثم يتعين على جهة الادارة اذا هى افصحت عن نيتها فى الترقية. واتخذت الاجراءات الكفيلة بذلك ان تقوم بترقية من يستوفى شروط الترقية المنصوص عليها فى القانون.

ولكن توجد حالات يحظر فيها ترقية العامل ومن ذلك وقفه عن العمل - فالحظر من الترقية يعد اثرا رتبة القانون على وقف العامل - ويختلف نطاق الحظر فى حالة ما اذا كان الوقف جزائيا او وقفا احتياطيا - اما بالنسبة للموقف بقوة القانون فلم يتعرض المشرع بالنص على الاثر المترتب عليه بالنسبة للترقية. مما يدعونا الى التعرض لاثار الوقف بقوة القانون على الترقية.

وعلى ذلك يتحدد الكلام فى هذا الفصل فى المباحث الثلاثة الاتية :

المبحث الاول : اثر الوقف الجزائى على الترقية .

المبحث الثانى : اثر الوقف الاحتياطى على الترقية

المبحث الثالث : اثر الوقف بقوة القانون على الترقية.

---

(١) الدكتور السيد محمد ابراهيم" شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة" المرجع السابق ص ٢٢٢ .

المبحث الأول

أثر الوقف الجزائي على الترقية

النص التشريعي

نصت المادة ٨٥ من قانون العاملين المدنيين بالدولة على أنه لا يجوز النظر في ترقية عامل وقعت عليه عقوبة من العقوبات التأديبية المبينة فيما يلي الا بعد انقضاء الفترات الاتية :-

١) ثلاثة اشهر في حالة الخصم من الأجر او الوقف عن العمل لمدة تزيد على خمسة ايام الى عشرة .

٢) ستة أشهر في حالة الخصم من الأجر او الوقف عن العمل لمدة ١١ يوما الى ١٥ يوما .

٣) تسعة أشهر في حالة الخصم من الأجر او الوقف عن العمل مدة تزيد على خمسة عشر يوما وتقل عن ثلاثين يوما .

٤) سنة في حالة الخصم من الأجر او الوقف عن العمل مدة تزيد على ثلاثين يوما او في حالة توقيع جزاء خفض الأجر .

وتحسب فترات التأجيل المشار اليها من تاريخ توقيع الجزاء ولو تداخلت في فترة اخرى مترتبة على جزاء سابق (١) .

---

(١) تقابلها المادة ٦٠ من قانون العاملين المدنيين السابق رقم ٨٥ لسنة ١٩٧١ والمادة ٦٠ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام السابق رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ - مع ملاحظة ان المشرع اضاف مدة جديدة وهي الواردة في البند ٣ من المادة ٨٥ المشار اليه في المتن - حيث نصت على حظر الترقية مدة تسعة اشهر في حالة الخصم من المرتب أو الوقف عن العمل مدة من ١٥ يوما واقل من ثلاثين يوما - بينما في قانون العاملين السابق كان يترتب على الخصم من المرتب او الوقف لمدة تزيد على خمسة عشر يوما حظر الترقية لمدة سنة - فاصبحت في القانون الحالي تسعة اشهر - اما الحظر سنة فيكون بالنسبة لمن يتم وقفه مدة ثلاثين يوما أو أكثر - وما تجدر الاشارة اليه ان قانون العاملين المدنيين الاسبق رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ كان قد اغفل النص على عقوبة الوقف عن العمل في الفقرة الثالثة من المادة ٦٨ حيث تعرضت هذه الفقرة لعقوبة الخصم من المرتب لمدة تزيد على ١٥ يوما مما كان يترتب على توقيع هذه العقوبة حظر =

وقد وردت نفس الاحكام فى المادة ٨٨ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام .

ويثير هذا النص فكرة العقوبة التبعية - باعتبار ان المنع من الترقية هو أثر رتبة القانون على مجازاة العامل باحدى العقوبات الاصلية الواردة فى النص ومنها عقوبة الوقف عن العمل .

ونتعرض فى هذا المبحث للكلام عن المقصود بالعقوبة التبعية فى المجال التأديبى ثم نبين بعد ذلك المجال الزمنى لفترات المنع من الترقية .

وأخيرا رأينا فى المنع من الترقية كأثر لعقوبة الوقف عن العمل - وذلك فى مطالب ثلاث على النحو التالى :-

المطلب الاول - المقصود بالعقوبة التبعية .

المطلب الثانى - المجال الزمنى لمدد المنع من الترقية .

المطلب الثالث - رأينا فى المنع من الترقية كأثر لعقوبة الوقف .

== الترقية لمدة سنة ولم تتضمن هذه الفقرة النص على عقوبة الوقف - واتجه الرأى الى ان عدم ذكر عقوبة الوقف فى هذه الفقرة اسوة بالفقرتين السابقتين يعد من قبيل السهو التشريعى الغير مقصود (انظر الدكتور مصطفى عفيفى "فلسفة العقوبة التأديبية واهدافها" المرجع السابق ص ١٤٥) وانظر كذلك (الدكتور محمد جودت الملط "المسئولية التأديبية للموظف العام المرجع السابق ص ٣٦٩) حيث اشار فى مؤلفه الى التفسير التشريعى رقم ٢ سنة ١٩٦٦ الصادر فى هذا الخصوص من اللجنة العليا لتفسير احكام قانون العاملين المدنيين السابق والذى جاء فى المادة الاولى منه النص على انه لا يجوز النظر فى ترقية العامل الذى توقع عليه عقوبة الوقف عن العمل لمدة تزيد على خمسة عشر يوما قبل انقضاء سنة " ويضيف المؤلف تعقيبا على ذلك بان التفسير المشار اليه استحدث حكما جديدا يخرج من دائرة التفسير الى دائرة التشريع .

المطلب الأول

المقصود بالعقوبات التبعية في المجال التأديبي

يتجه النظر صوب التشريع الجنائي عند الكلام عن العقوبات التبعية ويقصد بهـــا العقوبة التي يقررها المشرع بصفة ثانوية لتلحق بالمتهم بصفة حتمية وبقوة القانون كنتيجة للحكم عليه ببعض العقوبات الاصلية - التي تعتبر هـذه العقوبات التبعية - أثرا تابعا لها - حتما وذلك دون حاجة لأن يتدخـل القاضي للنص عليها في الحكم الذي يصدره بالادانة والعقاب (١) .

وتختلف العقوبة التبعية عن العقوبة التكميلية - فهذه الاخيرة لا تلحـق العقوبة الاصلية حتما بل يتعين النص عليها في الحكم - فيحيث لا يشمل الحكم الصادر بالعقوبة الاصلية اية اشارة الى عقوبة تكميلية فلا مجال لتطبيقها .

ويعد من الامور الغريبة على النظام التأديبي - النص على العقوبـات التبعية وان كان النص عليها في النظام التأديبي يعد من قبيل الاستعـارة من القانون الجنائي - مع اختلاف مضمون العقوبات التبعية في كلا النظاميـن التأديبي والجنائي (٢) .

والحرمان من الترقية لفترات محددة اعتبره المشرع اثرا تلقائيا يسـري على العامل الذي يتم مجازاته ببعض انواع الجزاءات التأديبية المنصوص عليهـا في القانون ومنها جزاء الوقف عن العمل .

ولما كان الحرمان من الترقية ولو لفترات محددة انما ينال من مزايـا الوظيفة العامة فانه يعتبر عقوبة - ونظرا لان هذه العقوبة تلحق من يصـدر ضده جزاء الوقف عن العمل لفترات محددة فانه لذلك يصح تسميتها بالعقوبة التبعية (٣) .

---

(١) الدكتور علي راشد " القانون الجنائي - المرجع السابق المدخل وأصـول النظرية" الطبعة الثانية عام ١٩٧٤ ص٥٦٢ دار النهضة العربيـة، القاهرة.

(٢) الدكتور مصطفى عفيفي " فلسفة العقوبة التأديبية واهدافها" المرجـع السابق ص١٣٤ .

(٣) الدكتور سليمان الطماوي " قضاء التأديب" المرجع السابق ص٣٨٩ ، الدكتور مصطفى عفيفي "فلسفة العقوبة التأديبية" المرجع السابق ص١٣٧ .

والتشريع الفرنسى هو الا خر يرتب على توقيع بعض العقوبات الا صليـــــة حرمان الموظف من الترقية بما يطلق عليه عقوبة الشطب من جداول الترقية (١)

"La radiation du tableau d'avancement".

ولكن هذا الا ثر وهو الحرمان من الترقية لا يلحق الموظف تلقائيا بمجرد توقيع العقوبة الا صلية - بل ان المشرع الفرنسى قد جعل ترتيب هذا الا ثـــر متروك لتقدير السلطة التأديبية (٢) - ولهذا لا يعتبر الحرمان من الترقية فـى، هذه الحالة عقوبة تبعية بل يعتبر عقوبة تكميلية لا تلحق الصادر ضده الجزاء الا اذا نص عليها فى قرار الجزاء - ومما تجدر الا شارة اليه ان الشطب مـــن جداول الترقية فى التشريع الفرنسى يعتبر احدى العقوبات الا صلية فضلا عن جواز توقيعه كعقوبة تكميلية حسبما اوضحنا كأثر من آثار توقيع بعض العقوبـات الا صلية.

اما التشريع الجزائرى فلم يتعرض للعقوبات التبعية او العقوبات التكميلية فى المجال التأديبى - حيث اقتصر التشريع الجزائرى على بيان بالعقوبـــات الا صلية التى يجوز للسلطة التأديبية توقيعها على الموظفين .

ويظهر من مقارنة التشريعين المصرى والفرنسى فى هذا المجال أنـــه بينما يجعل التشريع الفرنسى عقوبة الحرمان من الترقية كعقوبة تكميليـــة متروك تقديرها للسلطة التأديبية يعتبر التشريع المصرى عقوبة تبعية تترتـب

---

(١) Serge Salon op.cit. p. 107.

ومن قضاء مجلس الدولة الفرنسى الذى اشار اليه المؤلف

C.E. 20 Novembre 1953 Lauline.
C.E. 20 Novembre 1953 Grégoire
C.E. 12 Avril 1930 Saloum.

(٢) الدكتور مصطفى عفيفى " فلسفة العقوبة التأديبية" المرجع السابق ص١٣٦

بقوة القانون لمدد مختلفة تتحدد تبعا لتحديد العقوبة الاصلية الموقعة. بمعنى ان الحرمان من الترقية يتناسب تناسبا طرديا مع درجة جسامة العقوبة التأديبية الاصلية (١) .

---

(١) الاستاذان محمد رشوان احمد وابراهيم عباس منصور: المرجع السابق ص ٣٣٩ ومابعدها .
- الدكتور السيد محمد ابراهيم" شرح قانون العاملين" المرجع السابق ص ٢٤٩ ومابعدها .

المطلب الثاني

المجال الزمني للمنع من الترقية

يعتبر المنع من الترقية المترتب على توقيع عقوبة الوقف عن العمل منعا موقتا وليس مؤبدا (١) حيث يترتب على معاقبة العامل بهذه العقوبة حظر ترقيته ان كان مستحقا لها مدة زمنية محددة اوضحها القانون وهذه المدد تتفاوت بحسب مقدار عقوبة الوقف عن العمل والترقية المحظور اجراؤها تشمل الترقية بالاقدمية، والترقية بالاختيار (٢) كما يشمل الحظر الترقية الحتمية لان النص جاء مطلقا حيث استهلت المادة ٨٥ من قانون العاملين المدنيين بالدولة ونظرتها المادة ٨٨ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام بالنص على انه " لا يجوز النظر في ترقية عامل . . " .

وعلى ذلك يمتنع النظر في ترقية العامل الذي وقعت عليه احدى العقوبات المنصوص عليها في المادة خلال المدد الزمنية الواردة بالنص ايا كان نوع الترقية ولا يقال بالنسبة للترقية الحتمية انها تخرج عن مجال الحظر الوارد بالمادة على أساس ان الترقية الحتمية مصدرها القانون حيث يستمد العامل الحق فيها من القانون مباشرة ولكن الترقية الحتمية شأنها شأن أي ترقية اخرى يتعين ان يستفيد منها من يكون اهلا للترقية - والعامل المحظور ترقيته خلال فترة زمنية معينة لا يعد أهلا للترقية في هذه الفترة .

ومما تجدر ملاحظته ان الحظر الموقت للترقية يعتبر ذا اثر نسبي حيث لا يسري هذا الحظر الا بالنسبة لمن يستحق الترقية في فترة الحظر وهذا يعني عدم سريان الحظر على العاملين الذين لا يستحقون الترقية في فترة الحظر .

---

(١) الدكتور مصطفى عفيفي " فلسفة العقوبة التأديبية " واهدافها ، المرجع السابق ص ١٣٨ .

(٢) الدكتور سليمان الطماوي " قضاء التأديب " المرجع السابق ص ٣٩١ .

ونوضح فى هذا المطلب فى فروع متعاقبة الأمور الآتية :-

الفرع الاول : المدة الزمنية المحظور فيها ترقية العامل المعاقب بالوقف .

الفرع الثانى : بدء احتساب فترات المنع من الترقية.

الفرع الثالث : الاثر المترتب على زوال المانع من الترقية.

الفرع الأول

المدد الزمنية المحظور فيها ترقية العامل الصادر ضده عقوبة الوقف

حدد القانون اربع مدد يحظر فيها ترقية العامل الذى صدرت ضده عقوبة الوقف عن العمل وتنحصر هذه المدد بين ثلاثة أشهر وسنة (١) .

فحيث تكون عقوبة الوقف اكثر من خمسة ايام حتى عشرة ايام تكون مدة الحظر من الترقية ثلاثة اشهر - فاذا عوقب العامل بعقوبة الوقف لمدة خمسة ايام فأقل فلا يسرى بالنسبة اليه الحظر من الترقية .

اما اذا كانت عقوبة الوقف عن العمل تزيد على عشرة ايام وحتى خمسة عشر يوما فان مدة الحظر من الترقية ترتفع الى ستة اشهر - يمتنع خلالها ترقية العامل المستحق للترقية فى هذه الفترة .

كما ترتفع مدة الحظر من الترقية الى تسعة اشهر اذا ما عوقب العامل بعقوبة الوقف لمدة تزيد على خمسة عشر يوما وتقل عن ثلاثين يوما (٢) .

اما اذا كانت عقوبة الوقف عن العمل لمدة اكثر من ثلاثين يوما فان الحظر من الترقية يرتفع الى سنة .

ويتضح من مقارنة الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة ٨٥ من قانون العاملين المدنيين بالدولة انه فى حين حدد المشرع فى الفقرة الثالثة مدة عقوبة الوقف التى تقل عن ثلاثين يوما جاء فى الفقرة الرابعة وحدد مدة عقوبة الوقف التى تزيد عن ثلاثين يوما - وهذا يعنى ان المشرع اغفل الحالة التى يعاقب فيها العامل بالوقف مدة ثلاثين يوما .

---

(١) مادة ٨٥ من قانون العاملين بالدولة والمادة ٨٨ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام .

(٢) يلاحظ ان هذا النص مستحدث بقانون العاملين الحالى - حيث كان القانون السابق يرتب على عقوبة الوقف لاكثر من خمسة عشر يوما اثرا مانعا من الترقية لمدة سنة .

فما حكم من يعاقب بعقوبة الوقف هذه المدة . هل يحظر ترقيته مدة تسعة أشهر (فقرة ٣) أم سنة طبقا للفقرة (٤) . . . ؟

الحل الذى نراه فى هذه الحالة هو ان يتحدد حظر ترقية من يعاقب بالوقف مدة ثلاثين يوما هو تسعة اشهر طبقا للفقرة الثالثة وليس سنة - وحجتنا فى ذلك ان المشرع قد سار فى تحديده لمدد عقوبة الوقف التى يترتب عليها الحظر من الترقية بين حدين ادنى واقصى فالفقرة الاولى حددت مدة الوقف اكثر من خمسة ايام الى عشرة ايام والفقرة الثانية نصت على مدة الوقف من أحد عشر يوما الى خمسة عشر يوما والفقرة الثالثة التى نحن بصددها يتعين أن تكون وفقا لهذا السياق من ستة عشر يوما الى ثلاثين يوما .

وفضلا عن ذلك فان مدة الحظر الواردة بالفقرة الرابعة وهى سنة شرطها معاقبة العامل بالوقف مدة تزيد على ثلاثين يوما مما مؤداه ان معاقبة العامل بمدة اقل من ذلك وهى ثلاثون يوما تدخل فى تطبيق نص الفقرة الثالثة فيكون حظر الترقية بالنسبة لمن يعاقب بالوقف مدة ثلاثون يوما هو تسعة أشهر .

والملاحظ على المدد الزمنية التى حددها المشرع للحظر من الترقية الواردة فى قانون العاملين المدنيين بالدولة وقانون نظام العاملين بالقطاع العام ان الحد الاقصى لهذا الحظر هو سنة بالنسبة لمن يعاقب بعقوبة الوقف عن العمل لمدة تزيد على ثلاثين يوما . فى حين ان الحد الاقصى لعقوبة الوقف عن العمل هو ستة اشهر - فالمشرع سوى فى المعاملة بين من يعاقب بالوقف مدة تزيد على ثلاثين يوما ولو بيوم واحد ومن يعاقب بالوقف مدة ستة أشهر - فى حين تدرج المشرع فى بدء الحظر بالنسبة لمن يعاقب بمدد تقل عن ثلاثين يوما وبذلك يوجد تناسب طردى بين مدد الحظر من الترقية ومدد العقوبة ابتداءا من اكثر من خمسة ايام حتى ثلاثون يوما فاذا زادت مدة عقوبة الوقف عن ذلك الحد يكون التناسب فى هذه الحالة غير كاف وكان الأمر يقتضى ان يكون هناك تناسب بين مدة العقوبة التى تزيد عن ثلاثين يوما .

وحتى ستة اشهر وبين مدد الحظر من الترقية (٢) . ومن الافضل من وجهة نظرنا ان يعيد المشرع التناسب - بحيث تتوزع مدد الحظر من الترقية من ثلاثة اشهر الى سنة على مدد عقوبة الوقف (٢) .

---

(١) تجدر الاشارة هنا الى ان قانون الموظفين الملغى رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ لم يكن ينص في المادة ١٠٣ منه على عقوبة الوقف عن العمل ضمن العقوبات التي يترتب على توقيعها المنع المؤقت من الترقية والسبب في ذلك على ما يبدو ان عقوبة الوقف عن العمل كانت طبقا لهذا القانون توقع مع حرمان الموظف المعاقب بها من أجرة مدة الوقف ولعل المشرع يكون قد اكتفى بهذا الجزاء آنذاك ومايترتب عليه من حرمان الموظف من كل اجره دون ان يترتب على توقيع هذه العقوبة اية اثار اخرى مثل المنع من الترقية - ومع عدم وجود نص يسمح بترتيب المنع من الترقية كأثر لتوقيع عقوبة الوقف عن العمل - اتجهت بعض المحاكم الى طريق القياس على عقوبة الخصم من المرتب حيث اعتبرت توقيع عقوبة الوقف عن العمل تؤدي الى الحرمان من الترقية قياسا على عقوبة الخصم من المرتب - ولكن المحكمة الادارية رفضت اعمال القياس والاستنباط في مجال العقوبات التأديبية (انظر الدكتور مصطفى عفيفي " فلسفة العقوبة التأديبية واهدافها المرجع السابق ص٤٤ هامش (١) " وقد اشار سيادته الى مقال الدكتور نعيم عطيه المنشور بمجلة قضايا الحكومة السنة الخامسة العدد الرابع ص٢١٣ واشار كذلك الى حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ ١٢/١/١٩٦٣ في القضية رقم ١٥٠٧ لسنة ٦ قضائية .

(٢) فالحظر الموجود في القانون يظل مدته القصوى سنة - بحيث يكون الحظر لمدة سنة متناسبا مع توقيع اقصى مدة لعقوبة الوقف وهي ستة اشهر ولهذا نقترح ان تكون مدد الحظر من الترقية بالنسبة لعقوبة الوقف كما يلي :-

- ثلاثة اشهر في حالة الوقف عن العمل لمدة تزيد على خمسة أيام الى شهر .
- ستة اشهر في حالة الوقف عن العمل لمدة تزيد على شهر وحتى شهرين .
- تسعة اشهر في حالة الوقف عن العمل لمدة تزيد على شهرين وحتى اربعة اشهر .
- سنة في حالة الوقف عن العمل لمدة تزيد على أربعة اشهر .

الفرع الثاني

بدء احتساب فترات المنع من الترقية

تضمنت الفقرة الاخيرة من المادة ٨٥ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والفقرة الاخيرة من المادة ٨٨ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام النص على انه" . . . . وتحسب فترات التأجيل المشار اليها من تاريخ توقيع الجزاء ولو تداخلت في فترة اخرى مترتبة على جزاء سابق" .

وعقوبة الوقف عن العمل اصبحت من اختصاص السلطة الادارية التأديبية بالاشتراك مع المحكمة التأديبية (مادة ٨٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة) وبالنسبة للعاملين بالقطاع العام فقد اصبح توقيع عقوبة الوقف عن العمل من اختصاص رئيس مجلس الادارة (مادة ٨٤) بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة الثالثة فما دونها .

ولمجلس الادارة بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة الثانية فما فوقها عدا اعضاء مجلس الادارة المعينين والمنتخبين واعضاء مجلس ادارة التشكيلات النقابية فيكون الاختصاص بتوقيعها للمحكمة التأديبية .

والملاحظ ان المحكمة التأديبية لم تعد تختص وحدها بتوقيع عقوبة الوقف عن العمل بالنسبة للعاملين بالدولة اوبالقطاع العام . وهذا بخلاف ماكان منصوص عليه في قوانين العاملين السابقة من قصر الاختصاص بتوقيع عقوبة الوقف عن العمل على المحكمة التأديبية (١) .

وعلى ذلك اصبحت عقوبة الوقف عن العمل تصدر بموجب قرار اداري من السلطة الادارية التأديبية او بحكم من المحكمة التأديبية المختصة بالنسبة

---

(١) انظر المواد من القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن نظام العاملين المدنيين السابق وكذا ٦٣ من القانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٦٤ السابق ، ٨٥ من القانون ٢١٠ لسنة ١٩٧١ . السابق والمعدلة بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ ، وكذلك المادة ٤٩ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ باصدار نظام العاملين بالقطاع العام السابق والمادة ٦٠ من لائحة العاملين بالقطاع العام السابق رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ .

للعاملين المدنيين بالدولة - كما تصدر بالنسبة للعاملين بالقطاع العام بموجب قرار من رئيس مجلس الادارة او بقرار من مجلس الادارة بحسب درجة العامل الخاضع للعقوبة او بحكم من المحكمة التأديبية .

ويبدأ سريان فترات تأجيل الترقية اعتبارا من تاريخ صدور القرار الصادر بعقوبة الوقف عن العمل ومن تاريخ صدور الحكم الصادر بها من المحكمة التأديبية بحسب الاحوال ولا يعتد بتاريخ تنفيذ العقوبة بل العبرة بتاريخ صدورها باعتبار ان ما تضمنه القرار او الحكم الصادر بها يمثل محل القرار او الحكم وان السلطة التأديبية الادارية او المحكمة التأديبية قد اتجهت نية كل منهما الى ترتيب أثر العقوبة بمجرد صدورها اما تنفيذ العقوبة فلا يخرج عن كونه عملية مادية يكون القصد منه اعمال اثر القرار او الحكم فى حق العامل الذى صدر ضده القرار او الحكم(١)

وبديهى ان تحديد بدء سريان ميعاد الحظر من الترقية من تاريخ صدور القرار أو الحكم مشروط بان يكون كل من القرار او الحكم نهائيا وبالنسبة لحكم المحكمة التأديبية فهو طبقا للمادة ٣٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ باعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية يعتبر نهائيا اما القرارات التأديبية فتكون نهائية اذا صدرت من السلطة التى اولاها القانون الاختصاص باصدار العقوبة .

والقرار الصادر بالعقوبة يعتبر نهائيا ولو تظلم العامل من هذا القرار فاذا ترتب على التظلم سحب القرار الصادر بالعقوبة فان السحب من طبيعته يزيل القرار المسحوب بأثر رجعى من تاريخ صدوره (٢) . ويترتب على ذلك زوال

---

(١) الدكتور السيد محمد ابراهيم" شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة" المرجع السابق ص ٢٥٥ .

(٢) الدكتور سليمان الطماوى" الوجيز فى القانون الادارى" طبعة ١٩٧٣ ص ٦٧٨ ، دار الفكر العربى ، القاهرة.

كل الآثار التى ترتبت على القرار المسحوب واعتباره كأن لم يكن وعلى ذلك يعود مركز العامل الى ماكان عليه قبل صدور قرار الوقف الجزائى ومؤدى ذلك استرداد العامل لحقه فى الترقية فى موعدها الذى كان قد تأجل بسبب توقيع عقوبة الوقف (١) .

اما اذا كان من نتيجة التظلم تعديل القرار المتظلم منه الى معاقبة العامل بعقوبة الوقف عن العمل لمدة أقل مما كان يتضمنها القرار المسحوب فأن قرار الجزاء الجديد يحل محل القرار الاول ومن ثم تحتسب فترة تأجيل الترقية اعتبارا من تاريخ صدور القرار الاول (٢) .

ولكن على اساس مراعاة مدة الحظر من الترقية المقابلة للعقوبة الجديدة - واذا صدرت عقوبة الوقف من المحكمة التأديبية فان ميعاد احتساب فترات تأجيل الترقية يبدأ من تاريخ صدور حكم المحكمة ولو طعن فى حكم المحكمة التأديبية امام المحكمة الادارية العليا باعتبارها جهة الطعن الوحيدة (٣) .

وذلك على اساس ان احكام المحاكم التأديبية هى احكام نهائية (٤) ، واذا ترتب على الطعن فى الحكم الصادر من المحكمة التأديبية بمعاقبة

---

(١) الدكتور محمد جودت الملط" المسئولية التأديبية للموظف العام" طبعة ١٩٦٧ ص٣٧٣ ، دار النهضة العربية ، القاهرة .
- الدكتور سليمان الطماوى" قضاء التأديب" المرجع السابق ص٣٩٤ هـ١

(٢) الدكتور جودت الملط" المسئولية التأديبية" المرجع السابق ٣٧٤ وقد اشار فى هذا الخصوص الى فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشارى بمجلس الدولة بتاريخ ١٩٦٤/٥/٦ وكذا الفتوى رقم٤٢٢ بتاريخ ١٩٦٤/٥/١٩ . مجموعة المبادىء القانونية التى تضمنها فتاوى الجمعية العمومية السنة الثانية عشر ص٣٠١ .

(٣) الدكتور السيد محمد ابراهيم" شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة" المرجع السابق ص٢٥٦ .
الدكتور محمد جودت الملط" المسئولية التأديبية" المرجع السابق ص٣٧٤
للدكتور سليمان الطماوى" قضاء التأديب" المرجع السابق ص ٢٩٤ .

(٤) طبقا للمادة ٣٢ من القانون رقم١١٧ سنة١٩٥٨ بشأن اعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية .

العامل بالوقف امام المحكمة الادارية العليا ان الغت المحكمة العليا الحكم المطعون فيه فانه يترتب على هذا الالغاء زوال الاثر الذى رتبه القانون على عقوبة الوقف ومن ثم يسترد العامل حقه فى الترقية فى التاريخ الذى كان يستحق فيه لو لم يصدر حكم بمعاقبته بالوقف. اما اذا كانت العقوبة الصادرة من المحكمة التأديبية غير عقوبة الوقف والغت المحكمة الادارية العليا الحكم التأديبى وقضت بعقوبة الوقف بدلا من العقوبة التى كان يتضمنها الحكم الملغى فان فترة التأجيل تحتسب من تاريخ صدور حكم المحكمة الادارية العليا (١) وذلك على اساس ان سلطة المحكمة الادارية العليا هى سلطة أصيلة ومن ثم يعتبر قضاؤها منشئا وليس مقررا (٢) وينطبق هذا المبدأ فى حالة ما اذا الغت المحكمة الادارية العليا الحكم الصادر من المحكمة الادارية او محكمة القضاء الادارى الصادر بخصوص الطعن فى القرار التأديبى امامها .

اما اذا قضت المحكمة الادارية العليا بتعديل الحكم او القرار المطعون فيهما وتضمن التعديل تخفيف لمدة العقوبة الصادرة بالوقف بموجب القرار او الحكم فان مدة الحظر من الترقية تحتسب من تاريخ صدور القرار او الحكم المطعون فيهما على ان تتقيد مدة الحظر بمدة العقوبة الجديدة المقضى بها من المحكمة الادارية العليا .

وتجدر الاشارة الى ان فترات الحظر من الترقية المنصوص عليها تحتسب كاملة ومن ثم لا يجوز النظر فى ترقية العامل الذى يستحق الترقية سواء استحق الترقية فى اول المدة او فى آخرها . وبالنسبة لتعرض العامل لاكثر من عقوبة

---

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن " التأديب فى الوظيفة العامة" طبعة ١٩٦٤ ص ٢٨٧ .
الدكتور جودت الملط " المسئولية التأديبية" المرجع السابق ص ٣٧٤ .

(٢) الدكتور سليمان محمد الطماوى " قضاء التأديب" المرجع السابق ، ص ٢٩٤ هـ (٢)
ـ الدكتور مصطفى عفيفى " فلسفة العقوبة التأديبية" واهدافها المرجع السابق ص ١٤٨ .

تأديبية يكون من أثرها جميعا المنع من الترقية فقد حرص المشرع تأكيدا منه على مصلحة العامل بتقصير امد حرمانه من الترقية(١) السماح بتداخل مدد الحظر من الترقية فاذا تعرض العامل لعقوبة الوقف او اية عقوبة اخرى يكون من أثرها المنع من الترقية فان كل مدة تسرى فى نطاقها الزمنى من تاريخ صدور العقوبة دون انتظار انتهاء المدة الاولى اى ان فترة المنع من الفترة الثانية لا تبدأ من تاريخ انتهاء المدة الاولى انما تبدأ من تاريخ توقيع العقوبة الثانية ولو تداخلت فى مدة العقوبة الاولى(٢) .

---

(١) الدكتور السيد محمد ابراهيم "شرح نظام العاملين" المرجع السابق ص٢٥٧

(٢) الدكتور السيد محمد ابراهيم " شرح نظام العاملين بالمدنيين بالدولة المرجع السابق ، ص٢٥٦ .

الفرع الثالث

الأثر المترتب على زوال المانع من الترقية

بانقضاء فترات المنع من الترقية المنصوص عليها فى القانون يزول المانع من الترقية ويصبح العامل بعد انقضاء الأجل صالحا للترقية .

ويثور التساؤل حول الوقت الذى يمكن ترقية العامل فيه - بعد ذلك فهل يتم ترقية العامل الذى كان يستحق الترقية فى فترة المنع - تلقائيا عقب انتهاء فترة الحظر ... ام يتعين تدخل السلطة الادارية لاجراء الترقية فى الوقت الذى تراه ..؟

عرض الفقه لثلاثة حلول فى هذا الشأن :

الحل الاول :

يذهب البعض (١) الى القول باستحقاق العامل للترقية فور انتهاء المدة التى منع القانون فيها ترقية العامل المعاقب بالوقف وذلك اذا كان تاريخ استحقاقه للترقية كان قد حل فى فترة المنع - وعلى ذلك يستحق الترقية فور انتهاء فترة التأجيل المنصوص عليها فى القانون - ولا يعنى ذلك اجراء الترقية عقب انتهاء فترة المنع بل يجوز للادارة اجراء الترقية فى اى وقت تراه مناسبا عند خلو الدرجة التى سيرقى عليها العامل - على ان يرجع تاريخ الترقية الى اليوم التالى لانتهاء فترة المنع من الترقية .

الحل الثانى :

ويذهب المنادون به (٢) الى القول بان من المقرر ان الترقية تدخل

---

(١) الدكتور السيد محمد ابراهيم " شرح نظام العاملين " المرجع السابق ، ص ٢٥٩ .

(٢) - الدكتور مصطفى عفيفى " فلسفة العقوبة التأديبية المرجع السابق ص ١٥٣ .
- الدكتور جودت الملط " المسئولية التأديبية للموظف العام " المرجع السابق ص ٣٧٧ .

فى مجال السلطة التقديرية لجهة الادارة - وعلى ذلك فلا يمكن الزامها باجراء الترقية فى وقت معين - حيث يترك لها اختيار الوقت المناسب للترقية وفقا لعناصر الملاءمة - ويظاهر هذا الحل ويؤيده الفتوى الصادرة من الجمعية العمومية للقسم الاستشارى بمجلس الدولة بتاريخ ١٦ يونية ١٩٦٥ برقم ٦٤٥ من انه لا يكون من حق العامل الذى عوقب تأديبيا بالخصم من مرتبه او الوقف لمدة من خمسة ايام الى عشرة - وكان قد حل عليه دور الترقية ان يرقى وجوبا بعد انقضاء فترة الشهور الثلاثة التى قضت المادة (٦٨ من القانون السابق) التى تقابل المادة ٨٥ من القانون الحالى - بعدم جواز النظر فى ترقيته خلالها طالما ان المشرع فى هذا القانون لم يوجب حجز درجة العامل فى هذه الحالة يتعين أن يرقى عليها بعد انقضاء تلك الفترة (١)

الحل الثالث :

يتجه هذا الحل(٢) الى الأخذ بموقف وسط بين الحلين السابقين فهو يقوم على التفرقة بين الترقية بالاقدمية والترقية بالاختيار فاذا كانت الترقية التى كان يستحقها العامل اثناء فترة المنع ترقية بالاقدمية فانه يجب ترقية العامل فور انتهاء الأجل المانع الذى حدده القانون اما اذا كانت الترقية التى حرم العامل منها ترقية بالاختيار فان السلطة الادارية تسترد سلطتها التقديرية ويترك لها بعد ذلك ملاءمة الوقت الذى تحدده لترقية العامل بالاختيار دون تعسف من جانبها فى استعمال سلطتها التقديرية .

---

(١) اشار الى الفتوى الدكتور جودت الملط فى مؤلفه السابق ص٣٧٧ .

(٢) من المنادين بهذا الحل الدكتور محمد انس جعفر" نظم الترقية فى الوظيفة العامة وأثرها فى فعالية الادارة - رسالة دكتوراه عام ١٩٧٤ ص ٣٢٣ ومابعدها .

ونحن من جانبنا نؤيد الحل الثانى - وان كنا نرى التفرقة بين انواع الترقية الثلاثة وهى الترقية الحتمية والترقية بالاقدمية والترقية بالاختيار فحيث تنعدم السلطة التقديرية للادارة فى مجال الترقية الحتمية نجد ان عناصر التقدير تقل فى الترقية بالاقدمية بينما تتسع فى الترقية بالاختيار .

فالترقية الحتمية يستمد العامل حقه فيها من القانون مباشرة اذا استوفى الشرائط المنصوص عليها فى القانون الصادر بها - فاذا استحق احد العاملين تلاقيته فى الفترة المحظور فيها فانه يمتنع ترقيته فى فترة الحظر بينما يستحق الترقية الحتمية فى اليوم التالى لانقضاء فترة الحظر من الترقية اى فى اليوم التالى لزوال المانع من الترقية .

اما الترقية بالاقدمية - وهى ترقية مقيدة تلتزم فيها الادارة بترقية العاملين (١) بحسب دورهم فى الاقدمية بينما تملك تقدير الوقت الذى يتم فيه اجراؤها فاذا حل الدور على احد العاملين لترقيته بالاقدمية واتضح انه فى فترة المنع من الترقية فانه يمتنع على الادارة النظر فى ترقيته - واذا وجد من العاملين الذين يلونه فى الاقدمية من يستحق الترقية فيكون هو الاولى بالترقية - ولا يعد تصرف الادارة فى هذه الحالة انه تخط للعامل المحظور ترقيته .

فاذا ما انقضت الفترة المحظور فيها الترقية فلا يمكن الزام الادارة بترقيته فى اليوم التالى لزوال المانع - حيث تسترد الادارة سلطتها التقديرية فى تحديد الوقت الذى يمكن فيه ترقية العامل الذى حل عليه الدور فى الترقية خلال فترة المنع من الترقية .

---

(١) والمقصود هنا العاملون المستوفون للشروط الاخرى للترقية .

اما بالنسبة للترقية بالاختيار فتستند الى معايير وضوابط وعناصر محددة من قبل المشرع ومن قبل الادارة فاذا اجرت الادارة ترقية بالاختيار في الفترة المحظور فيها ترقية احد العاملين فان العامل المحظور ترقيته لن يكون موضع نظر الادارة ما دام غير جائز ترقيته اساسا .

فاذا زال مانع الترقية بانقضاء الوقت المحظور فيه الترقية فان الادارة تسترد سلطتها التقديرية الكاملة في ترقية مثل هذا العامل ولا يجوز اجبارها على اجراء ترقيته في وقت محدد .

بمعنى ان اجراء الترقية بالاختيار تحدد تاريخه الادارة بما لها من سلطة تقديرية في هذا الشأن .

ويبقى الفرق بين الترقية بالاقدمية والترقية بالاختيار - في أنه عند زوال المانع يكون للعامل الذى كان مستحقا للترقية بالاقدمية - حقا في ترقيته في أول حركة ترقيات تجريها الادارة بعد انتهاء فترة المنع.

اما الترقية بالاختيار فلا ينشأ للعامل الحق في الترقية التى تجريها الادارة بعد زوال المانع - ومن ثم يجوز للادارة اقصاءه عن الترقية - حيث يكون اقصاؤه في هذه الحالة له ما يبرره استنادا الى سبق مجازاته .

المطلب الثالث

رأينا في المنع من الترقية كأثر لعقوبة الوقف عن العمل

نحن مع المعارضين لفكرة العقوبة التبعية في النظام التأديبي (١) فمجالها هو القانون الجنائي حيث توقع العقوبات الجنائية باسم الجماعة بأسرها ولصالحها - بينما العقوبات التأديبية لا يراعى فيها الا مصلحة طائفة او هيئة (٢) فقد ترى الجماعة ممثلة في المشرع ان العقوبة الجنائية الاصلية غير كافية نظرا لخطورة الجريمة فينص المشرع على اثار تبعية (عقوبات تبعية او تكميلية) تحرم المحكوم عليه من بعض الحقوق والامتيازات - وعلى ذلك اذا كانت العقوبة التبعية او . . التكميلية تجد تبريرها في التشريع الجنائي - فلا نرى لها من وجهة نظرنا تبريرا في النظام التأديبي - لان الحكم الجنائي قد يرتب له المشرع اثارا تنال من مزايا الوظيفة (٣) وهذا الاثر تحدثه العقوبات التأديبية الاصلية - فليس من المنطقي ان تكون للعقوبات التأديبية اثار تبعية يكون من خصائصها النيل من مزايا الوظيفة وهي ذات الآثار التي تحدثها العقوبات التأديبية الاصلية .

وعلى ذلك نفضل من جانبنا عدم الاخذ بفكرة العقوبات التبعية في النظام التأديبي على ان يحل محل هذه العقوبات التبعية عقوبات أصلية تدخل ضمن قائمة العقوبات المنصوص عليها في القانون .

---

(١) من المعارضين لفكرة العقوبة التبعية في النظام التأديبي - الدكتور سليمان الطماوي . انظر مؤلفه في قضاء التأديب - المرجع السابق ، ص ٣٩٨ ، ٣٩٩ .
وكذلك الدكتور مصطفى عفيفي في مؤلفه فلسفة العقوبات التأديبية ، المرجع السابق ص ١٥٥ .

(٢) الدكتور على راشد " القانون الجنائي " المرجع السابق ص ٢١٧ .

(٣) مادة ٣/٩٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ٧/٩٦ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام حيث تنتهي خدمة العامل في حالة الحكم عليه بعقوبة جنائية في احدى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات او ما يماثلها من جرائم منصوص عليها في القوانين الخاصة او بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف او الامانة .

وما انتهينا اليه يؤكده ويعززه توصيات الحلقة الثالثة فى القانون والعلوم السياسية التى عقدها المجلس الاعلى لرعاية الفنون والاداب والعلوم الاجتماعية ببغداد عام ١٩٦٩ (١) .

حيث اوصى بأستبعاد العقوبات التبعية التى توقع بقوة القانون واسناد الامر فى شأنها الى الجهة التأديبية المختصة .

وفضلا عما تقدم فان الاستمرار فى الاخذ بفكرة العقوبة التبعية واعتبار المنع من الترقية اثراتبعيا لعقوبة الوقف عن العمل من شأنه الاخلال بمبدأ المساواة بين العاملين لان تطبيق هذه العقوبة التبعية ذات أثر نسبى . حيث لن يتأثر بها الا من يصادف ميعاد ترقيته فى فترة المنع من الترقية . فى حين يفلت منها من تتم ترقيته قبل معاقبته ولو بفترة وجيزة .

لذلك نرى الغاء عقوبة المنع من الترقية كأثر حتمى لمجازاة العامل بعقوبة الوقف عن العمل سيما وان العامل يتقاضى نصف اجره اثناء تنفيذه لعقوبة الوقف وهذا يجعل العقوبة التبعية اشد وطأة على العامل من العقوبة الاصلية .

ويرى البعض (٢) ان يترك امر تقدير العقوبة التبعية (٣) للسلطة التأديبية لكى يكون توقيعها بعد دراسة ظروف كل عامل على حدة وبذلك تكون العقوبة التبعية (التكميلية) مبصرة ومحققة للغرض منها .

---

(١) مشار الى توصيات الحلقة الثالثة فى القانون والعلوم السياسية فى مؤلف الدكتور سليمان الطماوى - قضاء التأديب - المرجع السابق ص ٣٩٨ .

(٢) الدكتور سليمان الطماوى (قضاء التأديب) المرجع السابق ص٣٩٨ .

(٣) ان التعبير بالتبعية فى هذه الحالة لا يتفق مع خاصيتها فى قانون العقوبات حيث العقوبة التبعية تلحق بالمحكوم عليه مباشرة دون النص عليها فى الحكم ولعل المقصود بها التكميلية لان العقوبة التكميلية هى التى يترك امر تقديرها للقاضى ان شاء نص عليها فى الحكم فان خلا الحكم منها فلا مجال لتطبيقها . ولذلك يكون التعبير الوارد فى الاقتراح المقول به . ولا يتفق مع طبيعة العقوبة التبعية - وكان الاولى ان يعبر عنها فى هذه الحالة بالعقوبة التكميلية طالما أنه سيترك للسلطة التأديبية تقدير تقريرها من عدمه .

المبحث الثانى

أثر الوقف الاحتياطى على الترقية

ذهبت المحكمة الادارية العليا فى قضائها المضطرد الى القول بأن الوقف الاحتياطى هو اسقاط ولاية العامل عن وظيفته اسقاطا مؤقتا لا يتولى خلاله سلطة ولا يباشر عملا من اعمال وظيفته بسبب ما يسند اليه من مآخذ واذا كان من نتيجة الوقف زوال ولاية العامل زوالا موقوتا بمدة الوقف - فانه مما يتسق وهذه النتيجة ان يرجأ النظر فى ترقيته خلال مدة الوقف حتى يستقر مركزه - وينكشف وضعه (١) .

وما انتهت اليه المحكمة العليا كان موضع صياغة المشرع اذا وردت المادة ٨٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة (٢) ونصها كالاتى :-

" لا يجوز ترقية عامل محال الى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية او موقوف عن العمل فى مدة الاحالة او الوقف . . . . " (٣)

والمنع من الترقية المنصوص عليه فى هذه الحالات لا يعتبر عقوبة تأديبية ولكنه اجراء تحفظى مؤقت - فالعامل الموقوف احتياطيا - يحظر ترقيته مدة الوقف .

وعلة حظر الترقية فى فترة الوقف الاحتياطى - ترجع الى ما علق بسمعة العامل من ريب وشكوك (٤) مما لا يتسق مع هذه الحالة - كما عبرت عن ذلك

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ٢٩٩ لسنة ٩ قضائية بتاريخ ١٠/٦/١٩٦٢ .

(٢) تقابلها المادة ٩٠ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام بنفس الصياغة .

(٣) نفس النص كان قد ورد فى قانون العاملين المدنيين السابق رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ (مادة ٦٦) والمادة ٧٠ من قانون العاملين المدنيين الاسبق رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

(٤) الاستاذ مفاورى شاهين - المسائلة التأديبية - طبعة ١٩٧٤ ص ٣٠٧ عالم الكتب ، القاهرة .

المحكمة الادارية العليا - ان تدرك العامل ترقية خلال وقفه عن العمل بسبب اتهامه . والتحقيق معه (١) .

والوقف الاحتياطى كمانع موقت من موانع (٢) الترقية خلال فترة الوقف يعتبر سببا قائما بذاته مستقلا عن الحالتين المذكورتين فى المادة وهما الاحالة الى المحاكمة التأديبية او الجنائية .

وقد يكون العامل موقوفا احتياطيا وفى نفس الوقت محالا الى المحاكمة التأديبية او الجنائية (٣) وفى هذه الحالة يكون المنع الموقت من الترقية قائما على اكثر من سبب . فاذا انتهى الوقف الاحتياطى بانتهاء مدته او

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ ١٠/٦/١٩٦٢ مجموعة احكام السنة السابعة العدد الثالث ص ١٠٣٦ مشار الى الحكم فى مؤلف الدكتور محمد جودت الملط المسئولية التأديبية - للموظف العام طبعة ١٩٦٧ ص ٣٨١ دار النهضة ، القاهرة .

(٢) يعترض البعض على التعبير بلفظ المنع من الترقية على اساس ان لفظ المنع يوحى بأن يكون المنع مؤبدا وليس موقتا . ومن الافضل فى رأيهم استعمال لفظ التأجيل ونحن من جانبنا نؤيد ذلك منعا لاى لبس فى التفسير او التأويل وان كان قصد المشرع واضحا فى الدلالة على اعتبار ان المنع الموقت - بدليل تحديد المنع بفترة زمنية يحظر خلالها ترقية العامل - فيكون المقصود بالمنع التأقيت وليس التأبيد (انظر الدكتور مصطفى عفيفى " فلسفة العقوبة التأديبية واهدافها " المرجع السابق ص ١٣٨) .

(٣) نص قانون العاملين المدنيين بالدولة فى الفقرة الاخيرة من المادة ٨٧ على انه " . . . ويعتبر العامل محالا للمحاكمة التأديبية من تاريخ طلب الجهة الادارية او الجهاز المركزى للمحاسبات من النيابة الادارية اقامة الدعوى التأديبية - اما الاحالة الى المحاكمة الجنائية فقد اوضحت المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر بتاريخ ٩/١/١٩٦٥ طعن رقم ١٤٣١ لسنة ٨ قضائية انه فى المحاكمة الجنائية يوجد مدلول قانونى خاص لاصطلاح " محال اليها " تحدده القواعد الراسخة المستقرة فى قانون الاجراءات الجنائية - حاصلها ان الاحالة الى المحاكمة الجنائية تتم بصدور امر الاحالة من قاضى التحقيق او من مستشار الاحالة او تتم بتكليف المتهم بالحضور امام المحكمة المختصة من قبل النيابة العامة او المدعى بالحق المدنى .

اصدار قرار من السلطة الادارية بعودة العامل فان حظر الترقية يستمر نظرا لوجود العامل فى الحالات التى يحظر فيها . وهى الاحالة الى المحاكمة التأديبية او الجنائية . أى وجود أسباب أخرى للحظر من الترقية .

واذا كان العامل موقوفا احتياطيا دون ان يصدر فى شأنه اجراء من اجراءات احالته الى المحاكمة التأديبية او الجنائية فان الحظر من الترقية يدور مع الموقف وجودا وعدما بحيث اذا انتهى الوقف الاحتياطى فان العامل يسترد حقه فى الترقية . ولنا أن نتساءل عن المدة التى يظل العامل محظورا فيها ترقيته فى حالة وقفه احتياطيا اذا استمر العامل موقوفا مدة تزيد عن المدة التى حددها المشرع لحجز الوظيفة وهى مدة سنة كما سنرى . . . ؟

ان المشرع لم يفصح صراحة عن هذه الحالة مما جعل التشريع يبدو فى هذه الحالة متسما بالقصور ويتضح ذلك من عرض نص المادة ٨٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة وتقابلها المادة ٩٠ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام .

فبعد ان استهلت المادة ٨٧ النص على عدم جواز ترقية العامل المحال الى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو موقوف عن العمل مدة الاحالة أو الوقف - أضافت وفى هذه الحالة تحجز للعامل الوظيفة لمدة سنة فاذا استطالت المحاكمة لاكثر من ذلك وثبت عدم ادانته او وقع عليه جزاء الانذار او الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل وجب عند ترقيته احتساب أقدميته فى الوظيفة المرقى اليها من التاريخ الذى كانت تتم فيه لو لم يحل الى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية . . . "

ويبدو القصور من ناحية ان المشرع تعرض لاستطالة المحاكمة ولم يتعرض لاستطالة الوقف لاكثر من سنة . مع أن المفروض أن يتضمن النص

---

(١) انظر الدكتور السيد محمد ابراهيم" شرح قانون العاملين المدنيين بالدولة المرجع السابق ص ٢٨٧ .

الاشارة الى حكم استطالة الوقف . كما يتضح القصور كذلك فى اغفال النص على الوقف عند الكلام عن التاريخ الذى يرقى فيه العامل - حيث نص على ان الترقية تحتسب اعتبارا من التاريخ الذى كانت تتم فيه ترقية العامل لو لم يحل الى المحاكمة بنوعيتها - دون ذكر الوقف عن العمل . فهل يعنى ذلك ان الحظر من الترقية يظل قائما مهما استطالت مدة الوقف الاحتياطى - بمعنى هل يمكن ان يستمر الحظر من الترقية لمدة اكثر من سنة اذا استمر الوقف الاحتياطى . . ؟

قد يقال ردا على ذلك ان السبب الاساسى فى حظر ترقية العامل الموقوف هو الاتهام الموجه ضده والذى ادى الى وقفه عن العمل ومن ثم يكون هناك رابطة بين الحظر من الترقية - وبين كل من الاتهام الموجه الى العامل ووقفه عن العمل مما يترتب عليه استمرار حظر ترقية العامل طالما لم يصدر فى امر العامل ما يبرئه او يدينه - فلا عبرة اذا بانتهاء الوقف الاحتياطى او باستطالته بحيث اذا انتهى الوقف قبل البت اداريا او قضائيا فى مسئولية العامل - فان الرابطة تظل قائمة بين الحظر من الترقية والاتهام الذى لم يبت فيه بعد (١) .

ويبدو خطأ هذا القول فى استناده على سبب لم يقصده المشرع - اذ يؤدى الاخذ بهذا القول الى توسيع نطاق الحظر من الترقية فيشمل كل من ينسب اليه اتهام وليس الامر على هذا النحو - طالما ان المشرع حدد حالات ثلاث يترتب على ايها الحظر من الترقية - ومنها حالة الوقف الاحتياطى عن العمل - الامر الذى يؤدى بنا الى القول بان الحظر من الترقية يرتبط بالوقف الاحتياطى - لمدة اقصاها سنة من تاريخ حجز الوظيفة - بمعنى أن الحظر من الترقية يجد حده ومداه فى اقرب الاجلين - اما انتهاء الوقف

---

(١) انظر فى تفصيل ذلك - الدكتور السيد محمد ابراهيم - شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة ، المرجع السابق ، ص ٢٨٨ .

الاحتياطى قبل مضى سنة على حجز الوظيفة او انقضاء السنة التى حجزت فيها مع استمرار الوقف الاحتياطى .

وفى هذه الحالة الاخيرة أى حالة استمرار الوقف لاكثر من سنة على حجز الوظيفة فان الحظر من الترقية يرتفع عن العامل ومن ثم يتعين ترقيته فى التاريخ الذى كان سيرقى فيه لو لم يتم وقفه عن العمل واحتساب اقدميته فى الدرجة المرقى اليها من التاريخ الذى كان يستحق فيه الترقية ولا يقلل من صحة الرأى الذى تقول به كون المشرع قد صمت عن الكلام عن استطالة الوقف لاكثر من سنة . حيث نص على استطالة المحاكمة لاكثر من سنة دون الوقف اذ يعتبر ذلك من وجهة نظرنا سهوا تشريعيا غير مقصود لأن الأمر يقتضى المساواة فى الحكم بين الاحالة للمحاكمة والوقف الاحتياطى عن العمل نظرا لان كلا منهما ليس مقصود لذاته فالوقف الاحتياطى هو اجراء ادارى - يقصد به تجنب النتائج الضارة للوظيفة فى حالة وجود شك أو شبهة ضد شاغلها (١) كما أن الاحالة الى المحاكمة لا تعنى الادانة فالمحال الى المحاكمة والموقوف احتياطيا عن العمل كلاهما فى ترقب انتظارا لصدور قرار أو حكم بالادانة أو البراءة .

وعلى ذلك يتعين المساواة فى المعاملة بين الوقف والاحالة الى المحاكمة من ناحية الاحكام التى تترتب على استطالة المحاكمة لاكثر من سنة .

---

(١) André De Laubadére "Traité de droit administratif Paris 1975 P. 102 ed. L.G.D.J.
C.E., 27 Mai, 1955 Kaweliski, Dalloz 1955 P. 587.

حكم الترقية بعد انقضاء سنة على حجز الوظيفة :

تضمنت المادة ٨٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ٩٠ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام النص على حجز وظيفة العامل المرشح للترقية والمحال للمحاكمة او الموقوف عن العمل لمدة سنة ويبدأ احتساب مدة السنة لا من تاريخ الاحالة او الوقف بل من التاريخ الذى يستحق فيه العامل الترقية (١) لانه قبل هذا التاريخ لا مجال للكلام عن استحقاق العامل للترقية طالما ان جهة الادارة لم تفصح عن نيتها فى الترقية. ولكن مايعول عليه فى حساب مدة السنة هو من تاريخ استحقاق العامل للترقية فى فترة الوقف او الاحالة للمحاكمة - ولو استطال امد المحاكمة او الوقف قبل هذا التاريخ الى مايزيد على سنة فحساب السنة يبدأ من تاريخ الاستحقاق وليس من تاريخ الوقف او الاحالة للمحاكمة .

ولكن ما لحكم اذا استطال أمد الوقف لاكثر من سنة (محسوبة من تاريخ استحقاق العامل للترقية) ولم يصدر فى خلال هذه السنة مايبرىء العامل او يدينه .

ان المشرع لم يذكر الحالة التى يستمر فيها أمد الوقف لاكثر من سنة ولعل فى تقدير المشرع على مايبدو ان وضع العامل الموقوف سيتضح قبل مضى مدة السنة لان الوقف الاحتياطى اجراء يمهد لاتخاذ الاجراءات التأديبية

---

(١) الدكتور محمد جودت الملط المسئولية التأديبية للموظف العام المرجع السابق ص ٣٨٠ وقد اشار سيادته الى فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشارى بمجلس الدولة الصادرة بجلسة ٢ / ٦ / ١٩٦٣ بهذا المعنى - وكذا الفتوى رقم ٧٢١ بتاريخ ٩ / ٧ / ١٩٦٣ - مجموعة المبادىء القانونية التى تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية السنتان السابعة عشرة والثامنة عشرة ص ٧٤٤ ، انظر هامش (١) من ص ٣٨٠ من مؤلفه المشار اليه ص ٣٨٠ .

فى حق العامل وان مدة السنة كافية لافصاح السلطة التأديبية عن وضع العامل الموقوف.

اما بانتهاء حالة الوقف اذا زالت دواعيه واسبابه او تبرئته ساحة العامل الموقوف او ادانته .

وبأفتراض أن ذلك هو تقدير المشرع فان الامر لا يخلو من استطالة أمد الوقف لاكثر من سنة - وفى هذه الحالة نرى تطبيق الاحكام التى حددها القانون بالنسبة لاستطالة المحاكمة لاكثر من سنة فان الحل الذى نراه فى هذه الحالة انه اذا استمر العامل موقوفا لاكثر من سنة من تاريخ حجز الدرجة وثبت بعد هذا الأجل عدم ادانة العامل أو صدر ضده واحد من جزاءات الانذار أو الخصم من المرتب أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فاقل فانه يتعين ترقيته ويجب عند ترقيته احتساب اقدميته فى الوظيفة المرقى اليها من التاريخ الذى كانت تتم فيه لو لم يحل الى المحكمة او يوقف عن العمل .

اما اذا عوقب العامل بجزاء اشد من الجزاءات المشار اليها فانه يترتب على ذلك اعتبار حجز الوظيفة كأن لم يكن ويستتبع ذلك عدم ترقية العامل اعتبارا من التاريخ الذى حجزت فيه الوظيفة. وهذا الحكم وأن لم ينص عليه المشرع صراحة الا أنه مستخلص من مفهوم المخالفة لما ورد النص عليه.

وتجدر الاشارة هنا الى ان تحديد المشرع لمدة السنة التى يتم حجز الوظيفة خلالها هو تحديد لاتبدو له فائدة من الناحية القانونية الا اذا كان المقصود من ذلك هو تيسير ترقية العامل على درجة موجودة فى الميزانية بحجزها له خلال المدة وما دام الاثر المترتب على استطالة المحاكمة أو الوقف لاكثر من سنة هو نفس الاثر المترتب على انهاء المحاكمة أو الوقف بالادانة او بالبراءة قبل انقضاء مدة السنة اذ يتحدد فى الحالتين ما اذا

كان العامل سيتم ترقيته أو يحرم من الترقية بحسب القرار أو الحكم الصادر فى الدعوى التأديبية او الجنائية أى سواء كان بالبراءة اوالادانة وعلى ذلك نرى أن يترك الامر بدون تحديد حد زمنى للحظر من الترقية فيتم حجز الوظيفة الى حين الانتهاء من تحديد مركز المحال الى المحاكمة أو الموقوف عن العمل اما بالبراءة اوالادانة سواء بجزاء مخفف أو بجزاء مشدد .

أما وقد حدد المشرع اجلا مدته سنة من تاريخ حجز الوظيفة فكان الامر يقتضى ان يترتب على انقضاء هذا الاجل اثر قانونى هو ترقية العامل المحجوز له الوظيفة فى اليوم التالى لانقضاء السنة ولو لم يبت فى أمر احالته او وقفه عن العمل . وهذا الامر يقتضى تدخل تشريعى لاختيار أحد الحلين السابق التنويه اليهما فاما أن يطلق المشرع مدة حجز الوظيفة وهذا الحل يؤدى اليه النص الحالى واما ان يرتب المشرع على انقضاء مدة السنة اثرا قانونيا محددا يتمثل فى ترقية العامل المحجوز له الوظيفة . اذا استمرت الاحالة الى المحاكمة او الوقف لاكثر من سنة .

ونحن من جانبنا نميل الى الحل الاول وذلك باطلاق مدة حجز الدرجة الى حين البت فى مسئولية العامل طالما ان العامل لن يضار بذلك فى حالة ثبوت براءته أو ادانته بجزاء مخفف - حيث ستتم ترقيته من التاريخ الذى حجزت له فيه الدرجة .

المبحث الثالث

أثر الوقف بقوة القانون على الترقية

يتم وقف العامل بقوة القانون حالة حبسه احتياطيا او تنفيذا لحكم جنائى ويستمر الوقف طيلة مدة الحبس وبالتالى يزول الوقف بالافراج عن العامل .

وتثير حالة الوقف بقوة القانون موضوع مدى استحقاق العامل للترقية اذا حل دوره فيها اثناء هذا النوع من الوقف .

ونبين حكم الترقية التى تحل اثناء وقف العامل بقوة القانون فى كل من فرنسا ومصر .

فى فرنسا :

ان الوضع المقرر فى فرنسا هو انه يترتب على حبس الموظف فقده لحقوقه المالية ومنها الترقية والمعاش اثناء فترة الحبس (١) كما أن مبدأ حرمان الموظف من الترقية تقرر بصفة غير مباشرة فى التعليمات الصادرة من وزير المالية بتاريخ ١١ ديسمبر ١٩٤٧ الى الوزراء وسكرتيرى الحكومة (٢) .

ومع تقرير هذا المبدأ الا أن مجلس الدولة الفرنسى قد عدل عنه فى نفس السنة التى قرر فيها المبدأ حيث قضى فى حكمه الصادر فى ١٥ يولية ١٩٦٤ فى قضية Hammache الى ان المدة التى يتم حبس العامل (الموظف) فيها تؤخذ فى الاعتبار بالنسبة لترقيته . وذكر تبريرا لذلك ان هذا الحل يعتبر عادلا بالنسبة لحاله خاصة طالما أن المعنى بالأمر يتلقى عقوبة تأديبية .

---

(١) C.E. 22 Janvier 1964, Alain, A.J?U.A. p. 492.

(٢) Serge Salon, op.cit. p. 223.

(٣) انظر سالون Salon المرجع السابق ص٢٢٣ .

وعلى ذلك يكون مجلس الدولة الفرنسى قد ران الموظف الذى يتم حبسه نتيجة ارتكابه جريمة جنائية - لا يمنع ذلك من مجازاته تأديبيا بعقوبة عن الاثم الذى اقترفه والذى يشكل جريمة تأديبية فضلا عن كونه جريمة جنائية - اخذا بمبدأ الفصل بين المسئوليتين الجنائية والتأديبية وأن العقوبة التأديبية تكفى وحدها وبالتالى لا يحرم الموظف من الترقية فى هذه الحالة .

فى مصر :

لم يتعرض كل من قانونى العاملين المدنيين بالدولة وقانون نظام العاملين بالقطاع العام لأثر الوقف بقوة القانون على ترقية العامل الذى يحل عليه الدور فى الترقية اثناء حبسه احتياطيا او تنفيذا لحكم جنائى .

وخلو التشريع من نص صريح فى هذا الشأن ادى بالبعض(١) الى قياس الوقف بقوة القانون على الوقف الاحتياطى وعلى ذلك فان العامل الملحبوس اذا حل دوره فى الترقية اثناء فترةحبسه تحجز له الوظيفة لمدة سنة فاذا استطالت مدة حبسه لاكثر من ذلك فانه تطبق الاحكام السابق بيانها فى حالة استطالة الوقف الاحتياطى .

ولعل التبرير الذى يمكن ان يدعم هذا الاتجاه كون المشرع وهو يعدد الحالات التى يحظر فيها ترقية العامل المستحق للترقية حظرا موقتا نص على حالة الوقف مجردا دون ان يتبعه بصفة تميزه ومن ثم تحمل نية المشرع على انه قصد نوعى الوقف وهما الوقف الاحتياطى والوقف بقوة القانون دون الوقف الجزائى لان الاخير يعتبر عقوبة تأديبية يتحدد بها مركز العامل بصفة نهائية ويترتب عليها الآثار القانونية المنصوص عليها ومنها الحظر من الترقية لمدة مختلفة حالة صدور الجزاء بعقوبة الوقف لمدة اكثر من خمسة أيام .

---

(١) الاستاذان محمد رشوان احمد وابراهيم عباس منصور .
الاجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام طبعة ١٩٦٩ ص١٠١ مطبعة الرسالة القاهرة .

ولكنا نرى ان الامر فى حالة الوقف بقوة القانون يحتاج الى تفصيل ذلك أن العامل يكون موقوفا بقوة القانون عند حبسه احتياطيا او تنفيذا لحكم جنائى . .

ونبين فيمايلى حكم الترقية التى يحل دورها عند الحبس الاحتياطى والحبس تنفيذا لحكم جنائى .

١ - حالة الحبس الاحتياطى :

فى حالة حبس العامل حبسا احتياطيا يكون مركزه القانونى من حيث الجريمة الجنائية المنسوبة اليه لم يتقرر بصفة نهائية نظرا لان الحبس الاحتياطى هو اجراء قانونى وقتى ويتخذ ضده من ينسب اليه جريمة جنائية[1] تمهيدا لاتخاذ اجراءات محاكمته امام القضاء الجنائى ومن ثم يكون فى هذه الحالة محالا الى المحاكمة الجنائية . وعلى ذلك ينطبق على المحبوس احتياطيا النص الوارد فى قانون العاملين المدنيين[2] بخصوص حجز الوظيفة لمدة سنة من تاريخ استحقاق المحبوس احتياطيا للترقية فاذا استطال الحبس الاحتياطى لاكثر من سنة وحكم بعدم ادانة العامل - وجبت ترقيته من التاريخ الذى يستحق فيه الترقية لو لم يحبس احتياطيا - اما اذا حكم على العامل بعقوبة جنائية - فنرى حرمان العامل من الترقية - لانه وان كان القانون قد اقتصر على حرمان من يعاقب بعقوبة تأديبية اشد من الانذار أو الخصم من المرتب او الوقف عن العمل لمدة تزيد على خمسة ايام - ولم يتعرض للعقوبات الجنائية .

الا ان العقوبات الجنائية تعد اشد قسوة من العقوبات التأديبية -

---

(١) انظر المادة ١٣٤ وما بعدها من قانون الاجراءات الجنائية .

(٢) المادة ٨٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ٩٠ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام .

فالأولى تنال من شخص المحكوم عليه بينما العقوبات التأديبية تقتصر على النيل من مزايا الوظيفة. وفضلا عن ذلك فان المشرع عندما حدد الجزاءات التأديبية التى يمكن فى حالة توقيعها ترقية العامل لم يحدد بالمقابل الجزاءات التى يترتب على توقيعها حرمان العامل المحجوز له الوظيفة من الترقية اليها - فتدخل بذلك العقوبات الجنائية ضمن حالات الادانة التى تمنع بتوقيعها ترقية العامل .

٢ - حالة الحبس تنفيذا لحكم جنائى :

يترتب على حبس العامل تنفيذا لحكم جنائى غير نهائى او نهائى وقفه بقوة القانون ويعتبر الحبس هنا عقوبة جنائية مترتبة على صدور الحكم ضد العامل.

وفى هذه الحالة نرى أنه لا مجال لحجز الوظيفة للعامل المحبوس اذا حل عليه الدور فى الترقية اثناء حبسة تنفيذا لحكم جنائى . لان المشرع عندما نص على حجز الوظيفة للعامل الموقوف عن العمل أو المحال الى المحكمة قدر أن العامل فى هذه المرحلة يكون منسوبا اليه فعلا (سواء كان مخالفة تأديبية أو جريمة جنائية أو هما معا) ولم يتأكد بعد ثبوت نسبة الفعل الى العامل بقرار او حكم تأديبى أو حكم جنائى فأحتاط المشرع لما عساه أن تسفر عنه الاجراءات المتخذة ضد العامل فاذا برئ او جوزى بأحد الجزاءات المنصوص عليها فى المادة ٨٧ تعين ترقيته اما اذا جوزى بجزاء اشد مما هو منصوص عليه امتنع ترقيته ويقاس على ذلك حالة الحكم بحبس العامل لأن مركز العامل يكون قد تحدد بهذا الحكم ومن ثم فلا مجال للاحتياط وحجز درجة للعامل اثناء تنفيذه لعقوبة الحبس.

الفصل الثالث

حقوق[1] وواجبات العامل الموقوف وأثر انهاء خدمة العامل الموقوف بالطريق التأديبي عليها

الاصل ان الوقف بجميع انواعه لا يقطع الرابطة الوظيفية[2] ولكنه يؤدى الى التخلى عن العمل مؤقتا ويظل العامل محتفظا اثناء وقفه بوظيفته[3] .

وعلى ذلك يظل العامل اثناء وقفه متمتعا بكافة الحقوق التى لم تتأثر بالوقف - أى الحقوق التى لا يرتب القانون على الوقف حرمان العامل منها أو الحظر من الحصول عليها اثناء الوقف .

ومن ناحية اخرى يظل العامل متحملا بالالتزامات والواجبات التى لا تتعارض مع الوقف عن العمل .

وعلى ذلك يبقى للعامل الموقوف بعض الحقوق وبعض الواجبات اثناء فترة الوقف .

وبعد ان نحدد اهم هذه الحقوق وتلك الواجبات - نعرض للكلام عن حالة انتهاء الوقف بمعاقبة العامل باحدى عقوبتى الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة - حيث نص القانون على ان يرتد الحكم بالاحالة الى المعاش او الفصل الى تاريخ الوقف . عن العمل فما أثر ذلك على حقوق العامل وواجباته أثناء فترة الوقف الذى ينتهى بانهاء الخدمة للعامل من تاريخ الوقف .

---

(١) يقتصر الكلام هنا على الحقوق الاخرى غير الحق فى المرتب والحق فى الترقية الذى سبق ان تعرضنا لهما .

(٢) Paul-Marie Gaudment "Le Civil Service Britannique Paris 1952 P. 88 - Librairie Armend colin.

(٣) C.Jéze "Cours de droit public" p aris 1919 p. 204.

وعلى ذلك يشتمل هذا الفصل على مبحثين :-

المبحث الاول : أهم حقوق وواجبات العامل الموقوف.

المبحث الثاني : الاثار المترتبة على انهاء خدمة العامل الموقوف بالطريق التأديبي بالنسبة لحقوق وواجبات العامل .

المبحث الأول

حقوق وواجبات العامل الموقوف

ان علاقة العمل لا تنقطع بالوقف ايا كان نوعه - ومؤدى ذلك ان العامل الموقوف يتمتع بالحقوق التى لم تتأثر بالوقف . أى تلك التى لم يرتب القانون على الوقف الحرمان منها او حظرها بصفة مؤقتة - وبمعنى اخر يتمتع بكافة الحقوق التى لا تتعارض مع طبيعة الوقف - ومن ناحية اخرى فان العامل الموقوف يتحمل بكافة الالتزامات التى لا تتنافى مع الوقف - ونوضح فيما يلى اهم تلك الحقوق والواجبات وذلك فى مطلبين :-

المطلب الأول

حقوق العامل الموقوف

ان الوقف لا يحجب عن العامل الحقوق الوظيفية التى لم تتأثر بالوقف ونعرض لاهم الحقوق التى يتمتع بها العامل الموقوف اثناء وقفه .

اولا - العلاوة الدورية :

تنص المادة ٤١ من قانون العاملين بالدولة على ان " يستحق العامل العلاوة الدورية المقررة لدرجة وظيفته التى يشغلها طبقا لما هو مبين بالجدول رقم (١) المرافق بحيث لا يجاوز نهاية الأجر المقرر لدرجة الوظيفة . . . " وتنص المادة ٣٧ من قانون العاملين بالقطاع العام على ان " يقرر مجلس الادارة فى ختام كل سنة مالية مبدأ استحقاق العاملين العلاوة الدورية أو عدم استحقاقها وذلك فى ضوء المركز المالى وما تحقق من اهداف . . . . " كما تضمن ذات القانون المادة ٣٨ التى تنص على ان " مع مراعاة حكم المادة السابقة يستحق العامل العلاوة الدورية المقررة لدرجة وظيفته التى يشغلها طبقا لما هو مبين بالجدول رقم (١) المرافق بحيث لا يجاوز نهاية الأجر المقرر للوظيفة " .

وتعتبر العلاوة الدورية احد عناصر المركز القانونى الذى يشغله العامل- فالعلاوة تعد من المزايا المالية - اذ هى حق دورى . . متجدد يلحق الراتب - وتنشأ مباشرة من القانون - حيث يترتب عليها زيادة مطردة فى الراتب(١) وتعد العلاوة الدورية الوسيلة الطبيعية لزيادة الراتب كلما تقدم العامل فى السن (٢) وان كانت العلاوة الدورية بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة تجد مصدرها فى القانون الا انه بالنسبة للعاملين بالقطاع العام يكون مصدر العلاوة الدورية قرار مجلس الادارة الذى منحه القانون سلطة تقرير مبدأ استحقاق العلاوة الدورية .

والمشرع سواء فى قانون العاملين المدنيين بالدولة او قانون نظام العاملين بالقطاع العام - لم يرتب على الوقف الحرمان من العلاوة الدورية - لذلك فمن غير الجائز ترتيب اثر لم ينص عليه القانون ومن ثم يستحق العامل الموقوف العلاوة الدورية فلا يؤثر الوقف على موعد استحقاقها (٣) .

وعلى ذلك اذا حل موعد استحقاق العلاوة الدورية فان العامل يستحقها فتضاف الى مرتبه - ولكن يثور التساؤل عما اذا كان العامل الموقوف يتقاضى مقدار العلاوة الدورية كلها أم يسرى عليها مايسرى على الأجر من حيث تأثره بالوقف . . ؟

---

(١) الدكتور السيد محمد ابراهيم" شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة" المرجع السابق ص٣٦٧ .

(٢) الدكتور سليمان الطماوى" الوجيز فى القانون الادارى" طبعة ١٩٧٣ - ص ٤٩٩ دار الفكر العربى ، القاهرة .

(٣) الاستاذان محمد رشوان احمد وابراهيم عباس منصور" الاجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام طبعة١٩٦٩ ص٩٤ ، مطبعة الرسالة ، القاهرة .
وانظر كذلك .

قد يقال ردا على ذلك انه نظرا لأن الوقف يؤثر على المرتب ويختلف هذا الاثر بحسب نوع الوقف - فالوقف الجزائى يترتب عليه الحرمان من نصف الأجر وكذلك الوقف بقوة القانون باستثناء حالة الحبس تنفيذا لحكم جنائى نهائى حيث يحرم العامل فى هذه الحالة من كل اجرة اما الوقف الاحتياطى فيترتب عليه وقف نصف الأجر مالم تقرر المحكمة التأديبية المختصة صرف النصف الموقوف أو جزء منه . فان هذا الاثر يسرى على المرتب وقت بدأ الوقف عن العمل - ومن ثم لا يمتد الى مايطرأ على المرتب من زيادة بعد ذلك - ويترتب على ذلك تقاضى العامل الموقوف للعلاوة بالكامل تضاف الى الجزء من الراتب الذى يتقاضاه اثناء الوقف ويستثنى من ذلك حالة الحبس تنفيذا لحكم جنائى نهائى حيث يحرم العامل الموقوف بقوة القانون فى هذه الحالة من كل اجرة ومن ثم فلا يتقاضى العلاوة التى يستحقها اثناء الوقف .

ولكنا لا نوافق على هذا الحل ونرى ان العلاوة الدورية تتأثر بما يتأثر به الأجر اثناء الوقف - لأن الوقف يرتب اثره الذى قرره القانون على العامل الموقوف - وهذا الاثر يسرى على الأجر المستحق اثناء الوقف بما فيه العلاوة الدورية المستحق له اثناء الوقف فهى جزء من الأجر ويسرى عليها مايسرى عليه . ومن ثم يخصم من مقدار العلاوة النسبة التى تم خصمها من أجر العامل الموقوف حتى يظل للوقف أثره على أجر العامل بذات النسبة التى حددها القانون .

ثانيا - حساب مدة الوقف فى الأقدمية والمعاش :

ان فترة الوقف عن العمل مهما استطالت لا تقطع رابطة الوظيفة ومن ثم فان مدة الوقف لا تقتطع من مدة خدمة العامل - حيث تعتبر مدة خدمة اعتبارية فهى تحسب ضمن اقدمية العامل فى الخدمة حيث يعول عليها عند النظر مستقبلا فى ترقية العامل - فلا تسقط مدة الوقف من مدة خدمة العامل .

كما تحتسب مدة الوقف ضمن المدة التى يتم حساب المعاش عليها - بشرط ان يسدد عنها الاشتراك فى التأمين (١) اى ان مدة الوقف مهما استطالت تدخل فى حساب المدة التى يسوى على اساسها المعاش(١) وذلك عند انتهاء خدمة العامل لأحد الاسباب التى تنتهى بها الخدمة "(٢)

ثالثا- قياس كفاية أداء العامل الموقوف:

تضمن قانون العاملين المدنيين بالدولة الاحكام المتعلقة بقياس كفاية اداء العاملين (المواد من ٢٨ الى ٢٢) كما تضمن قانون نظام العاملين بالقطاع العام احكام قياس كفاية اداء العاملين (المواد من ٢٤ الى ٣٤)

ويقصد بقياس كفاية الأداء ذلك العمل القانونى الذى يظهر فى صورة قرار ادارى (٤) يتم بموجبه تقييم اداء عمل العامل خلال فترة زمنية مداها سنة تبدأ من اول يوليو الى آخر يونية (٥) .

---

(١) وذلك طبقا للقواعد التى تضمنها القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ والمعدل بالقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٧٧ باصدار قانون التأمين الاجتماعى .

(٢) الاستاذان محمد رشوان احمد وابراهيم عباس منصور " الأجازات التأديبية ، المرجع السابق ص ٩١

(٣) ومما تجدر الاشارة اليه انه فى حالة مجازاة العامل الموقوف بالاحالة الى المعاش والفصل فان انتهاء الخدمة يسرى بأثر رجعى من تاريخ الموقف - وفى هذه الحالة تخرج مدة الوقف من حساب مدة الخدمة ولا تحتسب ضمن تسوية المعاش وهذا وضع شاذ ولذلك طالبنا بعدم النص على رجعية جزاء الاحالة الى المعاش او الفصل من تاريخ الوقف .

(٤) الدكتور السيد محمد ابراهيم - شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة المرجع السابق ص ٣٤٢ .

(٥) مادة ٢٨ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ٢٤ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام " ولم يحدد هذا القانون تحديد بدء وانتهاء السنة التى يتم وضع التقرير فيها كما هو معمول به بالنسبة

==

ويهدف قياس كفاية الاداء تقييم اعمال العاملين الخاضعين لها خلال مدة معينة لتقرير كفايتهم فى خلال هذه الفترة والحكم على تلك الاعمال وعلى كفاية العامل من خلالها - فاذا ثبت ان العامل لم يؤد عملا فى الفترة التى وضع التقرير خلالها لامر خارج عن ارادته كمرض أقعده عن العمل اوقرار صدر بوقفه طوال هذه المدة فانه يمتنع على جهة الادارة ان تضع تقريرا فى خلال هذه المدة اذ ليس ثمة اعمال يكون قد اداها تصلح لان تكون محلا للتقييم (١) ولهذا وضع القانون القواعد التى تتبع فى حالة عدم اداء العامل لعمله فترة وضع التقرير بسبب المرض (٢) - ولكن لم يتطرق الى وضع القواعد التى تتبع فى حالة وقف العامل عن عمله فى فترة وضع التقرير .

والتشريع وقد خلا من تحديد الاسس التى تتبع فى وضع التقرير فى فترة الوقف عن العمل - فالامر يقتضى مناتحديد ما يتبع فى وضع تقرير كفاية العامل الموقوف عن العمل عن فترة الوقف - ونرى التفرقة بين الوقف الجزائى من ناحية والوقف الاحتياطى والوقف بقوة القانون بسبب الحبس الاحتياطى من ناحية اخرى . فبالنسبة للوقف الجزائى يكون اقصاء العامل عن عمله قد استند على تصرف ارادى صادر منه ومن ثم يكون على سلطة وضع التقرير الا تغفل او تسقط من تقديرها سبب الوقف الجزائى فيكون لسلطة وضع التقرير التعويل على المخالفة التأديبية الثابتة فى حق العامل والتى صدر على اساسها القرار او الحكم بمعاقبة العامل بالوقف فتضع التقرير الذى يتراءى لها دون معقب عليها .

= = للعاملين المدنيين بالدولة وقد أوكل المشرع لمجلس الادارة تحديد الاجراءات التى تتبع فى وضع وتقدير واعتماد تقارير الكفاية والتظلم منها - وعلى ذلك يحدد مجلس الادارة للشركة ميعاد بدء وانتهاء السنة التى يوضع فيها التقرير .

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ٩٨٤٣ ق جلسة ٢١ فبراير ١٩٦٦ مجموعة احكام المحكمة الادارية العليا السنة الحادية عشر

(٢) مادة ٣٣ من قانون العاملين بالمدنيين بالدولة والمادة ٨٩ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام .

اما فى حالة الوقف الاحتياطى او الوقف بقوة القانون بسبب حبس العامل احتياطيا فانه اذا استطالت مدتهما بحيث تستغرق فترة وضع التقرير وهى سنة . الا يصل تقرير كفاية العامل فى هذه الفترة الى مرتبة ضعيف . لان العامل فى فترة الوقف الاحتياطى او الوقف بقوة القانون يكون فى موضع الشبهة والشك حيث لم يتحدد موقف العامل بصفة مؤكدة - عما نسب اليه ومن ثم يكون من الافضل الا يحكم على امر غير مؤكد بأمر مؤكد (وهو التقرير بمرتبة ضعيف) حيث تقرير الكفاية بمرتبة ضعيف يرتب عليه القانون اثارا تنال من مزايا الوظيفة بالنسبة للعامل (١) .

فليس من المستساغ بناء التقرير على وقائع لم يتأكد نسبتها الى العامل ليترتب على التقرير آثار مؤكدة تنال من مزايا الوظيفة وعلى ذلك اذا استطال الوقف الاحتياطى او الحبس الاحتياطى لمدة سنة فان تقرير كفاية العامل فى هذه الحالة يكون على اساس تقريره فى السنة السابقة على الوقف او الحبس الاحتياطى نظرا لان العامل لم يؤدى خلالها عملا يخضع للتقدير او التقييم وما نقول به يتفق مع ما انتهت اليه الجمعية العمومية للقسم الاستشارى بمجلس الدولة فى فتواها الصادرة بتاريخ ٩ / ١١ / ١٩٥٩ (٢) من انه فى حالة وقف الموظف (العامل) عن عمله لا تقدم عنه تقارير عن فترة الوقف .

---

(١) مادة ٣٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة حيث يترتب على تقرير ضعيف الحرمان من نصف العلاوة الدورية وكذا الحرمان من الترقية فى السنة التالية للمقدم عنها التقرير .

(٢) مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها الجمعية العمومية فى عشر سنوات - فتوى رقم ٧٧٣ (مجموعة ابو شادى ص ٧٠٤) .

ويسرى هذا الحكم على غير الوقف من الحالات التى لا يؤدى عنها الموظف عملا يكون اساسا لوضع التقرير عنه - ويكتفى فى هذه الحالة بأثبات السبب الذى حال دون وضع التقرير وهو وقف الموظف (العامل) او غيره من الحالات المماثلة .

وقد صدر كتاب دورى لديوان الموظفين (السابق) - حيث حل محله الجهاز المركزى للتنظيم والادارة) برقم ١٢ لسنة ١٩٦١ عن الموظفين الموقوفين والذين فى اجازات لمدد طويلة ومن فى حكمهم - وتضمن الكتاب التوصية بالاعتداد بآخر تقرير تم عن العامل قبل تغيبه او مرضه .

كما اتيح للجمعية العمومية للقسم الاستشارى بمجلس الدولة التأكيد على هذا المبدأ مرة اخرى فى فتواها الصادرة بتاريخ ١٧ / ١ / ١٩٦١ بما ذكرته من عدم جواز اعداد تقرير عن الموظف عن فترة الوقف عن العمل بسبب مرض او وقف استطال أمده وانه يتعين الاعتداد عند النظر فى احقية الموظف فى الترقية او العلاوة الدورية او الحرمان منها بالتقارير السابقة على فترة الوقف او الاجازة المرضية . "

اما بخصوص الوقف بقوة القانون بسبب الحبس تنفيذا لحكم جنائى فانه يطبق بشأنه الحكم الخاص بالوقف الجزائى فيجوز لسلطة وضع التقرير التعويل على الجريمة الجنائية التى صدر بشأنها الحكم الجنائى حيث تدخل هذه المجريمة ضمن عناصر التقدير .

---

(١) مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها الجمعية العمومية فى عشر سنوات فتوى رقم ٢٧٣ (مجموعة ابو شادى ص ٧٠٤) .

(٢) مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها الجمعية العموميةفى عشر سنوات - فتوى رقم ٤٩ (مجموعة ابو شادى ص ٤٠٩) .

المطلب الثاني

واجبات العامل الموقوف

لا يعني وقف العامل اعفاؤه من جميع الواجبات الوظيفية التي تفرضها القوانين واللوائح فالاصل ان يظل العامل الموقوف متحملا بالواجبات الاساسية التي يفرضها عليه نظامه الوظيفي عدا الالتزام المتعلق بأداء الخدمة(١) ويرجع الاساس في تحمل العامل الموقوف بالواجبات الاساسية الى انه يحتفظ اثناء وقفه بعلاقته الوظيفية بجهة الادارة(٢) .

وأهم الواجبات التي يتحمل بها العامل الموقوف تنحصر في تلك الواجبات التي لا تتصل اتصالا مباشرا بممارسة الوظيفة والتي يطلق عليها البعض بالواجبات خارج المرفق(٣) .

ونبين فيمايلي اهم الواجبات التي يتحمل بها العامل الموقوف :

---

(١) M. Piquemal "Le fonctionnaire: devoirs et obligations " Paris 1971 p. 226 - Berger Sevrault.
C.E. 16 Novembre 1956 Remandet.

(٢) Serge Salon op.cit..p. 223.

(٣) الدكتور جودت الملط" المسئولية التأديبية للموظف العام" المرجع السابق ص ١٢٦ وبالمقابل يطلق المؤلف على الواجبات التي تتصل اتصالا مباشرا بالوظيفة بالواجبات الوظيفية انظر ص ١٠٣ وما بعدها من المؤلف

اولا - واجب النزاهة [1]

L'Obligation de Desinteressement

والمحافظة على كرامة الوظيفة

تعنى النزاهة البعد عن مواطن الريب والشبهات والارتفاع عن الامور التى تمس السمعة - فليس هناك فاصل قاطع بين حياة العامل الخاصة وحياته الوظيفية ومن ثم فالعامل ملتزم بالبعد عن كل مايمس نزاهته - كما هو ملتزم كذلك بالمحافظة على كرامة الوظيفة - فالسلوك الغير قويم فى الحياة الخاصة انما ينعكس على كرامة الوظيفة وينال من الثقة المفترضة فيه ويشين اعتباره لدى الناس [2] .

وقد اكد قانون العاملين المدنيين بالدولة على هذا الواجب فى المادة ٣/٧٦ اذ نص على انه "يجب على العامل ان يحافظ على كرامة وظيفته طبقا للعرف وان يسلك فى تصرفاته مسلكا يتفق والاحترام الواجب كما نص قانون نظام العاملين بالقطاع العام على هذا الواجب فى المادة ٥/٧٨ بالنص على وجوب المحافظة على كرامة الوظيفة والسلوك والمسلك اللائق بها .

والعامل ملتزم بالحفاظ على كرامة الوظيفة سواء اثناء ممارسته لها او اثناء حياته الخاصة لان حياة العامل الخاصة تنعكس على حياته الوظيفية وتؤثر عليها .

وسلوك العامل الشائن فى حياته الخاصة انما ينال من كرامة الوظيفة ويفقد اعتبار العامل لدى الناس والثقة الموضوعة فيه [3] .

---

(١) M. Piquemal op.cit. p. 119.

(٢) انظر اعمال المؤتمر الدولى الخامس للعلوم الادارية المنعقد فى فيننا من ١٩ الى ٢٤ يونية ١٩٣٣ ، مجلة القانون والاقتصاد ، العدد الاول سنة ١٩٣٤ السنة الرابعة ص ١٩ ، ٢١ .
وانظر كذلك الاستاذان مفاورى شاهين " المساءلة التأديبية ، المرجع السابق ص ٦٧١ ومابعدها .

(٣) الدكتور جودت الملط " المسئولية التأديبية للموظف العام " المرجع السابق ص ١٢٨ .

وقد استقرت احكام المحكمة الادارية العليا على ذلك حيث صاغت هذا المبدأ فى العديد من احكامها ومنها ما قررته من ان الموظف الحكومى لا تقتصر مسئوليته عما يرتكب من اعمال فى مباشرته لوظيفته الرسمية بل انه قد يسأل كذلك تأديبيا عما يصدر منه خارج نطاق عمله وبوصفه فردا من الناس مطالب على الدوام بالحرص على اعتبار الوظيفة التى ينتمى اليها حتى ولو كان بعيدا عن نطاق اعمالها ولا يجوز ان يصدر منه مايمكن ان يعتبر مناقضا للثقة الواجبة فيه والاحترام المطلوب له - والذى هو عدته فى التمكين لسلطة الادارة وبث هيبتها فى النفوس(١) .

وطالما ان العامل يظل متحملا بهذا الواجب خارج نطاق الوظيفة فان هذا الواجب يلاحق العامل الموقوف اثناء وقفه عن العمل حيث يظل ملتزما به - ويتعرض العامل الموقوف اذا اخل بهذا الواجب للمساءلة التأديبية .

واذا القينا نظرة على التشريع المقارن خاصة فى فرنسا والجزائر نجد أن التشريعين حرصا على النص على هذا الواجب سواء اثناء ممارسة الموظف للوظيفة أو خارجها .

فى فرنسا :

يشترط قانون الموظفين الفرنسى الصادر فى ٤ فبراير ١٩٥٩ فيمن يعين بالوظيفة العامة ان يكون حسن الاخلاق (٢) والقاعدة المستقرة فى الفقه

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ ٢٠ / ٥ / ١٩٦١ مجموعة احكام السنة السادسة العدد الثالثة ص ١٢٠٢ .

(٢) وقد ورد هذا الشرط فى الفقرة الثانية من المادة ١٦ من قانون الموظفين الفرنسى حيث ورد ت كالاتى :

Nal ne peut etre nommé a un emploi public:-

1-...

2- Il ne jouit de ces droits civiques et s'il n'est de bonne moralité.

الفرنسى ان الموظف يلتزم فى سلوكه الخاص بعدم اتيان اى فعل من شأنه أن يمس بكرامة الوظيفة التى يشغلها (١) . وما دام الامر كذلك فان الموظف المبعد عن وظيفته بسبب الوقف فانه يظل متحملا بهذا الالتزام فلا يسلك فى حياته الخاصة سلوكا من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة التى ينتمى اليها

وفى الجزائر:

تضمن القانون الاساسى العام للوظيفة العمومية (٢) النص على الالتزام بعدم الاخلال بكرامة الوظيفة حيث نصت المادة ٢٠ من هذا القانون على انه " يجب على الموظف ان يحترم سلطة الدولة وان يعمل على احترامها - فهو ملزم بالتحفظ ولا سيما يجب عليه ان يمتنع عن كل عمل ولو خارجا عن خدمته يكون منافيا لكرامة الوظيفية العمومية او لأهمية المسئوليات المنوطة به .

وعلى ذلك يكون المشرع الجزائرى قد سار على نفس المنهج بالزام الموظف بالمحافظة على كرامة الوظيفة فى حياته الخاصة ويسرى هذا الالتزام بالنسبة للموظف الموقوف عن العمل طالما أن وقف الموظف لا يقطع العلاقة الوظيفية التى تربطه بجهة عمله .

---

(١) Debeyré Deuz مشار اليهما فى مؤلف الدكتور محمد جودت الملط المسئولية التأديبية للموظف العام - المرجع السابق ص ١٣٠ هامش (١)

(٢) الصادر بالامر رقم ٦٦- ١٣٣ بتاريخ ٢٠ يونيو ١٩٦٦ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد ٤٦ السنة الثالثة بتاريخ ٨ يونيو ١٩٦٦ .

ثانيا : عدم الجمع بين الوظيفة وبين أى عمل آخر يؤدى بالذات أو بالواسطة .

تحرص اغلب التشريعات على النص على عدم الجمع بين الوظيفة وبين أى عمل آخر حرصا على مصلحة الوظيفة الاصلية المسند للعامل القيام بهـــا والمحافظة على استقلال العامل فى عمله بمنع قيام اى رابطة بينه وبين الغيـــر ان تؤثر على استقلاله فى القيام باعباء الوظيفة العامة (١) .

وقد نص قانون الموظفين الفرنسى الصادر بتاريخ ٤ فبراير ١٩٥٩ علـــى هذا المبدأ فى المادة الثامنة (٢) منه بأن يمتنع على الموظف ايا كانت الوظيفة التى يشغلها مباشرة نشاط فى مشروع خاص يعود بالربح مهما كانت طبيعته - ويجوز استثناء مخالفة هذا الحظر بمقتضى نصوص لائحية .

وقد مد قانون الموظفين الفرنسى هذا الحظر الى مابعد انتهاء خدمة الموظف حيث نص فى المادة ٥٤ منه (٣) على ان تصدر لائحة تحدد النشـــاط الخاص الذى يمتنع على الموظف مباشرته بعد انتهاء خدمته بصفة نهائية لمدة معينة .

---

(١) الدكتور جودت الملط " المسئولية التأديبية للموظف العام " المرجع السابق ص ١٥٢ .

(٢) نص المادة الثامنة كالاتى :-

Article: 8 il est interdit a tout fonctionnaire d'exercer, a titre professionnele, une activité privée lucrative de quel que nature que ce soit les conditions dans lesquelles, il peut etre exceptionnelle-ment dérogé à cette interdiction son fixées par réglement d'administration Publique.

(٣) جاء بالمادة ٥٤ النص الاتى :

Article 54: un réglement d'administration publique définit les activite privées un fonctionnaire qui a cessé definitivement ses fonctions ou qui a été mis en disponibilite ne peut exercer".

ويستخلص من هذه النصوص ان الاصل فى النظام الفرنسى هو امتناع الجمع بين الوظيفة وبين اى عمل آخر - عدا الحالات التى تستثنى بنص لائحى سواء اثناء الخدمة او بعد انتهاء الخدمة بصفة نهائية .

وبالنسبة للموظف الموقوف فى فرنسا - فلا يجوز له من حيث الاصل الاشتغال فى عمل خاص(١) وقد اتجه قضاء مجلس الدولة الفرنسى الى ان الموقف يعفى الموظف من هذا الالتزام ومع ذلك خرج مجلس الدولة على هذا المبدأ فى بعض احكامه ومنها حكمه فى قضية Renandet (٢) حيث قرر انه يجوز للموظف الموقوف الجمع بين وظيفته وبين ممارسته لنشاط خاص .

ولعل التبرير الذى حدى بمجلس الدولة الفرنسى الى الخروج على قاعدة عدم جواز الجمع بين الوظيفة والنشاط الخاص هو ان الموظف الموقوف يجوز ان يحرم من كل مرتبه اثناء الوقف (٣) ومن ثم يسمح مجلس الدولة فى هذه الحالة للموظف الموقوف ان يباشر نشاطا خاصا - لضمان ان يجد موردا له ولأسرته اثناء وقفه عن العمل .

وفى مصر :

ورد مبدأ عدم الجمع بين الوظيفة واى عمل يؤديه العامل للغير بالذات أو بالواسطة فى قانون العاملين المدنيين بالدولة (مادة ٧٧ فقرة ١١ ، ١٢ ، ١٤)

---

(١) "Le fonctionnaire suspendu censerve un lien avec l'administration et demeure donc soumis aux obligations fondamentales impossées par son statu" Serge Salon " Delinquance et repression disciplinnaires dans la fonction publique paris 1969 p. 224. L.G.D.J.

(٢) وقد اشار Serge Salon فى مؤلفه السابق الى هذا الحكم والصادر بتاريخ ١٦ نوفمبر ١٩٥٦ ص ٢٢٤ من مؤلفه السابق .

(٣) مادة ٣٢ من قانون الموظفين الفرنسى .

وكذا قانون نظام العاملين بالقطاع العام (مادة ٧٩ فقرات ٣ ، ٤ ، ٥) .

والحظر الوارد فى هذه النصوص يلقى على عاتق العامل عدم الخروج عليه طالما ان علاقته الوظيفية بجهة عمله قائمة - وقد اجاز القانون للسلطة المختصة أن تأذن للعامل فى غير اوقات العمل الرسمية ان يباشر نشاطا خاصا سواء كان لحسابه أو لحساب الغير .

وعلى ذلك يكون الاذن الصادر من جهة العمل هو الذى يسمح للعامل بالاستثناء من هذه القاعدة - حيث جهة العمل هى التى تقدر مدى تعارض النشاط الذى سيباشره العامل مع واجبات وظيفته .

وفى غير هذه الحالة لا يجوز للعامل التحلل من هذا الحظر ونرى ان هذا الالتزام يلاحق العامل الموقوف فلا يجوز للعامل اثناء وقفه مخالفة النصوص السالف الاشارة اليها ومن ثم فليس بجائز الجمع بين الوظيفة وبين اى عمل يؤدية العامل بالذات او بالواسطة . اذا كان من شأن ذلك الاضرار بالوظيفة او كان غير متفق مع مقتضياتها .

وان كان المشرع لم ينص على حظر قيام العامل الموقوف اثناء وقفه باداء عمل للغير صراحة . الا انه اورد حكما خاصا بالعامل الذى يحصل على اجازة اعتيادية او مرضية فحظر عليه الاشتغال اثناءها للغير - فقد نصت المادة ٦٨ من قانون العاملين المدنيين بالدولة على انه " لا يجوز للعامل ان يعمل بأجر أو بغير أجر لدى الغير خلال اجازته المقررة فى المواد السابقة . واذا ثبت اشتغاله خلالها لحساب جهة اخرى كان للجهة التى يتبعها ان تحرمه من اجره عن مدة الاجازة او ان تسترد ما دفعته اليه من أجر مع عدم الاخلال بالجزاء التأديبى فى جميع الاحوال .

وقياسا على هذه الحالة نرى انزال هذا الحكم على حالة العامل الموقوف اثناء فترة الوقف - ومن ثم فلا يجوز للعامل الموقوف ان يستفيد من

وقفه واتخاذه ذريعة للعمل لدى الغير والا انقلب الوقف الى سبة للعامل - طالما ان المشرع ضمن للعامل الموقوف الحصول على نصف اجره اثناء الوقف.

واذا خالف العامل الموقوف هذا الحظر فانه ولا شك يكون عرضة للمساءلة التأديبية ومن ثم توقيع الجزاء بسبب مخالفته لالتزام أساسى مفروض عليه احترامه (١) .

---

(١) Serge Salon. op.cit. p. 224.

ثالثا : عدم افشاء سر المهنة (١)

Le Secret professionnel

يلتزم العامل ايا كان موقعه ووظيفته بعدم افشاء Divulgation الاسرار التى يطلع عليها بحكم عمله أو الادلاء بها informations سواء كان هذا السر يتعلق بمصلحة الدولة أو مصلحة المرفق الذى يعمل به اذ كان فى اذاعته الاضرار بالمصالح الخاصة للافراد (٢) interet particuliers أو مصلحة الدولة أو مصلحة المرفق .

والالتزام بالمحافظة على اسرار المهنة وعدم اذاعتها يشكل الاخلال به جريمة تأديبية فضلا عن كونه جريمة جنائية تنص عليها اغلب التشريعات العقابية (٣) .

وفى فرنسا :

القى المشرع الفرنسى على عاتق الموظف العام الالتزام بالمحافظة على الاسرار التى يطلع عليها اثناء ممارسته الوظيفة او بمناسبتها
"Dans l'exercice au a l'occasion de l'exercice de ses fonction".

وقد ورد النص على هذا الالتزام فى المادة العاشرة من قانون الموظفين الفرنسى الصادر فى ٤ فبراير ١٩٥٩ والتى تقضى بأنه فضلا عن القواعد

---

(١) انظر:
- M. Piquemal" op.cit. p. 142.
- Alain plantey op.cit. p. 466.
- Robert catherine "Le fonctionnaire français" Paris 1961 p. 119.

(٢) Alain plantey op.cit. p. 467.

(٣) Serge Salon op.cit. p. 88.

المنصوص عليها فى قانون العقوبات بشأن اسرار المهنة فان كل موظف ملتـــزم بكتمان السر المهنى discrét en professionnelle
الذى يعلمه اثناء ممارسة عمله أو بمناسبة الوظيفة حيث يمنع قطعيـــا الادلاء بأى وقائع او مستندات تتعلق بالمرفق الذى يعمل به الموظف ولا يمكن للموظف ان يذيع سرا أويبلغ الغير به الا بعد رخصة من الوزير الذى يتبعه . وعلى ذلك يعتبر المشرع الفرنسى الالتزام بالمحافظة على اسرار المهنة التزاما اساســـى وجوهرى (١)

وما دام الامر كذلك فان الموظف يظل محملا بهذا الالتزام سواء كـــان يمارس الوظيفة او بعيدا عنها بسبب الوقف .

وفى الجزائـــر:

ورد النص على هذا الالتزام فى المادة ١٦ من القانون الاساسى العـــام للوظيفة العمومية حيث نص على ان " يلتزم الموظف بالمحافظة على سر المهنـــة كما يجب على اى موظف مهما كان المنصب الذى يشغله ان لا يوزع او يطلـــع الغير خارج ضرورات مصلحته على اى عمل او شىء مكتوب أو خبر يعرفه هـو بنفسه او يحوزه اثناء ممارسة مهامه .

كما يحظر كل اخفاء او اتلاف وكل سرقة اوتسليم ملفات او اوراق او وثائق المصلحة للغير . . . " والمشرع الجزائرى وقد نص على هذا الالتـــزام فان الموظف يظل ملتزما به اثناء وقفه عن العمل حيث الابعاد عن الوظيفـــة لا يبرر الخروج على هذا الالتزام .

---

(١) Alain plantey op.cit. p. 471.

وفى التشريع المصرى :

تضمن قانون العاملين المدنيين بالدولة فى المادة ٧٧ بيان بالمحظورات التى تقع على عاتق العامل ومنها عدم افشاء السر حيث نص بالفقرة السابعة من هذه المادة على ان يحظر على العامل ان يفضى بأى تصريح او بيان عن اعمال وظيفته عن طريق الصحف او غير ذلك من طرق النشر الا اذا كان مصرحا له بذلك كتابة من الرئيس المختص كما تضمنت الفقرة الثامنة من نفس المادة على ان يحظر على العامل ان يفشى الامور التى يطلع عليها بحكم وظيفته اذا كانت سرية بطبيعتها او بموجب تعليمات تقضى بذلك . ويظل هذا الالتزام بالكتمان قائما ولو بعد ترك العامل الخدمة. كما نص قانون العاملين بالقطاع العام على ذات الاحكام فى المادة ٧٩/١ .

ويتضح من ذلك ان المشرع المصرى قد القى على عاتق العامل سواء كان بالحكومة او بالقطاع العام الالتزام بعدم افشاء اسرار المهنة - أى الالتزام بعدم اذاعتها أو اعلانها سواء كانت اسرارا بطبيعتها أو اسرارا حكمية أى تسبغ جهة الادارة عليها صفة السرية . ونص المشرع صراحة على أن يظل العامل محملا بهذا الالتزام حتى بعد انتهاء الخدمة بأحد الاسباب التى نص عليها القانون لانتهاء الخدمة .

وعلى ذلك يلتزم العامل الموقوف من باب اولى بهذا الالتزام حيث الوقف لا يقطع الرابطة الوظيفية .

واذا أخل العامل الموقوف بهذا الالتزام فانه يتعرض للمسئولية التأديبية فضلا عن تعرضه للمسئولية الجنائية .

المبحث الثانى

الآثار المترتبة على أنهاء خدمة العامل الموقوف بالطريق التأديبى على حقوقه وواجباته

من بين الجزاءات التأديبية التى تنتهى بتوقيعها خدمة العامل جزاءى الاحالة الى المعاش والفصل - من الخدمة بوصفهما أقسى العقوبات التأديبية التى تنفصم بهما العلاقة الوظيفية (١) وتوقيع اى من العقوبات يفترض ان ما اقترفه العامل من خطأ يجعله غير صالح للخدمة (٢) .

ويثور التساؤل عن الفرق بين الاحالة الى المعاش والفصل من الخدمة بوصفهما جزاءين تنتهى بأيهما الخدمة - فهل العقوبتان متماثلتان - أم بينهما اختلاف . . . ؟

ان الملاحظ ان عقوبة الاحالة الى المعاش جاءت قبل عقوبة الفصل من الخدمة (٣) بما يعنى من ناحية تدرج العقوبات التأديبية من حيث الشدة ان عقوبة الاحالة الى المعاش تقل فى شدتها عن عقوبة الفصل من الخدمة وهذا يعد فارقا معنويا (١) وهذا الفارق المعنوى يتضاءل بجانب اشتراكهما فى الاثر المترتب على كل منهما . بالنسبة للعلاقة الوظيفية حيث يترتب على توقيع أى منهما فصم هذه العلاقة .

---

(١) انظر الدكتور على عوض حسن" الفصل التأديبى فى قانون العمل "رسالة دكتوراه طبعة ١٩٧٥ ص ٥٥ ومابعدها . دار الثقافة للطباعة والنشر القاهرة - حيث انورد تعريفات كثيرة للفصل التأديبى فى علاقات العمل الخاصة والمؤلف يعرف الفصل ص ٥٩ بانه" العقوبة المهنية التى تصيب العامل فى عمله فتزول بها علاقة تبعيته لصاحب العمل وما يصاحب ذلك من زوال سلطتى الرقابة والاشراف على العامل ويكون توقيعها مقيدا بضوابط واجراءات التأديب المقررة قانونا عند ارتكاب العامل خطأ مناسبا سواء نتج منه ضررا او لم ينتج" .

(٢) الدكتور سليمان الطماوى" قضاء التأديب" المرجع السابق ص ٣٠٩

(٣) مادة ٨٠ من قانون العاملين المدنيين بالدولة ٨٢ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام .

(٤) والمقصود بالفارق المعنوى هو أنه عقوبة الاحالة الى المعاش من ناحية التدرج أخف شدة من عقوبة الفصل من الخدمة .

ويترتب على توقيع عقوبتى الاحالة الى المعاش (١) والفصل من الخدمة انفصام العلاقة الوظيفية - كما أنهما يتفقان من حيث الأثر بالنسبة للتعيين او اعادة التعيين . فى الوظائف العامة او وظائف القطاع العام - حيث يفقد من يوقع عليه احدى هاتين العقوبتين شرط من شروط التعيين او اعادة التعيين فى الوظائف - والمنصوص عليها فى المادة (٢٠ / ٤) من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة (١٦ / ٤) من قانون نظام العاملين بالقطاع العام .

حيث يشترط فيمن يعين باحدى الوظائف الا يكون قد سبق فصله من الخدمة بقرار او حكم تأديبى نهائى مالم تمض على صدوره اربع سنوات والمقصود بالفصل هنا - فى تقديرنا هو انهاء الخدمة بالطريق التأديبى وهذا ينطبق على الفصل والاحالة الى المعاش فكلا هما يؤدى الى انهاء الخدمة بالطريق التأديبى .

وفضلا عن ذلك فانه اذا انتهت خدمة العامل باى من العقوبتين يشترط لاستحقاقه المعاش بايهما ان تكون مدة اشتراكه فى التأمين قد بلغت ٢٤٠ شهرا على الاقل .

---

(١) ماتجدر الاشارة اليه ان عقوبة الاحالة الى المعاش اضيفت الى قائمة العقوبات التأديبية التى توقع على العاملين الغير شاغلين للوظائف العليا - حيث لم ترد هذه العقوبة ضمن العقوبات التأديبية التى كان منصوصا عليها فى قوانين العاملين السابقة وهى القانون ٢١٠ (مادة ٨٤) والقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (مادة ٦١) والقانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ (مادة ٥٧) وقد ورد النص على عقوبة الاحالة الى المعاش فى هذه القوانين بالنسبة لفئة العاملين والشاغلين للوظائف العليا - دون سواهم .

(٢) منشور بالجريدة الرسمية العدد ١٧ مكرر فى ٣٠ / ٤ / ١٩٧٧ .

وهذا ما نص عليه القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ باصدار قانون التأمين الاجتماعى معدلا بالقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٧٧ (١) حيث ورد بالمادة ١٨ من هذا القانون النص على انه " يستحق المعاش فى الحالات الاتية : -

١ - .....

٢ - .....

٣ - .....

٤ - .....

٥ - انتهاء خدمة المؤمن عليه لغير الاسباب المنصوص عليها بالبنود ١ ، ٢ ، ٣ متى كانت مدة اشتراكه فى التأمين ٢٤٠ شهرا على الاقل " .

ونجد الاشارة الى ان الاسباب المشار اليها فى البنود المذكورة هى على التوالى انتهاء الخدمة لبلوغ سن التقاعد وانتهاء الخدمة للفصل بقرار من رئيس الجمهورية ثم انتهاء الخدمة للوفاة أو العجز الكامل أو الجزئى المستديم .

وعلى ذلك اذا انتهت الخدمة بالاحالة الى المعاش او الفصل من الخدمة فان شرط استحقاق المعاش لمن ينتهى خدمته باحدى العقوبتين المشار اليهما .

ان تكون مدة اشتراكه فى التأمين ٢٤٠ شهرا على الاقل - ويترتب على ذلك ان العقوبتين يتفقان من حيث الاثر المترتب عليهما فى استحقاق المعاش ، ومن ثم فأن من تنتهى خدمته باحدى هاتين العقوبتين قبل ان تكتمل مدة اشتراك من انهيت خدمته ٢٤٠ شهرا فلا يستحق معاشا .

---

(١) منشور بالجريدة الرسمية العدد ١٧ مكرر فى ٣٠ / ٤ / ١٩٧٧ .

ولنا أن نتساءل هنا عن السبب فى اضافة عقوبة الاحالة الى المعاش بجانب عقوبة الفصل من الخدمة ما داما يتفقان فى الاثر . . ؟

والرأى عندنا أن المشرع عندما أضاف عقوبة الاحالة الى المعاش انما يهدف فى تقديرنا الى ان من يعاقب بهذه العقوبة يتعين أن يكون مستحقا للمعاش - وبمعنى آخر يشترط لتوقيع هذه العقوبة أن يكون العامل المعاقب بها قد اكمل نصاب اشتراكه فى التأمين أى تكون مدة اشتراكه بلغت ٢٤٠ شهرا - أما اذا كانت مدة اشتراكه أقل من ذلك فلا يجوز توقيع هذه العقوبة ويكون البديل لها هو عقوبة الفصل من الخدمة - لأن لفظ الاحالة الى المعاش يعنى استحقاق من يعاقب بهذه العقوبة للمعاش - اذ ليس بسائغ ولا مقبول أن يعاقب العامل بالاحالة الى المعاش ولا يستحق معاشا .

وعلى ذلك يتعين على المحكمة التأديبية وهى صاحبة الاختصاص فى توقيع هذه العقوبة أن تتأكد من مدة اشتراك العامل المعروض امامها - فأن ثبت لديها ان مدة اشتراك العامل اقل من ٢٤٠ شهرا وقدرت عدم صلاحية العامل للبقاء فى الخدمة فعليها ان توقع عقوبة الفصل دون الاحالة الى المعاش اما اذا كان العامل مستوفيا لشروط مدة الاشتراك فى التأمين - فللمحكمة التأديبية الخيار بعد ذلك فى توقيع اى من العقوبتين الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة - ويبقى الفارق بينهما فى هذه الحالة فارقا معنويا بمعنى بمعنى ان عقوبة الاحالة الى المعاش اقل اثرا فى نفس العامل من عقوبة الفصل - ويرجع اختيار احدى العقوبتين لتقدير المحكمة التأديبية بحسب طبيعة الجريمة التأديبية والمركز الوظيفى للعامل .

أنهاء خدمة العامل الموقوف بالإحالة الى المعاش أو الفصل

نصت المادة ١٠٠ من قانون العاملين المدنيين بالدولة (وتقابلها المادة ١٠٢ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام) على انه اذا حكم على العامل بالاحالة الى المعاش او الفصل (١) . انتهت خدمته من تاريخ صدور الحكم مالم يكن موقوفا عن عمله - فتعتبر خدمته منتهية من تاريخ وقفه . ولا يجوز ان يسترد من العامل الذى اوقف عن عمله ماسبق ان صرف له من اجرة اذا حكم عليه بالاحالة الى المعاش او الفصل" .

وعقوبة الاحالة الى المعاش والفصل من الخدمة تختص بتوقيعهما المحكمة التأديبية بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة - كما تختص المحكمة التأديبية بتوقيع اى من الجزاءين بالنسبة للعاملين بالقطاع العام ويشاركها فى توقيع هاتين العقوبتين مجلس الادارة بالنسبة لشاغلى وظائف الدرجة الثانية فما فوقها عدا اعضاء مجلس الادارة المعينين والمنتخبين واعضاء مجلس ادارة التشكيلات النقابية فتختص بتوقيعهما المحكمة التأديبية .

فاذا صدر حكم المحكمة التأديبية بانتهاء خدمة العامل بالطريق التأديبى اوصدر قرار بذلك بالنسبة لبعض فئات من العاملين بالقطاع العام . وكان العامل موقوفا عن العمل قبل انهاء خدمته فان تاريخ انهاء خدمته يرتد

---

(١) مادة ٨٢/٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ٨٤/٢ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام وقد جعل هذا القانون الاخير الاختصاص بتوقيعها لمجلس الادارة بالنسبة لشاغلى وظائف الدرجة الثانية فما فوقها عدا اعضاء المجالس النقابية المعينين والمنتخبين واعضاء مجلس ادارة التشكيلات النقابية (مادة ٨٤/٤) حيث تختص بتوقيعها المحكمة التأديبية .

الى تاريخ الوقف (١) وهذا يعد خروجا على قاعدة اساسية هى عدم رجعية الجزاءات التأديبية ولكن الرجعية هنا ينص القانون وتقرير رجعية قرار او حكم الاحالة الى المعاش او الفصل بالنسبة للعامل الموقوف لا يجد تبريرا من وجهة نظرنا - ونرى سريان الحكم او قرار انهاء خدمة العامل الموقوف من تاريخ صدور الحكم او القرار اى سريانهما بأثر مباشر عملا بالأصل العام فى الجزاءات التأديبية - وسنتند فى وجهة نظرنا الى الاتى :-

١ - ان الوقف الاحتياطى والوقف بقوة القانون لا يعتبران من الجزاءات التأديبية وهذا امر لا شك فيه (٢) فكل منهما له سببه ودواعيه وينتهى كل منهما بانتهاء سببه .

ومن ثم يتغير مركز العامل الموقوف الى مركز جديد يحدده ما ينتهى اليه الوقف اما بالادانة او بالبراءة وعلى ذلك ينتقل العامل من وضع قانونى الى وضع قانونى آخر لكل منهما ضوابطه واحكامه وتقرير الرجعية للحكم او القرار الصادر بالاحالة الى المعاش او الفصل من تاريخ الوقف فيه خلط بين مركزين قانونيين متميزين عن بعضهما اذ سيترتب على الرجعية اعتبار العامل الموقوف مفصولا من الخدمة من تاريخ وقفه .

- وهذا وضع يأباه المنطق القانونى السليم - خاصة اذا طبقنا هذا النص على الوقف الجزائى - لان المشرع لم يفرق بين انواع الوقف الثلاثة فلو تصورنا أن عاملا عوقب بعقوبة الوقف وأثناء تنفيذه لعقوبة الوقف صدر ضده حكم او قرار بالاحالة الى المعاش او الفصل عن جريمة اخرى فان الاحالة الى المعاش او الفصل يرتدان الى تاريخ توقيع عقوبة الوقف عن العمل - وهذه النتيجة تخلط بين عقوبتين متميزيتين عن

---

(١) انظر المادة ٨٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة وقد تضمنت نفس الحكم فى اخر فقرة حيث تضمنت بانه فى حالة مجازاة العامل الموقوف بالفصل انتهت خدمته من تاريخ وقفه ونفس الحكم اورده قانون العاملين بالقطاع العام مادة ٨٦ .

(٢) André de Laubadére "Taité de droit administratif 6eme ed. Paris 1975. L.G.D.J.

بعضهما مما لا نجد له تبرير لاعمال الرجعية لعقوبة تستغرق عقوبة اخرى .

٢ - ان الوقف بجميع انواعه لا يسقط جيميع الحقوق الوظيفية للعامل الموقوف كما لا يعفيه من كل الواجبات الملقاه على عاتقه - وتقرير الرجعية بالاحالة الى المعاش او الفصل معناه اسقاط جميع الحقوق التى نشأت واكتسبها العامل اثناء الوقف وكذا اعفاءه من جميع الالتزامات التى كانت مفروضة عليه بحكم بقاء العلاقة الوظيفية اثناء الوقف - واعمال الرجعية معناه اعتبار العلاقة الوظيفية منفصمة من تاريخ الوقف وهذه النتيجة لا تتفق مع المبادىء القانونية السليمة .

٣ - ان الاثر الرجعى لعقوبتى الاحالة الى المعاش والفصل لا يسرى الا بالنسبة لمن سبق وقفه عن العمل قبل توقيع احدى العقوبتين وفى غير حالات الوقف يسرى الحكم او القرار الصادر باحدى العقوبتين من تاريخ توقيع العقوبة - وهذه تفرقة لا نجد لها تبريرا - اذ يتعين ان يكون اثر العقوبة واحدا فى جميع الحالات دون تفرقة بين العقوبة المسبوقة بالوقف وبين توقيعها دون ان يكون المعاقب بها موقوفا عن العمل - اذ يكفى ما يرتبه القانون من اثار على الوقف بجميع انواعه .

لهذه الاعتبارات نرى تعديل التشريع بما يجعل الحكم أو القرار الصادر بعقوبتى الاحالة الى المعاش او الفصل يسرى بأثر مباشر من تاريخ صدور الحكم او القرار بأيهما فى جميع الحالات . اى حتى ولو كان العامل موقوفا عن العمل قبل توقيع عقوبتى الاحالة الى المعاش او الفصل لأن النتائج المترتبة على الرجعية تنافى مع ماسبق للعامل أن اكتسبه من حقوق ووما تحمل به من التزامات ومن الحقوق التى تنشأ للعامل اثناء وقفه عن العمل (مثل الحق فى العلاوة الدورية والحق فى البدلات والحق فى الاجازات وغيرها) . فانه سيترتب على انهاء خدمة العامل من تاريخ الوقف زوال الحقوق التى نشأت له اثناء وقفه عن العمل .

وبالنسبة للواجبات فتسقط هى الاخرى عنه ولا يسأل العامل اذا قصر فى احداها اثناء وقفه عن العمل مادامت خدمته ستعتبر منتهية فى هذه الفترة .

ويستثنى من ذلك واجب عدم افشاء الاسرار لان هذا الواجب يظل ملازما العامل بعد انتهاء خدمته - على ماسبق أشرنا اليه .

لذلك يكون من الافضل الغاء الاثر الرجعى لعقوبة الاحالة الى المعاش او الفصل فى حالة سبق وقف العامل .

بسم الله الرحمن الرحيم

الباب الثالث

فى رقابة القضاء على السلطة التأديبية
(سلطة الوقف)

ويتضمن فصلين على الوجه الآتى :-

الفصل الأول : رقابة القضاء الادارى على القرارات الصادرة بالوقف من السلطة التأديبية الرئاسية .

الفصل الثانى : رقابة المحكمة الإدارية العليا على أحكام المحاكم التأديبية .

الباب الثالث

فى رقابة القضاء على السلطة التأديبية

(سلطة الوقف)

تمهيد وتقسيم:

يتولى التأديب فى التشريع المصرى بجانب السلطة الادارية الرئاسية محاكم تأديبية وهى فرع من القضاء الادارى - حيث تختص المحاكم التأديبية بتوقيع العقوبات التأديبية المنصوص عليها فى قانون العاملين المدنيين بالدولة والعاملين بالقطاع العام.

والقضاء الادارى عندما يراقب السلطة التأديبية (الادارية والقضائية) انما يراقبها عن طريق الطعن فيما تصدره هذه السلطة من قرارات او احكام.

فبالنسبة للسلطة الادارية يراقب القضاء القرارات الصادرة منها - اما رقابته على الاحكام الصادرة من المحاكم التأديبية فتباشره المحكمة الادارية العليا مباشرة عن طريق الطعن فى احكام المحاكم التأديبية امامها وذلك طبقا للمادة ٣٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ باعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية.

ونوضح فى هذا الباب رقابة القضاء الادارى على القرارات الصادرة من السلطة التأديبية (القرارات الصادرة بالوقف الاحتياطى او بالوقف الجزائى) ثم رقابة المحكمة الادارية العليا على احكام المحاكم التأديبية فى مجال الوقف عن العمل وذلك فى فصلين متتابعين :-

الفصل الاول : فى رقابة القضاء الادارى على القرارات الصادرة بالوقف من السلطة التأديبية الرئاسية

الفصل الثانى : فى رقابة المحكمة الادارية العليا على احكام المحاكم التأديبية.

الفصل الأول

رقابة القضاء الإداري على القرارات الصادرة من السلطة التأديبية الإدارية

يراقب القضاء الاداري تصرفات السلطة الادارية وهذه الرقابة تتيح للقضاء فرصة رقابة مشروعية اعمال هذه السلطة - ومن ثم فمهمة القضاء الاداري حماية القانون وشجب كل مخالفة لقواعده (١) .

وتدخل القرارات الصادرة بالوقف ضمن القرارات الادارية التي يجوز لصاحب الشأن التقدم بطلب الغائها امام القضاء الاداري - وبهذه الوسيلة اي وسيلة الطعن يمد القضاء رقابته على هذه القرارات . وقرارات الوقف التي تخضع لرقابة القضاء هي قرارات الوقف الاحتياطي وقرارات الوقف الجزائي (٢).

اما الوقف بقوة القانون فلا يتم بموجب قرارات ادارية وانما هو اثر لحبس العامل احتياطيا او تنفيذا لحكم جنائي غير نهائي او نهائي .

واذا كانت قرارات الوقف الاحتياطي هي قرارات تمهيدية الا انها قرارات ادارية نهائية (٣) .

فهي نهائية لأن لها اثر قانوني حال يتمثل في الابعاد عن العمل وايقاف جزء من المرتب - وهذا هو وجه النهائية فيها (٤) .

---

(١) الدكتور ثروت بدوي " مبادئ القانون الاداري" طبعة ١٩٦٨ ص ٥٤ ، دار النهضة العربية ، القاهرة .

(٢) اجاز قانون العاملين المدنيين للسلطة الادارية حتى توقيع عقوبة الوقف عن العمل بعد ان كانت هذه العقوبة تدخل ضمن العقوبات التي تختص بتوقيعها المحكمة التأديبية (مادة ٨٢/٣) من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ٨٤/٥ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام

(٣) الاستاذ مفاوري شاهين " المسائلة التأديبية" المرجع السابق ص ٣١١ .

(٤) الدكتور عبد الفتاح حسن "التأديب في الوظيفة العامة" المرجع السابق ص ١٦٩ .

وما دامت قرارات الوقف الاحتياطى او الوقف الجزائى لا تخرج من كونها قرارات ادارية. فان كلا مناعن حدود رقابة القضاء عليها يتضمن الكلام عن رقابة القضاء للقرارات الادارية عموما - والقضاء الادارى عندما يراقب القرارات الادارية يتولى فحص مشروعية هذه القرارات بمعنى ان هذه الرقابة هى رقابة مشروعية وليست رقابة ملاءمة .

والقرار الادارى يكون مشروعا اذا صدر مستوفيا اركانه القانونية ومن ثم يمتنع الغاءه من جانب القضاء . ولا يتم الالغاء الا اذا تحقق سبب من اسباب الالغاء - ويطلق عليها اوجه الغاء القرار الادارى .

ويتضمن هذا الفصل القاء الضوء على اوجه الغاء القرار الادارى - حيث أن لمجلس الدولة الفرنسى سبق الفضل فى بيان وتحديد هذه الاوجه - وقد ظهرت فى قضائه تدريجيا - كان اولها عدم الاختصاص ثم مخالفة الشكل وتبع ذلك الانحراف بالسلطة ثم مخالفة القانون وآخر ماظهر من اوجه الالغاء هو عيب السبب (١) .

ولا يقل دور الفقه الفرنسى عن دور مجلس الدولة الفرنسى فى تدعيم وتأكيد وتطوير هذه الاوجه - وقد ذهب الفقيه فيدل (٢) G.Vedel الى تقسيم أوجه الالغاء الى قسمين احدهما يضم اوجه الالغاء الشكلية تشمل عدم الاختصاص ومخالفة الشكل - وثانيهما يضم اوجه الالغاء الموضوعية أوالمادية وتشمل مخالفة القانون والانحراف بالسلطة .

---

(١) الدكتور ماجد راغب الحلو" القضاء الادارى" طبعة ١٩٧٧ ص ٣٠٥ ، وديوان المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية .

(٢) G. Vedel " Droit administratif" Paris 1976. p. 579. Presses universitaires de France.

)

وعلى ذلك تتحدد رقابة القاضى على القرار المطعون فيه بحسب المخالفة التى تلحق بالقرار فتكون رقابته شكلية فى حالة وجود عيب الاختصاص او عيب الشكل .

اما فى حالة مخالفة القانون فتكون الرقابة مادية من وجهة نظر موضوعية اما فى حالة الانحراف بالسلطة وان كانت الرقابة هنا مادية الا انها من وجهة نظر شخصية (١) .

وقد سار مجلس الدولة المصرى فى تبنيه لاوجه الغاء القرار الادارى على نهج مجلس الدولة الفرنسى . حيث ورد النص على هذه الاوجه فى قوانين مجلس الدولة المتعاقبة وآخرها القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ حيث نصت المادة ١٥ من هذا القانون على انه " يشترط فى طلبات الغاء القرارات الادارية النهائية ان يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص او عيب فى الشكل او مخالفة القوانين واللوائح او الخطأ فى تطبيقها او تأويلها او اساءة استعمال السلطة .

وواضح من النص المشار اليه أن قانون مجلس الدولة حدد اوجه الالغاء بأربعة الا ان المجلس فى احكامه العديدة اضاف عيبا خامسا وهو عيب السبب وهو مايؤيده الفقه المصرى (٢) .

---

(١) الدكتورة سعاد الشرقاوى " المنازعات الادارية " طبعة ١٩٧٦ ، ص ١٨٩ دار النهضة العربية ، القاهرة .

(٢) من ذلك :
- الدكتور محمود حافظ " القضاء الادارى " الطبعة الثالثة ١٩٦٦ ، ص ٥٧١ . مطبعة التأليف والترجمة والنشر ، القاهرة .
- الدكتورة سعاد الشرقاوى " المنازعات الادارية " المرجع السابق ص ١٩٠ .
- الدكتور ماجد راغب الحلو " القضاء الادارى " المرجع السابق ، ص ٣٠٧

==

وسندرس فى هذا الفصل اوجه الالغاء فى مباحث متعاقبة على الوجه التالى :-

المبحث الاول : الالغاء لعيب الاختصاص

المبحث الثانى : الالغاء لعيب الشكل .

المبحث الثالث : الالغاء لمخالفة القانون .

المبحث الرابع : الالغاء للانحراف بالغاية .

المبحث الخامس : الالغاء لعيب السبب .

= - الدكتور سليمان الطماوى " القضاء الادارى " ورقابة الاعمال الادارة ، طبعة ١٩٦١ .

- الدكتور فؤاد العطار " القضاء الادارى " طبعة ١٩٦٨ .

المبحث الأول

الإلغاء لعيب الاختصاص

L'incompétence

يمثل الاختصاص Competence أهمية بالغة فى القانون العام - ويرجع ذلك الى ان الدولة المعاصرة تقوم على مبدأ اساسى مفاده ان الحكام مجرد مندوبين عن صاحب السيادة الحقيقية (وهو الشعب) فى ممارسة مظاهر السلطة العامة . ومؤدى ذلك ان اشخاص القانون العام مقيدون فى تصرفاتهم بالقانون الصادر من السلطة التشريعية - حيث يتعين ان تكون هذه التصرفات مطابقة لاحكام القانون او منفذة له والقانون هوالذى يحدد لكل هيئة ولكل سلطة ادارية ولكل شخص ادارى اختصاصاته .

فالاختصاص يمثل الرخصة القانونية للموظف العام كى يمارس نشاطا اوتصرفا بذاته - على وضع يضمن شرعية هذا التصرف ويؤكد صحته (١) .

والادارة فى الدولة الحديثة تتطلب وجود سلطات ادارية متعددة تختلف فيما بينها من حيث الاختصاصات الممنوحة لكل منها (٢) .

ومن ثم فان تعدد السلطات الادارية يستتبع تعدد الوظائف الادارية التى تستلزم بدورها ان يختص كل جهاز بوجه من أوجه النشاط كما يختص بأصدار القرارات المتعلقة بهذا النشاط (٣) .

---

(١) Eisenman "Cours de droit administratif paris 1946.
مشار اليه فى مؤلف الدكتور طعيمة الجرف "رقابة القضاء لاعمال الادارة" طبعة ١٩٧٠ ، ص ٤١٩ .

(٢) الدكتور ثروت بدوى " تدرج القرارات الادارية ومبدأ الشرعية ، طبعة ١٩٧٠ ص ٣٤ ، دار النهضة العربية ، القاهرة .

(٣) الدكتور سعيد عبد المنعم الحكيم " الرقابة على اعمال الادارة فى الشريعة الاسلامية والنظم المعاصرة " الطبعة الاولى ١٩٧٦ ص ٥١٠ دار الفكر العربى ، القاهرة .

وتنظم قواعد الاختصاص بموجب القانون او اللائحة[١] ـ فاذا حدد قانون او لائحة قواعد الاختصاص يتعين على السلطة الادارية احترام قواعد الاختصاص كما ارادها المشرع او كما حددتها اللائحة .

والخروج على قواعد الاختصاص ـ يسم التصرف اذا كان قرارا اداريا بعيب عدم الاختصاص .

ويقصد بعيب عدم الاختصاص عدم القدرة على مباشرة عمل قانونى معين لانه من سلطة هيئة او فرد آخر[٢] .

ويعرف عيب عدم الاختصاص جانب من الفقه المصرى بانه عدم القـــدرة قانونا على مباشرة عمل ادارى معين[٣]

ويعرفه البعض الآخر بانه عدم قدرة اشخاص طبيعية او مجموعة من هـذه الاشخاص على اصدار تصرفات قانونية باسم شخص من أشخاص القانون العام[٤]

وعيب الاختصاص الذى يلحق بالقرار الادارى ـ هو عيب يتعلق بالنظـام العام[٥] وعلى ذلك يكون للقاضى التعرض له من تلقاء نفسه ولو لم يثره او يتمسك به

---

(١) الدكتورة سعاد الشرقاوى " المنازعات الادارية " طبعة ١٩٥٦ ، ص ١٩١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة .

(٢) Bonnard "Droit administraftif" Paris 1943 P. 99

(٣) ـ الدكتور فؤاد العطار " القضاء الادارى " طبعة ١٩٦٨ ص ٥٦٦ ، دار النهضة العربية ، القاهرة .
ـ الدكتور ماجد راغب الحلو " القضاء الادارى " طبعة ١٩٧٧ ص ٣٠٦ ، القاهرة ـ المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية .

(٤) الدكتورة سعاد الشرقاوى " المنازعات الادارية " المرجع السابق ص ١٩١ .

(٥) الدكتور ماجد راغب الحلو " القضاء الادارى " المرجع السابق ص ٣٠٧ .
الدكتور محمد فؤاد مهنا " حقوق الافراد ازاء المرافق العامة والمشروعات العامة " طبعة ١٩٧٠ ص ٣١٥ ، مطبعة الشاعر ، الاسكندرية .

الطاعن وغنى عن البيان ان عيب الاختصاص اذا كان جسيما - ينزل بالقـــــرار الادارى الى درجة الانعدام القانونى - ويكون كذلك اذا صدر القرار من سلطة او من شخص لا يمت بصلة تبعية الى السلطة التى اولاها القانون الاختصـاص - بحيث تكون فى هذا الوضع امام مايسمى باغتصاب السلطة (١)

L'usurpasion de pouvoir

وفى هذه الحالة يكون القرار الادارى منعدما - والانعدام ينحدر بالقرار الادارى الى درجة الاعمال المادية بحيث لا يتحصن بمرور مدة زمنية معينة (٢) اما اذا كان القرار قد صدر من نفس الجهة الادارية ولكن من شخص غير الذى حدده القانون واولاه اصدار القرار فان العيب هنا يكون بسيطا ومن ثم يكـون القرار فى هذه الحالة قرارا باطلا .

ويثور التساؤل عن الفرق بين البطلان والانعدام . . . . ؟

جرى فقه القانون الخاص (٣) على تقسيم البطلان الى ثلاثة انواع هـــــى

---

(١) Vedel "Droit administratif" Paris 1976 op.cit.p.584

- انظر حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ ١٩٦٢/٦/١٧ لسنة ٧ ق ص ١٠٨٠ حيث تقرر ان انعدام القرار الادارى لا يتحقق الا حيث يكون العيب اللاحق به صارفا منحدرا به الى غصب السلطة او يتدلى الى شائبة انعدام المحل .

(٢) الدكتور سليمان الطماوى " الوجيز فى القانون الادارى " طبعـــة ١٩٧٤ ص ٦٢٨ .

(٣) الدكتور عبد الرازق السنهورى " الوسيط فى شرح القانون المدنى " نظرية الالتزام بوجه عام - مصادر الالتزام " الطبعة الثانية عام ١٩٦٤ ص ٣٥٤ وما بعدها ، دار النهضة العربية ، القاهرة - ويرى فى تعرضه للبطـــلان فى العقد المدنى ان النظرية التقليدية فى البطلان تقسمه الى ثلاثـــة مراتب هى الانعدام والبطلان المطلق والبطلان النسبى وهذا التقسيم منتقد فى نظره - فهو لا يرى فرقا بين الانعدام والبطلان المطلق لان التمييز بينهما يصطدم مع المنطق وليست له فائدة - لان العقد الباطل بطلانـــا مطلقا ليس له وجود قانونى فهو يستوى فى الانعدام مع العقد المنعدم ولا يمكن أن يكون العقد المنعدم هو أشد اندعاما من العقد الباطـــل بطلانا مطلقا - اذ لا تفاوت فى العدم - ففى كلا الحالتين تكون الاحكـام واحدة حيث أن كلا منهما لا ينتج اثرا ولا تلحقه الاجازة ولا يرد عليـه =

الانعدام inexistance والبطلان المطلق Mullité absolue
والبطلان النسبى Nallité rélative

اما فقه القانون العام فيقسم التصرفات الادارية غير المشروعة الى نوعين هما الانعدام والبطلان - فمتى يكون القرار الدارى منعدما ومتى يكون باطلا ؟

يتجه جانب من الفقه الفرنسى الى وصف القرار بالانعدام اذا اصابه عيب جسيم يجرده من كل قيمة قانونية حقيقية(١) .

بينما يذهب الفقيه Walline الى ان القرار يكون منعدما فى الحالة التى يكون فيها عدم المشروعية واضح لدرجة انه لا يقبل من الافراد

= = التقادم - وفى مجال مقارنته بين البطلان المطلق والبطلان النسبى - يرى أنه خير من التقسيم الثنائى للبطلان - الرجوع الى المنطق الصحيح وجعل البطلان درجة واحدة لا تفاوت بينهما - وهى البطلان المطلق - لان العقد الباطل بطلانا نسبيا يمر على مرحلتين - المرحلة الاولى وهى المرحلة التى لم يتقرر فيها مصير العقد بالاجازة أو الابطال ويكون له فى هذه المرحلة وجود قانونى كامل - فينتج كل الآثار القانونية التى كانت تترتب عليه لو نشأ صحيحا . اما المرحلة الثانية فهى التى يلقى فيها العقد احد مصيرين - فاما ان تلحقه الاجازة او يتم فى شأنه التقادم فيزول البطلان ويستمر العقد صحيحا منشئا لجميع اثاره فلا يعود هناك فرق بينه وبين العقد الصحيح واما ان يتقرر بطلانه فيعدم وجوده القانونى انعداما تاما وتزول جميع الآثار القانونية التى انشأها باثر رجعى فلا يعود هناك فرق بينه وبين العقد الباطل بطلانا مطلقا - فالعقد الباطل بطلانا نسبيا لا يعود فى مآله ان يكون عقدا صحيحا اذا لحقته الاجازة او ورد عليه التقادم او عقد باطل بطلانا مطلقا اذا تقرر بطلانه - فهو اما عقد صحيح على الدوام واما عقد باطل بطلانا مطلقا منذ البداية .

(١) Bonnard "Precise de droit administratif 4eme ed. 1953. p. 237.

احترام مثل هذا القرار الذى يكون فاقدا صفته القانونية كقرار ادارى ولا يكون له الا الاسم فقط (١) .

والسائد فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى هو التضييق من حالات الانعدام ويكون القرار منعدما فى نظر مجلس الدولة الفرنسى عند عدم وجود قرار ادارى من الناحية القانونية - ويكون كذلك اذا استحال نسبة القرار الى موظف ادارى كما يكون القرار منعدما عند لغتصاب السلطة من جانب الافراد العاديين الذين لا تربطهم بالادارة اية صلة او يصدر القرار دون سند شرعى من القانون يبيح لمصدره التصرف فى الوظيفة العامة (٢) .

وفى الفقه المصرى (٣) نجد ان فكرة الانعدام فى القرار الادارى تظهر عند لغتصاب الوظيفة الادارية فى السلطة الادارية - وفى هذه الحالة يفقد القرار وجوده القانونى فاذا صدر القرار على هذا الاساس انعدمت بالتالى صفته الادارية والطعن على مثل هذا القرار لا يستهدف الالغاء بل تقرير انعدام القرار وقد يظهر اغتصاب السلطة عند صدور القرار من فرد عادى اوفى حالة اعتداء السلطة التنفيذية على الاختصاصات المخولة للسلطتين التشريعية أوالقضائية .

---

(١) Walline "Traité elementaire de droit administratif "6 eme ed.p. 406.

(٢) Auby "L'inexistance des Actes administratif Thése Paris 1951. p. 240.

(٣) انظر على سبيل المثال :
- الدكتور عثمان خليل " مجلس الدولة دراسة مقارنة " طبعة ١٩٥٦ ، ص ٣٥٣ .
- الدكتور مصطفى ابو زيد فهمى " القضاء الادارى " طبعة ١٩٦٠ ص ٢٥٦
- للدكتور سليمان الطماوى " النظرية العامة للقرارات الادارية " المرجع السابق ص ٢٧٨ .

ومن ثم يكون التصرف منعدما اذا كان منقطع الصلة بالوظيفة الادارية كما اذا كان التصرف لا يعتبر تنفيذا مباشرا او غير مباشر للوظيفة الادارية . اما اذا امكن اسناد العمل او التصرف الصادر من الادارة الى وظيفتها الادارية سواء قامت الادارة بممارسة هذه الوظيفة فى حدودها المشروعة او تجاوزت حدود المشروعية فيعتبر فى هذه الحالة عملا او تصرفا اداريا ولكنه يخرج عن قواعد الاختصاص المرسومة فى القوانين واللوائح - بمعنى ان يكون معيبا فى الاختصاص الأمر الذى يجعل هذا التصرف باطلا وليس منعدما . وفى تحليل آخر لفكرة الانعدام يذهب رأى (١) الى ان الارادة تمثل ركن الانعقاد الوحيد للقرار الادارى (٢) - اما ما عدا ذلك فهى شروط لصحة القرار - ولذلك فان تخلف المحل او السبب او الغاية او الاختصاص . او الشكل يؤدى الى بطلان القرار وليس الى انعدامه . فالسلطات العامة فى الدولة يرخص لها القانون التعبير عن ارادة الدولة طبقا لشروط يتعين توافرها حتى يكون التعبير عن هذه الارادة بطريقة صحيحة .

وتتصل بعض هذه الشروط بنطاق الاختصاص وبعضها الاخر بالمحل والشكل والسبب والغاية . بل ان الشروط المتعلقة بالمحل والشكل والسبب والغاية ليست الا شروط للاختصاص أى أن عنصر الاختصاص يشمل الشروط الاخرى - فالسلطة العامة لا تباشر الاختصاص فى موضوع معين الا طبقا للشروط المقررة لمحل التصرف وشكله وسببه وغايته . والسلطة الادارية هى احدى سلطات الدولة فهى تملك التعبير عن ارادة الدولة اما تحديد دائرة هذه

---

(١) الدكتور طعيمة الجرف " نظرية انعدام التصرفات القانونية " مقال منشور بمجلة العلوم الادارية - السنة الثالثة العدد الاول يونيو ١٩٦١ ص ١٢٦ ، ومابعدها .

(٢) حيث استقر القضاء الادارى على تعريف القرار الادارى بانه افصاح الادارة عن ارادتها الملزمة فى الشكل الذى يتطلبه القانون قصد احداث مركز قانونى او تعديله او الغائه طبقا للقانون متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة .

الارادة فانه لا يتصل بوجود هذه الارادة او عدم وجودها (الانعدام) بل يتصل بصحتها وفاعلية ما تنتجه من اثار فى محيط العلاقات القانونية .

والسبب فى اعتبار الارادة هى ركن الانعقاد الوحيد ان ارادة السلطة العامة هى فى حقيقتها ارادة اشخاص طبيعيون بمعنى ان ارادة هؤلاء الاشخاص الطبيعيون هى ارادة الشخص العام ومن ثم لا يتحقق ركن الارادة فى تصرفات السلطات العامة الا حيث يمكن اسناد ارادة شخص طبيعى الى السلطات العامة .

اما فى حالة استحالة اسناد ارادة شخص طبيعى الى السلطة العامة فان ارادة السلطة العامة تكون فى حكم المتخلفة اى منعدمة قانونا .

وبناء على ذلك لا يتحقق الانعدام للقرار الادارى الا عندما يصدر قرار ادارى ويتبين ان الشخص الطبيعى الذى يفترض فيه ان يعبر عن ارادة السلطة العامة لم يتصرف بصورة قاطعة او حين يتصرف بدعوى انه يعبر عن ارادة السلطة العامة بينما تؤكد الظروف المحيطة بالعمل انه لا يمكن اسناد هذا التصرف الى الادارة التى ينتمى اليها ويظهر ذلك حينما يكون تعيينه تعيينا غير صحيح اى ادعائه بالقيام باعباء وظيفة لم تسند اليه وقد يكون تعيينه صحيحا ولكن عمله استشاريا او انه يقوم بعمل من اعمال التنفيذ او قيامه بمهمة التحقيق دون ان يكون من اختصاصه سلطة التقرير النهائى .

اما اذا كان الشخص الطبيعى يعتمد فى تصرفه على سند يخوله سلطة التقرير النهائى حتى ولو كان هذا السند غير مشروع فان عمله فى هذه الحالة ينسب الى الادارة وفى هذه الحالة لا يصاب القرار بالانعدام وان تقررت فيه بعض اسباب البطلان والقابلية للالغاء .

ومع تقديرنا لهذا الرأى والجهد القانونى الذى بذل فى تخريجه الا انه

فى النهاية يلتقى مع الاراء السابقة التى تجعل فكرة الانعدام مرتبطة بعيب عدم الاختصاص الذى يصل الى درجة الجسامة بحيث يكون اغتصابا للسلطة .

أما اذا لم يصل عيب الاختصاص الى درجة الجسامة فان القرار يضحى معيبا ومن ثم يكون قرارا باطلا ويحق للقاضى المطعون امامه فى مثل هذا القرار ان يحكم بالغائه . وتجدر الاشارة الى أنه فى حالة صدور القرار ممن لا يملك اصداره قانونا فان مثل هذا القرار لا يصححه التصديق اللاحق من صاحب الاختصاص الاصيل أو اعتماده (١) منه لان تصديق السلطة المختصة على قرار صادر من سلطة غير مختصة يمثل مخالفة لمبدأين اساسيين فى القانون الادارى هما شخصية ممارسة الاختصاص وعدم رجعية القرارات الادارية (٢) .

وهذين المبدأين كفيلان بالحكم بعدم شرعية التصديق ومن ثم بطلان القرار الصادر بالتصديق .

وهذا الرأى تبنته محكمة القضاء الادارى بما قررته فى أحد احكامها (٣) من انه اذا كان القانون يخول رؤساء المصالح وحدهم اختصاصات معينة فان القرار الصادر من احد المفتشين فى هذا الخصوص يكون قد صدر من غير الجهة المختصة باصداره قانونا .

---

(١) ـ الدكتور محمد كامل ليلة " الرقابة على اعمال الادارة " طبعة ١٩٧٠ ، ص ١١٥٢ المكتبة العصرية ، بيروت .
ـ الدكتور سليمان الطماوى " القضاء الادارى " ورقابته لاعمال الادارة ، " المرجع السابق ص ٥٣٥ .
ـ الدكتور سعيد عبد المنعم " الرقابة على اعمال الادارة " المرجع السابق ، ص ٥١١ .
ـ الدكتور محمود حافظ " القضاء الادارى " المرجع السابق ص ٥٥٠ .
ـ الدكتور فؤاد العطار " القضاء الادارى " المرجع السابق ص ٦٤٣ .

(٢) الدكتورة سعاد الشرقاوى " المنازعات الادارية " المرجع السابق ص ١٩٥ .

(٣) مجموعة احكام محكمة القضاء الادارى الحكم الصادر بتاريخ ٢١ / ٢ / ١٩٥٣ ص ٢٩٣ السنة الثامنة .

ولا يغير من هذا الوضع احاطة مدير المصلحة به او اعتماده لـه - لأن القرار الباطل بسبب عيب عدم الاختصاص لا يصحح بالاعتماد فيما بعد من صاحب الشأن فيه - بل يجب ان يصدر منه انشائيا بمقتضى سلطته المخولة له .

ولكن المحكمة الادارية العليا خالفت هذا المبدأ فى بعض احكامها خاصة بالنسبة للقرارات التأديبية الصادرة من غير من اناط بهم القانون اصدارها من ذلك ماقررته من ان اعتماد الجزاء ممن يختص باصداره قانونا من شأنه ازالة العيب الذى شاب الجزاء مثار النزاع اذ يصبح الجزاء بعد هذا الاعتماد صادر ممن يعتبر رئيس مصلحة بالنسبة للمدعى (١) .

ويبرر البعض (٢) هذا المسلك من جانب المحكمة الادارية العليا بمقولة ان القرار الصادر بالتصحيح من المختص قانونا باصداره فى تاريخ لاحق يعد قرارا جديدا ولا يرتب اثره الا من تاريخ صدوره لان الجزاء يمكن توقيعه فى اى وقت بعد المخالفة - هذا من ناحية ومن ناحية اخرى - فان الجهة الادارية تستطيع ان تصدر قرارا جديدا حتى بعد الغاء القرار الصادر مشوبا بعيب الاختصاص .

ولكنا لا نوافق على ماذهبت اليه المحكمة الادارية العليا فى حكمها المشار اليه كما لا يستقيم من وجهة نظرنا التبرير الذى ساقه البعض تأييدا لهذا الحكم - لانه مع التسليم بامكانية اصدار قرار تأديبى جديد بعد الغاء القرار المشوب بعيب الاختصاص أو سحبه (٣) .

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ ٣/٦/١٩٦١ مجموعة احكام المحكمة الادارية العليا السنة السادسة ص١٢٢١ .

(٢) الدكتور سعيد عبد المنعم الحكيم " الرقابة على اعمال الادارة " المرجع السابق ص٥١٣ .

(٣) تجرى التفرقة بين الالغاء الادارى والسحب الادارى - فالأول يهدم القرار بأثر مباشر دون ان يمس الآثار التى ترتبت عليه قبل الغائه - اما السحب الادارى فانه يهدم القرار المسحوب من تاريخ صدوره بمعنى آخر يتضمن السحب اثرا رجعيا من تاريخ صدور القرار المعيب وهو فى هذه الحالة يتماثل مع الالغاء القضائى - لان حكم الالغاء يرتد بأثر رجعى من تاريخ صدور القرار المعيب .

الا ان الوضع يختلف فى حالة التصديق اللاحق على القرار المعيب - لان التصديق على قرار باطل او اعتماده ينطوى على اقرار من سلطة التصديق او الاعتماد بصحة القرار الخاضع لايهما (التصديق او الاعتماد) .

فى حين انه اذا صدر قرار معيب - فان العيب الذى يلحق بالقرار يظل ملازمه منذ ولادته الى ان يتم سحبه او الغاؤه - او يتحصن بمرور المدة القانونية عليه (مالم يكن قرارا معدوما فلايتحصن بفوات المواعيد القانونية المقررة) .

يضاف الى ذلك ان اجازة قرار باطل يعد اعتداءا على قواعد الاختصاص كما رسمها القانون .

وفضلا عما تقدم فان السلطات تختلف فى تقديرها ووزنها لاسباب القرار التأديبى ومن ثم فى اختيار الجزاء الذى يتناسب من وجهة نظرها مع المخالفة او المخالفات الثابتة فى حق من صدر ضده القرار .

فما تقدره سلطة غير مختصة باصدار القرار يختلف ولا شك عن تقدير السلطة التى اناط بها القانون اصداره .

لهذا يكون من الافضل من وجهة نظرنا سحب القرار المعيب فى ركن الاختصاص - أى القرار الصادر من سلطة غير مختصة بأصداره - وترك الامر للسلطة الاصيلة لكى تحدد ما ينبغى اتخاذه من قرارات فى شأن من صدر فى حقه القرار المعيب بعيب الاختصاص .

قرارات الوقف المعيبة بعيب الاختصاص

حدد القانون السلطة المختصة باصدار قرارات الوقف الاحتياطى والوقف الجزائى - بحيث اذا صدر اى من هذه القرارات من سلطة غير التى حددها القانون كان القرار معيبا بعيب الاختصاص .

فبالنسبة لقرارات الوقف الاحتياطى :-

تصدر قرارات الوقف الاحتياطى للعاملين المدنيين بالدولة طبقا للمادة ٨٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ من السلطة المختصة - وقد انتهينا فى تفسيرنا لهذه السلطة بأنها السلطة التأديبية - حسبما حددها المشرع فى المادة ٨٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة . حيث ينعقد الاختصاص بالتأديب لشاغلى الوظائف العليا فى حدود اختصاصاتها وكذا للوزير والمحافظ او لرئيس مجلس ادارة الهيئة بحسب الاحوال .

اما العاملون بالقطاع العام فقد اناط المشرع برئيس مجلس الادارة وقفهم عن العمل وذلك وفقا لما ورد النص عليه بالمادة ٨٦ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ - وقد استثنى المشرع فى الفقرة الخامسة من المادة ٨٦ المشار اليها آعضاء مجلس ادارة التشكيلات النقابية واعضاء مجلس الادارة المنتخبين - فيكون وقفهم احتياطيا بمعرفة السلطة القضائية المختصة - ويقصد بذلك المحكمة التأديبية المختصة بمجازاتهم (مادة ٨٤/ ٦) .

فاذا صدر قرار الوقف الاحتياطى من غير السلطات المحددة وفقا للنصوص السابقة سواء بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة او العاملين بالقطاع العام - فان القرار الصادر فى هذه الحالة يكون قرارا معيبا بعيب عدم الاختصاص - ومن ثم يكون خليقا بالالغاء لهذا العيب اذا ما طعن فيه امام قاضى الالغاء .

وما دام قرار الوقف المعيب بعيب عدم الاختصاص يجوز الغاؤه من القضاء فانه يكون من الجائز سحبه من السلطة الادارية التى اصدرته أو السلطة الرئاسية لها .

فاذا ما الغى قرار الوقف الاحتياطى او تم سحبه بمعرفة السلطة الادارية فانه يجوز اصدار قرار وقف جديد ممن يختص قانونا باصداره اذا توفرت دواعيه واسبابه .

ويسرى القرار الجديد من تاريخ صدوره وليس من تاريخ القرار الملغى او المسحوب ولا يعتبر العامل فى المدة من تاريخ صدور قرار الوقف المعيب الى حين صدور قرار الوقف الصحيح موقوف عن العمل ومن ثم يعتبر العامل وكأنه يباشر فيها عمله ومن ثم يستحق عن هذه الفترة تعويضا يتمثل فى الجزء من الأجر الذى اوقف صرفه من تاريخ وقفه عن العمل وقفا غير صحيح لصدوره من غير مختص . .

وتجدر الاشارة الى انه قد يصدر قرار الوقف الاحتياطى معيبا بعيب عدم الاختصاص الموضوعى بمعنى ان يتضمن قرار الوقف مدة اكثر من المدة الممنوحة للسلطة الادارية وهى ثلاثة اشهر (مادة ٨٣ من قانون العاملين بالدولة والمادة ٨٦ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام) .

فاذا تم وقف العامل لاكثر من ثلاثة أشهر بمعرفة السلطة الادارية فان القرار يعتبر معيبا فيما تضمنه من مدة تزيد عن النصاب المقرر للسلطة الادارية وصحيحا فيما عدا ذلك بمعنى ان قرار الوقف ينفذ فى حق العامل مدة ثلاثة اشهر وبعدها يعود العامل الى عمله بقوة القانون مالم يكن قد عرض الامر على المحكمة التأديبية لتقرر مد الوقف للمدة التى تراها حيث المحكمة التأديبية هى المختصة بمد الوقف لاكثر من ثلاثة شهور ويكون قرار الوقف الاحتياطى معيبا

بعيب عدم الاختصاص الموضوعى كذلك اذا ما تضمن قرار الوقف الصادر من السلطة الادارية حرمان العامل من نصف اجرة طيلة الوقف لأن الاختصاص بحرمان العامل من نصف الاجر كله او بعضه او عدم حرمانه منه انما يدخل فى اختصاص المحكمة التأديبية وهذا ما اكدته محكمة القضاء الادارى فى حكمها الصادر فى ٢٠/٥/١٩٥٧ للسنة ١١ ق ص ١٧٦ بما قررته من انه "اذا كان قرار حرمان المطعون ضده من مرتبه عن مدة الوقف (وقت أن كان الموظف يحرم من كل اجره طبقا للقانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ السابق) لم يصدر من السلطة التأديبية فانه يكون قرارا معدوما لصدوره من سلطة غير مختصة) .

وبالنسبة لقرارات الوقف الجزائى :

تصدر قرارات الوقف الجزائى بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة طبقا للمادة ٨٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ من السلطة المختصة ويقصد بالسلطة المختصة فى هذه الحالة الوزير والمحافظ ورئيس مجلس ادارة الهيئة وكذلك المحكمة التأديبية المختصة . أما شاغلى الوظائف العليا فليس لهم اختصاص بتوقيع جزاء الوقف عن العمل .

اما بالنسبة للعاملين بالقطاع العام فهى تنعقد طبقا للمادة ٢/٨٤ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ لرئيس مجلس الادارة بالنسبة لشاغلى وظائف الدرجة الثالثة فما دونها - اما شاغلى وظائف الدرجة الثانية فما فوقها فتنعقد طبقا للفقرة الرابعة من ذات المادة لمجلس الادارة - اما بالنسبة لاعضاء مجلس الادارة المعينين والمنتخبين واعضاء مجلس ادارة التشكيلات النقابية فان المحكمة التأديبية هى المختصة بتوقيع جزاء الوقف عن العمل وكذلك طبقا للفقرة ٦ من المادة ٨٤ سالفة الذكر .

ويكون القرار او الحكم الصادر بعقوبة الوقف معيبا اذا صدر من غير السلطة التى حددها القانون على النحو السالف ايضاحه . وبديهى أن العيب فى هذه الحالة هو عيب عدم الاختصاص - مما يجيز الطعن فى القرار أو الحكم الصادر فى هذه الحالة استنادا الى هذا العيب .

المبحث الثاني

الالغاء لعيب الشكل

Le Vice de forme

يقصد بعيب الشكل فى القرار الادارى عدم اتباع السلطة مصدرة القرار الاجراءات التى ينص عليها القانون أو هو مخالفة القانون فيما يتعلق بالطريقة والاسلوب الذى يتبع بشأن هذه الاجراءات(١)

والاصل أن جهة الادارة حرة فى اختيار الشكل أو اتباع الاجراءات التى تصدر فيها أو على اثرها القرارات مالم ينص القانون على افراغ القرار فى شكل معين او اتباع اجراءات معينة قبل اصدارها وفى الحالات التى ينص فيها القانون على الشكل أو الاجراء اللازم لصدور القرار فان الشكل أو الاجراء فى هذه الحالة يمثل ركنا من أركان القرار الادارى .

ويتصف القرار بعيب الشكل عند مخالفة الادارة كليا أو جزئيا لقواعد الشكل أو الاجراءات المقررة لصدور قرار معين طبقا لما تنص عليه القوانين واللوائح (٢) .

ولا يخفى القول بأن الشكل أو الاجراءات التى يتطلبها القانون يهدف من ورائها المشرع الى تحقيق مصلحة الادارة فضلا عن مصلحة الافراد التى تصدر فى حقهم القرارات التى يفرض فيها نوع من الشكل أو الاجراءات فهى من ناحية تحقق مصلحة الادارة ومن ثم المصلحة العامة لما يترتب على اتباع الشكل أو الاجراءات التروى والحرص قبل اصدار القرار بمعنى أن يكون لدى السلطة الادارية الفرصة الكافية لاصدار مضمون القرار بالقدر الذى يتحقق به الهدف منه .

---

(١) الدكتور محمد فؤاد مهنا" حقوق الافراد ازاء المرافق العامة والمشروعات العامة" المرجع السابق ص٣٢١ .

(٢) الدكتور طعيمة الجرف"رقابة القضاء على اعمال الادارة" طبعة ١٩٧٠ ص٤٤١

كما أنه من ناحية اخرى يحقق الشكل أو الاجراءات مصلحة الافراد لما تحققه من ضمانة اساسية لمن يصدر فى حقهم القرار.

والمستقر عليه فى الفقه والقضاء الفرنسى - التفرقة بين الاشكال الجوهرية Les formes substantielles والاشكال غير الجوهرية Les formes non substentielle حيث يترتب على اغفال الاشكال الجوهرية بطلان القرار بينما لا يترتب على اغفال الاشكال غير الجوهرية بطلان القرار الصادر دون اتباعها (١).

والمعيار الذى اتخذه مجلس الدولة الفرنسى فى هذا الشأن - حسبما أوضحه الفقيه (٢) Vedel ذو شقين الاول يتعلق بالشكل الذى يكون موضوعه ضمان الحقوق فى مواجهة الادارة Toute forme qui a pour objet de garantir les droit des administrés

من ذلك احترام حق الموظف المهدد menacé بتوقيع جزاء تأديبى عليه بأن يطلع على ملفه Communication de son dossier

ففى كل الاحوال يعتبر هذا الاجراء جوهريا

اما الشق الاخر فهو يتعلق بالشكل الذى يؤثر فى مضمون القرار
Toute forme dont l'accoplissement aurait pu changer le sens de la dicision attaquée

من ذلك ما يتطلبه القانون بالنسبة لبعض القرارات ومنها القرارات التأديبية بأن تكون مسببة (٣).

---

(١) G. Vedel "Droit administratif "op.cit. p. 590.

(٢) Vedel op.cit. p. 590.

(٣) من ذلك المادة ٧٩ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ٨١ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام التى تنص كل منهما على وجوب تسبيب القرار الصادر بالجزاء، والمادة ٨٦ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام التى تنص على انه "لرئيس مجلس الادارة بقرار مسبب
==

وغنى عن القول أن التسبيب يتعلق بشكل القرار ويعتبر شكلا جوهريا اذا تطلبه القانون ويختلف التسبيب عن السبب الذى يعد ركنا جوهريا من اركان القرار - فحيث يكون من الضرورى لصحة القرار الادارى ان يستند على سبب صحيح بينما لا يكون التسبيب ضروريا كأجراء شكلى جوهرى الا حيث يتطلبه القانون (١).

وتؤكد هذا النظر محكمة القضاء الادارى على انه وان كانت الادارة غير ملزمة ببيان اسباب قرارها الا حيث يوجب القانون ذلك عليها . فالأصل فى القرار الادارى عدم تسبيبه الا اذا نص القانون على وجوب التسبيب (٢) .

مخالفة قواعد الشكل الجوهرية تؤدى الى بطلان القرار :-

يترتب على التفرقة بين الاشكال الجوهرية والاشكال الثانوية فى القرار الادارى انه فى حالة مخالفة الادارة للنوع الاول فان النتيجة المترتبة على ذلك هى صدور القرار فى هذه الحالة معيبا بعيب الشكل ومن ثم يكون قرارا باطلا يجوز الغاؤه اذا ماطعن فى هذا القرار امام القضاء - اما اذا صدر القرار مخالفا لقواعد الشكل الثانوية فانه وان كان ذلك يعيبه الا ان القضاء يتجاوز عن هذا العيب ولا يحكم بالغاء مثل هذا القرار الا اذا كان ثمة اجراءات

= = حفظ التحقيق . . . " وكذا المادة ٥٦ من قانون الوظيفة العمومية الجزائرى التى تنص على انه " تتخذ عقوبات الدرجة الاولى بموجب قرار معلل دون استشارة اللجنة المتساوية الاعضاء - وتتخذ عقوبات الدرجة الثانية بموجب قرار معلل بعد اخذ راى اللجنة المذكورة . . . "

(١) الدكتور سليمان الطماوى " النظرية العامة للقرارات الادارية " طبعة ١٩٧٦ ص ٢٥٩ . دار الفكر العربى ، القاهرة .

(٢) حكم محكمة القضاء الادارى الصادر فى ١٩٦٨/٤/٢٤ مجموعة احكام محكمة القضاء الادارى فى ثلاث سنوات ص ٣٠٤ .

جوهرية قد خولفت(١) ولا يلزم للحكم ببطلان القرار الصادر خاليا من الشكل أو الاجراء الجوهرى ان يكون القانون قد نص على جزاء البطلان فالقاعدة المقررة في قانون المرافعات المدنية والتجارية" من انه لا يطلان الا بنص" لا تسرى في هذه الحالة لان الشكل ركن من اركان القرار فاذا صدر القرار خاليا منه ، اعتبر قرارا باطلا . وعلى ذلك لا يحتاج البطلان هنا الى نص يقرره .

والتمييز قائم بين الاجراءات والشكل المقرر لصالح الادارة وبين المقرر لصالح الافراد ويتجه الرأى (٢) الى القول بانه اذا اغفلت الادارة شكلا او اجراءا مقررا لصالحها فلا مجال للادعاء ببطلان القرار الصادر خاليا منهما أو من ايهما. طالما ان من صدر ضده القرار لا صلة له بهذا الاجراء أى لم يتقرر لصالحه الشكل او الاجراء الذى صدر القرار خاليا منهما .

ويؤيد هذا الرأى قضاء المحكمة الادارية العليا حيث جرى على عدم الغاء القرار اذا خالفت الادارة اجراءا مقررا لصالحها (٣) .

ولكنا نخالف هذا الاتجاه فلا محل من وجهة نظرنا للتفرقة بين الشكل او الاجراء المقرر لصالح الادارة وبين المقرر لصالح الافراد لانه عندما ينص

---

(١) من احكام المحكمة الادارية العليا في هذا الشأن حكمها الصادر في ١٦/١/١٩٦٠ لسنة ٥ ق مجموعة احكام المحكمة الادارية العليا ص ١٧٩ وكذا حكمها الصادر في ١٠/٦/١٩٦٢ للسنة ٦ ق ص ١٠٣٦ وفى هذه الاحكام تؤكد المحكمة العليا على الاجراءات الجوهرية دون الاجراءات الثانوية - فاذا خولفت الاجراءات الجوهرية فان القضاء يلغى القرار الصادر دون اتباعها .

(٢) - الدكتور محمود حافظ" القضاء الادارى" المرجع السابق ص ٥٥٢ .
- الدكتور محمد كامل ليلة" الرقابة على اعمال الادارة" المرجع السابق ص ١١٦٨
- الدكتور سليمان الطماوى" النظرية العامة للقرارات الادارية" المرجع السابق ص ٢٨٧ .

(٣) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ٣٠/٥/١٩٧٠ لسنة ١٥ ق مجموعة احكام المحكمة الادارية العليا ص ٣٧١ .

القانون على اتباع شكل او اجراء معين - انما يقرر ذلك لصالح المشروعية - فيتعين على السلطة الادارية اتباع مانص عليه القانون - فرجل الادارة عندما يصدر القرار الادارى انما يصدره نيابة عن الشخص القانونى العام - ومن ثم لا يملك رجل الادارة التنازل عن اجراء او شكل نص عليه القانون . ولو كان هذا الشكل أو الاجراء مقرر لصالح الادارة .

فالمشرع عندما ينص على اتباع اجراء او شكل معين انما يهدف من ذلك تحقيق المصلحة العامة التى لا يملك رجل الادارة ان يحقق غيرها ولا أن يتنازل عنها .

وعلى ذلك يتعين فى كل الاحوال احترام الشكل والاجراء المنصوص عليهما فى القانون (١) . مادام يعتبر من الاشكال الجوهرية سواء تقرر لصالح الادارة او لصالح الافراد واغلب قواعد الشكل والاجراءات نجدها فى القرارات والاحكام التأديبية حيث ينص القانون على بعضها ويتطلب القضاء البعض الآخر - وهذا يرجع الى أن النظام التأديبى هو نظام عقابى بوصفه مظهرا من مظاهر سلطان الدولة الآمر (٢) .

وعلى ذلك يتعين على السلطة التاديبية مراعاة الاجراءات والاشكال التى ينص عليها القانون ويستلزمها القضاء - وهذا ما اكدته المحكمة الادارية العليا من انه يجب ان يجرى التحقيق والتأديب فى كنف قاعدة اساسية كلية تصدر

---

(١) الدكتور ماجد راغب الحلو " القضاء الادارى " المرجع السابق ص ٣٣٣ .

(٢)
- L.Duguit "Traité de droit constitutionnel le Theorie general de l'Etat" Tom III Paris 1923 p. 253.
- M.Walline "precis de droit administratif" Paris 1970 p. 73 Ed. Montchrestion.

عنها وتستقى منها الجزئيات والتفاصيل وهى تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للموظف موضوع المسألة الاداريه (١) .

وقد سار القضاء الادارى عندنا اسوة بما سار عليه نظيره مجلس الدولة الفرنسى ويؤكد الفقه الفرنسى (٢) على ان مجلس الدولة يراقب الاجراءات التأديبية ويتطلبها كشرط من شروط مشروعية القرار التأديبى

---

(١) المحكمة الادارية العليا الصادر فى ١٩٦١/٢/٢١ لسنة ٦ ق مجموعة احكام المحكمة الادارية العليا للسنة السادسه ص ٧٠٦

(٢) Robert cathrine "Le fonctionnaire français" Paris 1973 p. 166. Ed. Sarey.

مخالفة الاجراءات في قرارات الوقف الاحتياطي والوقف الجزائي

تصدر قرارات الوقف الاحتياطي والوقف الجزائي من السلطة المختصة المحددة بالقانون - ويتعين على السلطة الادارية عند اصدارها القرار الوقف الاحتياطي او الوقف الجزائي (١) مراعاة الاجراءات اللازمة لصدور هذه القرارات.

وتختلف الاجراءات المصاحبة لقرار الوقف الاحتياطي عن تلك المصاحبة لقرار الوقف الجزائي . وذلك على النحو التالي :-

أجراءات قرار الوقف الاحتياطي

لم ينص القانون على تسبيب قرار الوقف الاحتياطي ولذلك يكون للسلطة مصدرة القرار الخيار بين التسبيب وعدمه فاذا هي لم تذكر اسبابا في مضمون القرار فان الوقف يحمل من وجهة نظرنا على ان سبب الوقف الاحتياطي هو مصلحة التحقيق - وهو السبب المنصوص عليه في القانون (٢) .

بمعنى ان السلطة مصدرة قرار الوقف الاحتياطي قد أخذت بالمعيار الشخصي كسبب من اسباب الوقف - اي يكون العامل الموقوف له تأثير او نفوذ على سير التحقيق .

---

(١) اصبحت السلطة الادارية بمقتضى قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ مختصة باصدار قرارات الوقف الجزائي عن العمل (مادة ٨٢) وكذا المادة ٨٤ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

(٢) مادة ٨٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة ٨٦ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام.

اما اذا كان سبب الوقف الاحتياطى هو ارتكاب احدى المخالفات التى تنال من سمعة الوظيفة (وهو المعيار الموضوعى) فانه يكون من الافضل من وجهة نظرنا تسبيب قرار الوقف فى هذه الحالة ليتسنى للقضاء رقابة السبب الذى استندت اليه الادارة فى اصدار قرارها .

ومع جواز تسبيب قرار الوقف الاحتياطى فان صدور هذا القرار يستصحب معه التزام الادارة بعرض امر العامل الموقوف على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير ما يتبع فى شأن نصف الأجر الموقوف صرفه وذلك فى أجل مدته عشرة أيام من تاريخ الوقف .

وأغفال هذا الميعاد لا يرتب بطلان قرار الوقف ولكن قصد به حث جهة الادارة على عرض الامر على المحكمة التأديبية - ولكن المشرع رتب اثرا قانونيا غير البطلان على اغفال ميعاد العشرة ايام - هذا الاثر يتمثل فى احقية العامل الموقوف لكامل اجره طيلة مدة الوقف الى حين عرض الامر على المحكمة التأديبية بعد ذلك لتقرر ما يتبع فى نصف الأجر الذى كان يتعين وقف صرفه من تاريخ الوقف .

اجراءات قرار الوقف الجزائى

ان قرار الوقف الجزائى هو قرار تأديبى ولهذا يكون من المتعين أن يسبق صدوره الاجراءات المنصوص عليها فى (م ٧٩) من قانون العاملين المدنيين بالدولة والتى تنص على انه " لا يجوز توقيع جزاء على العامل الا بعد التحقيق معه كتابة وسماع اقواله وتحقيق دفاعه ويجب ان يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسببا " وقد ردد المشرع نفس النص فى قانون نظام العاملين بالقطاع العام (مادة ٨١) .

والاجراءات المنصوص عليها فى القانون هى اجراءات جوهرية ولهذا يتعين للحكم على سلامة القرارات التأديبية التأكد من مراعاة هذه الاجراءات فاذا اغفل اجراء من هذه الاجراءات كان القرار الصادر بالجزاء معيبا - ومن ثم يضحى باطلا متعينا الغاؤه من قبل القضاء اذا ما طعن امامه فيه .

ويحرص القضاء الادارى وعلى رأسه المحكمة الادارية العليا على التأكد من اتباع الاجراءات التأديبية وسلامتها - حيث تقرر المحكمة الادارية العليا بأنه وان كانت نصوص القوانين الخاصة بالتأديب لا تشتمل على احكام تفصيلية لسير الدعاوى التأديبية ونظام المحاكمات الا انه ليس معنى ذلك ان الأمر يجرى بغير اصول او ضوابط بل يجب استلهام هذه الضوابط وتقديرها فى كنف قاعدة اساسية كلية تصدر عنها وتستقى منها الجزئيات والتفاصيل وهى تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للموظف موضوع المساءلة التأديبية(١) .

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ١١/٢/١٩٦١ مجموعة احكام المحكمة الادارية العليا للسنة السادسة ص ٧٠٦ .

المبحث الثالث

الإلغاء لعيب المحل أو مايسمى بعيب مخالفة القانون

درج الفقه فى مصر على اعتبار عيب مخالفة القانون عيبا مستقلا قائما بذاته بوصفه احد أوجه الغاء القرار الادارى (١) ولكنا لانقر هذه التسمية لأن مخالفة القانون تظهر عندما تخالف السلطة الادارية اى ركن من اركان القرار الادارى، حيث القانون بمعناه الواسع هو المحدد لشرعية القرارات الادارية. فالقانون كما يحدد الاختصاصات يحدد فى بعض الحالات الشكليات والاجراءات اللازمة لاصدار قرار ادارى معين.

وبالنسبة لركنى السبب والغاية فانه وان كان القانون لم يحددهما صراحة الا انه بالنسبة لركن السبب يلزم لصحته الا يخرج عن روح التشريع ولا يتنافى معه. كما ان غاية كل قرار ادارى كما هو الحال بالنسبة لغاية كل تصرف ادارى هو تحقيق المصلحة العامة التى يتعين ان تتفق غاية كل قرار ادارى معها.

فاذا قصد رجل الادارة تحقيق مصلحة شخصية أو خرج عن غاية حددها القانون صراحة (وهو مايسمى بتخصيص الاهداف) فان القرار الصادر على خلاف ذلك يكون قرارا مخالفا للقانون ومن ثم يتعين الغاؤه.

وعلى ذلك نفضل من جانبنا تسمية هذا العيب بعيب المحل والمقصود

---

(١) انظر الدكتور محمود حافظ "القضاء الادارى" المرجع السابق ص٥٥٠.
الدكتور سليمان الطماوى "القضاء الادارى ورقابته لاعمال الادارة طبعة ١٩٦١ ص٦٠٨.
الدكتور فؤاد العطار "القضاء الادارى" طبعة ١٩٦٨ ص٥٩٣، دار النهضة العربية، القاهرة.
الدكتورة سعاد الشرقاوى "المنازعات الادارية" المرجع السابق ص٢٠٩
الدكتور سعيد عبد المنعم الحكيم "الرقابة على اعمال الادارة" المرجع السابق ص٥٤٦.

بمحل القرار الادارى هو موضوع القرار اوفحواه او مضمونه أو هو الاثر المباشر الذى يترتب على القرار (١) وتعتبر رقابة القضاء الادارى على محل القرار رقابة موضوعية اى داخلية (٢) .

ويظهر عيب المحل اذا خالفت الادارة القانون مخالفة صريحة أو ضمنية أو أخطأت فى تفسير القواعد القانونية أو تطبيقها ومن تطبيقات مجلس الدولة الفرنسى فى حالة الخطأ فى تفسير القانون Erreur de droit ماقضى به من ان قرار وزير التعليم الذى تضمن رفض ارجاع احد العاملين الى وظيفة التدريس على اثر انتهاء مجازاته بالوقف عن التدريس مدة موقته تأسيسا على ان المدعى أصبح غير صالح نهائيا لاستخدامه فى موسسة تعليمية يعد تفسيرا خاطئا للقانون (٣) .

ويكون هناك خطأ فى تفسير القانون اذا اصدرت السلطة الادارية قرارا بمجازاة العامل بالوقف لمدة تزيد عن الستة أشهر وهى الحد الاقصى لعقوبة الوقف فى القانون بمقولة أن السلطة التأديبية تملك توقيع عقوبات أشد من ذلك ومنها تأجيل الترقية أو خفض الدرجة أو الخفض الى وظيفة ادنى مباشرة . فذلك يعد من قبيل الخطأ فى تفسير القانون وهذا ما تؤكده المحكمة الادارية العليا من عدم جواز معاقبة العامل بعقوبة الوقف لمدة سنة استنادا الى ما تملكه السلطة التأديبية من توقيع عقوبة اشد من عقوبة الوقف عن العمل (٤)

---

(١) الدكتور محمد فؤاد مهنا "حقوق الافراد ازاء المرافق العامة" المرجع السابق ص٣٢٧ .
الدكتور ماجد راغب الحلو" القضاء الادارى " المرجع السابق ص٣١٤ .

(٢) الدكتور محسن حسنين حمزة" القانون التأديبى للموظف العام" الطبعة الاولى ١٩٦٠ ص١٠٦ ، دار الفكر العربى ، القاهرة .
الدكتورة سعاد الشرقاوى (المنازعات الادارية) المرجع السابق ٢٠٩ .

(٣) حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى اول ديسمبر ١٩٥٠ فى قضية Escabon مشار الى الحكم فى موئلف الدكتور محسن حسنين حمزة القانون التأديبى للموظف العام " المرجع السابق ص٤٠٧

(٤) حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ١٠٨٧ الصادر بتاريخ ١٩٦٢/١٢/١٥ مجموعة احكام السنة السادسة القضائية .

كما يوجد خطأ فى تطبيق القانون عندما تخطئ الادارة فى تقدير الوقائع التى تصدر على اساسها القرار الادارى[1]. والخطأ فى تقدير الوقائع يثير تساؤلا بخصوص السلطة التى يعتد بتقديرها هل يعتد بتقدير رجل الادارة ام بتقدير القاضى ... ؟

وتبدو اهمية هذا التساؤل عندما يثور الخلاف بين تقدير رجل الادارة، وبين تقدير القاضى المعروض عليه القرار المطعون فيه امامه - فما مدى تقيد القاضى بتقدير رجل الادارة للوقائع التى اصدر بناء عليها القرار المطعون فيه ..؟

ان لكل من رجل الادارة والقاضى دوره فى هذا المجال فرجل الادارة- مهمته ابراز الوقائع الثابتة وتقدير هذه الوقائع ومن ثم اصدار القرار الذى يراه مناسبا من وجهة نظره اما بالنسبة للقاضى فمهمته مراقبة رجل الادارة فى تقديره للوقائع تقديرا يتفق مع حكم القانون .

فالقاضى اقدر من رجل الادارة على التعرف على الحكم السليم للقانون لما له من مقدرة على تقصى قصد المشرع .

لهذا يستطيع القاضى ان يلغى القرار استنادا الى خطأ رجل الادارة فى تقدير الوقائع.

---

(١) الدكتور سعيد عبد المنعم الحكيم" الرقابة على اعمال الادارة" المرجع السابق ص٥٥٥.

المبحث الرابع

الانحراف بالغاية أو ما يسمى بالانحراف بالسلطة

Le delournement de Pouvoir

ان التصرفات الادارية عموما سواء الصادرة عن سلطة مقيدة أو سلطة تقديرية انما تهدف اساسا الى تحقيق المصلحة العامة - فاذا تغيبت الادارة في تصرفها هدفا آخر غير مشروع او هدفا غير الذى حدده القانون عند تخصيص الاهداف . كان التصرف الصادر معيبا - والقرار الادارى لا يخرج عن كونه تصرفا اداريا ملزما يصدر عن سلطة الادارة المنفردة - يتعين ان يكون الهدف من اصداره هو تحقيق المصلحة العامة فاذا صدر محققا هدفا آخر غير مشروع كان قرارا معيبا وامكن لذوى الشأن الطعن فيه لالغائه تأسيسا على هذا العيب .

والشائع في الفقه تسمية هذا العيب بعيب الانحراف بالسلطة او عيب اساءة استعمال السلطة (١) - ولكن هذه التسمية منتقدة ولا نوافق عليها ووجه الخطأ في هذه التسمية هو ان السلطة Pouvoir تظهر في كل عناصر القرار الادارى - بل ان القرار الادارى في ذاته هو مظهر من مظاهر السلطة - فاذا صدر القرار الادارى معيبا بأى عيب من العيوب التى تشوبه - فان ذلك يعنى ان الادارة أساءة استعمال سلطتها المخولة لها قانونا او انحرفت بها حيث يظهر الانحراف بالسلطة في كل خروج من الادارة على احكام المشروعية - ولعل ذلك هو السبب في تسمية دعوى الالغاء منذ نشأت في قضاء مجلس الدولة الفرنسى عام ١٨٤٠ بدعوى تجاوز السلطة (٢)

La recours pour Excés de pouvoir

ولهذا نفضل تسمية العيب الذى يصيب القرار الادارى عندما تتنكب جهة الادارة وتحيد عن تحقيق المصلحة العامة باعتبارها هدفا اسمى لكل تصرف

---

(١) الدكتور سليمان الطماوى " نظرية التعسف في استعمال السلطة" الطبعة الثانية ١٩٦٠ ، دار الفكر العربى ، القاهرة .

(٢) G-Vedel "Droit administratif op.cit. p. 547.

اداری - بالانحراف بالغاية أو الهدف العام او اساءة الغاية أو الهدف العام .

وهذا العيب يصيب اهداف القرار الاداری او الغرض البعيد منه (١) وتحديد الغرض او الغاية او الهدف يقوم على قاعدتين رئيسيتين (٢) اولاهما أن كل تصرف تقوم به الادارة يتعين ان يستهدف المصلحة العامة بحيث اذا ثبت ان رجل الادارة حقق بتصرفه نفع شخصی كان تصرفه باطلا .

وهذه القاعدة مفروضة بغير نص لان الاصل كما قلنا هو ابتغاء وجه المصلحة العامة فی كل تصرف تقدم عليه جهة الادارة .

والقاعدة الثانية تتعلق بما يسمى بتخصيص الاهداف La spéculité du but وتعنی ان المشرع يخصص هدفا معينا لرجل الادارة لا يجوز له ان يسعى الى تحقيق غيره - وهذا الهدف المخصص هو فی ذاته مصلحة عامة ولكنها مخصصة من قبل المشرع صراحة او انها تستخلص من قصد المشرع وروح التشريع - والهدف من التأديب هو احترام العاملين للواجبات الوظيفية وسيادة النظام - داخل المرفق ومن ثم فالتأديب يحقق مصلحة المرفق وهی مصلحة مخصصة تندرج ضمن المصلحة العامة .

ويرى البعض (٣) ان الهدف لا يرتبط بنية مصدر القرار لان القانون لم يحدد الاغراض لتكون مجرد رغبات ذاتية تضمرها الادارة فی نيتها وانما لتكون اهدافا موضوعية يتجه اليها عملها .

---

(١) الدكتور محمد فؤاد مهنا " حقوق الافراد ازاء المرافق العامة " المرجع السابق ص ٣٥٥ .

(٢) الدكتور سليمان الطماوی " النظرية العامة للقرارات الادارية " المرجع السابق ص ٣٥٧ .

(٣) الدكتور السيد محمد ابراهيم " الرقابة على الوقائع فی لقضاء الالغاء " مقال منصور بمجلة العلوم الادارية اغسطس ١٩٧٠ ص ٢٢ ومابعدها .

ولذلك يتعين عزل الغرض عن النية وربطه بالعمل ذاته - وبهذا يكون المدار في سلامة الغرض لا بنية مصدر القرار وما قصد ان يحققه - وانما يعتد بالغرض الموضوعي . وهذا النظر يرتد الى اصل ثابت في جذور القانون الاداري فهو قانون لا يقوم على حماية النيات والارادات بل على حماية وتحقيق اغراض واهداف عامة هي المصالح العامة والنفع المشترك ولذلك كان قويما الا تتجه حمايته الى النيات وما يمكن ان تضمره من اغراض مشروعة او غير مشروعه بل الى الاغراض ذاتها - وما يمكن للقرار ان يحققه منها ولذلك فانه حين يتم تقدير الغرض ينبغي ان تتلمس هدف القرار ذاته لا هدف مصدر القرار.

وهذا القول لا يمكننا التسليم به لانه من الصعب فصل هدف القرار عن نية مصدره سيما عندما يباشر رجل الادارة تصرفا مستمدا من سلطته التقديرية - وفي هذه الحالة يستطيع رجل الادارة ان يتستر وراء المصلحة العامة المستعصية على التحديد ويضمر فيها اهدافا شخصية .

لهذا فنحن مع الراي الذي يأخذ بالنظرية التقليدية للهدف حيث تربط الهدف بنية مصدر القرار والدوافع الشخصية التي تكمن في ذهنه وتدفعه الى اصدار القرار(١) .

وعلى ذلك يظهر عيب الانحراف بالغاية في نية رجل الادارة عندما يباشر السلطة التقديرية .

ومما يؤكد ان عيب الانحراف بالغاية يكمن في نية رجل الادارة ما ذهبت اليه محكمة القضاء الاداري في حكم قديم لها من ان هذا العيب

---

(١) الدكتور محمد فؤاد مهنا " حقوق الافراد ازاء المرافق العامة" المرجع السابق ص ٣٥٥ .

يعتبر ضربا من تعمد مخالفة القانون مع التظاهر باحترامه (١) .

واذا كان لنية رجل الادارة دخل عند مباشرة السلطة التقديرية بحيث يمكن ان يحقق بواسطتها اغراضا شخصية . فانه من ناحية اخرى لا تأثير لهذه النية ومن ثم لا يجدى البحث عن الاغراض الشخصية اذا كان من اصدر القرار ملزما باصداره قانونا فى حدود اختصاصه المقيد (٢) فيعتبر القرار فى هذه الحالة سليما فى ركن الغاية طالما تحققت المصلحة التى تغياها المشرع بما رسمه لرجل الادارة من اختصاص مقيد ويظل مثل هذا القرار صحيحا فى هدفه حتى لو تحققت مع المصلحة العامة كما حددها المشرع مصلحة شخصية لمصدر القرار .

ومع اهمية عيب الانحراف بالغاية الا ان الفقه والقضاء الفرنسى بدأ يقلل من اهميته فلم يعد مجلس الدولة الفرنسى يبطل القرار الادارى فى كثير من الحالات على اساس هذا العيب - وحجة الفقه (٣) فى ذلك انه طالما يمكن الغاء القرار على اساس عيب آخر فليس من الضرورى اللجوء الى عيب الانحراف بالغاية .

ذلك ان اغلب القرارات الادارية التى يحيد بها القرار الادارى عن غايته فانه يمكن الغاء مثل هذه القرارات على أساس عيب انعدام السبب لأن انعدام السبب يؤدى الى ذات النتيجة التى يؤدى اليها عيب الانحراف بالغاية .

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى فى ١٩٤٩/٩/٧ مجموعة احكام السنة القضائية .

(٢) De Laubadére "Traité de droit administratif Paris 1971 p. 376. L.G.D.J.

(٣) Walline "Droit administratif" Paris 1969 P. 452.

ويثور التساؤل بمناسبة البحث عن تأثير نية مصدر القرار عن الصلة بين ركني الغاية والسبب في القرار التأديبي . . . ؟

لا شك ان هناك علاقة وثيقة بين ركن السبب وركن الغاية في القرار الاداري وتظهر هذه الصلة عندما يصدر القرار بدون سبب اذ في هذه الحالة لن تتحقق الغاية من القرار بمعنى ان الادارة اذا اصدرت قرارا وهي تعلم بانعدام السبب فان مثل هذا القرار يكون معيبا في سببه وكذلك معيبا في غايته - كما أنه من ناحية اخرى اذا قام القرار على سبب صحيح فان الغاية من القرار تتحقق تلقائيا (١) .

ومع وجود هذه العلاقة الوثيقة بين ركني السبب والغاية الا أن هذه العلاقة لا تؤدي الى احتواء اي منهما للآخر - لان كلا منهما يعد ركنا مستقلا عن الاخر .

وكثيرا ما يصدر القرار الاداري معيبا باكثر من عيب - فصدور القرار الاداري على هذا النحو لا يعني اختلاط العيوب بعضها ببعض .

ومما لا شك فيه ان هناك فارق بين سبب القرار وغايته فالسبب هو الواقعة القانونية او المادية التي تدفع رجل الادارة الى اصدار القرار اما الغاية فيقصد بها الهدف البعيد الذي يحققه القرار سواء كان الهدف هو المصلحة العامة بمعناها الواسع او المصلحة المخصصة عندما يحدد المشرع هدفا معينا لاصدار قرار بعينه - فالمخالفة التأديبية هي سبب القرار التأديبي أما

---

(١) انظر الدكتور سليمان الطماوي " النظرية العامة للقرارات الادارية " طبعة ١٩٧٦ ص ٣٦٠ ومابعدها واشار فيها سيادته الى تحليل الفقيه بونار عن الصلة بين ركني الغاية والسبب في القرار الاداري .

غاية القرار فهى ردع المخالف كى يتحقق النظام داخل المرفق واداء الواجبات الوظيفية التى تحقق اهدافه وقد يحدث ان يرتكب العامل مخالفة تأديبية تكون سببا دافعا لاصدار قرار تأديبى ومع ذلك تجد السلطة التأديبية ان توقيع العقوبة لن يحقق الغرض المقصود منها (١) .

على انه حتى فى حالة انعدام السبب والتى يبدو فيها اختلاط هذا العيب بعيب الانحراف بالغاية - فان التفرقة بينهما لا زالت قائمة لان انعدام السبب يؤدى الى بطلان القرار ومن ثم فلا يجدى البحث عن غاية القرار فثبوت عدم وقوع المخالفة التى يقوم على اساسها الجزاء يؤدى الى بطلان القرار لانعدام سببه .

وليس بمجدى القول بان السلطة التأديبية قد انحرفت بالغاية عندما اصدرت قرارا بمجازاة موظف لم يرتكب مخالفة - طالما ان سبب القرار غير متوفر فالسبب هو نقطة البداية فى القرار والغاية هى النهاية التى يسعى اليها القرار فاذا كانت البداية ونعنى بها السبب باطلا - كان القرار باطلا منذ مولده ولا جدوى بعد ذلك من للبحث عن غايته .

والقضاء الادارى فى مصر ينظر الى عيب الانحراف بالغاية كعيب مستقل عن بقية العيوب التى تصيب القرار الادارى (٢) .

وغنى عن البيان ان عيب الانحراف بالغاية يصعب اثباته (٣) .

---

(١) الدكتور سليمان الطماوى " النظرية العامة للقرارات الادارية " المرجع السابق ص ٣٦٠ .

(٢) حكم محكمة القضاء الادارى الصادر بتاريخ ١٩٥٦/٤/٢٢ فى القضية رقم ٦٣٨٦ مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة السنة العاشرة ص ٤٩٩ . حيث قررت المحكمة بأن عيب الانحراف بالسلطة يتميز بطبيعته عن غيره من العيوب التى تلحق القرار الادارى .

(٣) الدكتور ماجد راغب الحلو " القضاء الادارى " المرجع السابق ص ٣٥٧

وهذا يرجع الى ان نية رجل الادارة قد يكون لها دخل فى توجيه القرار وجهة لا تتحقق بها المصلحة العامة - ومن ثم يكون من الصعب الكشف عن هذه النية فالاصل ان يكون القرار سليما فى غايته - نظرا لافتراض سلامة تصرفات الادارة. وذلك الى ان يثبت العكس - ولهذا فان هذا العيب لا يتصل بالنظام العام بل يتعين على صاحب الشأن اثباته ولا يتعرض القاضى المطعون امامه فى القرار لهذا العيب من تلقاء نفسه بل يلزم ان يطلبه ويثبته الطاعن على القرار.

المبحث الخامس

الإلغاء لعيب السبب أو انعدام السبب

ركن السبب فى القرار الادارى عموما - هو الواقعة المادية او القانونية التى تدفع رجل الادارة الى اصدار القرار - فهو اذا الواقعة التى تبرر اتخاذ القرار (١) .

وتعتبر المخالفة التأديبية هى سبب القرار التأديبى - ويكون سبب قرار الوقف الاحتياطى هو مصلحة التحقيق اذا كان العامل الخاضع للتحقيق ذا تأثير او نفوذ على سير التحقيق - كما قد تكون المخالفة المنسوبة الى العامل اذا كانت ذات تأثير على الوظيفة العامة سبب لقرار الوقف الاحتياطى كذلك .

والسبب وان كان يمثل الدافع الى اتخاذ القرار مما يعتبر سابقا على صدور القرار الا انه يستمر بعد ذلك كعنصر وكركن من اركان القرار - ويظل هو الاساس فى الحكم على صحة القرار او عدم صحته بالنظر الى سببه .

ويكون القرار معيبا فى سببه ويستحق ابطاله فى حالتين : -

<u>اولا - حالة انعدام الوقائع المادية</u> :

وذلك اما بانعدامها تماما من الوجود اى عدم حدوثها او انعدام نسبتها الى من صدر فى حقه القرار - وهذا يعنى ان الوقائع موجودة ولكن يستحيل نسبتها الى من صدر فى حقه القرار .

وفى هاتين الصورتين يكون القرار منعدما فى سببه .

---

(١) الدكتورة سعاد الشرقاوى " المنازعات الادارية" المرجع السابق ص ٢١٣

ثانيا- حالة الوجود المادى للوقائع مع ثبوت نسبتها الى من صدر فى حقه القرار:

ولكن مع ثبوت هذه الوقائع وصحة نسبتها الى من صدر فى حقه القرار - يكون الخطأ فى تكييفها التكييف القانونى الصحيح حيث تقع السلطة التأديبية فى خطأ تكييف الوقائع .

وعلى ذلك تتحدد مهمة القاضى الادارى فى رقابته لسبب القرار المطعون عليه امامه فى التحقق - من هاتين الحالتين وقد صاغت المحكمة الادارية العليا دور القاضى فى هذا الشأن بقولها " ان القرار التأديبى شأنه شأن اى قرار ادارى آخر يجب ان يقوم على سبب يسوغ تدخل الادارة لاحداث اثر قانونى فى حق الموظف . ولا يكون ثمة سبب للقرار الا اذا قامت حالة واقعية اوقانونية تسوغ التدخل وللقضاء الادارى ان يراقب قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها القانونى .

وهذه الرقابة القانونية لا تعنى ان يحل القضاء الادارى نفسه محل السلطة التأديبية المختصة فيما هو متروك لتقديرها ووزنها - وانما الرقابة للقضاء الادارى فى ذلك تجد حدها الطبيعى كرقابة قانونية فى التحقق مما اذا كانت النتيجة التى انتهى اليها القرار التأديبى فى هذا الخصوص مستفادة من اصول موجودة أو اثبتتها السلطات المذكورة وليس لها وجود - وما اذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصا سائغا من اصول تنتجها ماديا او قانونيا فاذا كانت منتزعة من غير اصول موجودة أو كانت مستخلصة من اصول لا تنتجها او كان تكييف الوقائع على فرض وجودها ماديا لا ينتج النتيجة التى يتطلبها القانون كان القرار فاقدا ركنا من اركانه وهو ركن السبب (١) .

وعلى ذلك يمد القضاء الادارى رقابته على الوجود المادى للوقائع المكونة لركن السبب وعلى صحة الوجود المادى لهذه الوقائع فالقاضى اذا لم يقم

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ١١٣٤ مجموعة احكام المحكمة الادارية العليا للسنة الثانية ص ٣١ .

بالتحقق من صحة الوجود المادى للوقائع فان رقابته للقرار تصبح رقابة صورية[1].

كما ان القاضى عليه ان يراقب صحة تكييف هذه الوقائع من الناحية القانونية اذا تأكد من وجودها .

وما توصل اليه القضاء الادارى المصرى يعد امتدادا لنظيره الفرنسى - حيث يمد مجلس الدولة الفرنسى رقابته على الوجود المادى للوقائع كما يمد رقابته على التكييف القانونى للوقائع التى يقوم عليها القرار[2] .

La qualification des parts servant de base a une decision".

وعلى ضوء ماسبق وفى مجال رقابة القضاء على القرارات التأديبية فأن القاضى فى سبيل رقابته على القرار التأديبى المطعون فيه امامه - يتتبع الخطوات الاتية[3] :-

اولا : على القاضى ان يراقب فى البداية الوجود المادى للوقائع - التى اتخذت بشأنها الاجراءات التأديبية فى حق العامل والتى انتهت السلطة التأديبية الى اعتبارها سببا للقرار.

ثانيا : يتأكد القاضى من ان الوقائع الثابتة قد صح نسبتها الى العامل بمعنى ان يثبت لديه قيام العامل بارتكاب هذه الوقائع ايجابا او سلبا - وذلك من خلال مايقدم اليه من ادلة واقتناعه بها .

ثالثا : عندما يتأكد القاضى ويطمئن الى ان الوقائع المعروضة عليه - قد صح نسبتها الى العامل المؤاخذ تأديبيا فانه يخطو بعد ذلك الخطوة

---

(١) الدكتور سعاد الشرقاوى" المنازعات الادارية" المرجع السابق ص٢١٣ .

(٢) - G. Vedel "Droit administratif" op.cit. p. 594.
- De Laubadére "Traite de droit administratif op.cit. p. 380.

(٣) الدكتور عبد الفتاح حسن" التأديب فى الوظيفة العامة" طبعة ١٩٦٤ ص ٣٢٤ ومابعدها .

التالية وهى التحقق من ان هذه الوقائع تشكل مخالفة تأديبية - وتستأهل العقاب عنها - ومعنى ذلك انه يراقب التكييف القانونى لهذه الوقائع - لانه وان كانت الجرائم التأديبية غير محددة اغلبها فى القانون - فان ذلك لايعنى ان السلطة التأديبية حرة فى ان تعاقب العامل عن أى تصرف يأتيه ومن ثم لزم مراقبة السلطة التأديبية فى تكييفها للفعل .

رابعا : على القاضى بعد ذلك ان يجرى مقارنة بين المخالفة التى اطمأن الى ثبوتها وصح لديه التكييف القانونى لها - وبين الجزاء الذى اختارته السلطة التأديبية من بين قائمة الجزاءات المنصوص عليها فى القانون - بمعنى أن يتأكد القاضى من وجود التناسب بين المخالفة والجزاء . وهذه الخطوة الاخيرة لازالت تلقى نقدا من بعض الفقه (١) .

حيث ان الفقه والقضاء فى فرنسا لايقر مبدأ رقابة مجلس الدولة على التناسب بين المخالفة والجزاء حيث يترك للادارة التقدير باعتبار ان تناسب الجزاء مع المخالفة هو من الملاءمات المتروكة لجهة الادارة (٢) .

Le contrôl de juge de l'exces de pouvoir sur la qualification ou l'exactitude matérielle des faits ne doit pas conduire en principe à un contrôle sur l'opportunité de la mesure attaquée.

وقد كانت المحكمة الادارية العليا تأخذ بمبدأ عدم رقابة الادارة فيما هو متروك لها لتقديرها ووزنها - بمعنى انها لم تكن تسمح للقضاء برقابة الادارة فى

---

(١) - الدكتور سليمان الطماوى " قضاء التأديب " المرجع السابق ص ٦٩٠ وما بعدها .

(٢) - الدكتور سليمان الطماوى " النظرية العامة للقرارات الادارية " المرجع السابق ص ٢٤٩ .

فى توقيعها لجزاء معين عن المخالفة الثابتة فى حق صاحب الشأن(١) - الا انه حدث تطور فى قضاء المحكمة الادارية العليا منذ صدور حكمها فى ١١/١١/٦١ ومفاد هذا التطور الذى اودعته هذا الحكم والاحكام التالية له - أن المحكمة العليا تراقب سلطة الادارة فى اختيار الجزاء اذا شاب هذا الاختيار ما اسمته بالغلو - واعتبرت أن الغلو من جانب السلطة التأديبية - يخرج التقدير من نطاق المشروعية الى نطاق عدم المشروعية ومن ثم يخضع بهذا الوصف لرقابة المحكمة .

ولكن المحكمة الادارية العليا بعد ان استقر قضاؤها فترة زمنية على هذا المبدأ صدر حكمها فى الطعن رقم ٣٨٦ لسنة ١٩ قضائية بتاريخ ٢٧/١٢/٩٧٧

وقضت بأن رقابة القضاء لمشروعية الجزاء التأديبى هى رقابة قانونية تحدها تحقق المحكمة من قيام السبب المبرر بثبوت ارتكاب العامل المخالفة التى جوزى عنها - فلا تمتد هذه الرقابة الى ملاءمة الجزاء لان الجهة التى تملك توقيعة تترخص فى تقدير مدى جسامة الذنب وما يناسبه من جزاء مادام فى حدود النصاب المقرر قانونا . . . " .

وقد سبق لنا ان تعرضنا لهذا التطور الذى طرأ على أحكام المحكمة الادارية العليا وضمناه رأينا فى هذا الشأن (٢) . وانتهينا الى ان المحكمة الادارية العليا تراقب السلطة التأديبية فى حالة ما اذا شاب تقديرها غلو فى تقدير الجزاء - اما اذا تبين لها ان الجزاء لا يتصف بالغلو - فان رقابتها لا تمتد الى سلطة الملاءمة المتروكة لها بشرط الا تخرج بها عن حدود التناسب بين المخالفة والجزاء .

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٩٥٥/١١/٥ فى الطعن رقم ١٥٩ لسنة ١ قضائية ص ٤٣ وفيه تقرر المحكمة الادارية العليا بأن رقابتها لا تمتد الى سلطة الملاءمة على القرارات التأديبية حيث يكون للادارة حرية تقدير اهمية الوقائع والخطورة الناجمة عنها وتقرير الجزاء الذى تراه مناسبا فى حدود النصاب القانونى .

(٢) راجع ص وما بعدها من البحث .

الفصل الثانى

رقابة المحكمة الإدارية العليا على احكام المحاكم التأديبية فى مصر

تصدر المحاكم التأديبية احكاما قضائية (١) لان الحكم التأديبى يقوم على معيار مزدوج يجمع بين الضوابط الشكلية والضوابط الموضوعية للاحكام القضائية فالضوابط الشكلية - تتعنى تعدد درجات الهيئات الصادر منها الحكم - لأن تعدد درجاتها يجعلها مقامة فى تنظيمها على غرار احكام المحاكم التى يطعن فى احكام درجاتها الدنيا امام المحاكم العليا - وتعنى الضوابط الموضوعية تلك التى تنطوى على عناصر ثلاثة - هى اولا عنصر الخصومة بمعناه الواسع الذى يكمن فى وجود ادعاء une pretention يؤدى الى طرح مسألة قانونية او واقعية امام القاضى ليتولى حلها - والعنصر الثانى يتمثل فى التقرير une constatation الذى يعنى مطابقة الاوضاع المطروحة امام القاضى للقانون - ويكون لهذا التقرير قوة الحقيقة القانونية - اما العنصر الثالث فيقصد به اصدار قرارا ما بالبراءة او العقوبة (٢) .

وينطبق هذا المعيار على الاحكام الصادرة من المحاكم التأديبية ومن ثم فانها تعد احكاما قضائية .

ولهذا احاط المشرع هيئة المحكمة التأديبية بالضمانات الاساسية الواجب توافرها فى القضاء - فضلا عن ان الاجراءات التى تباشرامامها هى ذاتها الاجراءات المقررة امام المحاكم الادارية - كما أنها تفصل فى خصومة بين الادارة وبين العامل بحكم حاسم واجب النفاذ .

---

(١) - الدكتور محمود عاطف البنا " القضاء الادارى " طبعة ١٩٧٦ ص ٢٠٦ ، دار الفكر العربى ، القاهرة .
- الاستاذ مفاورى شاهين " المسألة التأديبية " المرجع السابق ص ٤٢٠ .

(٢) انظر: مقال الدكتور عبد الحميد حشيش " دراسة لتطوير احكام القضاء فى التكييف القانونى - للقرارات الصادرة فى مجال التأديب - المنشور بمجلة العلوم الادارية السنة العاشرة العدد الثالث ديسمبر ١٩٦٨ .

أجراءات الطعن في احكام المحاكم التأديبية

نصت المادة ٣٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية على ان " احكام المحاكم التأديبية نهائية - ولا يجوز الطعن فيها الا امام المحكمة الادارية العليا ويرفع الطعن وفقا لاحكام المادة (١٥ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة السابق) المادة ٤٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم مجلس الدولة الحالي" .

وقد نصت المادة ٤٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم مجلس الدولة على انه" يقدم الطعن من ذوى الشأن بتقرير يودع قلم كتاب المحكمة موقع من محام من المقبولين امامها ويجب ان يشتمل التقرير علاوة على البيانات العامة المتعلقة باسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم - على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخه - وبيان بالاسباب التي بنى عليها الطعن وطلبات الطاعن - فاذا لم يحصل الطعن على هذا الوجه جاز الحكم ببطلانه" .

وطبقا للنص السالف بيانه - يشترط ان يقدم الطعن امام المحكمة الادارية العليا من ذوى الشأن - والمقصود بذوى الشأن كل من يكون له صفة في الطعن وقد حددتهم المادة ٣٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية برئيس ديوان المحاسبة (الجهاز المركزي للمحاسبات) ومدير عام النيابة الادارية والموظف الصادر ضده الحكم . على انه في حالة صدور حكم المحكمة التأديبية بالفصل فانه يتعين ان يقدم الطعن من رئيس هيئة مفوضي الدولة اذا قدم اليه الطلب من الموظف (العامل) المفصول .

ويلاحظ على النص المشار اليه انه يشترط في تقرير الطعن الذي يتم ايداعه قلم" كتاب المحكمة الادارية العليا ان يكون موقعا من محام مقبول امامها .

والهدف الذى حدى بالمشرع الى اشتراط توقيع التقرير من محام هو أن التقرير وما يحتويه من اسباب الطعن - ومن جوانب قانونية يكون المحامى اقدر من الطاعن على تبيانها - لكى يرتفع مستوى الطعن الى مكانة المحكمة الادارية العليا بوصفها اعلى هيئة قضائية بالنسبة للقضاء الادارى - فضلا عن ان وظيفة المحكمة الادارية العليا هى مراقبة تطبيق القضاء الادارى للقانون تطبيقا سليما - بحيث تكون كلمتها القول الفصل فى فهم القانون الادارى وتأصيل أحكامه وتنسيق مبادئه واستقرارها ومنع تناقض الاحكام (١) .

وغنى عن القول ان اشتراط توقيع المحامى على تقرير الطعن مقصور على الطعن المقدم من ذوى الشأن من العاملين الصادر ضدهم احكام المحاكم التأديبية .

وطبقا للمادة ٢٣ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ يكون ميعاد الطعن امام المحكمة الادارية العليا هو ستون يوما من تاريخ صدور حكم المحكمة التأديبية .

وليس من تاريخ العلم بالحكم لان الاصل ان الحكم يصدر فى مواجهة اطرافه ولا يعتد بتاريخ العلم بالحكم الا فى حالة ما اذا لم يعلن العامل الصادر ضده الحكم اعلانا صحيحا بتاريخ المحاكمة وفى هذه الحالة يحق لمن صدر ضده الحكم ان يطعن فيه خلال ستون يوما من تاريخ علمه بالحكم وليس من تاريخ صدور الحكم (٢) .

---

(١) الدكتور محمود عاطف البنا " القضاء الادارى " المرجع السابق ص ١٩٩ .
(٢) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ ١٩٦٧/١٢/٩ مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة الادارية العليا للسنة ١٢ .

ولما كان الطعن امام المحكمة الادارية العليا محدد بموعد هوستون يوما - مما يترتب على تقديم الطعن بعد هذا الموعد عدم قبوله .

لهذا نرى ان ميعاد الطعن ينقطع بمجرد تقدم صاحب الشأن بعريضة الطعن فى الميعاد القانونى " فليس بلازم من وجهة نظرنا ان توقع العريضة فى مراحلها الاولى من محام حيث يكتفى لقطع الميعاد اظهار المحكوم ضده برغبته فى الطعن بعريضة تقدم منه فى الميعاد القانونى . بحيث تحدث العريضة اثرها فى قطع الميعاد سواء وقعت من محام أو من صاحب الشأن . على أن يكون توقيع المحامى اذا خلت العريضة منه باجراء لاحق وقبل عرض تقرير الطعن على دائرة فحص الطعون .

وبذلك يمكن التوفيق بين مايهدف اليه المشرع من النص على توقيع الطعن من محام وبين مصلحة صاحب الشأن - الذى قد يجد صعوبة فى الاهتداء الى محام فى الموعد المحدد للطعن فى الوقت الذى يكون لديه الرغبة فى الطعن مما قد يترتب على ذلك فوات ميعاد الطعن على صاحب الشأن .

حدود رقابة المحكمة الإدارية العليا على أحكام المحاكم التأديبية المطعون فيها .

تعتبر المحاكم التأديبية صاحبة ولاية عامة فى الدعاوى التأديبية وذلك باستثناء العاملين الذين تنظم التحقيق معهم وتأديبهم قوانين خاصة تخضعهم لنظام مجالس التأديب(١) .

وقد نظم القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن اعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية وكذا قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ اجراءات الطعن فى احكام المحاكم التأديبية. وطبقا للمادة ٣٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ سالفة الذكر تعتبر احكام المحاكم التأديبية نهائية ولا يجوز الطعن فيها الا امام المحكمة الادارية العليا - وعلى ذلك تباشر المحكمة الادارية العليا رقابتها على احكام المحاكم التأديبية عن طريق الطعن فى هذه الاحكام امامها .

كما نصت المادة ٢٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة على انه" يجوز الطعن امام المحكمة الادارية العليا فى الاحكام الصادرة من محكمة القضاء الادارى او المحاكم التأديبية وذلك فى الاحوال الاتية:-

١- اذا كان الحكم المطعون فيه مبنيا على مخالفة القانون او خطأ فى تطبيقه أو تأويله.

٢- اذا وقع بطلان فى الحكم او بطلان فى الاجراءات اثر فى الحكم.

٣- اذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حائز قوة الشىء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع او لم يدفع.

---

(١) مثال ذلك اعضاء هيئة التدريس بالجامعات والعاملين بها - واعضاء السلطة القضائية والعاملين بها .

ومماتجدر الاشارة اليه انه وان كانت المحكمة الادارية العليا هى بمثابة محكمة نقض ادارى - الا انها لا تتقيد عند فصلها فى الطعن بما تتقيد به محكمة النقض المدنية - وقد اوضحت ذلك الفارق المحكمة الادارية العليا فيما قررته من انه " ومن حيث انه يجب التنبيه بادىء الرأى الى انه لا وجه لافتراض قيام التطابق التام بين نظام الطعن بطريق النقض المدنى ونظام الطعن الادارى - سواء فى شكل الاجراءات او كيفية سيرها او فى مدى سلطة المحكمة العليا - بالنسبة للاحكام موضوع الطعن او كيفية الحكم فيه - بل مرد ذلك الى النصوص القانونية التى تحكم الطعن المدنى .

وتلك التى تحكم الطعن الادارى - وقد تتفقان فى ناحية وتختلفان فى ناحية اخرى - فالتطابق قائم بين النظامين من حيث تبيان الحالات التى تجيز الطعن فى الاحكام .

ولكنه غير قائم سواء بالنسبة الى ميعاد الطعن او شكله او اجراءاته او كيفية الحكم فيه - اذ لكل من النظامين قواعده الخاصة - فى هذا الشأن مما قد يمتنع معه اجراء القياس لوجود الفارق اما من النص او من اختلاف طبيعة الطعن اختلافا مرده اساسا الى التباين بين طبيعة الروابط التى تنشأ بين الادارة وبين الافراد فى مجالات القانون العام وتلك التى تنشأ بين الافراد فى مجالات القانون الخاص(١) .

ومن ذلك يتضح ان المحكمة الادارية العليا لا تتقيد فى نظرها فى الطعن المرفوع امامها باسباب الطعن المحددة فى القانون والسابق الاشارة اليها - فاختصاصها فى نظر الطعن لا يقتصر فقط على تلك الاسباب

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن الصادر بتاريخ ٥ نوفمبر سنة ١٩٥٠ مشار الى الحكم فى مؤلف الدكتور محمود عاطف البنا - القضاء الادارى ، المرجع السابق ص ٣٠٢ .

بل يمتد ليشمل النظر فى موضوع الطعن (١) . والطعن فى الحكم التأديبى امام المحكمة الادارية كغيره من الطعون امامها يتعين ان يتم فحصه بمعرفة هيئة قضائية مشكلة لدى المحكمة الادارية العليا وهى دائرة فحص الطعون طبقا للمادة ٤٦ من قانون تنظيم مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ . وهذه الهيئة مهمتها التأكد من جدية الطعن قبل عرضه على المحكمة الادارية العليا لتقرير ما اذا كان جديرا بالعرض على المحكمة العليا من حيث ترجيح قبوله - كما قد تحيله بالرغم من عدم ترجيح قبوله اذا تراءى لها انه يتعين بالنسبة لموضوع الحكم تقرير مبدأ قانونى لم يكن للمحكمة الادارية العليا سابقة تقرير مثل هذا المبدأ - اما اذا رأت دائرة فحص الطعون باجماع الاراء انه غير مقبول شكلا او باطل او غير جدير بالعرض حكمت برفضه ولا يجوز الطعن فى حكم الرفض بأى طريق من طرق الطعن(٢) .

ومما تجدر الاشارة اليه انه بالرغم من ان اسباب الطعن امام المحكمة الادارية العليا محددة فى القانون الا ان المحكمة الادارية العليا قد توسعت فى تفسير اسباب الطعن بل ولم تتقيد بها (٣) .

ولهذا انتهت المحكمة الادارية العليا الى وضع مبدأ مفاده انه ليس لمحكمة القضاء الادارى او للمحاكم الادارية (ومنها المحاكم التأديبية) فى دعوى الالغاء سلطة قطعية فى فهم الواقع او الموضوع تقصر عنها سلطة المحكمة الادارية العليا - والقياس فى هذا الشأن على نظام النقض المدنى هو قياس مع الفارق - ذلك ان رقابة محكمة القضاء الادارى والمحاكم الادارية على القرارات الادارية هى رقابة قانونية تسلطها لتعرف مدى مشروعيتها

---

(١) الدكتور عبد العزيز خليل بديوى " الطعن بالنقض والطعن امام المحكمة الادارية العليا" الطبعة الاولى ١٩٧٠ ص ٣٥٢ ومابعدها - دار الفكر العربى . القاهرة .

(٢) الدكتور محمود عاطف البنا " القضاء الادارى" المرجع السابق ص ٢٠١ .

(٣) الدكتور سليمان الطماوى " قضاء التأديب" المرجع السابق ص ٦٨٢ .

من حيث مطابقتها للقانون- وهذا بدوره هو عين الموضوع الذى ستتناوله المحكمة الادارية العليا- عند رقابتها القضائية لاحكام القضاء الادارى فالنشاطان وان اختلفا فى المرتبة الا انهما متماثلان فى الطبيعة اذ مردهما فى النهاية الى مبدأ المشروعية - تلك تسلطة على القرارات الادارية وهذه تسلطه على القرارات ثم على الاحكام - ومفاد ذلك ان الطعن يفتح امام المحكمة الادارية العليا باب الرقابة على القانون والواقع(١)- وان كان الحكم المتقدم لم يشر الى احكام المحاكم التأديبية صراحة الا ان ما تصدره المحاكم التأديبية يعتبر احكاما يدخل الطعن فيها فى سلطة المحكمة الادارية العليا فى التعقيب على الاحكام القضائية (٢) .

---

(١) الحكم السابق الاشارة اليه والصادر بتاريخ ٥ نوفمبر ١٩٥٥ فى مؤلف الدكتور محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ص ٢٠٢ .

(٢) الدكتور عاطف البنا" القضاء الادارى" المرجع السابق ص٢٠٦ .

اسباب الطعن في احكام المحاكم التأديبية

ونعرض فيما يلي لاسباب الطعن كما وردت في القانون بشيء من الايجاز:

أولاً : مخالفة الحكم المطعون فيه للقانون .

حددت الفقرة الاولى من المادة ٢٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم مجلس الدولة السبب الاول للطعن في الحكم وهو ان يكون الحكم المطعون فيه مبنيا على مخالفة القانون او خطأ في تطبيقه أو تأويله .

والمحكمة الادارية العليا في رقابتها للحكم التأديبي هي رقابة مشروعية - فسلطتها في فحص مشروعية الاحكام المطعون فيها من نوع سلطة قضاء المحاكم الادارية في رقابتهم للقرارات الادارية (١) .

وتؤكد المحكمة الادارية العليا في العديد من احكامها بأن الطعن امامها يفتح الباب لتزن الحكم او القرار التأديبي المطعون فيه بميزان القانون وزنا مناطه استظهار ما اذا كانت قد قامت به حالة او اكثر من الاحوال التي تعيبه - فتلغيه ثم تنزل حكم القانون في المنازعة ام انه لم تقم به اية حالة من تلك الاحوال وكان صائبا في قضائه او قراره التأديبي فتبقي عليه وترفض الطعن (٢) .

والمحكمة الادارية العليا تراقب الحكم التأديبي في تطبيقه للقواعد المستمدة من القانون مباشرة أو من المبادىء القانونية العامة - من ذلك عدم مخالفة الحكم التأديبي لقاعدة شرعية العقوبات التأديبية فاذا تضمن الحكم

---

(١) الدكتور سليمان الطماوي " قضاء التأديب " المرجع السابق ص ٦٨٣ .
(٢) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ٢٣ / ١ / ١٩٦٥ مجموعة احكام المحكمة الادارية العليا للسنة العاشرة ص ٤٢٩ .

التأديبى عقوبة غير منصوص عليها كان هذا الحكم جديرا بالالغاء .

كما أن مخالفة حق من حقوق الدفاع يجعل الحكم صادرا مخالفا للقانون مستعينا الغاؤه .

وفضلا عن ذلك يكون الحكم التأديبى قد بنى على خطأ فى تطبيق القانون أو تأويله اذا اقام قضاؤه على اسباب منتزعه من اصول تخالف الثابت بالاوراق ، ـ ولا تتوانى المحكمة الادارية العليا فى الغاء مثل هذا الحكم على أساس الخطأ فى تطبيق القانون وتأويله(١) ـ كما قد يكون الحكم المطعون فيه مخالفا للقانون اذا ثبت للمحكمة الادارة العليا ـ ان منطوق الحكم لا يتفق فى نتيجته مع الاسباب التى أثبتتها المحكمة بحيث تكون الاسباب متناقضة مع منطوق الحكم(٢)

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ١٩/١/١٩٥٧ مجموعة المبادىء التى قررتها المحكمة الادارية العليا للسنة الثانية ص ٢٦٣ .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ٢٣/١١/١٩٥٧ مجموعة السنة الثالثة قضائية ص ٧٠ .

ثانيا - بطلان الحكم أو بطلان فى الإجراءات يؤثر فى الحكم

السبب الثانى من اسباب الطعن امام المحكمة الادارية العليا تضمنته الفقرة الثانية من المادة ٢٢ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ - وهو ان يقع بطلان فى الحكم او بطلان فى الاجراءات يؤثر فى الحكم فيجعله باطلا .

فالاحكام القضائية والاجراءات المتبعة امامها يحيطها المشرع بضمانات اساسية يتعين مراعاتها والا اضحى الحكم الصادر بالمخالفة لها باطلا .

والاجراءات المتبعة امام المحكمة التأديبية ينظمها القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية (١) - اما اجراءات اصدار الحكم وشروط صحته فهو لا يخرج عن اجراءات الاحكام الادارية عموما - ولهذا يكون المعول عليه فى تحديد شروط صحة الحكم هو قانون المرافعات المدنية والتجارية بالنسبة لما لم يرد بشأنه نص فى قانون مجلس الدولة .

ومن قبيل صور بطلان الحكم صدوره دون توضيح الاسباب التى تؤدى الى النتيجة التى انتهى اليها - فاذا اكتفى الحكم بأبداء وجهة نظر الخصوم دون ان يسبب الحكم اعتبر ذلك قصورا يؤدى الى بطلانه (٢) . كما يعتبر من قبيل بطلان الاجراءات صدور حكم المحكمة التأديبية بمجازاة عامل لم يعلن اعلانا صحيحا حيث يترتب على ذلك بطلان الحكم لعيب فى الاجراءات (٣) - كما ان اشتراك احد القضاة فى اصدار الحكم دون ان يسمع المرافعة فان

---

(١) المواد من ١٨ الى ٣٢ .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١/١٢/٥٦ مجموعة المبادىء للسنة ٢ ق ص ١١٢ .

(٣) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٦/١٢/١٩٦٧ مجموعة المبادىء للسنة ١٣ ق ص ٣٥٠ .

ذلك يؤدى الى بطلان الحكم[1] ـ كما يؤدى الى بطلان الحكم اشتراك احد القضاة الذين سبق لهم التحقيق فى موضوع الاتهام المنسوب الى العامل .

ومن الشروط الواجب توافرها فى الحكم ان يشتمل على كافة البيانات الواجب اشتمال الاحكام عليها بما فى ذلك اسماء الخصوم وصفاتهم ومخالفة ذلك تؤدى الى بطلان الحكم بشرط ان يكون نقص البيان جسيما من شأنه التجهيل بالخصوم[2] .

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ ٦٤/١٢/٢٧ مجموعة المبادىء للسنة ١٠ ق ص ٢٧٨ .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ ٥٨/٥/١٠ مجموعة المبادىء للسنة ٣ قـ ص ١١٩٨ .

ثالثا - صدور الحكم على خلاف حكم سابق حائز قوة الشئ المحكوم فيه :-

ان حجية الامر المقضى نوع من الحرمة تختص به الاعمال القضائية دون سائر الاعمال القانونية وهى تعنى ان الحكم القضائى متى صدر فانه يعتبر حجة فيما قضى به - وقد يقتصر اثر الحجية على الخصوم فى الدعوى التى صدر بشأنها الحكم وعلى ذات النزاع الذى فصل فيه محلا وسببا - وتسمى الحجية على هذا النحو المقيد بالحجية النسبية وقد يمتد اثر الحجية الى الغير يسرى فى شأن كل الدعاوى ولو اختلفت موضوعا وسببا عن الدعوى التى صدر بشأنها الحكم وتسمى الحجية فى هذه الصورة بالحجية المطلقة(١) - وعلى ذلك تقوم الحجية النسبية على عناصر ثلاثة هى وحدة الموضوع ووحدة السبب ووحدة الخصوم اما الحجية المطلقة فلا يخضع اعمالها الا ى شرط - فالحكم الحائز لحجية مطلقة يسرى على الكافة مثل الاحكام الصادرة من القضاء الادارى بالغاء القرارات الادارية .

فاذا صدر حكم من المحكمة التأديبية او من المحكمة الادارية واصبح نهائيا لعدم الطعن فيه - ثم صدر حكم لاحق من المحكمة التأديبية على خلافه مع اتحاد الخصوم والموضوع والسبب فى ذات المنازعة فان الحكم التأديبى يكون قد خالف القانون ويتعين الغاؤه - والقضاء بعدم جواز نظر الدعوى لسابقة الفصل فيها (٢) .

---

(١) الدكتور عبد المنعم عبد العظيم جيرة " اثار حكم الالغاء " الطبعة الاولى ١٩٧١ ص ٢ ومابعدها ، دار الفكر العربى ، القاهرة .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ١٤/١٢/١٩٥٧ مجموعة المبادىء القانونية للسنة ٣ قضائية ص ٢٨٤ .

المجالات المختلفة لسلطة المحكمة الإدارية العليا عند نظر الطعن في احكام المحاكم التأديبية .

على ضوء استعراضنا لاسباب الطعن فى احكام المحاكم الادارية ومنها احكام المحاكم التأديبية امام المحكمة الادارية العليا - يتضح ان المحكمة الادارية العليا - لا تتقيد باسباب الطعن المحددة فى القانون - بل تتوسع فى سلطتها حيث تبسط رقابتها على الموضوع فضلا عن رقابتها القانونية على الاحكام - ولهذا يكون للمحكمة الادارية العليا بحسب سلطتها عدة مجالات منها انها تبدو فى بعض الاحيان كسلطة تأديبية وفى أحيان اخرى كمحكمة اول درجة بالنسبة لموضوع الطعن - وفى فضلا عن ذلك بحسب تدرج الهيئات القضائية تعتبر محكمة آخر درجة (١) - ونبين هذه المجالات الثلاث فيما يلى :-

أ - المحكمة الإدارية العليا كسلطة تأديبية .

اذا عرض الطعن على المحكمة الادارية العليا فان النزاع ينقل برمته امامها - حيث تعيد النظر فيه من ناحية الموضوع ومن ناحية القانون - فاذا انتهت عقيدة المحكمة الادارية العليا الى الغاء الحكم لسبب من اسباب الالغاء - كخطأ المحكمة التأديبية فى تكييف الوقائع. او لعدم ملاءمة الجزاء للوقائع الثابتة فى حق العامل نظرا لما تقرره من غلو فى توقيع الجزاء - أو لأن الاسباب التى بنى عليها الحكم غير الاسباب الثابتة فى حق العامل - فأن المحكمة الادارية العليا فى هذه الصور لا تعيد النزاع الى المحكمة التأديبية بل تتصدى المحكمة الادارية العليا للموضوع وتصدر الجزاء الذى يتناسب من وجهة نظرها مع ما ثبت فى حق العامل .

والمحكمة الادارية العليا فى هذه الحالة تعتبر بمثابة سلطة تأديبية

---

(١) انظر فى تفصيل ذلك الدكتور عبد العزيز خليل بديوى " الطعن بالنقض والطعن امام المحكمة الادارية العليا " المرجع السابق ص ٣٥٢ وما بعدها .

حيث توقع جزاء مبتدأ على العامل الثابت قبله المخالفه التى استخلصتها المحكمة الادارية العليا من الاوراق والمحكمة الادارية العليا فى هذه الحالة لا تتقيد بما ذهب اليه الحكم المطعون فيه .

ب - المحكمة الادارية العليا كمحكمة أول درجة بالنسبة للموضوع .

لا تثور هذه الحالة الا عندما يطعن فى الحكم الصادر من المحكمة التأديبية فى المسائل الشكلية بان يصدر الحكم بعدم الاختصاص او بعدم القبول - وفى هذه الحالة يمكن التفرقة بين وضعين .

اولا - عند صدور حكم المحكمة التأديبية بالفصل فى مسألة فرعية شكلية دون ان يتطرق الى موضوع التأديب بالادانة أو بالبراءة او بعدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها - فهنا يجوز للمحكمة الادارية العليا أن تعيد الدعوى الى المحكمة التأديبية للنظر فيها - من جديد وهذا ما اوضحته المحكمة الادارية العليا فى احد احكامها (١) بما قررته من ان المحاكمة التأديبية تقوم على ضمانات لصالح الموظف فى التحقيق والدفاع والمحاكمة فهى فى هذه الناحية اشبه بالمحاكمات الجنائية وعلى ذلك اذا كان القرار الصادر من المحكمة التأديبية قد فصل فى نقطة فرعية شكلية او خاصة بالاختصاص غير حاسمة فى موضوع التأديب ذاته بالادانة او بالبراءة او بعدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها - ورأت المحكمة الادارية العليا الغاء هذا القرار كان لها ان تعيد الدعوى الى المحكمة التأديبية للنظر فيها - من جديد متبعة ما رسمه القانون من اجراءات وما استوجبه من ضمانات فى التحقيق والدفاع والمحاكمة . ويتضح من ذلك ان المحكمة الادارية العليا يجوز لها

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ١٠٧٣ لسنة ٥ قضائية الصادر بتاريخ ١٩٦١/١/٧ مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة فى عشر سنوات مجموعة ابو شادى ص ٢٠٧٩ .

ان تعيد النزاع الى ذات المحكمة التأديبية(١) للنظر فى موضوع التأديب لتصدر فيه حكما حاسما بالادانة او البراءة .

ثانيا : عند صدور حكم المحكمة التأديبية بالفصل فى مسألة شكلية ولكن بعد ان تكون الدعوى مهيأة للحكم فيها من قبل المحكمة التأديبية بمعنى ان تكون المحكمة للتأديبية قد اتاحت لذوى الشأن فرصة الدفاع وتقديم المستندات وابداء ملاحظاتهم وفى هذه الحالة تتصدى المحكمة الادارية العليا بعد الغاء حكم المحكمة التأديبية المطعون فيه - للنظر فى موضوع التأديب وتصدر فيه حكمها بالادانة او بالبراءة - وهذا ما اكدته المحكمة الادارية العليا فى احد احكامها (٢) من أنه " متى كانت الدعوى المطروحة امام المحكمة الادارية العليا مهيأة للفصل فيها - وكان موضوعها قد سبق طرحه بمرته على المحكمة التى اصدرت حكمها بعدم قبول الدعوى (وهو الحكم المطعون فيه) بعد ان ابدى ذوو الشأن ملاحظاتهم بصدده واستوفوا فيه دفاعهم ومستنداتهم فان للمحكمة الادارية العليا ان تتصدى للفصل فى هذا الموضوع . ولا وجه لاعادة الدعوى الى المحكمة الادارية المختصة للفصل فيها - من جديد . . " .

---

(١) لا ينطبق هنا ما هو مقرر فى القضاء العادى من انه عند نقض الحكم من محكمة النقض يتم اعادة نظر النزاع امام تشكيل جديد للمحكمة غير التشكيل الذى صدر به الحكم المطعون فيه بالنقض - لا اختلاف طبيعة النزاع فى المحاكمات الادارية عن المحاكمات المدنية والجنائية - وعلى ذلك يجوز احالة موضوع حكم المحكمة التأديبية الى ذات المحكمة وبنفس التشكيل السابق .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ١٥١ لسنة ٣ قضائية الصادر بتاريخ ١٩٥٧/٦/١٥ مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة فى عشر سنوات مجموعة ابو شادى ص ٢٠٧٨ .

ويتضح ان المحكمة الادارية العليا عندما تفصل فى هذا الموضوع فهى تفصل فيه بحكم قاطع - فاذا صدر الحكم متضمنا مجازاة العامل الذى صدر حكم المحكمة التأديبية بشأنه فانها اى المحكمة الادارية العليا تكون فى هذه الحالة كمحكمة اول درجة بما يتضمنه حكمها من توقيع الجزاء على العامل .

جـ - المحكمة الإدارية العليا محكمة آخر درجة :

تأتى المحكمة الادارية العليا على قمة الجهاز القضائى الادارى ومن ثم فان احكامها لا تقبل الطعن بطرق الطعن العادية لعدم وجود محكمة اعلى منها درجة - كما ان احكامها لا تقبل الطعن بطرق الطعن الغير عادية - فلا يقبل امامها الطعن بالتماس اعادة النظر[1] .

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٢/٦/١٩٦٢ مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة فى عشر سنوات مجموعة ابو شادى ص٧٤٠ .

خاتمة

عرضنا لأحكام الوقف عن العمل بانواعه الثلاثة - كما ورد النص عليها فى قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم "٤٧ لسنة ١٩٧٨" وقانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم "٤٨ لسنة ١٩٧٨".

ولسنا نبغى من هذه الخاتمة اعادة عرض ماسبق ان طرحناه ولكن ما نود الاشارة اليه والتأكيد عليه - هو ان احكام الوقف عن العمل التى سبق ان تعرضنا لها تحتاج الى تدخل من المشرع لسد الثغرات التى سبق ان المحنا اليها .

ورأيت من المناسب ان اعرض فى هذه الخاتمة ولو بشىء من الايجاز لاحكام الوقف عن العمل بالنسبة للعاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين خاصة وعلى الاخص اعضاء السلطة القضائية واعضاء مجلس الدولة واعضاء هيئة التدريس بالجامعات .

لما نراه من تطبيقها بالنسبة لشاغلى الوظائف العليا فى الجهاز الادارى للدولة ووحدات القطاع العام .

وبالرجوع الى القوانين المنظمة للسلطة القضائية ومجلس الدولة والجامعات يتضح ان العقوبات التأديبية الجائز توقيعها على الاعضاء الشاغلين للوظائف الفنية بالقضاء ومجلس الدولة والجامعات ليس من بينها عقوبة الوقف عن العمل[1] كما ان قائمة الجزاءات التأديبية بالنسبة لشاغلى الوظائف العليا

---

(١) تنحصر الجزاءات التأديبية بالنسبة لاعضاء السلطة القضائية واعضاء مجلس الدولة فى عقوبتى اللوم والعزل (المادة ١٠٨ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ٧٢ والمادة ١٢٠ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢) والجزاءات الجائز توقيعها على اعضاء هيئة التدريس بالجامعات تنحصر فى التنبيه واللوم والعزل (مادة ١١٠ من قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢) .

بالحكومة والقطاع العام قد خلت من عقوبة الوقف عن العمل .

وعلى ذلك يقتصر عرضنا على الاحكام الخاصة بالوقف الاحتياطى والوقف بقوة القانون كما وردت فى قوانين السلطة القضائية ومجلس الدولة وتنظيم الجامعات وقد وردت النصوص المتعلقة بالوقف على النحو التالى :-

اولاً : بالنسبة لأعضاء السلطة القضائية :

نصت المادة ٩٧ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية على أن " يترتب حتما على حبس القاضى بناء على امر او حكم وقفه عن مباشرة اعمال وظيفته مدة الحبس .

ويجوز لمجلس التأديب ان يأمر بوقف القاضى عن مباشرة اعمال وظيفته فى اثناء اجراء التحقيق او المحاكمة عن جريمة وقعت منه وذلك سواء من تلقاء نفسه او بناء على طلب وزير العدل او النائب العام او رئيس المحكمة او بناء على قرار الجمعية العمومية .

ولا يترتب على الوقف حرمان القاضى من مرتبه مدة الوقف ومع ذلك يجوز لمجلس التأديب حرمانه من نصف المرتب .

وللمجلس فى كل وقت ان يعيد النظر فى امر الوقف والمرتب " كما نصت المادة ١٠٣ على انه " عند تقرير السير فى اجراءات المحاكمة يجوز لمجلس التأديب ان يأمر بوقف القاضى عن مباشرة اعمال وظيفته او يقرر انه فى اجازة حتمية حتى تنتهى المحاكمة . وللمجلس فى كل وقت ان يعيد النظر فى أمر الوقف والاجازة المذكورة " .

ثانيا : بالنسبة لأعضاء مجلس الدولة .

نصت المادة ١٢١ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على

انه" يترتب على حبس عضو مجلس الدولة بناء على امر او حكم وقفه مباشرة عن مباشرة اعمال وظيفته مدة حبسه .

ويجوز لمجلس التأديب أن يأمر بوقف العضو عن مباشرة اعمال وظيفته اثناء اجراء التحقيق او المحاكمة عن جريمة وقعت منه - وذلك من تلقاء ذاته او بناء على طلب رئيس مجلس الدولة ولا يترتب على وقف العضو وقف صرف مرتبه مدة الوقف مالم يقرر المجلس المذكور وقف صرف نصف المرتب وله فى كل وقت أن يعيد النظر فى أمر الوقف والمرتب" .

ثانياً : بالنسبة لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات .

نصت المادة ١٠٦ من قانون هيئة تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ على انه" لرئيس الجامعة ان يوقف اى عضو من اعضاء هيئة التدريس عن عمله احتياطيا اذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك . ويكون الوقف لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر ولا يجوز مدها الا بقرار من مجلس التأديب .

ويترتب على وقف عضو هيئة التدريس عن عمله وقف صرف ربع مرتبه ابتداء من تاريخ الوقف مالم يقرر مجلس التأديب صرف كامل المرتب - واذا لم يرفع الامر الى مجلس التأديب خلال شهر من تاريخ الوقف يصرف كامل المرتب الى ان يقرر المجلس غير ذلك .

واذا تقرر حفظ التحقيق او الحكم بالبراءة او وقعت عقوبة اشد فيتبع فى شأن ما اوقف صرفه من المرتب ماتقرره بشأنه السلطة التى وقعت العقوبة" (١).

---

(١) حددت المادة ١١٢ من قانون تنظيم الجامعات الاختصاص بتوقيع العقوبات التأديبية - حيث يختص رئيس الجامعة بتوقيع عقوبتى التنبيه واللوم - اما عقوبة العزل فقد نصت الفقرة الاخيرة من المادة ١١٠ من القانون على انه " لا يجوز توقيعها الا بحكم من مجلس التأديب .

والملاحظ على النصوص المتقدمة ان قانون السلطة القضائية وقانون مجلس الدولة تعرضا للوقف بقوة القانون - ولم يتعرض قانون تنظيم الجامعات لهـــذا النوع من الوقف - بينما تعرضت القوانين الثلاثة للوقف الاحتياطى .

وخلو قانون تنظيم الجامعات من النص على الوقف بقوة القانون يعد مـــن وجهة نظرنا سهوا من المشرع - وعلى ذلك يترتب على حبس عضو هيئة التدريس وقفه بقوة القانون باعتبار ان الوقف بقوة القانون هو الاثر الحتمى المترتب علـــى الحبس ومن ثم ينطبق هذا النوع من الوقف على اعضاء هيئة التدريـــــس بالجامعات ولو لم يرد نص فى قانون تنظيم شئونهم بذلك .

كما أن قانونا السلطة القضائية ومجلس الدولة وان كانا قـد تعرضـا للوقف بقوة القانون الا ان المشرع لم يتعرض لوضع المرتب اثناء الوقـف بقـوة القانون - مما يجعلنا نتساءل عن المرتب المستحق للعضو الموقوف بقوة القانون .؟

ان المشرع وقد سكت عن تحديد المرتب المستحق للعضو الموقوف بقـوة القانون فان المرجع فى تحديد القدر من المرتب المستحق فى هذه الحالة هـو قانون العاملين المدنيين بالدولة - باعتبار هذا القانون هو القانـون العـام المنظم لشئون العاملين المدنيين بالدولة وبالتالى يكون هو القانون الواجب تطبيق احكامه فيما لم يرد بشأنه نص فى القوانين الخاصة المنظمة لشئـــون العاملين الصادر بشأن توظيفهم هذه القولنين .

ومن ثم يطبق فى شأن اعضاء السلطة القضائية واعضاء مجلـس الدولة واعضاء هيئة التدريس بالجامعات احكام المادة ٨٤ من قانون العامليـــــن المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بالنسبة للمرتب اثناء الوقف بقوة القانون والمادة ٨٤ المشار اليها تنص على ان كل عامل يحبس احتياطيا او تنفيـذا لحكم جنائى يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه ويوقف صرف نصف اجـــره فى حالة حبسه احتياطيا او تنفيذا لحكم جنائى غير نهائى ويحرم من كامـــل

اجره فى حالة حبسه تنفيذا لحكم جنائى نهائى - ويعرض الامر عند عودة العامل الى عمله على السلطة المختصة لتقرر ما يتبع فى شأن مسئولية العامل التأديبية فاذا اتضح عدم مسئوليته صرف له نصف اجره الموقوف صرفه" .

ذلك ما تقضى به القواعد العامة والامر يحتاج من وجهة نظرنا الى تدخل تشريعى لوضع الاحكام المنظمة للوقف بقوة القانون بالنسبة للعاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين خاصة . والى حين صدور هذه الاحكام تطبق فى شأنهم المادة ٨٤ سالفة الذكر وبخصوص الوقف الاحتياطى عن العمل بالنسبة لاعضاء السلطة القضائية واعضاء مجلس الدولة واعضاء هيئة التدريس بالجامعات - فان الاحكام المنظمة لها تختلف فيما بينها بالنسبة لاعضاء السلطة القضائية واعضاء مجلس الدولة فى جانب وبين اعضاء هيئة التدريس بالجامعات فى الجانب الاخر .

فالنسبة لاعضاء السلطة القضائية واعضاء مجلس الدولة اناط القانون الاختصاص بالوقف الاحتياطى لمجلس التأديب - اما اعضاء هيئة التدريس بالجامعات فان الاختصاص بوقفهم احتياطيا منوط برئيس الجامعة .

وعن مدة الوقف الاحتياطى فهى متروكة لمجلس التأديب بالنسبة لاعضاء السلطة القضائية واعضاء مجلس الدولة - اما بالنسبة لاعضاء هيئة التدريس بالجامعات فقد حدد القانون حدا اقصى لرئيس الجامعة وما زاد على ذلك يكون من اختصاص مجلس التأديب .

وبالنسبة لسبب الوقف الاحتياطى فقد اشار كل من قانون السلطة القضائية وقانون مجلس الدولة الى ان سبب الوقف الاحتياطى هو الجريمة المنسوبة الى العضو ولم يحدد القانونان نوع الجريمة .

ومن ثم يؤخذ النص على اطلاقه فيجوز الوقف بسبب ماينسب الى العضو من جريمة جنائية او جريمة تأديبية ولمجلس التأديب تقدير الجريمة المنسوبة الى العضو بحسب جسامتها .

اما قانون تنظيم الجامعات فقد اشار الى مصلحة التحقيق كسبب للوقف الاحتياطى - وهو نفس السبب الذى نص عليه قانون العاملين المدنيين بالدولة .

وعلى ذلك تطبق الاحكام السابق الاشارة اليها عند تعرضنا لسبب الوقف الاحتياطى .

اما عن الاثر المترتب على الوقف الاحتياطى بالنسبة لمرتب العضو الموقوف عن العمل فقد اختلفت الاحكام بشأنه كذلك .

فقانون السلطة القضائية وقانون مجلس الدولة لم يرتب على الوقف الحرمان من جزء من المرتب ولكن اجاز لمجلس التأديب ان يقرر حرمان العضو من نصف المترب - وعلى ذلك يترتب على وقف العضو حصوله على كامل مرتبه الا اذا قدر مجلس التأديب حرمان العضو من نصف المرتب .

اما قانون تنظيم الجامعات فقد رتب على الوقف الاحتياطى وقف ربع مرتب عضو هيئة التدريس مالم يقرر مجلس التأديب صرف المرتب كاملا - فاذا لم يعرض امر المرتب على مجلس التأديب خلال شهر من تاريخ الايقاف فان العضو يتقاضى كامل مرتبه .

تلك هى الخطوط العريضة لاحكام الوقف بقسوة القانون والوقف الاحتياطى بالنسبة لاعضاء السلطة القضائية واعضاء مجلس الدولة واعضاء هيئة التدريس بالجامعات .

ونرى من جانبنا تطبيق هذه الاحكام على شاغلى الوظائف العليا بالحكومة والقطاع العام - وهذا يقتضى تدخل تشريعى للنص على سريان هذه الاحكام عليهم .

وفى النهاية وبعد عرضنا لاحكام الوقف عن العمل بانواعه الثلاثة بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام .

نود ان نتوجه بتوصية الى السلطة التأديبية - مفادها العمل على تجنب تتابع انواع الوقف عن العمل الثلاثة بالنسبة لعامل معين - ذلك انه لا يوجد مانع قانونى من تعرض العامل لانواع الوقف الثلاثة عن واقعة واحدة فمن المتصور ان يكون العامل موقوفا بقوة القانون بسبب حبسه ثم يصدر قرار بوقفه احتياطيا عقب عودته الى عمله .

وتنتهى مسئوليته التأديبية بمجازاته بعقوبة الوقف عن العمل - وهو ما نود ان تتجنبه السلطة التأديبية .

لما قد يترتب على خضوع العامل لانواع الوقف الثلاثة من اضعاف ولائه الوظيفى مما ينعكس على ادائه لعمله - فاذا ثبتت مسئولية العامل التأديبية وكان موقوفا عن العمل بقوة القانون او وقفا احتياطيا فيكون من الأفضل من وجهة نظرنا توقيع جزاء آخر غير جزاء الوقف عن العمل .

قائمة المراجع

أولاً : مراجع باللغة العربية

- الدكتور احمد مسلم — اصول المرافعات ، طبعة ١٩٧١ ، القاهرة .
- الاستاذ احمد محمد حلمى — قضاء التأديب ، طبعة ١٩٦٠ ، القاهرة .
- الدكتور السيد محمد ابراهيم ، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة طبعة ١٩٦٦ ، القاهرة .
- الدكتور ثروت بدوى — تدرج القرارات الادارية ومبدأ الشرعية طبعة ١٩٧٠ ، القاهرة .
  مبادىء القانون الادارى طبعة ١٩٦٨ ، القاهرة .
- الدكتور حامد سلطان — احكام القانون الدولى فى الشريعة الاسلامية طبعة ١٩٧٠ ، القاهرة .
- الدكتور حبيب ابراهيم الخليلى ، مسئولية الممتنع المدنية والجنائية فى المجتمع الاشتراكى ، طبعة ١٩٦٧ ، القاهرة
- الدكتور حماد محمد شطا — النظام القانونى للأجور والمرتبات فى الوظيفة العامة ، الطبعة ١٩٧٧ ، القاهرة .
- الاستاذ زهدى يكن — القانون الادارى - الجزء الثانى ، الطبعة الاولى ، ١٩٥٦ ، صيدا - بيروت .
- الدكتور رؤوف عبيد — مبادىء الاجراءات الجنائية ، طبعة ١٩٥٦ ، القاهرة .
  المشكلات العملية فى الاجراءات الجنائية الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، القاهرة .
- الدكتور سعاد الشرقاوى — المنازعات الادارية ، طبعة ١٩٧٦ ، القاهرة

- الدكتور سعيد عبد المنعم الحكيم ، الرقابة على اعمال الادارة فـــــى الشريعة الاسلامية والنظم المعاصرة ، طبعة ١٩٦٧ ، القاهرة .

- الدكتور سليمان محمد الطماوى ، القضاء الادارى - الكتاب الأول - قضاء الالغاء ، طبعة ١٩٧٦ ، القاهرة .
قضاء التأديب ، طبعة ١٩٧١ ، القاهرة .
قضاء التأديب ، طبعة ١٩٧٩ . القاهرة .
نظرية التعسف فى استعمال السلطـــــة الطبعة الثانية ، القاهرة .
النظرية العامة للقـــرارات الاداريـــــة ، طبعة ١٩٧٦ ، القاهرة .
الوجيز فى القانون الادارى . طبعة ١٩٧٣ القاهرة .

- الدكتور طعيمة الجرف رقابة القضاء على اعمال الادارة ، طبعـــة ١٩٧٠ ، القاهرة .

- الدكتور عبد الرازق السنهورى ، الوسيط فى شرح القانون المدنـــى - نظرية الالتزام بوجه عام - مصادر الالتـــزام الطبعة الثانية ١٩٦٤ ، القاهرة .

- الدكتور عبد العزيز خليل بديوى ، الطعن بالنقض والطعن امام المحكمة الادارية العليا ، الطبعة الاولى ١٩٧٠ ، القاهرة .

- الدكتور عبد العزيز عامر التعزير فى الشريعة الاسلامية ، الطبعـــة الرابعة ١٩٦٩ ، القاهرة .

- الدكتور عبد الفتاح حسن — التاديب فى الوظيفة العامة ، طبعة ١٩٦٤ القاهرة .
التفويض فى القانون الادارى وعلم الادارة طبعة ١٩٧٠ ، ١٩٧١ ، القاهرة .
- الدكتور عبد الحميد كمال حشيش — دراسات فى الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى ، طبعة ١٩٧٤ ، القاهرة .
- الدكتور عبد الله طلبة — الرقابة القضائية على اعمال الادارة ، طبعة ١٩٧٠ ، ١٩٧١ ، المطبعة الجديدة دمشق .
- الدكتور عبد المنعم عبد العظيم جبرة — آثار حكم الالغاء ، الطبعة الاولى ١٩٧٠ ، القاهرة .
- المستشار عبد الوهاب البندارى ، المسئولية التأديبية والجنائية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام .
طبعة ١٩٧٢ ، القاهرة .
- الاستاذ عدلى تادرس — القانون الجديد للعاملين بالقطاع العام طبعة ١٩٧٢ ، القاهرة .
- الدكتور عثمان خليل عثمان — مجلس الدولة ، طبعة ١٩٥٦ ، القاهرة
- الدكتور على راشد — القانون الجنائى ، الطبعة الثانية ١٩٧٤ القاهرة .
- الدكتور على عوض حسن — الفصل التأديبى فى قانون العمل ، طبعة ١٩٧٥ ، القاهرة
- الدكتور عمر فؤاد احمد بركات ، السلطة التأديبية ، طبعة ١٩٧٩ ، القاهرة .

- الدكتور فؤاد العطار القضاء الادارى ، طبعة ١٩٦٨ ، القاهرة .
- الاستاذ فتحى عبد الصبور الوسيط فى عقد العمل الفردى ، الطبعة الاولى ١٩٦١ ، القاهرة .
- الدكتور ماجد راغب الحلو القضاء الادارى ، طبعة ١٩٧٧ ، الاسكندرية
- الدكتور محسن حسنين حمزة القانون التأديبى للموظف العام ، الطبعة الاولى ١٩٦١ ، القاهرة .
- الدكتور محمد انس جعفر نظم الترقية فى الوظيفة العامة وأثرها فى فعالية الادارة ، طبعة ١٩٧٤ ، القاهرة
- الدكتور محمد جودت الملط المسئولية التأديبية للموظف العام طبعة ١٩٦٧ ، القاهرة .
- الاستاذان محمد رشوان احمد ، وابراهيم عباس منصور الاجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام ، طبعة ١٩٦٩ ، القاهرة .
- الدكتور محمد عصفور جريمة الموظف العام وأثرها على وضعه التأديبى ، طبعة ١٩٦٣ ، القاهرة .
- التأديب والعقاب فى علاقات العمل ، طبعة ١٩٧٢ ، القاهرة .
- الدكتور محمد فواد مهنا حقوق الافراد ازاء المرافق العامة والمشروعات العامة ، طبعة ١٩٧٠ ، الاسكندرية .
القانون الادارى العربى فى ظل النظام الاشتراكى الديموقراطى التعاونى ، المجلد الثانى ، طبعة ١٩٦٧ ، القاهرة .

قائمة المراجع

أولاً : مراجع باللغة العربية

- الدكتور احمد مسلم — اصول المرافعات ، طبعة ١٩٧١ ، القاهرة .
- الاستاذ احمد محمد حلمى — قضاء التأديب ، طبعة ١٩٦٠ ، القاهرة .
- الدكتور السيد محمد ابراهيم ، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة طبعة ١٩٦٦ ، القاهرة .
- الدكتور ثروت بدوى — تدرج القرارات الادارية ومبدأ الشرعية طبعة ١٩٧٠ ، القاهرة .
  مبادىء القانون الادارى طبعة ١٩٦٨ ، القاهرة .
- الدكتور حامد سلطان — أحكام القانون الدولى فى الشريعة الاسلامية طبعة ١٩٧٠ ، القاهرة .
- الدكتور حبيب ابراهيم الخليلى ، مسئولية الممتنع المدنية والجنائية فى المجتمع الاشتراكى ، طبعة ١٩٦٧ ، القاهرة
- الدكتور حماد محمد شطا — النظام القانونى للأجور والمرتبات فى الوظيفة العامة ، الطبعة ١٩٧٧ ، القاهرة .
- الاستاذ زهدى يكن — القانون الادارى - الجزء الثانى ، الطبعة الاولى ، ١٩٥٦ ، صيدا - بيروت .
- الدكتور رؤوف عبيد — مبادىء الاجراءات الجنائية ، طبعة ١٩٥٦ ، القاهرة .
  المشكلات العملية فى الاجراءات الجنائية الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، القاهرة .
- الدكتور سعاد الشرقاوى — المنازعات الادارية ، طبعة ١٩٧٦ ، القاهرة

- الدكتور سعيد عبد المنعم الحكيم ، الرقابة على اعمال الادارة فـــــى الشريعة الاسلامية والنظم المعاصرة ، طبعة ١٩٦٧ ، القاهرة .
- الدكتور سليمان محمد الطماوى ، القضاء الادارى - الكتاب الأول - قضاء الالغاء ، طبعة ١٩٧٦ ، القاهرة .
قضاء التأديب ، طبعة ١٩٧١ ، القاهرة .
قضاء التأديب ، طبعة ١٩٧٩ . القاهرة .
نظرية التعسف فى استعمال السلطـــــة الطبعة الثانية ، القاهرة .
النظرية العامة للقـــرارات الادأريـــــة ، طبعة ١٩٧٦ ، القاهرة .
الوجيز فى القانون الادارى . طبعة ١٩٧٣ القاهرة .
- الدكتور طعيمة الجرف رقابة القضاء على اعمال الادارة ، طبعـــة ١٩٧٠ ، القاهرة .
- الدكتور عبد الرازق السنهورى ، الوسيط فى شرح القانون المدنـــى - نظرية الالتزام بوجه عام - مصادر الالتـــزام الطبعة الثانية ١٩٦٤ ، القاهرة .
- الدكتور عبد العزيز خليل بديوى ، الطعن بالنقض والطعن امام المحكمة الادارية العليا ، الطبعة الاولى ١٩٧٠ ، القاهرة .
- الدكتور عبد العزيز عامر التعزير فى الشريعة الاسلامية ، الطبعـة الرابعة ١٩٦٩ ، القاهرة .

- الدكتور عبد الفتاح حسن — التاديب فى الوظيفة العامة ، طبعة ١٩٦٤ القاهرة .
التفويض فى القانون الادارى وعلم الادارة طبعة ١٩٧٠ ، ١٩٧١ ، القاهرة .

- الدكتور عبد الحميد كمال حشيش — دراسات فى الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى ، طبعة ١٩٧٤ ، القاهرة .

- الدكتور عبد الله طلبة — الرقابة القضائية على اعمال الادارة ، طبعة ١٩٧٠ ، ١٩٧١ ، المطبعة الجديدة دمشق .

- الدكتور عبد المنعم عبد العظيم جبرة — آثار حكم الالغاء ، الطبعة الاولى ١٩٧٠ ، القاهرة .

- المستشار عبد الوهاب البندارى ، المسئولية التأديبية والجنائية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام .
طبعة ١٩٧٢ ، القاهرة .

- الاستاذ عدلى تادرس — القانون الجديد للعاملين بالقطاع العام طبعة ١٩٧٢ ، القاهرة .

- الدكتور عثمان خليل عثمان — مجلس الدولة ، طبعة ١٩٥٦ ، القاهرة

- الدكتور على راشد — القانون الجنائى ، الطبعة الثانية ١٩٧٤ القاهرة .

- الدكتور على عوض حسن — الفصل التأديبى فى قانون العمل ، طبعة ١٩٧٥ ، القاهرة

- الدكتور عمر فؤاد احمد بركات ، السلطة التأديبية ، طبعة ١٩٧٩ ، القاهرة .

- الدكتور فؤاد العطار القضاء الادارى ، طبعة ١٩٦٨ ، القاهرة .
- الاستاذ فتحى عبد الصبور الوسيط فى عقد العمل الفردى ، الطبعة الاولى ١٩٦١ ، القاهرة .
- الدكتور ماجد راغب الحلو القضاء الادارى ، طبعة ١٩٧٧ ، الاسكندرية
- الدكتور محسن حسنين حمزة القانون التأديبى للموظف العام ، الطبعة الاولى ١٩٦١ ، القاهرة .
- الدكتور محمد انس جعفر نظم الترقية فى الوظيفة العامة وأثرها فى فعالية الادارة ، طبعة ١٩٧٤ ، القاهرة
- الدكتور محمد جودت الملط المسئولية التأديبية للموظف العام طبعة ١٩٦٧ ، القاهرة .
- الاستاذان محمد رشوان احمد ، وابراهيم عباس منصور الاجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام ، طبعة ١٩٦٩ ، القاهرة .
- الدكتور محمد عصفور جريمة الموظف العام وأثرها على وضعه التأديبى ، طبعة ١٩٦٣ ، القاهرة .
- التأديب والعقاب فى علاقات العمل ، طبعة ١٩٧٢ ، القاهرة .
- الدكتور محمد فواد مهنا حقوق الافراد ازاء المرافق العامة والمشروعات العامة ، طبعة ١٩٧٠ ، الاسكندرية .
القانون الادارى العربى فى ظل النظام الاشتراكى الديموقراطى التعاونى ، المجلد الثانى ، طبعة ١٩٦٧ ، القاهرة .

- الدكتور محمد كامل ليلة الرقابة على اعمال الادارة ، طبعة ١٩٧٠ المكتبة المصرية . بيروت

- الدكتور محمد مختار عثمان الجريمة التأديبية بين القانون الادارى وعلم الادارة العامة . الطبعة الاولى ١٩٧٣ القاهرة .

- الدكتور محمد احمد ابراهيم رضان ، الوصاية على الهيئات المحلية . رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، القاهرة .

- الدكتور محمود حلمى القرار الادارى ، الطبعة الاولى ١٩٧٠ القاهرة .

- الدكتور محمود عاطف البنا القضاء الادارى ، طبعة ١٩٧٥، ١٩٧٦ ، القاهرة .

- الدكتور محمود محمد حافظ القضاء الادارى ، الطبعة الثالثة ١٩٦٦ القاهرة .

- الدكتور محمود محمود مصطفى اصول قانون العقوبات فى الدول الاسلامية الطبعة الاولى ١٩٧٠ ، القاهرة .
شرح قانون العقوبات - القسم العام الطبعة السادسة ١٩٦٤ ، القاهرة .

- الدكتور مصطفى أبوزيد فهمى القضاء الادارى ، طبعة ١٩٦٠ القاهرة

- المستشار مصطفى رضوان الادعاء العام والرقابة الادارية فقها وقضاء طبعة ١٩٧٣ ، الاسكندرية .

- الدكتور مصطفى عفيفى فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، طبعة ١٩٧٦ ، القاهرة .

- المستشار مصطفى كامل اسماعيل مذكرات فى الرقابة القضائية على اعمال الادارة العام الجامعى ٦٩ / ١٩٧٠ كلية الحقوق - جامعة القاهرة.

- الاستاذ مفاورى شاهين المسائلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، طبعة ١٩٧٤، القاهرة.

- الاستاذ ميسوم صبيح الوظيفة العامة فى الجزائر، طبعة ١٩٦٨ ، الجزائر.

مقالات

- الدكتور السيد محمد ابراهيم الرقابة على الوقائع فى قضاء الالغاء . مجلة العلوم الادارية ، اغسطس ١٩٧٥

- الدكتور طعيمة الجرف نظرية انعدام التصرفات القانونيـــة . مجلة العلوم الادارية ـ السنة الثالثـة العدد الاول يونية ١٩٦١ .

- الدكتور عبد الحميد كمال حشيش ، دراسة لتطور احكام القضاء فى التكييف القانونى للقرارات الصادرة فى مجـــال التأديب ـ مجلة العلوم الادارية ـ السنـة العاشرة ـ العدد الثالث ـ ديسمبـــر ١٩٦٨ .

- الدكتور عبد الفتاح حسن ترتيب الادارة العامة والرقابة على اعمالها فى مصر خلال الفترة مابيـن ١٧٩٨ـ ١٨٧٥ .
مجلة العلوم الادارية ـ السنة الرابعـــة عشر العدد الاول ـ ابريل ١٩٧٢ .

- الاستاذ محمد ابراهيم رفاعى الاجراءات الاحتياطية اثنـاء التأديـب العاملين فى مصر .
مجلة المحاماة ـ العددان السابع والثامن سبتمبر واكتوبره ١٩٧ .

- الدكتور محمد عصفـور ذاتية نظام التأديب . مجلـة ادارة قضايا الحكومة ، السنة السابعة العـدد الثالث .

ضوابط التأديب فى نطاق الوظيفة العامة
مجلة العلوم الادارية - العدد الاول
السنة الخامسة يونية ١٩٦٣ .

- الدكتور محمد مصطفى حسن اتجاهات جديدة فى قضاء المحكمة الادارية العليا فى مجال التأديب.
مجلة العلوم الادارية السنة الحادية والعشرون العدد الاول يونية ١٩٧٩ .

- الدكتور محمود عاطف البنا الرقابة القضائية على دستورية اللوائح .
مجلة القانون والاقتصاد العددين الاول ، الثانى من السنة ٤٨ .

مجموعات الاحكام والافتاوى

- مجموعة احكام المحكمة الادارية العليا .
- مجموعة احكام محكمة القضاء الادارى .
- مجموعة المبادىء التى قررتها الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة .

ثانيا : مراجع باللغة الأجنبية

- Auby Robert Ducor — "Droit administratif precis Dalloz Paris 1973.

- Auby — "L. Inxistance des Actes administratif" Paris 1951.

- Debry — "Droit la communication du dessier" Thése" Paris 1933.

- De Laubadére — "Traitede droit administratif 6eme edion Paris 1975.

- Duguit L. — "Traite de droit constitutionnel I, Le thearie general de I, Etat" Tome III Paris 1923.

- Gerard Viché — "La sanction professiannelle" Paris 1948.

- Houriou M. — "La thearie de l, institution et de La fondation" Paris 1925.

- Jéze G. — "Cours de droit pubic" Paris 1919.

- Jeanneau Benoit — "Les principes generaux du droit dans la jurisprudence administrait" Paris 1954.

- Mahiou-Ahmed — "Ceurs d. institutions administrations" Alger 1976.

- Maisoum-Subih — "La fonction publique "ALGER 1968.

- Max Gillert — "La discipaline de fonction" These. D.R. Paris 1912.

- Paul Durand — "Traite de droit du Travil "Tome I. Paris 1952.

- Peiser G. — "Droit administratif - fonction public 2eme edition Dalloz.

- Plantey Alain — "Traite pratique de la conction publique. 3eme edition Paris 1971.

- Pierre di Malta — "ESSAI sur la notion de pouvoir Hiérarchique" Paris 1961.

- Piquemel M. — "Le fonctionnaire: devoires et obligations" Paris 1970.

- Robert Gathrine — "Le fonctionnaire français edition Serey. Paris 1973.

- Rolland — "Precis de droit administratif" Paris 1957.

- Serge Salon — "Delinquance et Repression dans La fonction publique. Paris 1969.

- Vedel G. — "Droit administratif" Paris 1976.

- Victer Silvira, Serge Salan — "La fonction publique et ses problemes Actuels" Paris 1976.

- Walline — "Droit administratif" Paris 1969.

فهرست

صفحة

مقدمة ١

فصل تمهيدى

عن الأساس القانونى لسلطة التأديب والتطور

التشريعى للوقف عن العمل

المبحث الاول : الأساس القانونى لسلطة التأديب ٥

اولا : النظرية التعاقدية ٦

ثانيا : النظرية اللائحية او التنظيمية ٨

ثالثا : نظرية المؤسسة ١٠

رابعا : رأينا الخاص فى الاساس القانونى لسلطة

التأديب يرجع الى علاقة التبعية ١٣

المبحث الثانى : التطور التشريعى للوقف عن العمل ١٧

هل تعرف الشريعة الاسلامية نظام التأديب فى

نطاق الوظيفة العامة ٢٢

التعزيز يتسع ليشمل نظام التأديب ٢٤

الوقف عن العمل فى التشريعة الاسلامية ٢٦

القسم الأول فى

أنواع الوقف عن العمل

الباب الأول

الوقف الاحتياطى

تمهيد وتقسيم : ٢٩

الفصل الاول : تعريف الوقف الاحتياطى ٣١

التكييف القانونى لقرار الوقف الاحتياطى ٣٣

صفحة

الفصل الثانى : أسباب الوقف الاحتياطى ٣٨
تمهيد : ....

المبحث الاول : أسباب الوقف الاحتياطى فى التشريعات
المقارنة ٣٩
اولا - التشريع الفرنسى ٣٩
ثانيا - التشريع السورى ٤٠
ثالثا - التشريع الجزائرى ٤٣
رابعا - التشريع اللبنانى ٤٤
خامسا تشريعا ليبيا والكويت وقطر والجمهورية
العربية اليمنية ٤٥

المبحث الثانى : أسباب الوقف الاحتياطى فى التشريع المصرى ٤٧
رأينا فى سبب الوقف الاحتياطى ٥١
اولا - المعيار الشخصى ٥٢
ثانيا - المعيار الموضوعى ٥٤
المقصود بالجريمة المخله بالشرف التى تبرر
للوقف ٥٥
خلاصة رأينا فى سبب الوقف الاحتياطى ... ٦٠

الفصل الثالث: السلطة المختصة بالوقف الاحتياطى ٦١
تمهيد ٦١

المبحث الأول : السلطة المختصة بالوقف الاحتياطى فى
التشريع المقارن ٦٣
اولا - التشريع الفرنسى ٦٣
ثانيا - التشريع السورى ٦٦

صفحة

ثالثا- التشريع الجزائرى ٦٩
رابعا- التشريع اللبنانى ٧٢

المبحث الثانى : السلطة المختصة بالوقف الاحتياطى فى التشريع المصرى ٧٣

تمهيد وتقسيد : ....
المطلب الاول : الجهة الاصلية المنوط بها الوقف الاحتياطى ٧٤
المطلب الثانى : دور المحكمة التأديبية فى الوقف الاحتياطى ٨١
المطلب الثالث : الجهات التى رخص لها القانون طلب وقف العامل احتياطيا ٨٤

اولا - دور النيابة الادارية ٨٤
ثانيا - دور النيابة العامة ٩٠

المبحث الثالث : السلطة المختصة بوقف العامل المنتدب والمعار ٩١
رأينا الخاص ٩٢

الفصل الاول : مدة الوقف الاحتياطى ٩٦
تمهيد : ٩٦
المبحث الاول : مدة الوقف الاحتياطى فى التشريع المقارن ٩٧
فى التشريع الفرنسى ٩٧
فى التشريع الجزائرى ٩٨
فى التشريع السورى ٩٩
فى التشريع اللبنانى ١٠٠
المبحث الثانى : مدة الوقف الاحتياطى فى التشريع المصرى ... ١٠٢

صفحة

تمهيد وتقسيم : ١٠٢
المطلب الاول : سلطة الادارة فى تحديد مدة الوقف الاحتياطى . ١٠٤
المطلب الثانى : سلطة المحكمة التأديبية فى مد مدة الوقف الاحتياطى ١٠٧
المطلب الثالث : تراخى السلطة الادارية فى طلب المد والاثار المترتبة على ذلك ١١٢
المطلب الرابع : رأينا فى مدة الوقف الاحتياطى وتمديده . . ١١٦

الباب الثانى
الوقف الجزائى
(عقوبة الوقف عن العمل)

فصل تمهيدى : النظام القانونى الذى يحكم العقوبات التأديبية . . ١٢٠
المبحث الاول : خضوع العقوبات التأديبية لمبدأ الشرعية . . ١٢١
مبدأ شرعية العقوبات التأديبية ١٢٢
المبحث الثانى : السلطة التقديرية وحدودها فى مجال التأديب ١٣٥
المطلب الاول : السلطة التقديرية فى مجال التأديب ١٣٧
المطلب الثانى : حدود السلطة التأديبية فى اختيار الجزاء ١٤٠
(قضاء الغلو ورأى الفقه فيه) ١٤٢
هل عدلت المحكمة الادارية العليا عن اتجاهها فى بسط رقابتها على السلطة التأديبية بالنسبة للغلو فى توقيع الجزاء ؟ ١٤٩

صفحة

المبحث الثالث : قاعدة عدم تخصيص العقوبات التأديبية ١٥٦
- مدى تقيد المحكمة التأديبية بلائحة الجزاءات ... ١٥٩
- المادة ٢٧ من قانون العقوبات..... ١٦١
- رأينا فى تخصيص بعض الجرائم التأديبية لعقوبة الوقف عن العمل..... ١٦٤
الفصل الاول : الخصوص التشريعية لعقوبة الوقف عن العمل ١٦٧
الفصل الثانى : مدة عقوبة الوقف عن العمل فى التشريع المصرى المقارن..... ١٦٩
الفصل الثالث : اتصال عقوبة الوقف عن العمل بالوقف الاحتياطى .. ١٧٣
- رأينا فى خصم مدة الوقف الاحتياطى من مدة الوقف الجزائى ١٧٥
- مصير الجزء من الراتب الذى قررت المحكمة التأديبية حرمان العامل منه اثناء فترة الوقف الاحتياطى بعد توقيع جزاء الوقف ١٧٩
الفصل الرابع: الاساس القانونى لاستحقاق العامل لنصف الأجر اثناء تنفيذ عقوبة الوقف ١٨٢
الفصل الخامس: رأينا فى عقوبة الوقف عن العمل ١٨٥

الباب الثالث

الوقف بقوة القانون

تمهيد : ١٩٠
الفصل الاول : تعريف الوقف بقوة القانون وطبيعته ١٩١
اولا : تعريف الوقف بقوة القانون ١٩١
ثانيا : طبيعة الوقف بقوة القانون ١٩٣
الفصل الثانى : اسباب الوقف بقوة القانون ١٩٥
تمهيد : ١٩٥

صفحة

المبحث الاول : الحبس الاحتياطى والحبس العقابى ١٩٧
اولا - الحبس الاحتياطى ١٩٧
ثانيا - الحبس العقابى ١٩٨
المبحث الثانى : الحبس لدين النفقة ١٩٩
المبحث الثالث: الاكراه البدنى ٢٠٢
المبحث الرابع : الاعتقال ٢٠٥
الفصل الثالث: مدى ولاية السلطة التأديبية فى اصدار قرار
الوقف الاحتياطى اثناء حبس العامل ٢٠٨
الفصل الرابع : حبس العامل اثناء وقفه عن العمل او اثناء وجوده
فى عطله مسموح بها ٢١١
المبحث الاول: حبس العامل اثناء وقفه عن العمل ٢١٢
اولا - حبس العامل اثناء وقفه احتياطيا ٢١٢
ثانيا - حبس العامل اثناء الوقف الجزائى ٢١٥
المبحث الثانى : حبس العامل اثناء وجوده فى عطلة مسموح
بها ٢١٧

القسم الثانى
فى
ضمانات الوقف وآثاره ورقابة القضاء على
سلطة الوقف

الباب الأول
ضمانات العامل فى مواجهة سلطة الوقف

تمهيد وتقسيم : ٢٢١
الفصل الاول : أثر الجمع بين سلطتى الاتهام والمساءلة على
الضمانات التأديبية ٢٢٣

صفحة

الفصل الثانى : حق الدفاع ٢٢٩

المبحث الاول : حق الدفاع فى التشريع المقارن ٢٣٠

اولا - فى المانيا الاتحادية ٢٣٠

ثانيا - فى بلجيكا ٢٣٠

ثالثا - فى الجزائر ٢٣١

رابعا - فى فرنسا ٢٣٣

المطلب الاول : الاطلاع على الملف ٢٣٦

المطلب الثانى : الاجراءات الاستشارية ٢٣٩

المبحث الثانى : حق الدفاع فى التشريع المصرى ٢٤٠

المطلب الاول : اساسيات فى حق الدفاع ٢٤٢

اولا - تمكين العامل من الدفاع عن نفسه بالوسائل المشروعة ٢٤٢

ثانيا - الاستعانة بمحام ٢٤٣

ثالثا - مراعاة اعذار التى يبديها العامل ٢٤٤

رابعا - طلب تنحية المحقق اوعضو المحكمة التأديبية ٢٤٦

المطلب الثانى : الاطلاع على الملف ٢٤٩

المبادىء التى تحكم حق الاطلاع على الملف .. ٢٥٠

اولا - اعطاء مهلة كافية للعامل ٢٥٠

ثانيا - الاطلاع يكون للعامل شخصيا ٢٥٠

ثالثا - فقد الملف لا يعطل الاستفادة من هذا الحق ٢٥١

رابعا - رفض العامل الاطلاع لا يعد اخلالا بهذا الحق ٢٥١

الفصل الثالث : الضمانات المستمدة من المبادىء العامة للقانون . ٢٥٣

المبحث الاول : مبدأ شرعية العقوبات التأديبية ٢٥٤

المبحث الثانى : بمبدأ عام رجعية الجزاء التأديبى ٢٥٨

صفحة

المبحث الثالث: مبدأ عدم تعدد الجزاءات التأديبية عن مخالفة واحدة ٢٦١

المطلب الاول : نطاق تطبيق مبدأ عدم تعدد الجزاءات عن المخالفة الواحدة ٢٦٣
اولا - حالة تعدد الافعال ٢٦٣
ثانيا - الجمع بين وظيفتين محظور الجمع بينهما ٢٦٥
ثالثا - الجريمة التأديبية المستمرة ٢٦٧
رابعا - التدابير الادارية والاجراءات التأديبية ٢٦٨

المطلب الثانى : مدى جواز الجمع بين العقوبتين التأديبية والجنائية ٢٧١

الباب الثانى
فى
آثار الوقف

تمهيد وتقسيم : ٢٧٦
الفصل الاول : آثار الوقف بالنسبة للأجر ٢٧٧
المبحث الاول : اثر الوقف الاحتياطى بالنسبة للأجر ٢٧٨
رأينا فى سلطة المحكمة التأديبية فى التصرف فى نصف الأجر الموقوف ٢٨١

المبحث الثانى : اثر الوقف الجزائى على الأجر ٢٨٦
المبحث الثالث: اثر الوقف بقوة القانون على الأجر ٢٨٨

المبحث الرابع: مصير الاجر المقتطع بعد انهاء الوقف الاحتياطى والوقف بقوة القانون ٢٩٢

صفحة

المطلب الاول : مصير الجزء من الاجر الموقوف صرفه بعد انتهاء الوقف الاحتياطي ٢٩٣

اولا - الحالات التي يستحق فيها العامل استرداد راتبه المقتطع اثناء فترة الوقف الاحتياطي ... ٢٩٦

أ - البراءة ٢٩٦

ب - حفظ التحقيق ٢٩٧

ج - معاقبة العامل بجزاء الانذار او جزاء الخسم من المرتب لمدة لا تجاوز خمسة ايام ٢٩٧

ثانيا - الحالات التي ترك فيها المشرع امر البت في الجزاء الموقوف من الاجر للسلطة المختصة التي وقعت الجزاء ٢٩٩

اقتراح بشأن قصر الاختصاص بالبت في الجزء المقتطع من الاجر للمحكمة التأديبية ٢٩٩

ثالثا - انتهاء الوقف الاحتياطي بصدور جزاء الاحالة الى المعاش او الفصل ٣٠١

المطلب الثاني : مصير نصف الاجر بعد انتهاء الوقف بقوة القانون ٣٠٢

الفصل الثاني : آثار الوقف بالنسبة للترقية ٣٠٥

تمهيد : ٣٠٥

المبحث الاول : أثر الوقف الجزائي على الترقية ٣٠٧

: النص التشريعي ٣٠٧

المطلب الاول : المقصود بالعقوبة التبعية في المجال التأديبي ٣٠٩

المطلب الثاني : المجال الزمني لمدد المنع من الترقية. ٣١٢

الصفحة

الفرع الاول : المدد الزمنية المحظور فيها ترقية العامل المعاقب بالوقف ٣١٤
الفرع الثانى : بدء احتساب فترات المنع من الترقية .. ٣١٧
الفرع الثالث: الاثر المترتب على زوال المانع من الترقية ٣٢٢
المطلب الثالث: رأينا فى المنع من الترقية كأثر لعقوبة الوقف ٣٢٦
المبحث الثانى : أثر الوقف الاحتياطى على الترقية ٣٢٨
حكم الترقية بعد انقضاء سنه على حجز الوظيفة .. ٣٣٣
المبحث الثالث: أثر الوقف بقوة القانون على الترقية ٣٣٦
فى فرنسا ٣٣٦
فى مصر ٣٣٧
الفصل الثالث: حقوق وواجبات العامل الموقوف وأثر انهاء خدمة العامل الموقوف بالطريق التأديبى عليها ٣٤٠
المبحث الاول : حقوق وواجبات العامل الموقوف ٣٤٢
المطلب الاول : حقوق العامل الموقوف ٣٤٢
اولا - العلاوة الدورية ٣٤٢
ثانيا - حساب مدة الوقف فى الاقدمية والمعاش ٣٤٤
ثالثا - قياس كفاية اداء العامل الموقوف ٣٤٥
المطلب الثانى : واجبات العامل الموقوف ٣٤٩
(١) واجب النزاهة والمحافظة على كرامة الوظيفة ٣٥٠
فى مصر ٣٥٠
فى فرنسا ٣٥١
فى الجزائر ٣٥٢

الصفحة

(٢) عدم الجمع بين الوظيفة وبين اى عمل آخر
يؤديه بالذات أو الواسطة ٣٥٢

(٣) عدم افشاء سر المهنة ٣٥٧

المبحث الثانى : الآثار المترتبة على انهاء خدمة العامل الموقوف
بالطريق التأديبى على حقوقه وواجباته..... ٣٦٠

انهاء خدمة العامل الموقوف بالاحالة الى المعاش
او الفصل ٣٦٤

الباب الثالث
فى
رقابة القضاء على السلطة التأديبية
(سلطة الوقف)

تمهيد وتقسيم : ٣٦٩

الفصل الاول : رقابة القضاء الادارى على القرارات الصادرة من السلطة
التأديبية الادارية..... ٣٧٠

المبحث الاول : الالغاء لعيب الاختصاص ٣٧٤

- قرارات الوقف المعيبة بعيب الاختصاص..... ٣٨٤
- قرارات الوقف الاحتياطى ٣٨٤
- قرارات الوقف الجزائى ٣٨٦

المبحث الثانى : الالغاء لعيب الشكل ٣٨٧

- مخالفة قواعد الشكل الجوهرية تودى الى بطلان القرار ٣٨٩
- مخالفة الاجراءات فى قرارات الوقف الاحتياطى
والوقف الجزائى ٣٩٣
- اجراءات قرار الوقف الاحتياطى ٣٩٣
- اجراءات قرار الوقف الجزائى ٣٩٤

صفحة

المبحث الثالث: الالغاء لعيب المحل - او مايسمى بعيب مخالفة القانون ٣٩٦

المبحث الرابع : الانحراف بالغاية او مايسمى بالانحراف بالسلطة ٣٩٩

المبحث الخامس: الالغاء لعيب السبب أو انعدام السبب ٤٠٦

الفصل الثاني : رقابة المحكمة الادارية العليا على احكام المحاكم التأديبية في مصر ٤١١

- اجراءات الطعن في احكام المحاكم التأديبية .. ٤١٢
- حدود رقابة المحكمة الادارية العليا على احكام المحاكم التأديبية المطعون فيها امامها ٤١٥
- أسباب الطعن في احكام المحاكم التأديبية ٤١٩

اولا - مخالفة الحكم المطعون فيه للقانون ٤١٩

ثانيا - بطلان الحكم او بطلان في الاجراءات يؤثر في الحكم ٤٢١

ثالثا - صدور الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المقضى فيه ٤٢٣

- المجالات المختلفة لسلطة المحكمة الادارية العليا عند نظرها للطعون في احكام المحاكم التأديبية ٤٢٤

أ - المحكمة الادارية العليا كسلطة تأديبية ... ٤٢٤

ب - المحكمة الادارية العليا كمحكمة اول درجة بالنسبة للموضوع ٤٢٥

جـ - المحكمة الادارية العليا محكمة اخر درجة ٤٢٧

خاتمة ٤٢٨

المراجع ٤٣٥

الفهرست ٤٤٦

نسخت وطبعت

بشركة الطوبجي

لأعمال الآلات الكاتبة والطباعة والتصوير العلمي

٢٦ شارع خيرت - الأزبكية - القاهرة ت: ٣٢٠٨٩